

Orientações para Interpretar e Utilizar os Indicadores de Governança e Gestão



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex)

Coordenação-Geral de Controle Externo de Políticas Públicas (Cogep/TCU)

Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdministração)

Lista de Siglas

| | | | |
|---------------------------|---|------------------------------|--|
| AGU | Advocacia-Geral da União | SecexPrevi | Secretaria de Controle Externo da Gestão Tributária, da Previdência e Assistência Social |
| APF | Administração Pública Federal | SecexSaúde | Secretaria de Controle Externo da Saúde |
| AUFC | Auditor Federal de Controle Externo | SecexTrab | Secretaria de Controle Externo do Trabalho e Entidades Paraestatais |
| CC-PR | Casa Civil da Presidência da República | Sefip | Secretaria de Fiscalização de Pessoal |
| CEAG/UNB | Centro de Estudos Avançados de Governo e Administração Pública da Universidade de Brasília | Sefti | Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação |
| CGU | Controladoria-Geral da União | Segecex | Secretaria-Geral de Controle Externo |
| CSA | <i>Control Self-assessment</i> (autoavaliação de controles) | SeinfraCom | Secretaria de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração |
| DN | Decisão normativa | SeinfraElétrica | Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Energia Elétrica |
| FAQ | <i>Frequently asked questions</i> | SeinfraPetróleo | Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Petróleo e Gás Natural |
| iGG | Índice integrado de governança e gestão públicas. A depender do contexto em que o termo é empregado pode significar tanto o índice, quanto o trabalho em si para obtenção desses índices (acompanhamento de governança realizado pelo TCU). | SeinfraPortoFerrovia | Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária e Ferroviária |
| IN | Instrução normativa | SeinfraRodoviaAviação | Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária e Ferroviária |
| OGS | Órgão Governante Superior | SeinfraUrbana | Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana |
| PCA | Análise de Componentes Principais (<i>Principal Component Analysis</i>) | Selog | Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas |
| PDG | Programa de Dispendios Globais | Semag | Secretaria de Macroavaliação Governamental |
| PET | Plano Estratégico do TCU | Semec | Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo |
| RBG | Referencial Básico de Governança | Siest | Sistema de Informação das Estatais |
| Secex | Secretaria de Controle Externo | Siop | Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento |
| SecexAdministração | Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado | SOF | Secretaria de Orçamento Federal |
| SecexAgroAmb | Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente | TC | Processo do TCU |
| SecexDefesa | Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública | TCU | Tribunal de Contas da União |
| SecexDesen | Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico | TI | Tecnologia da informação |
| SecexEdu | Secretaria de Controle Externo da Educação | UPC | Unidade prestadora de contas |
| SecexEstat | Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta no Rio de Janeiro | UT | Unidade técnica do TCU |
| SecexFinan | Secretaria de Controle Externo do Sistema Financeiro Nacional e dos Fundos de Pensão | VIF | <i>Variance Inflation Factor</i> |



Sumário

| | |
|---|-----------|
| APRESENTAÇÃO | 3 |
| 1. CONCEITOS BÁSICOS..... | 5 |
| 1.1. Governança pública organizacional..... | 5 |
| 1.2. Mecanismos e práticas que compõem o modelo de governança e gestão | 5 |
| 1.3. Glossário relacionado às práticas de governança e gestão | 9 |
| 1.4. Referências das práticas de governança e gestão | 9 |
| 2. AVALIAÇÃO DE GOVERNANÇA E GESTÃO..... | 10 |
| 2.1. Histórico | 10 |
| 2.2. Técnica empregada | 11 |
| 2.3. Limitações metodológicas e medidas de mitigação adotadas..... | 15 |
| 2.4. Autosserviço para avaliação voluntária | 18 |
| 2.5. Organizações respondentes..... | 19 |
| 2.6. Análise dos dados | 21 |
| 3. ACESSO AOS RESULTADOS DA AVALIAÇÃO..... | 26 |
| 3.1. Dados publicados no Portal TCU | 26 |
| 3.2. Relatórios individualizados | 26 |
| 4. FORMAS DE UTILIZAÇÃO DOS RESULTADOS | 27 |
| 4.1. Conhecimento do universo de controle e seleção de objetos de controle..... | 27 |
| 4.2. Análise comparativa com o conteúdo dos relatórios de gestão | 28 |
| 4.3. Auditoria de governança..... | 29 |
| 4.4. Monitoramento contínuo da gestão | 31 |
| Apêndice A. Cálculo do Poder de Compra | 37 |

APRESENTAÇÃO

1. O Plano Estratégico (PET) 2019-2025 do Tribunal de Contas da União (TCU) estabeleceu para a área temática de controle externo “Administração Governamental” um conjunto de objetivos estratégicos cujo acompanhamento será realizado por meio dos índices de governança pública e gestão obtidos no Acompanhamento de Governança do TCU (iGG) (BRASIL, 2019, p. 54-58):

a) Induzir o aprimoramento da governança do Centro de Governo, promovendo a maturidade da governança pública e a integração das políticas públicas federais.

b) Induzir o aperfeiçoamento da gestão de riscos e controles internos na administração pública federal;

c) Induzir a disponibilidade e a confiabilidade de informações na Administração Pública;

d) Induzir a profissionalização da gestão de pessoas do setor público;

e) Contribuir para melhorar a capacidade de contratação das organizações públicas;

e

f) Induzir o aperfeiçoamento dos mecanismos de governança multinível das políticas públicas a cargo da União, estados, Distrito Federal e municípios.

2. Ainda em 2019, foi criado o grupo de trabalho (GT) para desburocratização no TCU (TCs 036.774/2019-7 e 034.095/2019-5), o qual propôs rotinas para acompanhamento contínuo da gestão das unidades prestadoras de contas (UPC) por meio de indicadores como os de governança organizacional, de pessoas, de contratações e de tecnologia da informação, obtidos no iGG.

3. As propostas do GT subsidiaram a elaboração da IN TCU 84/2020, que definiu novas normas de tomada e prestação de contas, para fins de racionalização e simplificação de procedimentos (BRASIL, 2020a).

4. A IN TCU 84/2020 confirmou a necessidade de acompanhamento contínuo da gestão e estabeleceu regras para a elaboração do relatório de gestão na forma de relato integrado, pelo qual as UPCs devem informar como a governança está contribuindo para a geração de valor público. A norma restringiu o julgamento de contas às UPCs mais relevantes (em termos de materialidade) e estabeleceu que as demais divulguem suas prestações de



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex)

Coordenação-Geral de Controle Externo de Políticas Públicas (Cogep/TCU)

Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdministração)

contas na internet, ficando a cargo das unidades técnicas do TCU (UT) e do sistema de controle interno a fiscalização da gestão dessas organizações, podendo ser instaurado processo de tomada de contas, a qualquer tempo, caso sejam identificados indícios de irregularidades.

