

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**  
**INSTITUTO SERZEDELLO CORRÊA**

**Sistemática de Classificação de Programas para Seleção de Objetos de  
Fiscalização com vistas à Avaliação do Desempenho da Ação Governamental**

**Selma Maria Hayakawa Cunha Serpa**

**Brasília – DF**

**2004**

Selma Maria Hayakawa Cunha Serpa

Monografia apresentada à Comissão de Coordenação do Curso de Pós-Graduação em Controle Externo – PGCE do Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Controle Externo, Área Análise e Avaliação da Gestão Pública

Orientador: Fernando Antônio Dorna Magalhães

Brasília, DF

2004

Selma Maria Hayakawa Cunha Serpa

Sistemática de Classificação de Programas para Seleção de Objetos de Fiscalização  
com vistas à Avaliação do Desempenho da Ação Governamental

Monografia apresentada à Comissão de Coordenação do Curso de Pós-Graduação em Controle Externo – PGCE do Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Controle Externo, Área Análise e Avaliação da Gestão Pública

APROVADA POR:

---

Fernando Antônio Dorna Magalhães (Orientador)  
Tribunal de Contas da União

---

Maria das Graças Rua, Dra (Membro)  
Instituto Serzedello Correa e Universidade de Brasília

---

Horácio Sabóia Vieira (Membro)  
Tribunal de Contas da União

Brasília, 26 de outubro de 2004

## AGRADECIMENTOS

Agradeço à Equipe da Secretária de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo - Seprog pelo apoio incondicional ao desenvolvimento da Sistemática de Seleção de Programas.

Ao meu orientador, Fernando Antônio Dorna Magalhães, e ao colega, Horácio Sabóia Vieira, pelas contribuições, incentivo e generosidade em compartilhar seus conhecimentos; à Professora Maria das Graças Rua, não apenas pelo apoio metodológico, mas, e principalmente, pelos seus ensinamentos sobre o estudo da política e os desafios para a administração pública.

## RESUMO

Esta monografia tem por objetivo apresentar uma sistemática de classificação de programas para seleção de objetos de fiscalização, com vistas a avaliação do desempenho da ação governamental, mediante a realização de Auditoria de Natureza Operacional – Anop. A partir do novo modelo de planejamento e orçamento introduzido com o Plano Plurianual 2000-2003, todas as ações governamentais foram organizadas em programas voltados para a solução de problemas e atendimento às demandas da sociedade. Dessa forma, a avaliação sistemática de programas passou a ser objeto de fiscalização por parte do Tribunal de Contas da União. Em decorrência, tornou-se necessário o desenvolvimento de metodologia apropriada à seleção de programas, para fins de auditoria, de forma a orientar a atuação do TCU para as prioridades de governo e as demandas relevantes da sociedade. Nesse sentido, este trabalho teve por finalidade definir uma sistemática de classificação de programas, desenvolver banco de dados e elaborar matriz de risco para seleção de programas e objetos de auditoria. A classificação foi definida a partir das diretrizes estratégicas de governo apresentadas no PPA 2004-2007, com base nos programas constantes da Lei Orçamentária Anual, considerando os atributos definidos para os programas, de forma a possibilitar a formação de grupos com características comuns, indicativos de complexidade, relevância e organização. Os programas foram classificados segundo o tipo, a modalidade de gestão, forma de implementação das ações, por produtos e de acordo com a natureza de correlação entre as ações. A referida matriz foi construída com base em critérios de relevância, materialidade e risco, buscando-se identificar, dentre os programas prioritários, os mais relevantes, cuja relação entre o

custo da fiscalização e o valor a ser agregado justificasse a atuação do Tribunal. E, dentre esses, selecionar aqueles programas que apresentassem deficiências operacionais que pudessem comprometer o desempenho, com vistas ao exame da viabilidade de realização da auditoria. Espera-se com a sistemática apresentada contribuir para focalizar os trabalhos de Anop nas áreas estratégicas do governo, em programas relevantes para a sociedade, de forma a contribuir para a melhoria do desempenho das ações governamentais, mediante a formulação tempestiva de recomendações aperfeiçoadoras. Em decorrência dos estudos realizados, identificou-se a possibilidade de utilização das classificações apresentadas em outros instrumentos de controle, inclusive na prestação de contas.

Palavras-chave: seleção de programas, classificação de programas, auditoria de desempenho, avaliação de programas.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Forma de Implementação das Ações Governamentais.....	18
Tabela 2 – Classificação Por Tipo de Programa.....	44
Tabela 3 – Classificação por Modalidade de Gestão e Tipo.....	45
Tabela 4 – Classificação por Modalidade de Articulação entre Ações e Gestão.....	52
Tabela 5 – Programas Integrados Segundo o Tipo e Modalidade de Gestão.....	52
Tabela 6 – Programas Seriadados Segundo o Tipo e Modalidade de Gestão.....	52
Tabela 7 – Quantitativo de Programas Finalísticos por Megaobjetivo e Modalidade De Gestão.....	58
Tabela 8 – Correlação Pesos X Megaobjetivos X Modalidade de Gestão.....	58
Tabela 9 – Composição da Amostra.....	59

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Relação dos Setores por Megaobjetivo.....	54
Quadro 2 – Correlação entre Setor, Função e Megaobjetivo.....	55
Quadro 3 – Atributos Quantitativos.....	65
Quadro 4 – Atributos Qualitativos.....	66
Quadro 5 – Pontuação por Classe.....	68
Quadro 6 – Perfil do Gasto.....	69
Quadro 7 – Forma de Organização do Objeto de Estudo.....	70
Quadro 8 – Fraquezas e Ameaças.....	72



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Ciclo dos trabalhos de ANOp .....	31
--	----

## SUMÁRIO

1	Introdução.....	11
2	O Controle Externo no contexto da Reforma do Estado Brasileiro de 1995.....	14
3	Premissas para formulação do modelo de seleção de objetos de fiscalização para avaliação do resultado da ação governamental.....	22
	3.1 A avaliação de Políticas Públicas.....	25
	3.2 Auditoria de desempenho e avaliação de programas no âmbito das Entidades de Fiscalização Superior – EFS .....	27
	3.3 Auditorias de desempenho no âmbito do TCU .....	30
4	Atributos do Modelo para Seleção de objetos de fiscalização a partir de programas de governo .....	34
	4.1 Atributos dos programas .....	36
	4.2 Classificação dos Programas.....	43
	4.2.1 Tipos de programas .....	44
	4.2.2 Modalidade de gestão .....	45
	4.2.3 Forma de implementação das ações dos programas .....	48
	4.2.4 Produtos dos programas.....	50
	4.2.5 Natureza de correlação entre as ações.....	51
	4.3 Critérios de Priorização.....	54
	4.3.1 Critérios de priorização dos programas.....	57
	4.3.2 Análise Qualitativa do Objetivo e Indicador dos programas .....	61
	4.4 Critérios de corte .....	61
5	Matriz de Risco para Programas .....	64
	5.1 Critérios de risco, relevância e materialidade .....	64
	5.1.1 Critério de Relevância .....	66
	5.1.2 Critério de Materialidade.....	68
	5.1.3 Critério de Risco.....	69
	5.1.4 Oportunidade de aplicação.....	73
6	Desenvolvimento de Banco de Dados .....	74
7	Estudo de Viabilidade .....	76
	7.1 Relatório do Estudo de Viabilidade.....	78
8	Conclusão.....	82
	REFERÊNCIAS .....	87
	APÊNDICE A – Relação dos Objetos de Auditoria pré-selecionados para aplicação da matriz.....	92
	APÊNDICE B – Quadro resumo de avaliação dos Programas da LOA 2004.....	97
	APÊNDICE C – Resultado parcial da aplicação da Matriz de Risco.....	102

## 1 Introdução

O tema a ser abordado nesta monografia é o desenvolvimento de uma nova sistemática de classificação de programas para seleção de objetos de fiscalização, com vista a avaliação do desempenho da ação governamental, mediante a realização de Auditoria de Natureza Operacional – Anop, no âmbito do Tribunal de Contas da União.

A partir do novo modelo de planejamento e orçamento introduzido com o Plano Plurianual 2000-2003, uma das inovações decorrentes do Plano de Reforma do Estado (1995), todas as ações governamentais foram organizadas em programas voltados para a solução de problemas e atendimento às demandas da sociedade. Dessa forma, a avaliação sistemática de programas passou a ser objeto de fiscalização por parte do Tribunal de Contas da União. Em decorrência, mostrou-se necessário o desenvolvimento de metodologia apropriada à seleção de programas, de forma a focalizar a atuação do TCU nas áreas prioritárias do governo e relevantes para a sociedade.

A seleção do objeto de auditoria constitui a primeira etapa do ciclo dos trabalhos de Anop. Deve orientar-se para escolha de objetos (programas, ações, projetos, atividades ou órgãos), que atendam aos requisitos descritos anteriormente e que apresentem risco de comprometimento da economia, eficiência e eficácia, ou da credibilidade do setor público.

O universo a ser auditado é representado por todas as ações governamentais, as quais estão organizadas em 387 programas, geridos por 3.441 Unidades Gestoras, além daqueles executados de forma descentralizada e mediante transferência pelos 26 estados, o Distrito Federal e os 5.560 municípios. Diante

desse cenário, torna-se imprescindível definir critérios que possibilitem priorizar e eleger programas onde a atuação pública seja relevante, material e os riscos quanto às ineficiências sejam maiores.

As estratégias metodológicas utilizadas neste trabalho foram as pesquisas bibliográfica e documental, consulta a banco de dados e levantamento de dados secundários.

Assim, a monografia foi desenvolvida considerando inicialmente as inovações introduzidas pela Reforma do Estado Brasileiro iniciada em 1995 e os impactos delas decorrentes na forma de atuação e nos instrumentos de controle adotados pelo Tribunal de Contas da União.

No âmbito da reforma gerencial da administração pública, observa-se que a reorganização do modo de funcionamento da máquina governamental, com foco nos resultados da ação do poder público, alterou o paradigma de *accountability*, que passou a contemplar outras dimensões, relacionadas à governança, à capacidade do governo de atender às demandas da sociedade, pressupondo mecanismos de controle que extrapolam o técnico-formal, a transparência das ações do poder público e a responsabilização dos agentes políticos e administradores públicos pelos seus atos.

Essas mudanças passaram a exigir a readequação dos procedimentos relativos as atividades de fiscalização desenvolvidas pelo Tribunal de Contas da União, em especial das auditorias de natureza operacional.

Com base nos fundamentos legais vigentes, apresentam-se os pressupostos para formulação do modelo para seleção de programas, considerando as diretrizes para auditoria de desempenho editadas pelas Entidades de Fiscalização Superior – EFS e a tipologia utilizada nos estudos de avaliação.

A auditoria de natureza operacional, denominação utilizada no TCU para auditoria de desempenho, consiste na avaliação sistemática dos programas, projetos e atividades governamentais, assim como dos órgãos e entidades jurisdicionados ao Tribunal, no que se refere à sua gestão ou ao impacto de sua ação, quanto aos aspectos da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade.

O modelo para seleção apresentado nesta monografia foi desenvolvido a partir da definição de classificações para os programas governamentais, que possibilitassem a formação de grupos com características comuns, indicativas de complexidade, relevância e organização. Os programas foram classificados segundo o tipo, a modalidade de gestão, forma de implementação das ações, por produtos e de acordo com a natureza de correlação entre as ações.

Para a aplicação da metodologia de seleção foi desenvolvido banco de dados cujas funcionalidades permitiram definir os objetos de estudo, que foram analisados segundo critérios de relevância, risco e materialidade, com vistas a identificar aqueles programas/objetos de estudo que atendessem aos requisitos necessários à avaliação de desempenho.

A fase de seleção é finalizada com o estudo de viabilidade dos programas/objetos de estudo mais bem pontuados na Matriz de Risco, para os quais busca-se identificar as oportunidades para realização da auditoria.

A avaliação do desempenho da ação governamental no âmbito do novo modelo de administração pública gerencial representa um dos mecanismos para subsidiar a responsabilização por desempenho e o aperfeiçoamento da gestão pública.

## 2 O Controle Externo no contexto da Reforma do Estado Brasileiro de 1995

O modelo de gestão pública introduzido a partir da reforma do Estado iniciada em 1995 pelo então Ministério da Administração e Reforma do Estado, tem por base um diagnóstico de crise fiscal e de crise do modelo de administração burocrático, que se tornou obsoleto ante seu caráter formalista e hierarquizado. Dessa forma, apresenta-se como alternativa para reconstruir o Estado, tornando-o menor e mais eficiente, o modelo denominado Administração Pública Gerencial ou Nova Gestão Pública.

O Plano Diretor de Reforma do Estado apresentou novos paradigmas para a administração pública brasileira, buscando não apenas reduzir o tamanho do Estado, mediante processos de privatização, publicização e terceirização, mas também aumentar a capacidade financeira e administrativa do setor público de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo (governança), assim como a capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade e governar (governabilidade). As principais características no novo modelo de gestão pública, conforme apresenta Pereira (1997, p.42), são as seguintes:

- I) orientação da ação do Estado para o “cidadão-usuário” ou “cidadão-cliente”;
- II) ênfase no controle dos resultados através dos contratos de gestão (ao invés de controle dos procedimentos);
- III) fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia estatal, organizada em carreiras ou “corpos” de Estado, e valorização do seu trabalho técnico e político de participar, juntamente com os

políticos e a sociedade, da formulação e gestão das políticas públicas;

- IV) separação entre as secretarias formuladoras de políticas públicas, de caráter centralizado, e as unidades descentralizadas, executoras dessas mesmas políticas;
- V) distinção de dois tipos de unidades descentralizadas: as agências executivas, que realizam atividades exclusivas de Estado, por definição monopolistas, e os serviços sociais e científicos de caráter competitivo, em que o poder de Estado não está envolvido;
- VI) transferência para o setor não-estatal dos serviços sociais e científicos competitivos;
- VII) adoção cumulativa, para controlar as unidades descentralizadas, dos mecanismos de controle social direto, do contrato de gestão em que os indicadores de desempenho sejam claramente definidos e os resultados medidos, e da formação de quase-mercados<sup>1</sup> em que ocorre a competição administrada;
- VIII) terceirização das atividades auxiliares ou de apoio, que passam a ser licitadas competitivamente no mercado;

Todas as inovações introduzidas no âmbito da administração pública brasileira têm impacto direto na atuação do Controle Externo. Assim, o novo modelo de gestão, ao promover mudanças significativas no desenho e nas atribuições do Estado, estabelecendo mecanismos inovadores de gestão pública, passa a exigir uma reestruturação dos processos internos de atuação do controle a cargo do Tribunal de Contas da União.

Em síntese, essas mudanças foram classificadas pelo Grupo de Pesquisa Tendências do Controle da Gestão Pública (BRASIL, 1999a), para efeito de identificação de reflexos na atividade de controle desenvolvida pelo TCU, em duas vertentes, conforme segue:

- I) reorganização do modo de funcionamento da máquina governamental, com foco nos resultados da ação do poder público:
  - i) mudança no paradigma de *accountability*;
  - ii) contratualismo (contrato de gestão);
  - iii) uso generalizado da tecnologia da informação;
  - iv) reformulação do processo orçamentário;
  - v) reformulação do controle interno;
- II) redução do tamanho do Estado, com maior presença da sociedade nas atividades governamentais (formulação, avaliação e controle de políticas públicas).

O desafio para o controle externo se constitui na capacidade do TCU em se adequar às mudanças ocorridas, atendendo ao novo paradigma de *accountability*, o qual, segundo Ribeiro (1997), projeta a prestação de contas do gestor para além dos limites formais da burocracia, responsabilizando-o perante a sociedade, e pressupondo mecanismos de salvaguarda da sociedade contra excessos de poder. Pode-se inferir que o referido conceito ilustra a idéia de insuficiência do controle técnico-formal e a necessidade de uma cidadania ativa no processo de controle dos recursos públicos.

A gestão pública contemporânea tem se caracterizado, segundo Martins (2004, p.13-14), pelas transformações decorrentes da “era das reformas do

---

<sup>1</sup> Quase-mercado: atividades competitivas executadas por entidades não-governamentais, fortemente subsidiadas pelo Estado, podendo ser controladas pela administração pública gerencial e



Estado”, classificadas, historicamente, de primeira e segunda geração. As reformas de primeira geração (anos 80-90) visaram principalmente o ajuste fiscal fortemente direcionado para a redução dos gastos públicos, reformas tributárias, desregulamentação e privatização. As reformas de segunda geração (a partir dos anos 90), ainda de acordo com o mencionado Autor, estão voltadas para mudanças institucionais da Administração para o Desenvolvimento, que se baseiam em modelos de planejamento participativo e integrado e busca modelar formas de gestão mais flexíveis para um Estado promotor de ações conjuntas, mediante alianças para o provimento de serviços de relevância social e empreendimentos.

Ao se comparar as reformas de primeira e segunda geração observa-se como elemento comum a adoção do modelo de administração gerencial com ênfase na eficiência e melhoria do desempenho orientados para resultados, a descentralização dos controles gerenciais e das ações governamentais, a responsabilização e a flexibilização de procedimentos (REZENDE, 2002a, p. 223-233).

Com relação à forma de atuação do Estado, constata-se, da leitura dos dados apresentados no PPA 2004-2007, consolidados no Tabela 1, extraído do Texto para discussão do Plano de Gestão do PPA 2004-2007 (BRASIL, 2004a, p.19), que 62% das ações governamentais, que correspondem a 27,80% dos recursos previstos no PPA, são executadas de forma direta pela União e 505 ações (13,10%), relativas a 60,70% do orçamento contemplado no Plano Plurianual, referem-se a ações executadas por Estados e Municípios, mediante transferências.

Tabela 1 – Forma de Implementação das Ações Governamentais

Forma de Implementação	Quantidade Ações	%	Recursos Financeiros (R\$ milhões)	%
Descentralizada	398	10,33	21.176	1,40
Direta	2.390	62,01	419.732	27,80
Direta e Descentralizada	215	5,58	14.861	0,98
Linha de Crédito	21	0,54	44.004	2,91
Transferência Voluntária e outras	35	0,91	1.718	0,11
Transferência Obrigatória	14	0,36	125.365	8,30
Transferência Outras	308	7,99	780.117	51,67
Transferência Voluntária	148	3,84	9.147	0,61
Sem marcação	325	8,43	93.565	6,20
Total	3854	100,00	1.509.685	100,00

Fonte: Plano de Gestão do PPA 2004-2007 Texto para discussão-MPOG/SPI

Com base nessas informações pode-se inferir que o nível federal concentra grande parte da execução das ações governamentais e financia a execução de pequena parte de ações, mas de expressiva materialidade, para implementação por estados e municípios.

Essa constatação, se por um lado evidencia que o nível federal tem delegado a execução das ações para implementação pelos demais entes federados, não obstante ainda se responsabilizar diretamente por dois terços das ações, tem reflexo nas atividades do Controle, considerando que as ações executadas mediante transferência têm maior flexibilidade para sua realização e menor controle em nível de aplicação por parte da União.

Reforçando esse argumento, pode-se depreender que o Poder Executivo ao descentralizar, mediante transferência, a execução das despesas, abre mão de uma forma de controle mais rígida, a prestação de contas obrigatória, em prol de uma ênfase na consecução dos resultados. É, portanto, um desafio para o Controle Externo moldar-se a essa tendência, ou seja, o Controle Externo deve repensar sua forma de atuação para focalizar cada vez mais a avaliação de resultados.

Para Rezende (2002a, p. 223-233) um dos principais dilemas das reformas gerenciais reside numa contradição identificada nesses modelos, que diz respeito ao *trade-off* entre performance e controle. Haja vista que para melhoria da performance, mediante descentralização das ações, propõe-se a redução de controles burocráticos, o que gera problemas de coordenação e regulação. Schwartzman, citado por Rezende (1996 **apud** REZENDE, 2002, p. 231), entende que “a simples eliminação dos controles burocráticos não é suficiente para garantir o bom desempenho e a correção no uso dos recursos públicos por parte das instituições governamentais”, considerando que deve ser dada atenção especial para o fenômeno denominado Dilema do Controle, tendo em vista que, “enquanto o ajuste fiscal demanda mais controle sobre a administração pública e sobre a burocracia, as mudanças institucionais, especialmente aquelas que demandam mais descentralização e sofisticados mecanismos de delegação e *accountability*, demandam menos controle”.

