

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República

Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: SECRETARIA EXECUTIVA - SE/MP

Exercício: 2014

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201503577

UCI Executora: SFC/DE/DEPOG - Coordenação-Geral das Área de Planejamento, Orçamento e Gestão

Análise Gerencial

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201503577, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela SECRETARIA EXECUTIVA - SE/MP, consolidando as informações sobre programas geridos pelas seguintes Unidades:

- Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI/MP;
- Secretaria de Orçamento Federal – SOF/MP;
- Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI/MP;
- Secretaria de Assuntos Internacionais;
- Diretoria de Planejamento e Gestão – DIPLA/SE/MP;
- Diretoria de Administração – DIRAD/SE/MP;
- Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais – DEST/SE/MP;
- Departamento de Órgãos Extintos – DEPEX/SE/MP;
- Diretoria de Tecnologia da Informação – DTI/SE/MP;
- Assessoria Econômica – ASSEC/MP; E
- Assessoria Especial para Modernização da Gestão.



1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 06/05/2015 a 14/07/2015, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

O Relatório de Auditoria encontra-se dividido em duas partes: Resultados dos Trabalhos, que contempla a síntese dos exames e as conclusões obtidas; e Achados de Auditoria, que contém o detalhamento das análises realizadas. Consistindo, assim, em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela Unidade ao Tribunal de Contas da União – TCU.

Registra-se que os Achados de Auditoria apresentados neste relatório foram estruturados, preliminarmente, em Programas e Ações Orçamentárias organizados em títulos e subtítulos, respectivamente, segundo os assuntos com os quais se relacionam diretamente. Posteriormente, apresentam-se as informações e as constatações que não estão diretamente relacionadas a Programas/Ações Orçamentários específicos.

2. Resultados dos trabalhos

De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em 25/09/2014, entre SFC/DE/DEPOG - Coordenação-Geral das Área de Planejamento, Orçamento e Gestão e a Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – SECEX - ADMIN, foram efetuadas as seguintes análises:

2.1 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

Foram avaliados três processos relevantes para a Administração Pública Federal sob responsabilidade da SLTI/MP: (i) o modelo de aquisição de passagens aéreas, (ii) a sistemática de contratação dos serviços de vigilância, limpeza e conservação predial pelos órgãos e (iii) o Programa do Software Público Brasileiro.

Quanto à aquisição de passagens foram constatadas tanto boas práticas adotadas quanto possibilidade de melhorias nos órgãos auditados, convergindo para a necessidade de maior centralização das aquisições, treinamento dos envolvidos, agilidade do processo e controle sobre os preços praticados pelas agências de viagens. Posteriormente verificou-se que o processo evoluiu significativamente, com a realização de credenciamento de empresas aéreas para aquisição centralizada e direta de passagens pelos órgãos da Administração Pública Federal, dentre outras melhorias ocorridas.

No que tange às contratações dos serviços de vigilância, limpeza e conservação predial verificaram-se diversas possibilidades de melhoria que vão ao encontro de maior economicidade e eficiência dessas contratações. Destacam-se a necessidade de se rever os referenciais de produtividade dos serviços de limpeza estabelecidos pela SLTI/MP, bem ainda os referenciais de lucro e despesas indiretas dos serviços de vigilância.



Sobre a avaliação realizada sobre o Programa do Software Público Brasileiro constatou-se baixa utilização pelos órgãos da Administração Pública Federal dos aplicativos disponíveis no Portal do Software Público, carência de softwares de uso frequente nos órgãos, bem ainda sobreposição de iniciativas individuais de desenvolvimento/contratação de soluções de TI nas Unidades, gerando desperdício de recursos públicos. Dessa forma, concluiu-se pela necessidade de promover reestruturação do Programa do Software Público Brasileiro a fim de dotá-lo de maior efetividade e alcance.

No âmbito da SPI/MP, por meio de ação de controle que avaliou indicadores e metas do PPA 2012 – 2015, verificou-se a possibilidade de acréscimo de informações dos indicadores, tais como definição dos conceitos implícitos; objetivo do instrumento; memória de cálculo detalhada de cada apuração ocorrida; detalhes sobre a fonte das informações; forma da coleta de dados; testes de consistência dos dados primários realizados; além de outras características que venham a ser consideradas relevantes.

No âmbito da SOF foram avaliadas a sistemática de projeção de receitas e estimativa de despesas primárias do Governo Federal e a transparência dos Relatórios de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias e dos Relatórios de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais.

Em resumo, foram verificadas as seguintes possibilidades de melhoria dos relatórios fiscais:

- maior detalhamento das memórias de cálculo e justificação dos desvios das projeções de receitas e despesas primárias nos Relatórios de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias, permitindo maior controle social sobre o processo; e

- incremento da transparência dos Relatórios de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias e dos Relatórios de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais, por meio de maior detalhamento da metodologia utilizada nas estimativas, e através da agregação de informações sobre a execução das receitas e despesas.

No que se refere às projeções de receita e estimativas de despesas identificaram-se inconsistências relacionadas à intempestividade dos ajustes nas projeções em situações recorrentes, além de previsões/estimativas destoantes em relação à sazonalidade histórica de determinadas receitas ou despesas. Tais apontamentos demonstram a necessidade de aprimoramento da metodologia utilizada nas projeções/estimativas, de forma a ampliar a acurácia do procedimento. Essa providência deve ser realizada concomitantemente à manualização, a fim de garantir maior institucionalização, padronização, solidez e perenidade do processo.

Cabe ressaltar que a Unidade já implementou melhorias apontadas como necessárias no Relatório de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias – 2º Bimestre de 2015, ao incluir informações ao Relatório de modo a ampliar a transparência do documento.

2.2 Avaliação da Conformidade das Peças

Por meio de consulta ao portal do Tribunal de Contas da União – TCU verificou-se que a unidade enviou, dentro do prazo disponível, as peças necessárias à prestação de contas referente ao exercício de 2014.



Assim, foi realizada avaliação da composição do Relatório de Gestão da qual verificamos constarem todos os tópicos aplicáveis à unidade, conforme exigido pela Decisão Normativa TCU nº 134/2013 do TCU.

No que se refere ao Rol de Responsáveis não verificamos inconsistências na peça, que seguiu as disposições constantes do Anexo II da Decisão Normativa TCU nº 140/2014.

Por fim, cabe registrar que apesar da Decisão Normativa TCU nº 140/2014 tratar o relatório de fatos apurados em processos administrativos disciplinares como peça complementar (item 6 do anexo III ao referido normativo), verificou-se que o tema foi tratado no âmbito Relatório de Gestão da Unidade por meio do Anexo I.

2.3 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

A avaliação realizada apontou para a necessidade de construção e implementação de indicadores no MP que extrapolem a dimensão atualmente utilizada de mensuração de produtos. Tal melhoria deve estar alinhada ao também necessário aprimoramento do plano estratégico do Ministério, de forma que sua estrutura envolva todas as Unidades por meio de desdobramentos em planos em cascata, harmonicamente conjugados.

2.4 Avaliação da Gestão de Pessoas

No âmbito das unidades da administração direta vinculadas ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP, a responsabilidade pela folha de pagamento recaiu, em 2014, sobre 4 unidades pagadoras: EX/DEMEC, Anistiados, COGEP-SPOA e GGGES-DEPEX.

Por meio de trabalho realizado com trilhas de auditoria de pessoal foram apontadas 773 ocorrências para essas 6 unidades pagadoras. Após a análise das justificativas prestadas, a CGU considerou que 170 ocorrências ainda se encontravam pendentes de regularização, necessitando de providências adicionais por parte dos gestores. Cabe esclarecer que essas inconsistências ainda consideradas pendentes apresentam potencial diminuto de lesividade ao erário.

O resultado das análises realizadas pela CGU no exercício de 2014 possibilitou a verificação de benefícios financeiros ao Erário público em um montante de R\$ 548.387,70, gerado pela devolução de valores indevidamente pagos, conforme informado pelos gestores. Além disso, deve-se destacar que as inconsistências apontadas no Sistema de Trilhas de Pessoal da CGU não denotam quaisquer irregularidades graves na gestão da folha de pagamento das unidades do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Outro ponto a ser abordado refere-se ao tratado no Relatório de Auditoria da CGU nº 201306479, relativo à avaliação da gestão da Secretaria Executiva do MP no exercício de 2012, no âmbito do Departamento de Órgãos Extintos – DEPEX. Aquele relatório informa que por ocasião da realização de auditoria operacional na folha de pagamento da extinta Fundação Roquette Pinto, constatou-se a ocorrência de casos de enquadramento irregular dos servidores daquela Fundação no quadro de pessoal do MP,



bem como a alteração indevida do nível de escolaridade ou, ainda, a realização imprópria de ascensão funcional.

Foi recomendado naquela oportunidade que o DEPEX avaliasse cada um dos 316 casos apurados. Apesar de ainda pendente de conclusão, a partir das informações prestadas pode-se concluir que o Departamento vem adotando as providências cabíveis para solucionar a questão.

2.5 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

Foram avaliadas as providências adotadas pela DIRAD/SE/MP a fim de atender recomendações emitidas em ações de controle anteriores.

Verificamos evolução nos procedimentos de pesquisa de preços referenciais de licitações, envolvendo promoção de treinamentos e revisão de normas, definição de parâmetros para crítica aos valores pesquisados e fixação de preços máximos por item, principalmente nas licitações que envolvam obras e serviços de engenharia.

Também devem ser ressaltadas as melhorias ocorridas quanto à definição de demandas de eventos. Nesses casos, a Unidade implementou melhorias na forma de pagamento por locação de espaços para a realização de eventos, antes pagos por metragem, alterados em novo contrato para taxa de administração aplicada sobre o preço da locação dos espaços. Também foram promovidas melhorias a fim de evitar a locação de espaços privados sem antes certificar-se da existência de espaços públicos disponíveis.

Por derradeiro, ressalta-se a prática implementada de divulgação do histórico de execução de contratos oriundos de Ata de Registro de Preços quando da ocorrência de nova licitação, a fim de nivelar os licitantes quanto às informações sobre a real execução das Atas. Tal providência se deu, em particular, por exemplo, na licitação referente ao projeto INFOVIA, após recomendação da CGU.

2.6 Avaliação da Gestão de Tecnologia da Informação

A auditoria anual de contas na Secretaria Executiva do MP sobre o exercício de 2012 avaliou diversos aspectos da governança de TI no Ministério, apresentando sugestões de melhoria sobre determinados aspectos. Desde então, a CGU tem efetuado acompanhamento das ações realizadas. Cumpre ressaltar que a última atualização do PDTI do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão ocorreu em fevereiro de 2015.

A seguir, apresentamos a situação detectada à época, com as respectivas sugestões e as evoluções ocorridas até o momento:

Sobre o Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI

Plano Diretor de Tecnologia da Informação - PDTI

ID	Escopo	Avaliação	Apontamento
1	Existência do PDTI	Existe	-
2	Divulgação do PDTI	Suficiente	-
3	Existência do PETI	Existe	-
4	Existência do Comitê de TI	Existe	-
5	Andamento das ações do PDTI	Suficiente	-



6	Existência do Plano de Gestão de Pessoas	Inexistência	Elabore o Plano do Gestão de Pessoas
7	Existência do Plano de Gestão de Riscos	Existe*	-
8	Existência da Proposta Orçamentária de TI	Inexistência	Elabore a Proposta Orçamentária de TI
9	Existência do Plano de Investimentos e Custeio	Inexistência	Elabore o Plano de Investimentos e Custeio

Fonte: Relatório de Auditoria Anual de Contas – SE/MP – exercício 2014 e PDTI 2014-2015.

* Apesar de o referido documento existir, o mesmo não integra o PDTI.

Sobre o item 3 – Plano Estratégico de TI, o Ministério publicou e revisou o PETI, vigente para o período de 2013 – 2015.

Sobre o item 6 – Inexistência do Plano de Gestão de Pessoas, consta no PDTI 2014 – 2015 que foi concluída em dezembro de 2013 a demanda SPOA02, a qual previa elaborar estudos quantitativo e qualitativo, e plano de capacitação para os profissionais de TI do Ministério. No entanto, o Plano de Capacitação é apenas uma fração do Plano de Gestão de Pessoas.

Sobre o item 8 – Inexistência da Proposta Orçamentária de TI, consta no PDTI 2014 – 2015 a demanda DTI56 - Implantar processos de gestão do orçamento de TI com prazo de implementação para dezembro de 2015.

Sobre o item 9 – Inexistência do Plano de Investimentos e Custeio, constam no PDTI 2014 – 2015 as demandas DTI67 - Instituir processo de levantamento anual de necessidades de aquisições de TI do MP e DTI68 - Instituir processo de planejamento de aquisições de TI em aderência à IN04 como já concluídas. Entretanto, consta como replanejada a demanda DTI69 - Instituir processo de gestão de contratos de TI. Cabe ressaltar que a formalização do Plano de Investimentos e Custeio englobaria todos esses processos citados anteriormente e vai ao encontro das boas práticas definidas pela própria SLTI/MP.

Sobre a Política de Segurança da Informação – POSIC

Política de Segurança da Informação - POSIC

ID	Escopo	Avaliação	Apontamento
1	Existência do POSIC	Existe	-
2	Aderência da POSIC à IN 01/2008/DSIC/GSIPR e suas normas complementares	Aderente	-
3	Divulgação da POSIC	Suficiente	-
4	Existência do Processo de Gestão de Riscos	Existe	-
5	Existência de Programa de Continuidade de Negócios	Replanejado	Elabore Programa de Continuidade de Negócios
6	Existência do Processo de Inventário e Mapeamento de Ativos de Informação	Replanejado	Elabore Processo de Inventário e Mapeamento de Ativos de Informação

Fonte: Relatório de Auditoria Anual de Contas – SE/MP – exercício 2014 e PDTI 2014-2015

Sobre o item 4 - Processo de Gestão de Riscos, consta no PDTI 2014 – 2015 que foi concluída em dezembro de 2014 a demanda DTI64, a qual previa a instituição de processo de Gestão de Riscos de Segurança da Informação e Comunicações – SIC do MP.



Sobre o item 5 - Programa de Continuidade de Negócios, consta no PDTI 2014 – 2015 o remanejamento das ações para o período deste PDTI, conforme a demanda DTI33 que englobou as demandas DTI42 e DTI63.

Sobre o item 6 – Processo de Inventário e Mapeamento de Ativos de Informação, consta no PDTI 2014 – 2015 o replanejamento do prazo devido à dependência da conclusão do processo de classificação da informação, conforme ação DTI60.

Sobre a gestão de recursos humanos com perfil de tecnologia da informação

Gestão de recursos humanos com perfil de tecnologia da informação

ID	Escopo	Avaliação	Apontamento
1	Suficiência dos recursos humanos de TI	As novas contratações irão mitigar a deficiência de recursos humanos.	-

Fonte: Portaria nº 456, de 17 de Dezembro de 2014.

O MP autorizou por meio da Portaria nº 77, de 13/03/2014, a nomeação de 190 Analistas de Tecnologia da Informação, o que reforçou o quadro de pessoal da Unidade. Mais recentemente, em 12 de junho de 2015, foi lançado novo concurso para Analistas de Tecnologia da Informação, com 300 vagas iniciais.

Sobre a metodologia de desenvolvimento de sistemas - MDS

Metodologia de desenvolvimento de sistemas - MDS

ID	Escopo	Avaliação	Apontamento
1	Aderência da MDS ao disposto no Processo de Software definido para o SISP	Suficiente*	-

Fonte: Relatório de Auditoria Anual de Contas – SE/MP – exercício 2012

* Conforme relatado à época, não foi testada a efetividade da MDS, ou seja, casos concretos de aplicação da metodologia.

2.7 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

Verificou-se uma melhora na transparência orçamentária em função da implementação de recomendação da CGU à Secretaria de Orçamento Federal (SOF), a quem compete a elaboração das peças orçamentárias. O demonstrativo de margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado passou a explicitar o efeito projetado a título de fator legislativo (elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo ou criação/ majoração de tributos), auxiliando a evidenciar o processo de financiamento destas despesas.

Ainda no âmbito da SOF, esta informou que a metodologia de formação de reserva orçamentária para financiamento de futuras renúncias de receita foi abandonada, e as medidas de compensação passaram a ser listadas individualmente.

A implementação de tais medidas pela SOF podem ser consideradas como primárias para a implementação de controles administrativos e sociais, na medida em que aumentam a transparência do processo orçamentário.

Verificou-se da análise das contratações dos serviços de vigilância e limpeza predial carência de informações sistematizadas sobre o processo na Administração Pública Federal, que permitiriam intervenções estruturantes a partir de informações



gerenciais. Colaboram para tal deficiência as limitações do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG e a falta de diretrizes que vinculem os órgãos integrantes do Sistema de Serviços Gerais – SISG. Entendemos que tais diretrizes são de competência da SLTI, enquanto órgão central do SISG. As falhas mencionadas fragilizam o Ambiente de Controle desse sistema, já que não há fixação de um objetivo central claro para as Unidades se guiarem, gerando profusão de práticas e procedimentos muitas vezes antieconômicos, além de perda de sinergia do sistema.

O redesenho do processo de aquisição de passagens aéreas pelos órgãos da Administração Pública Federal pode ser visto como um *case* que avançou substancialmente sobre fragilidades similares às verificadas nas contratações de serviços de limpeza e vigilância – carência de diretriz centralizada e deficiência de sistema aglutinador de informações. Neste caso, ao reestabelecer as funções de órgão central do sistema por meio da decisão do Governo Federal de centralizar a aquisição de passagens aéreas pelos órgãos o Ambiente de Controle do sistema se fortaleceu, inclusive pela padronização de procedimentos.

2.8 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

O quadro a seguir apresenta a síntese das recomendações da CGU emitidas às Unidades, segregadas pelas situações “atendidas”, em “implementação”, “em avaliação” (correspondendo àquelas para as quais o gestor informou acerca do atendimento, mas que ainda estão pendentes de teste pela CGU), “pendentes” ou “canceladas” em 2014.

Síntese das recomendações vigentes ou atendidas em 2014

Unidade	Estado	Quantidade
Secretaria Executiva	Atendidas	6
	Em Implementação	4
	Pendentes	-
	Canceladas	1
	Em Avaliação	-
SOF	Atendidas	-
	Em Implementação	1
	Pendentes	-
	Canceladas	-
	Em Avaliação	1
DEPEX	Atendidas	1
	Em Implementação	2
	Pendentes	-
	Canceladas	-
	Em Avaliação	-
SPI	Atendidas	-
	Em Implementação	4
	Pendentes	-
	Canceladas	-
	Em Avaliação	-
ASSEC	Atendidas	2
	Em Implementação	-
	Pendentes	-



Unidade	Estado	Quantidade
	Canceladas	-
	Em Avaliação	-
SLTI	Atendidas	12
	Em Implementação	38
	Pendentes	-
	Canceladas	1
	Em Avaliação	-
DTI	Atendidas	-
	Em Implementação	3
	Pendentes	-
	Canceladas	-
	Em Avaliação	-
DIRAD	Atendidas	8
	Em Implementação	3
	Pendentes	-
	Canceladas	-
	Em Avaliação	-

Fonte: Plano de Providências Permanente das Unidades.

2.9 Avaliação do CGU/PAD

A Portaria nº 220, de 25 de junho de 2014, aprovou o regimento interno das Unidades integrantes do MP, atribuindo à Secretaria-Executiva, por meio de sua Corregedoria, a responsabilidade pela instauração, coordenação e gestão dos processos disciplinares de todo o Ministério. A partir de então, surgiu a necessidade daquela Corregedoria realizar um levantamento e uma análise de todos os procedimentos e processos que estavam sendo anteriormente desenvolvidos no âmbito das demais Unidades do MP.

A partir das informações prestadas no Relatório de Gestão notou-se um esforço da Unidade no sentido de analisar os citados processos, principalmente no que se refere àqueles decorrentes da Secretaria de Patrimônio da União – SPU, cujo total atingiu um montante de 218 processos.

Os dados relativos aos processos disciplinares instaurados em 2014 no âmbito do MP foram devidamente registrados no Sistema de Gestão de Processos Disciplinares - CGU-PAD.

2.10 Ocorrências com dano ou prejuízo

Entre as análises realizadas pela equipe, não foi constatada ocorrência de dano ao erário.



3. Conclusão

Eventuais questões formais que não tenham causado prejuízo ao erário, quando identificadas, foram devidamente tratadas por Nota de Auditoria e as providências corretivas a serem adotadas, quando for o caso, serão incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com a UJ e monitorado pelo Controle Interno. Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Brasília/DF, 17 de julho de 2015.

Nome:

Cargo:

Assinatura:

Nome:

Cargo:

Assinatura:

Nome:

Cargo:

Assinatura:

Relatório supervisionado e aprovado por:

Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Planejamento, Orçamento e Gestão



1 Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública

1.1 Gestão e Aprimoramento do Processo Orçamentário

1.1.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

O processo de Gestão Fiscal.

A gestão fiscal no Brasil é regulada pela Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Esta Lei determina que devem ser estipuladas metas fiscais para cada exercício, bem como alguns procedimentos a serem observados de modo a garantir seu cumprimento.

Em seu art. 4º, a LRF estabelece uma série de novas competências para as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO), conforme reproduzido abaixo, com grifos nossos. Dentre estas constam os critérios e forma de limitação de empenho e o Anexo de Metas Fiscais (AMF), em que serão estabelecidas metas anuais de resultado.

“Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

I - disporá também sobre:

a) equilíbrio entre receitas e despesas;

b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea b do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;

II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;”

Já nos artigos 8º, 9º e 13 a LRF estabelece procedimentos mínimos para garantir o cumprimento das metas estabelecidas no AMF. Resumidamente, o fluxo pode ser descrito da seguinte forma:

- a) Poder Executivo do ente deve, até 30 dias após a publicação do orçamento, estabelecer a programação financeira, equacionando o fluxo de disponibilidades com o fluxo de despesas. Deve, ainda, detalhar as projeções anuais de receita em metas bimestrais de arrecadação, e as metas fiscais em metas quadrimestrais;
- b) Posteriormente, até 30 dias ao final de cada bimestre, deve atualizar as projeções e, caso avalie haver risco de não cumprimento das metas em função da frustração das mesmas, deve efetuar limitação de empenho no montante necessário. Essa limitação de empenho só poderá incidir sobre as despesas



discricionárias não prioritárias, em função da limitação do alcance desse instrumento estabelecida pelo §2º do artigo 9º.

O texto legal citado é transcrito abaixo com grifos nossos:

“Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

(...)

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

(...)

§ 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

(...)

Art. 13. No prazo previsto no art. 8º, as receitas previstas serão desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação, com a especificação, em separado, quando cabível, das medidas de combate à evasão e à sonegação, da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.”

Embora a leitura do art. 9º possa indicar que as limitações de empenho somente possam ser efetuadas em caso de frustração de receita, essa não é a interpretação vigente. No Acórdão nº 940/2011, o Tribunal de Contas da União (TCU) acatou a tese defendida pelos órgãos do Poder Executivo afetos ao macroprocesso – Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e Banco Central (Bacen) – que outros fatores podem interferir no atingimento da meta fiscal e, dessa forma, provocarem uma limitação de empenho mais acentuada e/ou adicional, de forma a assegurar seu cumprimento. O posicionamento da área técnica do Tribunal, destacado pelo Relator, Ministro Valmir Campelo, é elucidativo:

“48. É importante ressaltar que a LRF é Lei Complementar amparada no art. 163, inc. I, da Constituição Federal, e, no caso ora em discussão, a LDO tem apenas a função de instituir o formato da limitação de empenho e movimentação financeira exigida pelo art. 9º, do estatuto de finanças públicas. Não cabe à Lei de Diretrizes fixar quais elementos influenciam o contingenciamento. Essa norma apenas possibilita a exclusão de determinados gastos da base contingenciável, como dispõe o §2º, do referido artigo.



49. Assim, diferentemente do que afirma o recorrente, **não seria necessária autorização na LDO para contingenciar despesas com base em hipóteses outras que não a frustração de arrecadação**, pois essas possibilidades já estão insculpidas na LRF.

50. De outro lado, em que pese a Lei Complementar 101/00 permitir que a Lei de Diretrizes exclua gastos do contingenciamento, entendemos que o §3º, do art. 77, da Lei nº 11.439/06, descrito acima, não excluiu as despesas dos elementos ensejadores do contingenciamento, mas sim explicitou a estimativa frustrada de receita como apta a reinserir as dotações destinadas aos Poderes Legislativo e Judiciário e ao Ministério Público na base contingenciável.

51. Dessa forma, **todas as hipóteses que influenciem negativamente o resultado primário poderão levar à limitação de empenho e movimentação financeira, respeitando-se os dispositivos constantes da LRF.**”. [grifos nossos]

Quanto aos critérios e forma de limitação de empenho, estes compõem uma seção específica de cada LDO – ‘Das Disposições sobre a Limitação Orçamentária e Financeira’. Tradicionalmente, seu conteúdo é distribuído da seguinte forma:

- a) Forma, especificação do conteúdo e prazos do Decreto de Programação Financeira;
- b) Especificação das despesas ressalvadas da limitação de empenho; e
- c) Conteúdo e prazos relativos ao Relatório, justificando a necessidade da limitação de empenho, e aos atos correlacionados.

A título de exemplo dos últimos dois tópicos, mais afetos ao presente trabalho, segue o disposto no art. 70 da Lei nº 12.309, de 09/08/2010 (LDO 2011). Embora a LDO refira-se ao exercício de 2011, verificou-se que este trecho tem permanecido praticamente constante ao longo dos anos abrangidos pelo escopo desta auditoria.

“Art. 70. Se for necessário efetuar a limitação de empenho e movimentação financeira de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000, o Poder Executivo apurará o montante necessário e informará a cada um dos órgãos referidos no art. 20 daquela Lei, até o 20º (vigésimo) dia após o encerramento do bimestre, observado o disposto no § 4º deste artigo.

§ 1º O montante da limitação a ser promovida pelos órgãos referidos no caput deste artigo será estabelecido de forma proporcional à participação de cada um no conjunto das dotações orçamentárias iniciais classificadas como despesas primárias fixadas na Lei Orçamentária de 2011, excluídas as:

I - que constituem obrigação constitucional ou legal da União integrantes da Seção I do Anexo IV desta Lei;

II - “Demais Despesas Ressalvadas” da limitação de empenho, conforme o art. 9º, §2º, da Lei Complementar nº 101, de 2000, relacionadas na Seção II do Anexo IV desta Lei;

III - relativas às atividades dos Poderes Legislativo e Judiciário e do MPU constantes do Projeto de Lei Orçamentária de 2011;

IV - classificadas com o identificador de resultado primário 3; e

V - custeadas com recursos de doações e convênios.

§ 2º As exclusões de que tratam os incisos II e III do § 1º deste artigo aplicam-se integralmente, no caso de a estimativa atualizada da receita primária, demonstrada no relatório de que trata o § 4º deste artigo, ser igual ou superior àquela estimada no Projeto de Lei Orçamentária de 2011, e proporcionalmente à frustração da receita estimada no referido Projeto, no caso de a estimativa atualizada ser inferior.



(...)

§ 4º O Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional e aos órgãos referidos no art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 2000, no mesmo prazo previsto no caput deste artigo, relatório que será apreciado pela CMO, contendo:

I - a memória de cálculo das novas estimativas de receitas e despesas primárias e a demonstração da necessidade da limitação de empenho e movimentação financeira nos percentuais e montantes estabelecidos por órgão;

II - a revisão dos parâmetros e das projeções das variáveis de que tratam o inciso XXV do Anexo II e o Anexo de Metas Fiscais desta Lei;

III - a justificação das alterações de despesas obrigatórias, explicitando as providências que serão adotadas quanto à alteração da respectiva dotação orçamentária, bem como os efeitos dos créditos extraordinários abertos;

IV - os cálculos relativos à frustração das receitas primárias, que terão por base demonstrativos atualizados de que trata o inciso XII do Anexo II desta Lei, e demonstrativos equivalentes, no caso das demais receitas, justificando os desvios em relação à sazonalidade originalmente prevista;

V - a estimativa atualizada do superávit primário das empresas estatais, acompanhada da memória dos cálculos referentes às empresas que responderem pela variação; e

VI - cálculo do excesso da meta de superávit primário a que se refere o art. 3º, § 1º, inciso II, e § 2º, desta Lei, quando o relatório referir-se ao primeiro bimestre de 2011.

(...)

§ 8º O decreto de limitação de empenho e movimentação financeira, ou de restabelecimento desses limites, editado nas hipóteses previstas no caput e no § 1º do art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000, e nos §§ 3º, 5º e 7º deste artigo, conterá as informações relacionadas no art. 69, § 1º, desta Lei”.

Consta também das LDOs outro dispositivo, detalhando o Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais. Novamente, a título de exemplo, transcreve-se a seguir o disposto no art. 126 da LDO 2011:

“Art. 126. Para fins de realização da audiência pública prevista no art. 9º, § 4º, da Lei Complementar nº 101, de 2000, o Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional, até 3 (três) dias antes da audiência ou até o último dia dos meses de maio, setembro e fevereiro, o que ocorrer primeiro, relatórios de avaliação do cumprimento da meta de superávit primário, com as justificativas de eventuais desvios e indicação das medidas corretivas adotadas.

§ 1º Os relatórios previstos no caput deste artigo conterão também:

I - os parâmetros constantes do inciso XXV do Anexo II desta Lei, esperados e efetivamente observados, para o quadrimestre e para o ano;

II - o estoque e o serviço da dívida pública federal, comparando a observada ao final de cada quadrimestre com a do início do exercício e a do final do quadrimestre anterior; e

III - o resultado primário obtido até o quadrimestre, discriminando, em milhões de reais, receitas e despesas, obrigatórias e discricionárias, no mesmo formato da previsão atualizada para todo o exercício.

§2º A CMO poderá, por solicitação do Poder Executivo ou por iniciativa própria, adiar as datas de realização da audiência prevista no caput deste artigo”.

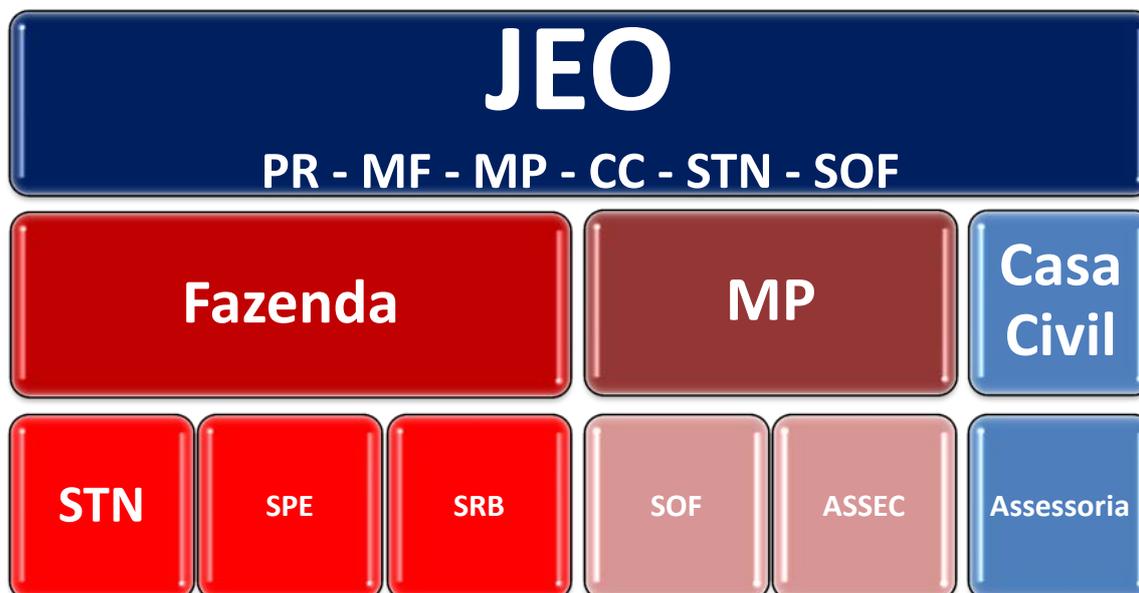


De forma gráfica, pode-se resumir o arcabouço legislativo, no que se refere ao processo de gestão fiscal, da seguinte forma:



Fonte: apresentação realizada pela SOF/MP.