5. Nesse sentido, o Anexo II à Decisão Normativa 187/2020 trouxe orientações detalhadas para a elaboração do relatório de gestão, prevendo que o seu conteúdo contemple as medidas adotadas em relação aos indicadores de governança e gestão levantados no âmbito do iGG (BRASIL, 2020b).

6. Considerando a crescente importância dos indicadores de governança e de gestão para acompanhar a execução da estratégia do TCU e a gestão das suas unidades jurisdicionadas, surgiu a demanda de elaboração deste Manual, a fim de orientar na interpretação e uso dos indicadores do iGG.

1. CONCEITOS BÁSICOS

1.1. Governança pública organizacional

7. Em 2013, o TCU publicou a primeira edição do Referencial Básico de Governança (RBG), a fim de orientar e incentivar a implementação de boas práticas de governança por organizações públicas. O RBG dispôs que a governança pública organizacional (BRASIL, 2013, p. 18):

(...) compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

8. A terceira edição do RBG, publicada em 2020, detalha esse conceito no capítulo 3. Mas, logo no capítulo 1, o Referencial esclarece que a governança pública organizacional (BRASIL, 2020c, p. 15):

É a aplicação de práticas de liderança, de estratégia e de controle, que permitem aos mandatários de uma organização pública e às partes nela interessadas avaliar sua situação e demandas, direcionar a sua atuação e monitorar o seu funcionamento, de modo a aumentar as chances de entrega de bons resultados aos cidadãos, em termos de serviços e de políticas públicas. Este conceito, derivado principalmente da governança corporativa, foi delineado e adotado pelo TCU em virtude do propósito de apoiar a melhoria do desempenho das organizações públicas jurisdicionadas.

9. O conceito e as práticas de governança pública organizacional difundidos pelo TCU têm sido utilizados em leis e normativos do Governo Federal, tais como o Decreto 9.203/2017, que instituiu a Política de Governança da Administração Pública Federal; e a Lei 13.971/2019, que instituiu o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023; e têm ainda servido de inspiração para a elaboração de políticas de governança em organizações públicas dos demais poderes e de outros entes federativos.

10. A terceira edição do RBG está disponível em:

<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/>

1.2. Mecanismos e práticas que compõem o modelo de governança e gestão

11. A figura 1 mostra as diferenças entre governança e gestão, e a figura 2 traz o modelo criado pelo TCU para facilitar o entendimento desses conceitos. A explicação acerca dessas figuras está disponível nas páginas 16 a 21 da terceira edição do RBG, sob os títulos:

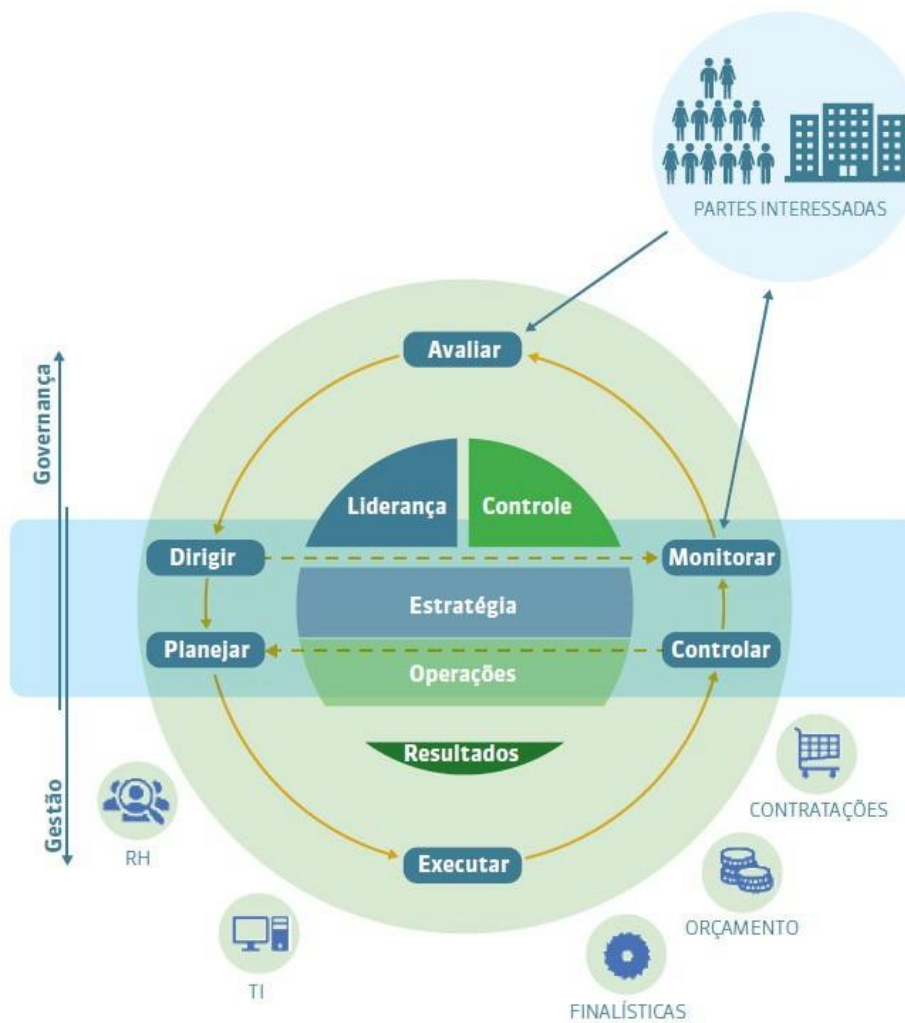
“Governança é só um modismo recente para dizer o mesmo que gestão?” e “Como funciona a governança?” (BRASIL, 2020c, p. 16 a 21).

Figura 1 - Relação entre governança e gestão



Fonte: BRASIL, 2020c, p. 17

Figura 2 - Modelo de governança e gestão



Fonte: BRASIL, 2020c, p. 20

12. A figura 3 mostra os mecanismos e práticas de governança. A explicação sobre o conteúdo de cada um dos mecanismos e respectivas práticas está disponível no capítulo 5 da terceira edição do RBG (BRASIL, 2020c, p. 52 a 106).

Figura 3 - Práticas de governança



Fonte: BRASIL, 2020c, p. 52

13. A figura 4 traz as práticas de gestão. Essas práticas são as utilizadas no modelo de autoavaliação desenvolvido pelo TCU, abordado com mais detalhes no Capítulo 4 deste Manual.

Figura 4 - Práticas de gestão



Fonte: elaboração própria.

14. Breve explicação sobre cada prática de gestão está disponível no Apêndice A da terceira edição do RBG (BRASIL, 2020c, p. 148-189).

15. As práticas de gestão foram abordadas no Referencial (como explicado no próprio documento, p. 53 e 148) para:

P. 53 (...) inclui a atenção da governança para as funções de gestão que são comuns às organizações públicas e que são fundamentais para viabilizar a geração de valor público, como aquelas relacionadas à administração de capital humano e financeiro, e à gestão da segurança e da tecnologia da informação;

P. 148 (...) ressaltar a necessidade de a governança alinhar essas funções à estratégia organizacional e desenvolver suas capacidades.