Segundo o Autor existe uma contradição em termos da necessidade de controle entre os dois objetivos pretendidos pelas reformas gerenciais: reduzir custos (ajuste fiscal) e elevar a performance do setor público (mudança institucional).

O paradoxo de implementação das reformas gerenciais, gerado pelo Dilema do Controle, pode ser compreendido a partir do impasse no que se refere a necessidade por controle em cada um dos objetivos. O ajuste fiscal demanda mais controle sobre a burocracia e suas organizações, no sentido de promover o uso devido de recursos, bem como a prestação de contas e o controle orçamentário. Por outro lado, a mudança institucional, especialmente aquela que pretende ampliar o escopo da descentralização, autonomia e responsabilidade, passa por uma necessidade de “descontrolar” a burocracia, dotando-a de maior autonomia gerencial e maior responsabilidade (REZENDE, 2002b, 62-63).

No caso brasileiro, segundo o Autor, houve ganhos efetivos no controle dos gastos públicos. No entanto, na sua dimensão central, a mudança institucional, os resultados são inexpressivos.

De fato as medidas adotadas no âmbito do ajuste fiscal demonstram uma reversão na tendência crescente dos gastos públicos, principalmente após a

edição da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>2</sup>, que além de fixar limites para gastos com pessoal e outras despesas, estabeleceu mecanismos rigorosos de controle e responsabilização.

Também é notório que a mudança institucional, na forma proposta na Reforma de 1995, não evoluiu. Todavia, o problema da falha seqüencial nas reformas administrativas é tema bastante amplo, cuja análise mereceria estudo mais aprofundado. O que se busca evidenciar com a argumentação do Dilema do Controle consignado pelo Autor é que, em certa medida, ocorreu a mudança institucional, ao se transferir, para os demais entes, dois terços dos recursos federais alocados nos orçamentos, para implementação de programas governamentais. Nesse contexto, os mecanismos de controle burocráticos não têm se mostrado adequados para garantir o bom uso dos recursos, eis que foram plasmados para a situação prevalecente antes das mudanças sob comento. A execução de ações de forma descentralizada passa a exigir do Estado uma nova forma de atuação do controle, aquela voltada para a avaliação do resultado.

É neste contexto de ambigüidades que compete ao Tribunal de Contas da União assegurar que os recursos públicos sejam aplicados de forma regular e em benefício da sociedade.

Por Gestão, para fins de jurisdição do TCU, entende-se os atos administrativos relacionados à utilização, arrecadação, guarda, gerenciamento ou administração de dinheiros, bens e valores públicos, conforme disposto no parágrafo único do Art. 70 da Constituição Federal.

Desta forma, quem quer que utilize recursos públicos terá que comprovar seu bom e regular emprego ao TCU. Para assegurar que esses recursos

---

<sup>2</sup> Lei Complementar Nº 101 de 04 de maio de 2000.

sejam aplicados segundo os princípios da legalidade, legitimidade, eficiência, eficácia, economicidade e efetividade, o Tribunal dispõe dos instrumentos de controle denominados: exame e julgamento de contas; apreciação de denúncia, representação e consulta; fiscalização; apreciação dos atos de pessoal (admissões e concessões); apreciação de desestatização; e, apreciação de contas do governo.

O desafio para a Instituição é adequar todos os seus instrumentos de controle ao novo modelo de gestão pública implementado no Brasil, de forma a garantir à sociedade a adequação dos gastos públicos.

Nesse sentido, diversas iniciativas foram adotadas a partir das propostas formuladas pelo Grupo de Pesquisa Tendências do Controle da Gestão Pública (1999). Como por exemplo, a reestruturação da Secretaria-Geral do TCU, com a criação de unidades especializadas: obras, avaliação de programas, pessoal, desestatização e regulação, recursos e macroavaliação governamental; a gestão por projetos, inclusive o Projeto de Modernização do Tribunal, financiado com recursos do BID; a capacitação do corpo técnico; e, o Projeto de Cooperação com o Reino Unido para o desenvolvimento de metodologia para avaliação de programas e modelos regulatórios com foco na redução da pobreza e das desigualdades sociais.

Assim, objetivando contribuir para o aperfeiçoamento dos instrumentos de fiscalização do Tribunal, ante os novos paradigmas de gestão, controle e *accountability*, de forma a possibilitar a avaliação do resultado da ação governamental, este trabalho busca apresentar uma sistemática de classificação de programas de governo para seleção de objetos de fiscalização.

### **3 Premissas para formulação do modelo de seleção de objetos de fiscalização para avaliação do resultado da ação governamental**

A Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 71, Inciso IV, dispõe que compete ao Tribunal de Contas da União, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de comissão técnica ou de inquérito, realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, como também, nas unidades da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal.

Estão sujeitos, ainda, à fiscalização do Tribunal todos aqueles responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos e que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.

A Lei Orgânica do TCU, nº 8.443/92, além de reproduzir o mandamento constitucional no inciso II do Art.1º, dispõe, em seu Art. 3º, que assiste ao Tribunal o poder regulamentar no âmbito de sua competência e jurisdição. Assim, coube ao Regimento Interno (RITCU), aprovado pela Resolução nº 155, de 4 de dezembro de 2002, no capítulo III, seção II, ao tratar dos instrumentos de fiscalização, defini-los e classificá-los em: Levantamentos (Art. 238); Auditorias (Art. 239); Inspeções (Art. 240); Acompanhamentos (Art. 241); e Monitoramentos (Art. 243).

Auditoria, segundo o Regimento, é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para (Art. 239 RITCU):

- I) examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial;
- II) avaliar o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados;
- III) subsidiar a apreciação dos atos sujeitos a registro.

Para dar cumprimento aos normativos relacionados, especialmente quanto às auditorias destinadas a avaliar o desempenho, o Manual de Auditoria de Natureza Operacional – Anop, aprovado pela Portaria/TCU nº 144, de 10 de julho de 2000, define que esse tipo de fiscalização consiste na avaliação sistemática dos programas, projetos e atividades governamentais, assim como dos órgãos e entidades jurisdicionados ao Tribunal, no que se refere à sua gestão ou ao impacto de sua ação, quanto aos aspectos da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade.

Para tanto constituem-se modalidades da Auditoria de Natureza Operacional: Auditoria de Desempenho Operacional e Avaliação de Programas.

A Auditoria de Desempenho Operacional trata do exame da ação governamental quanto aos aspectos da economicidade, eficiência e eficácia. E, a Avaliação de Programa, do exame da efetividade dos programas e projetos governamentais, sem desconsiderar as dimensões relativas a economicidade, eficiência e eficácia.

A auditoria de desempenho operacional tem por objeto órgãos e entidades. Foca os aspectos relativos à economicidade, eficiência e eficácia das

ações desenvolvidas no âmbito dessas unidades. Examinam-se questões normativas, ou seja, compara-se o desempenho atual, tanto no que diz respeito aos aspectos qualitativos quanto quantitativos, com aqueles definidos em normas, padrões ou metas.

A avaliação de programa tem por objeto ações e programas de governo, na concepção definida para os orçamentos públicos, segundo a qual programa é “o instrumento de organização da atuação governamental, que articula um conjunto de ações que concorrem para um objetivo comum preestabelecido, mensurado por indicadores instituídos no plano, visando à solução de um problema ou o atendimento de determinada necessidade ou demanda da sociedade” (Manual Técnico de Orçamento/2004-MPOG). Examinam-se questões avaliativas que se referem à efetividade de um programa, ou seja, objetiva-se avaliar em que medida a intervenção governamental, com a implementação daquele programa, contribuiu para a solução de um problema ou atendimento às demandas da sociedade.

Cabe observar que, a partir das normas definidas no Decreto nº 2.829/1998 para a elaboração do PPA 2000-2003, foi introduzido no âmbito da administração pública novo modelo de gestão governamental, integrando as funções planejamento e orçamento, estruturado por programas orientados para resultados, com metas e indicadores definidos, possibilitando, assim, maior transparência na alocação dos recursos públicos.

Nesse novo contexto, a alocação dos recursos públicos deixou de ser orientada pela natureza da despesa e passou a ser focada no resultado da ação governamental. A efetiva e regular aplicação dos recursos públicos está, portanto, diretamente relacionada aos elementos que definem a qualidade do gasto público: disciplina fiscal, eficiência operacional e alocativa dos recursos.



Ante as considerações apresentadas, cabe ao Tribunal otimizar e definir procedimentos de auditoria que contemplem os novos paradigmas do gasto público, de forma a garantir que a Instituição possa, com excelência, desincumbir-se das suas atribuições de controle externo e contribuir para o aperfeiçoamento da gestão governamental.

### 3.1 A avaliação de Políticas Públicas

As políticas públicas são implementadas por meio de programas concebidos a partir da identificação de problemas e necessidades da sociedade, sendo essas as diretrizes básicas para formulação dos programas.

Assim, o sucesso na implementação de programas governamentais confunde-se com o próprio papel do Estado na consecução de políticas públicas previamente planejadas. Para tanto, a sua implementação é vista como uma seqüência baseada em um diagnóstico prévio na formulação de políticas públicas, cujas metas e parâmetros da atuação estatal são estabelecidos em vista de objetivos políticos traçados.

Os estudos de avaliação são elementos centrais no ciclo de gestão, que possibilitam compreender os programas governamentais a partir do exame do seu modo de funcionamento e implementação, tendo por finalidade captar a articulação dos resultados alcançados em contraposição aos resultados previstos nas agendas do governo. Enquanto a implementação é a própria atividade que busca alcançar objetivos anteriormente idealizados, os estudos de avaliação

consistem em mecanismos que permitem aos formuladores e implementadores de programas governamentais a tomada de decisões com maior qualidade, identificando os pontos frágeis e fortes dessas políticas de governo.

A tipologia clássica cita a existência de dois tipos de focos nos estudos de avaliação: foco na análise de resultados ou no funcionamento do programa. Em ambos são aplicáveis os estudos de natureza formativa ou somativa.

Estudos de natureza formativa voltam-se para a análise e produção de informação relativas a etapas de implementação de um programa ou política pública, e fundamentalmente dizem respeito a aspectos que têm a ver com a formação do programa, entendido conquanto sendo do programa em funcionamento. A ênfase dos estudos de natureza formativa é gerar *feedback* para aqueles que estão diretamente ligados ao desenvolvimento ou implementação dos programas enquanto estes estão em funcionamento, com o propósito de realizar possíveis correções de etapas e procedimentos visando à melhoria do programa. Esta natureza de avaliação tem pouco interesse na questão da efetividade dos programas e políticas, mas, mais de perto se volta para compreender processos e mecanismos no momento de formação da política (BRASIL, 1999b, p.44).

Nesse tipo de avaliação há uma focalização nas atividades e benefícios potencialmente ofertados pela estratégia ou curso de ação propostos pelo programa. Os estudos de natureza formativa dirigem-se para a coleta e processamento de dados sobre as alternativas, mecanismos e instrumentos selecionados durante a formulação do programa, inclusive com simulação quanto aos seus resultados, os quais são gerados nos estágios iniciais da implementação, objetivando-se quase sempre contribuir para aperfeiçoar o seu desenvolvimento e funcionamento.

Já os estudos de natureza somativa têm “a ver com a análise e produção de informações que dizem respeito a etapas posteriores à implementação do programa” e objetivam analisar a sua efetividade, traduzida na questão da medida que ele atinge, com a sua implementação, os resultados pretendidos (BRASIL, 1999b, p.45). Ou seja, são centrados nos resultados parciais e finais e nos impactos proporcionados pelo programa frente aos seus beneficiários. Assim, este tipo de avaliação acaba por enfatizar os efeitos do programa junto aos seus

beneficiários. Os estudos desse tipo de avaliação tendem a ser dependentes de dados relativos aos resultados, sendo que, muitas vezes, inclinam-se à coleta de dados de resultados alcançados, esperados e não esperados.

O que se deve observar é que esses dois tipos de avaliação, formativa e somativa, não são excludentes entre si, e sim interdependentes e complementares pelo auxílio mútuo ou coadjuvação recíproca.

### 3.2 Auditoria de desempenho e avaliação de programas no âmbito das Entidades de Fiscalização Superior – EFS

De acordo com as diretrizes da *International Organization of Supreme Audit Institutions – Intosai* (2003), a auditoria de desempenho, ou de gestão, refere-se ao exame da economia, eficiência e eficácia dos programas e organizações governamentais. Essas dimensões são examinadas mediante questões que abordam, por exemplo, se a forma de utilização dos insumos representa o uso mais econômico dos recursos públicos; se estão sendo disponibilizados os melhores serviços em relação aos recursos disponíveis; ou se os objetivos da política estão sendo atingidos e os impactos são resultantes dessa política.

Essa modalidade de auditoria tem foco no desempenho em detrimento dos valores realizados e contábeis.

Segundo a *Intosai*, em alguns países as avaliações de programa são realizadas como uma das modalidades de auditoria de desempenho, com o objetivo

de examinar o desempenho dos programas e as alternativas para melhorar os seus resultados.

A avaliação é uma ferramenta de tomada de decisão tanto para o gestor quanto para a esfera política e serve ao princípio democrático da prestação de contas. O papel do controle externo da Administração é o de garantir a fidedignidade das informações produzidas pelas avaliações dos gestores ou mesmo, quando necessário, na produção de dados sobre desempenho. E assim, contribuir para a responsabilização dos gestores públicos pelo desempenho alcançado.

Um dos objetivos de uma avaliação é o de aperfeiçoar a ação governamental. O aperfeiçoamento dos programas pode exigir a implementação de recomendações que visem à redução de custos, a utilização mais adequada dos insumos, o aperfeiçoamento de processos para atingir melhor o público-alvo, a aquisição de novas habilidades pelos implementadores, a instituição de controles para coibir fraudes, a disseminação de boas práticas e uma série de outras providências. Trata-se de uma preocupação com o desempenho do programa e com sua eficiência operacional.

Avalia-se também o sucesso do programa em mudar para melhor a realidade social sobre a qual atua. Nesse caso, quase sempre é necessário isolar o efeito do programa sobre a sociedade e confrontar sua efetividade com alternativas possíveis. Trata-se de uma preocupação com a efetividade do programa. Sob esse ângulo, a avaliação serve principalmente ao princípio da prestação de contas e à tomada de decisão política.

Outro objetivo da avaliação é assegurar a responsabilização por desempenho. Mais especificamente, a prestação de contas mediante controle social e parlamentar dos resultados da ação estatal. O fato é que tanto o Parlamento

quanto a sociedade civil não dispõem de informações suficientes e fidedignas que os permitam exercer de modo efetivo o controle da ação do Poder Executivo.

Cabe observar que esses objetivos estão em plena conformidade com as diretrizes estabelecidas pelas Entidades de Fiscalização Superiores (EFS), representadas pela *Intosai*, conforme se verifica no trecho do documento preliminar “Diretrizes para Implementação de Auditoria de Desempenho” (INTOSAI, 2003, p. 25), citado a seguir:

[...]Em geral, as EFS procuram atingir um ou mais dos seguintes objetivos gerais:

- a) proporcionar ao poder legislativo exame independente sobre a economicidade, eficiência ou efetividade dos recursos e dos arranjos utilizados para a implementação de políticas ou programas de governo;
- b) proporcionar ao poder legislativo análise independente e *ad hoc* sobre a validade e confiabilidade dos sistemas de mensuração do desempenho ou declarações ou auto-avaliações sobre desempenho que são publicadas por entidades executoras;
- c) proporcionar ao poder legislativo análise independente dos problemas de economia, eficiência e efetividade em atividades do governo e contribuir assim para melhorias;
- d) proporcionar ao poder legislativo avaliação independente sobre os impactos intencionais ou não intencionais, diretos e indiretos dos programas de governo e se, e em que medida, metas declaradas ou objetivos têm sido alcançados ou a razão de não terem sido alcançados.

### 3.3 Auditorias de desempenho no âmbito do TCU

No TCU a denominação utilizada para auditoria de desempenho é Auditoria de Natureza Operacional – Anop, que consiste na avaliação sistemática dos programas, projetos, atividades e sistemas governamentais, assim como dos órgãos e entidades jurisdicionados ao Tribunal (BRASIL, 2000a).

Podemos definir auditoria de natureza operacional como um processo de coleta e análise sistemáticas de informações sobre características, processos e resultados de um programa, atividade ou organização, com base em critérios fundamentados, com o objetivo de subsidiar os mecanismos de responsabilização por desempenho e contribuir para aperfeiçoar a gestão pública (BRASIL, 2004b).

Responsabilização por desempenho é uma das dimensões do paradigma de *accountability*, conforme se depreende do conceito apresentado pelo Grupo de Pesquisa Tendências do Controle (1999), pois relaciona-se a noção de governança, à capacidade do governo de responder às demandas da sociedade, à transparência das ações do poder público e à responsabilidade dos agentes políticos e administradores públicos pelos seus atos, transcendendo-se assim ao conceito de prestação de contas tradicional.

O papel do Controle Externo é assegurar a *accountability* tanto nas dimensões de legalidade/conformidade, como na de resultado/desempenho. Desta forma, a auditoria de natureza operacional é um dos instrumentos a ser utilizados na construção dos mecanismos que possibilitem a responsabilização dos gestores públicos por desempenho.

Outro objetivo almejado é contribuir para melhoria da gestão com a realização de auditoria de natureza operacional, que se materializa mediante a formulação de recomendações aperfeiçoadoras.

As auditorias de natureza operacional, são realizadas segundo um ciclo de atividades, conforme diagrama a seguir apresentado.

## Ciclo dos trabalhos de ANOp

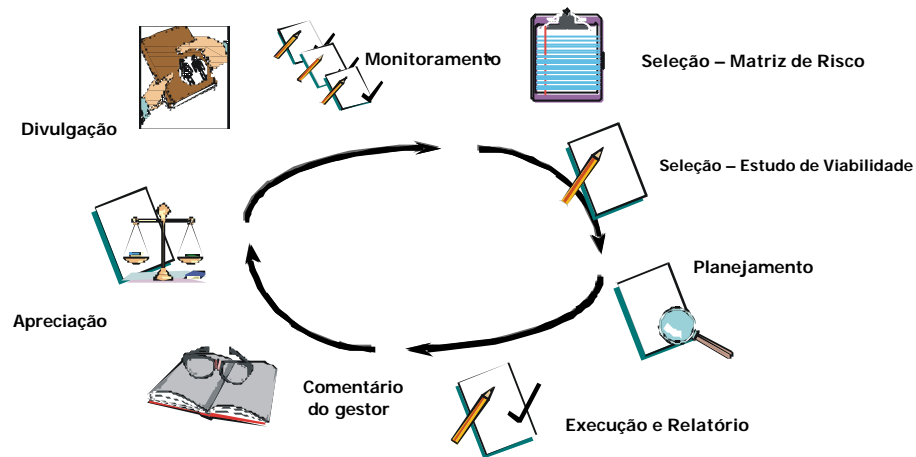


Figura 1 – Ciclo dos trabalhos de ANOp

Este trabalho trata apenas da fase de seleção, que consiste na primeira etapa do ciclo de trabalhos de Anop, processada por meio de Levantamentos, conforme definidos no Art. 238 do RITCU, que objetivam colher informações sobre a forma de execução do programa (inciso I), com vistas à aplicação de Matriz de Risco e elaboração de estudos de viabilidade (inciso III).

Cabe observar que, segundo as diretrizes para auditorias de desempenho da *Intosai*, a estratégia metodológica a ser utilizada para seleção de temas (ou áreas) de auditoria, deve considerar as seguintes etapas:

- I) determinar as possíveis áreas de fiscalização a partir das quais se selecionarão as áreas estratégicas para atuação da instituição – implica escolhas estratégicas considerando o número de áreas, a possibilidade de ampliação e a capacidade limitada da EFS; e
- II) estabelecer os critérios que serão empregados para a seleção das áreas – provavelmente o principal critério para seleção seja a potencial contribuição da auditoria para a avaliação e a melhoria do funcionamento da administração pública e dos organismos a ela vinculados.

Os critérios gerais sugeridos pela *Intosai* para a seleção de áreas (temas) para auditoria de desempenho são:

- I) valor agregado: quanto maiores as perspectivas de se realizar uma fiscalização útil, de qualidade elevada e quanto menor o número de trabalhos de avaliação realizados no tema em questão, maior será o valor agregado correspondente.
- II) problemas ou áreas com problemas importantes: quanto maior for o risco de comprometimento da economia, eficiência e eficácia ou da credibilidade do setor público, mais importantes tendem a ser os problemas. Talvez este seja o critério mais relevante para o enfoque orientado para problemas;
- III) riscos ou incertezas: quanto maior for o interesse público envolvido quando existam suspeitas de ineficiências, maiores serão os riscos, e quanto menor o conhecimento a respeito, maior a incerteza.