Feita a contextualização legislativa do processo, passa-se à descrição do processo de gestão fiscal, de forma mais prática. Os principais atores são os seguintes:



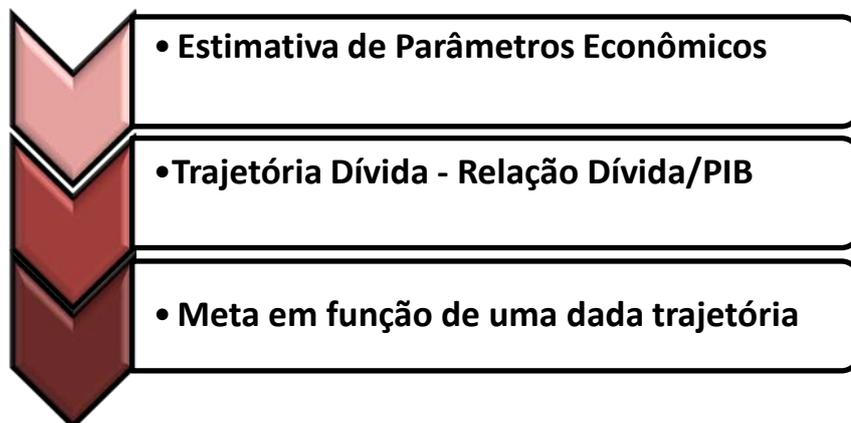
Fonte: apresentação realizada pela SOF/MP.

O processo de gestão fiscal começa na elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), por força do disposto no art. 4º da LRF. Primeiramente, a Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (SPE/MF) elabora projeções de diversos parâmetros macroeconômicos – a chamada Grade de Parâmetros. Esta, por sua vez, subsidia o Banco Central do Brasil (Bacen) na elaboração de cenários para a trajetória da dívida (Dívida Líquida/PIB).



Com base nestes cenários, a Junta de Execução Orçamentária (JEO), composta pelos Ministros da Casa Civil da Presidência, da Fazenda e do Planejamento, juntamente ao Presidente da República, estabelecem a meta de superávit primário compatível com a trajetória sustentável de redução da dívida como proporção do PIB.

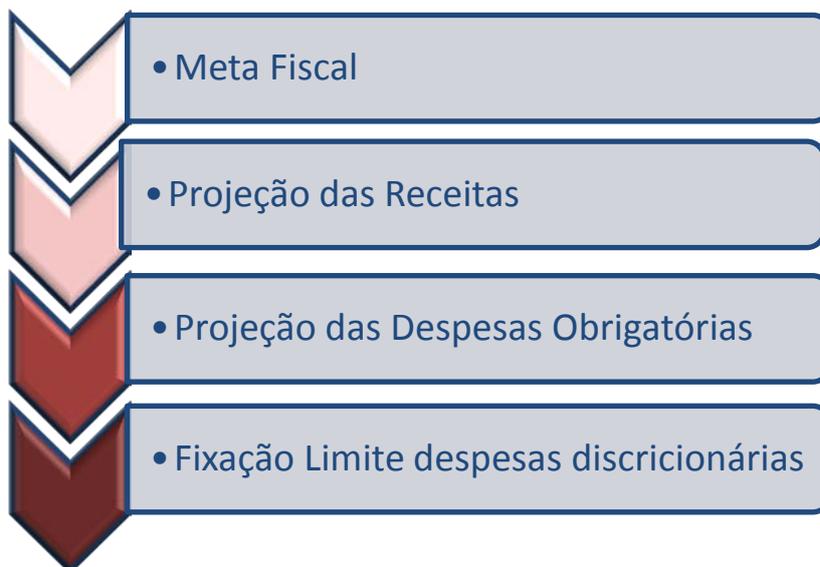
De forma resumida, o fluxo pode ser descrito da seguinte forma:



Fonte: apresentação realizada pela SOF/MP.

Aprovada a LDO, a próxima etapa ocorre na elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA). A partir da Grade de Parâmetros (atualizada, em função do transcurso do tempo), os diversos atores – Receita Federal do Brasil (RFB/MF), Secretaria do Tesouro Nacional (STN/MF), Secretaria de Orçamento Federal (SOF/MP), órgãos setoriais, etc – realizam as projeções das receitas e das despesas obrigatórias constantes da LOA. Com estes valores, e com a meta de resultado primário, chega-se ao montante a ser destinado às demais despesas, as ditas despesas discricionárias:

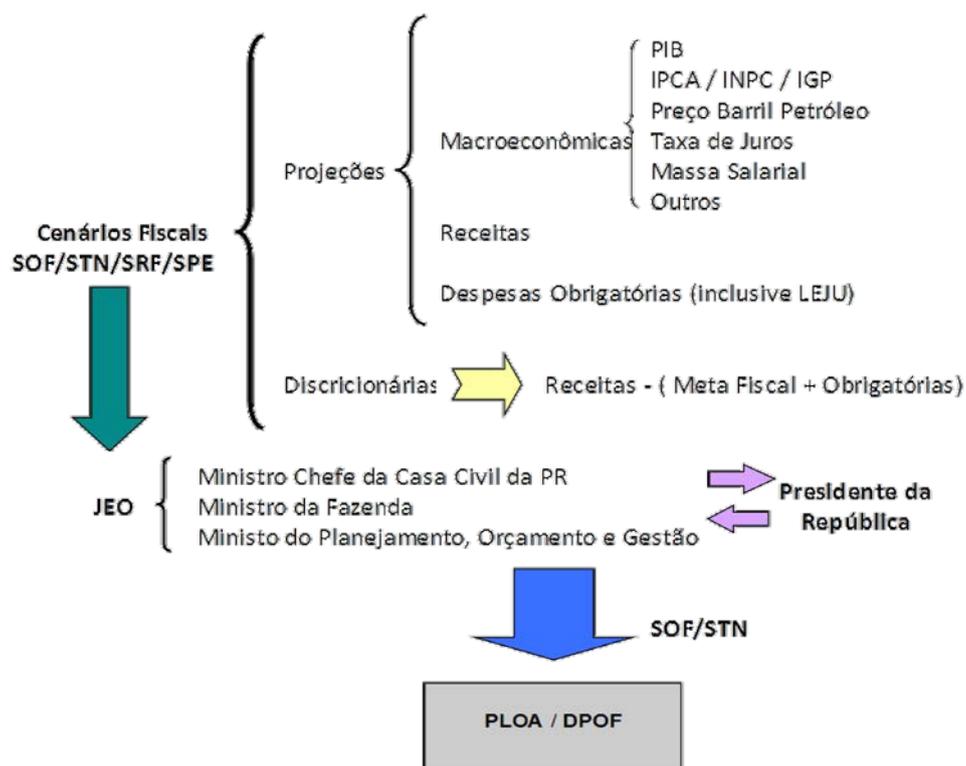
$$\text{Despesas Discricionárias} = \text{Receitas} - \text{Despesas Obrigatórias} - \text{Superávit}$$



Fonte: apresentação realizada pela SOF/MP.

De forma resumida, o processo como um todo, até a elaboração da LOA pode ser assim representado:





Fonte: apresentação realizada pela SOF/MP.

Uma vez promulgada a LOA, passa-se à etapa de execução orçamentária. Aqui, por força do disposto no art. 8º, até trinta dias após a publicação do orçamento estabelece-se a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso. Este processo inclui a atualização das estimativas de receitas e despesas e, caso necessário, a limitação de empenho de modo a garantir o atingimento da meta de superávit primário. Na determinação da magnitude da limitação de empenho influi, também, a opção por recorrer-se ou não às possibilidades de dedução da meta de resultado previstas na LDO, e em que quantidade, até os limites determinados pela LDO. Esta primeira limitação de empenho atinge apenas o Poder Executivo. A programação financeira, promulgada por decreto, contém ainda, em anexo, o desdobramento das receitas em metas bimestrais de arrecadação, (conforme exige o art. 13 da LRF), e a meta de resultado em metas quadrimestrais (conforme o §4º do art. 9º).

Até trinta dias após cada bimestre (por força do art. 9º da LRF), efetua-se nova verificação – as chamadas Avaliações Bimestrais – onde este processo é repetido, com a diferença que a partir daqui as limitações de empenho atingem também os demais Poderes, seguindo critérios estabelecidos na LDO. A cada Avaliação Bimestral é produzido um relatório – o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias ou Relatório de Avaliação Bimestral, mais comumente chamado simplesmente de Relatório Bimestral – e altera-se o decreto de programação financeira, atualizando as estimativas de receita com os valores realizados até o referido bimestre e, se necessário, os limites de empenho, as metas fiscais quadrimestrais e o montante de deduções da meta que se pretende perseguir e/ou utilizar.

Os esclarecimentos da STN/MF sobre o Relatório Bimestral, obtidas por meio de Solicitação de Auditoria, expõem as principais facetas do processo:



“Com o intuito de atender os dispositivos legais supracitados, o Relatório Bimestral de Avaliação das Receitas e Despesas consiste num documento, publicado na internet bimestralmente, que reavalia as projeções das receitas e despesas obrigatórias para o exercício, face à leitura do cenário macroeconômico e de outros fatores contingentes, de maneira a sinalizar para os poderes as limitações de empenho e movimentação financeira.

Dessa maneira, o Relatório Bimestral consiste num importante instrumento de acompanhamento e planejamento tático da política fiscal, que permite verificar de forma tempestiva ao longo do ano o comportamento da arrecadação e das despesas frente ao planejado no orçamento anual, promovendo correções no sentido de garantir o cumprimento da meta fiscal estabelecida para o período. É o momento de eventuais revisões da estratégia fiscal, considerando as diretrizes de política econômica, para o restante do exercício. Logo, ao avaliar o comportamento da arrecadação e das despesas frente ao planejado, o relatório indica o espaço para flexibilização ou restrição fiscal.

O processo de elaboração do Relatório Bimestral já está bastante consolidado no âmbito do Governo Federal. As reavaliações iniciam-se com a revisão do cenário macroeconômico, garantindo que as projeções de receitas estejam alinhadas com a conjuntura econômica corrente. A partir das projeções de receitas, estimam-se as transferências constitucionais e as despesas de execução obrigatória. Uma vez conhecidos esses elementos, é possível determinar o montante de despesas discricionárias que poderão ser executadas e sua compatibilização com a meta de resultado primário. Após 2001, a LDO tem trazido qual o conteúdo e a forma que o Relatório de Avaliação deve ter, além de estabelecer os prazos para a sua elaboração e divulgação.

Todo esse processo está sob coordenação da SOF/MP, mas é desenvolvido a “várias mãos”, contando com a participação de diversas áreas do governo. Por exemplo, a SPE/MF é responsável pela elaboração dos cenários macroeconômicos, enquanto a RFB/MF, STN/MF, SOF/MP e MPS, dentre outros, cuidam das projeções de receitas e despesas”.

Finalmente, nos meses de maio, setembro, e fevereiro do exercício seguinte, é elaborado o Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais, onde avaliará o cumprimento da meta fiscal do quadrimestre, em audiência pública na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, inclusive apresentando as justificativas de eventuais desvios e a indicação das medidas corretivas adotadas.

Tendo em vista esse contexto, foi realizada ação de controle com os objetivos de avaliar os atos relativos à gestão fiscal do governo federal no âmbito da SOF, tendo como escopo a transparência dos relatórios e a qualidade das estimativas que os embasam, resultando no Relatório de Auditoria de Acompanhamento da Gestão nº 201317455. As questões relativas às possibilidades de melhoria na transparência dos relatórios são trazidas a seguir, e aquelas relativas às estimativas serão analisadas em tópico específico.

Possibilidade de maior detalhamento das memórias de cálculo e justificativas dos desvios do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias.

A LRF trouxe para a gestão fiscal o conceito de transparência. Isto pode ser percebido pela importância dada à obrigatoriedade da elaboração de relatórios e demonstrativos, desde os mais destacados, como o Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO (arts. 52 e 53) e o Relatório de Gestão Fiscal – RGF (arts. 54 e



55), até outros não tão conhecidos, mas não menos importantes, como se analisa a seguir.

Os demonstrativos diretamente relacionados com o escopo da presente auditoria, cuja base legal está descrita acima, são o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias – que passaremos a chamar de Relatório Bimestral – e o Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais (art. 9º, §4º), sendo que, sobre este último, que passaremos a chamar de Relatório Quadrimestral, a Lei determina que seja apresentado em audiência pública na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) do Congresso Nacional.

Conforme já informado na seção anterior, as Leis de Diretrizes Orçamentárias enumeram uma série de conteúdos obrigatórios para estes relatórios. A presente análise foi centrada na aderência destes relatórios com estes requisitos.

Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias – Relatório Bimestral

Os requisitos para este relatório se mantiveram constantes ao longo do período analisado, e são elencados como incisos do §4º dos artigos que regulamentaram a limitação de empenho decorrente do disposto no art. 9º da LRF em cada exercício – art. 70, 67, 49 e 51 das LDOs 2011 a 2014, respectivamente.

Para permitir uma referência rápida, transcreve-se a seguir o *caput* do referido artigo constante da Lei nº 12.309, de 09/08/2010 (LDO 2011):

“Art. 70. Se for necessário efetuar a limitação de empenho e movimentação financeira de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000, o Poder Executivo apurará o montante necessário e informará a cada um dos órgãos referidos no art. 20 daquela Lei, até o 20º (vigésimo) dia após o encerramento do bimestre, observado o disposto no § 4º deste artigo.

(...)

§4º O Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional e aos órgãos referidos no art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 2000, no mesmo prazo previsto no caput deste artigo, relatório que será apreciado pela CMO, contendo:”

Transcreve-se, para fins de análise, os incisos relacionados:

“I - a memória de cálculo das novas estimativas de receitas e despesas primárias e a demonstração da necessidade da limitação de empenho e movimentação financeira nos percentuais e montantes estabelecidos por órgão;”

Quanto às memórias de cálculo, constatamos que as únicas apresentadas detalhada e consistentemente são aquelas referentes às receitas administradas pela Receita Federal do Brasil – RFB. Nesses casos, é elaborada Nota Metodológica demonstrando os ajustes da base de projeção para o período, decorrentes de arrecadação atípica, e os ajustes nos parâmetros de preço, quantidade e legislação, conforme exigido pelo art. 12 da LRF.

De forma não constante, também são apresentadas as memórias de cálculo das receitas e despesas do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Entretanto, não foram identificadas as memórias de cálculo para as demais receitas primárias ou das



despesas primárias obrigatórias – apenas os valores das novas projeções para o exercício, em caso de alteração de alguma projeção.

Para fins de um panorama geral, foram compiladas as alterações de estimativas apresentadas nos relatórios relativos à programação financeira ou às avaliações bimestrais do período de 2011 a 2014, considerando como escopo para análise as receitas e despesas do RGPS, as receitas não administradas pela RFB, e as despesas relativas à pessoal, aos benefícios da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, ao abono salarial e seguro desemprego, e aquelas relativas a subsídios, subvenções e o PROAGRO. Nesse universo, constatou-se a ocorrência de 121 alterações das estimativas anuais de receita ou despesa primária, mas foram apresentadas apenas 14 memórias de cálculo, representando menos de 12% do total.

Questionada quando do desenvolvimento daquele trabalho de auditoria, a SOF posicionou-se pelo entendimento de que a inclusão de novas memórias de cálculo nos relatórios bimestrais somente seria necessária em caso de alteração metodológica em relação às memórias de cálculo constantes das Informações Complementares ao PLOA de cada exercício; e que a inclusão de demonstrativos que montam a centenas de páginas (317 no PLOA 2014) nos relatórios bimestrais teria efeito contrário ao pretendido, tornando sua leitura mais cansativa e a totalidade de seu conteúdo de mais difícil compreensão.

A equipe de auditoria reforçou a importância das memórias de cálculo, pontuando que, mais do que simples requisito formal, eram instrumentos essenciais para o efetivo controle externo e/ou social das estimativas oficiais de receita e/ou despesa. Além disso, ponderou que as memórias de cálculo apresentadas nas Informações Complementares ao PLOA possuem um grau de detalhamento muito superior ao necessário para o Relatório Bimestral, detalhando as informações por órgão, fonte de recurso e natureza de receita, o que não faz sentido no contexto em questão, onde a análise é feita sobre o orçamento federal como um todo; assim, os demonstrativos devem ser customizados para atender o grau de síntese necessário ao contexto das avaliações bimestrais. Esse entendimento foi acolhido pela SOF, que se comprometeu a iniciar um processo de desenvolvimento e incorporação de memórias de cálculo customizadas aos relatórios bimestrais sempre que ocorrer alterações nas estimativas.

Quanto à segunda exigência presente no inciso, a “*demonstração da necessidade da limitação de empenho e movimentação financeira nos percentuais e montantes estabelecidos por órgão*”, entendemos estar satisfatoriamente atendida pelos relatórios através das seções “RESULTADO DESTA AVALIAÇÃO” e “REDUÇÃO (AMPLIAÇÃO) DOS LIMITES DE EMPENHO E MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA”.

“II - a revisão dos parâmetros e das projeções das variáveis de que tratam o inciso XXV do Anexo II e o Anexo de Metas Fiscais desta Lei;”

A revisão dos parâmetros é apresentada de forma satisfatória nos relatórios, inclusive com comentários a respeito das mudanças realizadas. Nesse ponto, cabe lembrar que a grade de parâmetros é decorrente de análises realizadas pela Secretaria de Política Econômica - SPE do Ministério da Fazenda.



“III - a justificação das alterações de despesas obrigatórias, explicitando as providências que serão adotadas quanto à alteração da respectiva dotação orçamentária, bem como os efeitos dos créditos extraordinários abertos;”

O grau de justificação das alterações de despesas obrigatórias variou durante o período analisado, dependendo ainda da despesa a sofrer alterações. De modo geral, os relatórios forneceram maiores detalhes quanto às alterações mais significativas em termos absolutos, especialmente na ocorrência de muitas alterações de projeção, como nos relatórios referentes ao 5º bimestre.

Não obstante, uma quantidade significativa de alterações é justificada simplesmente como *“Revisão da projeção em função do arrecadado no bimestre”*, o que se mostra demasiadamente resumido, dada a não disponibilização das memórias de cálculo, como foi apontado na análise referente ao inciso I, e também a não justificação dos desvios em função da sazonalidade proposta na projeção, como veremos na análise do inciso IV.

Os créditos extraordinários são apresentados conjuntamente com as despesas obrigatórias, porque sua abertura ou reabertura impacta o resultado primário do exercício da mesma forma que o aumento de uma despesa obrigatória. Na maioria dos casos, são apresentadas justificativas quanto à natureza dos créditos, de modo que as informações apresentadas são satisfatórias em relação ao demandado pelo dispositivo legal.

“IV - os cálculos relativos à frustração das receitas primárias, que terão por base demonstrativos atualizados de que trata o inciso XII do Anexo II desta Lei, e demonstrativos equivalentes, no caso das demais receitas, justificando os desvios em relação à sazonalidade originalmente prevista;”

Primeiramente, para facilidade de consulta, reproduz-se o inciso XII citado acima, constante do “Anexo II – Relação das informações complementares ao projeto de lei orçamentária de 2011”:

“XII - demonstrativo da receita orçamentária nos termos do art. 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal, incluindo o efeito da dedução de receitas extraordinárias ou atípicas arrecadadas no período que servir de base para as projeções, que constarão do demonstrativo pelos seus valores nominais absolutos, destacando-se os seguintes agregados:

a) Receitas Primárias:

- 1. Brutas e líquidas de restituições, administradas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil;*
- 2. Concessões e Permissões, por serviços outorgados, apresentados mês a mês;*
- 3. Compensações Financeiras;*
- 4. Receitas Próprias (Fonte 50) e de Convênios (Fonte 81), por órgão; e*
- 5. Demais Receitas Primárias; e*

b) Receitas Financeiras:

- 1. Operações de Crédito;*
- 2. Receitas Próprias (fonte 80), por órgão; e*
- 3. Demais Receitas Financeiras;”*



Os demonstrativos citados no inciso constam do volume II das “Informações Complementares ao PLOA”. Suas atualizações aparentemente se dão pelo Decreto de Programação Financeira e suas alterações, onde, inclusive, é feito o desdobramento das projeções anuais de receitas em metas bimestrais de arrecadação, conforme exigido pelo art. 13 da LRF.

Como exemplo, reproduzimos a seguir o Anexo VIII – “PREVISÃO DA RECEITA DO GOVERNO FEDERAL – 2011”, referente ao 5º bimestre, conforme consta do Decreto nº 7.622/2011:

R\$ milhões

DISCRIMINAÇÃO	REALIZADA					PREVISTA	TOTAL
	1º Bim.	2º Bim.	3º Bim.	4º Bim.	5º Bim.	6º Bim.	
RECEITA ARRECADADA PELO TESOUREIRO NACIONAL	114.949	117.330	114.054	117.686	117.711	131.677	713.405
ADMINISTRADA PELA RFB (*)	105.699	104.977	102.290	106.206	104.350	114.829	638.351
COTA-PARTE DE COMPENSAÇÕES FINANCEIRAS	5.114	5.839	2.890	6.417	6.183	3.237	29.680
CONTRIBUIÇÃO SEGURIDADE SERVIDORES	1.381	1.395	1.419	1.431	1.461	2.380	9.467
CONCESSÕES E PERMISSÕES	266	27	1.418	67	54	4.051	5.884
DEMAIS	2.489	5.093	6.036	3.565	5.662	7.179	30.024
RECEITA ARRECADADA POR OUTROS ÓRGÃOS	42.976	45.658	45.063	47.749	47.600	69.997	299.042
CONTRIBUIÇÃO DOS EMP. E TRAB. P/SEG. SOCIAL	34.893	36.566	38.652	40.207	40.315	58.149	248.783
CONTRIBUIÇÃO PARA O SALÁRIO EDUCAÇÃO	2.692	1.938	1.991	2.053	2.277	2.673	13.625
FONTES PRÓPRIAS	2.185	2.031	2.139	2.589	2.251	3.408	14.604
CONTRIBUIÇÃO AO FGTS (LC 110/01)	356	479	219	703	482	601	2.839
DEMAIS	2.850	4.643	2.061	2.197	2.275	5.164	19.191
TOTAL	157.925	162.987	159.117	165.435	165.310	201.673	1.012.447

(*) Líquida de restituições e incentivos fiscais.

Fonte: decreto nº 7.622/2011

Observou-se que as atualizações destes demonstrativos nos decretos de programação financeira nem sempre se refletia em justificações nos relatórios bimestrais. Estas últimas, contidas nestes documentos, não faziam nenhuma menção aos decretos, seja em relação à receita realizada/despesa executada, seja em relação às alterações nas metas bimestrais de arrecadação; além disso, muitas vezes não havia justificativa alguma.

Ao não justificar os desvios observados ou as alterações das metas bimestrais de arrecadação, dificulta-se maiores questionamentos quanto à razoabilidade das mesmas ou ainda da manutenção das estimativas de receita/despesa, uma vez que as alterações não são destacadas nos decretos, e as demais fontes de informação onde constam valores realizados não são de conhecimento generalizado do grande público e não trazem informações sobre as estimativas de arrecadação ou dispêndio para o exercício.

Tal opacidade é agravada tanto pela já comentada ausência de memórias de cálculo quando de alteração das estimativas, quanto pela sistemática, adotada na maior parte do período, de trazer para os relatórios apenas as receitas ou despesas que sofreram alteração na estimativa anual, independentemente de ter ocorrido alteração nas metas bimestrais de arrecadação restantes. Considerando o mesmo universo analisado quanto às memórias de cálculo (receitas e despesas do RGPS, as receitas não administradas pela RFB, e as despesas relativas à pessoal, aos benefícios da Lei



Orgânica de Assistência Social – LOAS, ao abono salarial e seguro desemprego, e aquelas relativas a subsídios, subvenções e o PROAGRO) constatou-se entre 2011 e 2014 51 ocorrências de excesso de arrecadação ou frustração de receita superior a 5% da meta bimestral. Entretanto, apenas em 21 casos – 41% – houve alteração na projeção e consequentemente justificção; esta última muitas vezes resumiu-se “A *variação se deve à incorporação da execução dos meses (...)*”, com pequenas variações de texto.

A título de exemplo, elaborou-se quadro apresentando os desvios observados na arrecadação da Contribuição para o Plano de Seguridade do Servidor Público – CPSS do exercício de 2013, com base nas alterações das metas bimestrais desta receita (com a ressalva que, em 2013, em função do atraso na aprovação da LOA, não houve avaliação referente ao 1º bimestre):

Metas bimestrais de arrecadação de CPSS em 2013 e ajustes efetuados (R\$ milhões)

Bimestre		1	2	3	4	5	6	Projeção Anual
Realizado 2012		1.423	1.444	1.508	1.444	1.461	2.213	9.493
Programação Financeira	Meta Bimestral	1.457	1.592	1.834	1.756	1.769	3.137	11.545
2ª Avaliação	Meta Bimestral	1.457	1.530	1.834	1.756	1.769	3.199	11.545
	Ajustes	-	-62	-	-	-	62	-
3ª Avaliação	Meta Bimestral	1.457	1.530	1.723	1.756	1.769	3.310	11.545
	Ajustes	-	-	-111	-	-	111	-
4ª Avaliação	Meta Bimestral	1.457	1.530	1.723	1.560	1.769	3.506	11.545
	Ajustes	-	-	-	-196	-	196	-
5ª Avaliação	Meta Bimestral	1.457	1.530	1.723	1.560	1.572	3.703	11.545
	Ajustes	-	-	-	-	-197	197	-
Realizado 2013		1.457	1.530	1.723	1.560	1.572	2.329	10.171

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com base no Decreto nº 7.995/2013 e alterações.

Obs.: valores em negrito são os valores efetivamente arrecadados.

Como pode ser observado, a resposta às seguidas frustrações de receita foi a transferência desta “diferença” para a meta do último bimestre, mantendo a projeção anual inalterada. Não foi apresentada qualquer justificativa nos Relatórios Bimestrais, uma vez que a estimativa de arrecadação anual se manteve inalterada durante todo o exercício. Entende-se que se a projeção estivesse disponível com os detalhes trazidos acima, fatalmente o comportamento das projeções seria questionado diante da realização da receita no exercício anterior e das realizações parciais apuradas em cada bimestre.

No quadro a seguir demonstramos a relação entre o que foi projetado/realizado em um determinado bimestre de 2013 para a receita da CPSS e o que foi realizado no mesmo bimestre em 2012, bem como o comportamento da projeção do 6º bimestre de 2013 em relação ao 5º, nos vários momentos ao longo do ano de 2013, levando em consideração a readequação da projeção do 6º bimestre em função da frustração de receita ao longo do exercício.



Aumento % da arrecadação de CPSS projetado para 2013

Aumento projetado em relação ao mesmo bimestre no exercício anterior							Aumento projetado da arrecadação no 6º bimestre em relação ao bimestre imediatamente anterior
Marco\ Bimestre	1	2	3	4	5	6	51,47%
PG	2,39%	10,25%	21,62%	21,61%	21,08%	41,75%	77,33%
2	2,39%	5,96%	21,62%	21,61%	21,08%	44,55%	80,84%
3	2,39%	5,96%	14,26%	21,61%	21,08%	49,57%	87,11%
4	2,39%	5,96%	14,26%	8,03%	21,08%	58,43%	98,19%
5	2,39%	5,96%	14,26%	8,03%	7,60%	67,33%	135,56%
6	2,39%	5,96%	14,26%	8,03%	7,60%	5,26%	48,18%

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com base no Decreto nº 7.995/2013 e alterações.

Obs.: valores em negrito são os valores efetivamente arrecadados.

Da análise do estudo acima, percebe-se que os aumentos de arrecadação projetados na Programação Financeira, da ordem de 20%, em média, em relação ao realizado no mesmo bimestre do exercício anterior, não estavam se cumprindo, sendo que o aumento médio efetivo observado foi de pouco mais de 7%.

Adicionalmente, caso o detalhamento existisse, chamaria atenção a sazonalidade proposta no desmembramento da projeção anual. Isto tanto pelo aumento projetado da arrecadação do último bimestre em relação ao mesmo período do exercício anterior ser superior a 40% (quase o dobro do aumento previsto nos demais bimestres) quanto pela arrecadação inicialmente prevista ser 77% superior à do bimestre imediatamente anterior, quando o padrão histórico observado nos anos anteriores foi de um incremento da ordem de apenas 50%.

Com a prática adotada, de utilizar a projeção do 6º bimestre de 2013 para a readequação diante das sucessivas frustrações de arrecadação ao longo do ano, a situação descrita acima foi apenas se agravando, com os percentuais subindo para 67% (comparação com execução no 6º bimestre de 2012) e 136% (comparação com o 5º bimestre de 2013), enquanto que o valor efetivamente arrecadado apresentou incremento de 5% (comparação com execução no 6º bimestre de 2012) e 48% (comparação com o 5º bimestre de 2013).

A Secretaria de Orçamento Federal argumentou, inicialmente, que o dispositivo exige apenas que os cálculos relativos à frustração tenham por base os demonstrativos, e não que façam referência explícita a eles. Entende, ainda, que eventuais referências só devam ser feitas quando houver mudança metodológica ou fato atípico a ser destacado, em função tanto da extensão e detalhamento dos demonstrativos citados, quanto pelo tempo exíguo para a elaboração do relatório Bimestral, e que, na ausência de um fato notável, o silêncio no Relatório indica satisfatoriamente a manutenção metodológica da estimativa.

Ponderou também que muitas vezes a justificativa está presente nos relatórios, mas é de difícil identificação por estar inserido em meio a outras informações, citando, como exemplo justificativa de desvio quando da ocorrência de fatos julgados importantes, a pág. 18 do Relatório Bimestral do 3º Bimestre de 2014, onde a Receita Federal do Brasil detalha os efeitos estimados da prorrogação da redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) sobre diversos produtos.

A equipe de auditoria opinou que a análise do achado depende fundamentalmente da interpretação do inciso à luz de seu contexto (o processo de



limitação de empenho para os Poderes) e do conceito de frustração de receitas, como analisado a seguir.