16. Como mencionado no RBG, o modelo não esgota todo o conjunto possível de práticas de governança e de gestão, contemplando apenas as que já possuem consenso e ampla fundamentação na literatura, e que são aplicáveis às UPC (com base em normativos federais no tema, literatura internacional e nacional, e fiscalizações realizadas pelo TCU).

17. Quanto à diferença na implementação das práticas pelas organizações inseridas no universo de UPC, o RBG observa que (BRASIL, 2020c, p. 52 e 22):



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex)

Coordenação-Geral de Controle Externo de Políticas Públicas (Cogep/TCU)

Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdministração)

P. 52-53 (...) é necessário enfatizar que, enquanto algumas organizações menores eventualmente tenham dificuldades em implementar todos os aspectos das práticas sugeridas, organizações maiores e mais maduras irão além das práticas sugeridas neste Referencial, desenvolvendo outras práticas, conforme suas características institucionais, exigências legais e necessidades apresentadas pelos resultados pretendidos e riscos enfrentados.

P. 22 Por isso, recomenda-se que cada organização observe a natureza do seu negócio, o contexto no qual se encontra inserida, seus objetivos mais relevantes e os riscos a eles associados, e **implemente as práticas de governança com formato e nível de complexidade** adequados para o alcance daqueles e tratamento destes, de acordo com a sua realidade, **evitando a implementação de controles cujos custos superam os possíveis benefícios** (art. 14 do Decreto-lei 200/1967) (**grifos nossos**).

1.3. Glossário relacionado às práticas de governança e gestão

18. Para cada prática de governança e de gestão, há um conjunto de termos relacionados. O conjunto de todos os termos e respectivas definições está disponível no glossário de governança, no portal do TCU:

<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/>

19. O glossário é atualizado periodicamente e permite a pesquisa por verbete, por prática e por tema (governança; gestão de pessoas; gestão de TI; gestão de contratações; gestão orçamentária).

1.4. Referências das práticas de governança e gestão

20. O modelo de governança e gestão foi elaborado, inicialmente, com fundamento em referências internacionalmente aceitas na literatura e em julgados do TCU. Com o desenvolvimento do trabalho de indução dessas boas práticas na Administração Pública Federal (APF), várias delas foram positivadas na legislação brasileira, permitindo a ampliação do rol de critérios utilizados. A diversidade dos critérios atende às orientações da INTOSAI (2013, p.7):

Os critérios podem ser gerais ou específicos, com foco no “dever ser” de acordo com as leis, regulamentos ou objetivos; no que é “esperado” de acordo com princípios sólidos, conhecimento científico e melhores práticas; ou naquilo que “poderia ser” (dadas melhores condições).

(...)

Diversas fontes podem ser usadas para identificar critérios, inclusive referenciais de mensuração de desempenho. Os critérios devem ser transparentes quanto às fontes que foram usadas, relevantes e compreensíveis para os usuários, bem como completos, confiáveis e objetivos, no contexto do objeto e dos objetivos de auditoria.

21. As referências são atualizadas periodicamente e podem ser consultadas, por tema e por prática, no Quadro Referencial Normativo (QRN), disponível no portal do TCU: <http://www.tcu.gov.br/govorganizacional/>

2. AVALIAÇÃO DE GOVERNANÇA E GESTÃO

2.1. Histórico

22. Desde 2007, o TCU vem realizando trabalhos para conhecer melhor a situação da governança na administração pública e estimular suas organizações a adotarem as boas práticas recomendadas.

23. Entre os anos de 2007 e 2016, o TCU realizou nove levantamentos de governança e gestão, em quatro temas distintos: tecnologia da informação; pessoas; contratações; governança pública organizacional (Acórdãos 1603/2008; 2308/2010; 2585/2012; 3023/2013; 3117/2014; 2622/2015; 1273/2015; 882/2017; 358/2017, todos do plenário do TCU).

24. Esses trabalhos foram coordenados pelas unidades técnicas responsáveis pelotema, utilizando a metodologia de pesquisa por aplicação de questionários de autoavaliação.

25. Nos intervalos entre os levantamentos, as UT realizaram auditorias para aprofundar as análises em amostras das UPC respondentes (p. ex.: Acórdãos 2212/2015; 2328/2015; 2339/2016 e 2135/2017, todos do plenário do TCU), normalmente na forma de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC).

26. Em 2017, o TCU integrou os quatro temas abordados nesses levantamentos em um só instrumento de autoavaliação, de forma a eliminar redundâncias e possibilitar uma análise mais ampla da governança e da gestão das UPC (TC 026.651/2016-5).

27. No mesmo ano, foi realizado o primeiro levantamento integrado de governança e de gestão, coordenado pela SecexAdministração, contemplando os quatro temas supramencionados (Acórdão 588/2018-TCU-Plenário). No ano seguinte, o questionário integrado foi novamente aplicado (Acórdão 2699/2018-TCU-Plenário), no formato de acompanhamento.

28. Em 2018, percebeu-se que a periodicidade anual de aplicação do questionário de governança era excessiva, considerando-se: o tempo médio requerido pelas organizações para planejar e implementar práticas de governança (que muitas vezes demandam medidas

estruturantes); o esforço do gestor para reunir todas as informações necessárias ao preenchimento do questionário; os recursos empregados pelo Tribunal para a aplicação do questionário, para o tratamento dos dados recebidos e para a elaboração de relatórios individualizados. Decidiu-se então pela periodicidade bienal.

29. Em 2019, uma nova dimensão foi adicionada ao instrumento de autoavaliação: governança e gestão orçamentária.

30. A coleta de informações prevista para 2020 foi adiada para 2021, em virtude da pandemia da doença causada pelo novo coronavírus (COVID-19) e dos seus impactos nas rotinas das organizações públicas.

31. Em 2021, em cumprimento ao disposto no despacho do Exmo. Min Bruno Dantas, o Tribunal autuou processo de acompanhamento (TC 011.574/2021-6) pelo qual obteve o perfil integrado de governança organizacional e gestão públicas de 378 organizações jurisdicionadas.

2.2. Técnica empregada

32. O trabalho de obtenção do perfil integrado de governança e gestão públicas utiliza o método CSA (*Control Self-assessment* ou autoavaliação de controles). É aplicado questionário de autoavaliação às unidades jurisdicionadas, pelo qual procura-se levantar informações acerca da maturidade da governança e da capacidade de gestão dessas organizações.

33. O questionário padronizado é aplicado por meio eletrônico. Conforme a Portaria-Segecex 16/2010, as principais vantagens de utilizar essa técnica de coleta de dados é a possibilidade de contemplar grande número de respondentes com alta dispersão geográfica, com custo relativamente baixo, permitindo realizar análises estatísticas que facilitem a interpretação dos dados e que permitam a comparabilidade entre os grupos de respondentes e o registro de evolução histórica (Brasil, 2010, p. 12).