Assim, considerando as premissas e diretrizes apresentadas neste trabalho, depreende-se que a estratégia metodológica para seleção de programas a serem avaliados deve estabelecer preliminarmente áreas estratégicas para atuação institucional, bem como critérios para priorizar os programas a serem selecionados, com base em atributos de relevância, risco e materialidade .

#### **4 Atributos do Modelo para Seleção de objetos de fiscalização a partir de programas de governo**

O modelo de gestão da despesa pública, com a edição do Decreto nº 2.829/1998, que estabeleceu normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, introduziu a gestão gerencial de planejamento e orçamento da administração pública, voltada para a solução de problemas e obtenção de resultados.

Na estrutura programática do orçamento da União, a partir do PPA 2000-2003, programa é considerado o instrumento de organização da ação governamental com vistas ao enfrentamento de um problema. Articula um conjunto coerente de ações (orçamentárias e não-orçamentárias), necessárias e suficientes para enfrentar um problema, de modo a superar ou evitar as causas identificadas, como também aproveitar as oportunidades existentes (BRASIL, 2003a).

Objetiva-se com a organização das ações do Governo sob a forma de programas proporcionar maior racionalidade e eficiência na administração pública, ampliar a visibilidade dos resultados e benefícios gerados para a sociedade, como também favorecer a transparência na aplicação dos recursos públicos (BRASIL, 2003a).

De acordo com o novo modelo de planejamento e gestão, os programas instituídos pelo Plano Plurianual são elementos integradores do planejamento, do orçamento e da gestão, voltados para o atendimento das demandas da sociedade, e estão expressos nos seguintes instrumentos:

- a) Plano Plurianual – PPA;
- b) Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO;
- c) Lei Orçamentária Anual – LOA

O Plano Plurianual – PPA foi instituído pela Constituição Federal de 1988, sendo de competência privativa do Presidente da República o seu encaminhamento ao Congresso Nacional mediante projeto de lei. Esse documento, que deverá ser apreciado pelo Congresso e sancionado pelo Presidente, é o instrumento de planejamento de médio prazo (4 anos) do Governo Federal, o qual define os objetivos e prioridades do governo, a integração do planejamento e orçamento, a gestão empreendedora voltada para resultados e a organização das ações em programas.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO também foi criada na Constituição de 1988, sendo o instrumento que define as metas e prioridades da administração federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração da lei orçamentária anual, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (CF/1988, Art. 165, § 2º).

A Lei Orçamentária Anual – LOA é o instrumento que prevê a receita e fixa a despesa relativas a um exercício financeiro, compreendendo o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público; o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da

administração direta e indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público.

A proposta de seleção apresentada neste trabalho tem por objeto os programas de governo, assim considerados nos orçamentos públicos, e como instrumentos para processamento das informações, o PPA com seus anexos, a LDO e a LOA, além do sistema clientela do TCU, que dispõe sobre as unidades que lhes são jurisdicionadas e sujeitas à prestação de contas.

Para aplicação da metodologia ora proposta foi desenvolvido banco de dados de programas, com informações oriundas do PPA, LOA, Banco de Ações da Secretaria de Orçamento Federal e do Sistema Clientela do TCU.

#### 4.1 Atributos dos programas

Para elaboração dos programas governamentais foram definidos atributos, os quais, conforme transcritos do Manual de Elaboração de Programas – PPA 2004-2007/SPI-MPOG, são os seguintes:

l) órgão responsável

Órgão responsável pelo gerenciamento do programa, mesmo quando o programa for integrado por ações desenvolvidas por mais de um órgão (programa multissetorial).

b) unidade responsável

Unidade administrativa onde se localiza o gerenciamento do programa.

c) denominação

Comunicação ao público, em uma palavra ou frase-síntese, da compreensão direta dos propósitos do programa. Não há restrição quanto ao uso de nomes de fantasia.

d) objetivo do programa

Expressa a busca de um resultado, descrevendo a finalidade do programa com concisão e precisão, sempre mensurável por um indicador. O objetivo deverá ser iniciado sempre por verbo no infinitivo.

e) público-alvo

Especifica os segmentos da sociedade aos quais o programa se destina e que se beneficiam direta e legitimamente com sua execução. São os grupos de pessoas, comunidades, instituições ou setores que serão atingidos diretamente pelos resultados do programa. A definição do público-alvo é importante para identificar e focar as ações que devem compor o programa.

f) justificativa

Descrição do problema que o programa tem por objetivo enfrentar. A justificativa deve:

- i) abordar o diagnóstico da situação-problema para o qual o programa foi proposto;
- ii) alertar quanto às conseqüências da não implementação do programa.
- iii) Informar a existência de condicionantes favoráveis ou desfavoráveis ao programa.

g) objetivo setorial associado

Especifica o principal Objetivo Setorial para o qual o programa contribui.

h) tipo de programa

- i) programa finalístico;
- ii) programa de serviços ao Estado;
- iii) programa de gestão de políticas públicas;
- iv) programa de apoio administrativo.

i) horizonte temporal

Estabelece o período de vigência do programa, podendo ser contínuo ou temporário.

Um programa pode ser de natureza contínua mesmo que parte de suas ações seja de natureza temporária.

j) estratégia de implementação

Indica como serão conduzidas as ações, quais os instrumentos disponíveis ou a serem constituídos, e a forma de execução (direta, descentralizada para Estados, Distrito Federal e Municípios, transferências e parcerias) para atingir os resultados pretendidos pelo programa. Devem-se considerar, também, os seguintes aspectos na descrição da estratégia de implementação:

- i) os critérios de elegibilidade para acesso aos produtos e benefícios do programa;
- ii) as responsabilidades no gerenciamento e na execução das ações (Órgãos e Unidades Administrativas);

- iii) a forma de implementação das ações, explicitando os agentes e parceiros (federal, estadual, municipal e privado) envolvidos e a contribuição de cada um para o sucesso do programa;
- iv) os mecanismos (sistemas) utilizados no monitoramento da execução das ações do programa.

A estratégia de implementação será complementada e detalhada após o envio do Projeto de Lei do PPA ao Congresso Nacional, com a elaboração do plano gerencial do programa.

k) valor anual do programa

Somatório do valor anual das ações (orçamentárias e não-orçamentárias) integrantes do programa.

l) indicador

Elemento capaz de medir a evolução do problema. Deve ser coerente com o objetivo do programa, ser sensível à contribuição das principais ações e apurável em tempo oportuno. Permite, portanto, a mensuração dos resultados alcançados com a execução do programa. É geralmente apresentado como uma relação ou taxa entre variáveis relevantes.

O indicador possui os seguintes atributos:

- i) Denominação – forma pela qual o indicador será apresentado à sociedade.
- ii) Unidade de medida – padrão escolhido para mensuração da relação adotada como indicador.
- iii) Índice de referência – expressa a situação mais recente do problema e sua respectiva data de apuração. Consiste na aferição

de um indicador em um dado momento, mensurado com a unidade de medida escolhida.

iv) Índices esperados ao longo do PPA – situação que se deseja atingir com a execução do programa, expresso pelo indicador, ao longo de cada ano do período de vigência do PPA.

v) Índice ao final do programa (somente para programas temporários) – resultado, expresso pelo indicador, que se deseja atingir com a conclusão do programa.

vi) Fonte – Órgão responsável pelo registro ou produção das informações necessárias para a apuração do indicador e divulgação periódica dos índices.

vii) Periodicidade – Frequência com a qual o indicador é apurado.

viii) Base geográfica – menor nível de agregação geográfica da apuração do índice, podendo ser municipal, estadual, regional ou nacional.

ix) Fórmula de cálculo – demonstra, de forma sucinta e por meio de expressões matemáticas, o algoritmo que permite calcular o valor do indicador.

m) ação

Operação da qual resulta um produto (bem ou serviço) ofertado à sociedade que contribui para atender aos objetivos de um programa. Incluem-se também no conceito de ação as transferências obrigatórias ou voluntárias a outros entes da Federação e a pessoas físicas e jurídicas, na forma de subsídios, subvenções, auxílios, contribuições, doações, etc, e os financiamentos.



As ações possuem atributos qualitativos e quantitativos, conforme descritos a seguir.

i) Atributos Qualitativos:

- 1) órgão/unidade orçamentária - responsável pela ação.
- 2) função – maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público.
- 3) subfunção – representa uma partição da função.
- 4) título – objeto da ação.
- 5) finalidade – objetivo a ser alcançado pela ação.
- 6) descrição – o que é efetivamente feito no âmbito da ação, seu escopo e delimitações.
- 7) produto – bem ou serviço que resulta da ação.
- 8) unidade de medida – padrão para mensurar o bem ou o serviço.
- 9) especificação do produto – características do produto.
- 10) tipo de ação: i. orçamentária (projeto, atividade, operação especial); ii. não-orçamentária (não demanda recursos da união).
- 11) tipo de orçamento – Fiscal, Seguridade ou de Investimento das Estatais.
- 12) forma de implementação – direta, descentralizada, transferência (obrigatória, voluntária, outras) ou linha de crédito.
- 13) iniciativa de criação da ação – projeto de lei ou emenda parlamentar.
- 14) base legal – instrumentos normativos.

15) unidade responsável – entidade responsável pela execução da ação.

16) origem da ação – proveniente de aglutinação ou desmembramento de ações já existentes.

17) localização do gasto – corresponde ao maior nível de detalhamento da estrutura programática, sendo o produto e a unidade de medida, os mesmos da ação orçamentária.

18) custo total estimado do projeto.

19) duração do projeto.

20) repercussão financeira do projeto sobre o custeio da União – estimativa de custo anual de operação e manutenção do investimento após o término do projeto.

## ii) Atributos Quantitativos

1) meta física – quantidade de produto a ser ofertado, de forma regionalizada, por ação, num determinado período. A meta física é instituída para cada ano.

2) dados financeiros – estimativas de custo da ação desdobradas por fonte de recursos:

✍ recursos dos orçamentos: fiscal, seguridade e de investimentos das estatais;

✍ recursos não orçamentários (agências de crédito, plano de dispêndios das estatais, fundos constitucionais ou administrados pela União: FNO, FNE, FCO, FAT, FGTS; renúncia fiscal) e recursos de parcerias.

A transcrição dos atributos definidos para elaboração dos programas mostrou-se necessária para elaboração da estratégia de seleção apresentada neste trabalho, tendo em vista que a partir dos atributos serão propostas modalidades de classificação dos programas.

A finalidade da classificação é definir parâmetros que possibilitem a análise qualitativa dos objetivos e indicadores definidos para os programas, como também identificar prioridades, relevância, materialidade e riscos que possam comprometer o desempenho dos programas, de forma a orientar e otimizar o foco de atuação das fiscalizações a cargo do Tribunal.

## 4.2 Classificação dos Programas

Com base na concepção adotada para a elaboração dos programas, entende-se que, para a seleção de objetos de auditoria, é necessário definir parâmetros com vistas a organizá-los em categorias que permitam a identificação de características indicativas de prioridade, relevância e complexidade. Dessa forma, propõe-se a uma classificação para os programas, de acordo com:

- I) tipo;
- II) modalidade de gestão;
- III) modalidade de implementação das ações;
- IV) produtos; e
- V) natureza de correlação entre as ações

#### 4.2.1 Tipos de programas

A tipologia dos programas, um dos atributos instituídos no Manual de Elaboração de Programas para o PPA 2004-2007, é definida da seguinte forma:

- I) **Programa Finalístico:** programa do qual resultam bens e serviços ofertados diretamente à sociedade.
- II) **Programa de Serviços do Estado:** programa do qual resultam bens ou serviços ofertados diretamente ao Estado, por instituições criadas para este fim específico.
- III) **Programa de Gestão de Políticas Públicas:** programa destinado ao planejamento e à formulação de políticas setoriais, à coordenação, avaliação e controle dos demais programas sob a responsabilidade de determinado órgão. Haverá um programa de Gestão de Políticas Públicas em cada Ministério.
- IV) **Programa de Apoio Administrativo:** programa que contempla as despesas de natureza tipicamente administrativa, as quais, embora contribuam para a consecução dos objetivos dos outros programas, neles não foram passíveis de apropriação.

O Programa de Apoio Administrativo será composto basicamente, segundo o Manual, pelas ações “Contribuição à Previdência Privada”, “Remuneração de Pessoal Ativo da União e Encargos Sociais”, “Remuneração dos Militares das Forças Armadas” e “Administração da Unidade”.

O Programa de Apoio Administrativo constará apenas da estrutura programática das Unidades Orçamentárias (UOs) que desenvolverem, pelo menos,

dois programas. Quando a UO tiver a responsabilidade de implementação de apenas um programa, nele deverá alocar as despesas administrativas, que serão incorporadas à ação padronizada “Administração e Gestão do Programa”.

Conforme se apresenta na Tabela 2, a LOA 2004 contempla 387 programas de governo, sendo 304 do tipo finalístico (78,55%), ou seja, desses programas resultam o fornecimento de bens e serviços diretamente à sociedade. Excetuando aqueles programas voltados ao pagamento da dívida interna e externa (sem marcação), que absorvem 77,62% do total de recursos previstos no orçamento, os programas finalísticos são aqueles de maior materialidade (20,10%).

Tabela 2 – Classificação por Tipo de Programa

<b>Tipo de Programa</b>	<b>Qtidade</b>	<b>%</b>	<b>Orçamento (R\$)</b>	<b>%</b>
Finalístico	304	78,55	301.944.918.507,00	20,10
Serviços do Estado	18	4,65	4.215.283.552,00	0,28
Gestão de Políticas Públicas	50	12,92	5.763.058.049,00	0,38
Apoio Administrativo	2	0,52	24.284.574.281,00	1,62
Sem Marcação (serviço e encargo da dívida)	13	3,36	1.165.921.127.906,00	77,62
<b>TOTAL</b>	<b>387</b>	<b>100,00</b>	<b>1.502.128.962.295,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: LOA 2004 Banco de Orçamento Câmara dos Deputados

#### 4.2.2 Modalidade de gestão

Definiu-se, neste trabalho, um segundo desdobramento para classificar os programas segundo a modalidade de gestão, considerando para tanto o número de unidades orçamentárias alocadas aos programas e a vinculação por órgão<sup>3</sup>, ou

<sup>3</sup> Para a classificação por órgão foi considerado o código do órgão definido na LOA

seja, a partir do desdobramento das ações dos programas e de suas respectivas unidades orçamentárias, classificaram-se os programas em:

- I) Institucionais: todas as ações do programa alocadas em uma única unidade orçamentária;
- II) Setoriais: ações do programa alocadas a mais de uma unidade orçamentária de um mesmo órgão (ministério);
- III) Multissetoriais: ações do programa alocadas a mais de uma unidade orçamentária de mais de um órgão (ministério).

A tabela 3 apresenta o número de programas de acordo com a modalidade de gestão. Consta-se que 43% dos programas são institucionais, 34 % setoriais e 23% multissetoriais.

Com base nessa evidência depreende-se que a maior parte dos programas (77%) estão sob a supervisão de um único órgão (ministério). Os programas multissetoriais, ao contemplarem ações em mais de uma unidade orçamentária de mais de um órgão setorial, em tese, apresentam maior complexidade de coordenação e articulação de ações com vistas ao alcance dos resultados, tendo em vista a transversalidade dos temas tratados.

Tabela 3 - Classificação por Modalidade de Gestão e Tipo

<b>Modalidade de Gestão</b>	<b>Qtidade</b>	<b>Finalístico</b>	<b>Serviço Estado</b>	<b>Gestão Política</b>	<b>Apoio Adm</b>	<b>S/Marcação</b>
Institucional	167	128	14	23	-	2
Setorial	130	103	2	22	-	3
Multissetorial	88	73	2	5	2	6
Sem Marcação	2	-	-	-	-	2
<b>TOTAL</b>	<b>387</b>	<b>304</b>	<b>18</b>	<b>50</b>	<b>2</b>	<b>13</b>

Fonte: Banco de Dados de Programas - Seprog

Cabe observar que o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, conforme Decreto nº 5.233 de 06/10/2004 e texto de discussão intitulado Plano de Gestão do PPA 2004-2007 (BRASIL, 2004a), apresenta classificação similar. No entanto, a modalidade de gestão é classificada a partir da vinculação a unidade gestora da seguinte forma:

Programa Finalístico Unissetorial: programa que possui todas ações de responsabilidade de uma única unidade gestora, seja administração direta (até o nível de Secretaria) ou indireta.

Programa Finalístico Intra-setorial: programa que possui ações de responsabilidade de mais de uma unidade gestora do mesmo órgão (administração direta ou indireta).

Programa Finalístico Multissetorial: programa que tem pelo menos uma ação de unidade gestora de órgão diverso ao que detém a responsabilidade pelo Programa (administração direta e indireta).

A classificação proposta no Decreto permite a identificação apropriada da gestão financeira do programa. No entanto, observa-se que nos orçamentos públicos as ações estão alocadas às unidades orçamentárias, que nem sempre são unidades gestoras. Como também, em alguns programas, o gerenciamento está a cargo de unidade administrativa.

A partir do cruzamento de informações entre as unidades orçamentárias beneficiárias das dotações com o sistema clientela do Tribunal, que relaciona todas as unidades gestoras sujeitas à prestação de contas, é possível identificar aquelas unidades orçamentárias que são também gestoras. No entanto, para que possamos identificar o ciclo de gestão efetivo do programa, torna-se

necessário o exame das competências atribuídas às unidades gestoras e unidades administrativas responsáveis pela implementação das ações.

Desta forma, considerando que as principais fontes de dados utilizadas para subsidiar esta estratégia são os orçamentos públicos, entende-se que os programas devem ser classificados segundo a modalidade de gestão, de acordo com a alocação orçamentária das respectivas ações dos programas.

No entanto, a relação entre unidades orçamentárias, unidades gestoras e unidades administrativas será objeto de identificação e análise, com vistas à indicação dos responsáveis pela gestão do programa, quando da definição dos objetos de estudo, nas etapas a seguir tratadas.

#### 4.2.3 Forma de implementação das ações dos programas

O terceiro nível de desdobramento proposto para classificação dos programas refere-se à verificação da forma de implementação das ações, de acordo com os atributos definidos no Manual de Elaboração de Programas, que são:

- I) direta: ação executada diretamente sob contratação pela unidade responsável, sem que ocorra transferência de recursos para outros entes da federação (Estados, Distrito Federal e Municípios);
- II) descentralizada: atividade ou projetos, na área de competência da União, executados por outro ente da federação (Estado,



Município ou Distrito Federal), com recursos repassados pela União;

III) transferência

c.1) obrigatória: operação especial que transfere recursos, por determinação constitucional ou legal aos Estados, Distrito Federal e Municípios;

c.2) voluntária: operação especial que transfere recursos a título de cooperação, auxílio ou assistência aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Essas transferências destinam-se a execução de ações em áreas de competência dos Estados, Distrito Federal e Municípios<sup>4</sup>.

A classificação das ações pelo critério da forma de implementação possibilita identificar como os órgãos e entidades governamentais estão executando os programas, ou seja, a forma de implementação demonstra as escolhas públicas para o financiamento das ações estatais, as quais se viabilizam mediante o repasse de recursos, que deverá ser para aplicação de forma direta, descentralizada e mediante transferência.

As ações implementadas de forma direta exigem uma maior capacidade operacional das entidades em nível federal para sua execução. Aquelas de natureza descentralizada necessitam de parcerias com outros entes federados, gestão compartilhada, co-financiamento e mecanismos de controle diferenciados. No

---

4 LRF - Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

que diz respeito às transferências há menor ingerência do nível federal na aplicação e controle dos recursos.

Desta forma, pode-se incorporar à estratégia de seleção elementos que indiquem a necessidade de atuação do Controle, com vistas a assegurar a cobertura eqüitativa das atividades de fiscalização que considerem as prioridades e riscos na alocação dos recursos públicos aplicados de forma direta, descentralizada e mediante transferências.

#### 4.2.4 Produtos dos programas

Entendeu-se necessário à metodologia ora proposta para seleção de programas, identificar os produtos finais disponibilizados à sociedade mediante a implementação das ações dos programas finalísticos, classificando-os em:

- I) Serviços
- II) Obras (infra-estrutura)
- III) Bens de consumo
- IV) Crédito/financiamento
- V) Benefícios
- VI) Contribuição/apoio financeiro

A partir da identificação da natureza do produto disponibilizado pelo programa, poder-se-á avaliar o grau de complexidade para a articulação das diversas ações com vistas ao alcance do resultado pretendido.