O Manual de Demonstrativos Fiscais define a frustração de receitas ou de arrecadação como o “*saldo negativo das diferenças, acumuladas mês a mês, entre a arrecadação prevista, considerando-se a tendência do exercício, e a realizada*”. A demonstração desta frustração, portanto, está intrinsecamente ligada às metas bimestrais de arrecadação, desdobradas das projeções anuais conforme exigido pelo art. 13º da LRF. Assim, manteve-se o posicionamento de que, embora de fato não seja obrigatória a referência explícita aos demonstrativos citados no dispositivo, alguma apresentação e/ou contextualização dos valores efetivamente arrecadados faz-se necessária para seu cumprimento.

Mais ainda, manteve-se também o posicionamento quanto à necessidade de justificativa quando da manutenção da projeção anual através da compensação das eventuais frustrações por aumentos equivalentes da arrecadação prevista nos últimos bimestres, como exemplificado acima com a receita da Contribuição para o Plano de Seguridade do Servidor Público (CPSS). Tal necessidade decorre tanto do fato da frustração estar caracterizada, quanto pela evidente necessidade de justificação de estimativas de arrecadação futura destoantes da sazonalidade histórica e com desvios significativos frente ao originalmente previsto¹.

Posteriormente, a SOF admitiu haver espaço para melhorias na apresentação e justificação de alterações significativas da sazonalização de arrecadação frente ao originalmente previsto, e comprometeu-se em aperfeiçoar os relatórios bimestrais.

“V - a estimativa atualizada do superávit primário das empresas estatais, acompanhada da memória dos cálculos referentes às empresas que responderem pela variação.”

As únicas estimativas apresentadas são aquelas constantes dos relatórios de programação financeira. Em todos os Relatórios Bimestrais ao longo do período analisado (2011 a 2014) a mensagem permanece a reproduzida abaixo:

“Ficam mantidas as projeções constantes do Anexo IV do relatório de avaliação de receitas e despesas primárias encaminhado à Comissão Mista de que trata o § 1º do art. 166 da Constituição por meio da Mensagem nº (...)”

Entretanto, não obstante a projeção monotônica de superávit zero, em todos os exercícios analisados, houve desvios significativos inclusive em relação às metas quadrimestrais. Contudo, não se identificou nenhuma justificativa.

Em que pese a pouca materialidade dos valores absolutos dos desvios apresentados ao final de cada exercício (superávit de R\$ 579 milhões em 2011 e déficits de R\$ 1,06 bilhão e de R\$ 544 milhões em 2012 e 2013, respectivamente), a LDO determina que as estimativas sejam atualizadas, em função da necessidade do Governo Central de compensar eventuais déficits apresentados pelas estatais, o que implicaria em redução dos limites de empenho dos Poderes ou alteração no Programa de Dispêndios Globais – PDG.

¹ Embora o inciso exija justificar os “*desvios em relação à sazonalidade originalmente prevista*”, entendemos que o termo “sazonalidade”, no contexto do dispositivo legal, esteja se referindo às metas bimestrais de arrecadação.



A SOF manifestou-se alegando aderir estritamente ao dispositivo legal, informando que se manteve a projeção elaborada quando da Programação Financeira de cada exercício, e que a acurácia da projeção deve ser sempre buscada, mas que a lei exige apenas que conste a estimativa atualizada do resultado primário das estatais federais, o que de fato ocorreu.

A equipe de auditoria divergiu do argumento apresentado, entendendo que todo o processo de ajuste imposto pelo art. 9º da LRF (e, por consequência, pelo conjunto de dispositivos analisado) pressupõe que as estimativas de receita e despesa sejam aderentes a sua real execução. Além disso, em que pese a consideração quanto a impossibilidade de uma acurácia perfeita na projeção, espera-se uma busca contínua pelo aumento da precisão e, para tanto, não parece desarrazoado conjecturar que esta, estando atualizada, deva incorporar os valores já realizados. Considerando a magnitude dos desvios relativos observados, os valores inicialmente considerados na memória de cálculo e das metas quadrimestrais fixadas dificilmente estariam estáticos, demandando assim a publicação da estimativa atualizada e sua respectiva memória de cálculo para fins de transparência e fiel cumprimento do dispositivo legal, não obstante a baixa materialidade da projeção.

Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais – Relatório Quadrimestral

Os requisitos para o Relatório Quadrimestral também se mantiveram constantes nas Leis de Diretrizes Orçamentárias ao longo do período analisado, e são elencados como incisos do §1º dos artigos 126, 124, 113 e 111 das LDOs 2011 a 2014, respectivamente. Para permitir uma referência rápida, transcreve-se a seguir o *caput* do artigo inserido na Lei nº 12.309, de 09/08/2010 (LDO 2011) e os incisos em questão antes de cada análise:

“Art. 126. Para fins de realização da audiência pública prevista no art. 9º, § 4º, da Lei Complementar nº 101, de 2000, o Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional, até 3 (três) dias antes da audiência ou até o último dia dos meses de maio, setembro e fevereiro, o que ocorrer primeiro, relatórios de avaliação do cumprimento da meta de superávit primário, com as justificativas de eventuais desvios e indicação das medidas corretivas adotadas.

§ 1º Os relatórios previstos no caput deste artigo conterão também:”

“I - os parâmetros constantes do inciso XXV do Anexo II desta Lei, esperados e efetivamente observados, para o quadrimestre e para o ano;”

Esta exigência está muito bem atendida, estando presente nos Relatórios uma recapitulação das alterações na programação orçamentária até aquele momento, com resumos bem detalhados do constante em cada Relatório Bimestral, e também, em Anexo, tabela com a evolução das projeções dos parâmetros macroeconômicos e com o valor efetivamente realizado até aquele momento.

“II - o estoque e o serviço da dívida pública federal, comparando a observada ao final de cada quadrimestre com a do início do exercício e a do final do quadrimestre anterior;”

Esta determinação legal também foi corretamente seguida, estando consignado em cada relatório por meio do Anexo 4, que é subdividido nos itens ‘A – Comparação:



posição ao final do quadrimestre frente à posição no final do quadrimestre anterior’ e ‘B - Comparação: posição ao final do quadrimestre frente à posição no início do exercício’.

“III - o resultado primário obtido até o quadrimestre, discriminando, em milhões de reais, receitas e despesas, obrigatórias e discricionárias, no mesmo formato da previsão atualizada para todo o exercício.”

O comando legal é cumprido por meio do Anexo 5 do Relatório Quadrimestral. Entretanto, não obstante o cumprimento estrito do dispositivo, notou-se uma perda considerável de transparência a partir do relatório referente ao 3º quadrimestre de 2013, como será analisado a seguir.

Possibilidade de incremento da transparência do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias e do Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais.

Embora já tenha sido analisada a conformidade do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias e do Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais com as exigências derivadas de dispositivos inseridos nas Leis de Diretrizes Orçamentárias, conforme detalhado na seção anterior, percebeu-se a necessidade de analisar os relatórios de forma mais abrangente, a partir de uma interpretação mais ontológica da LRF, a qual trouxe para a gestão fiscal o conceito de transparência.

Consideramos que a fonte mais importante para balizar esta avaliação é o §1º do art. 1º, o qual manifesta explicitamente o *mens legis*, o “espírito” da LRF, e resume a perspectiva desejada sobre a lida com as contas públicas:

“A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar” [grifo nosso].

De forma complementar, há ainda ao *mens legislatoris* – a intenção do legislador. Importa, assim, registrar trecho da Exposição de Motivos Interministerial nº 106/MPOG/MF/MPAS relativa à LRF:

“Tão importante quanto as normas que regulam a aplicação dos recursos públicos é a permanente fiscalização da sociedade sobre os atos daqueles a quem foi confiada a responsabilidade de geri-los. (...) O tratamento dispensado a essa matéria visa consagrar, no plano legal, os princípios da divulgação e acesso amplos a informações confiáveis, abrangentes, atualizadas e comparáveis sobre as contas públicas dos três níveis de governo, incluindo os objetivos e metas da política fiscal, as projeções que balizam os orçamentos públicos, entre outros aspectos relevantes. Cabe notar que a experiência internacional sobre códigos de finanças públicas, bem como a literatura a esse respeito, indica ser a transparência um dos instrumentos mais eficazes para a disciplina fiscal” [grifo nosso].

Finalmente, pode-se recorrer também aos padrões internacionais de transparência orçamentária e fiscal, como os estabelecidos pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Identificaram-se as seguintes questões quanto à transparência dos relatórios:



- um grau crescente de sintetização das informações, tanto em relação às projeções quanto em relação aos valores efetivamente arrecadados e/ou gastos; e

- mudanças quanto à forma de agregação das despesas, tanto entre o Relatório Bimestral e o Relatório Quadrimestral como também no tempo.

Estas tendências vão de encontro ao princípio de comparabilidade esposto pela LRF. Nos relatórios bimestrais, a perda de detalhamento ocorreu ao longo de três grandes etapas:

- Até 2008: Foram listadas **todas** as receitas não administradas pela RFB e despesas obrigatórias; as alterações eram justificadas com maior detalhamento e profundidade (detalhamento da projeção de dividendos por empresa, detalhamento da cota-parte de compensações financeiras por setor, etc);
- De 2009 a 06/2014: Todas as receitas não administradas foram listadas se houve alteração em pelo menos uma delas; quanto às despesas obrigatórias, somente foram exibidas aquelas onde houve alteração na estimativa anual; e
- A partir de 06/2014: As receitas não administradas são apresentadas de forma agregada em uma única linha, sem qualquer detalhamento, mesmo quando há alterações – estas ou são individualizadas textualmente (4ª Avaliação) ou nem mesmo isso (5ª Avaliação).

De forma a exemplificar o descrito anteriormente, copia-se a seguir trecho do Relatório apresentado na 5ª avaliação de 2014.



Discriminação	R\$ milhões		
	Avaliação 4º Bimestre (a)	Avaliação 5º Bimestre (b)	Diferença (c = b - a)
I. RECEITA TOTAL	1.293.708,4	1.245.324,5	(48.383,9)
Receita Administrada pela RFB/MF, líquida de Incentivos Fiscais, exceto RGPS	765.628,1	747.898,2	(17.729,9)
Imposto de Importação	37.482,1	37.768,4	286,3
IPI	49.531,0	50.250,7	719,7
Imposto sobre a Renda, líquido de incentivos fiscais	297.457,9	288.010,4	(9.447,4)
IOF	30.468,1	30.263,6	(204,6)
COFINS	199.973,2	197.474,8	(2.498,4)
PIS/PASEP	52.729,2	52.228,8	(500,4)
CSLL	67.674,7	63.916,2	(3.758,5)
CIDE - Combustíveis	24,1	23,8	(0,4)
Outras Administradas pela RFB/MF	30.287,8	27.961,5	(2.326,3)
Arrecadação Líquida para o RGPS	346.839,4	346.339,4	(500,0)
Receitas Não-Administradas pela RFB/MF	181.240,9	151.086,9	(30.154,0)
II. TRANSF. A ESTADOS E MUNICÍPIOS	209.742,8	199.730,8	(10.012,0)
III. RECEITA LÍQUIDA (I - II)	1.083.965,5	1.045.593,6	(38.371,9)

Fontes: RFB/MF; SOF/MP; STN/MF
Elaboração: SOF/MP

5.1. Receitas Administradas pela RFB/MF, exceto Contribuição para o RGPS

29. A memória de cálculo de todas as receitas administradas pela RFB/MF encontra-se no Anexo deste relatório.

5.2. Receitas Não - Administradas pela RFB/MF

30. A variação negativa na projeção desse grupo de receitas, no valor de R\$ 30,2 bilhões, concentrou-se basicamente nas estimativas de Concessões, Cota-Parte das Compensações Financeiras, Operações com Ativos e Demais receitas. Tal variação se deve à incorporação de dados realizados até outubro e atualização de parâmetros.

Fonte: Relatório Bimestral referente à 5ª Avaliação de 2014.

Como se pode notar, sequer houve a individualização do corte de R\$ 30,2 bilhões por receita, restando completamente prejudicada uma avaliação externa sobre a qualidade das estimativas oficiais de dividendos e demais receitas, para as quais não há individualização no decreto de programação financeira; e o leitor que se ater tão somente ao Relatório Bimestral fica sem qualquer informação sobre a composição da frustração.

Quanto aos relatórios quadrimestrais, as imagens a seguir apresentam a mudança observada entre o último quadrimestre dos exercícios de 2012 e 2013. A imagem abaixo é parte do Anexo 05 do relatório de 2012:



INDICADORES	Realizado Jan-Dez/2012
4. DESPESAS	496.398,4
4.1 Despesas Não Discricionárias, exceto RGPS	291.507,1
4.1.1 Pessoal e Encargos Sociais	188.394,5
4.1.2 Abono e Seguro-Desemprego	38.878,9
4.1.3 LOAS	29.207,4
4.1.4 Benefícios de Legislação Especial	340,4
4.1.5 Sentenças Judiciais	3.373,7
4.1.6 Compensação aos Estados Exportadores	3.900,0
4.1.7 Fundo Constitucional do DF	865,7
4.1.8 Fundeb - Complementação	10.372,2
4.1.9 Subvenções Econômicas / Subsídios / Proagro	7.597,0
4.1.10 Créditos Extraordinários	2.763,7
4.1.11 Doações, Convênios e Anistiados	749,2
4.1.12 Fabricação de Cédulas e Moedas	1.003,7
4.1.13 FGTS	355,5
4.1.14 Transferências ANA e Fundos FDA / FDNE	1.895,0
4.1.15 Apoio Financeiro aos Municípios/Estados	0,0
4.1.16 Ressarcimento Estados/Municípios Combustíveis Fósseis	20,0
4.1.17 Desoneração M.P. nº 563/2012	1.790,0
4.2 Despesas Discricionárias - Todos os Poderes	204.891,3
5. FUNDO SOBERANO DO BRASIL	12.400,0
6. RESULTADO DO TESOURO (3-4+5)	129.353,7
7. RESULTADO DA PREVIDÊNCIA (7.1-7.2)	-40.824,8
7.1 Arrecadação Líquida INSS	275.764,7
7.2 Benefícios da Previdência	316.589,5
8. Ajuste Metodológico - Itaipu /²	1.313,8
9. Discrepância Estatística /³	-3.756,6
10. RESULTADO DO GOVERNO CENTRAL (6+7+8+9)	86.086,0
11. AÇÕES NO ÂMBITO DO PAC /⁴	39.306,9
12. RESULTADO DAS EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS	-1.056,0
13. RESULTADO DO GOVERNO FEDERAL (10+12) (*)	85.030,0

Fonte: Relatório Quadrimestral do terceiro quadrimestre de 2012.

A imagem a seguir se refere ao relatório de 2013 - todas as despesas não discricionárias, à exceção das relativas à 'Pessoal e Encargos Sociais', que no exercício de 2012 foram detalhadas em 16 categorias, foram reduzidas a uma só, 'Outras Correntes e de Capital – Não discricionárias':



Tabela A.5.1: Resultado primário realizado do Governo Federal – Janeiro a dezembro de 2013, R\$ Milh

DISCRIMINAÇÃO	Realizado Jan-Dez R\$ mi	Decreto 8.143/2013 R\$ mi	Desvio R\$ mi
1. RECEITA TOTAL	871.840,7	892.651,4	-20.810,6
1.1 Receita Arrecadada pelo Tesouro Nacional	821.658,5	826.713,1	-5.054,5
1.1.1 Administradas pela RFB/MF ^{/1}	719.196,8	713.891,6	5.305,2
1.1.2 Cota-parte de Compensações Financeiras	36.450,8	38.007,0	-1.556,1
1.1.3 Plano de Seguridade do Servidor	10.171,4	11.544,7	-1.373,2
1.1.4 Concessões	22.072,6	23.912,1	-1.839,5
1.1.5 Demais	33.766,9	39.357,6	-5.590,8
1.2 Receita Arrecadada por Outros Órgãos	50.182,2	65.938,3	-15.756,1
1.2.1 Salário Educação	16.562,2	20.299,5	-3.737,3
1.2.2 Receita Própria (fontes 50 e 81)	13.202,5	13.733,9	-531,4
1.2.3 Demais	20.417,5	31.904,8	-11.487,4
2. TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS E MUNICÍPIOS	181.820,9	185.191,6	-3.370,7
2.1 FPE/FPM/IPI-EE	143.921,4	144.994,3	-1.072,9
2.2 Demais	37.899,5	40.197,3	-2.297,8
3. RECEITA LÍQUIDA (1-2)	690.019,8	707.459,8	-17.440,0
4. DESPESAS	563.091,6	593.317,6	-30.225,9
4.1 Pessoal	205.152,9	202.412,2	2.740,8
4.2 Outras Correntes e de Capital	357.938,7	390.905,4	-32.966,7
4.2.1 Não Discricionárias	128.828,8	133.261,6	-4.432,8
4.2.2 Discricionárias - Todos os Poderes	229.109,9	257.643,8	-28.533,9
5. RESULTADO DO TESOUREO (3-4)	126.928,2	114.142,2	12.786,0
6. RESULTADO DA PREVIDÊNCIA (6.1-6.2)	-49.856,1	-41.106,1	-8.750,0
6.1 Arrecadação Líquida INSS	307.147,0	314.474,2	-7.327,3
6.2 Benefícios da Previdência	357.003,1	355.580,3	1.422,8
7. AJUSTE METODOLÓGICO - ITAIPU ^{/2}	858,4	0,0	858,4
8. DISCREPÂNCIA ESTATÍSTICA ^{/3}	-2.639,7	0,0	-2.639,7
9. RESULTADO PRIMÁRIO DO OFSS (5+6+7+8)	75.290,7	73.036,1	2.254,6
10. RES. PRIMÁRIO DAS EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS	-543,8	0,0	-543,8
11. RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO FEDERAL (9+10)	74.746,9	73.036,1	1.710,8
12. AÇÕES NO ÂMBITO DO ART. 3º DA LDO-2013 ^{/4}	35.053,9	35.053,9	0,0
13. RES. PRIMÁRIO - CUMPRIMENTO LDO-2013 (11+12)	109.800,8	108.090,0	1.710,8

Fonte: Relatório Quadrimestral do terceiro quadrimestre de 2013.

Essa sintetização é particularmente agravada porque, no caso das despesas, não há o desdobramento da projeção em estimativas bimestrais nos anexos dos decretos de programação financeira, e nem sua atualização com o realizado a cada bimestre; mais ainda, pela falta de bases comparáveis. A única outra publicação comparável é o Resultado do Tesouro Nacional, que é publicado mensalmente, mesmo este com pequenas diferenças entre os valores apresentados, embora ambos os relatórios tragam os valores pagos pelo critério ‘Acima da Linha’ (critério caixa).

A tabela a seguir apresenta algumas das diferenças observadas:



Receita/ Despesa	2011			2012		
	RTN	Quadrimestral	Diferença	RTN	Quadrimestral	Diferença
CPSS	11.317	9.292	21,8%	11.494	9.493	21,1%
Cota-Parte de Compensações Financeiras	29.586	29.586	0,0%	35.723	34.131	4,7%
Pessoal	179.277	181.441	-1,2%	186.097	188.395	-1,2%
Subsídios/ Subvenções Econômicas	10.517	6.717	56,6%	11.272	7.597	48,4%

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com base no RTN 2014 e os Relatórios de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do 3º quadrimestre de 2011 e 2012.

Questionada, a STN respondeu que “*Diferentes estatísticas podem utilizar formas de agregação diferentes, usar critérios contábeis distintos (exemplo: critério caixa versus critério de competência) ou seguir padrões de estatísticos diversos. No caso específico citado, o resultado “acima-da-linha” do RTN e o Relatório Quadrimestral de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais, ambos da STN, apresentam as despesas no estágio de pagamento efetivo (critério caixa), tendo como objetivo calcular a evolução de receitas e despesas para fins de apuração do resultado primário do exercício. (...) A escolha da estatística a ser utilizada depende do objetivo. No âmbito da STN, podem ser: os dados do RTN, se a intenção for verificar a evolução histórica dos indicadores; ou os dados do Relatório Quadrimestral, se o objetivo for comparar os resultados fiscais com a meta da LDO no ano. Cabe destacar que esses dois relatórios (RTN e Quadrimestral) apresentam os mesmos dados pelo critério de caixa, porém com agregações de linhas diferentes*”.

A disponibilização voluntária, pela SOF, das ‘Estatísticas Fiscais’ veio a mitigar de forma significativa essa questão. Entretanto, os dados disponibilizados utilizam critério contábil diverso, em especial no caso das despesas, para a qual é utilizada a liquidação, ao contrário do RTN e do Relatório Quadrimestral. Essa diversidade de critério pode causar diferenças significativas, a depender da despesa, como no caso dos subsídios e subvenções econômicas, o que pode dificultar eventuais análises.

Quanto às mudanças na forma de agregação dos dados, pode-se citar como exemplos a agregação, no exercício de 2011, das despesas referentes à ‘Doações, Convênios’ com a relativa à ‘Anistiados’ no Relatório Quadrimestral, enquanto que nos Relatórios Bimestrais estas despesas são individualizadas; ou ainda, de forma similar, a agregação das despesas ‘Transferências ANA’ e ‘Fundos FDA/FDNE’. Em função da agregação, a avaliação pela sociedade da confiabilidade das projeções restou comprometida, uma vez que não era possível comparar as projeções elaboradas a cada bimestre com o efetivamente realizado.

Para além destas questões, passa-se agora a uma análise de possibilidades de melhoria dos relatórios à luz dos princípios da LRF, detectadas pela equipe de auditoria quando da realização do trabalho.

Confiabilidade:

O item 1.1.1.2 deste relatório apresenta uma análise detalhada das questões atinentes às projeções elaboradas dentro do escopo da auditoria. Resumidamente, ocorreu de forma sistemática a compensação de parte significativa das frustrações de receita a cada bimestre pela projeção de aumentos equivalentes de arrecadação nos



bimestres à frente, em especial no último bimestre, independentemente da sazonalidade de cada receita; e a postergação de ajustes na projeção de despesas obrigatórias, apesar da execução mensal exceder o previsto e da clara tendência do gasto ultrapassar a projeção. Estas práticas, por sua vez, prejudicam a identificação da real necessidade de limitação de empenho das despesas discricionárias, o que leva a crer que existe espaço significativo para evolução dos procedimentos e dos controles administrativos, objetivando uma maior efetividade das estimativas de receitas e despesas.

Atualização e Comparabilidade:

A equipe de auditoria considerou ser esta a questão central para avanços quanto à transparência dos relatórios e, como consequência, uma melhoria na qualidade e confiabilidade dos mesmos em função de um maior escrutínio público e um efetivo controle social.

Pontuou-se que a atual “divisão” estabelecida nos relatórios – onde os Relatórios Bimestrais trazem apenas projeções e os Relatórios Quadrimestrais trazem os valores realizados – dificultando a comparabilidade dos dados e uma avaliação do público externo quanto à qualidade e razoabilidade das estimativas, uma vez que tem de navegar entre relatórios distintos e analisar dados referentes a períodos diferentes, recorrendo ainda aos anexos dos decretos de programação orçamentária para conseguir todas as informações necessárias. Há, também, a questão da tempestividade: mesmo que se disponha a fazer tudo isso, o cidadão só poderá fazê-lo após maio, setembro e, finalmente, fevereiro do exercício seguinte.

Para solucionar essas questões, propôs-se que os relatórios bimestrais contivessem as informações hoje constantes apenas dos anexos de programação financeira, estendendo o desdobramento das estimativas em bimestres, hoje restrito às receitas, também às despesas, e justificassem os desvios observados nesse período ao manter e/ou alterar as projeções anuais; um segundo avanço seria possibilitar a comparação com o mesmo período do ano anterior, preferencialmente após ajustes de base em função de eventos não recorrentes, devidamente documentados. Inclusive, destacou-se que a OCDE indica entre suas melhores práticas para a transparência orçamentária que os relatórios “*devem conter os valores arrecadados e gastos em cada período e o acumulado no ano. A comparação deve ser feita com as estimativas de receita e despesa para o mesmo período. Quaisquer ajustes às projeções originais devem ser mostrados separadamente*”.²[tradução livre]

Mais ainda, apresentou-se sugestão para que as memórias de cálculo das projeções trouxessem as hipóteses utilizadas na estimativa (por exemplo, como se chegou a uma determinada estimativa de beneficiários do seguro desemprego). Esses dados não financeiros poderiam ser atualizados a cada relatório, ou ser indicado o *site* onde tal informação esteja atualizada e disponível para o público externo.

Finalmente, aventou-se a disponibilização, em formato aberto e acessível, de séries históricas mensais na mesma forma de agregação e contabilização dos relatórios,

² OECD Best Practices for Budget Transparency: “*They should contain the amount of revenue and expenditure in each month and year-to-date. A comparison should be made with the forecast amounts of monthly revenue and expenditure for the same period. Any in-year adjustments to the original forecast should be shown separately.*”



em nível suficientemente analítico (utilizando o princípio de Pareto como guia para balizar o grau de síntese), e contendo também a evolução das projeções e estimativas de cada receita e despesa ao longo de cada exercício.

A SOF, após debate inicial sobre o mérito da primeira recomendação proposta pela CGU, apontou a impossibilidade de implementação nos moldes propostos, em função dos valores realizados de receitas e despesas ainda não estarem completamente apurados no SIAFI quando da elaboração dos Relatórios Bimestrais; e que a utilização de resultados parciais uma semana antes da publicação do Resultado do Tesouro Nacional não seria conveniente não só pela antecipação dos valores, como também pelos questionamentos que seriam levantados por eventuais divergências entre eles.

Não obstante, a SOF concordou em disponibilizar em formato aberto as séries históricas mensais na mesma forma de agregação e contabilização dos relatórios bimestrais, contendo também a evolução das projeções e estimativas de cada receita e despesa ao longo de cada exercício.

Quanto aos demais apontamentos a SOF se comprometeu a incluir nos instrumentos fiscais sob sua gestão, referências (através de hiperlinks, notas de rodapé, anexos ou outras formas apropriadas) aos demais demonstrativos e/ou instrumentos (informações complementares ao PLOA, resultado do Tesouro Nacional, decretos de programação financeira) bem como às fontes originais dos dados, se estes estiverem disponíveis em sites ou publicações regulares dos órgãos responsáveis.

Resultados posteriores à auditoria

Registre-se que a SOF concordou com os argumentos levantados pela equipe de auditoria e já reverteu de maneira significativa a perda de detalhamento apontada, conforme pode ser observado nos Relatórios do 2º Bimestre e do 1º Quadrimestre de 2015. No primeiro, voltou a apresentar as receitas não administradas pela RFB de forma desagregada, bem como passando a apresentar a lista completa das estimativas de despesas primárias, incluindo aquelas sem alteração. Além disso, passou a publicar a totalidade da Grade de Parâmetros, permitindo um acompanhamento mais próximo de algumas variáveis macroeconômicas – anteriormente, variáveis como a variação da massa salarial só eram disponibilizadas nos Relatórios Quadrimestrais. Já no segundo, o Anexo 5 do Relatório voltou a exibir os valores realizados das receitas não administradas pela RFB e das despesas obrigatórias de forma desagregada.

1.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Falhas no processo de projeções de receitas e estimativas de despesas primárias do Governo Federal.

A fim de avaliar os processos relativos à gestão fiscal do governo federal a cargo da SOF, analisou-se a tempestividade dos ajustes e a aderência das estimativas à sazonalidade histórica das respectivas receitas/despesas.

Uma vez que os Relatórios Bimestrais apresentam apenas as estimativas anuais de receita e despesa, torna-se crucial para o cumprimento das metas fiscais que estas apresentem uma aderência satisfatória face à efetiva tendência do exercício.



Mais ainda, as estimativas também devem ser aderentes com o comportamento histórico da receita ou despesa, especialmente porque muitas rubricas possuem uma maior concentração de arrecadação ou desembolso no final do exercício, o que exacerba naturalmente o risco orçamentário. De tal exigência decorre o requisito legal imposto pela Lei 4.320/64 e reforçado pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que dispõe que “*As previsões de receita (...)serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas*”.

Ressalta-se também que a contabilidade pública está abarcada pela regulamentação do Conselho Federal de Contabilidade (CFC), que, por meio da Resolução CFC nº 750/1993 consagrou os princípios de contabilidade, de observância obrigatória. Dentre tais princípios está o princípio da prudência, assim definido:

“Art. 10. O Princípio da PRUDÊNCIA determina a adoção do menor valor para os componentes do ATIVO e do maior para os do PASSIVO, sempre que se apresentem alternativas igualmente válidas para a quantificação das mutações patrimoniais que alterem o patrimônio líquido.

Parágrafo único. O Princípio da Prudência pressupõe o emprego de certo grau de precaução no exercício dos julgamentos necessários às estimativas em certas condições de incerteza, no sentido de que ativos e receitas não sejam superestimados e que passivos e despesas não sejam subestimados, atribuindo maior confiabilidade ao processo de mensuração e apresentação dos componentes patrimoniais.”

Após uma análise do comportamento das principais projeções de receitas quanto à criticidade (a magnitude dos desvios observados) e da materialidade (a ordem dos valores envolvidos) ao longo do período de 2011 a 2014, definiu-se como escopo o seguinte conjunto de rubricas:

- Receitas Previdenciárias;
- Receitas não administradas pela Receita Federal do Brasil (RFB):
 - Concessões;
 - Contribuição para o Plano de Seguridade do Servidor Público;
 - Salário-Educação;
 - Receitas Próprias;
 - Cota-parte de Compensações Financeiras;
 - Dividendos;
 - Demais Receitas; e
 - Operações com Ativos.
- Despesas obrigatórias:
 - Benefícios Previdenciários;
 - Abono Salarial e Seguro Desemprego;
 - Benefícios da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e Renda Mensal Vitalícia;



- Desembolsos dos Fundos de Desenvolvimento Regionais (FDA, FDNE e FDCO); e
- Créditos Extraordinários.

Uma avaliação mais aprofundada da evolução das estimativas anuais dessas receitas e despesas quanto à aderência das estimativas com a sua efetiva arrecadação/dispêndio e com seu comportamento histórico constatou problemas em ambos os enfoques, como resumido na tabela ‘Tipologia das questões encontradas, por rubrica’, a seguir:

Tipologia das questões encontradas, por rubrica

Rubrica	Intempestividade ³	Sazonalização ⁴	Outros ⁵
Receita Previdenciária	x	x	
Benefícios Previdenciários	x		x
Concessões			
CPSS	x	x	
Salário Educação		x	
Receitas Próprias			
Compensações Financeiras	x	x	
Dividendos	x		
Demais Receitas	x	x	
Operações com Ativos	x		x
Pessoal			
LOAS & RMV	x		
Abono & Seguro	x		
Créditos Extraordinários			x
FDA/FDNE/FDCO			x

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

Quanto à sazonalização, evidenciou-se uma tendência de descolamento de algumas estimativas frente ao comportamento histórico das rubricas ao longo dos bimestres de cada exercício. Este problema foi especialmente percebido nas projeções referentes à arrecadação do último bimestre do ano, na maioria das vezes evidenciando superestimativa. Tal característica se apresentou de modo mais facilmente observável nas projeções referentes à ‘Receitas Previdenciárias’ (2011 a 2014), ‘CPSS’ (2011 a 2014), ‘Salário Educação’ (2011 e 2013) e ‘Compensações Financeiras’ (2012 a 2014).

³ Considerada como a ausência de reestimativa (ou sua ocorrência tardia) de receita ou despesa, em função dos saldos entre a arrecadação/execução prevista e a realizada, considerada a tendência do exercício.