34. No entanto, assim como possui vantagens, a técnica também possui limitações. O conjunto de limitações e as providências para tratá-las são abordadas na seção 4.2.3.

2.2.1. Estrutura

35. A estrutura do questionário do iGG está fundamentada nas práticas do modelo de autoavaliação (tratado com mais detalhes na seção 3). Essas práticas (descritas com elevado



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex)

Coordenação-Geral de Controle Externo de Políticas Públicas (Cogep/TCU)

Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdministração)

nível de abstração) foram desdobradas em itens de verificação (ou controles) mais objetivos, avaliáveis e auditáveis. As questões são agrupadas pelos temas do modelo:

- a) 1000: Governança pública – Liderança;
- b) 2000: Governança pública – Estratégia;
- c) 3000: Governança pública – Controle;
- d) 4100: Gestão de pessoas;
- e) 4200: Gestão de tecnologia e da segurança da informação;
- f) 4300: Gestão de contratações; e
- g) 4400: Gestão orçamentária.

36. Os temas contêm as questões relacionadas às práticas mostradas nas figuras 3 e 4. Cada página do questionário eletrônico é destinada a uma prática.

37. O respondente tem a opção de salvar suas respostas e retomar o preenchimento depois, e de imprimir em formato PDF o questionário preenchido. O sistema não permite o envio eletrônico das respostas sem preenchimento de todas as questões.

38. Antes de iniciar o preenchimento do questionário, o respondente tem acesso à mensagem de boas-vindas e ao documento intitulado “instruções de preenchimento”, pelo qual obtém orientações sobre interpretação da escala de respostas, sobre como enviar o questionário, e direcionamento para os documentos de suporte: FAQ, glossário e referências (ver seção 4.2.3). Há ainda a informação de e-mail para contato com a equipe do TCU.

39. O questionário é aplicado de forma eletrônica, mas fica disponível em (formato PDF e DOC) no portal do TCU:

<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/>

40. O questionário em formato PDF apresenta, abaixo de cada questão, os termos a ela relacionados, que podem ser consultados no glossário (abordado na seção 3.1).

2.2.2. Tipos de perguntas e escala de respostas

41. Como resposta às questões, as organizações declaram o nível de adoção decada uma das práticas de governança e de gestão sugeridas no modelo.

42. As perguntas iniciais são do tipo fechadas, com resposta única do tipo “escala gradativa de adoção”. Dependendo da resposta selecionada, são abertas ao respondente questões adicionais do tipo “sim ou não”, além de campo de texto livre para outros esclarecimentos.

43. As perguntas iniciais utilizam a seguinte escala gradativa de adoção: “não adota”, “há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la”, “não se aplica”, “adota em menor parte”, “adota parcialmente” e “adota em maior parte ou totalmente”.

44. Caso o respondente selecione a opção “não se aplica”, “adota parcialmente” ou “adota em grande parte ou totalmente”, é aberto campo adicional de texto livre e de preenchimento obrigatório para a indicação da evidência que comprove a resposta declarada ou para a apresentação da justificativa do “não se aplica”.

45. As opções de resposta citadas no item 43 abrem também (para a maior parte das questões) o segundo grupo de perguntas, do tipo “sim-não”, que dizem respeito aos elementos evidenciais da adoção da prática.

46. Cabe esclarecer que a ferramenta utilizada para aplicação do questionário não permite *uploads* de documentos, apenas a indicação das evidências e dos links de acesso.

47. As orientações acerca da escala de respostas estão reunidas no documento intitulado “instruções de preenchimento do questionário”, disponível no portal do TCU:

<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/>

48. Para orientar as respostas, são utilizadas faixas de percentuais (categorias) de adoção de prática, a fim de que os respondentes possam categorizar sua organização com mais facilidade nas opções disponíveis. As faixas adotadas (com inspiração na norma ABNT ISO/IEC 15504-2/2008, atualmente cancelada) são as seguintes:

- a) Não adota (0% de adoção);
- b) Adota em menor parte (acima de 0% e menos de 15% de adoção);
- c) Adota parcialmente (entre 15% e menos de 85% de adoção); e
- d) Adota em maior parte ou totalmente (acima de 85% de adoção).

49. Observe-se que a faixa de 15% a 85% é intencionalmente larga, pois foi percebido que o detalhamento dessa faixa aumentaria desnecessariamente o custo de decisão dos

respondentes (poderia induzi-los a gastar tempo para medir com precisão a adoção da prática) e ainda aumentaria a variância e subjetividade do questionário. O entendimento foi no sentido de que é mais fácil para o respondente discernir que "faz muito" ou que "faz pouco". A organização que responde que "adota parcialmente" provavelmente entende que não está na faixa inicial, mas também não pode ser considerada em nível avançado.

50. Percebe-se que a separação das faixas mais decisivas (menor e maior parte) é bem ampla, de modo a demarcar com mais clareza aquela organização que assume ainda estar no estágio inicial e aquela que se considera em nível aprimorado de adoção da prática de governança ou de gestão. Quem marca "parcialmente" não está mensurando exatamente 16% ou 84%, mas está afirmando que não é iniciante nem avançado.

51. Cabe mencionar que, de modo geral, as organizações respondentes apreciam essa diferenciação ampla entre as faixas, conforme observado no conjunto de trabalhos anteriores (ver seção 4.1). Além disso, os testes estatísticos realizados a cada trabalho têm mostrado que a escala está funcionando como esperado para esse tipo de avaliação. Em 2017, a equipe da Universidade de Brasília (UnB) que participou da revisão do questionário considerou a escala satisfatória após os testes realizados (ver seção 4.3.3).

2.2.3. Suporte de primeiro e segundo níveis

52. O suporte de primeiro nível é o conjunto de documentos, disponíveis no portal do TCU, que compõem o primeiro apoio (linha de frente) que o gestor consultará para tirar dúvidas relacionadas não somente ao questionário, mas ao trabalho com um todo. Correspondem às instruções de preenchimento, à FAQ, ao Quadro Referencial Normativo (QRN) e ao glossário, sendo essenciais para reduzir a subjetividade do questionário e assim aumentar a precisão das respostas e dos índices gerados.

53. As instruções de preenchimento são o documento de que trata o item 38.

54. A FAQ (*Frequently Asked Questions*) contém as principais dúvidas recorrentes com relação ao trabalho, em especial ao preenchimento do questionário de governança, e respectivas respostas.

55. O glossário é o documento que traz a definição dos termos utilizados no questionário. Esse documento é essencial para evitar a ambiguidade desses verbetes e conseqüentemente a ambiguidade de interpretação das perguntas, que reduz a qualidade das respostas (ver seção 3.1).

56. O Quadro Referencial Normativo (QRN) é o conjunto de páginas *web* disponibilizadas no Portal TCU, com o objetivo de ser um arcabouço das principais referências relacionadas às práticas de governança e gestão do modelo (ver seção 19).