A classificação das ações por tipo de produto permite também que se identifique onde estão sendo aplicados os recursos públicos. Dessa forma torna-se possível planejar as atividades de fiscalização com foco no produto, segundo a sua natureza, contemplando todo o universo das ações que tenham por finalidade a execução de produtos similares.

Tal especialização já vem sendo adotada pelo Tribunal, com sucesso, no caso das fiscalizações de obras (infra-estrutura).

#### 4.2.5 Natureza de correlação entre as ações

Tem-se observado do acompanhamento dos programas governamentais que, não obstante a premissa de que as ações deveriam ser articuladas e concorrerem para a solução de um problema, em muitos programas as ações não guardam estreita correlação entre si de forma a permitir a solução do problema. Assim, para possibilitar a seleção de objetos de auditoria com base na metodologia adotada pelo Tribunal, a qual busca identificar as principais deficiências que comprometem o desempenho, a partir da aplicação das técnicas de diagnóstico de problemas, torna-se necessário distinguir os programas considerando a natureza de articulação de suas ações da seguinte forma:

- I) programa integrado: programa cujas ações são articuladas e possibilitam a sua análise integrada no que se refere à identificação de problemas e oportunidades de melhoria;

Como exemplo pode-se citar o Programa Vigilância, Prevenção e Atenção em HIV/AIDS e outras Doenças Sexualmente Transmissíveis, onde as ações são voltadas à prevenção e melhoria da qualidade de vida dos portadores da Síndrome.

- II) programa seriado: programa cujas ações constituem-se objeto independente de análise, não guardam estreita correlação entre si para atingimento do objetivo proposto pelo programa; possuem estratégia própria e diferenciada entre si para atingir seus objetivos, como também público-alvo e gestores distintos. São programas cujo diagnóstico dos principais problemas não pode ser realizado para o programa como um todo, dada a especificidade de cada ação.

Como exemplo podemos citar o Programa Atenção à Saúde de Populações Estratégicas e em situações Especiais de Agravo, onde cada ação tem um público-alvo distinto e estratégia de atuação diferenciada. A política de atenção à saúde do deficiente não tem correlação direta com a da saúde da criança, do idoso etc.

A Tabela 4 apresenta o número de programas classificados segundo a natureza de articulação entre as ações, considerando-se também a modalidade de gestão. Observa-se que 80% dos programas são integrados, ou seja, as ações concorrem para a solução do problema, possibilitando a aplicação da metodologia de Anop no âmbito do programa, com vistas à identificação dos principais pontos que venham a comprometer o desempenho.

Tabela 4 - Classificação por Modalidade de Articulação entre Ações e Gestão

<b>Articulação Ações</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Institucional</b>	<b>Setorial</b>	<b>Multissetorial</b>	<b>S/Marcação</b>
Integrado	313	147	100	66	-
Seriado	42	10	18	14	-
Sem Marcação	32	10	12	8	2
<b>TOTAL</b>	<b>387</b>	<b>167</b>	<b>130</b>	<b>88</b>	<b>2</b>

Fonte: Banco de Dados Seprog

Desdobrando-se os programas segundo a natureza de articulação entre as ações e o tipo, conforme Tabela 5, verifica-se que do total de programas integrados (313), os finalísticos representam 84% do total, considerando as diversas modalidades de gestão.

Tabela 5 - Programas Integrados segundo o Tipo e Modalidade de Gestão

<b>Programas Integrados</b>	<b>Institucional</b>	<b>Setorial</b>	<b>Multissetorial</b>
Finalísticos	119	86	59
Serviços do Estado	11	-	2
Gestão de Políticas	17	13	3
Apoio Administrativo	-	-	2
Sem Marcação	-	1	-
<b>TOTAL</b>	<b>147</b>	<b>100</b>	<b>66</b>

Fonte: Banco de Dados Seprog

A Tabela 6 apresenta o desdobramento dos programas seriados de acordo com o tipo e a modalidade de gestão. Observa-se que, também nesse caso, os programas seriados finalísticos são os mais representativos (67%).

Tabela 6 - Programas Seriados segundo Tipo e Modalidade Gestão

<b>Programas Seriados</b>	<b>Institucional</b>	<b>Setorial</b>	<b>Multissetorial</b>
Finalísticos	5	11	12
Serviços do Estado	2	2	-
Gestão de Políticas	3	5	2
Apoio Administrativo	-	-	-
Sem Marcação	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>10</b>	<b>18</b>	<b>14</b>

Fonte: Banco de Dados Seprog

### 4.3 Critérios de Priorização

Para fins de aplicação da metodologia proposta para seleção, entende-se que devam ser selecionados os programas finalísticos dos orçamentos, tendo em vista que estes representam 78% do universo e são voltados ao fornecimento de bens e serviços diretamente a sociedade. Esses programas devem ser inicialmente classificados segundo as prioridades definidas na Mensagem Presidencial que acompanha o PPA.

De acordo com a Mensagem, do total de recursos previstos no PPA 2004-2007, os programas finalísticos representam 90,4%, somando R\$ 1.593,1 bilhões nos quatro anos do Plano. Os demais programas contam com recursos da ordem de R\$ 168,4 bilhões.

No que diz respeito às prioridades de governo, conforme levantamento realizado pelo Tribunal no TC-015.271/2003-4, a elaboração dos programas do então projeto de lei do PPA 2204/2007 tem como referência a Orientação Estratégica de Governo e a Orientação Estratégica dos Ministérios. A Orientação Estratégica de Governo é composta pela Estratégia de Desenvolvimento, que se desdobra em cinco dimensões (social, econômica, regional, ambiental e democrática), articuladas em três megaobjetivos, decompostos em trinta desafios, a ser enfrentados por meio dos 374 programas constantes da Proposta de PPA (BRASIL, 2003b, p.11).

Assim o PPA apresenta o desdobramento da estratégia de desenvolvimento nos seguintes megaobjetivos:

- I) inclusão social e redução das desigualdades sociais (previsão de gasto: 56,3% do total previsto para os 4 anos do PPA) ;
- II) crescimento com geração de emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades regionais (previsão de gasto: 33,3% do total previsto para os 4 anos do PLPPA); e
- III) promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia (previsão de gasto de 10,4% do total previsto para os 4 anos do PPA).

Os megaobjetivos estão relacionados aos programas dos seguintes setores, conforme demonstrado no Quadro 1.

Quadro 1 – Relação dos setores por megaobjetivo

<b>Megaobjetivo I</b>	<b>Megaobjetivo II</b>	<b>Megaobjetivo III</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>✍ Previdência Social</li> <li>✍ Saúde</li> <li>✍ Educação</li> <li>✍ Assistência Social</li> <li>✍ Transferência de Renda</li> <li>✍ Habitação</li> <li>✍ Urbanismo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✍ Setor Produtivo</li> <li>✍ Infra-Estrutura Econômica               <ul style="list-style-type: none"> <li>- energia</li> <li>- infra-estrutura hídrica</li> <li>- transporte</li> <li>- comunicações</li> </ul> </li> <li>✍ Apoio à Exportação</li> <li>✍ Organização Agrária</li> <li>✍ Informação e Conhecimento</li> <li>✍ Meio Ambiente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✍ Gestão e Aperfeiçoamento Institucional</li> <li>✍ Defesa Nacional</li> <li>✍ Relações Exteriores</li> <li>✍ Segurança Pública</li> <li>✍ Direitos da Cidadania</li> <li>✍ Cultura</li> <li>✍ Desporto e Lazer</li> <li>✍ Essencial à Justiça</li> </ul>

Fonte: PPA 2004/2007

Pode-se correlacionar os setores definidos nos megaobjetivos mencionados anteriormente, com as funções de governo constantes do Manual de Elaboração do Orçamento (BRASIL, 1999c, anexo), na forma proposta no Quadro 2.

Quadro 2 – Correlação entre setor, função e megaobjetivo

Megaobjetivo	Setor	Função
I	Assistência Social	Assistência Social
I	Educação	Educação
I	Habitação	Habitação
I	Previdência Social	Previdência Social
I	Saneamento	Saneamento
I	Saúde	Saúde
I	Urbanismo	Urbanismo
II	Informação e Conhecimento	Ciência e Tecnologia
II	Infra-estrutura econômica	Comunicações
II	Infra-estrutura econômica	Energia
II	Infra-estrutura econômica	Transporte
II	Meio Ambiente	Gestão Ambiental
II	Organização Agrária	Organização Agrária
II	Setor produtivo	Agricultura
II	Setor produtivo	Comércio e Serviços
II	Setor produtivo	Indústria
II	Setor produtivo	Trabalho
III	Cultura	Cultura
III	Defesa Nacional	Defesa Nacional
III	Desporto e lazer	Desporto e Lazer
III	Direitos da Cidadania	Direitos da Cidadania
III	Essencial à Justiça	Essencial à Justiça
III	Gestão e aperfeiçoamento Institucional	Administração
III	Relações exteriores	Relações Exteriores
III	Segurança Pública	Segurança Pública

Para fins de aplicação da estratégia proposta, os programas foram vinculados às funções de governo a partir da ação de maior materialidade do respectivo programa.

A vinculação mostrou-se necessária considerando que, não obstante os atributos definidos para elaboração dos programas não os vincularem às funções de governo, ante a natureza, por vezes, transversal de concepção dos programas com vistas a atender as demandas ou solucionar os problemas identificados, as gestões orçamentária e financeira das ações desses programas estão alocadas a



órgãos e entidades públicas. Assim, para que possamos examinar prioridades setoriais, preliminarmente impõem-se o agrupamento de objetos por função de governo.

Conforme Portaria/MPOG nº 42, de 14 de abril de 1999 e Anexo, Função é definida como o maior nível de agregação das diversas áreas de despesas que compete ao setor público e totalizam 28. Na tabela 3 constam 25 funções, não tendo sido correlacionados aos respectivos setores às funções: Legislativa (código 01), Judiciária (02) e Encargos Especiais (28), tendo em vista que essas funções não guardam correspondência com aqueles setores priorizados na Mensagem Presidencial que acompanha o PPA 2004-2007.

Por outro lado, a vinculação dos programas por função facilita a interlocução não apenas com os *stakeholders*, mas também com as unidades vinculadas à Secretaria-Geral de Controle Externo do TCU, que é estruturada, em parte, por função de governo.

#### 4.3.1 Critérios de priorização dos programas

Ante as diretrizes, premissas e classificações relacionadas, propõem-se os critérios a seguir apresentados para seleção dos programas, com o objetivo de estabelecer uma escala (escore) para a caracterização dos programas finalísticos.

Preliminarmente entende-se que o tamanho da amostra a ser utilizada semestralmente para seleção de programas deve considerar o horizonte temporal do PPA, ou seja, 4 anos. Desta forma, propõe-se que a cada semestre a amostra

corresponda a 25% do total de programas finalísticos, de forma que, no período de vigência do Plano Plurianual, os programas possam concorrer à seleção, em termos probabilísticos, por duas vezes, da seguinte forma: a primeira seleção contemplaria todos os programas finalísticos, na segunda seleção excluiria-se do universo os programas objeto da primeira seleção, na terceira seleção excluiriam-se aqueles contemplados na primeira e na segunda rodada e na quarta, excluiriam-se aqueles selecionados nas etapas anteriores. No biênio seguinte o universo voltaria a contemplar todos os programas finalísticos.

Definido o tamanho da amostra, a sua composição deve considerar também, proporcionalmente, o percentual de recursos alocados aos megaobjetivos. Assim, do total da amostra, 60% deve ser selecionado dentre os programas relacionados ao megaobjetivo I; 30% ao megaobjetivo II e 10% ao megaobjetivo III. Deve-se escolher, aleatoriamente, um programa de cada função. Sendo os demais programas também selecionados de forma aleatória, entre todas as funções do megaobjetivo, até que se complete o total da amostra.

Outro ponto que merece ser inserido na sistemática proposta, diz respeito à modalidade de gestão, dado o indicativo de complexidade inerente a classificação apresentada. A Tabela 7 relaciona o quantitativo de programas finalísticos aos megaobjetivos, segundo a modalidade de gestão.

Tabela 7 – Quantitativo de programas finalísticos por megaobjetivo e modalidade de gestão

Megaobjetivo	Programas Finalísticos	Modalidade de Gestão		
		Institucional	Setorial	Multissetorial
Megaobjetivo I	68	32	15	21
Megaobjetivo II	137	46	57	34
Megaobjetivo III	90	47	25	18
S/Marcação	9	3	6	-
Total	304	128	103	73

Fonte: Banco de Dados Seprog

O universo apresentado na Tabela 7 distribui-se de forma não uniforme em termos quantitativos entre os megaobjetivos. Dessa forma, entendeu-se que deveriam ser atribuídos pesos às modalidades de gestão, de forma a priorizar os programas de maior complexidade, os chamados programas multissetoriais. Assim foram definidos os seguintes pesos a ser ponderados, com vistas a contemplar na amostra a ser processada, programas relacionados aos três megaobjetivos.

Tabela 8 – Correlação de pesos x Megaobjetivos x Modalidade de Gestão

Megaobjetivo	Programas Finalísticos	Modalidade de Gestão		
		Institucional Peso 20/100	Setorial Peso 30/100	Multissetorial Peso 50/100
Megaobjetivo I	68	32	15	21
Megaobjetivo II	137	46	57	34
Megaobjetivo III	90	47	25	18
S/Marcação	9	3	6	-
Total	304	128	103	73

Fonte: Banco de Dados Seprog

Ponderando-se os pesos, considerando o número de programas segundo a modalidade de gestão e o orçamento alocado no PPA X Megaobjetivo, temos o resultado da Tabela 9.

Tabela 9 – Composição da Amostra

Megaobjetivo	TOTAL		Institucional		Setorial		Multissetorial	
	Nº	(1) %	Nº	(2) %	Nº	(3) %	Nº	(4) %
I	45	60	14	30	9	21	22	49
II	23	30	5	21	9	40	9	39
III	8	10	3	36	2	29	3	35
<b>TOTAL</b>	<b>76</b>	<b>100</b>	<b>22</b>		<b>20</b>		<b>34</b>	

(1) Percentual correspondente a alocação de recursos no PPA por megaobjetivo;

(2) Percentual relativo a média ponderada calculada multiplicando-se o número de programas pelo peso definido para as modalidades de gestão (Tabela 8);

(3) Idem (2)

(4) Idem (2)

Após a classificação dos programas segundo os critérios de prioridade definidos neste documento, serão selecionados aqueles apropriados à natureza do trabalho a ser desenvolvido.

Os programas pré-qualificados serão desdobrados em dois tipos, segundo a natureza de correlação entre as ações:

- I) programa integrado - programa cujas ações são articuladas e possibilitam a sua análise integrada no que se refere à identificação de problemas e oportunidades de melhoria;
- II) programa seriado – programa cujas ações não guardam estreita correlação para atingimento do objetivo proposto pelo programa, pois constituem-se objeto independente de análise.

Procedida à identificação da forma de articulação das ações dos programas e realizada a classificação, as ações dos programas seriados serão consideradas como objetos de estudo individualmente ou agregadas a outras que lhes sejam complementares (tema), e serão equiparadas aos programas integrados. Dessa forma teremos uma relação de possíveis objetos de auditoria, os quais poderão ser ações de programa ou propriamente programas.

#### 4.3.2 Análise Qualitativa do Objetivo e Indicador dos programas

A análise qualitativa do objetivo e do indicador dos programas tem por finalidade verificar a consistência interna dos programas quanto à sua formatação. Para tanto será examinado se a declaração do objetivo do programa contempla o problema a ser resolvido e o resultado a ser alcançado. No que diz respeito ao indicador será verificado sua adequação para o monitoramento do resultado esperado.

Programas com deficiências na formatação devem ser priorizados para fins de aplicação da Matriz de Risco.

#### 4.4 Critérios de corte

A definição deste item parte do entendimento de que devam ser estabelecidos parâmetros que possam excluir previamente os programas/objetos de

estudo de serem levados à Matriz para que esses não constem das auditorias a ser realizadas. Os critérios a ser adotados para exclusão são:

- I) orçamento anual aprovado menor que R\$ 2.000.000,00;
- II) aqueles relativos exclusivamente a obras;
- III) média de execução financeira inferior a 30% nos três exercícios anteriores ao do escopo da auditoria.
- IV) trabalhos de Anop realizados pelo TCU nos últimos 3 anos (deve-se excluir unicamente os relacionados ao objeto de estudo).

A exclusão de objetos de estudo com orçamento inferior a R\$ 2.000.000,00, para fins de auditoria de natureza operacional, tem por fundamento a relação entre o custo direto do trabalho de fiscalização, em média 200 mil reais (2004) e os benefícios a serem gerados. De acordo com estudos realizados pelo *National Audit Office – NAO*, o retorno de cada libra investida na auditoria corresponde a um benefício gerado de seis libras, nos trabalhos por eles realizados. Para o *General Audit Office- GAO*, a relação é bem superior.

De acordo com o Relatório de Gestão do Tribunal de Contas da União (2004) a relação entre o custo do TCU (orçamento aprovado) e os benefícios gerados em termos financeiros, decorrente de decisões do Tribunal, são de dois reais de retorno para cada real investido na instituição.

Os benefícios do Controle Externo revelam-se na melhoria da prestação dos serviços públicos, dos resultados dos programas governamentais, da gestão pública e da alocação de recursos orçamentários, na defesa do erário e, ainda, na prevenção e inibição de desperdícios em função da expectativa do controle (BRASIL, 2004c).

Desta forma e considerando que os trabalhos de avaliação demandam prazos mais extensos para sua execução (15 semanas) se comparadas às demais fiscalizações (4 semanas), como também os benefícios gerados pela atuação do controle em decorrência das auditorias realizadas são de caráter qualitativo, no

sentido em que se busca o aperfeiçoamento da administração pública, o parâmetro para definição da exclusão do objeto de estudo, em decorrência da baixa materialidade (> R\$ 2 milhões), contemplou o custo direto para realização dos trabalhos, em média R\$ 200.000,00, estabelecendo-se a relação 1/10.

Os objetos de estudo relativos exclusivamente a obras devem ser excluídos para fins de aplicação da Matriz de Risco, sem prejuízo do seu encaminhamento à Secretaria especializada nessa área, tendo em vista a natureza diferenciada dessa atividade, para a qual existem procedimentos de fiscalização já definidos e em utilização pelo Tribunal.

O nível de execução financeira indica o quanto foi realizado para fins de alcance do resultado pretendido pelo Programa. A média de execução financeira, nos últimos três exercícios, inferior a 30% denota que o programa apresenta dificuldades operacionais ou políticas para sua execução.

Programas que apresentam essa situação devem ser objeto de estudo mediante levantamentos específicos. No entanto, não devem ser de imediato submetidos à avaliação na Matriz de Risco.

No que diz respeito aos programas que foram objeto de Anop nos últimos 3 exercícios, entende-se que devem ser excluídos em razão que encontram-se em monitoramento, conforme metodologia já definida pelo Tribunal.

## 5 Matriz de Risco para Programas

A matriz de risco terá por objetivo obter uma classificação dos objetos de estudo por função de governo, considerando os critérios de priorização e corte dos programas, cujo resultado possibilitará a escolha daqueles mais bem pontuados para realização de estudo de viabilidade, que constitui a segunda etapa do processo de seleção.

### 5.1 Critérios de risco, relevância e materialidade

Em razão da elevada quantidade de programas e a fim de manter o foco dos trabalhos nos temas relacionados à redução da pobreza e das desigualdades sociais, objetivos do Acordo de Cooperação TCU/RU (BRASIL, 2002a), é necessário que a metodologia possibilite a seleção de programas onde a atuação do Tribunal possa gerar benefícios tempestivos, por intermédio das recomendações, visando a melhoria do desempenho das ações governamentais.

O processo de seleção é de suma importância para a consecução de resultados que tragam benefícios reais para os órgãos auditados e para a sociedade. Uma má escolha de temas poderá comprometer todo o restante do trabalho, haja vista que se pode vir a constatar, nas etapas seguintes, que o objeto em exame não apresenta as condições necessárias para a realização de uma



auditoria, ou que as possibilidades de melhoria são inoportunas ante a descontinuidade do programa.

Para assegurar que as fiscalizações a serem realizadas contemplem as áreas estratégicas do governo, prioritárias e relevantes para a sociedade, cujos resultados da auditoria possam efetivamente agregar valor à melhoria de desempenho dos programas e órgãos governamentais, tem-se utilizado critérios para seleção de programas.