⁴ Considerada como a não aderência do desdobramento em meses ou bimestres, relativo à estimativa anual de receita ou despesa, com o seu comportamento histórico.

⁵ Os problemas apontados são de natureza específica: em Benefícios Previdenciários, identificou-se a imprevisão, na estimativa constante da programação financeira de 2014, do montante relativo aos precatórios, falha essa corrigida apenas em novembro; em Operações com Ativos, trata-se da ausência de documentação ou estudos que fundamentassem as estimativas; em Créditos Extraordinários e nos Fundos de Desenvolvimento Regional, a equipe de auditoria defendeu a adoção de uma provisão no âmbito do espaço fiscal.



A título de exemplo, replica-se a seguir parte da análise referente às rubricas ‘Compensações Financeiras’ e ‘CPSS’ constante do Relatório de Auditoria CGU nº 201317455.

Iniciando-se pela análise dos valores arrecadados de Compensações Financeiras no período de 2011 a 2014, segmentados por bimestre, foi verificada sazonalidade nos montantes arrecadados. Percebe-se que a arrecadação referente ao 1º, 2º, 4º e 5º bimestres são relativamente similares, fluando em torno de 10% da média destes bimestres. Já o 3º e o 6º bimestres costumam apresentar arrecadação até 60% menor que os demais bimestres, conforme demonstrado na tabela abaixo:

Receita arrecadada de Compensações Financeiras, por Bimestre 2011/2014

Em milhões de R\$

Bimestre	1	2	3	4	5	6	Total Anual
Realizado 2011	5.114	5.839	2.890	6.417	6.183	3.142	29.586
Realizado 2012	7.172	7.371	3.330	7.227	7.098	3.525	35.723
Realizado 2013	7.999	6.847	3.034	6.946	7.990	3.636	36.451
Realizado 2014	8.301	7.873	3.782	7.875	8.058	3.483	39.373

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com base no Resultado do Tesouro Nacional 2014.

Obs.: Valores em vermelho utilizados para destacar a diferença do comportamento destes bimestres em relação aos demais.

As projeções iniciais da receita, para os anos de 2011 a 2014, como era de se esperar, também observaram razoavelmente a sazonalidade da receita arrecadada, conforme se depreende da tabela que segue:

Projeção inicial de Compensações Financeiras, por Bimestre 2011/2014

Em milhões de R\$

Bimestre	1	2	3	4	5	6	Projeção Anual
Projeção inicial 2011	5.114	5.850	2.859	5.314	5.532	2.696	27.365
Projeção inicial 2012	7.137	6.756	3.080	6.786	5.730	3.074	32.563
Projeção inicial 2013	7.992	7.592	4.511	10.148	10.827	6.135	47.205
Projeção inicial 2014	8.404	8.236	4.987	9.728	11.206	5.416	47.977

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com base nos Relatórios Bimestrais de 2011 a 2014.

Obs.: Valores em vermelho utilizados para destacar a diferença do comportamento destes bimestres em relação aos demais.

Entretanto, as projeções iniciais, muitas vezes, sofrem alterações ao longo do exercício por meio das revisões bimestrais. A fim de verificar a adequação e a tempestividade dos ajustes realizados, foi realizada comparação entre o projetado para cada bimestre, em cada revisão, e o efetivamente realizado. Da análise, concluiu-se que os anos de 2012, 2013 e 2014 apresentaram alguns desvios significativos entre as receitas projetadas – alteradas ao longo do exercício – e as receitas efetivamente realizadas.

No ano de 2012, a receita projetada para o último bimestre sofreu aumento em 4 das 5 avaliações bimestrais, chegando a um valor projetado de 8,264 bilhões (5ª avaliação bimestral), mais que o dobro do valor projetado inicialmente de 3,074 bilhões. A receita efetivamente arrecadada foi de 3,525 bilhões, conforme quadro que segue:



Metas bimestrais de compensação financeira em 2012 e ajustes efetuados

Em milhões de R\$

Bimestre		1	2	3	4	5	6	Projeção Anual
Programação Financeira	Meta Bimestral	7.137	6.756	3.080	6.786	5.730	3.074	32.563
	1ª Avaliação	7.137	6.756	3.080	6.786	5.730	3.074	32.563
	Ajustes	-	-	-	-	-	-	
2ª Avaliação	Meta Bimestral	7.075	7.181	3.204	6.786	6.663	4.054	34.963
	Ajustes	-62	0	124	0	933	980	
3ª Avaliação	Meta Bimestral	7.075	7.181	3.141	7.107	7.340	4.374	34.963
	Ajustes	0	0	-63	321	677	320	
4ª Avaliação	Meta Bimestral	7.075	7.181	3.141	6.911	7.479	7.430	39.217
	Ajustes	0	0	0	-196	139	3.056	
5ª Avaliação	Meta Bimestral	7.075	7.181	3.141	6.911	6.645	8.264	39.217
	Ajustes	0	0	0	0	-834	834	
Realizado 2012		7.075	7.7.181	3.141	6.911	6.645	3.178	34.131

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com base no Decreto nº 7.680, de 17 de fevereiro de 2012 e alterações.

Obs.: valores em negrito são os valores efetivamente arrecadados conforme o referido Decreto. O RTN apresenta valores ligeiramente diferentes.

Verifica-se, portanto, uma superestimação da receita para o último bimestre, que de fato não se realizou, gerando uma frustração de receita da ordem de 4,739 bilhões ou aproximadamente 13% do total arrecadado no ano. Cumpre destacar que, conforme já exposto, a receita de compensações financeiras apresenta sazonalidade, diminuindo sua arrecadação no 3º e 6º bimestre. Dessa forma, não parece haver sustentação, salvo a ocorrência de algum evento extraordinário que a justifique, para uma estimativa que implique em um aumento da projeção da arrecadação no 6º bimestre como a ocorrida em 2012.

O ano de 2013 apresentou similaridades com ano de 2012, embora em escala menor, com ligeira superestimação da receita do último bimestre nas avaliações bimestrais. Importante esclarecer que a mitigação do problema decorreu de forte e tempestivo ajuste nas projeções para todos os bimestres seguintes, ocorrido na 2ª avaliação bimestral.

A partir da 3ª avaliação bimestral as frustrações da receita foram compensadas pela majoração da meta para os últimos bimestres em montantes equivalentes. O quadro abaixo evidencia os apontamentos realizados:



Metas bimestrais de compensação financeira em 2013 e ajustes efetuados

Em milhões de R\$

Bimestre		1	2	3	4	5	6	Projeção Anual
1ª Avaliação	Meta Bimestral	7.992	7.592	4.511	10.148	10.827	6.135	47.205
	Ajustes	0	0	0	0	0	0	
2ª Avaliação	Meta Bimestral	7.992	6.836	3.508	7.648	7.894	4.129	38.007
	Ajustes	0	-756	-1.003	-2.500	-2.933	-2.006	
3ª Avaliação	Meta Bimestral	7.992	6.836	3.027	7.238	8.785	4.129	38.007
	Realizado	0	0	-481	-410	891	0	
4ª Avaliação	Meta Bimestral	7.992	6.836	3.027	6.940	8.743	4.469	38.007
	Realizado	0	0	0	-298	-42	340	
5ª Avaliação	Meta Bimestral	7.992	6.836	3.027	6.940	7.990	5.192	37.977
	Realizado	0	0	0	0	-753	723	
Realizado 2013		7.999	6.847	3.034	6.946	7.990	3.636	36.451

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com base no Decreto nº 7.995, de 02 de maio de 2013 e alterações.

Obs.: valores em negrito são os valores efetivamente arrecadados.

Em 2014, mais uma vez, pode-se observar que as frustrações da receita foram compensadas por majoração da meta para os últimos bimestres. Esse mecanismo foi utilizado nas 4 primeiras avaliações, aumentando a receita projetada para o 6º bimestre em 2,795 bilhões; além disso, a estimativa de arrecadação referente ao 5º bimestre já destoa de forma significativa da efetivamente arrecadada no 1º, 2º e 4º bimestres. Apenas na 5ª avaliação bimestral foi realizada a diminuição na receita projetada para o 6º bimestre que, ainda assim, restou frustrada.

Cumpramos ressaltar que até a 4ª avaliação, a receita projetada total para o ano era de 47,977 bilhões. Na 5ª avaliação bimestral esse montante foi diminuído para 40,931 bilhões, sendo efetivamente arrecadados 39,737 bilhões. Dessa forma, foi verificado um ajuste de mais de 7 bilhões de reais para os últimos dois meses do ano.

Metas bimestrais de compensação financeira em 2014 e ajustes efetuados

Em milhões de R\$

Bimestre		1	2	3	4	5	6	Projeção Anual
Programação Financeira	Meta Bimestral	8.404	8.236	4.987	9.728	11.206	5.416	47.977
	Ajustes	-103	-212	0	0	0	315	
1ª Avaliação	Meta Bimestral	8.301	8.024	4.987	9.728	11.206	5.731	47.977
	Ajustes	-103	-212	0	0	0	315	
2ª Avaliação	Meta Bimestral	8.301	7.873	4.987	9.728	11.206	5.882	47.977
	Ajustes	0	-151	0	0	0	151	
3ª Avaliação	Meta Bimestral	8.301	7.873	3.782	9.481	12.006	6.535	47.977
	Realizado	0	0	-1.205	-247	800	653	
4ª Avaliação	Meta Bimestral	8.301	7.873	3.782	7.875	11.933	8.211	47.976
	Realizado	0	0	0	-1.606	-73	1.676	
5ª Avaliação	Meta Bimestral	8.301	7.873	3.782	7.875	8.058	5.041	40.931
	Realizado	0	0	0	0	-3.875	-3.170	
Realizado 2014		8.301	7.873	3.782	7.875	8.058	3.483	39.737

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com base no Decreto nº 8.197/2014 e alterações.

Obs.: valores em negrito são os valores efetivamente arrecadados.



A majoração das meta de arrecadação do último bimestre para compensar a arrecadação a menor nos bimestres anteriores também foi constatada na rubrica ‘CPSS’, com o agravante de que, nesta, a projeção inicial já apresentava alguma divergência quanto ao comportamento histórico da arrecadação do 6º bimestre desta receita, de aumento em relação ao mesmo bimestre do ano anterior similar ao auferido pelos bimestres anteriores do mesmo exercício e de aumento médio em relação ao 5º bimestre do mesmo exercício da ordem de 50%. A tabela a seguir evidencia a situação:

Aumento % projetado da arrecadação de CPSS – 2011 a 2014

	Aumento projetado em relação ao mesmo bimestre no exercício anterior							Aumento projetado da arrecadação no 6º bimestre em relação ao bimestre imediatamente anterior
	Marco\ Bimestre	1	2	3	4	5	6	
2011	Programação	10,04%	10,60%	8,34%	4,76%	6,73%	21,65%	75,46%
	5	10,52%	12,79%	12,71%	6,93%	6,30%	12,48%	62,90%
	6	10,55%	12,76%	12,71%	6,91%	6,33%	4,19%	50,85%
2012	Programação	8,81%	7,77%	5,71%	2,40%	3,12%	27,78%	86,93%
	5	3,02%	3,54%	6,27%	0,93%	-0,44%	37,08%	107,70%
	6	3,03%	3,56%	6,27%	0,91%	-0,46%	0,64%	52,52%
2013	Programação	2,38%	10,22%	21,62%	21,63%	21,61%	41,39%	77,33%
	5	2,38%	5,93%	14,26%	8,05%	8,06%	66,90%	135,56%
	6	2,41%	5,91%	14,23%	8,05%	8,08%	5,00%	48,18%
2014	Programação	17,19%	13,36%	5,08%	11,09%	11,06%	14,39%	52,63%
	5	16,09%	7,41%	-2,58%	7,38%	6,86%	29,98%	80,24%
	6	16,12%	7,39%	-2,59%	7,36%	6,89%	9,41%	51,68%

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com base nos Decretos nº 7.445/2011, 7.680/2012, 7.995/2013 e 8.197/2014, bem como suas respectivas alterações.

Obs.: valores em negrito são os valores efetivamente arrecadados; valores em vermelho destacam aumentos que destoam da sazonalidade histórica da receita.

Quanto à intempestividade dos ajustes, a evidenciação diferiu em função do grau de detalhamento dos dados disponíveis. No caso da maioria das receitas, partiu-se das metas bimestrais atualizadas, constantes dos Decretos de Programação Financeira de cada exercício. Pode-se perceber a manutenção das projeções anuais de arrecadação mesmo em face de seguidas frustrações por meio de aumentos equivalentes das metas de arrecadação dos bimestres seguintes, em especial o último. Isto pode ser facilmente percebido no caso das ‘Receitas Previdenciárias’ (2014), ‘CPSS’ (2013 e 2014) e ‘Compensações Financeiras’ (2013 e 2014).

Já no caso das despesas, foram apontadas situações onde, não obstante tendência da execução no exercício, as projeções não foram majoradas de imediato. Pode-se evidenciar a tendência do exercício porque todas as despesas analisadas são influenciadas primordialmente pelo reajuste do Salário Mínimo. Dessa forma, a comparação entre os valores projetados para a totalidade do exercício com a execução acumulada em doze meses – onde os efeitos do reajuste são incorporados com o decorrer dos meses – transparece claramente o comportamento apontado, como pode ser visto nas análises referentes aos ‘Benefícios Previdenciários’ (2012 a 2014), ‘Abono e Seguro Desemprego’ (2013 e 2014) e ‘LOAS & RMV (2012 a 2014).



Estimativas X despesa liquidada acumulada em 12 meses – Benefícios Previdenciários

Em milhões de R\$

		3ª Avaliação	4ª Avaliação	5ª Avaliação	Dezembro
2012	Projeção	308.406	308.476	318.600	
	Acumulado em 12M	301.026	307.791	314.001	316.590
2013	Projeção	349.165	349.777	355.580	
	Acumulado em 12M	339.120	347.622	353.196	357.003
2014	Projeção	386.916	387.441	395.532	
	Acumulado em 12M	374.197	379.669	388.233	394.201

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com base nos Relatórios de 2012 a 2014 e na série histórica 'Estatísticas Fiscais'.

No caso de 'Benefícios Previdenciários' tal comparação, trazida no quadro anterior, já permite evidenciar a necessidade de majoração das estimativas da despesa desde pelo menos a 4ª avaliação bimestral. Os ajustes, entretanto, só foram efetuados na 5ª avaliação. Uma vez que esta é a maior despesa do governo federal, os ajustes são significativos, variando de R\$ 6 a 10 bilhões de reais.

Nos benefícios assistências (LOAS e RMV), novamente comparou-se a projeção atualizada com a despesa liquidada acumulada em 12 meses, e também se percebe a intempestividade na atualização das projeções a partir do exercício de 2012. O quadro abaixo explicita como a projeção anual só foi alterada quando a despesa acumulada já a havia ultrapassado ou estava na iminência de fazê-lo, indicando que o ajuste da projeção se deu de forma reativa.

Estimativas X despesa liquidada acumulada em 12 meses – LOAS & RMV

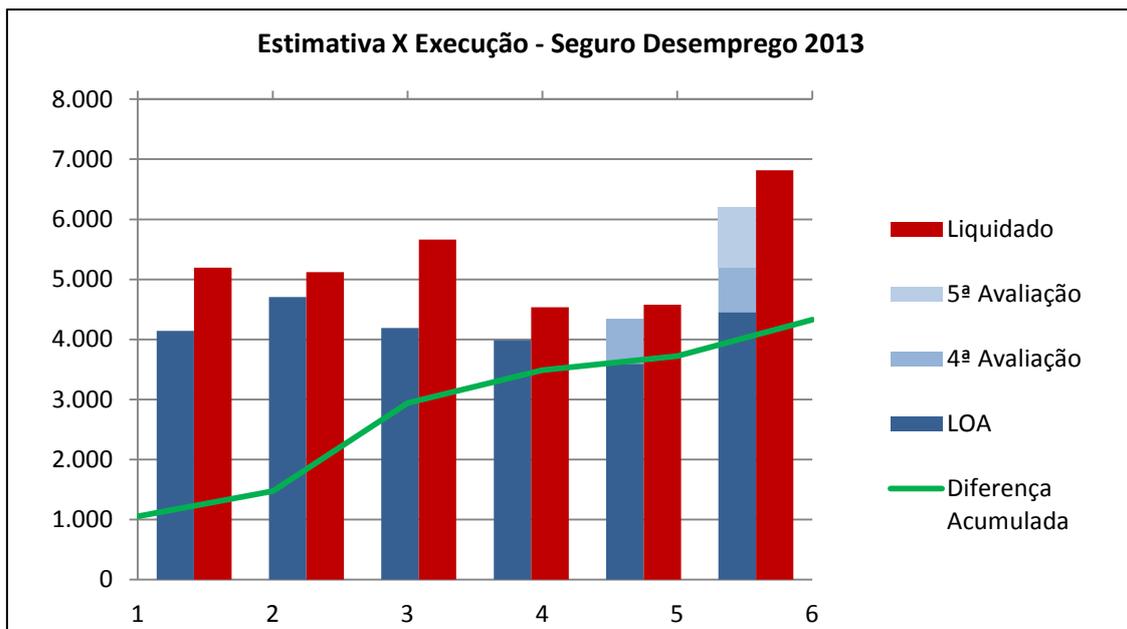
Em milhões de R\$

		3ª Avaliação	4ª Avaliação	5ª Avaliação	Dezembro
2011	Projeção	25.186	25.228	25.451	
	Acumulado em 12M	24.029	24.463	24.911	25.462
2012	Projeção	28.418	28.418	30.700	
	Acumulado em 12M	27.683	28.458	29.251	30.679
2013	Projeção	33.507	33.507	34.264	
	Acumulado em 12M	32.075	32.779	33.498	34.323
2014	Projeção	36.702	37.008	38.399	
	Acumulado em 12M	36.428	37.137	37.794	38.577

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com base nos Relatórios de 2011 a 2014 e nas Estatísticas Fiscais da SOF.

Já no caso de 'Abono e Seguro Desemprego', uma análise mais aprofundada isolou a deficiência no ajuste tempestivo do seguro desemprego. A segregação fez-se necessária não só pelo comportamento díspar das duas despesas – a execução do abono salarial é executada quase que em sua totalidade no 2º semestre de cada exercício - como também por alterações no calendário de execução desta despesa e pela acurácia das estimativas, muito superior nesta última. O gráfico a seguir compara a execução do seguro desemprego (despesa liquidada no bimestre – colunas vermelhas), obtida das 'Estatísticas Fiscais' elaboradas pela SOF, com a estimativa mensal prevista na LOA (colunas azul escuro), agregada em bimestres, para o exercício de 2013:

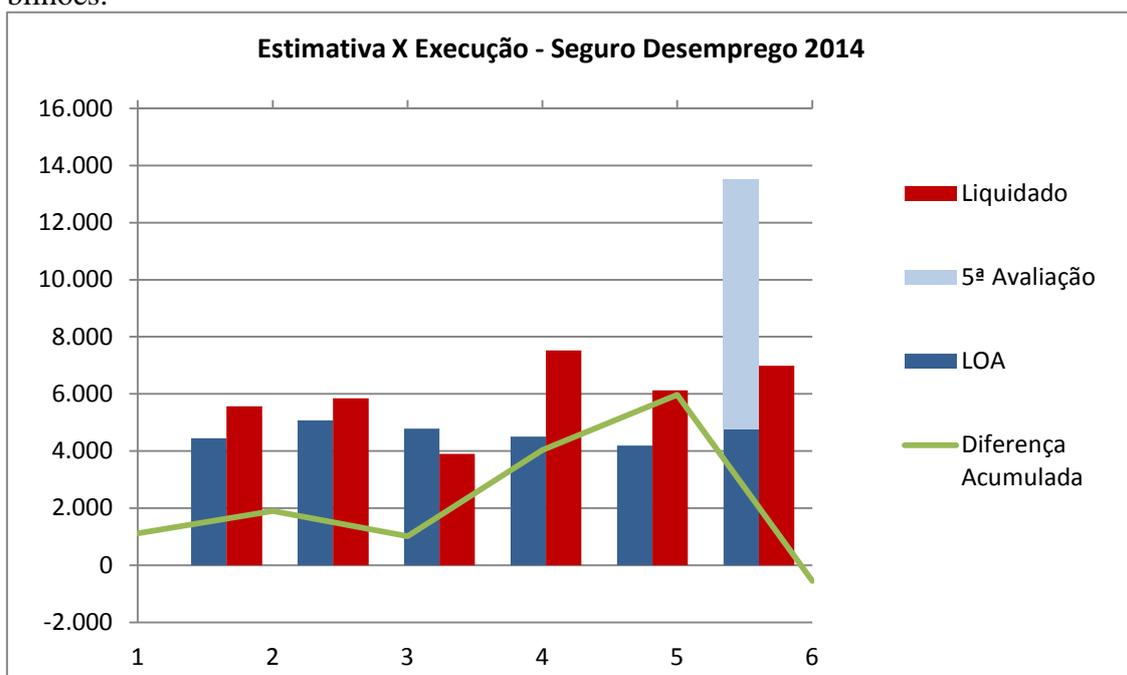




Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com base no PLOA 2013, Relatórios Bimestrais e Estatísticas Fiscais da SOF.

A tendência do exercício é visivelmente superior ao valor previsto, e, entretanto, os ajustes (colunas em azul mais claro) são efetuados de forma insuficiente (eles não zeram a diferença acumulada entre o liquidado e o orçado) apenas a partir da 4ª avaliação bimestral.

Em 2014 a despesa liquidada superou o gasto previsto em todos os bimestres exceto o 3º. A partir do 4º, entretanto, os valores em excesso foram significativos – a diferença acumulada ao final do 4º bimestre já era superior a 4 bilhões, valor só atingido, em 2013, no final do ano – mas o ajuste foi mais uma vez postergado para a última Avaliação Bimestral, quando já alcançava inéditos R\$ 6 bilhões. Nessa ocasião, pelo menos, houve uma tentativa real de ajuste, elevando-se a projeção anual em R\$ 8,8 bilhões.



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com base no PLOA 2014, Relatórios Bimestrais e Estatísticas Fiscais da SOF.



Finalmente, há a estimativa de receita com ‘Operações com Ativos’, sobre a qual não há maiores informações nos Relatórios de Avaliação Bimestral ou mesmo nos decretos de programação financeira – a receita é aglutinada com dividendos e parte das ‘Demais Receitas’ na rubrica ‘Receita arrecadada pelo Tesouro Nacional – Demais’. Questionada, a SOF informou que:

“Tratam-se de operações de difícil mensuração que o governo se propõe a fazer, como operações acionárias, a venda de terrenos da União ou da folha de pagamento de servidores. Tendo em vista que operações dessa natureza envolvem atores privados, a divulgação de informações sobre elas afetaria as expectativas do mercado e o próprio resultado esperado dessas operações. Dessa forma, optou-se por não divulgar o conteúdo dessas operações nos relatórios, até que os atos correspondentes passassem a ser de domínio público”.

O problema, entretanto, não é a falta de um maior detalhamento da estimativa, mas a sua não efetivação – de 2011 a 2014, não houve arrecadação alguma desta receita. Não obstante, nos exercícios de 2011 e 2013 as estimativas se mantiveram inalteradas da programação financeira até o final de cada exercício – R\$ 3 e 8 bilhões, respectivamente; e em 2014 a previsão (R\$ 3,25 bilhões) foi mantida até o 5º bimestre. Apenas em 2012 a previsão, constante da LOA foi cancelada já na programação financeira. Quanto a este comportamento, a SOF esclareceu que “a permanência ou retirada de tais estimativas do relatório depende da JEO informar à SOF se as operações com ativos serão ou não efetivadas durante o exercício”. JEO é a sigla da Junta de Execução orçamentária, composta pelos Ministros da Fazenda, Planejamento e Casa Civil.

Mais ainda, dada a grande discrepância entre as estimativas e a arrecadação efetiva, foi solicitado à SOF e à STN a documentação que subsidiou a elaboração das estimativas para o exercício de 2013, quando esta atingiu seu maior valor – mais de R\$ 8 bilhões, entretanto, não foi apresentada informação.

Causa

Os demonstrativos diretamente relacionados com o escopo da presente auditoria, cuja base legal está descrita no item 1.1.1.1 deste Relatório, são o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias e o Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais (art. 9º, §4º), sendo que, sobre este último, a Lei determina que seja apresentado em audiência pública na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) do Congresso Nacional.

A Secretaria de Orçamento Federal (SOF) possui o papel de coordenação técnica dos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, elaborados por esta em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (DEST), Secretaria de Receita Federal do Brasil (SRF) e Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (SPE).

Cabe ressaltar que os Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias são assinados pelo Secretário do Tesouro Nacional e pelo Secretário-Adjunto de Orçamento Federal Assuntos Fiscais da SOF. Por sua vez, a competência para assinar tal demonstrativo pela SOF se deu pela Portaria MP nº 55, de 11/07/2013, mantida pela Portaria nº 179, de 19/11/2013, que assim dispôs:



“A SECRETÁRIA DE ORÇAMENTO FEDERAL, no uso da atribuição que lhe confere

o art. 50, do Anexo I, do Decreto no 7.063, de 13 de janeiro de 2010, resolve:

(...)

Art. 6º Delegar competência ao Secretário-Adjunto responsável pelos Assuntos Fiscais para:

(...)

II - assinar em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda:

a) os relatórios quadrimestrais previstos no § 4o do art. 9o da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000; e

b) os relatórios bimestrais de avaliação de receitas e despesas, previstos nas Leis de Diretrizes Orçamentárias Anuais, elaborados para fins de cumprimento do disposto no caput do artigo referido na alínea “a” deste inciso:(...)”

De outro bordo o regimento interno da SOF vigente entre 03/08/2005 (data de início da vigência da Portaria MP nº 232) até 25/06/2014 (data de início da vigência da Portaria MP nº 220) previa as seguintes competências à Secretaria:

“Art. 12. Ao Departamento de Assuntos Fiscais compete:

(...)

III - coordenar o processo de projeção das receitas orçamentárias da União;

(...)

VI - acompanhar, avaliar e elaborar projeções sobre o comportamento da despesa pública e de suas fontes de financiamento.”

Posteriormente, a Portaria MP nº 220, de 25/06/2014, que alterou o regimento interno da SOF, assim dispôs sobre as competências relativas às projeções de receita:

“Art. 17. À Coordenação-Geral de Avaliação da Receita Pública compete:

I - planejar, coordenar, acompanhar e avaliar as atividades relacionadas com a projeção e acompanhamento da receita pública;

(...)

Art. 18. À Coordenação de Acompanhamento, Análise, Avaliação e Desempenho das Receitas Públicas compete:

(...)

II - elaborar e/ou avaliar a projeção das receitas orçamentárias da União e acompanhar sua realização;

(...)

V - acompanhar a evolução e as projeções dos parâmetros macroeconômicos.

Art. 19. À Coordenação-Geral de Despesas com Pessoal e Sentenças compete planejar, coordenar, acompanhar e avaliar as atividades relacionadas com a projeção, acompanhamento e programação orçamentária das despesas de pessoal, dos benefícios ao servidor, dos benefícios de legislação especial, das requisições de pequeno valor e das sentenças judiciais.

Art. 20. À Coordenação de Acompanhamento e Avaliação das Despesas com Pessoal e Sentenças compete:



1 - acompanhar, avaliar e projetar as despesas com pessoal e encargos sociais e benefícios ao servidor e seus dependentes, e benefícios de legislação especial;”

Por sua vez, a nova redação dada ao art. 53 do Decreto nº 7.675/2012, por meio do Decreto nº 7.799 de 12 de setembro de 2012 assim dispôs sobre a competência dos Secretários do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão:

Art. 53. Aos Secretários, ao Chefe da Assessoria Econômica e ao Chefe da Assessoria Especial para Modernização da Gestão incumbe planejar, coordenar, orientar, acompanhar e avaliar as atividades das unidades que integram suas áreas, e exercer atribuições que lhes forem cometidas em regimento interno ou por delegação, admitida a subdelegação a autoridade diretamente subordinada. (Redação dada pelo Decreto nº 7.799, de 2012)

Em 21/01/2014 houve a edição do Decreto nº 8.189 que, em que pese alterar a estrutura do MP, manteve idêntica competência aos Secretários imposta pelo Decreto nº 7.799/2012.

Manifestação da Unidade Examinada

A Secretaria de Orçamento Federal frisou primeiramente que qualquer projeção está sujeita à ocorrência de fatos supervenientes, bem como à materialização ou não dos cenários que serviram de base para a sua construção.

Ressalta, ainda, que algumas das previsões constantes nos relatórios de avaliação bimestral incluíam projeções de medidas previstas para serem implementadas ao longo de 2014, mas que acabaram não acontecendo ou ocorreram posteriormente ao inicialmente previsto. Cita como exemplo as medidas de ajuste dos programas de Abono e Seguro Desemprego e de Pensões por Morte, que estavam previstas para impactar o exercício de 2014, mas que acabaram sendo editadas apenas em 30 de dezembro de 2014 (Medidas Provisórias 664 e 665), o que eliminou seus impactos para aquele exercício financeiro.

Em relação ao tópico de Operações com Ativos, a SOF entende que nem sempre há documento formal para a estimativa dos valores de receita, justamente pelo sigilo da operação, que pode influenciar o valor que a União poderia arrecadar com o ativo.

Análise do Controle Interno

O grau de disseminação dos problemas encontrados, bem como a repetição dos mesmos ao longo dos exercícios integrantes da amostra, leva à conclusão de que a inclusão de fatores legislativos (impactos financeiros de leis, medidas provisórias e/ou decretos) podem ter contribuído, mas não teriam sido a causa primordial das questões levantadas. Excluindo-se as rubricas referentes ‘Operações com Ativos’, ‘Créditos Extraordinários’ e ‘FDA/FDNE/FDCO’, onde há uma maior discricionariedade metodológica, chega-se a um cenário onde foram encontrados problemas em 9 rubricas dentre 12 analisadas (75% da amostra), na maioria das vezes repetidamente ao longo dos exercícios analisados.

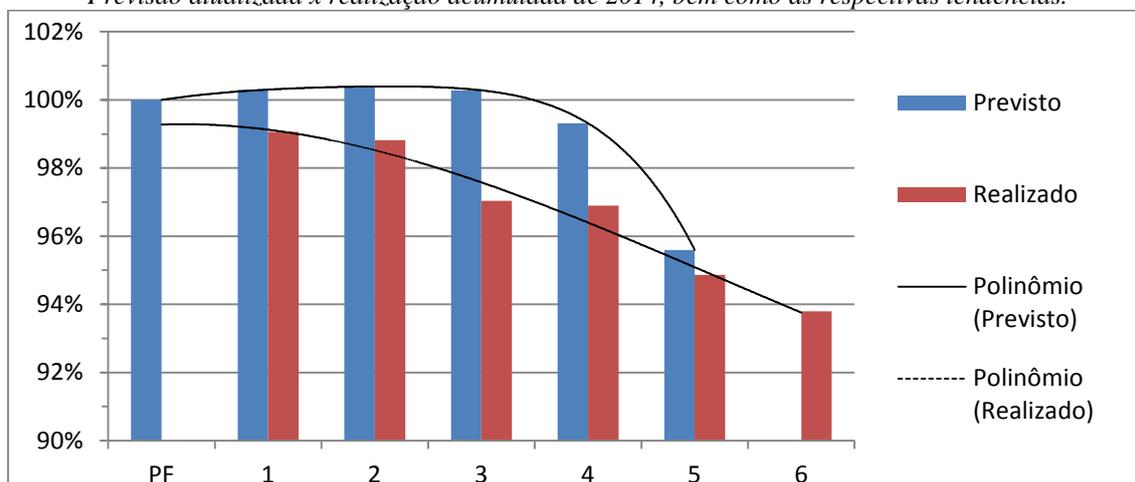
Reforça-se aqui que a ocorrência sistemática das questões apontadas ao longo do Relatório de Auditoria CGU nº 201317455 possui duas consequências: majora o risco orçamentário e, mais ainda, pode retardar ou mesmo impedir a evidenciação da necessidade de maiores limitações de empenho das despesas discricionárias; pode,



portanto, comprometer a transparência fiscal da União e a própria credibilidade dos relatórios, enquanto instrumentos de transparência e controle.