57. O suporte de segundo nível é realizado por meio da caixa de e-mail institucional governancapublica@tcu.gov.br, diretamente pela equipe do TCU responsável pela coordenação do trabalho.

2.3. Limitações metodológicas e medidas de mitigação adotadas

2.3.1. Viés na formulação das perguntas

58. A primeira limitação metodológica diz respeito ao viés na formulação das perguntas. A Portaria-Segecex 16/2010 alerta que as perguntas formuladas podem trazer, “de forma implícita, a estrutura de entendimento do fenômeno pela equipe de auditoria” (BRASIL, 2010). Dessa forma, o instrumento de coleta de dados pode refletir o ponto de vista do avaliador, além disso as perguntas podem ser interpretadas de maneira diversa pelos diferentes respondentes do questionário. O normativo então orienta que (BRASIL, 2010, p. 7):

Essas limitações podem ser reduzidas por intermédio de um bom diagnóstico da situação, realizado durante a fase de planejamento, inclusive com consulta a especialistas, gestores, servidores e beneficiários. Outra providência é a equipe submeter o questionário à avaliação de especialistas no tema da pesquisa que possam validar as perguntas. Por fim, o instrumento de coleta deve ser testado com especialistas e colegas auditores e durante o teste piloto da auditoria para que sejam identificadas falhas na construção do questionário.

59. Para reduzir o viés na formulação das perguntas, o questionário do iGG tem sido, ao longo dos anos, testado e submetido a amplo processo de validação por especialistas internos e externos ao TCU e por gestores.

60. Como relatado na seção 4.1, foram realizados onze levantamentos deste tipo, dois deles envolvendo, simultaneamente, todas as temáticas avaliadas no iGG (com exceção da gestão orçamentária, incluída somente em 2019). Além disso, como mencionado no item 25, ocorreram auditorias cujos resultados subsidiaram o aprimoramento das questões. Esses vários testes ampliaram o conhecimento sobre os objetos em análise.

61. Em 2014, as temáticas de governança organizacional e de gestão de contratações foram submetidas a processo de revisão e validação, durante os meses de maio a agosto, envolvendo grupos focais, reuniões com representantes de organizações federais (Casa Civil, AGU, CGU, Ministério da Fazenda etc.), e a realização de dois painéis de referência com

gestores e especialistas do TCU e dos 28 tribunais de contas que participaram do trabalho (Acórdão 1.273/2015-TCU-Plenário).

62. Em 2017, a integração das temáticas em um só instrumento de autoavaliação foi realizada com a supervisão da Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec/TCU), e a participação do Centro de Estudos Avançados de Governo e Administração Pública da Universidade de Brasília (CEAG/UnB) (TC 026.651/2016-5), o qual realizou testes de aplicação do questionário com amostra de gestores.

63. Em 2019, o questionário integrado foi revisado e validado (TC 003.870/2019-7). Primeiramente, executou-se o procedimento estatístico de análise de componentes principais (PCA) para cada uma das questões com os dados do último trabalho (2018). A partir da análise, foram identificados os problemas de colineariedade, permitindo a eliminação de perguntas e/ou combinações entre elas. Além disso, a análise PCA permitiu identificar perguntas que pouco se harmonizavam em seus contextos (baixa multicorrelação), indicando que tiveram maior ruído na resposta e, assim, corrigir os seus textos ou, ainda, excluí-las do questionário.

64. Após a primeira correção com abordagens estatística e semântica, as unidades técnicas do TCU (UT) responsáveis por temas do questionário conduziram internamente etapa de revisão. Nessa etapa, foram revistas as subquestões adicionais, do tipo “sim/não”, que complementam a questão principal. Foi dada maior granularidade às subquestões, de forma a melhorar a compreensão acerca da prática avaliada.

65. Encerradas as duas primeiras etapas de revisão, foram realizados sete painéis de referência, com a participação de gestores e especialistas. Na oportunidade, foi validada também a nova dimensão do questionário “gestão orçamentária”, conduzida pela SecexAdministração com a contribuição da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) e de representantes da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério da Economia (SOF) e da Casa Civil da Presidência da República (CC-PR).

66. Em 2020, durante a elaboração da 3ª edição do RBG (TC 028.209/2020-6), as práticas de governança pública organizacional (que fundamentam as questões do iGG nesse tema) foram revisadas. Foi constituído grupo de trabalho para a revisão por especialistas internos ao TCU, com participação da Semec e da Seplan. Posteriormente, o documento foi submetido à etapa de revisão por especialistas externos ao TCU: grupo formado por 24 acadêmicos e gestores com notório conhecimento e experiência no tema.

67. Somados à revisão e validação supracitadas, há controles compensatórios para mitigar o viés da interpretação das perguntas: os suportes de primeiro e segundo níveis (abordados na seção 4.2.3).

2.3.2. Validade das respostas

68. A segunda limitação trata da validade das respostas, pois os dados informados pelos gestores podem não corresponder à realidade da governança organizacional e de gestão em suas organizações.

69. A validade dos dados informados no questionário do iGG é uma preocupação importante. Tal validade só pode ser diretamente aferida por meio de auditorias de campo, especialmente desenhadas para esse fim, o que seria bastante oneroso se fossem realizadas com a mesma frequência e escopo em que ocorrem as autoavaliações.

70. Por este motivo, a equipe optou por adicionar quatro procedimentos com vistas a aumentar a riqueza de informação e reduzir a probabilidade de superestimação de autoavaliação:

a) Procedimento 1 - na ocorrência de respostas “adota parcialmente” ou “adota em grande parte ou totalmente”, optou-se por exigir do respondente o preenchimento de campo adicional de texto livre e preenchimento obrigatório para a indicação da evidência auditável que comprove a resposta declarada;

b) Procedimento 2 - na ocorrência de resposta “não se aplica”, o respondente deve informar se a inaplicabilidade é derivada de impedimento legal, de custo-benefício desfavorável ou de outras razões, as quais devem ser explicitadas em texto livre. Essas justificativas são avaliadas individualmente pelos membros da equipe do TCU, podendo tais razões serem rejeitadas, diminuindo a nota da organização naquele item, caso em que a resposta é alterada para “não adota”;

c) Procedimento 3 - na ocorrência dos tipos de resposta citados no procedimento 1, a maior parte das questões (104 das 114 questões) exige também o preenchimento de subquestões adicionais, do tipo “sim/não”, chamadas de questões TipoX, que são testes de consistência das respostas (perguntas que complementam a principal), pois dizem respeito aos detalhes evidenciais da adoção da prática. Nesses casos, na fase de tratamento de dados, o não preenchimento das questões TipoX consideradas obrigatórias para caracterizar a adoção da prática implica no desconto de nota da questão inteira. No caso extremo de não marcação de

nenhuma TipoX, o desconto de nota leva a questão ao patamar de nota da resposta “Adota em menor parte”, que é a alternativa de resposta mais elevada que não exige a marcação de questões TipoX; e

d) Procedimento 4 – todas os dados coletados no iGG tornaram-se públicos e são disponibilizados em formato aberto na internet (acórdãos 588/2018 e 1718/2018, ambos do Plenário do TCU). A publicação das informações incentiva o controle social e a utilização dos dados em estudos acadêmicos, o que tem sido comum desde que os resultados individuais passaram a ser divulgados no site do TCU para amplo acesso aos interessados.