Os critérios para seleção foram definidos com base nas diretrizes estabelecidas pela *Intosai*: áreas estratégicas, com problemas importantes e que apresentem risco quanto ao comprometimento dos resultados. Assim, considerou-se que essas diretrizes podem ser contempladas em parâmetros indicativos de relevância, risco e materialidade, definindo-se-lhes atributos que incorporem as diversas variáveis com vistas a minimizar os riscos e maximizar os benefícios a serem gerados com o esforço de fiscalização empreendido.

Os critérios de relevância, risco e materialidade devem ser aplicados de forma a selecionar dentre os programas definidos como prioritários, aqueles a serem objetos de estudo de viabilidade. Desta forma, entende-se que esses critérios não devem ser ponderados entre si. Pretende-se, assim, selecionar dentre os programas prioritários, aqueles mais relevantes, cuja razão entre o custo dos trabalhos e a materialidade justifique a atuação do Tribunal e, dentre esses, aqueles que apresentem os maiores riscos para a sua regular implementação e alcance dos resultados, comprometendo a eficiência operacional e alocativa dos recursos públicos.

Desta forma propõe-se a adoção dos atributos a seguir apresentados para avaliação dos critérios de relevância, risco e materialidade.

### 5.1.1 Critério de Relevância

Relevância é o critério de avaliação que busca levantar a importância relativa das ações em estudo, independente de sua materialidade.

Para os objetos de estudo definidos como prioritários, entende-se que devam ser aplicados atributos quantitativos e qualitativos de relevância, por função, com vistas a classificá-los em ordem de importância, considerando os diversos segmentos envolvidos no processo de avaliação. Desta forma, aplicar-se-á a seguinte pontuação para os objetos de estudo pré-selecionados, com vistas a se obter uma primeira classificação.

**Quadro 3 - Atributos Quantitativos**

% da população brasileira beneficiária do programa	Pontos
se programa universal (destinado a toda a população)	20
Se programa focalizado (mediante cortes de renda, gênero, raça, idade, segmento econômico, grupo populacional)	
Se até 5% da população total	10
> 5% a 10% da população total	15
> 10% = da população total	20

**Quadro 4 - Atributos Qualitativos**

Avaliação	Pontos
Classificação das Unidades Especializadas (Secex)	
Entre os 3 primeiros programas pontuados em ordem decrescente de importância	20
Se > 3 < 6	15
Se > 6 < 10	10
Se > 10	5
Se Prioritário na LDO	5
Se Programa Social PPA	5
Se Relativos as Metas Prioritárias Mensagem Presidencial PPA	5
Se Contribui para as Metas do Milênio	
Diretamente	10
não diretamente	5
Se é tema de discussão nas comissões temáticas do CN	10
Classificação segundo a ordem de importância para os stakeholders	Até 25 pontos total
consulta Consultoria Legislativa Senado	
consulta Consultoria Legislativa Câmara	
consulta Controle Interno	
consulta Sociedade Civil	

Inicialmente deverão ser levantadas as informações necessárias à pontuação dos atributos constantes no critério relevância, mediante pesquisas nos sistemas disponíveis e entrevistas com *stakeholders*.

A opinião dos *stakeholders* será computada mediante pontuação a ser atribuída por ordem decrescente de importância aos objetos de estudo relacionados após a aplicação dos critérios de corte.

A partir do somatório das pontuações, os objetos de auditoria serão classificados por função, em ordem decrescente.

Cabe destacar que busca-se incorporar ao critério relevância a participação da Sociedade Civil, como também do Congresso Nacional, por intermédio das consultorias legislativas.

A participação da sociedade civil decorre da necessidade de ampliar a divulgação da atuação do Tribunal e contribuir para o fortalecimento do controle social. Espera-se que com a participação gradativa desse segmento no processo de seleção, induzir uma maior atuação dessas entidades na fiscalização do resultado da ação estatal.

### 5.1.2 Critério de Materialidade

**Materialidade** é a importância relativa ou representatividade do valor ou do volume de recursos envolvidos, em determinado contexto.

Para esse critério será utilizada a seguinte metodologia de pontuação:

- I) normalizar os dados, utilizando a seguinte fórmula:

$$\frac{X - \text{Média}}{\text{Desvio padrão}}$$

Onde:

X = valor do orçamento corrente aprovado do objeto de estudo

Média = média de todos os valores do orçamento corrente aprovado dos objetos analisados

Desvio padrão = desvio padrão de todos os valores do orçamento corrente aprovado dos objetos analisados.

- II) Descartar os valores iguais ou maiores que 1,96 e os menores ou iguais a -1,96;
- III) utilizar fórmula abaixo nos valores originais, sem considerar os valores descartados acima:

$$\frac{\text{Valor máximo} - \text{Valor mínimo}}{5}$$

Onde:

valor máximo = maior valor do orçamento corrente aprovado

valor mínimo = menor valor do orçamento corrente aprovado

\*5 = número de classes resultantes

- IV) Pontuar os objetos, conforme as classes (ordem crescente) nas quais se enquadram, inclusive aqueles descartados para efeito do cálculo das classes.

**Quadro 5 – Pontuação por Classe**

Classe	Pontos
Classe 1	0
Classe 2	25
Classe 3	50
Classe 4	75
Classe 5	100

A pontuação atribuída ao critério materialidade será somada a pontuação obtida no critério relevância. Para os objetos de estudo mais bem pontuados, por função, será procedida a análise de risco, conforme a seguir demonstrado.

### 5.1.3 Critério de Risco

Risco é a expressão da probabilidade de ocorrência de eventos futuros incertos que têm potencial para influenciar o atingimento dos objetivos de uma

organização. Em termos simples e não acadêmicos, risco é todo evento que pode comprometer ou impedir o alcance do alvo pretendido.

O risco será analisado com vistas a identificar os objetos de estudo que apresentem dificuldades para alcançar os resultados pretendidos, considerando o seu desenho e concepção, as deficiências administrativas (financeiras, gerenciais e operacionais) e deficiências de ordem política e econômica;

A avaliação de risco será realizada mediante a caracterização dos seguintes atributos:

l) **perfil do gasto** (do objeto de estudo)

Para a caracterização do perfil do gasto público serão levantadas informações sobre os itens a seguir descritos, os quais objetivam conhecer como, quanto e de que forma os recursos são alocados, controlados e gastos.

**Quadro 6 – Perfil do Gasto**

a) perfil do gasto (do objeto de estudo)		PONTOS	
a.1 – Verificar se existem Sistemas de Informações para o acompanhamento do desempenho com dados sobre:			
alcance de metas	Sim	0	
	Não	3	
custo dos produtos	Sim	0	
	Não	3	
Especificação do grupo populacional beneficiado	Sim	0	
	Não	3	
a.2 – Verificar se existem critérios de distribuição de recursos	Eqüitativos?	SIM	0
		Não	6
	Per capita?	Sim	0
		Não	4
	Outros?	Sim	0
		Não	2
a.3 – Verificar se existem sistemas de Informações financeiras no nível de projeto ou beneficiário		Sim	0
		Não	6
a.4 – Verificar se há controle de repasse de recursos		Sim	0
		Não	4
a.5 – Verificar se há controle da aplicação de recursos		Sim	0
		Não	5

a.6 – Percentual médio de execução financeira (valores pagos) nos 3 últimos exercícios	Pontos
= 30%	10
31% a 40%	8
41% a 60%	6
61% a 80%	4
> 80%	2

## II) Forma de organização do objeto de estudo

Objetiva-se identificar a existência de meios necessários a consecução das ações, a partir do levantamento de informações junto aos responsáveis por sua implementação, sobre a forma de organização e execução dessas ações. Nesta fase poderá haver a participação das Secretarias do Tribunal nos estados, com vistas a melhor caracterizar as deficiências ou não na implementação das ações governamentais.

### Quadro 7 – Forma de organização do objeto de estudo

b) Forma de organização do objeto de estudo	Avaliação	Pontos
Verificar se o objetivo declarado do objeto de estudo é consistente, ou seja: na declaração do objeto consta o problema e o resultado que se pretende alcançar de modo preciso e conciso? (No caso de programa e definição e finalidade no caso de ação)	Adequado	0
	Parcialmente adequado	1
	Inadequado	2
Verificar a correlação e articulação das ações e dos produtos para alcance dos resultados	Adequado	0
	Parcialmente adequado	1
	Inadequado	2
Verificar a forma de implementação: se centralizado, descentralizado ou transferência	Centralizado	1
	Descentralizado	2
	Transferência	2
Verificar o grau de discricionariedade para seleção dos beneficiários	Alto	2
	Médio	1
	Baixo	0
Verificar a existência de mecanismos de controle no nível federal que assegurem o critério de seleção de beneficiários;	Sim	0
	Não	2
Verificar se a estrutura organizacional das unidades/entidades responsáveis pela execução do objeto de estudo é adequada, ou seja, suficiente para o cumprimento das ações.	Adequada	0
	Parcialmente adequada	1
	Inadequada	2
Verificar se os meios necessários à consecução dos objetivos das ações (recursos financeiros, humanos, materiais, de infraestrutura e logísticos) são adequados.	Adequada	0

b) Forma de organização do objeto de estudo	Avaliação	Pontos
	Parcialmente adequada	1
	Inadequada	2
Verificar se existem mecanismos de coordenação e articulação entre as esferas de governo (federal, estadual e municipal)	Adequada	0
	Parcialmente adequada	1
	Inadequada	2
Verificar se existe controle social (conselhos federal, estadual e municipal);	Sim	0
	Não	2
Verificar se existem meios de oferta de denúncias	Sim	0
	Não	1
Verificar se o objeto de estudo é executado pelo terceiro setor (ONGs, OSCIPS, etc.);	Sim	0
	Não	1
Verificar se existem outras fontes de dados e informações sobre o programa/objeto de estudo	Sim	0
	Não	2
Verificar se existem indicadores de desempenho e se são utilizados	Sim	0
	Não	4
Verificar a consistência e qualidade dos Indicadores	Péssima	2
	Regular	1
	Boa	0
Identificar a variedade de produtos oferecidos pelo objeto de estudo;	Até 2	1
	> 2	2

### III) Fraquezas e ameaças

Objetiva-se identificar possíveis fraquezas, ameaças e desvios que poderão indicar a necessidade de realização de outra modalidade de fiscalização, ou, até mesmo, apontar a pouca viabilidade de se realizar auditoria no momento indicado.



**Quadro 8 – Fraquezas e ameaças**

c) Fraquezas e ameaças	Avaliação	Pontos
c.1) Verificar se existem ameaças ao funcionamento do Programa/objeto de estudo		
c.1.1) se há possibilidade de descontinuidade do Programa/objeto de estudo;	Alta	10
	Média	5
	Baixa	0
c.1.1) se há possibilidade de alteração substancial na forma de implementação do Programa	Alta	10
	Média	5
	Baixa	0
c.2) Verificar a ocorrência de erros & fraudes na execução do objeto de estudo nos últimos 3 exercícios		
c.2.1) Trabalhos do Tribunal (Contas, auditoria, TCE)	Não identificada (0 ocorrências)	0
c.2.2) Trabalhos do Controle Interno	Baixa (1 ocorrência)	3
c.2.3) Tema de CPI no Congresso/Assembléia Legislativa	Média (2 ocorrências)	6
c.2.4) Notícias veiculadas pela Mídia e armazenadas no banco de dados	Alta (> 2 ocorrências)	10
c.2.5) Avaliações Externas		

**5.1.4 Oportunidade de aplicação**

A aplicação da matriz de risco aos programas deve ser efetuada de acordo com a periodicidade do plano de auditoria.

Para os objetos de estudo mais bem pontuados por função serão realizados estudos de viabilidade com vistas a identificar as oportunidades para realização de auditoria de natureza operacional.

## 6 Desenvolvimento de Banco de Dados

Como aplicação da metodologia apresentada neste trabalho para seleção de programas, foi desenvolvido no período de fevereiro a setembro de 2004, banco de dados de programas, a partir da compilação das bases de dados do Plano Plurianual 2004-2007, da Lei Orçamentária Anual 2004, do Banco de Ações da Secretária de Orçamento Federal e o Sistema Clientela do TCU.

O Banco de Dados de Programas apresenta a seguinte estrutura:

- I) Programas
  - i) Programas Sociais
  - ii) Programas Prioritários
  - iii) Objetivo
  - iv) Orçamento aprovado
  - v) Tipo
  - vi) Natureza de Correlação entre as Ações
  - vii) Modalidade de Gestão
  - viii) Vinculação aos Megaobjetivos, setor e função
- II) Detalhamento dos Programas
  - i) Dados Básicos
  - ii) Detalhamento das Ações
  - iii) Indicadores
  - iv) Legislação
  - v) Trabalhos Realizados
  - vi) Fontes de Informações

- vii) Stakeholders
- viii) Alterações
- III) Matriz de Risco
- IV) Objetos de Auditoria

Os produtos disponibilizados pelo Banco de Dados de Programas são:

- I) Relatório dos programas priorizados para inclusão na Matriz de Risco (Apêndice A);
- II) Relatório dos programas selecionados para Estudo de Viabilidade (em desenvolvimento);
- III) Quadro Resumo de Programas (Apêndice B).

## 7 Estudo de Viabilidade

O Estudo de viabilidade constitui a segunda e última etapa da fase de seleção dos possíveis objetos de auditoria. É realizada com base no inciso III do Art. 238 do Regimento Interno do TCU naqueles objetos de estudos mais bem pontuados na Matriz de Risco para Programas.

O Estudo de Viabilidade é a base para decidir se a auditoria deve ou não ser realizada, indicando as razões que recomendam ou não a realização dos trabalhos, assim como a modalidade de fiscalização adequada à sua realização.

Cabe observar que, embora o Estudo de Viabilidade esteja sendo apresentado como etapa do ciclo de trabalho de ANOp, esse instrumento não se destina apenas as auditorias dessa modalidade, podendo ser aplicado a outras fiscalizações.

O produto final desta fase do trabalho é um relatório que serve de fundamentação para seleção dos objetos de auditoria.

É fundamental que se tenha uma compreensão adequada das ações e atividades desenvolvidas no âmbito do Programa/objeto de estudo, que sirvam para definir os objetivos da auditoria, facilitar a identificação de temas importantes para a fiscalização e cumprir com os objetivos definidos para a auditoria (de desempenho operacional, avaliação de programas ou outras). Esse conhecimento inclui o levantamento de informações sobre:

- l) os objetivos do programa e das entidades responsáveis por sua implementação;

- II) as metas físicas e financeiras, como também os resultados do programa;
- III) as prestações de contas;
- IV) a identificação dos principais atores internos e externos ao programa que tenham interesse na implementação e resultados;
- V) limitações externas que comprometem a realização do programa;
- VI) principais processos e produtos; e os
- VII) recursos institucionais.

Obter as informações necessárias sobre o programa/objeto de estudo é um processo contínuo e cumulativo de coletar e avaliar dados que possam ser incorporados a todo o processo de fiscalização. Portanto é necessário que, ao se realizar essa atividade, seja examinado o custo de se obter as informações e o valor dessas informações para o desenvolvimento dos trabalhos de auditoria, com vistas a garantir que se estará obtendo o maior retorno com os recursos investidos nessa etapa dos trabalhos.

As principais fontes de informações que subsidiam o levantamento são:

- I) legislação e normas vigentes;
- II) relatórios de auditoria, avaliação e investigações recentes;
- III) estudos científicos;
- IV) planos estratégicos e operacionais;
- V) atas dos conselhos;
- VI) organogramas, diretrizes internas e manuais operacionais;
- VII) sistemas de informações sobre a gestão.

A revisão de trabalhos realizados constitui uma fonte útil de informação, tendo em vista que pode ser evitado trabalho desnecessário ao se examinar áreas que tenham sido objeto de avaliação ou auditoria recentes. Também pode ser importante nas entrevistas com os gestores, ante as perspectivas neles apontadas.

O objetivo do Estudo de Viabilidade é determinar se existem as condições prévias necessárias para a realização da auditoria de natureza operacional. Em caso positivo, apresentar uma proposta conclusiva que indique os potenciais problemas que poderiam vir a ser objetivo da fiscalização; a modalidade de Anop adequada ao desenvolvimento dos trabalhos e os recursos que seriam necessários para realização, como também as potenciais contribuições que o trabalho pode gerar.

### 7.1 Relatório do Estudo de Viabilidade

O Relatório do Estudo de Viabilidade deve ser elaborado de forma objetiva, abordando os itens a seguir relacionados, e os papéis de trabalho deste estudo deverão estar referenciados no texto do próprio relatório em nota de rodapé com o endereço na rede do documento ou referência bibliográfica no padrão da ABNT. Deve ser considerado que este trabalho é a base para o início da etapa seguinte do ciclo dos trabalhos de Anop, o planejamento. Desta forma, as informações nele apresentadas serão utilizadas para dar continuidade as trabalhos:

- I) visão geral contemplando informações sobre: o objetivo do programa e das ações; análise da relevância do tema (prioridade na agenda de governo, integrante do rol de programas de gerenciamento intensivo ou integrante de ações integradas do governo, conexão com os temas de redução de pobreza, redução das desigualdades sociais, promoção da equidade e desenvolvimento sustentável); legislação (espécie, número, data e ementa); análise da formatação das ações no tempo, destacando período do efetivo início das operações, as razões históricas de sua criação, alterações de nome, de enfoque, de abrangência; responsáveis pelo programa (descrever as responsabilidades institucionais e identificar os responsáveis); e identificar principais atores e seus papéis junto ao programa (identificar os principais atores contatados e apontar outros a serem identificados);
- II) execução, acompanhamento e avaliação, dispondo sobre: formas de execução das ações (descrever os principais processos operacionais e produtos de modo que o leitor possa conhecer a forma de execução das ações); análise da previsão orçamentária e execução orçamentária e financeira do período (últimos 3 exercícios), em confronto com a previsão do PPA, apresentando o prognóstico de atingimento da previsão; análise das metas físicas, em confronto com a previsão do PPA, apresentando o prognóstico de atingimento da previsão; análise preliminar da qualidade indicadores de desempenho já identificados pelo programa, destacando oportunidades de melhoria; avaliação da disponibilidade

de dados, em termos de confiabilidade, período de abrangência e tempestividade.

Deve ser realizado teste preliminar de aderência mediante o confronto de documentos de coleta e registro nos sistemas informatizados, verificando ainda se há possibilidade de tratar os dados para problemas como dados faltantes ou dados inconsistentes ou ainda a possibilidade de montar-se base de dados primários própria. Também é recomendável que se examine os tipos de relatórios existentes, tipo de avaliação efetuada pela gerência do programa (fonte: exame *in loco* dos sistemas disponíveis e análise dos relatórios de avaliação e controle existentes);

Proceder a revisão das avaliações já existentes, apresentando síntese dos trabalhos identificados (fonte: JURIS, ATIVA, entrevistas estruturadas com diretores das Secex temáticas, com coordenadores da SFC e com os gerentes dos programas; consulta ao site do IPEA (<http://www.ipea.gov.br/>, publicações, textos para discussão – consultar de 1998 em diante) e entrevista estruturada com especialistas do IPEA);

- III) oportunidades de melhoria de desempenho: para tanto deve-se proceder a avaliação dos pontos fortes e análise dos problemas e possíveis causas, abrangendo a caracterização das oportunidades de melhoria de desempenho, identificação dos possíveis benefícios do trabalho de Anop, em termos de serviços prestados a um menor custo, de forma mais tempestiva, com maior impacto (aumento de renda, maior participação social na formulação de políticas e no controle da execução, melhoria nos indicadores socioeconômicos), com melhor qualidade, para um maior número de cidadãos e abrangendo maior parcela da população mais vulnerável;



- IV) limitações: deve-se avaliar as limitações à execução da auditoria; avaliação da receptividade do gestor em participar da avaliação de programa; identificação da necessidade de agregar habilidades especializadas à auditoria – principalmente para a contratação de serviços, mas também para a formação da equipe ou para a identificação de necessidade de treinamento (métodos quantitativos, profissionais da área médica ou especialistas em técnicas específicas);
- V) conclusão: manifestação valorativa, substantiva e convincente sobre a conveniência e a oportunidade de se realizar avaliação de programa ou auditoria de natureza operacional, abrangendo razões que recomendam a escolha do programa/ação; relevância da auditoria em termos de reflexo positivo para a imagem do TCU (risco de não realizar a auditoria para o TCU e para o programa), temas prioritários tratados pela mídia, sociedade civil organizada e Congresso Nacional, que tornem o resultado da auditoria útil.