O gráfico a seguir demonstra este risco, ao trazer as estimativas da receita total do Governo Federal (antes das transferências a Estados e Municípios) para o exercício de 2014. Muito embora tenham ocorrido frustrações de receita em todos os bimestres, a projeção anual chegou a ser aumentada nas duas primeiras Avaliações Bimestrais;

Previsão atualizada x realização acumulada de 2014, bem como as respectivas tendências.



Obs.: a receita prevista (colunas azuis) se refere aos valores totais para o exercício previstos na Programação Financeira e em cada Relatório Bimestral, medidos em termos percentuais (variação em relação à Programação Financeira inicial). A receita realizada (colunas vermelhas) representa os valores realizados até aquele bimestre em relação aos valores previstos para o mesmo período, em termos percentuais.

Outra consequência dessa divergência foi verificada na dissonância entre os relatórios bimestrais e quadrimestrais em 2014, qual seja: no relatório da 4ª Avaliação Bimestral, é informada uma queda de receita total de R\$ 12 bilhões, equacionada pela redução de despesas obrigatórias e por um saque do Fundo Soberano de R\$ 3,5 bilhões; por outro lado, no relatório do 2º quadrimestre, verifica-se que a União não cumpriu a meta de resultado, sendo que o superávit realizado no ano foi reduzido para R\$ 357 milhões, o que representa um desvio de -99% frente à meta de R\$ 39 bilhões, situação que se refletiu nas projeções anuais apenas no relatório da 5ª Avaliação Bimestral.

Uma questão crucial à elaboração e avaliação das estimativas é a delimitação da discricionariedade envolvida no processo. A depender da complexidade e do ferramental à disposição do analista, pode-se trabalhar uma estimativa através de mais de um modelo e/ou metodologia, com a escolha final dependendo de várias características (estabilidade das estimativas, sensibilidade a uma ou mais variáveis, acurácia de curto prazo após *backtesting*, etc.) ou mesmo através da inclusão de fatores externos ao modelo, mas de conhecimento do responsável pela estimativa. Esse processo de escolha e/ou refinamento é muitas vezes extremamente informal (devido, por exemplo, à limitação de tempo, tamanho da equipe, etc.), o que acaba trazendo consigo uma série de riscos, desde os relativos à gestão do conhecimento – pela perda do único membro da equipe que dominava um método, por exemplo – até aqueles relacionados à interferências externas ou vieses.

Nesse contexto, a manualização dos procedimentos, inclusive em relação ao formato e/ou conteúdo dos relatórios e informes relacionados à Gestão Fiscal torna-se uma estratégia para uma avaliação dos diversos procedimentos envolvidos, a



identificação de oportunidades de automação e, não menos importante, para o aumento da institucionalização do processo como um todo.

Finalmente, os problemas apontados nas demais rubricas analisadas referem-se a questões mais pontuais. No caso de 'Operações com Ativos', a equipe de auditoria mantém o entendimento que, não obstante a complexidade das operações abarcadas pela rubrica e a importância do sigilo para não afetar as expectativas do mercado, dado o vulto das cifras envolvidas, é necessário que se construam e se mantenham evidências técnicas que embasaram tais valores, em especial quanto aos parâmetros utilizados para a decisão. Reforça-se que o objetivo da solução aventada não é a publicação de tais documentos, mas sim garantir a auditabilidade do processo.

Recomendações:

Recomendação 1: Elabore e torne público (no que couber) documentação do processo de elaboração dos Relatórios Bimestrais, detalhando, dentre outras informações, pelo menos as seguintes:

- I. Etapas do processo, os atores participantes (internos e externos) e suas competências;
- II. Principais metodologias de projeção;
- III. Principais metodologias de avaliação das estimativas;
- IV. Leiaute dos quadros principais e/ou obrigatórios;
- V. Disponibilização de margens de erro e/ou intervalos de confiança, quando cabíveis, e/ou outras informações nos informes submetidos ao corpo decisório, possibilitando um efetivo balizamento das decisões; e
- VI. Instâncias de validação e/ou aprovação.

Recomendação 2: Instaure processo formal contínuo de avaliação das metodologias de projeção.

Recomendação 3: Mantenha registros formais internos que embasem as estimativas de receitas abrangidas pela rubrica 'Operações com Ativos', de forma a garantir a auditabilidade do processo.

Recomendação 4: Detalhe, quando possível, nas justificações das estimativas de receitas e despesas constantes dos Relatórios Bimestrais, os efeitos decorrentes de alteração do fator legislativo ainda não sancionados.



1.2 Gestão e Aprimoramento dos Recursos de Tecnologia da Informação e de Logística do Serviço Público Federal

1.2.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

1.2.1.1 INFORMAÇÃO

Incorreções de registros no Sicaf, relativas a penalidades impostas pelo TCU a fornecedores do Governo Federal.

Em 2014 foi realizado trabalho de avaliação do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - Sicaf, no que se refere aos registros de declaração de inidoneidade para participar de licitação na Administração Pública Federal, motivados por decisões do Tribunal de Contas da União – TCU, e realizados pelo Departamento de Logística e Serviços Gerais da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – DLSG/SLTI/MP.

A partir de consultas realizadas no Sicaf, a respeito das ocorrências referentes ao conjunto de empresas declaradas inidôneas pelo TCU para licitar com a Administração Pública Federal⁶, foram constatadas diversas inconsistências, conforme segue:

a) 37 (trinta e sete) ocorrências registradas pelo DLSG/SLTI/MP no Sicaf com indícios de irregularidade, para as quais foi solicitada àquele Departamento a correção dos registros em que se confirmassem a irregularidade do cadastro; e

b) 99 (noventa e nove) ocorrências sem registro no Sicaf da declaração de inidoneidade exarada pelo TCU, para as quais solicitamos àquele Departamento a inserção da ocorrência, caso confirmado o envio da comunicação pelo Tribunal.

Como forma de auxiliar o trabalho, tais inconsistências foram consolidadas em planilhas, as quais foram enviadas àquele Departamento de Logística para análise e preenchimento de justificativa individualizada para cada uma das ocorrências.

Em resposta aos apontamentos a SLTI realizou as correções consideradas cabíveis, encaminhando, por conseguinte, os esclarecimentos solicitados inicialmente pela CGU.

Após análise, algumas situações foram consideradas ainda inconsistentes, destacando-se, principalmente, a inclusão da Controladoria-Geral da União – CGU como órgão sancionador, o que foi corrigido pela Unidade após solicitação da equipe de auditoria.

1.2.1.2 INFORMAÇÃO

Avaliação do modelo de contratação de serviço de aquisição de passagens aéreas.

A aquisição de passagens aéreas pelos órgãos e entidades governamentais constitui um desafio aos administradores públicos, tanto no tocante à lisura desejada, quanto à operacionalização de um sistema que movimenta substanciais somas de recursos. Esse desafio ocorre devido a diferentes parâmetros estabelecidos nas legislações pertinentes à

⁶ Foram pesquisados no Sicaf todos os fornecedores declarados inidôneos pelo TCU para contratar com a administração pública, por meio de acesso ao sítio:
<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/responsabilizacao/inidoneos> - Lista de Inidôneos



contratação das agências de viagem prestadoras deste serviço, e em virtude das necessidades de viagens pelos órgãos e entidades do governo federal para o andamento da máquina pública.

Especificamente quanto aos valores envolvidos no processo, verificou-se que as despesas de todos os órgãos e entidades do governo federal com passagens aéreas nacionais e internacionais no ano 2013 atingiram o montante de 757 milhões de reais. No exercício de 2012, houve um desembolso de 582 milhões de reais. Além da materialidade, a criticidade da gestão de compras de passagens aéreas – principalmente em função da variedade de normativos – também demonstra a necessidade de ações contínuas de prevenção e de controle.

Nesse contexto, a CGU realizou ação de controle, no exercício de 2014, como o objetivo de consolidar e disseminar as boas práticas de algumas unidades e desvelar as dificuldades encontradas em outras, com o fim de fomentar a boa gestão, no que tange às aquisições de passagens aéreas, para que essas sejam realizadas com eficiência e economicidade. Os resultados do trabalho estão expressos de forma completa no Relatório de Avaliação por Área de Gestão nº 1, publicado por meio do *link* “http://sistemas2.cgu.gov.br/relats/uploads/6664_%20Rag%201.pdf”, sendo os desdobramentos dele decorrentes apresentados ao longo dos pontos a seguir.

Questões de auditoria

Com o objetivo de identificar a capacidade de planejamento e gerenciamento dos órgãos e entidades, no que tange à gestão financeira e operacional das aquisições de passagens aéreas, foram levantadas as seguintes questões estratégicas:

- Quais boas práticas na gestão de aquisição de passagens aéreas foram identificadas nos órgãos e entidades?
- Quais oportunidades de melhoria na gestão de aquisição de passagens aéreas foram identificadas nos órgãos e entidades?

Metodologia

Para identificar as boas práticas e as oportunidades de melhoria, elaborou-se um *ranking*, com bases nas aquisições feitas no exercício de 2012, que comparou (i) o preço médio de compra da unidade em relação à média nacional e (ii) o tempo de antecedência da compra. Posteriormente, foram selecionadas as cinco unidades com melhor desempenho e as cinco unidades com baixo desempenho, sediadas em Brasília.

Assim, foram realizadas no segundo semestre de 2013 auditorias de avaliação da gestão de aquisição de passagens no governo federal nas seguintes unidades gestoras de Brasília:

- Unidades que apresentaram, segundo os critérios supracitados, melhores dados estatísticos acerca da gestão de compras de passagens aéreas: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES; Departamento de Polícia Federal – DPF; Fundação Nacional de Saúde – FUNASA; Instituto Nacional do Seguro Social – INSS; Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB.



- Unidades que apresentaram, segundo os critérios supracitados, piores dados estatísticos acerca da gestão de compras de passagens aéreas: Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA; Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio; Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA; Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP.

Resultados

Em decorrência dos trabalhos realizados pelas equipes de auditoria, em especial nas unidades que apresentaram melhor desempenho no *ranking*, observaram-se as seguintes práticas que convergem para a gestão eficiente, eficaz e econômica da aquisição de passagens:

- Planejamento e aquisição centralizados, para as unidades que possuem estrutura descentralizada;
- Utilização de normativos próprios que consideram as peculiaridades da unidade, mais rigorosos que a legislação federal, no que se refere à antecedência para a emissão de bilhetes;
- Clara definição dos perfis e atribuições dos servidores que atuam no processo;
- Capacitação dos servidores, sejam aqueles designados como responsáveis pelo lançamento dos dados no SCDP (solicitante), sejam os responsáveis pela conferência e cotação de preços das agências de viagem contratadas e pela sua comparação com os preços praticados no mercado (representante administrativo);
- Contratos que contemplam dispositivos que visam assegurar à Administração Pública condições para executar zelosamente a gestão de compras de passagens (como exemplo, penalidades nos casos em que restar comprovada a existência de tarifas menores do que as que foram apresentadas pela agência);
- Envolvimento do corpo diretivo ou de outro setor da unidade interveniente principal do processo de gestão na busca de soluções para situações adversas;
- A cooperação, ou o engajamento dos servidores formalmente designados nas operações cotidianas que envolvem a concessão das passagens, bem como na fiscalização dos contratos;
- Acompanhamento permanente dos gastos com passagens com a devida adoção de providências em casos de extrapolação dos valores previstos.

Por outro lado, nas unidades que apresentaram baixo desempenho no *ranking*, destacaram-se as seguintes práticas que convergem para a gestão ineficiente, ineficaz e dispendiosa da aquisição de passagens:

- Ausência de mecanismos de planejamento e programação das viagens;
- Inexistência de designação formal dos servidores, conforme preconizado pelas Portarias MP nº 505/2009, acarretando a execução de atividades atribuídas indevidamente a terceirizados ou desempenhadas por servidores não designados;



- Carência do quadro efetivo de servidores para cumprimento das atribuições legais;
- Ausência de segregação de funções;
- Fluxo operacional burocrático incorporando restrições administrativas desnecessárias, as quais redundam em atrasos nas autorizações e perdas de cotações, ocasionando prejuízos financeiros;
- Ausência de indicadores quantitativos e qualitativos próprios, ferramenta importante para gerenciar informações sobre as passagens aéreas adquiridas pela unidade, para identificar e tratar as fragilidades.

Uma vez que o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) é o órgão que desempenha o papel central na condução das estratégias de negociações para a aquisição de passagens aéreas pelo governo federal, na oportunidade, além das recomendações específicas exaradas para cada unidade, foram elaboradas as seguintes recomendações estruturantes ao MP, considerando o modelo de aquisições de passagens observado à época:

- Orientação para que o planejamento e a aquisição de passagens aéreas sejam feitos de forma centralizada, para aquelas unidades com estrutura descentralizada, quando essa possibilidade se mostrar possível, considerando a realidade de cada unidade;
- Orientação para que os contratos exijam acesso a sistema de *self-booking*, ou, de preferência, um buscador disponibilizado pelo próprio Governo Federal;
- Previsão de glosa no caso de perda do prazo por parte da agência de passagens;
- Oferta de cursos EAD sobre uso do SCDP;
- Revisão no texto do Art. 1º, inciso I da Portaria nº 505/2009, que, tratando do prazo, diz “a solicitação da proposta ... deve ser realizada com antecedência mínima de 10 dias” para “a emissão da passagem ... deve ser realizada com antecedência mínima de 10 dias”;
- Redução de instâncias de autorização, com o fim de se dar dinamismo ao processo, com uma possibilidade de fluxo rápido, evitando alterações na cotação.

Por fim também foi recomendado que o MP estudasse formas, inclusive por meio de alteração da norma vigente, que possibilitassem a compra direta com as empresas aéreas. Assim, seria possível adquirir passagens com descontos por volume contratado, principalmente em relação aos trechos mais demandados.

A implementação das boas práticas e o combate às fragilidades identificadas pela CGU visaram possibilitar um melhor gerenciamento, por parte dos gestores federais auditados na aquisição de passagens aéreas, bem como a disseminação das boas práticas para os demais órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

O MP informou, por meio do Ofício nº 676/DELOG/SLTI-MP, de 08 de abril de 2014, que em atendimento à determinação do TCU e, também, para agregar conhecimento aos trabalhos desenvolvidos pela CGU, foi elaborado estudo sobre contratação de passagens aéreas, cujos resultados levaram a definição de três modelos



estratégicos para aquisição dessas pela Administração Pública Federal: (i) compra intermediada pela agência de viagens; (ii) a compra direta com as companhias aéreas; (iii) a compra direta com as companhias aéreas para os trechos mais voados e para os trechos menos voados, compra intermediada por agentes de viagem (modelo híbrido).

Segundo o estudo, para a construção dos modelos algumas premissas deveriam ser levadas em consideração, quais sejam: a inclusão no SCDP dos módulos buscador de tarifas, faturamento e prestação de contas, visando garantir transparência na escolha de melhores tarifas; a revisão do processo de autorização de viagem, objetivando haver o mínimo possível de pontos de autorização para diminuir o tempo entre a solicitação da viagem e a efetiva emissão da passagem; a utilização do Cartão de Pagamento do Governo Federal, com o fim de retirar da agência a obrigação de repassar os valores dos bilhetes às companhias aéreas, o que possibilita o controle detalhado das despesas, acesso *on-line* à movimentação do cartão, emissão de relatórios gerenciais e segurança nas transações; e a assinatura de Acordos Corporativos com as principais companhias aéreas, visando garantir condições comerciais especiais para a Administração Pública Federal, visto o grande volume de aquisições anuais, sem que haja vinculação orçamentária prévia, de modo que os bilhetes serão emitidos com incidência de percentual pré-acordado.

Assim, com base no estudo, o MP acordou a implantação, em seu âmbito, de projeto-piloto de compras diretas de passagens aéreas pelo período de dois meses, para avaliar a exequibilidade e subsidiar a tomada de decisão.

Resultados posteriores à auditoria

Posteriormente ao término do trabalho de auditoria realizado pela CGU, verificou-se que o projeto-piloto foi implantado, em 28.08.2014, no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, durante os primeiros 60 (sessenta) dias de vigência do Credenciamento das companhias aéreas.

O Termo de Credenciamento é o instrumento formal que respalda as demandas por passagens aéreas, apresentando a metodologia de execução, especificações, responsabilidades e obrigações das partes, forma de pagamento e sanções que norteiam o relacionamento com as credenciadas.

Após a publicação do edital de credenciamento e a superação de diversos recursos administrativos e judiciais, foram credenciadas empresas de transporte aéreo regular com vistas ao fornecimento de passagens em linhas aéreas regulares domésticas, sem o intermédio de Agência de Viagens e Turismo, compreendendo a reserva, inclusive de assento, emissão, cancelamento e reembolso.

Terminado o projeto-piloto, a inovação foi aberta para adesão dos demais órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Por meio da Instrução Normativa nº 03, de fevereiro de 2015, foram instituídas as diretrizes e procedimentos para a aquisição de passagens aéreas pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

O pagamento das despesas relativas à compra direta das passagens aéreas está sendo realizado por meio eletrônico, operacionalizado pelo Cartão de Pagamento do Governo Federal – Passagem Aérea, operado pelo Banco do Brasil.



Segundo a Central de Compras e Contratações do Ministério do Planejamento, o modelo de compra direta de passagens proporcionou à Administração ganhos quantitativos e qualitativos no processo de emissão de bilhetes aéreos, destacando-se:

- Economia média de 10,72% no preço dos bilhetes frente ao modelo de agenciamento de viagens, considerando-se o período de agosto de 2014 a março de 2015;
- Otimização do processo de emissão, uma vez que a busca de trechos e emissão de bilhetes diretamente nos sítios das companhias aéreas com aplicação automática dos descontos nos preços das passagens e reserva de assentos com a manutenção das tarifas por até 72 horas;
- Mais transparência sobre os valores pagos, com a visualização, em tempo real e de forma automatizada, de todos os preços e horários de passagens para as localidades de destino;
- Maior controle do processo, uma vez que:
 - Todas as compras são feitas em um único sistema, por meio do Cartão de Pagamentos do Governo Federal (CPGF) – Passagem Aérea, não havendo manuseio por parte do portador, nem possibilidade de utilização em outros tipos de despesas;
 - Há vinculação entre os valores pagos por meio do cartão e as parcelas referentes a reembolso ou multas, decorrentes de remarcações ou cancelamentos, além de conciliação eletrônica dos valores de aquisição e valores faturados e de vôos realizados e eventualmente cancelados;
 - Possibilidade de solicitação, via sistema, de reembolsos junto às companhias aéreas, com crédito no cartão em até 60 dias.

Convém destacar que com a contratação direta desses serviços, as atividades relativas aos serviços de cotação, emissão e cancelamento de bilhetes estão sendo executadas diretamente por servidores da Administração, sem a intermediação das agências de viagens e turismo; entretanto, não se vislumbram impactos significativos nas atividades do dia a dia.

Segundo a Unidade, no modelo de agenciamento o servidor enviava, por e-mail, demanda de cotação para a agência, que devolvia a cotação para o servidor inserir manualmente os dados dos voos selecionados no sistema para submeter à aprovação superior. Uma vez aprovado, o servidor solicitava a emissão do bilhete pela agência e, nesse momento, normalmente havia necessidade de reiniciar o processo de cotação, pois como não havia reserva, os preços eram perdidos. Já na compra direta, a pesquisa e a reserva substituem todo processo de comunicação e inserção manual de dados e, uma vez aprovado, a emissão é feita automaticamente. Além disso, os cancelamentos são também feitos diretamente no sistema com o reembolso realizado no cartão de pagamento em até 60 dias. Logo, o servidor realiza menos atividades, demandando menos tempo de sua rotina com tais atividades, sendo o impacto menor que no modelo do agenciamento.

Cabe ressaltar que a Portaria nº 555, de 30 de dezembro de 2014, instituiu a exclusividade à Central de Compras e Contratações, do Ministério do Planejamento,



Orçamento e Gestão, para realizar procedimentos para aquisição e contratação dos serviços que visam à obtenção de passagens aéreas para voos domésticos e internacionais, pelos órgãos da administração direta do Poder Executivo federal. Já para as entidades da administração indireta do Poder Executivo Federal a participação é facultativa.

Por fim, cabe destacar que recentemente foi realizado trabalho de análise de todas as recomendações, exaradas naquele relatório, concluindo-se pelo atendimento pleno, não restando, portanto, necessidade de implementação de medidas pela Unidade em decorrência daquela ação de controle.

1.2.1.3 INFORMAÇÃO

Avaliação do Programa de Software Público no âmbito do SISP.

O Programa do Software Público Brasileiro, criado pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento (SLTI/MP), objetiva compartilhar soluções de TI desenvolvidas por órgãos ou entidades privadas parceiras, sem qualquer restrição ou custo de aquisição de licença.

O Programa é desenvolvido por meio do Portal do Software Público Brasileiro (Portal SPB), regulado pela Instrução Normativa nº 01/2011/SLTI/MP. Por meio do acesso ao endereço eletrônico do Portal (<http://www.softwarepublico.gov.br>) qualquer interessado, mediante cadastro prévio, poderá ter acesso a todos os Softwares Públicos Brasileiros.

Além disso, o Portal do SPB também funciona como uma comunidade virtual, aglutinando grupos de indivíduos com interesses comuns, membros ou não da Administração Pública, que compartilham informações e conhecimentos com vistas ao desenvolvimento de novas soluções ou o aprimoramento das já existentes.

Outro ponto a destacar refere-se ao Catálogo de Softwares do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática da Administração Pública Federal, um ambiente disponibilizado pela SLTI para o cadastro de informações acerca dos softwares desenvolvidos pela Administração Pública Federal e pelos parceiros do Portal do SPB. O Catálogo traz as 14 informações básicas do software, como unidade ofertante e responsável, objetivos e funcionalidades do sistema, tipo de desenvolvimento e licença, requisitos e documentações.

O Catálogo de Software permite o cadastramento de qualquer solução desenvolvida ou adquirida, de unidades públicas, privadas ou pessoas físicas. Disponibiliza apenas as informações dos softwares, permitindo que as Unidades interajam entre si para o seu compartilhamento.

Já o Portal do SPB permite o cadastro apenas de soluções que atendam aos requisitos previstos na IN 01/2011/SLTI/MP, cujos modelos atendam as regras de licença livre. Disponibiliza não apenas as informações, mas também o código-fonte da solução, seus manuais, os *scripts* de instalação e utilização, além de um ambiente em comunidade que permita a discussão e a evolução do software de forma colaborativa.

Geralmente, o Catálogo de Software do SISP contém as informações dos softwares públicos disponíveis no Portal SPB, embora não se restrinja a esses.



Tendo em vista esses contextos, no exercício de 2014 foi realizada ação de controle com o objetivo de avaliar o alcance e a efetividade do Programa do Software Público e identificar focos de sobreposição de investimentos em soluções semelhantes nos órgãos do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática da Administração Pública Federal – SISP.

A ação de controle justificou-se pela materialidade dos gastos em aquisições e desenvolvimentos de softwares na Administração Pública Federal, que, em 2012 e 2013, atingiram o montante de aproximadamente R\$ 2 bilhões. Os resultados completos do trabalho foram materializados no Relatório de Avaliação por Área de Gestão nº 04, de maio de 2015, disponível em http://sistemas2.cgu.gov.br/relats/uploads/6969_%20Relatorio_software%20publico.pdf

À época, a metodologia de trabalho foi assim definida:

- Levantamento de informações junto a 75 Unidades da Administração Pública Federal para mapear a utilização dos softwares disponíveis no Portal do Software Público – SPB –, as necessidades de softwares e os gastos com softwares administrativos, entre outros;
- Análise da Instrução Normativa nº 01/2011/SLTI/MP e de demais bases normativas que regulamentam o Programa do Software Público;
- Avaliação do Portal SPB (disponível em <http://www.softwarepublico.gov.br>) e do Catálogo de Software do SISP (disponível em <http://www.sisp.gov.br/catalogo>).

Como resultado, o levantamento de informações realizado junto às Unidades do SISP mostrou que 57% dessas não utilizam os softwares disponíveis no Portal do Software Público. Desse número, 32% afirmaram que já empreenderam esforços, mas encontraram dificuldades durante o uso dos softwares. Assim, ficou evidenciado, portanto, que a maior parte das Unidades de TI não estava considerando o uso dos softwares públicos como uma alternativa às suas demandas de softwares.

Adicionalmente, as Unidades também apontaram suas necessidades de softwares básicos. A análise realizada a partir do levantamento de informações, do Portal do Software Público e do Catálogo de Software do SISP, mostrou que embora as soluções disponíveis no Portal e no Catálogo possam atender a diversas dessas demandas, muitas outras necessidades não estão sendo supridas pelos softwares públicos disponibilizados.

Além disso, foram constatadas iniciativas isoladas das áreas de TI do Governo Federal para desenvolvimento e aquisição de softwares administrativos para finalidades idênticas ou semelhantes, ocasionando desperdícios de recursos em virtude da sobreposição de investimentos.

Também ficou evidenciado que a SLTI não possui, de forma estruturada e atualizada, informações necessárias para direcionamento e a avaliação dos resultados do Programa.

Assim, foram emitidas recomendações visando orientar a SLTI, como órgão central do SISP e responsável pela gestão do Programa do Software Público e do Catálogo de Software, a ampliar a utilização dos softwares públicos disponíveis e, conseqüentemente, gerar economia de recursos quanto à aquisição ou desenvolvimento



de softwares administrativos. Assim, foram abordados, naquele relatório, de forma geral, os seguintes pontos:

- Formalizar um Plano de Ação e Comunicação do Programa de Software Público para 2015-2016;
- Apresentar o projeto de evolução do Portal do Software Público e da Instrução Normativa nº 01 e demais documentos;
- Mapear as iniciativas de desenvolvimento ou de aquisição de sistemas administrativos das Unidades e as estruturas de desenvolvimento de software utilizadas pelos órgãos;
- Revisar a estrutura de governança de processos de desenvolvimento colaborativo de software no âmbito do SISP;
- Criar indicadores de efetividade e mecanismos de monitoramento da utilização dos softwares disponíveis no Portal de Software Público para o atendimento das necessidades das Unidades do SISP;
- Criar um processo automatizado de disponibilização das informações no Catálogo de Software, juntamente com o *link* para a respectiva comunidade no Portal;
- Criar processo periódico de validação das informações presentes no Catálogo de Software do SISP.

Cabe ressaltar que a efetiva implementação das recomendações citadas está sendo atualmente acompanhada pela equipe de auditoria da CGU, por meio do Plano de Providências Permanente.

1.2.1.4 INFORMAÇÃO

Avaliação da contratação dos serviços de limpeza e vigilância nos órgãos do Sistema de Serviços Gerais – SISG.

A terceirização dos serviços de vigilância, limpeza e conservação é voltada tanto para a redução de custos quanto para o aumento da eficiência operacional da Administração Pública. Esse instituto possibilita a redução de estruturas administrativas e permite a especialização na prestação desses serviços acessórios.

No âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, dois normativos legais compõem a base jurídica da terceirização de tais serviços: o Decreto nº 2.271/1997 e a Instrução Normativa nº 02, de 30 de abril de 2008 com suas alterações posteriores.

O Decreto nº 2.271/1997, em seu 1º artigo, dispõe o seguinte:

“Art. 1º No âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade.

§ 1º As atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de



prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta”. (original sem grifo)

A Instrução Normativa nº 02/2008 – SLTI/MP lança as regras e diretrizes para a contratação de serviços de terceirização por órgãos ou entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais – SISG.

Nesse sentido, no exercício de 2014 foi desenvolvido pela CGU trabalho de análise do macroprocesso da SLTI referente à “implementação de modelos de compras e contratações de forma otimizada para ganho de escala e redução de custos operacionais”, cujos resultados foram apresentados no Relatório de Auditoria nº 201411167. Esse macroprocesso está inserido na missão da Unidade, qual seja a de “definir e apoiar políticas e diretrizes para gestão e governança em logística, governo eletrônico e tecnologia da informação e comunicação para os Órgãos da Administração Pública Federal”.

Melhorias no modelo de contratação e na eficiência operacional dessas contratações apresentam potencial relevante de economia de recursos públicos e impactam diretamente a dinâmica dos setores envolvidos.

Dada a relevância do tema, o escopo definido para aquela ação de controle foi o de avaliar o processo relacionado às contratações dos serviços de vigilância, limpeza e conservação pelos órgãos do Sistema de Serviços Gerais - SISG sob a ótica da economicidade e eficiência.

Para tanto, cabe citar, inicialmente, que a SLTI/MP firmou, em 2010, o Contrato nº 11/2010 com a Fundação Instituto de Administração – FIA, para realização de estudos sobre a composição dos preços dos serviços de vigilância, limpeza e conservação, objetivando estabelecer os valores máximos e mínimos para a contratação pelos órgãos aderentes ao SISG.

No que se refere aos serviços de limpeza e conservação foi verificado que são publicadas pela SLTI portarias que indicam limites mínimos de produtividade por servente em jornada de oito horas diárias, de acordo com o tipo de área a ser limpa. Quanto aos serviços de vigilância, as Portarias trazem valores referenciais para os três tipos mais usuais de postos contratados pela Administração Pública:

- 44 (quarenta e quatro) horas semanais diurnas, de segunda a sexta-feira, envolvendo 1 (um) vigilante;
- 12 (doze) horas diurnas, de segunda-feira a domingo, envolvendo 2 (dois) vigilantes, em turnos de 12 (doze) x 36 (trinta e seis) horas; e
- 12 (doze) horas noturnas, de segunda-feira a domingo, envolvendo 2 (dois) vigilantes, em turnos de 12 (doze) x 36 (trinta e seis) horas.

A partir de 2014, sempre que ocorre atualização de uma portaria, a memória de cálculo e a metodologia utilizada pela FIA são disponibilizadas no sítio do Comprasnet na forma de Cadernos Técnicos específicos para cada Unidade da Federação. Os valores publicados vinculam as Unidades integrantes do SISG tanto no momento da contratação quanto nas renovações contratuais, visto que se trata de serviço de natureza continuada.