2.3.3. Viés na coleta e na análise das informações

71. A terceira limitação aborda o viés na coleta e na análise das informações. Para reduzir este risco, a Portaria-Segecex 16/2010 recomenda ter cuidados na seleção de amostra representativa, e desconsiderar evidências pouco consistentes (Brasil, 2010, p. 7).

72. Os cuidados na seleção da amostra são abordados na seção 5.1. Todas as UPCs são selecionadas (excluindo-se as discriminadas no item 82; e encaminham suas respostas, por força do art. 58, incisos V e VI, da Lei 8.443/1992.

73. As técnicas empregadas na análise de dados são explicitadas na seção 6.1 e no documento “Método de cálculo dos indicadores” disponível em:

<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/>

2.4. Autosserviço para avaliação voluntária

74. Desde o primeiro ciclo de aplicação do questionário integrado, em 2017, organizações que não compõem a lista oficial de respondentes (inclusive de outros entes federativos, e organizações do segundo setor) têm solicitado o acesso ao questionário para conhecer o conteúdo e calcular seus indicadores de governança e de gestão.

75. O aumento do número desse tipo de pedido gerou a necessidade de disponibilização de um sistema de autosserviço, pelo qual os interessados pudessem registrar suas respostas e conhecer seus indicadores, independentemente da amostra oficial e de validação pelo TCU.

76. Visando atender tais demandas, foi concebido um sistema sob a forma de “autosserviço”, isto é, serviço de negócio realizado de forma automatizada, de modo a não onerar a equipe do TCU ou aumentar seu esforço de trabalho.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex)

Coordenação-Geral de Controle Externo de Políticas Públicas (Cogep/TCU)

Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdministração)

77. Por meio do autosserviço, a organização voluntária pode responder ao questionário e obter seus indicadores, ficando suas respostas, bem como os índices calculados, sob sua inteira responsabilidade, pois não serão submetidos a qualquer tipo de validação por parte do TCU.

78. O sistema de autoavaliação voluntária está disponível no portal do TCU:

<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/autosservico-igg/>

2.5. Organizações respondentes

2.5.1. Seleção das organizações respondentes

79. A cada ciclo de aplicação do questionário do iGG, é realizada a revisão da lista de organizações respondentes.

80. O Acórdão 976/2019-TCU-Plenário esclareceu que não somente organizações públicas podem ser selecionadas para responder ao questionário de governança e gestão, mas também os demais entes jurisdicionados ao Tribunal.

81. Assim, a cada trabalho, o conjunto de organizações respondentes é composto pelas UPCs listadas na última decisão normativa do TCU que dispõe sobre a lista de unidades prestadoras de contas do exercício corrente.

82. Da lista de UPC são excluídos: departamentos regionais dos serviços sociais autônomos; departamentos regionais dos conselhos de profissões; e fundos (exceto o FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação).

83. Em 2021, foram adicionadas à lista de respondentes do iGG 23 organizações que não são UPC, mas são clientela de Secretarias de Controle Externo (Secex) do TCU, a pedido dessas secretarias. Foram adicionados ainda o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e o Fundo Nacional de Saúde (FNS), a pedido de Secretaria de Macro avaliação Governamental (Semag).

84. Para o FNAS e o FNS foram consideradas apenas as perguntas aplicáveis. Para as demais perguntas, foram consideradas as respostas dos respectivos Ministérios gestores desses fundos.

85. No trabalho realizado em 2021 (TC 011.574/2021-6), restaram 378 organizações respondentes. A tabela está publicada no portal de governança do TCU, no seguinte endereço:



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex)

Coordenação-Geral de Controle Externo de Políticas Públicas (Cogep/TCU)

Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdministração)

<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/>

2.5.2. Grupos

86. Para facilitar a comparabilidade e a análise dos resultados, os respondentes foram classificados nos seguintes grupos:

- a) Administração: direta; indireta; paraestatal;
- b) Poder Estatal: Executivo; Legislativo; Judiciário; Função Essencial à Justiça; Paraestatal;
- c) Natureza jurídica: associação privada; autarquia; empresa pública; fundação; órgão público; serviço social autônomo; sociedade de economia mista;
- d) Especialização da justiça: Justiça do Distrito Federal e Territórios; Justiça do Trabalho; Justiça Eleitoral; Justiça Federal; Justiça Militar;
- e) Área temática: agência reguladora; banco; casa legislativa; conselho profissional; instituição de ensino; instituição de saúde; militar; ministério; ministério público; segurança pública; serviço social autônomo; tribunal de contas; tribunal do judiciário; outra;
- f) Unidade técnica: SecexAdministração; SecexAgroAmbiental; SecexDefesa; SecexDesenvolvimento; SecexEducação; SecexEstatais; SecexFinanças; SecexPrevidência; SecexSaúde; SecexTrabalho; Sefti; SeinfraCom; SeinfraElétrica; SeinfraPetróleo; SeinfraPortoFerrovia; SeinfraRodoviaAviação; SeinfraUrbana; Semag;
- g) Para as estatais (setor da economia): abastecimento; comércio e serviços; comunicações; desenvolvimento regional; energia; financeiro; indústria de transformação; pesquisa e desenvolvimento; petróleo, gás e derivados; portuário; saúde; seguros; transportes;
- h) Para as estatais (grupo econômico): estatais dependentes do Tesouro Nacional; independentes; estatais não dependentes do Tesouro Nacional; grupo Eletrobras; grupo Petrobras;
- i) Para as estatais (universo): ETG empresas dependentes do Tesouro; SF Setor Financeiro; SPE Setor Produtivo Nacional; e
- j) Orcamento: fiscal e da seguridade social; investimento; demais organizações.

87. A consulta dos resultados (abordada com mais detalhes na seção 7.1) poderá ser feita pelos grupos supramencionados ou por combinações desses que o usuário desejar fazer.

2.6. Análise dos dados

2.6.1. Análise das respostas

88. Finalizada a aplicação do questionário, as respostas de cada questão são convertidas em valores numéricos entre 0 e 1, conforme ilustrado na figura 5.

Figura 5 – Atribuição de valores numéricos às categorias das respostas

| | |
|------|---|
| 0 | <ul style="list-style-type: none">• Não adota• Não se aplica (risco não tratado) |
| 0,05 | <ul style="list-style-type: none">• Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la |
| 0,15 | <ul style="list-style-type: none">• Adota em menor parte |
| 0,5 | <ul style="list-style-type: none">• Adota parcialmente |
| 1 | <ul style="list-style-type: none">• Adota em grande parte ou totalmente• Não se aplica (risco tratado) |

Fonte: Elaboração própria.