## 8 Conclusão

As orientações estratégicas do Tribunal estão voltadas, dentre outras, para o aperfeiçoamento dos seus processos de trabalho e o fortalecimento das ações de controle com vistas a melhoria do desempenho da gestão pública.

A crescente complexidade da administração pública e as novas formas de relacionamento entre Estado e sociedade exigem a adoção de formas compatíveis de controle.

Os novos paradigmas desafiam as instituições de controle a romper com o modelo de administração pública burocrática e se adaptarem ao modelo de administração pública gerencial.

Nesse contexto de redefinição do papel do Estado, onde o equilíbrio fiscal e os arranjos institucionais, principais objetivos da reforma gerencial, ainda não se consolidaram, as instituições de controle deparam-se com alguns dilemas na construção dos seus mecanismos de atuação.

A reforma gerencial brasileira iniciada em 1995 buscou promover a melhoria do desempenho do setor público, mediante processos de privatização, publicização e terceirização, orientando suas ações para a busca de resultados, como foco no cidadão-cliente, fortalecendo as carreiras de Estado e incorporando o controle social nesses processos.

O dilema do controle formulado por Rezende reflete as contradições que se apresentam para as instituições de controle:

O ajuste fiscal demanda mais controle sobre a democracia e suas organizações, no sentido de promover o uso devido de recursos, bem como a prestação de contas e o controle orçamentário. Por outro lado, a mudança institucional, especialmente aquela que pretende ampliar o escopo da descentralização, autonomia e responsabilidade, passa por uma

necessidade de “descontrolar” a burocracia, dotando-a de maior autonomia gerencial e maior responsabilidade. (REZENDE, 2002b)

O conceito de autonomia da burocracia brasileira implícito no modelo de reforma gerencial leva a discussões dos mecanismos de governança e responsabilização. No entanto, não cabe ao controle intervir nas escolhas públicas realizadas, mas, a partir dessas escolhas, assegurar, por intermédio dos instrumentos de controle, que os atos de gestão pública observem os princípios da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência, eficácia e efetividade.

Para tanto os mecanismos de controle necessitam ser readequados, orientados pelo novo paradigma de *accountability*. Nesse sentido, a avaliação do desempenho da gestão pública, como instrumento de aferição dos resultados da aplicação do dinheiro público, em um ambiente de atuação descentralizada do Estado, é peça fundamental na salvaguarda dos recursos e na garantia da transparência das ações governamentais.

No Tribunal a avaliação de desempenho das ações governamentais é realizada por intermédio da modalidade de fiscalização denominada Auditoria de Natureza Operacional – Anop, cuja metodologia de trabalho estabelece etapas para sua execução: seleção, planejamento, execução, relatório, monitoramento.

A sistemática apresentada, nesta monografia, para seleção de objetos de fiscalização a partir de programas de governo, objetivou definir procedimentos com vistas focalizar as auditorias de desempenho nas áreas estratégicas do Governo, em programas prioritários e relevantes para a sociedade, cujos resultados contribuam para a solução dos problemas que afligem o país.

Para tanto foi definida nova sistemática de classificação de programas, desenvolvendo-se banco de dados e elaborando-se nova matriz de risco para seleção de programas. A classificação dos programas foi definida a partir das

diretrizes estratégicas de governo apresentadas no PPA 2004-2007, considerando os atributos definidos para os programas e sua forma de implementação. A elaboração dessa nova matriz foi orientada por critérios de relevância, materialidade e risco, buscando-se identificar dentre os programas prioritários aqueles mais relevantes, cuja relação entre o custo da fiscalização e o valor a ser agregado justificasse a atuação do TCU. E, dentre esses, selecionar aqueles programas que apresentem deficiências operacionais que pudessem comprometer o desempenho.

Concomitante à elaboração da proposta de seleção, os procedimentos desenvolvidos foram sendo implementados, com vista a verificar a adequabilidade da sistemática apresentada, corrigindo-se as inconsistências. Os resultados iniciais constam dos apêndices desta monografia.

Cabe observar, no entanto, que a partir da definição das classificações dos programas outras funcionalidades foram identificadas quanto a sua utilização em outros instrumentos de controle, inclusive na prestação de contas.

A definição de modalidades de gestão dos programas e forma de implementação das ações possibilitou a indicação de objetos de estudo cuja apropriação às contas em muito contribuiria para a análise da gestão com vistas à avaliação do desempenho, como também para a construção de indicadores setoriais, proposta inserida no Projeto de Certificação da Gestão.

Identificou-se, ainda, a possibilidade de elaboração de planos de fiscalização orientados por produtos: obras, serviços, bens de consumo, benefícios e outros, de forma a possibilitar avaliações sistêmicas por segmentos de atuação do Estado, como já ocorre, atualmente, para as auditorias de obras.

Outra abordagem para as fiscalizações, visualizada a partir da classificação da forma de implementação das ações dos programas, diz respeito ao

desenvolvimento de planos e procedimentos próprios para as despesas executadas de forma direta, descentralizada e mediante transferências.

Constatou-se que 60,7% dos recursos previstos no PPA 2004-2007 serão aplicados mediante transferências para estados e municípios. Essa modalidade de aplicação requer mecanismos de controle voltados para o acompanhamento dos resultados, haja vista que a União participa com parte dos recursos destinados à execução de ações de competência dos demais entes federados. Ou seja, como os mecanismos formais de prestação de contas não contemplam o exame dessa modalidade de realização da despesa, formalizada em termos de aplicação pactuados entre os entes federados, sendo o objeto do gasto co-financiado entre eles, não é possível examinar de forma individualizada a participação de cada um, mas apenas o serviço prestado.

Para a fiscalização dessas ações, ante a natureza compartilhada de financiamento, mostra-se oportuna a realização de modalidade de auditoria com foco nos resultados. E considerando o volume de recursos federais envolvidos, atenção especial dever ser dada às fiscalizações dessas ações.

No entanto, esses temas merecem estudos mais aprofundados para definição de estratégias adequadas à sua implementação. Assim, seria oportuno recomendar que em futuros estudos a serem desenvolvidos pelo Tribunal possam ser contempladas essas questões.

O aperfeiçoamento dos instrumentos de controle deve ser uma preocupação constante das instituições por ele responsáveis. Espera-se que o esforço empreendido neste estudo contribua tanto para a melhoria dos processos internos de trabalho, como também para melhoria da gestão pública, mediante um processo criterioso de seleção de auditorias, que direcione a atuação do Tribunal

para dar respostas oportunas e tempestivas ao Congresso e à sociedade quanto à efetiva e regular aplicação dos recursos públicos.

## REFERÊNCIAS

BAKER, Judy L. Evaluating the Impact of Development Projects on Poverty: a handbook for practitioners. World Bank, Washington, D.C., 2000.

BARZELAY, Michael. Central Audit Institutions and Performance Auditing: A Comparative Analysis of Organizational Strategies in the OECD. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, v. 10, n. 3, p. 235-260, jul. 1997.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Lei n<sup>o</sup> 8.443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Brasília, 1992. Disponível em: <<http://wwwt.senado.gov.br/legbras>>. Acesso em: 1<sup>o</sup> ago. 2003.

BRASIL. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, 1995.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa n<sup>o</sup> 12/96. Estabelece Normas de Organização e Apresentação de Tomadas e Prestações de Contas e Rol de Responsáveis, e dá outras providências. Brasília, 1996. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 25 jul. 2003.

BRASIL. Decreto n<sup>o</sup> 2.829, de 29 de outubro de 1998. Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências. Brasília, 1998. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 1<sup>o</sup> ago. 2003.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Grupo de Pesquisa Tendências do Controle da Gestão Pública, área temática: paradigma do controle externo. Brasília, 1999a.

BRASIL. Programa de Apoio à Gestão Social no Brasil. Subcomponente: desenho e implantação de estratégia de avaliação. Modelo de Avaliação de Programas Sociais Prioritários: relatório final, Campinas, 1999b.

BRASIL. Ministério do Planejamento. Portaria n<sup>o</sup> 42/99, de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. Brasília, 1999c. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 1o ago. 2003.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Manual de Auditoria de Natureza Operacional. Brasília, 2000a.

BRASIL. Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2000/2003. Brasília, 2000. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 1o ago. 2003.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para responsabilidade na gestão fiscal. Brasília, 2000.

BRASIL. Tribunal de Contas da União, Memorando do Projeto – Aperfeiçoamento do Controle Externo com Foco na Redução da Desigualdade Social (CERDS) – TCU Fase II, Brasília, set. 2002a.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Resolução nº 155, de 4 de dezembro de 2002. Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União. Brasília, 2002. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 25 jul. 2003.

BRASIL. Ministério do Planejamento. Manual de Elaboração de Programas. Brasília, DF, 2003a. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br>. Acesso em: 25 jul. 2003.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. TC-015.271/2003-4. Relatório de levantamento análise do projeto de lei do plano plurianual 2004/2007, Brasília, 2003b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União, Roteiro de Aplicação Metodologia de Análise de Risco - ADFIS/SEGECEX, Brasília, fev. 2003.

BRASIL. Ministério do Planejamento. Relatório de Avaliação do PPA referente a 2003. Brasília, DF, 2003. Disponível em <<http://www.sigplan.gov.br>>. Acesso em 25 jul. 2003.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Manual Técnico de Orçamento MTO-02, Brasília, 2003.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Gestão pública para um Brasil de todos: um plano de gestão para o Governo Lula/Secretaria de Gestão. Brasília, 2003.

BRASIL. Lei nº 10.707, de 30 de julho de 2003. Dispõe sobre as diretrizes para elaboração da LOA 2004, DOU de 31/07/2003, Brasília, 2003.



BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Plano de Gestão do PPA 2004-2007. *Texto para discussão*, Brasília, 2004 a .

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, Curso de Anop, Brasília, 2004b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União, Relatório da Gestão, Brasília, 2004c.

BRASIL. Lei nº 10.933, de 11.08.2004. Dispões sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007. DOU de 12.08.2004, Brasília, 2004.

BRASIL. Decreto nº 5.233, de 06.10.2004. Estabelece normas para a gestão do PPA 2004-2007 e de seus Programas. DOU de 07.10.2004, Brasília, 2004.

BRASIL. Lei nº 10.837, de 16 de janeiro de 2004. Estima a receita e fixa despesas para o exercício financeiro 2004. DOU de 19/01/2004, Brasília, 2004.

BRASIL. Lei nº 10.934, de 11 de agosto de 2004. Dispõe sobre as diretrizes para elaboração da LOA 2005. Brasília, 2004.

CASTRO, Jorge Abrahão; MIRANDA, Raul; GRASSI, Adalberto. Metodologia para Descrição e Caracterização da Política Social. Brasília, 2002.

COHEN, E.; FRANCO, R. Avaliação de Projetos Sociais. Petrópolis: Vozes, 1993.

CORE, Fabiano Garcia. Reforma Gerencial dos Processos de Planejamento e Orçamento. *ENAP Texto para discussão*, Brasília, n. 44, 2001.

FERLIE, Ewan et al. A Nova Administração Pública em Ação. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

GAO. United States General Accounting Office. Government Auditing Standards: 1994 revision, Washington, 1994.

GARCIA, R.C. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. Texto para discussão nº 776. Brasília: IPEA, jan. 2001.

GARCES, Ariel; SILVEIRA, José Paulo. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. *Revista do Serviço Público*, a. 53, n. 4, p. 53-77, out/dez. 2002.

GARTENKRAUT, Michael. Fortalecimento da Função Avaliação nos Países da América do Sul. Relatório Técnico: Brasil – uma análise do Plano Plurianual – PPA 2000-2003, BID-IPEA, Brasília, 2002.

INTOSAI. Implementation Guidelines for Performance Auditing, Standards and guidelines for performance auditing based on INTOSAI's Auditing Standards and practical experience, Stockholm, 2003.

MARTINS, Humberto Falcão. Políticas de gestão pública e ampliação do controle: questões a partir de experiências recentes e perspectivas futuras. *Diálogo Público do TCU*, Brasília, agosto, 2004.

MELO, M. A. Governance e Reforma do Estado: o paradigma agente x principal. *Revista do Serviço Público*, v. 120, p. 67-82, jan./abr. 1996.

MOORE, Mark H. Criando Valor Público: Gestão Estratégica no Governo; tradução de P. G. Vilas-Bôas Castro e Paula Vilas-Bôas Castro. Rio de Janeiro: Uniletras; Brasília: ENAP, 2002.

OCDE. Serviço de Gestão Pública/Comitê de Gestão Pública PUMA/OCDE. Estudos sobre orçamento e gestão nos países da OCDE – uma proposta de estrutura. *Revista do Serviço Público*, a. 53, n. 4, p. 05-30, out/dez. 2002.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Cadernos MARE da Reforma do Estado*, Brasília, n.1, 1997.

POLLITT, Christopher et al. Performance or Compliance? Performance Audit and Public Management in Five Countries. Oxford: Oxford University Press: Addison Wesley, 1999.

REZENDE, Flávio Cunha. A Reforma do Estado em Perspectiva Comparada. In: *Balanço da Reforma do Estado no Brasil: a nova gestão pública*. Brasília, MP, SEGES, 2002a.

\_\_\_\_\_. O Dilema do Controle e a Falha Seqüencial nas Reformas Gerenciais. *Revista do Serviço Público*, Brasília, a 53, n.3, jul./set;2002b.

RIBEIRO, Sheila Maria Reis. Controle Interno e Paradigma Gerencial. *ENAP Texto para Discussão*, Brasília, n.17, 1997.

RUA, Maria das Graças; BERNARDES, Franco Cesar. Escolha Racional e Novo Institucionalismo: Notas Introdutórias. In: RUAS, M. G; CARVALHO, M. I. V. (Org.). O estudo da política. Tópicos selecionados. Brasília: Paralelo 15, 1998.

RUA, Maria da Graças. Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade. Revista do Serviço Público, <sup>a</sup> 48, n. 3, set./dez., 1997.

SILVA, Pedro Luiz Barros; COSTA, Nilson do Rosário. Fortalecimento da Função Avaliação nos Países da América do Sul. Relatório Técnico: a avaliação de programas públicos – reflexões sobre a experiência brasileira, BID-IPEA, Brasília, 2002.

SILVA, Ricardo Toledo. Fortalecimento da Função Avaliação nos Países da América Latina. Relatório Técnico: eficiência e eficácia da ação governamental – uma análise comparativa de sistemas de avaliação, BID-IPEA, Brasília, 2002.

SCHICK, Allen. A Contemporary Approach to Public Expenditure Management. Washington: World Bank, 1998.

SCHICK, Allen. The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in The Time of Change. Wellington: State Service, 1996.

WORLD BANK. A User's Guide to Poverty and Social Impact Analysis. Work in progress, draft for comment. 2002.

WORLD BANK. Brazil Planning for Performance in the Federal Government – Review of Pluriannual Planning, Report n. 22870-BR, 2002.

## APÊNDICE A – Relação dos Objetos de Auditoria pré-selecionados para aplicação da matriz

Função Atribuída	Cod Prog	Programa	Objeto de Auditoria
Agricultura	0369	Desenvolvimento da Horticultura	Desenvolvimento da Horticultura
Agricultura	1161	Pesquisa e Desenvolvimento Agropecuário e Agroindustrial para a Inserção Social	Pesquisa e Desenvolvimento Agropecuário e Agroindustrial para a Inserção Social
Agricultura	0379	Desenvolvimento da Agricultura Irrigada	Desenvolvimento da Agricultura Irrigada
Agricultura	1038	Transferência da Gestão dos Perímetros Públicos de Irrigação	Transferência da Gestão dos Perímetros Públicos de Irrigação
Agricultura	0357	Segurança Fitozoossanitária no Trânsito de Produtos Agropecuários	Segurança Fitozoossanitária no Trânsito de Produtos Agropecuários
Agricultura	0365	Minimização de Riscos no Agronegócio	Minimização de Riscos no Agronegócio
Agricultura	5005	Desenvolvimento do Complexo Agroindustrial Sucroalcooleiro	Desenvolvimento do Complexo Agroindustrial Sucroalcooleiro
Agricultura	0356	Segurança e Qualidade de Alimentos e Bebidas	Segurança e Qualidade de Alimentos e Bebidas
Agricultura	1169	Desenvolvimento do Cooperativismo e do Associativismo Rural	Desenvolvimento do Cooperativismo e do Associativismo Rural
Agricultura	1156	Pesquisa e Desenvolvimento para a Competitividade e Sustentabilidade do Agronegócio	Pesquisa e Desenvolvimento para a Competitividade e Sustentabilidade do Agronegócio
Agricultura	0351	Agricultura Familiar - PRONAF	Agricultura Familiar - PRONAF
Agricultura	0350	Desenvolvimento da Economia Cafeeira	Desenvolvimento da Economia Cafeeira
Agricultura	0362	Desenvolvimento Sustentável das Regiões Produtoras de Cacau	Desenvolvimento Sustentável das Regiões Produtoras de Cacau
Agricultura	0375	Qualidade de Insumos e Serviços Agropecuários	Qualidade de Insumos e Serviços Agropecuários
Agricultura	0363	Desenvolvimento das Culturas de Oleaginosas e Plantas Fibrosas	Desenvolvimento das Culturas de Oleaginosas e Plantas Fibrosas
Agricultura	0361	Desenvolvimento das Culturas de Cereais, Raízes e Outras Espécies Vegetais	Desenvolvimento das Culturas de Cereais, Raízes e Outras Espécies Vegetais
Agricultura	0359	Desenvolvimento da Bovideocultura	Desenvolvimento da Bovideocultura
Agricultura	0368	Manejo e Conservação de Solos na Agricultura	Manejo e Conservação de Solos na Agricultura
Assistência Social	1049	Acesso à Alimentação	Acesso à Alimentação
Assistência Social	1093	Atendimento Integral à Família	Atendimento Integral à Família
Ciência e Tecnologia	0460	Formação e Capacitação de Recursos Humanos para Pesquisa	Formação e Capacitação de Recursos Humanos para Pesquisa

Função Atribuída	Cod Prog	Programa	Objeto de Auditoria
Ciência e Tecnologia	0471	Ciência e Tecnologia para Inclusão Social	Ciência e Tecnologia para Inclusão Social
Ciência e Tecnologia	0461	Promoção da Pesquisa e do Desenvolvimento Científico e Tecnológico	Promoção da Pesquisa e do Desenvolvimento Científico e Tecnológico
Ciência e Tecnologia	1112	Difusão e Popularização da Ciência	Difusão e Popularização da Ciência
Ciência e Tecnologia	1122	Ciência, Natureza e Sociedade	Ciência, Natureza e Sociedade
Ciência e Tecnologia	1113	Nacional de Atividades Nucleares	Nacional de Atividades Nucleares
Ciência e Tecnologia	0464	Nacional de Atividades Espaciais - PNAE	Nacional de Atividades Espaciais - PNAE
Comércio e Serviços	0412	Desenvolvimento do Comércio Exterior	Sistema informatizado de comércio exterior
Comércio e Serviços	1166	Turismo no Brasil: Uma Viagem para Todos	Adequação da infra-estrutura do patrimônio histórico e cultural
Comércio e Serviços	1166	Turismo no Brasil: Uma Viagem para Todos	Certificação e classificação de empresas e profissionais de turismo
Comércio e Serviços	1166	Turismo no Brasil: Uma Viagem para Todos	Divulgação de turismo nacional e internacional
Comércio e Serviços	0412	Desenvolvimento do Comércio Exterior	Seguro de crédito à exportação
Comércio e Serviços	0412	Desenvolvimento do Comércio Exterior	Serviços de comércio exterior
Comércio e Serviços	0412	Desenvolvimento do Comércio Exterior	Financiamento e equalização dos juros para promoção das exportações
Comércio e Serviços	1163	Brasil: Destino Turístico Internacional	Brasil: Destino Turístico Internacional
Comércio e Serviços	1166	Turismo no Brasil: Uma Viagem para Todos	Fomento à produção turística
Comunicações	8002	Governo Eletrônico	Governo Eletrônico
Comunicações	1157	Oferta dos Serviços de Telecomunicações	Oferta dos Serviços de Telecomunicações
Educação	1060	Brasil Alfabetizado	Alfabetização Reforma Agrária
Educação	1075	Escola Moderna	Educação Especial - Estrutura
Educação	1073	Universidade do Século Xxi	Pós-Graduação
Educação	1061	Brasil Escolarizado	Educação Especial - Funcionamento
Educação	0465	Sociedade da Informação	Sociedade da Informação
Educação	1061	Brasil Escolarizado	Ensino Fundamental
Educação	1072	Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação	Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação
Educação	1073	Universidade do Século Xxi	Serviços à Comunidade
Educação	1066	Escola Básica Ideal	Escola Básica Ideal