Análise das contratações dos serviços de vigilância



Primeiramente, buscou-se quantificar o número de postos contratados pela Administração Pública Federal. Essa análise se mostrou complexa, visto que não há no Sistema Integrado de Administração e Serviços Gerais - SIASG a possibilidade de apurar o número de postos por contrato administrativo, com o nível de confiança desejado, dada a imprecisão das informações ali contidas. Dessa forma, foi utilizado como *proxy* o valor total homologado, nos anos de 2009 a 2013, para todos os tipos de descrição de serviço de vigilância.

Analisando as contratações das três categorias de vigilância – orgânica, integrada e eletrônica, os resultados mostraram que não há uma tendência de movimento conjunto dos órgãos do SISG no sentido de optar pela contratação dos serviços de segurança integrada e eletrônica, visto que os valores totais homologados para estas categorias apresentaram oscilação no período analisado.

Ainda no que tange aos postos de vigilância, realizou-se análise comparativa entre os postos diurnos e noturnos, no sentido de testar a hipótese de que no período noturno a atividade de vigilância nos órgãos públicos demandasse menor número de postos. Isso porque os órgãos e entidades públicas, exceto casos excepcionais, funcionam no período diurno, e é nesse período que se exige maior controle sobre o fluxo de pessoas, equipamentos e documentos.

Entretanto, analisando-se os dados do SIASG, evidenciou-se uma tendência de que os valores totais homologados para as categorias de postos noturnos se aproximem do total homologado para os postos diurnos. A fim de colher evidências adicionais sobre a questão, foi realizada verificação na proporção do número de postos diurnos e noturnos contratados em amostra de editais colhidos do sítio eletrônico Comprasnet. Assim, verificou-se, da análise, que em 25 dos 32 editais (78,2%) foram contratados ou o mesmo número de vigilantes noturnos e diurnos (22 casos) ou número maior de vigilantes noturnos (3 casos). Apenas em 7 editais (21,8%) pesquisados o número de vigilantes noturnos contratados foi menor que o número de vigilantes diurnos.

Portanto, a hipótese de que no período noturno a demanda por postos de vigilante é menor do que no período diurno não foi verificada na amostra pesquisada nem nos dados pesquisados no SIASG. Tal fato, entretanto, implica em possibilidade de racionalização na contratação de tais postos, o que poderia gerar economia ao erário. Cumpre ressaltar que uma diminuição dos postos noturnos em relação aos diurnos em um percentual de 30% implicaria em economia de cerca de 13 milhões de reais anualmente.

Quanto à aplicação dos limites referenciais da SLTI, com base em amostra de editais recolhidos do Comprasnet, verificou-se que a maioria dos postos licitados se encontrou dentro dos limites estipulados nas Portarias. Cabe esclarecer não se tratar de amostra estatística, devendo os resultados obtidos ser analisados com parcimônia.

Adicionalmente, observou-se que aproximadamente 5% dos itens pesquisados obtiveram valores contratados acima do máximo referencial da SLTI e 6% obtiveram valores abaixo do mínimo referencial. Também foram encontrados valores homologados maiores que o preço de referência dos itens licitados. Os percentuais dos custos indiretos encontrados variaram bastante, entre 0,10% e 20% do total do valor pago por cada vigilante. A mediana do percentual dos custos indiretos, com base na amostra, foi de 4,00% e a média 5,52%.



Ressalta-se o fato de 74,03% dos itens analisados apresentar despesas indiretas inferiores ao referencial estabelecido pela SLTI/MP de 6%. Do mesmo modo, 81,82% desses itens apresentou percentual de lucro abaixo de 6%, com média acumulada de 3,02%, em contraposição ao valor estabelecido pela SLTI/MP de 6,79%. Tais resultados evidenciam a necessidade de revisão nos parâmetros referenciais adotados pela SLTI.

Análise das contratações dos serviços de limpeza

A partir da análise de 66 editais de limpeza e conservação foram encontradas inconsistências na metodologia de cálculo utilizada pela SLTI/MP para compor os preços referenciais, sendo as principais quanto à estimativa do custo dos insumos, ao valor padrão de lucro do BDI, e à utilização dos índices de produtividade mínima no estabelecimento dos referenciais de inexecuibilidade.

Especificamente quanto à produtividade, constatou-se a possibilidade de revisão dos seus referenciais mínimos, evidenciada pela adoção de valores em média 50% superiores ao referencial em 38% da amostra analisada, bem como por pesquisas em fontes especializadas indicarem produtividades de 90% a 300% superiores como referência na iniciativa privada e/ou experiência internacional. Importante ressaltar que um incremento linear de 10% nos referenciais de produtividade implicaria, após a repactuação de todos os contratos, em economia de cerca de 77 milhões de reais.

Mais ainda, considerou-se desarrazoada a utilização do mesmo referencial de produtividade para a definição tanto do preço máximo de contratação quanto do preço de inexecuibilidade, fazendo-se necessário estudar a conveniência e oportunidade de se estabelecer produtividades máximas que supram a função de acautelar o gestor contra uma proposta possivelmente inexequível sem, contudo, inibir a contratação de produtividades superiores, mais econômicas para o erário.

Efetou-se, ainda, estudo sobre a forma de contratação dos serviços de limpeza e conservação, onde se identificou diversas possibilidades de melhorias que podem ser adotadas de modo a obter preços mais competitivos, tais como a necessidade de melhoria nas informações disponibilizadas nos editais, a padronização das métricas de contratação, a adoção de especificações orientadas por resultados ao invés de por processos e a segregação dos custos com insumos de higiene dos custos específicos de limpeza.

Análise da metodologia de composição dos custos - preços máximos e cenário de atenção definidos pela SLTI/MP

Nesse tópico foi avaliada a consistência da metodologia utilizada pela Fundação Instituto de Administração – FIA, referendada pela SLTI/MP, para definição do custo referencial dos serviços de vigilância, limpeza e conservação contratados pela Administração Pública. A análise foi segregada em duas partes: avaliação do cenário de preços máximos, detalhada por módulos; e do cenário de atenção. A análise se baseou nos cadernos de logística “Prestação de Serviços de Vigilância Patrimonial” e “Prestação de Serviços de Limpeza, Asseio e Conservação”.

Concluiu-se da análise que a metodologia utilizada apresenta oportunidades de melhoria, englobando:



- desconsideração no custo dos trabalhadores dos valores referentes ao vale-transporte nas localidades que não possuem transporte público;
- revisão metodológica na definição dos preços dos uniformes visando aproximar os valores pesquisados das realidades das Unidades da Federação;
- alteração na metodologia adotada pela SLTI de estabelecimento de percentual da remuneração dos empregados para cálculo do valor dos insumos nos serviços de limpeza e conservação;
- exclusão do custo financeiro da composição do preço dos equipamentos, considerando-o no bojo do lucro;
- aprimoramento da definição dos encarregados de serviços de limpeza e supervisores nos serviços de vigilância; e
- possibilidade de inserção de redutor sobre o valor final do custo dos empregados, relativo ao custo do encarregado/supervisor.

Já quanto ao cenário de atenção, que tem como objetivo indicar a possibilidade de inexecução das propostas, proporcionando ao pregoeiro ou a autoridade responsável pela homologação da contratação parâmetro que possa subsidiá-lo no processo de tomada de decisão, a auditoria apontou a necessidade de revisão da metodologia de cálculo, destacando alguns pontos mais críticos, quais sejam:

- adoção de produtividade máxima aceitável;
- revisão dos percentuais de LDI;
- consideração do percentual médio de demissões por justa causa no cálculo da provisão para 13º salário e para rescisão contratual; e
- consideração das estatísticas existentes sobre o percentual de desligamentos a pedido e seu reflexo na provisão para a multa de 50% sobre o saldo do FGTS.

Avaliação das informações disponíveis em sistemas estruturantes

Da análise realizada ficou evidenciado que o sistema estruturante SIASG apresenta limitações que dificultam – e algumas vezes inviabiliza – a análise gerencial e o controle do cumprimento dos limites estabelecidos nas Portarias de limpeza e conservação e de vigilância.

O SIASG apresenta elevado número de tipos de serviços descritos, diversos deles com baixa ocorrência, indicando carência de padronização mínima dos serviços, o que, caso ocorresse, tenderia a simplificar as especificações dos termos de referência, aumentar a comparabilidade entre contratos e reduzir erros individuais nas contratações, resultando em melhor eficiência do processo. Agrava tal situação a inexistência no Catálogo de Materiais e Serviços - CATMAT de uma descrição pormenorizada dos itens de compra. Como o campo para tal descrição é de livre preenchimento, torna-se extremamente difícil a tabulação desses dados para uso gerencial das informações.

Sob outro enfoque, pode-se concluir que as descrições genéricas dos serviços dificultam em alto grau as análises gerenciais sobre o comportamento dessas despesas, tendo em vista perderem-se os parâmetros comparativos necessários. Perde-se,



inclusive, o potencial comparativo e fiscalizatório dos valores contratados registrados no sistema em relação aos parâmetros de preço publicados pela SLTI/MP.

Conclusão

Verificou-se, quando da realização do trabalho de auditoria, que as limitações existentes no sistema SIASG, cuja gestão é competência da própria SLTI, dificultam sobremaneira a obtenção de um diagnóstico tempestivo e fidedigno das contratações públicas efetuadas pelos órgãos integrantes do SISG. Adicionalmente, a baixa utilização do SIASG como ferramenta gerencial dificulta o controle pela Secretaria da aplicação dos valores referenciais definidos nas Portarias publicadas.

Assim, notou-se que para melhoria da qualidade das informações gerenciais extraídas do SIASG seria necessário promover alterações a fim de que o sistema reflita fidedignamente o valor unitário contratado, o valor total e a métrica utilizada na contratação pela Administração Pública Federal dos serviços de vigilância, limpeza e conservação predial, bem como possibilitasse a correta quantificação dos postos de vigilância contratados por tipo de serviço.

Especificamente quanto aos serviços de vigilância armada, concluiu-se que para que a SLTI possa melhorar os processos de contratação de vigilância seria necessária a definição de parâmetros voltados aos órgãos integrantes do SISG para a escolha das soluções mais eficientes e econômicas existentes no ramo de segurança – orgânica, eletrônica e integrada. Além disso, apresentou-se relevante a produção de diagnóstico sobre os postos de serviço de vigilância armada noturnos e diurnos, a fim de verificar possibilidade de melhoria na alocação racional desses na Administração Pública Federal.

No que se refere aos serviços de limpeza e conservação, verificou-se a necessidade de revisão dos atuais percentuais de lucro e de despesas indiretas utilizados para definição do cenário de preços referenciais para os serviços. Recomendou-se, também, a realização de estudo visando a revisão dos atuais índices de produtividade utilizados pela SLTI para definição do cenário de preços máximos que a Administração Pública Federal se propõe a contratar para os serviços de limpeza e conservação predial.

Ainda sobre limpeza e conservação, deve-se acrescentar outro ponto conclusivo de que a alteração da legislação pertinente no sentido de implementar Acordo de Nível de Serviço para esses tipos de serviço contratados pela Administração Pública Federal, baseados na aferição de resultados em contraposição à lógica de gestão de tarefas estabelecida na IN SLTI nº 02/2008, poderia gerar melhoria na eficiência dos contratos.

A implementação de todas essas recomendações mencionadas já estão sendo acompanhadas pela equipe de auditoria por meio do Plano de Providências Permanente.

1.3 Gestão e Aprimoramento do Planejamento

1.3.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

1.3.1.1 INFORMAÇÃO

Avaliação da validade e confiabilidade de indicadores do PPA 2012 – 2015.



O Tribunal de Contas da União, no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República – exercício 2013, apresentou avaliação da consistência dos dados de 168 indicadores de Programas de Governo e 176 metas relacionadas a Objetivos do PPA 2012 - 2015 apresentados na PCPR 2013.

A análise do Tribunal identificou inconsistências em 35% dos indicadores e em 18% das metas avaliadas, gerando duas recomendações, voltadas à Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégicos – SPI/MP e à Controladoria-Geral da União, *in verbis*:

“XIV. à Controladoria-Geral da União, com fundamento na Lei 10.180/2001 e no Decreto 3.591/2000, que estabeleça procedimentos para certificar, na maior extensão possível, a exatidão das informações de desempenho constantes da Prestação de Contas do Presidente da República, previamente ao encaminhamento desta ao Congresso Nacional (item 4.2.22);

XV. à Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que contemple, na oportunidade da próxima alteração a ser efetivada no Plano Plurianual 2012-2015, processo de reavaliação do conjunto de informações de desempenho para as quais foi apontada alguma deficiência, conforme item 4.2 deste relatório, com vistas ao aprimoramento do conjunto de indicadores e metas constantes do PPA 2012-2015 (item 4.2.22)”

Em atendimento à primeira, foi realizado trabalho de auditoria, consubstanciado no Relatório de Auditoria nº 201503081, no qual foram selecionados, aleatoriamente, um indicador para cada um dos 13 Programas Temáticos⁷ elencados pelo TCU para compor a PCPR 2014; e 16 metas relacionadas aos 17 Objetivos relacionados aos Programas Temáticos do PPA 2012 – 2015, conforme quadro a seguir:

⁷ Não foram avaliados os indicadores do Programa 2057 - Política Externa, de responsabilidade do Ministério das Relações Exteriores, além das metas relacionadas aos objetivos ligados ao Programa.



Programas Temático	Indicador	Objetivo	Meta
2038 - Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública	% Despesa com Pessoal do Gov. Federal/PIB	Objetivo: 0579 - Fortalecer a governança e ampliar a capacidade institucional da Administração Pública, visando a melhor organização e funcionamento do Estado.	Não avaliada*
2013 - Agricultura irrigada	Área dotada de infraestrutura para uso em irrigação	Objetivo: 0175 - Concluir a implantação das etapas necessárias à viabilização da produção dos projetos públicos de irrigação existentes, revitalizar as infraestruturas de uso comum e promover a exploração das áreas já implantadas em conformidade com a legislação ambiental com vista à transferência de gestão.	Transferir a gestão de 18 perímetros públicos de irrigação.
2048 - Mobilidade Urbana e Trânsito	Tempo médio de viagem por modo agregado em cidades acima de 1 milhão de habitantes	Objetivo: 0574 - Requalificar, implantar e expandir sistemas de transportes públicos coletivos, induzindo a promoção da integração modal, física e tarifária de forma sustentável e amplamente acessível.	Investir R\$22,4 bilhões em empreendimentos que visem dotar os centros urbanos com população superior a 700 mil habitantes de sistemas de transporte público coletivo de forma sustentável e amplamente acessível.
2050 - Mudanças Climáticas	Emissões antrópicas de dióxido de carbono (CO2)	Objetivo: 0698 - Desenvolver e implementar instrumentos de mitigação e adaptação às mudanças climáticas considerando o desenvolvimento sustentável e a diversidade regional, de acordo com as diretrizes da Política Nacional sobre Mudança do Clima.	Fomentar a execução de 40 projetos e 20 empreendimentos que promovam a adaptação e mitigação às mudanças climáticas.
2051 - Oferta de Água	Capacidade de Reservação de Água	Objetivo: 0479 - Aumentar a oferta de água em sistemas integrados, com prioridade nas regiões com déficit, e contribuir para a indução ao desenvolvimento econômico e social, por meio de intervenções de infraestrutura hídrica.	Regularizar a oferta de água para os sistemas de abastecimento.
		Objetivo: 0480 - Revitalizar infraestruturas hídricas existentes, de forma a preservar ou ampliar suas capacidades, sua segurança e sua vida útil e reduzir perdas decorrentes de questões estruturais.	Revitalizar infraestruturas hídricas.
2025 - Comunicação para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia	Percentual de escolas públicas com Internet Banda Larga	Objetivo: 0751 - Expandir a infraestrutura e os serviços de comunicação social eletrônica, telecomunicações e serviços postais, promovendo o acesso pela população e buscando as melhores condições de preço, cobertura e qualidade.	Atender todas as escolas públicas rurais com Internet Banda Larga.



Programas Temático	Indicador	Objetivo	Meta
		Objetivo: 0753 - Estimular a diversidade, a pluralidade e a competição entre meios e agentes da área das comunicações por meio da revisão do arcabouço regulatório e de ações que busquem oferecer o maior número possível de fontes de informação aos brasileiros.	100% de entidades radiodifusoras fiscalizadas em um intervalo de 4 anos
2035 - Esporte e Grandes Eventos Esportivos	Proporção de Municípios com ações, projetos e/ou programas executados pela Prefeitura isoladamente ou em convênio e/ou parceria com outras entidades na área de esporte	Objetivo: 0676 - Elevar o Brasil à condição de potência esportiva mundialmente reconhecida, com apoio à preparação de atletas, equipes e profissionais, da base a excelência esportiva, com estímulo à pesquisa e inovação tecnológica, qualificação da gestão, melhoria e articulação das estruturas, com segurança e conforto nos espetáculos, fomentando a dimensão econômica.	Contemplar 100% dos atletas de modalidades dos Programas Olímpico e Paraolímpico e dos programas Pan e Parapan-americanos que preencherem os requisitos e se candidatarem ao Bolsa-Atleta, em todas as suas categorias.
		Objetivo: 0687 - Coordenar e integrar a atuação governamental na preparação, promoção e realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016, considerando a geração e ampliação do legado esportivo, social e urbano, bem como implantar a infraestrutura esportiva necessária.	Implantar e modernizar a infraestrutura esportiva necessária à realização dos jogos Rio 2016 e identificar, fomentar e desenvolver ações e medidas que contribuam para a geração e ampliação de legado esportivo.
2042 - Inovações para a Agropecuária	Indicador de Desenvolvimento Científico e Tecnológico na Agropecuária (número de projetos de P&D e de TT)	Objetivo: 0842 - Pesquisar, desenvolver e transferir tecnologias para aumentar a competitividade e a produtividade da agropecuária brasileira, contribuir para a inclusão social dos produtores de base familiar e disseminar práticas ambientalmente sustentáveis, com foco em compromissos como a redução da emissão de carbono, no desenvolvimento sustentável e no uso racional dos recursos naturais.	Executar uma carteira de P&D e TT com, em média, 750 projetos ao ano.
2066 - Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária	Índice de Fiscalização da Função Social da Propriedade	Objetivo: 0420 - Assentar famílias, público da reforma agrária, por meio da obtenção de imóveis rurais, criar e implantar projetos de assentamento sustentáveis com infraestrutura, crédito instalação e licenciamento ambiental, proceder a supervisão ocupacional dos lotes e contribuir com igualdade de gênero e a redução da pobreza rural.	Atender 300 mil famílias dentro das distintas modalidades de crédito instalação, sendo 30 mil contratos na modalidade Apoio Mulher.
		Objetivo: 0421 - Qualificar e consolidar os	Apoiar o acesso ao Programa Nacional de



Programas Temático	Indicador	Objetivo	Meta
		projetos de assentamento sustentáveis desenvolvendo-os com gestão ambiental, financiamento produtivo, acesso aos mercados, agroindustrialização e assistência técnica para a autonomia socioeconômica das famílias, promovendo a titulação conjunta, a igualdade de gênero e a redução da pobreza rural.	Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), ampliando o número de contratos para 60% das famílias assentadas.
2076 - Turismo	Índice de Competitividade do Turismo Nacional	Objetivo: 0737 - Promover a sustentabilidade e a qualidade de forma a aumentar a competitividade do turismo brasileiro.	Qualificar 186.750 gestores e profissionais da cadeia produtiva do turismo.
2015 - Aperfeiçoamento do sistema único de saúde (SUS)	Índice de estruturação de redes de urgência e emergência	Objetivo: 0717 - Aprimorar a rede de urgência e emergência, com expansão e adequação de UPAs, SAMU, PS e centrais de regulação, articulando-a com as outras redes de atenção.	Estruturar 231 unidades de atenção especializada dentro das Redes de Urgência e Emergência até 2015.
2062 - Promoção dos Direitos de Crianças e Adolescentes	Crianças e adolescentes afastados da situação de trabalho.	Objetivo: 0829 - Ampliar, qualificar e articular programas, ações e serviços para a proteção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes identificados em situação de trabalho.	Reduzir progressivamente a incidência do trabalho infantil, visando sua erradicação.
2069 - Segurança Alimentar e Nutricional	Taxa de adesão dos municípios ao SISAN	Objetivo: 0380 - Promover o acesso à alimentação adequada e fomentar a inclusão socioeconômica de agricultores familiares, mulheres rurais, povos e comunidades tradicionais e povos indígenas, por intermédio da ampliação da sua participação, prioritariamente dos mais pobres, no abastecimento dos mercados institucionais, da rede socioassistencial e dos equipamentos públicos de alimentação e nutrição.	Ampliar o número de agricultores familiares participantes do Programa de Aquisição de Alimentos para 450 mil, sendo, no mínimo, 45% dos agricultores participantes enquadrados como público do Plano Brasil Sem Miséria.

Fonte: Plano Plurianual 2012 – 2015

* O objetivo 0579 não possui meta quantitativa, motivo pelo qual não foi realizada análise.



Foram avaliados os indicadores e metas selecionados quanto aos atributos de validade e confiabilidade, os quais se desdobram nas qualidades credibilidade, estabilidade, homogeneidade e comparabilidade, tendo sido aplicada metodologia baseada naquela utilizada pelo Tribunal de Contas da União para emissão do Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República 2014, a qual compreende os seguintes questionamentos:

Atributo	Qualidade	Questionamento
Validade e confiabilidade	Credibilidade	A fonte é confiável?
		A métrica do indicador rejeita possível manipulação?
		Os dados estão isentos de erros de medição/transcrição?
	Estabilidade e homogeneidade	Os dados coletados mantêm-se conceitualmente firmes ao longo do tempo?
		O método de coleta de dados conserva-se inalterado?
		A métrica do indicador mantém-se invariável ao longo do tempo?
	Comparabilidade	É permanente de modo a possibilitar o desenho de uma série histórica?

Fonte: CGU.

No intuito de subsidiar a avaliação, foram colhidas informações por meio de reuniões realizadas com os gestores envolvidos na apuração das metas e indicadores, além de gestores da SPI/MP e dos ministérios responsáveis pela execução das políticas públicas executadas no âmbito dos Programas Temáticos selecionados.

Foram, ainda, consultados sistemas estruturantes e cooperativos da Administração Pública Federal, além de consultadas as mais diversas fontes para validação das informações prestadas.

Importante ressaltar que se tratou de uma avaliação de asseguarção limitada, o que significa que objetivamos opinar sobre a existência ou não de indícios ou evidências que impactem o atributo dos indicadores e metas em análise, obtidos a partir da realização de exames em profundidade e extensão variáveis.

Da análise realizada foram gerados apontamentos sobre os indicadores e metas, os quais foram então submetidos à apreciação dos ministérios executores das respectivas políticas públicas e, posteriormente, todo o conteúdo foi apresentado à Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI/MP para manifestação.

Os resultados obtidos da análise realizada pela equipe de auditoria sobre a validade e confiabilidade dos 13 indicadores e 16 metas pode ser resumida no seguinte balanço:

Quadro resumo das análises

	Validados		Invalidados	
	Qtde.	Percentual	Qtde.	Percentual
Indicadores	7	54%	6	46%
Metas	13	81%	3	19%

Fonte: CGU.

Dos 7 indicadores e das 13 metas validadas, 2 indicadores e 6 metas mereceram ressalva no atributo em análise devido a evidência encontrada que afeta o instrumento, porém não suficientemente para invalidá-lo.

Há que se ressaltar que, em casos não esporádicos, um indicador ou meta pode ter sido rejeitado pela metodologia utilizada por fatores contingenciais, muitas vezes alheios à governabilidade do Ministério responsável pela implementação da política pública. Exemplos disso são os indicadores apurados por entidades privadas ou públicas (ANTP, IBGE etc.) com alteração de periodicidade ou metodologia. Também



verificamos situações em que ocorreram alterações no indicador ou meta no período de vigência do PPA 2012 – 2015 que afetam a série histórica, por exemplo. Entretanto, tais alterações, muitas vezes, eram necessárias e ocorreram no sentido de aprimorar o instrumento.

Em decorrência dos resultados obtidos e, levando-se em consideração a proximidade do término da vigência do atual PPA 2012 – 2015, concluímos pela necessidade de recomendar à SPI/MP que, em conjunto com os Ministérios envolvidos com os indicadores e as metas avaliadas, inclua nas discussões que precederão a elaboração do PPA 2016 – 2019 os apontamentos registrados no Relatório decorrente do trabalho realizado.

Outra questão constatada pela equipe de auditoria, e merecedora de destaque, foi a dificuldade de recuperação das memórias de cálculo dos indicadores e metas pelos Ministérios envolvidos. Tal fato é relevante, tendo em vista retratar fragilidade na gestão da informação relativa aos indicadores e metas nas Pastas, o que impacta no aumento do risco de as apurações posteriores não seguirem idêntica metodologia, afetando a série histórica.

Nessa mesma linha, constatamos existir, comumente, detalhes dos indicadores e metas – conceitos implícitos, metodologia de cálculo, forma de apuração dos dados etc. – que, em que pese serem fundamentais para a correta compreensão do instrumento, não se encontram sistematizados em um instrumento formal com padronização mínima, além de não estarem disponíveis para o público externo interessado.

Consideramos que tal opacidade reduz a utilidade dos indicadores e metas como instrumentos de controle social, contribuindo para uma cultura organizacional que os valoriza em menor grau que o desejado.

Nesse sentido, considerou-se necessário avaliar os meios adequados para ampliar as informações abertas sobre os indicadores e metas, desde suas estruturas – conceitos implícitos, detalhes sobre a métrica, sobre a coleta de dados etc. – até os detalhes da execução das metas e da apuração dos indicadores.

Quanto a esse ponto, o trabalho trouxe recomendação para que a SPI/MP institua ficha dos indicadores e das metas do PPA 2016 – 2019 com as informações completas e públicas sobre os instrumentos, tais como: definição dos conceitos implícitos; objetivo do instrumento; memória de cálculo detalhada de cada apuração ocorrida; detalhes sobre a fonte das informações; forma da coleta de dados; testes de consistência dos dados primários realizados; além de outras características que venham a ser consideradas relevantes.

1.4 Aperfeiçoamento da Gestão Pública

1.4.1 CONSISTÊNCIA DOS REGISTROS

1.4.1.1 INFORMAÇÃO

Avaliação das trilhas de auditoria de pessoal referentes às Unidades Pagadoras do MP.

Providências adotadas quanto às irregularidades no enquadramento de servidores da extinta Fundação Roquette Pinto.



Trilhas de Pessoal

Por meio da aplicação de trilhas de auditoria na área de pessoal, a CGU vem atuando, desde o exercício de 2010, na folha de pagamento de pessoal do MP. O principal intuito é identificar eventuais inconsistências e apresentá-las aos gestores para a adoção de providências cabíveis em cada caso concreto.

De forma geral, a trilha de auditoria é uma ferramenta utilizada para identificar situações de inconsistências cadastrais ou de pagamentos em relação ao ordenamento legal, construída a partir de evidências resultantes dos cruzamentos de dados constantes da base do SIAPE. Esta ação de controle é um processo contínuo, no qual o escopo é constantemente ampliado e aprimorado.

Após a extração dos dados e a execução dos cruzamentos das bases de dados, as informações de inconsistências coletadas das trilhas de auditoria de pessoal são encaminhadas aos gestores dos órgãos para que sejam tomadas as devidas providências em prazo previamente definido. Após esse prazo, a CGU analisa as justificativas prestadas pelos gestores, optando pelos seguintes tipos de parecer: concordo; pendente; não concordo; sugiro alterar trilha e sugiro excluir item da trilha.

Com objetivo de facilitar os trabalhos dos Gestores e permitir o acompanhamento e o monitoramento mais eficientes das providências a cargo das unidades pagadoras com vistas a regularizar as inconsistências apontadas pelas trilhas, a CGU desenvolveu sistema, em ambiente Web, para que o gestor, previamente autorizado e cadastrado, registre o posicionamento da Unidade sobre as referidas trilhas, e os auditores da CGU, as análises sobre as respostas informadas pelos Gestores.

O acompanhamento e monitoramento dos resultados das trilhas por meio desse sistema permitiu a obtenção de informações mais precisas, padronizadas e atualizadas sobre as ações adotadas pelos gestores acerca das questões apontadas pelas trilhas, inclusive possibilitando ao gestor acompanhar a situação consolidada da unidade perante a CGU.

Por meio do Sistema de Trilhas de Pessoal foram apontadas 773 ocorrências em 2014. Após a análise das justificativas prestadas, a CGU considerou que 170 ocorrências ainda se encontravam pendentes de regularização, necessitando de providências adicionais por parte dos gestores. Cumpre ressaltar, ainda, que houve a prestação de justificativa para 100% das ocorrências verificadas no sistema de Trilhas em até o primeiro semestre de 2014. A seguir é apresentado quadro com as inconsistências apontadas e o respectivo parecer da CGU dividido por tipo:

Resumo dos Pareceres emitido pela CGU

Sigla UPAG	Quantidade de inconsistências	Inconsistências Analisadas	Tipos de Parecer			
			Concordo	Pendente	Não Concordo	Excluir Item da Trilha
EX/DEMEC	25	25	21	4	0	0
ANISTIADOS	69	69	69	0	0	0
COGEPSPOA	171	156	156	0	0	0
GGGESDEPEX	309	305	293	4	0	8
DGI	4	4	4	0	0	0
UE/DF-GRH	195	195	33	162	0	0
TOTAL	773	754	576	170	0	8

Fonte: Sistema Trilhas de Auditoria – maio/2015



Como se depreende do quadro acima, no âmbito da Administração Direta do MP, a responsabilidade pela folha de pagamento recaiu, em 2014, sobre 4 unidades pagadoras: EX/DEMEC, Anistiados, COGEP-SPOA e GGGES-DEPEX. Nos órgãos vinculados, IBGE e ENAP, foram analisadas as unidades pagadoras DGI/ENAP e UE/DF-IBGE.

Cumprе esclarecer que as 19 inconsistências pendentes de análise se referem a situações nas quais a CGU já havia avaliado a primeira justificativa prestada pelo gestor e posteriormente o próprio gestor solicitou alteração, resultando na necessidade de nova análise por parte da CGU, a qual ocorrerá na próxima carga de ocorrências no Sistema de Trilhas de Auditoria, prevista para o primeiro semestre de 2015.

Por fim, destaca-se que as devoluções ao erário a partir do trabalho realizado em 2014, informadas pelo gestor, somaram o montante de R\$ 548.387,70, divididas entre as unidades pagadoras da seguinte forma:

Devolução ao erário informada pelos gestores

Código UPAG	Sigla UPAG	Quantidade	Valor Total Inconsistências	Devolução ao erário informada
000056580	EX/DEMEC	25	R\$ 16.029,96	R\$ 0,00
000056846	ANISTIADOS	69	R\$ 3.412.587,23	R\$ 0,00
000056934	COGEP-SPOA	171	R\$ 1.090.464,44	R\$ 533.559,47
000057544	GGGES-DEPEX	309	R\$ 157.990,10	R\$ 14.714,90
000000062	DGI	4	R\$ 12.752,69	R\$ 0,00
000000888	UE/DF-GRH	195	R\$ 54.215,63	R\$ 113,33
TOTAL		773	R\$ 4.744.040,05	R\$ 548.387,70

Fonte: Sistema de Trilhas de Pessoal – maio/2015.