89. Observa-se que é atribuído maior valor à resposta “Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la” comparado à resposta “Não adota”. O motivo é que a primeira indica a disposição (e a decisão) da liderança da organização em adotar a prática sugerida.

90. No caso de a resposta ser “Não se aplica”, o respondente informa se a inaplicabilidade é derivada de impedimento legal, de custo-benefício desfavorável ou de outras razões, as quais são explicitadas em texto livre e avaliadas individualmente pela equipe do TCU. Assim, de acordo com a pertinência ou não das justificativas apresentadas nas respostas “Não se aplica”, a nota é equiparada às das respostas “Não adota”, “Adota em menor parte”, “Adota parcialmente” ou “Adota em maior parte ou totalmente”, da seguinte forma:

a) justificativas inconsistentes: respostas são equiparadas à resposta “Não Adota”, tendo em vista que a organização permanece exposta ao risco que o controle pretendia mitigar;

b) justificativas consistentes: respostas são equiparadas à resposta “Adota em maior parte ou totalmente”. Entende-se que a organização realizou avaliação de riscos, a qual apontou

a não necessidade do controle sugerido na assertiva, ou mesmo o impedimento de adotá-lo. Nesses casos, a não adoção da prática é a decisão correta do gestor, pois evita a implementação de controles cujos custos superam os possíveis benefícios (Decreto-lei 200/1967, art. 14) ou ainda a adoção de controles legalmente proibidos à organização (CF, art. 37, *caput*); e

c) justificativas inconsistentes por erro de interpretação da escala de respostas: respostas são equiparadas a “Adota em menor parte”, “Adota parcialmente” ou “Adota em maior parte ou totalmente”, a depender do controle declarado no campo de texto livre. Esses são os casos em que a organização não deveria ter selecionado a opção “não se aplica”, tendo em vista que declaram, no campo de justificativa, adotar a prática em algum grau de abrangência.

91. Como explicado no item 42, a maior parte das questões apresenta perguntas adicionais, do tipo “sim/não”, chamadas de questões TipoX. As TipoX só aparecem para o respondente nos casos em que este informe que “Adota parcialmente” ou “Adota em grande parte ou totalmente” a prática sugerida. O não preenchimento das questões TipoX implica em desconto de nota. No caso extremo de não marcação de nenhuma das TipoX de determinada questão, o desconto de nota leva ao patamar da resposta “Adota em menor parte”, que é a alternativa de resposta mais elevada que não exige a marcação de questões TipoX.

92. Assim, o valor final das questões é calculado da seguinte forma:

a) para categorias de respostas com valor 1 (figura 5), o desconto das TipoX nas questões principais varia de 0 a 0,85, sendo 0 quando o respondente marca todas as TipoX, e 0,85 quando não marca nenhuma;

b) para categorias de respostas com valor 0,5 (figura 5), o desconto das TipoX varia de 0 a 0,35, sendo 0 quando o respondente marca todas as TipoX, e 0,35 quando não marca nenhuma; e

c) para categorias de respostas com valor 0,15; 0,05 ou 0 (figura 5), os valores das TipoX são fixados em 0, tendo em vista que os respondentes que selecionam essas categorias de resposta principais não têm de responder às TipoX. Assim, o valor principal permanece inalterado.

93. Calculadas as notas finais das questões, as respostas são classificadas em quatro “estágios de capacidade”: inexpressivo, iniciando, intermediário e aprimorado. Utiliza-se a seguinte lógica:



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex)

Coordenação-Geral de Controle Externo de Políticas Públicas (Cogep/TCU)

Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdministração)

a) Inexpressivo - são classificadas nesse estágio as seguintes respostas: “Não adota”; “Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la”. Essa classificação decorre do fato de que tais respostas declaram a inexistência da prática proposta;

b) Iniciando - nesse estágio, é classificada a resposta “Adota em menor parte”;

c) Intermediário - nesse estágio, é classificada a resposta “Adota parcialmente”;

d) Aprimorado - nesse estágio, é classificada a resposta “Atende em grande parte ou totalmente”.

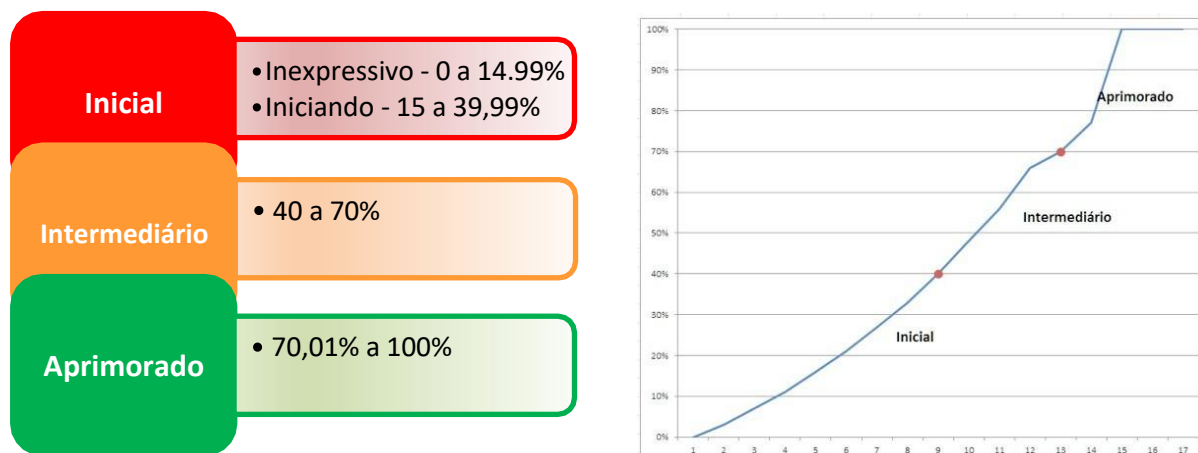
94. As categorias “inexpressivo” e “iniciando” são apresentadas com cores avermelhadas, representando o conceito de capacidade INICIAL, ou seja, todos os casos em que a prática não é adotada de maneira significativa.

95. Os estágios de capacidade são expressos de acordo com os seguintes valores limítrofes:

- a) Valor 0 para o limite inferior da faixa Inicial e, dentro da dessa faixa, os valores menores que 15% são classificados como estágio Inexpressivo;
- b) 0,4 é o limite inferior do estágio de capacidade Intermediário. Assim, as repostas com valores menores que 40% são classificadas no estágio inicial;
- c) Valor de 70% para o limite superior do estágio Intermediário. Então as repostas acima desse valor são classificadas no estágio Aprimorado; e
- d) Valor 1 como limite superior do estágio Aprimorado.