Função Atribuída	Cod Prog	Programa	Objeto de Auditoria
Educação	1065	Educação na Primeira Infância	Educação na Primeira Infância
Educação	1062	Democratizando o Acesso à Educação Profissional, Tecnológica e Universitária	Educação Universitária
Educação	1062	Democratizando o Acesso à Educação Profissional, Tecnológica e Universitária	Educação Profissional
Educação	1073	Universidade do Século Xxi	Graduação
Educação	1061	Brasil Escolarizado	Ensino Médio
Educação	1061	Brasil Escolarizado	Educação de Jovens e Adultos
Energia	0272	Qualidade do Serviço de Energia Elétrica	Qualidade do Serviço de Energia Elétrica
Energia	0275	Qualidade dos Derivados do Petróleo, Gás Natural e Álcool Combustível	Qualidade dos Derivados do Petróleo, Gás Natural e Álcool Combustível
Energia	0271	Abastecimento de Petróleo, seus Derivados, Gás Natural e Álcool Combustível	Abastecimento de Petróleo, seus Derivados, Gás Natural e Álcool Combustível
Gestão Ambiental	0500	Nacional de Ecoturismo	Nacional de Ecoturismo
Gestão Ambiental	0503	Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais - FLORESCER	Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais - FLORESCER
Gestão Ambiental	1047	Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido - CONVIVER	Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido - CONVIVER
Gestão Ambiental	0506	Nacional de Florestas	Nacional de Florestas
Gestão Ambiental	1084	Mudanças Climáticas e Meio Ambiente	Mudanças Climáticas e Meio Ambiente
Gestão Ambiental	1270	Proambiente	Proambiente
Gestão Ambiental	0516	Viver Sem Contaminação	Viver Sem Contaminação
Gestão Ambiental	1080	Combate à Desertificação	Combate à Desertificação
Gestão Ambiental	0499	Áreas Protegidas do Brasil	Áreas Protegidas do Brasil
Gestão Ambiental	0508	Conservação, Uso Sustentável e Recuperação da Biodiversidade	Conservação, Uso Sustentável e Recuperação da Biodiversidade da Fauna
Gestão Ambiental	1140	Conservação e Uso Sustentável de Recursos Genéticos	Conservação e Uso Sustentável de Recursos Genéticos
Gestão Ambiental	1145	Comunidades Tradicionais	Comunidades Tradicionais
Gestão Ambiental	1210	Prevenção de Riscos e Combate às Emergências Ambientais	Prevenção de Riscos e Combate às Emergências Ambientais
Habitação	9991	Habitação de Interesse Social	Habitação de Interesse Social
Indústria	0392	Pólo Industrial de MANAUS	Pólo Industrial de MANAUS
Indústria	0393	Propriedade Intelectual	Propriedade Intelectual
Indústria	0390	Metrologia e Qualidade Industrial	Metrologia e Qualidade Industrial
Indústria	1115	Geologia do Brasil	Geologia do Brasil
Indústria	0391	Mineração e Desenvolvimento Sustentável	Mineração e Desenvolvimento Sustentável

Função Atribuída	Cod Prog	Programa	Objeto de Auditoria
Organização Agrária	0135	Assentamentos Sustentáveis para Trabalhadores Rurais	Assentamentos Sustentáveis para Trabalhadores Rurais
Organização Agrária	1120	Paz no Campo	Paz no Campo
Previdência Social	0083	Previdência Social Básica	Aposentadorias, pensões e gestão
Previdência Social	0083	Previdência Social Básica	Auxílios
Previdência Social	0083	Previdência Social Básica	Serviços
Previdência Social	0085	Qualidade dos Serviços Previdenciários	Qualidade dos Serviços Previdenciários
Previdência Social	0089	Previdência de Inativos e Pensionistas da União	Previdência de Inativos e Pensionistas da União
Previdência Social	0088	Indenizações e Pensões Especiais de Responsabilidade da União	Indenizações e Pensões Especiais de Responsabilidade da União
Saúde	1303	Atenção à Saúde da População em Situações de Violências e Outras Causas Externas	Atenção à Saúde da População em Situações de Violências e Outras Causas Externas
Saúde	0150	Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas	Educação das Populações Indígenas
Saúde	0150	Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas	Saúde das Populações Indígenas
Saúde	1291	Segurança Transfusional e Qualidade do Sangue	Segurança Transfusional e Qualidade do Sangue
Saúde	1312	Atenção à Saúde de Populações Estratégicas e em Situações Especiais de Agravos	Atenção à Saúde da Pessoa com Deficiência
Saúde	0150	Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas	Assistência às Populações Indígenas
Saúde	1311	Educação Permanente e Qualificação Profissional no Sistema Único de Saúde	Educação Permanente e Qualificação Profissional no Sistema Único de Saúde
Saúde	1307	Controle da Tuberculose e Eliminação da Hanseníase	Controle da Tuberculose e Eliminação da Hanseníase
Saúde	1187	Vigilância, Prevenção e Controle das Doenças Transmitidas por Vetores e Zoonoses	Vigilância, Prevenção e Controle das Doenças Transmitidas por Vetores e Zoonoses
Saúde	1218	Doação, Captação e Transplante de Órgãos e Tecidos	Doação, Captação e Transplante de Órgãos e Tecidos
Saúde	1220	Atenção Hospitalar e Ambulatorial no Sistema Único de Saúde	Atenção Hospitalar e Ambulatorial no Sistema Único de Saúde
Saúde	1201	Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde	Ciência em Saúde
Saúde	1289	Vigilância Sanitária de Produtos, Serviços e Ambientes	Vigilância Sanitária de Produtos, Serviços e Ambientes
Saúde	1214	Atenção Básica em Saúde	Atenção Básica em Saúde
Saúde	1185	Assistência Suplementar à Saúde	Assistência Suplementar à Saúde
Saúde	1201	Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde	Inovação em Saúde
Saúde	1306	Vigilância, Prevenção e Atenção em Hiv/aids e Outras Doenças	Vigilância, Prevenção e Atenção em Hiv/aids e Outras Doenças

Função Atribuída	Cod Prog	Programa	Objeto de Auditoria
		Sexualmente Transmissíveis	Sexualmente Transmissíveis
Saúde	1203	Vigilância Epidemiológica e Ambiental em Saúde	Vigilância Epidemiológica e Ambiental em Saúde
Saúde	1214	Atenção Básica em Saúde	Atenção à Saúde da Família
Trabalho	0104	Recursos Pesqueiros Sustentáveis	Recursos Pesqueiros Sustentáveis
Trabalho	0102	Rede de Proteção ao Trabalho	Rede de Proteção ao Trabalho
Trabalho	1132	Democratização das Relações de Trabalho	Democratização das Relações de Trabalho
Trabalho	0099	Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda	Sistema de informações cadastrais de emprego e desemprego
Trabalho	0099	Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda	Identificação por meio de CTPS
Trabalho	0099	Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda	Formação e orientação profissional
Trabalho	0099	Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda	Ações de benefício abono salarial
Trabalho	0107	Erradicação do Trabalho Escravo	Erradicação do Trabalho Escravo
Trabalho	0101	Qualificação Social e Profissional	Qualificação de trabalhadores para manutenção do emprego e
Trabalho	0099	Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda	Ações de seguro desemprego
Trabalho	1184	Segurança e Saúde no Trabalho	Segurança e Saúde no Trabalho
Transporte	0223	Manutenção de Hidrovias	Manutenção de Hidrovias
Transporte	0221	Serviços de Transporte Aquaviário	Serviços de Transporte Aquaviário
Transporte	0227	Serviços de Transporte Rodoviário	Serviços de Transporte Rodoviário
Transporte	0226	Serviços de Transporte Ferroviário	Serviços de Transporte Ferroviário
Transporte	8768	Fomento ao Desenvolvimento da Marinha Mercante e da Indústria Naval	Fomento ao Desenvolvimento da Marinha Mercante e da Indústria Naval
Transporte	0228	Navegação Interior	Navegação Interior
Urbanismo	1295	Descentralização dos Sistemas de Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros	Descentralização dos Sistemas de Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros
Urbanismo	0660	Segurança e Educação de Trânsito: Direito e Responsabilidade de Todos	Segurança e Educação de Trânsito: Direito e Responsabilidade de Todos
Urbanismo	9989	Mobilidade Urbana	Mobilidade Urbana



## APÊNDICE B – Quadro resumo de avaliação dos Programas da LOA 2004

### Quadro Resumo dos Programas da LOA 2004

#### 0083 Previdência Social Básica

**Tipo** Finalístico

**Objetivo** Garantir o reconhecimento e o pagamento de direitos previdenciários previstos em Lei

Problema  
 Resultado

**Modalidade de Gestão** Setorial

**Execução**

**Correlação das Ações** Seriado

#### Indicadores

1748 Taxa de Proteção da População acima de 60 anos pela Previdência	<input type="checkbox"/> Processo	<input checked="" type="checkbox"/> Resultado
1747 Taxa de Retorno de Segurados Incapacitados para o Trabalho	<input checked="" type="checkbox"/> Processo	<input type="checkbox"/> Resultado
135 Taxa de Solução de Demandas	<input type="checkbox"/> Processo	<input checked="" type="checkbox"/> Resultado
1749 Taxa de Solução dos Processos em Estoque no Conselho de Recursos da Previdência	<input checked="" type="checkbox"/> Processo	<input type="checkbox"/> Resultado

#### Trabalhos Realizados

013.636/2002-0

Auditoria de Conformidade

TCU Secretaria Temática

Ementa	Principais constatações	Indícios de irregularidade
Auditoria. INSS. DATAPREV. Avaliação dos custos da prestação de serviços da Dataprev ao INSS. Verificação de irregularidades na celebração de convênio do MPAS e o Centro Educacional de Tecnologia em Administração. Assinatura de convênio e de nove termos aditivos de prorrogação com grave infringência aos dispositivos legais. Audiência de diversos responsáveis. Constituição de processo apartado. Determinação. Apensamento às contas anuais do INSS e da Dataprev. exercício de 2001."...Tal prática, adotada pelo INSS, de realizar despesa	antieconomicidade do convênio Relativamente aos mecanismos de controle/fiscalização sobre os serviços prestados, ressaltou a referida equipe que foram constatados avanços significativos em relação aos contratos anteriores. classificou-o de irregular; Outra questão importante, conseqüência da operacionalização inadequada dos mecanismos de controle introduzidos nos contratos, também constatada pela SFCI e descrita no Relatório 087909 que trata da Prestação de Contas da Dataprev do exercício de 2001, refere-se à questão de realização de despesa sem a devida previsão orçamentária no	- em relação ao cumprimento às normas legais, foi constatada a ausência de estudo para justificativa de preço, em dissonância ao disposto no Inciso III do parágrafo único do artigo 26 da Lei nº 8.666/93 combinado com o § 2º do artigo 4º do Decreto 3.457, de 12/05/2000, motivo por que

## 1112 Difusão e Popularização da Ciência

<b>Tipo</b> Finalístico	<b>Objetivo</b> Promover a democratização do acesso ao conhecimento e aos seus benefícios por meio de sua difusão e da popularização da ciência	<input checked="" type="checkbox"/> <b>Problema</b>
<b>Modalidade de Gestão</b> Multissetorial		<input checked="" type="checkbox"/> <b>Resultado</b>
<b>Execução</b> 58,00		
<b>Correlação das Ações</b> Integrado		

### Indicadores

1759 Número-Índice de Acessos aos Sites das Instituições Federais de Pesquisa	<input type="checkbox"/> Processo	<input checked="" type="checkbox"/> Resultado
1760 Número-Índice de Visitação às Instituições Federais de Pesquisa e a Museus	<input type="checkbox"/> Processo	<input checked="" type="checkbox"/> Resultado

### Trabalhos Realizados

225.202/1997-2 FOC  
TCU Secretaria Temática

Ementa	Principais constatações	Indícios de irregularidade
Auditoria. Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia - INPA. Área de convênios. Período de 1993 a 1997. Impropropriedades em licitação, convênios e contratos. Determinação. Juntada às contas. Expedição de determinações. Juntada de cópia da decisão às contas relativas aos exercícios de 1993 a 1997 ainda não julgadas. Notificação à Entidade e Responsáveis.	Relatório de Auditoria relativo à área de convênios do Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia - INPA, abrangendo os exercícios de 1993 a 1997. Irregularidades. Justificativas parcialmente acatadas.	Irregularidades em procedimentos licitatórios e na execução de convênios.

## 0503 Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais -

**Tipo** Finalístico

**Objetivo** Prevenir e combater desmatamentos ilegais, queimadas predatórias e incêndios florestais em todos os biomas brasileiros

Problema  
 Resultado

**Modalidade de Gestão** Multissetorial

**Execução** 42,00

**Correlação das Ações** Integrado

### Indicadores

447 Número de Focos de Calor

Processo  Resultado

1868 Taxa de Desflorestamento da Amazônia Legal

Processo  Resultado

### Trabalhos Realizados

010.969/1999-3

Avaliação de Programa

TCU Seprog

#### Ementa

Monitoramento. Ibama. Verificação da implementação de recomendações efetuadas pelo Tribunal em processo de auditoria operacional na avaliação do Sistema Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais - PrevFogo. Implementação parcial das recomendações referentes à instituição de indicadores de desempenho, criação de banco de dados com informações necessárias ao planejamento das ações de prevenção e combate, adoção de planos estaduais ou locais de prevenção e combate a incêndios florestais e credenciamento de órgãos locais para autorizar e controlar queimadas. Demais recomendações implementadas ou consideradas inaplicáveis. Determinação. Recomendação. Reiteração da determinação. Encaminhamento de cópia aos interessados. Arquivamento. fomentar o desenvolvimento de equipamentos e uniformes

#### Principais constatações

Entre as ações recomendadas e já implementadas pelo gestor, encontram-se as que dispõem sobre: ampliação da capilaridade e presença do Programa junto às comunidades rurais; promoção de cursos de queimada controlada para multiplicadores em regiões com maior ocorrência de incêndios florestais; produção da cartilha Queima Controlada, levando-se em conta as peculiaridades regionais e locais; promoção de intercâmbio de experiências entre as unidades de conservação de ecossistemas similares, como forma de disseminação de boas práticas de prevenção e combate a incêndios; promoção contínua do programa de Ação Interagências; promoção de parcerias com órgãos/entidades ou organizações não governamentais, com o objetivo de formar brigadas voluntárias na UCs classificadas como de maior risco; promoção de contato junto ao Corpo de Bombeiros e indústrias da iniciativa privada, com o intuito de

#### Indícios de irregularidade

## 0660 Segurança e Educação de Trânsito: Direito e Responsabilidade de Todos

<b>Tipo</b> Finalístico	<b>Objetivo</b> Reduzir a mortalidade, a gravidade e o número de acidentes de trânsito no País	<input checked="" type="checkbox"/> <b>Problema</b>
<b>Modalidade de Gestão</b> Setorial		<input checked="" type="checkbox"/> <b>Resultado</b>
<b>Execução</b> 48,00		
<b>Correlação das Ações</b> Integrado		

### Indicadores

1330 Coeficiente de Acidentes de Trânsito	<input type="checkbox"/> Processo	<input checked="" type="checkbox"/> Resultado
515 Coeficiente de Mortalidade por Acidente de Trânsito	<input type="checkbox"/> Processo	<input checked="" type="checkbox"/> Resultado
1329 Coeficiente de Vítimas por Acidente de Trânsito no Brasil	<input type="checkbox"/> Processo	<input checked="" type="checkbox"/> Resultado

### Trabalhos Realizados

**012.835/2002-9** Auditoria Operacional

TCU Secretaria Temática

#### Ementa

Auditoria Operacional. Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT. Avaliação da atuação da entidade em prol da segurança nas rodovias federais. Estrutura da Gerência de Operação. Controle do peso de veículos. Eliminação de pontos e seguimentos críticos. Irregularidades na realização de obras na BR-174 AM. Transferência dos processos do DNER para o DNIT. Obras de sinalização rodoviária. Campanhas de educação para o trânsito. Anuário estatístico de acidentes de trânsito. Administração de recursos destinados à eliminação de pontos críticos. Arrecadação de receitas decorrentes de multas de trânsito. Determinação. Remessa de cópia aos órgãos competentes. Apensamento às contas anuais.

#### Principais constatações

Idem aos indícios de irregularidades. 015.719/2001-5); irregularidades nas obras da BR-174/AM (indícios de pagamentos por serviços não executados, faturamento de serviços em período de paralisação ordenada pelo DNIT, realização de despesas sem prévio empenho e redução de quantidade de serviços na licitação sem divulgação a todos os licitantes); contratação de serviços de sinalização rodoviária sob o fundamento da natureza continuada, caso em que se recomenda a adoção do sistema de registro de preços; apoio adequado às ações do setor responsável pelas campanhas educativas de trânsito, missão legal, prevista no art. 74 do Código de Trânsito Brasileiro.

#### Indícios de irregularidade

Indícios de má qualidade das obras rodoviárias federais (TC

---

**004.632/2000-5** Auditoria Operacional

TCU Secretaria Temática

**Ementa**

Auditoria Operacional. DNER. Obras da Rodovia BR-381, no trecho Contagem-Betim MG. Precariedade no estado de conservação. Capacidade inadequada ao volume de tráfego diário. Ausência de gestões junto ao DER para a conclusão da Via Expressa da região metropolitana de Belo Horizonte. Ausência de posto de serviço do DNER. Ausência de ações necessárias à execução, recuperação e manutenção e limpeza das margens da BR-381. Morosidade na autuação dos acidentes. Ausência de aparelhamento para remoção de veículos acidentados. Necessidade de mais passarelas. Falta de iluminação. Ausência de medidas para implementação de um anel rodoviário para a região metropolitana de BH. Ausência de fiscalização do transporte de carga. Má qualidade do material asfáltico. Morosidade no processo de concessão de operação e manutenção da rodovia. Recomendação. Determinação.

**Principais constatações**

Capacidade inadequada ao volume de tráfego diário da BR-381, trecho Contagem-Betim; ausência de gestões junto ao DER para a conclusão da Via Expressa da região metropolitana de Belo Horizonte; ausência de posto de serviço do DNER; ausência de ações necessárias à execução, recuperação e manutenção e limpeza das margens da BR-381; morosidade na autuação dos acidentes; ausência de aparelhamento para remoção de veículos acidentados; necessidade de mais passarelas; falta de iluminação; ausência de medidas para implementação de um anel rodoviário para a região metropolitana de BH; ausência de fiscalização do transporte de carga; má qualidade do material asfáltico; morosidade no processo de concessão de operação e manutenção da rodovia.

**Indícios de irregularidade**

Indícios de irregularidades relativas aos procedimentos adotados para desapropriação de terras relacionadas ao contorno rodoviário de Betim.