Tais valores não necessariamente retornam ao erário em uma única parcela. As devoluções dependem, muitas vezes, da conclusão de processos administrativos, e até mesmo judiciais, e não raramente são parceladas. Entretanto, é de se destacar que o montante supracitado não leva em consideração o benefício financeiro das suspensões de pagamentos e das correções dos valores pagos mensalmente.

Conclui-se, dessa forma, que, em que pese ainda haver pendências no que se refere à regularização das ocorrências apontadas nas trilhas de pessoal, as unidades pagadoras do Ministério do Planejamento, bem como as unidades pagadoras de suas unidades vinculadas vêm atuando tempestivamente e satisfatoriamente na correção das ocorrências apontadas pelo sistema de trilhas de auditoria de pessoal.

Providências adotadas quanto às irregularidades no enquadramento de servidores da extinta Fundação Roquette Pinto.

Conforme tratado no Relatório de Auditoria 201306479, relativo à avaliação da gestão da Secretaria Executiva do MP referente ao exercício de 2012, no âmbito do Departamento de Órgãos Extintos - DEPEX constatou-se, por ocasião da realização de auditoria operacional na folha de pagamento da extinta Fundação Roquette Pinto, a ocorrência de casos de enquadramento irregular dos servidores daquela Fundação no quadro de pessoal do MP, bem como a alteração indevida do nível de escolaridade ou, ainda, a realização imprópria de ascensão funcional.

Após diversas manifestações e entendimentos jurídicos dos órgãos e unidades competentes foi emitida recomendação pela CGU para que o DEPEX avaliasse cada um dos 316 casos apurados de possível enquadramento irregular, conforme plano de ação apresentado, com o objetivo de confirmar as irregularidades apontadas, calcular o valor



pago indevidamente e adotar as providências para a revisão dos atos de reenquadramento, quando necessário.

O DEPEX encaminhou quadros e planilhas com a situação consolidada em 2015 da revisão de enquadramento dos servidores, das quais se extrai que:

- a) **67 servidores** estão vinculados a outras unidades pagadoras, ou seja, foram redistribuídos para outros órgãos ou entidades;
- b) **249 servidores** permanecem vinculados ao DEPEX, sendo que esses se dividiam em duas categorias:
 - a. **165 Processos Concluídos:**
 - i. 113 arquivados:
 1. 75 por perda de objeto (enquadramento regular);
 2. 38 por decadência do ato;
 - ii. 29 com enquadramento irregular, encaminhados à SEFIP/TCU;
 - iii. 19 com enquadramento irregular, encaminhados à CCU (auditoria SISAC);
 - iv. 1 com enquadramento irregular mas pendente de manifestação do interessado, visando oportunizar o direito ao contraditório e à ampla defesa;
 - v. 3 também com enquadramento irregular, porém amparados por decisão judicial.
 - b. **84 Processos Pendentes:**
 - i. 5 amparados por decisão judicial;
 - ii. 79 processos em análise.

A partir das informações apresentada, construiu-se o quadro seguinte com a consolidação dos dados apresentados referentes à evolução da revisão dos processos entre os exercícios de 2013 e 2014.

Evolução da revisão dos processos – 2013/2014

SITUAÇÃO		ANO 2013	ANO 2014
TOTAL		316	316
SERVIDORES VINCULADOS A OUTRAS UNIDADES PAGADORAS		66	67
SERVIDORES VINCULADOS AO DEPEX		250	249
1	PROCESSOS CONCLUÍDOS	60	165
	<i>Arquivados</i>	60	113
	<i>Encaminhados ao TCU</i>	-	29
	<i>Encaminhados à CGU (SISAC)</i>	-	19
	<i>Pendente manifestação do interessado</i>	-	1
	<i>Amparados por decisão judicial</i>	-	3
2	PROCESSOS PENDENTES	190	84
	<i>Amparados por decisão judicial</i>	-	5
	<i>Processos em análise</i>	190	79

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria

A partir dos dados constantes do quadro podemos destacar, em relação ao exercício anterior, a seguinte evolução no tratamento dos processos:

- Redução de 106 processos que estavam pendentes de análise, ou seja, restam 44% do quantitativo original para serem analisados;



- Os processos “concluídos” aumentaram de 60 para 165, indicando que a DEPEX vem adotando providências para tratar os processos referidos;
- Com a classificação dos processos em diferentes categorias (arquivados, encaminhados ao TCU ou à CGU, pendentes de manifestação do interessado, e amparados por decisão judicial), observa-se que a maioria dos processos analisados resultou em arquivamento definitivo (seja por perda de objeto, seja por decadência do ato), passando de 60 processos em 2013, para 113 em 2014.

Especificamente quanto aos 67 servidores vinculados a outras unidades pagadoras, temos a seguinte situação:

- Vinculados à AGU; FIOCRUZ; FUNARTE; FUNASA; Inst. Benjamin Constant; INEP; e IPHAN – 1 servidor em cada;
- Vinculados à FUNAI – 3 servidores;
- Vinculados ao MEC – 5 servidores;
- Vinculados ao Comando da Aeronáutica (COMAER/Ministério da Defesa) – 7 servidores;
- Vinculados ao Comando do Exército (COMEX/Ministério da Defesa) – 7 servidores;
- Vinculados ao MTB – 11 servidores;
- Vinculados ao MF – 12 servidores;
- Vinculados à COGEP (Ministério do Planejamento) – 15 servidores;

Cabe considerar ainda, quanto a esses servidores, que o DEPEX orientou os órgãos referidos para que informassem à CGU sobre as ações adotadas para a revisão do enquadramento de servidores oriundos da extinta Fundação Roquete Pinto. Em resposta, houve encaminhamento de informações pelos seguintes órgãos:

- O COMAER informou que 6 beneficiários foram enquadrados e cadastrados em cargos de nível intermediário, não havendo, portanto necessidade de proceder à revisão desses enquadramento. Quanto à servidora restante, esclareceu que a mesma exerceu cargo de Coordenadora, e que, com o advento da Portaria nº 304/2006 do MP, foi automaticamente transposta para o Plano de Geral de Cargos do Poder Executivo (PGPE) a contar de 01/07/2006.
- O COMEX informou, igualmente, que 6 beneficiários foram enquadrados em cargos de nível intermediário, percebendo vencimentos correspondentes (sendo que uma servidora teve o reenquadramento de nível superior – promovido pela Fundação Roquete Pinto – para o nível intermediário por meio de Portaria do Ministério da Defesa). Quanto à servidora restante, o Ministério informou que a mesma foi redistribuída em cargo do PGPE.
- O Inst. Benjamin Constant (vinculado ao MEC) manifesta-se pelo enquadramento correto do servidor como instrumentista (nível intermediário).

Diante do exposto, conclui-se que o DEPEX vem adotando providências com vistas a tratar os processos, permanecendo a necessidade de continuar a proceder à análise daqueles pendentes, e de manter esta CGU informada periodicamente do andamento do cenário, conforme proposto no plano de trabalho para o exercício de 2014.

Não obstante, resta ainda informar essa CGU:



- a) A respeito da confirmação, ou não, das irregularidades apontadas relativas aos servidores indevidamente enquadrados;
- b) Sobre a existência de valores pagos indevidamente por causa desse enquadramento;
- c) As providências adotadas para a revisão dos atos de reenquadramento, quando necessário, e a respectiva devolução dos valores recebidos irregularmente.

1.4.2 CONTRATOS SEM LICITAÇÃO

1.4.2.1 INFORMAÇÃO

Acompanhamento das melhorias ocorridas no âmbito de contratos e licitações em atendimento a recomendações da CGU.

A avaliação de licitações e contratos no MP no exercício de 2014 teve como objeto o acompanhamento da implementação de recomendações exaradas em trabalhos de auditoria anteriormente realizados. No âmbito desse Ministério, a Diretoria de Administração – DIRAD é responsável pelas licitações e contratações de toda a Pasta, com o apoio das áreas demandantes.

Por meio do Relatório de Auditoria da CGU nº 201216870 que apresentou os resultados do trabalho de avaliação do contrato de serviços de reprografia do MP à época foram exaradas recomendações estruturantes no intuito de aperfeiçoar o processo de contratação. Destacou-se, assim, a necessidade de estabelecimento de procedimentos relacionados à pesquisa de preços que antecede a licitação, bem como de publicação de anexo ao edital contendo o histórico de execução daquele objeto pelo menos nos últimos 3 anos.

Também nesse sentido, cabe destacar o trabalho de avaliação dos processos licitatórios, bem como dos contratos deles decorrentes, referentes ao fornecimento e instalação de divisórias, manutenção predial preventiva e corretiva, e organização de eventos, apresentado por meio do Relatório de Auditoria CGU nº 201314764. Dentre os principais pontos ainda passíveis de atuação pela Unidade no exercício de 2014, para atendimento das recomendações pendentes de atendimento, destaca-se a possibilidade de melhoria dos procedimentos para pesquisas de preços prévias às licitações e prorrogações contratuais. Tal evolução se caracterizaria a partir da melhoria dos mecanismos de controle sobre o processo de realização da pesquisa de preços, inclusive com a definição de critérios formalmente instituídos para crítica aos valores pesquisados, e, complementarmente, com a fixação de preços máximos por item principalmente nas licitações que envolvam obras e serviços de engenharia.

Como se pode observar, uma das fragilidades verificadas em ambos os trabalhos se refere às pesquisas de preços prévias licitações. Assim, em atendimento ao recomendado, a Unidade apresentou as medidas adotadas, destacando-se a regulamentação do tema por meio da adequação/revisão das normas já existentes, de forma a tornar efetiva a aplicação dos procedimentos sugeridos. Pode-se citar, como exemplo, o fato do normativo destacar que os valores obtidos na pesquisa de preços deverão ser avaliados, de forma crítica, admitindo-se outros parâmetros, além da média, como forma de expurgar discrepância em relação à média.

Além dessas melhorias, ressalta-se que a revisão do normativo também contribuiu para o aprimoramento de outras questões relacionadas aos procedimentos de solicitações de aquisições de bens e contratações de serviços no âmbito do MP.



Adicionalmente, no que se refere à já mencionada necessidade de divulgação do histórico de consumo do objeto a ser licitado, cita-se a seguinte manifestação da Unidade:

“a) Nos casos em que não é possível o levantamento do histórico dos 3 anos anteriores, os editais de licitação tem franqueado a vista dos processos anteriores aos interessados para verificação dos quantitativos adquiridos; e b) Nos casos em que o levantamento do histórico foi possível, os editais têm sido publicados com o histórico de execução passada (período de um ano)”.

A execução de tais medidas foi comprovada por meio de pesquisas aos editais de licitação, demonstrando, portanto, estarem alinhadas com o proposto nas recomendações.

Especificamente no que se refere ao Pregão Eletrônico nº 72/2009, bem como respectivo Contrato nº 12/2011, para prestação de serviços de eventos, verificou-se o risco de antieconomicidade, em função da locação de espaços privados. Foi constatado que a locação de espaços privados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, nos valores apresentados pela empresa contratada, estavam consideravelmente superiores ao valor pesquisado pela equipe de auditoria, para os mesmos espaços. Não foi identificado nenhum tipo de crítica aos valores apresentados pela empresa contratada, bem como não existiam considerações pela Unidade demandante do evento acerca da inexistência de espaços públicos disponíveis.

Assim, em função das recomendações exaradas, foi alterada a sistemática de locação de espaços para eventos em que não se paga mais por m² do espaço locado, mas sim por “taxa de administração”. Além disso, após o tema da recomendação ser tratado no âmbito do Comitê de Eventos foi estabelecida como prioridade a realização de eventos nos auditórios do Ministério, bem como disponibilizada uma relação de espaços públicos para utilização, devendo ser destacado que a não utilização destes deve ser justificada. Esses aprimoramentos nos controles internos refletem diretamente na economia de recursos públicos, conforme já pode ser observado por meio da análise da execução financeira do atual contrato.

Ainda quanto aos resultados apresentados no Relatório de Auditoria CGU nº 201314764, deve-se destacar a recomendação para que fossem promovidas ações de capacitação dos servidores em estimativa de custos nas licitações, envolvendo a metodologia de pesquisa de preços e sua análise. A atuação da Unidade nesse sentido se deu com a participação de 15 servidores, de áreas diversas, no "Temas Aplicados e Relevantes sobre Licitações e Contratos", motivo pelo qual a recomendação foi então dada como atendida.

Outro ponto que merece menção está relacionado à avaliação da contratação de serviços de infraestrutura no âmbito da rede INFOVIA Brasília, conforme abordado no Relatório de Auditoria CGU nº 201217309. Nesse trabalho, foram elaboradas recomendações no intuito de aperfeiçoar o processo licitatório, abordando temas como a estimativa de preços, necessidade de divulgação do histórico de execução passada e da metodologia de definição de demandas futuras, dentre outros.

Esses pontos foram objeto de análise pela Unidade demandante do projeto, que apresentou, em relação à nova contratação em andamento, documentação comprobatória suficiente para que a equipe de auditoria concluísse pelo atendimento pleno de diversas recomendações.

Assim, tendo em vista os fatos apresentados, conclui-se que a Unidade apresentou um avanço significativo no tema licitações e contratos, devendo-se destacar que foi alcançado um grau satisfatório de atendimento das recomendações.



2 GESTÃO OPERACIONAL

2.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

2.1.1 RESULTADOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL

2.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Possibilidade de melhoria do Planejamento Estratégico e necessidade de reestruturação dos indicadores do MP.

Introdução

Conforme determina a Decisão Normativa TCU nº 140, de 15 de outubro de 2014, foram avaliados os indicadores instituídos pelo MP para aferir o desempenho de sua gestão.

Faz-se necessário registrar, para fins de contextualização, que em 2012 a CGU já havia identificado possibilidades de melhoria e/ou necessidade de criação de indicadores de gestão em diversas Unidades do MP, ressaltando em especial:

- A necessidade de vinculação dos indicadores com o Planejamento Estratégico do MP;
- A criação de metas anuais e intermediárias que possibilitem ao gestor atuar tempestivamente para efetuar as correções ou melhorias necessárias para o alcance dos objetivos;
- Que o objetivo final dos indicadores deve ser o de municiar as Unidades com medidas de desempenho e crítica interna sobre os processos existentes, mais do que a avaliação de desempenho para fins de gratificação dos servidores.

Além disso, cabe destacar que em julho de 2014 a Diretoria de Planejamento e Gestão da Secretaria Executiva (DIPLA/SE/MP) elaborou um Guia de Orientação às Unidades do MP para elaboração de metas globais e intermediárias de desempenho institucional e seus indicadores, no qual inclusive efetua análise crítica dos indicadores estabelecidos pela Portaria SE/MP nº 168, de 16/05/2014.

Referencial teórico

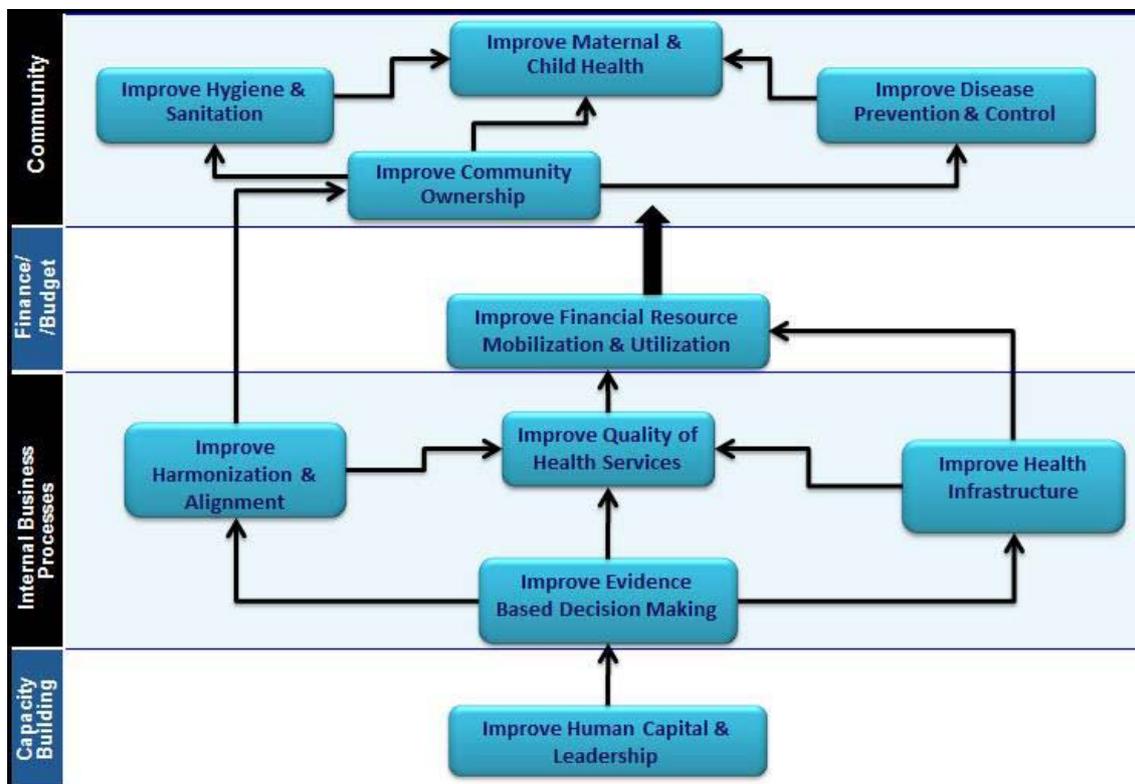
Indicadores de desempenho institucional são utilizados para avaliar o grau de sucesso de uma organização no desempenho de suas funções. Seu uso é normalmente associado a ferramentas de gestão estratégica como o *balanced scorecard* (BSC) de Kaplan e Norton⁸. Essa associação advém do uso frequente desta ferramenta, em especial do mapa estratégico em quatro perspectivas, como um auxílio na definição de indicadores, componente crítico na mensuração de resultados e avaliação das estratégias adotadas.

O mapa estratégico padrão de uma organização governamental baseado no *balanced scorecard* procura expressar uma estratégia de negócio baseada na persecução de um conjunto de objetivos estratégicos distribuídos ao longo de quatro perspectivas: sociedade, clientes/ beneficiários, requisitos/ processos e capacidade/ aprendizado. Os objetivos devem possuir conexões de causa e efeito entre si, em especial no sentido

⁸ Kaplan, Robert S., e Norton, David P., "The Balanced Scorecard: Measures That Drive Performance," Harvard Business Review, Jan.–Feb. 1992



capacidade → processos → clientes → sociedade, de forma a expressar a estratégia adotada. Usualmente, são definidos de 2 a 5 objetivos por perspectiva, sendo recomendado um limite de 10 a 12 objetivos, de forma a garantir o foco da estratégia. Como exemplo, temos na figura a seguir o mapa estratégico do Ministério da Saúde da Etiópia para 2010-2013, considerado um dos casos de sucesso recente pelo *Balanced Scorecard Institute*.



Fonte: http://www.theinstitutepress.com/uploads/7/0/0/1/7001740/ethiopia_health_sector_case_study_-_cr11-august_2013.pdf

Para cada objetivo são então definidos um ou mais indicadores e, após o levantamento da situação atual da organização em cada um deles, estabelece-se uma linha-base e metas específicas para cada indicador, cada um destes com seus respectivos horizontes temporais. Normalmente, utiliza-se mais de um indicador, com uma predominância de indicadores de resultado (efetividade), especialmente nas perspectivas superiores. Na sua proposta original, Kaplan e Norton recomendavam como limite máximo cerca de 20 indicadores a nível estratégico. Como exemplo do processo, detalham-se os indicadores e metas estabelecidos pelo Ministério da Saúde da Etiópia para o objetivo estratégico “Melhoria da Saúde Materna e Infantil”:

Performance Measure	Baseline	Target
Contraceptive Acceptance Rate (CAR)	60%	80%
Ante Natal Care Coverage1+(ANCC1+)	83%	91%
Births Attended by HEW (Clean and Safe Delivery)	18%	27%
PMTCT for prophylaxis (complete)	56%	82%
Coverage of full immunization	76%	90%
% of Health Centres providing Integrated Management of New-born and Childhood Illness (IMNCI)	73%	96%
Proportion of severe acute malnourished under-5 children got therapeutic feeding	39%	78%

Fonte: http://www.theinstitutepress.com/uploads/7/0/0/1/7001740/ethiopia_health_sector_case_study_-_cr11-august_2013.pdf

As principais razões para a utilização de mais de um indicador são:

1. A temporalidade dos indicadores (coincidente x antecedente, ou *led x lead*), uma vez que a frequência de atualização dos indicadores



coincidentes pode ser muito baixa ou com um lapso temporal excessivo para fins de acompanhamento da estratégia organizacional;

2. A opção pelo uso de um indicador composto de indicadores de diferentes tipos (efetividade, eficácia, eficiência, economicidade, esforço, etc., normalmente com predominância dos de efetividade) de modo tanto a refletir uma análise multidimensional como também para vencer resistências internas das equipes, que tendem a preferir ser avaliados por indicadores sobre os quais possuam uma influência mais direta.

Como último passo, estabelecem-se iniciativas estratégicas, que são as ações consideradas necessárias para o alcance da estratégia da organização. Em função disso, cada iniciativa estratégica é vinculada a um objetivo estratégico (ou seja, cada objetivo estratégico deve possuir pelo menos uma iniciativa). Normalmente, são definidas de 1 a 3 iniciativas por objetivo, e o número total de iniciativas estratégicas da organização varia de 8 a 15. Continuando o exemplo, para o objetivo “Melhoria da Saúde Materna e Infantil” o Ministério da Saúde da Etiópia estabeleceu como iniciativas estratégicas “Melhoria da gestão do programa de nutrição” e “Desenhar e implementar a estratégia de ampliação do treinamento de parteiras”. A fim de dar uma visão geral do resultado final do processo, trazemos em anexo, o planejamento estratégico completo do Ministério da Saúde da Etiópia, que foi utilizado como exemplo nesse referencial.

Não obstante a grande adesão ao *balanced scorecard*, por parte de organizações de todos os tipos, a metodologia não é unânime e sofre críticas. Uma das mais relevantes, em nossa opinião, foi feita por Parmenter⁹, e refere-se à tendência de profusão de indicadores de nível estratégico, que ele recomenda se mantenham abaixo de 10. Em função desse contexto, ele classifica os indicadores em três tipos:

- Indicadores-Chave de Resultado (*Key Result Indicators – KRI*): dão uma visão geral dos resultados e são ideais para a alta direção por expressar o desempenho da gestão em termos dos fatores críticos de sucesso ou perspectivas do *balanced scorecard*. Normalmente eles derivam ou são afetados por diversas ações ou iniciativas. Devem se limitar a cerca de 10.
- Indicadores de Performance (*Performance Indicators – PI*): são indicadores que indicam aos departamentos e equipes da organização o que fazer. Apesar de importantes, não são essenciais, servindo como auxílio para garantir o alinhamento das equipes à estratégia da organização. Aqui pode haver uma grande quantidade, chegando a até 80 indicadores, embora na maioria dos casos possa-se utilizar bem menos.
- Indicadores-Chave de Performance (*Key Performance Indicators – KPI*): são indicadores focados nos aspectos cruciais da organização, e que indicam aos gestores e às equipes o que fazer para melhorar o desempenho da organização drasticamente. Deve-se focar em no máximo 10 KPIs. Eles possuem certas características particulares, dentre as quais:
 - São medidos frequentemente (diariamente ou em tempo real, no caso de uma empresa);

⁹ Parmenter, David, *Key Performance Indicators – developing, implementing and using winning KPIs*, John Wiley & sons Inc., Jan. 2007



- São métricas não financeiras;
- São objeto de acompanhamento e atuação diária da alta administração;
- Todo o corpo funcional compreende a métrica e a ação corretiva necessária;
- Pode-se determinar o departamento ou equipe responsável pela situação;
- A métrica tem impacto significativo na maioria das perspectivas do *balanced scorecard*;
- O comportamento da métrica possui correlação direta com a maioria das demais métricas de desempenho;

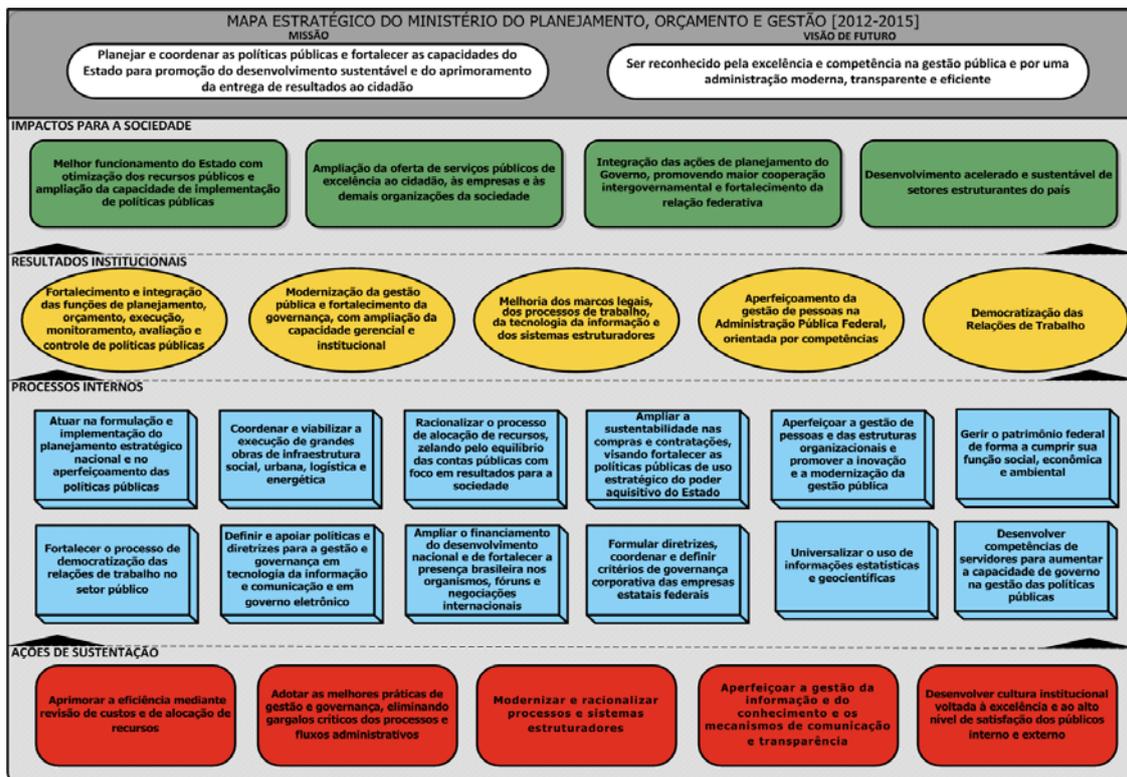
Para fins de exemplo de KPI e de sua importância, Parmenter cita como o caso mais famoso a recuperação da companhia aérea British Airways na década de 80 pelo foco de seu presidente em um único KPI: o tempo de atraso das aeronaves.

Finalmente, é preciso ressaltar que a Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento (SEGEP/MP) publicou, em dezembro de 2009, um “Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores”, alinhado ao Modelo de Excelência em Gestão Pública do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública. Nesse Guia, propôs-se inclusive um metamodelo para elaboração de indicadores para dar suporte à gestão por resultados: a Cadeia de Valor e as seis dimensões do desempenho (6Es).

O planejamento estratégico do MP

O Planejamento Estratégico vigente no MP abarca o período de 2012-2015, e está disponível no sítio eletrônico do Ministério. Foram levantadas as competências e macroprocessos do Ministério, definidas a missão e visão, e elaborado o Mapa Estratégico com os objetivos estratégicos, conforme a seguir. Neste instrumento os objetivos da perspectiva de processos internos são direcionados para as diversas Secretarias do Ministério, enquanto que os demais são de caráter mais transversal.





Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Ressalta-se que no documento não são estabelecidos os indicadores ou suas respectivas metas, e nem as iniciativas a serem perseguidas para a concretização da estratégia. Não obstante, consta previsão de definição dos indicadores: “(...), *estão detalhados Macro-objetivos (...) que o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão definiu como foco de seus esforços no período 2012-2015 e nos quais estarão vinculados indicadores de eficiência, eficácia e efetividade*” (grifo nosso).

A partir do Mapa Estratégico algumas Unidades do Ministério elaboraram os seus próprios Planejamentos Estratégicos (tentando garantir o alinhamento destes com o do Ministério) e propuseram iniciativas estratégicas para auxiliar no alcance de seus objetivos estratégicos; diversas destas iniciativas também foram relacionadas como iniciativas para o alcance dos objetivos estratégicos do Ministério, tanto para os objetivos transversais (constantes das perspectivas “Impactos para a Sociedade”, “Resultados Institucionais” e “Ações de Sustentação”) quanto aos específicos de cada Unidade.

Faz-se necessário registrar a grande disparidade encontrada entre os diversos Planejamentos Estratégicos das Secretarias vinculadas ao MP quanto à aderência ao referencial teórico mencionado, conforme observações detalhadas a seguir:

- Os mais aderentes foram o da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), que publica inclusive as revisões e o grau de atingimento dos indicadores frente às metas propostas, e o da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), que apresentou os indicadores de melhor qualidade;
- A Secretaria de Gestão Pública (SEGEP) e a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) seguiram a abordagem do Ministério do Planejamento, e definiram os Objetivos Estratégicos e os projetos/ iniciativas estratégicos correlatos, mas não estabeleceram indicadores para os Objetivos;
- Outras Unidades subordinadas (Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI, Departamento de Órgãos Extintos – DEPEX,



Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais – DEST) não dispõem de Planejamentos Estratégicos completos, mas definiram iniciativas estratégicas para contribuir, em sua esfera de atuação, com o alcance dos Objetivos Estratégicos do MP;

- Por fim, não identificamos atividades relacionadas ao Planejamento Estratégico nas demais Unidades vinculadas à Secretaria Executiva (DTI, DIRAD).

Causa

Divergência de entendimento sobre a função dos indicadores na dimensão estratégica.

Manifestação do auditado

Questionada sobre como se dá o acompanhamento do Planejamento Estratégico do MP, a Diretoria de Planejamento do Ministério (DIPLA/SE/MP) informou que este é realizado por meio de reuniões periódicas, geralmente semestrais, onde as Unidades informam as entregas, ou seja, o alcance dos produtos nos prazos previamente acordados e onde são resolvidos eventuais gargalos. Confirmou, ainda, que “o monitoramento dos resultados é baseado em entregas, e não de indicadores”.

Em decorrência do disposto acima, questionada sobre os resultados alcançados no exercício de 2014, a DIPLA apresentou lista com o andamento dos diversos projetos e atividades desenvolvidas pelas Unidades do MP.

Finalmente, no tocante aos desdobramentos do Planejamento Estratégico, a DIPLA informa que “as estratégias departamentais ou planos táticos de como realizar essas entregas ficam a cargo de cada unidade e não são acompanhados pela unidade de gestão estratégica”.

Análise do controle interno

A abordagem adotada – monitoramento de resultados por meio de um ou mais produtos decorrentes da implementação de iniciativas – não substitui o uso de indicadores como ferramental de uma boa governança. Isso porque se trata, dentre outros motivos, de uma avaliação qualitativa e discricionária sobre o esforço empregado pelas Unidades na execução das iniciativas acordadas. Sua análise não permite avaliar objetivamente a efetividade dos esforços do Ministério na consecução dos objetivos estabelecidos, tampouco subsidia uma avaliação do desempenho corrente da gestão da Unidade, dos desafios que precisam ser enfrentados ou da urgência ou dificuldade destes últimos.

Mais ainda, acrescenta-se que o problema crucial encontrado foi uma tendência à contratação de iniciativas que não possuem impacto direto sobre o problema, se referindo, em alguns casos, à elaboração de estudos e planos. É preciso ressaltar que, apesar da importância da etapa de planejamento, esta, por si só, não produz o resultado pretendido; por conseguinte, qualquer avaliação sobre eficiência ou eficácia também perdem o foco e o sentido.

Um exemplo teórico da situação seria o atendimento a um doente num hospital: se ele for curado, a organização foi efetiva; se ele foi examinado e medicado, mas permaneceu doente, a organização pode ter sido eficaz, mas não efetiva; mais ainda, o



fato da organização ter elaborado (e mesmo cumprido) um planejamento de estudos e debates sobre os sintomas do paciente e suas possíveis causas, não afeta o cerne do problema.

De forma mais concreta, entendemos que a contratação de iniciativas e o monitoramento de entregas como “Planejamento para atuação na negociação salarial de 2013”¹⁰, e mesmo o “Planejamento Estratégico da Força de Trabalho”¹¹, como exemplos, constituem etapas iniciais apenas para definição da situação problema, não interferindo de imediato na realidade que se deseja alterar.

Diante dessa situação, as vantagens do uso de indicadores, conforme preconizado pelo referencial teórico, tornam-se claras: eles não só permitem um diagnóstico inicial mais preciso como também servem de guia para a definição das iniciativas, uma vez que estas devem necessariamente gerar impacto em pelo menos um dos indicadores estabelecidos para o respectivo objetivo.

Todo esse contexto se torna ainda mais relevante pelas características do MP: trata-se de um Órgão cujas competências abarcam a gestão da “área meio” do Governo Federal: gestão de pessoas, logística, patrimônio, planejamento e orçamento. Em função disso, a alta administração do Ministério precisa ter uma visão geral atualizada do desempenho destas funções em toda a APF, o que se mostra um desafio muito mais complexo do que aquele enfrentado pela alta administração de Ministérios cujas competências são mais “finalísticas”.

Esse desafio consiste na necessidade de identificar e diagnosticar problemas – pontuais ou generalizados – que transcendem a dimensão do MP. Na gestão de pessoas, por exemplo, o desafio não se trata de quantificar o número ideal de servidores do MP, mas de fazê-lo para o conjunto de órgãos e entidades que compõem o Governo Federal, identificando aqueles em situação mais crítica e estabelecendo uma ordem de prioridades, sob pena de prejudicar a prestação de algum serviço público ou o atingimento de um objetivo de governo, e/ou de efetuar uma alocação ineficiente ou errônea de recursos devido ao atendimento de demandas em função de critérios como ordem de chegada, força institucional da carreira ou ministério, etc.

Tal capacidade de monitoramento e diagnóstico só se mostra possível por meio da redução da problemática em dimensões menores e da aplicação de grau razoavelmente elevado de abstração; e todo esse procedimento naturalmente converge para o estabelecimento de indicadores.

Apesar dessa dificuldade adicional, é preciso salientar que os indicadores são fundamentais para a governança das organizações, auxiliando na identificação e correção tempestiva de problemas mesmo em processos cotidianos, ou em Unidades que não façam parte do eixo focal de sua estratégia atual. Isso é ainda mais crítico em organizações com Unidades descentralizadas – e o MP possui uma quantidade significativa destas, como as Superintendências do Patrimônio da União nos 26 Estados e as Unidades vinculadas ao DEPEX – nas quais garantir o alinhamento estratégico e a boa governança torna-se uma tarefa naturalmente mais difícil. Assim, a alta administração precisa dispor de um ferramental adequado para o monitoramento e avaliação da gestão destas Unidades, inclusive porque as Superintendências do Patrimônio da União prestam serviços diretamente à população.

Finalmente, o uso de indicadores e metas contribui para a transparência da gestão perante a sociedade, contribuindo para fortalecer o controle social, a

¹⁰ Iniciativa referente à SRT

¹¹ Iniciativa referente à SEGEP



responsividade e a responsabilização da instituição perante os cidadãos e os clientes do MP.

Em relação à abordagem adotada pelo MP na construção do Planejamento Estratégico 2012-2015, pontua-se que esta apresenta uma profusão de objetivos estratégicos e iniciativas – 26 objetivos estratégicos e 91 iniciativas – em comparação com 12 objetivos e 15 iniciativas, usualmente avaliados como limite máximo¹² para garantir o foco estratégico da organização, devendo ser motivo para reflexão da Pasta. Parte desta profusão advém de uma delimitação imprecisa dos objetivos estratégicos, decorrente das características específicas do MP – suas atividades fim serem atividades meio da APF como um todo – potencializada pelo direcionamento dos objetivos da perspectiva ‘Processos Internos’ espelharem as missões das diversas Secretarias do MP.

A título de exemplo, consta do Mapa Estratégico, na perspectiva ‘Resultados Institucionais’, o objetivo ‘Democratização das Relações de Trabalho’, detalhado como segue:

“É tarefa primordial a consolidação do princípio da democratização das relações de trabalho, por meio do sistema de negociação coletiva no serviço público federal, de modo a melhorar a gestão de conflitos entre o Estado e seus servidores. A negociação coletiva foi adotada como instrumento estratégico de gestão para o tratamento dos conflitos nas relações de trabalho, a par do tratamento individual das demandas oferecido pela Ouvidoria Geral do Servidor Público, que desempenha importante papel mediador nos conflitos individuais e de escuta dos servidores públicos”.

Já na perspectiva ‘Processos Internos’, consta o objetivo ‘Fortalecer o Processo de Democratização das Relações de Trabalho no Setor Público’, com o detalhamento abaixo:

“O aprofundamento do processo de democratização das relações de trabalho é alcançado pelo fortalecimento dos instrumentos de diálogo social nos órgãos e entidades da administração pública. Nesse sentido, a Mesa Nacional de Negociação Permanente debate a efetiva institucionalização da negociação coletiva no setor público. Como resultado desse debate, a Convenção n. 151 da Organização das Relações de Trabalho, que garante a negociação no setor público, foi aprovada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo n. 206, de 7 de abril de 2010. A Mesa de Negociação discute um projeto para a sistematização das regras da negociação coletiva no setor público, além do aprimoramento das regras que tratam das garantias da liberdade sindical e da regulamentação do exercício do direito de greve no setor público.

O processo de democratização das relações de trabalho deve buscar o diálogo com a sociedade, por meio das diversas organizações sociais atuantes na defesa de interesses difusos e coletivos e com os servidores públicos por meio da Ouvidoria-Geral do Servidor Público. A participação da sociedade organizada na Mesa de Negociação por meio de um colegiado com a finalidade de contribuir na composição dos conflitos das relações de trabalho é um objetivo a ser perseguido. Isso porque a sociedade é a destinatária dos serviços públicos, configurando, portanto, um legítimo ator para mediar as relações entre a administração e os seus servidores, colaborando na formulação de soluções aos conflitos.

A Secretaria de Relações de Trabalho no Serviço Público é responsável ainda por duas comissões cuja missão é a reintegrar e incorporar trabalhadores ao serviço público federal. São as Comissões de Anistia da Lei n. 8.878, de 11 de maio de 1994, e a Comissão Rondônia, instituída pelo Decreto n. 7.514, de 5 de julho de 2011”.

¹² 2-5 objetivos por perspectiva (máximo de 12 no total) e 1-3 iniciativas por objetivo (máximo de 8-15 no total). Kaplan, RS. and Norton, DP., The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action, Harvard Business School Press, Boston, MA



A partir da leitura dos detalhamentos, nota-se que o grau de sobreposição dos objetivos é extremamente elevado, uma vez que o segundo praticamente descreve como atingir o primeiro. O resultado prático desse fato é que as iniciativas estratégicas também são praticamente as mesmas, como demonstra a tabela a seguir:

Comparativo entre iniciativas a cargo da SRT

Democratização das Relações de Trabalho	Fortalecer o Processo de Democratização das Relações de Trabalho no Setor Público
Planejamento para atuação na negociação salarial de 2013	Planejamento para atuação na negociação salarial de 2013
Institucionalizar a negociação coletiva (convenção 151) e regulamentar o direito de greve no serviço público	Institucionalizar a negociação coletiva (convenção 151) e regulamentar o direito de greve no serviço público
Sistematizar o fluxo das demandas e informações geradas a partir da MNNP para as tomadas de decisões	Sistematizar o fluxo das demandas e informações geradas a partir da MNNP para as tomadas de decisões
Monitorar e acompanhar os grupos de trabalhos decorrentes dos termos de acordo da Mesa Nacional de Negociação Permanente para fortalecer a democratização das relações de trabalho	Monitorar e acompanhar os grupos de trabalhos decorrentes dos termos de acordo da Mesa Nacional de Negociação Permanente para fortalecer a democratização das relações de trabalho
Analisar e julgar 10 mil processos de transposição - CIR	Analisar e julgar 10 mil processos de transposição - CIR
	Analisar e julgar processo dos anistiados do Governo Collor

Fonte: Elaborado pela Equipe de Auditoria

Mais ainda, a iniciativa ‘Sistematizar o fluxo das demandas e informações geradas a partir da MNNP para as tomadas de decisões’ consta ainda, no acompanhamento enviado à equipe de auditoria, em outros três objetivos estratégicos: ‘Fortalecimento e integração das funções de planejamento, orçamento, execução, monitoramento, avaliação e controle das políticas públicas’, ‘Modernização da gestão pública e fortalecimento da governança, com ampliação da capacidade gerencial e institucional’ e ‘Melhoria dos marcos legais, dos processos de trabalho, da tecnologia da informação e dos sistemas estruturadores’.

Simultaneamente ao fato acima, ocorreu problema oposto: não foi informada a existência de qualquer iniciativa estratégica para os objetivos ‘Adotar as melhores práticas de gestão e governança, eliminando gargalos críticos dos processos e fluxos administrativos’, ‘Modernizar e racionalizar processos e sistemas estruturadores’ e ‘Desenvolver cultura institucional voltada à excelência e ao alto nível de satisfação dos públicos interno e externo’, da perspectiva ‘Ações de Sustentação’. De forma ainda mais notória, pode-se citar que não foram apresentadas as iniciativas ou resultados relativos ao objetivo “Coordenar e viabilizar a execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética”, a cargo da SEPAC.

Essa dicotomia – sobreposição de objetivos e excesso de iniciativas em algumas perspectivas de um lado e, por outro, sua ausência em outras – vai de encontro a uma das premissas do *balanced scorecard*, que é o balanceamento do enfoque em diversas perspectivas, contrapondo-se à tendência de focar exclusivamente em apenas uma (no caso do setor privado, a financeira). Apesar de, na prática, a indefinição imediata de iniciativas para alguns dos objetivos estratégicos ser admissível, especialmente nos estágios iniciais da implementação do Planejamento Estratégico de uma organização,



cabe destacar que o objeto da presente análise foi concluído em 2012, já estando inclusive próximo do final de sua vigência.

Pode-se concluir que toda essa dicotomia citada se deu em decorrência da não elaboração do planejamento estratégico por algumas Unidades do MP, que resultou na ausência de iniciativas em alguns objetivos da perspectiva Ações de Sustentação (a exemplo da antiga SPOA, atual DIRAD/DIPLA) e no excesso de iniciativas em objetivos de outras perspectivas (a exemplo da SPI e da SRT). Esta última situação gerou, na prática, a inclusão de iniciativas e objetivos no planejamento estratégico do MP quando deveriam constar daqueles específicos de suas Unidades.

Adicionalmente, a premissa de uma avaliação qualitativa dos resultados e do atingimento dos objetivos apenas pelas entregas das iniciativas estratégicas possui dificuldades inerentes que não devem ser desprezadas. Na ausência de indicadores mais objetivos, muito da avaliação torna-se sujeita ao grau de detalhamento fornecido e ao grau de meticulosidade da análise por parte da alta administração.

A fim de verificar um caso concreto, a equipe de auditoria analisou as informações relativas aos resultados da iniciativa 'Planejamento Estratégico da Força de Trabalho', a cargo da SEGEP, uma vez que a Unidade passa por auditoria anual de contas individual relativa ao exercício de 2014, cujo escopo abarca essa ação.

Segundo a DIPLA/SE/MP, os principais resultados da iniciativa foram:

- Carreiras : Pré-análise dos modelos atuais de organização de cargos, estruturas remuneratórias, desenvolvimento, níveis salariais e encarreiramento; Benchmarking nacional e internacional de carreiras; Diagnóstico de Carreiras;
- Planejamento da força de trabalho: Levantamento de aposentadorias potenciais para os próximos 5 anos; Relatório do comportamento da força de trabalho dos órgãos do Poder Executivo Federal, contemplando composição da força de trabalho, ingressos, exonerações, número efetivo de aposentadorias, nos últimos cinco anos;
- Pesquisa comparativa de remuneração.

No entanto, a auditoria de contas realizada na SEGEP mostra uma situação divergente:

- Quanto ao tópico Carreiras: O Diagnóstico das carreiras ainda está em desenvolvimento, uma vez que o estudo inicial, realizado pela UFRGS, foi considerado apenas parcialmente satisfatório;
- Quanto ao tópico Planejamento da Força de Trabalho: Tanto o Levantamento das aposentadorias quanto o Relatório do comportamento da força de trabalho eram estudos que estavam a cargo da UFRGS por meio de acordo de cooperação e foram considerados inadequados pela SEGEP, que reformatou todo o planejamento para a inclusão num produto novo, o Painel da Força de Trabalho, que ainda está em fase de planejamento;
- Quanto à pesquisa comparativa de remuneração: A pesquisa remuneratória nacional ainda não tinha sido concluída à época do questionamento à DIPLA (previsão para 30/06);

Estas disparidades são relevantes e exemplificam as dificuldades de controle e transparência impostas pela abordagem adotada: se a alta administração não for



meticulosa no acompanhamento das entregas, ela não terá uma visão acurada do andamento das mesmas, porque a simples forma de apresentar os resultados já pode induzir a uma compreensão incorreta. Para o público externo, ou seja, a sociedade em geral e outras partes interessadas essa fragilidade é ainda maior.

Assim, diante dos fatos apresentados, mostra-se necessária uma atuação mais efetiva da Secretaria Executiva, por meio da DIPLA, para sanar as fragilidades apontadas na gestão estratégica do MP. Para tanto, sua atuação deve buscar, principalmente, o estabelecimento de uma estratégia mais concisa, a definição de objetivos e iniciativas claros e bem delimitados a serem definidos no próximo Planejamento Estratégico, e garantir que os planejamentos estratégicos das Unidades subordinadas estejam alinhados ao do Ministério.

Acrescenta-se, ainda, a importância do desenvolvimento de bons indicadores para o aperfeiçoamento da gestão estratégica, uma vez que se apresentam como ferramenta necessário para subsidiar os dirigentes e servidores no monitoramento e gestão das unidades, diagnóstico de problemas e como forma de priorização.

Recomendações

Recomendação 1:

Implemente plano estratégico para o MP com as seguintes características:

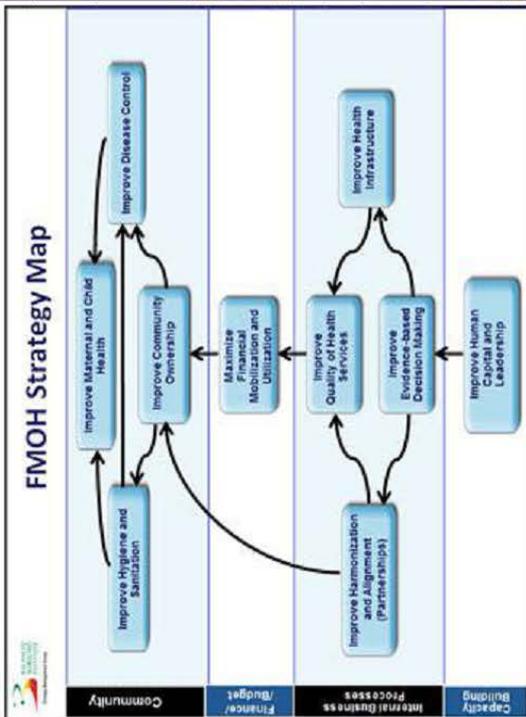
- a) Definição de objetivos estratégicos que expressem, em seu conjunto, a estratégia traçada para concretizar a missão definida para o Ministério;
- b) Definição de indicadores estratégicos para os objetivos propostos em dimensões que permitam a alta administração monitorar o desempenho da Pasta diante dos desafios afetos a sua competência, demonstrando a adequação da performance do Ministério frente à direção e o ritmo definidos em sua visão e missão;
- c) Definição de iniciativas estratégicas com escopo bem definido, que resultem em impactos diretos sobre alguma dimensão dos objetivos selecionados, preferencialmente influenciando um ou mais dos indicadores relacionados;
- d) Estabelecimento de diretrizes e metodologia que garantam a harmonização entre os planos das Unidades e o alinhamento ao plano estratégico do MP, prevendo a definição, por estas, de indicadores de desempenho que expressem a efetividade dos esforços empreendidos.



Anexo I - Planejamento Estratégico do Ministério da Saúde da Etiópia

Federal Ministry of Health Balanced Scorecard Strategic Planning & Management System

Mission & Vision	Objectives	Performance Measures	Strategic Initiatives
<p>Mission: "To reduce morbidity, mortality and disability and improve the health status of the Ethiopian people through providing and regulating a comprehensive package of promotive, preventive, curative and rehabilitative health services via a decentralized and democratized health system"</p> <p>Vision: To see healthy, productive, and prosperous Ethiopians</p> <p>Core Values: Trust, Change, Commitments, Collaboration, Community first!</p>	<p>Community Perspective Improve Maternal & Child Health</p> <ul style="list-style-type: none"> • CAR • ANC4 • Births attended by HEW (Caesarean and Safe delivery) • ANC4 for postpartum (compulsory) • Coverage of IU, immunization • % of Health Centres providing Integrated Management of New-born and Childhood illness (IMNCI) • Proportion of private acute malnourished under-5 children for inpatient feeding <p>Improve Disease Prevention & Control</p> <ul style="list-style-type: none"> • High HIV incidence • TB notification rate (all forms of TB) • TB cure rate • Monthly new attributed malaria • Monthly new attributed malaria • # of people currently on anti-retroviral therapy (ART) • # testing and counselling services per HIV <p>Improve Hygiene and Sanitation</p> <ul style="list-style-type: none"> • % of HH with latrines • % of HH utilizing latrines • % of people decline deputation free • % reduction in incidence of diarrhoeal diseases <p>Improve Community Ownership</p> <ul style="list-style-type: none"> • % of Model HH's evaluation • Level of Community Ownership • % of Community Awareness • % of HH's Participating in Health Programs • % of HH's Involved in Health Activities • % of HH's Creating Networking 	<p>Improve Financial Resource Mobilization and Utilization</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proportion of mobilized financial resources disbursed • Proportion of population covered by HI <p>Internal Business Processes</p> <p>Improve Quality of Health Services</p> <ul style="list-style-type: none"> • % of hospitals meeting FHMG standards • % of health centres meeting FHMG standards <p>Improve Health Care Infrastructure</p> <ul style="list-style-type: none"> • % of Health facilities with minimum infrastructure standards • % Health facilities with full package of ICT • % of development partners aligned their plan with Health sector • % of development partners clearly indicate their budget on the aligned plan <p>Improve Evidence-based Decision Making</p> <ul style="list-style-type: none"> • Data quality /risk • % of timely • % accurate report • Quality of health information rating survey 	<p>Strengthen Management of the Extended Programme on Nutrition</p> <ul style="list-style-type: none"> • Design & implement skilled birth attendants scale up strategy <p>Implement the Integrated Maternal, Prevention, Diagnostic and Treatment Programme</p> <ul style="list-style-type: none"> • Establish Non-communicable Disease Prevention and Treatment • Scale up TB Prevention and Control • Establish HIV prevention programme for Adolescent Risk Persons <p>Hygiene Promotion Project</p> <ul style="list-style-type: none"> • Scale up Establishment of the Health Development Army <p>Finance Reform Programme</p> <ul style="list-style-type: none"> • Implement the Medical Service Improvement project • Implement the Health Infrastructure Enhancement project • Scale up implementation of the Balanced Scorecard • Scale up implementation of Health Information Systems <p>Design and Implement Human Resource Development & Management Improvement programmes</p>
<p>Community</p>	<p>Improve Maternal and Child Health</p> <p>Improve Hygiene and Sanitation</p> <p>Improve Community Ownership</p>	<p>Improve Financial Resource Mobilization and Utilization</p> <p>Improve Quality of Health Services</p> <p>Improve Health Care Infrastructure</p> <p>Improve Evidence-based Decision Making</p>	
<p>Budget/Finance</p>	<p>Maximize Financials and Utilization</p>	<p>Improve Quality of Health Services</p> <p>Evidence-based Decision Making</p>	
<p>Internal Business Processes</p>	<p>Improve Harmonization and Alignment (Partnerships)</p>	<p>Improve Health Infrastructure</p> <p>Improve Human Capital and Leadership</p>	
<p>Capacity Building</p>	<p>Improve Human Capital and Leadership</p>		





QUADRO PRINCIPAL

Constatação	CPF do responsável	Integrante do Rol de Responsáveis	Período de exercício	Conduta	Critérios	Nexo de causalidade	Considerações sobre a responsabilidade do agente	
							Fatores agravantes	Fatores atenuantes
Item 1.1.1.2 do Relatório 201503577 (FALHA MÉDIA)	524.117.291-20	Sim	01/01 a 31/12/14	Homologação do processo de projeção de receita e estimativa de despesas primárias da União	LC nº 101, de 2000; Lei nº 12.919, de 2013	3	2	Impossível avaliar

MARCOS CANDIDO DE PAULA REZENDE
Coordenador-Geral de Auditoria da Área do Planejamento, Orçamento e Gestão

PRIMEIRO QUADRO AUXILIAR

Identificação de responsáveis

CPF	Nome completo	Cargo ou função
524.117.291-20	José Roberto de Moraes Rego Paiva Fernandes Júnior	Secretário de Orçamento Federal

SEGUNDO QUADRO AUXILIAR

Papéis de trabalho que dão suporte aos preenchimento das colunas do quadro principal (“Conduta”, “Nexo de causalidade” e “Considerações sobre a responsabilidade do agente”)

Relatório	Item	Descrição dos papéis de trabalho
201503577	1.1.1.2	Análise da Projeções: Avaliação das projeções de receitas e estimativas de despesas primárias do Governo Federal – 2011 a 2014
201503577	1.1.1.2	Panorama Projeções SOF: mapeamento das alterações ocorridas nas projeções de receitas e estimativas de despesas primárias do Governo Federal – 2011 a 2014
201503577	1.1.1.2	Evolução das Metas Bimestrais de Arrecadação: Avaliação das projeções de receita e estimativa de despesas primárias do Governo Federal com base em comparação com estimativa desenvolvida peça equipe de auditoria.



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
Secretaria Federal de Controle Interno

MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO – OS 201503577
(Papel de trabalho subsidiário à elaboração de Certificado de Auditoria)

MARCOS CANDIDO DE PAULA REZENDE
Coordenador-Geral de Auditoria da Área do Planejamento, Orçamento e Gestão

Certificado de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

Certificado: 201503577

Unidade(s) auditada(s): SECRETARIA EXECUTIVA – SE/MP

Ministério supervisor: MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

Município (UF): BRASÍLIA-DF

Exercício: 2014

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01 e 31/12/2014 pelos responsáveis das áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.

2. Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho informado no Relatório de Auditoria Anual de Contas, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle, realizadas ao longo do exercício objeto de exame, sobre a gestão das unidades auditadas.

3. A seguinte constatação subsidiou a certificação dos agentes do Rol de Responsáveis:

- Item 1.1.1.2 - Falhas no processo de projeções de receitas e estimativas de despesas primárias do Governo Federal.

4. Diante dos exames realizados e da identificação denexo de causalidade entre os atos de gestão de cada agente e a constatações mencionadas, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis, seja conforme indicado a seguir:

CPF do agente público	Cargo ou função	Avaliação do órgão de Controle Interno	Fundamentação da avaliação do Controle Interno
***117.291-**	Secretário de Orçamento Federal	Regular com ressalvas	Item 1.1.1.2 do Relatório de Auditoria nº 201503577
Demais integrantes do Rol de Responsáveis		Regularidade	Considerando o escopo do Relatório de auditoria, não foram identificadas irregularidades com participação determinante destes agentes.

Brasília DF, de agosto de 2015.

Marcos Candido de Paula Rezende

Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Planejamento, Orçamento e Gestão

Parecer de Dirigente do Controle Interno



Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

Parecer: 201503577

Unidade Auditada: SECRETARIA EXECUTIVA – SE/MP

Ministério Supervisor: MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

Município/UF: BRASÍLIA-DF

Exercício: 2014

Autoridade Supervisora: NELSON BARBOSA

Tendo em vista os aspectos observados na prestação de contas anual do exercício de 2014 da Secretaria Executiva do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SE/MP, bem como das Unidades por ela consolidadas (Secretaria de Orçamento Federal - SOF; Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI; Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI; Secretaria de Assuntos Internacionais – SEAIN; Assessoria Econômica – ASSEC/MP; Diretoria de Planejamento e Gestão – DIPLA/SE/MP; Diretoria de Administração – DIRAD/SE/MP; Diretoria de Tecnologia da Informação – DTI/SE/MP; Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais – DEST/SE/MP; e Departamento de Órgãos Extintos – DEPEX/SE/MP), expresso a seguinte opinião acerca dos atos de gestão com base nos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

O escopo definido para o trabalho, no que se refere à avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos, foi a análise:

- no âmbito da **Secretaria de Orçamento Federal – SOF**, da sistemática de projeção de receitas e estimativa de despesas primárias do Governo Federal e a transparência dos Relatórios de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias e dos Relatórios de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais;

- no âmbito da **Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI** avaliou-se a validade e confiabilidade de indicadores do PPA 2012-2015;

- no âmbito da **Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI** foram avaliados três macroprocessos: o modelo de aquisição de passagens aéreas, a sistemática de contratação dos serviços de vigilância, limpeza e conservação predial pelos órgãos e o Programa do Software Público Brasileiro;

- no âmbito das demais unidades consolidadas, efetuou-se avaliação quanto às providências adotadas para atender recomendações anteriores emitidas por esta Controladoria, constantes do Plano de Providências Permanente - PPP.

No âmbito da SLTI, destaca-se positivamente a adoção de boas práticas para a aquisição de passagens aéreas, bem como a evolução face à realidade encontrada anteriormente pela CGU, destacando-se a realização de credenciamento de empresas aéreas para aquisição centralizada e direta pela Administração Pública Federal. Quanto ao Programa do Software Público Brasileiro, verificou-se sua baixa utilização, a carência de *softwares* de uso frequente nos órgãos e a sobreposição de iniciativas de desenvolvimento e/ou contratação de soluções, ocasionando desperdício de recursos públicos. As medidas necessárias para sanar estas fragilidades estão sendo acompanhadas por esta Controladoria por meio do PPP. Finalmente, no que tange às contratações de serviços de vigilância, limpeza e conservação predial efetuou-se um diagnóstico sobre o modelo de contratação e a capacidade de acompanhamento gerencial por parte da Secretaria, que resultou recomendações objetivando aumento significativo da economicidade e eficiência dessas contratações, destacando-se, entre elas, a necessidade de revisão dos referenciais de produtividade dos serviços de limpeza. Estas ainda encontram-se em análise por parte da SLTI, que deverá apresentar plano de implementação.

No que se refere à SPI, foi avaliada amostra de indicadores e metas do PPA 2012-2015 quanto à sua validade e confiabilidade, a partir da qual se recomendou a instituição, para o próximo Plano, de ficha com informações, tais como: definição dos conceitos implícitos, objetivo do instrumento, memória de cálculo detalhada de cada apuração ocorrida, detalhes sobre a fonte das informações, forma da coleta de dados, testes de consistência dos dados primários realizados, além de outras características que venham a ser consideradas relevantes.

Relativamente à SOF, verificou-se possibilidade de melhoria da transparência dos relatórios fiscais, por meio de maior detalhamento das memórias de cálculo, inclusive com informações sobre a metodologia e pressupostos utilizados, e da justificação dos desvios das projeções de receitas e despesas primárias. Pontuou-se também a necessidade de aprimorar as séries históricas disponibilizadas, incluindo dados referentes às estimativas de receita e despesa e aperfeiçoando a comparabilidade das informações apresentadas com aquelas constantes dos relatórios fiscais, de modo a facilitar o controle social da gestão fiscal. Cabe registrar que, quanto a estes aspectos, a Unidade passou, prontamente e ainda durante a auditoria, a implementar melhorias na apresentação e conteúdo dos relatórios.

Ainda quanto à SOF, constataram-se falhas recorrentes relacionadas à intempestividade dos ajustes nas projeções, além de previsões/estimativas destoantes em relação à sazonalidade histórica de determinadas receitas ou despesas. Tais aspectos majoram o risco orçamentário e podem retardar ou mesmo impedir a evidenciação da necessidade de maiores limitações de empenho das despesas discricionárias e o

cumprimento das metas fiscais. Assim, ficou evidenciada a necessidade de aprimoramento da metodologia utilizada nas projeções/estimativas, de forma a ampliar a acurácia do procedimento. Essa providência deve ser realizada concomitantemente à manualização, a fim de garantir maior institucionalização, padronização, controle e auditabilidade do processo.

Quanto aos controles internos administrativos da unidade, optou-se por analisar aqueles referentes à capacidade de supervisão e diagnóstico sobre a logística da Administração Pública Federal, pela SLTI, e à gestão estratégica do Ministério, por parte da Secretaria Executiva. No primeiro caso, constatou-se que o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG não fornece informações com a confiabilidade e detalhamento necessários que permitam à SLTI identificar fragilidades e atuar tempestivamente para saná-las. Já sobre a Secretaria Executiva, verificou-se a adoção de um monitoramento de resultados por meio de entregas, em detrimento da utilização de indicadores, o que consideramos insuficiente para subsidiar uma aferição objetiva e transparente do desempenho das Unidades do MP.

Por fim, observou-se uma evolução nos processos de contratações do Ministério no que se refere a melhorias nas pesquisas de preços referenciais, decorrente da implementação de recomendações exaradas por esta CGU e da revisão de normas. Como resultados positivos, pode-se citar a economia de recursos gerada com a nova licitação referente ao projeto INFOVIA, que passou a considerar os preços contratados e a média das cinco melhores propostas do pregão anterior, e com a execução contratual de locação de espaços para eventos, que passou a priorizar a utilização de espaços públicos e alterou a sistemática de remuneração da empresa contratada de “m² do espaço locado” para “taxa de administração”.

Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei n.º 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto n.º 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/N.º 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria. Desse modo, o Ministro de Estado supervisor deverá ser informado de que as peças sob a responsabilidade da CGU estão inseridas no Sistema e-Contas do TCU, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei n.º 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União por meio do mesmo sistema.

Brasília/DF, de agosto de 2015.

JOSÉ GUSTAVO LOPES RORIZ
Diretor de Auditoria da Área Econômica