**APÊNDICE C – Resultado parcial da aplicação da Matriz de Risco  
Critérios Relevância e Materialidade**

OBJETO			RESULTADOS							PONTOS							COM PESO		TOTAL
Função	COD	Objeto	pop	Prioritário	Social	Metas Pres	Milênio	CN	Materialidade	pop	Prioritário	Social	Metas Pres	Milênio	CN	Materialidade	Relevância	Materialidade	Pontos
Agricultura	222	Segurança Fitozoossanitária no Trânsito de Produtos Agropecuários	10%	sim	não	sim	não	sim	Classe 1	20	10	0	10	0	20	39,6	0,00	0,00	39,60
Agricultura	169	Desenvolvimento da Economia Cafeeira	até 5%	não	não	não	não	sim	Classe 3	10	0	0	0	0	20	19,8	50,00	17,00	36,80
Agricultura	355	Desenvolvimento da Bovideocultura	até 5%	não	não	sim	não diretamente	sim	Classe 1	10	0	0	10	10	20	33	0,00	0,00	33,00
Agricultura	272	Desenvolvimento do Complexo Agroindustrial Sucroalcooleiro	até 5%	não	não	não	não	sim	Classe 2	10	0	0	0	0	20	19,8	25,00	8,50	28,30
Agricultura	273	Pesquisa e Desenvolvimento Agropecuário e Agroindustrial para a Inserção Social	10%	sim	não	sim	não	não	Classe 1	20	10	0	10	0	0	26,4	0,00	0,00	26,40
Agricultura	382	Minimização de Riscos no Agronegócio	5% a 10%	sim	não	sim	não	não	Classe 1	15	10	0	10	0	0	23,1	0,00	0,00	23,10
Agricultura	51	Desenvolvimento da Horticultura	até 5%	não	não	não	não	sim	Classe 1	10	0	0	0	0	20	19,8	0,00	0,00	19,80
Agricultura	358	Desenvolvimento Sustentável das Regiões Produtoras de Cacau	5% a 10%	não	não	não	não diretamente	não	Classe 1	15	0	0	0	10	0	16,5	0,00	0,00	16,50
Agricultura	50	Manejo e Conservação de Solos na Agricultura	10%	não	não	não	não	não	Classe 1	20	0	0	0	0	0	13,2	0,00	0,00	13,20
Agricultura	175	Segurança e Qualidade de Alimentos e Bebidas	10%	não	não	não	não	não	Classe 1	20	0	0	0	0	0	13,2	0,00	0,00	13,20
Agricultura	337	Pesquisa e Desenvolvimento para a Competitividade e Sustentabilidade do Agronegócio	10%	não	não	não	não	não	Classe 1	20	0	0	0	0	0	13,2	0,00	0,00	13,20
Agricultura	357	Desenvolvimento das Culturas de Cereais, Raízes e Outras Espécies Vegetais	até 5%	não	não	sim	não	não	Classe 1	10	0	0	10	0	0	13,2	0,00	0,00	13,20
Agricultura	359	Desenvolvimento das Culturas de Oleaginosas e Plantas Fibrosas	até 5%	não	não	sim	não	não	Classe 1	10	0	0	10	0	0	13,2	0,00	0,00	13,20
Agricultura	179	Qualidade de Insumos e Serviços Agropecuários	5% a 10%	não	não	não	não	não	Classe 1	15	0	0	0	0	0	9,9	0,00	0,00	9,90
Agricultura	252	Desenvolvimento do Cooperativismo e do Associativismo Rural	até 5%	não	não	não	não	não	Classe 1	10	0	0	0	0	0	6,6	0,00	0,00	6,60
Assistência Social	138	Acesso à Alimentação	10%	não	sim	sim	diretamente	sim	Classe 2	20	0	10	10	20	20	52,8	25,00	8,50	61,30

OBJETO			RESULTADOS							PONTOS							COM PESO		TOTAL
Função	COD	Objeto	pop	Prio ritário	Social	Metas Pres	Milênio	CN	Materi alidade	po p	Prio ritário	Socia l	Meta s Pres	Milêni o	C N	Materi alidade	Relevância	Materi alidade	Pontos
Assistência Social	64	Atendimento Integral à Família	10%	sim	sim	sim	diretamente	sim	Classe 1	20	10	10	10	20	20	59,4	0,00	0,00	59,40
Ciência e Tecnologia	153	Promoção da Pesquisa e do Desenvolvimento Científico e Tecnológico	universal	não	não	sim	não	sim	Classe 2	10	0	0	10	0	20	26,4	25,00	8,50	34,90
Ciência e Tecnologia	134	Nacional de Atividades Nucleares	universal	não	não	não	não	sim	Classe 2	10	0	0	0	0	20	19,8	25,00	8,50	28,30
Ciência e Tecnologia	152	Formação e Capacitação de Recursos Humanos para Pesquisa	até 5%	não	não	não	diretamente	não	Classe 2	10	0	0	0	20	0	19,8	25,00	8,50	28,30
Ciência e Tecnologia	361	Ciência, Natureza e Sociedade	universal	não	não	não	não diretamente	sim	Classe 1	10	0	0	0	10	20	26,4	0,00	0,00	26,40
Ciência e Tecnologia	46	Ciência e Tecnologia para Inclusão Social	até 5%	sim	sim	não	não	não	Classe 1	10	10	10	0	0	0	19,8	0,00	0,00	19,80
Ciência e Tecnologia	192	Nacional de Atividades Espaciais - PNAE	até 5%	não	não	não	não	sim	Classe 1	10	0	0	0	0	20	19,8	0,00	0,00	19,80
Ciência e Tecnologia	133	Difusão e Popularização da Ciência	universal	não	não	não	não diretamente	não	Classe 1	10	0	0	0	10	0	13,2	0,00	0,00	13,20
Comércio e Serviços	491	Divulgação de turismo nacional e internacional	10%	não	não	sim	não	sim	Classe 1	20	0	0	10	0	20	33	0,00	0,00	33,00
Comércio e Serviços	494	Certificação e classificação de empresas e profissionais de turismo	10%	não	não	sim	não	sim	Classe 1	20	0	0	10	0	20	33	0,00	0,00	33,00
Comércio e Serviços	496	Fomento à produção turística	10%	não	não	sim	não	sim	Classe 1	20	0	0	10	0	20	33	0,00	0,00	33,00
Comércio e Serviços	341	Brasil: Destino Turístico Internacional	até 5%	sim	não	sim	não	sim	Classe 1	10	10	0	10	0	20	33	0,00	0,00	33,00
Comércio e Serviços	487	Serviços de comércio exterior	até 5%	não	não	sim	não	sim	Classe 1	10	0	0	10	0	20	26,4	0,00	0,00	26,40
Comércio e Serviços	490	Seguro de crédito à exportação	até 5%	não	não	sim	não	sim	Classe 1	10	0	0	10	0	20	26,4	0,00	0,00	26,40
Comércio e Serviços	489	Financiamento e equalização dos juros para promoção das exportações	até 5%	não	não	sim	não	não	Classe 2	10	0	0	10	0	0	13,2	25,00	8,50	21,70
Comércio e Serviços	498	Adequação da infra-estrutura do patrimônio histórico e cultural	10%	não	não	sim	não	não	Classe 1	20	0	0	10	0	0	19,8	0,00	0,00	19,80
Comércio e Serviços	239	Sistema informatizado de comércio exterior	até 5%	sim	não	sim	não	não	Classe 1	10	10	0	10	0	0	19,8	0,00	0,00	19,80
Comunicações	181	Governo Eletrônico	universal	não	não	não	não	não	Classe 1	10	0	0	0	0	0	6,6	0,00	0,00	6,60
Educação	58	Ensino Fundamental	10%	sim	sim	sim	diretamente	sim	Classe 2	20	10	10	10	20	20	59,4	25,00	8,50	67,90

OBJETO			RESULTADOS							PONTOS						COM PESO		TOTAL	
Função	COD	Objeto	pop	Prio ritário	Social	Metas Pres	Milênio	CN	Materialidade	pop	Prio ritário	Social	Metas Pres	Milênio	CN	Materialidade	Relevância	Materialidade	Pontos
Educação	442	Alfabetização Reforma Agrária	10%	sim	sim	sim	diretamente	sim	Classe 1	20	10	10	10	20	20	59,4	0,00	0,00	59,40
Educação	447	Educação de Jovens e Adultos	10%	sim	sim	sim	diretamente	sim	Classe 1	20	10	10	10	20	20	59,4	0,00	0,00	59,40
Educação	149	Escola Básica Ideal	10%	não	sim	sim	diretamente	sim	Classe 1	20	0	10	10	20	20	52,8	0,00	0,00	52,80
Educação	54	Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação	até 5%	sim	sim	sim	não diretamente	sim	Classe 1	10	10	10	10	10	20	46,2	0,00	0,00	46,20
Educação	193	Sociedade da Informação	até 5%	sim	não	sim	diretamente	sim	Classe 1	10	10	0	10	20	20	46,2	0,00	0,00	46,20
Educação	443	Ensino Médio	até 5%	sim	sim	sim	não	sim	Classe 1	10	10	10	10	0	20	39,6	0,00	0,00	39,60
Educação	444	Educação Especial - Funcionamento	até 5%	sim	sim	não	não diretamente	sim	Classe 1	10	10	10	0	10	20	39,6	0,00	0,00	39,60
Educação	503	Serviços à Comunidade	até 5%	sim	sim	não	não diretamente	sim	Classe 1	10	10	10	0	10	20	39,6	0,00	0,00	39,60
Educação	148	Educação na Primeira Infância	até 5%	não	sim	não	não diretamente	sim	Classe 1	10	0	10	0	10	20	33	0,00	0,00	33,00
Educação	450	Educação Universitária	até 5%	sim	sim	não	não	sim	Classe 1	10	10	10	0	0	20	33	0,00	0,00	33,00
Educação	453	Educação Especial - Estrutura	até 5%	não	sim	não	não diretamente	sim	Classe 1	10	0	10	0	10	20	33	0,00	0,00	33,00
Educação	501	Pós-Graduação	até 5%	sim	sim	não	não	sim	Classe 1	10	10	10	0	0	20	33	0,00	0,00	33,00
Gestão Ambiental	40	Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais - FLORESCER	universal	sim	não	sim	diretamente	sim	Classe 1	10	10	0	10	20	20	46,2	0,00	0,00	46,20
Gestão Ambiental	136	Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido - CONVIVER	10%	sim	não	não	diretamente	não	Classe 2	20	10	0	0	20	0	33	25,00	8,50	41,50
Gestão Ambiental	111	Áreas Protegidas do Brasil	até 5%	sim	não	não	diretamente	não	Classe 2	10	10	0	0	20	0	26,4	25,00	8,50	34,90
Gestão Ambiental	318	Mudanças Climáticas e Meio Ambiente	universal	não	não	não	diretamente	sim	Classe 1	10	0	0	0	20	20	33	0,00	0,00	33,00
Gestão Ambiental	41	Nacional de Florestas	até 5%	sim	não	sim	diretamente	não	Classe 1	10	10	0	10	20	0	33	0,00	0,00	33,00
Gestão Ambiental	232	Conservação e Uso Sustentável de Recursos Genéticos	até 5%	não	não	não	diretamente	sim	Classe 1	10	0	0	0	20	20	33	0,00	0,00	33,00
Gestão	106	Combate à Desertificação	10%	não	não	não	diretamente	não	Classe	20	0	0	0	20	0	26,4	0,00	0,00	26,40



OBJETO			RESULTADOS							PONTOS							COM PESO		TOTAL	
Função	COD	Objeto	pop	Prio ritário	Social	Metas Pres	Milênio	CN	Materi alidade	po p	Prio ritário	Socia l	Meta s Pres	Milêni o	C N	Materi alidade	Relevância	Materi alidade	Pontos	
Ambiental									1											
Gestão Ambiental	366	Proambiente	10%	não	não	não	diretamente	não	Classe 1	20	0	0	0	20	0	26,4	0,00	0,00	26,40	
Gestão Ambiental	22	Comunidades Tradicionais	até 5%	sim	não	não	diretamente	não	Classe 1	10	10	0	0	20	0	26,4	0,00	0,00	26,40	
Gestão Ambiental	79	Viver Sem Contaminação	universal	não	não	não	diretamente	não	Classe 1	10	0	0	0	20	0	19,8	0,00	0,00	19,80	
Gestão Ambiental	112	Nacional de Ecoturismo	universal	não	não	não	diretamente	não	Classe 1	10	0	0	0	20	0	19,8	0,00	0,00	19,80	
Gestão Ambiental	240	Prevenção de Riscos e Combate às Emergências Ambientais	universal	não	não	não	diretamente	não	Classe 1	10	0	0	0	20	0	19,8	0,00	0,00	19,80	
Gestão Ambiental	409	Conservação, Uso Sustentável e Recuperação da Biodiversidade da Fauna	universal	não	não	não	diretamente	não	Classe 1	10	0	0	0	20	0	19,8	0,00	0,00	19,80	
Indústria	278	Propriedade Intelectual	10%	não	não	sim	não	não	Classe 2	20	0	0	10	0	0	19,8	25,00	8,50	28,30	
Indústria	275	Metrologia e Qualidade Industrial	universal	não	não	não	não	não	Classe 2	10	0	0	0	0	0	6,6	25,00	8,50	15,10	
Indústria	135	Geologia do Brasil	até 5%	não	não	não	não	não	Classe 2	10	0	0	0	0	0	6,6	25,00	8,50	15,10	
Indústria	276	Mineração e Desenvolvimento Sustentável	até 5%	não	não	não	não diretamente	não	Classe 1	10	0	0	0	10	0	13,2	0,00	0,00	13,20	
Indústria	277	Pólo Industrial de MANAUS	até 5%	não	não	não	não	não	Classe 1	10	0	0	0	0	0	6,6	0,00	0,00	6,60	
Organização Agrária	360	Paz no Campo	5% a 10%	não	sim	não	não	não	Classe 1	15	0	10	0	0	0	16,5	0,00	0,00	16,50	
Previdência Social	468	Aposentadorias, pensões e gestão	10%	não	sim	não	não diretamente	sim	Classe 2	20	0	10	0	10	20	39,6	25,00	8,50	48,10	
Previdência Social	469	Auxílios	10%	não	sim	não	diretamente	sim	Classe 1	20	0	10	0	20	20	46,2	0,00	0,00	46,20	
Previdência Social	470	Serviços	10%	não	sim	não	não diretamente	sim	Classe 1	20	0	10	0	10	20	39,6	0,00	0,00	39,60	
Previdência Social	266	Indenizações e Pensões Especiais de Responsabilidade da União	até 5%	não	não	não	não diretamente	sim	Classe 1	10	0	0	0	10	20	26,4	0,00	0,00	26,40	
Previdência Social	344	Qualidade dos Serviços Previdenciários	10%	não	sim	não	não	não	Classe 1	20	0	10	0	0	0	19,8	0,00	0,00	19,80	
Saúde	319	Atenção Hospitalar e Ambulatorial no Sistema Único de Saúde	universal	não	sim	sim	não diretamente	sim	Classe 2	10	0	10	10	10	20	39,6	25,00	8,50	48,10	
Saúde	196	Vigilância, Prevenção e Atenção em Hiv/aids e Outras Doenças	universal	sim	sim	não	diretamente	sim	Classe 1	10	10	10	0	20	20	46,2	0,00	0,00	46,20	

OBJETO			RESULTADOS							PONTOS							COM PESO		TOTAL
Função	COD	Objeto	pop	Prio ritário	Social	Metas Pres	Milênio	CN	Materi alidade	po p	Prio ritário	Socia l	Meta s Pres	Milêni o	C N	Materi alidade	Relevância	Materi alidade	Pontos
		Sexualmente Transmissíveis																	
Saúde	197	Controle da Tuberculose e Eliminação da Hanseníase	universal	não	sim	não	diretamente	sim	Classe 1	10	0	10	0	20	20	39,6	0,00	0,00	39,60
Saúde	417	Atenção à Saúde da Pessoa com Deficiência	5% a 10%	sim	sim	não	não	sim	Classe 1	15	10	10	0	0	20	36,3	0,00	0,00	36,30
Saúde	241	Atenção Básica em Saúde	universal	sim	sim	sim	não diretamente	não	Classe 1	10	10	10	10	10	0	33	0,00	0,00	33,00
Saúde	286	Assistência Suplementar à Saúde	10%	não	sim	não	não	sim	Classe 1	20	0	10	0	0	20	33	0,00	0,00	33,00
Saúde	347	Vigilância Epidemiológica e Ambiental em Saúde	universal	não	sim	não	não diretamente	sim	Classe 1	10	0	10	0	10	20	33	0,00	0,00	33,00
Saúde	199	Educação Permanente e Qualificação Profissional no Sistema Único de Saúde	até 5%	não	sim	não	não diretamente	sim	Classe 1	10	0	10	0	10	20	33	0,00	0,00	33,00
Saúde	346	Ciência em Saúde	até 5%	sim	não	não	não diretamente	sim	Classe 1	10	10	0	0	10	20	33	0,00	0,00	33,00
Saúde	423	Inovação em Saúde	até 5%	sim	não	não	não diretamente	sim	Classe 1	10	10	0	0	10	20	33	0,00	0,00	33,00
Saúde	115	Vigilância Sanitária de Produtos, Serviços e Ambientes	universal	não	sim	não	não	sim	Classe 1	10	0	10	0	0	20	26,4	0,00	0,00	26,40
Saúde	292	Doação, Captação e Transplante de Órgãos e Tecidos	até 5%	não	sim	não	não	sim	Classe 1	10	0	10	0	0	20	26,4	0,00	0,00	26,40
Saúde	458	Assistência às Populações Indígenas	até 5%	sim	não	não	não	sim	Classe 1	10	10	0	0	0	20	26,4	0,00	0,00	26,40
Saúde	460	Educação das Populações Indígenas	até 5%	sim	não	não	não	sim	Classe 1	10	10	0	0	0	20	26,4	0,00	0,00	26,40
Saúde	97	Atenção à Saúde da População em Situações de Violências e Outras Causas Externas	universal	não	sim	não	não	não	Classe 1	10	0	10	0	0	0	13,2	0,00	0,00	13,20
Saúde	459	Saúde das Populações Indígenas	até 5%	sim	não	não	não	não	Classe 1	10	10	0	0	0	0	13,2	0,00	0,00	13,20
Trabalho	510	Formação e orientação profissional	5% a 10%	sim	sim	não	não diretamente	sim	Classe 1	15	10	10	0	10	20	42,9	0,00	0,00	42,90
Trabalho	509	Ações de benefício abono salarial	5% a 10%	não	sim	não	não	sim	Classe 2	15	0	10	0	0	20	29,7	25,00	8,50	38,20
Trabalho	184	Erradicação do Trabalho Escravo	até 5%	sim	sim	não	não	sim	Classe 1	10	10	10	0	0	20	33	0,00	0,00	33,00
Trabalho	512	Sistema de informações cadastrais de emprego e desemprego	5% a 10%	não	sim	não	não	sim	Classe 1	15	0	10	0	0	20	29,7	0,00	0,00	29,70

OBJETO			RESULTADOS							PONTOS							COM PESO		TOTAL
Função	COD	Objeto	pop	Prio ritário	Social	Metas Pres	Milênio	CN	Materialidade	pop	Prio ritário	Social	Metas Pres	Milênio	CN	Materialidade	Relevância	Materialidade	Pontos
Trabalho	285	Segurança e Saúde no Trabalho	10%	não	não	não	não	sim	Classe 1	20	0	0	0	0	20	26,4	0,00	0,00	26,40
Trabalho	511	Identificação por meio de CTPS	5% a 10%	sim	sim	não	não	não	Classe 1	15	10	10	0	0	0	23,1	0,00	0,00	23,10
Trabalho	42	Rede de Proteção ao Trabalho	10%	não	sim	não	não	não	Classe 1	20	0	10	0	0	0	19,8	0,00	0,00	19,80
Trabalho	352	Democratização das Relações de Trabalho	10%	não	não	não	não	não	Classe 1	20	0	0	0	0	0	13,2	0,00	0,00	13,20
Trabalho	44	Recursos Pesqueiros Sustentáveis	até 5%	não	não	não	não	não	Classe 1	10	0	0	0	0	0	6,6	0,00	0,00	6,60
Transporte	289	Fomento ao Desenvolvimento da Marinha Mercante e da Indústria Naval	até 5%	não	não	não	não	sim	Classe 2	10	0	0	0	0	20	19,8	25,00	8,50	28,30
Transporte	92	Serviços de Transporte Aquaviário	universal	não	não	não	não	sim	Classe 1	10	0	0	0	0	20	19,8	0,00	0,00	19,80
Transporte	94	Manutenção de Hidrovias	universal	não	não	não	não	sim	Classe 1	10	0	0	0	0	20	19,8	0,00	0,00	19,80
Transporte	294	Serviços de Transporte Ferroviário	universal	não	não	não	não	sim	Classe 1	10	0	0	0	0	20	19,8	0,00	0,00	19,80
Transporte	295	Serviços de Transporte Rodoviário	universal	não	não	não	não	sim	Classe 1	10	0	0	0	0	20	19,8	0,00	0,00	19,80
Transporte	296	Navegação Interior	universal	não	não	sim	não	não	Classe 1	10	0	0	10	0	0	13,2	0,00	0,00	13,20
Urbanismo	84	Descentralização dos Sistemas de Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros	10%	sim	não	não	não	sim	Classe 2	20	10	0	0	0	20	33	25,00	8,50	41,50
Urbanismo	290	Mobilidade Urbana	10%	não	não	não	não	sim	Classe 1	20	0	0	0	0	20	26,4	0,00	0,00	26,40
Urbanismo	5	Segurança e Educação de Trânsito: Direito e Responsabilidade de Todos	universal	não	não	não	não	sim	Classe 1	10	0	0	0	0	20	19,8	0,00	0,00	19,80

Peso Relevância	Peso Materialidade
0,66	0,34