96. A figura 6 ilustra graficamente os limites numéricos dos estágios de capacidade.

Figura 6 – Categorização de respostas e curva exponencial utilizada para definição dos limites



Fonte: Elaboração própria.

2.6.2. Indicadores

97. A apresentação dos estágios de capacidade (figura 6) pode ser feita ao nível de prática, ou agregando-se diversas práticas, a fim de montar indicadores que retratem os diversos fenômenos que estão sendo medidos pelo questionário.

98. Para o cálculo dos diversos indicadores (p. ex.: iGG; iGovTI; iGovContrat; iGovPessoas), é utilizado o método estatístico Análise de Componentes Principais (PCA), extraído-se apenas o primeiro componente principal; e os pesos são obtidos por regressão linear múltipla. Mais detalhes podem ser consultados no documento “Método de cálculo dos indicadores” disponível em:

<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/>

99. Além dos indicadores de cada questão (1111; 1112; 1121; 1122; 1131; 1132 etc.), os principais índices calculados no trabalho do iGG estão apresentados na tabela “Legenda de indicadores”, disponível em:

<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/auditoria-de-governanca/referencial-para-auditoria.htm>

100. Na tabela há um “de-para” dos indicadores calculados em 2021 e dos que foram calculados em 2018.

101. Cabe alertar que os indicadores descritos na tabela “Legenda de indicadores” são os mais comuns, mas as UT que participam do trabalho do iGG (Sefti, Sefip, Selog, SecexAdministração e Semag) podem propor novas formas de agregação para a composição

desses indicadores, e ainda novos indicadores, de acordo com os parâmetros estatísticos observados na amostra. Eventuais mudanças serão atualizadas na tabela e publicadas no portal do TCU.

2.6.3. Alerta no uso dos indicadores

102. Não se recomenda que os indicadores de governança e de gestão sejam utilizados para publicar *rankings* das respondentes, no sentido de ordenar organizações que tenham governança “melhor” ou “pior” que outras.

103. Os indicadores são mensurados a partir de um conjunto mínimo de práticas consideradas pelo TCU como adequadas para tratar riscos comuns em organizações públicas e em outros entes jurisdicionados ao Tribunal. Mas **o propósito do TCU não é o de estimular as organizações a adotarem metas simplistas de aumento desses indicadores**, e sim de alertar para possíveis áreas em que os controles ainda não sejam suficientes frente aos riscos reais enfrentados.

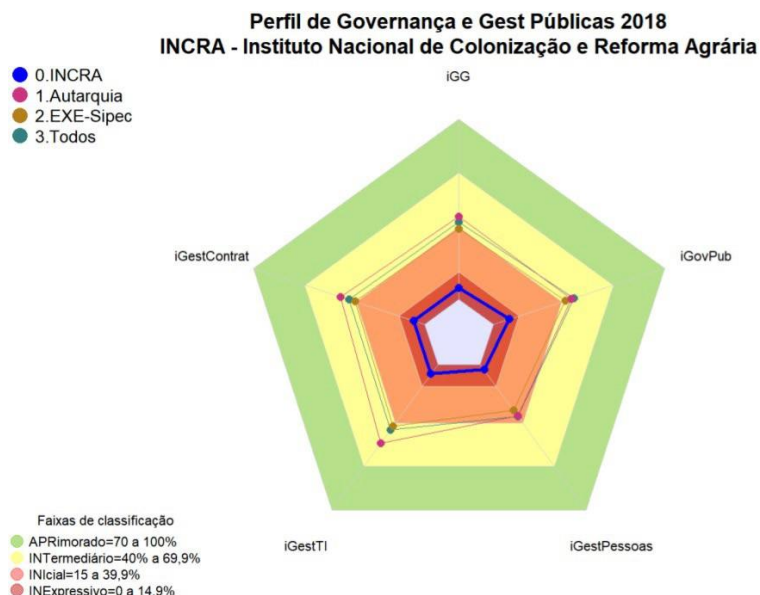
104. Assim, o estímulo que o TCU vem dando é que as organizações avaliem os seus riscos reais (com auxílio, por exemplo, do iGG) e que implementem somente os controles necessários. Como escrito no RBG (Brasil, 2020c, P. 52-53):

P. 52-53: enquanto algumas organizações menores eventualmente tenham dificuldades em implementar todos os aspectos das práticas sugeridas, organizações maiores e mais maduras irão além das práticas sugeridas neste Referencial, desenvolvendo outras práticas, conforme suas características institucionais, exigências legais e necessidades apresentadas pelos resultados pretendidos e riscos enfrentados.

105. É, por exemplo, o caso das organizações do sistema bancário, que são intensamente expostas a riscos e devem ter controles mais rigorosos pelas regras nacionais e internacionais, enquanto uma pequena fundação pública poderia estar exposta a poucos riscos e por isso não precisaria implementar práticas com alto nível de complexidade.

106. Por esse motivo, apesar de todos os dados serem disponibilizados em formato aberto no site do TCU, os relatórios dos respondentes trazem apenas os gráficos comparativos que mostram os resultados em estágios de capacidade, não trazendo explícitas as notas dos indicadores (p. ex.: figura 7). Os gráficos permitem que os gestores visualizem os estágios de capacidade de suas organizações comparados aos demais do mesmo segmento de atuação, para que não fiquem autorreferenciados, mas não mostram as notas individuais.

Figura 7 – Exemplo de gráfico dos relatórios individuais dos respondentes



Fonte: Devolutiva do INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) do iGG 2018.

3. ACESSO AOS RESULTADOS DA AVALIAÇÃO

3.1. Dados publicados no Portal TCU

107. Para disponibilizar os resultados do iGG a todos os interessados, foram publicadas três planilhas no Portal de Governança do TCU ([Levantamento de governança | Portal TCU](#)):

a) Tabela dinâmica dos dados brutos: apresenta todos os dados brutos e indicadores calculados. Por meio dela, o usuário pode consultar as respostas das organizações (já convertidas em valores numéricos), e todos os indicadores por respondente. Além disso, pode utilizar os recursos de tabela dinâmica do Excel para analisar os dados por meio de comparações e gerar gráficos;

b) Tabela de respostas brutas: apresenta as respostas das organizações a todas as perguntas do questionário do iGG, antes da conversão em valores numéricos; e

c) Tabela de legenda dos indicadores: apresenta a legenda e comparativos dos indicadores de 2018 e 2021, bem como dos questionários aplicados nesses dois anos.

3.2. Relatórios individualizados

108. As organizações respondentes acessam os seus resultados por meio dos relatórios individuais.

109. Esses relatórios são publicados na internet, no Portal de Governança do TCU ([Levantamento de governança | Portal TCU](#)), e contêm os gráficos dos indicadores mostrando os resultados da organização, da média do grupo a que organização pertence e da média do conjunto total de respondentes.

110. Tais informações podem ser utilizadas pelos gestores como subsídio ao planejamento de ações de melhoria em governança e gestão em suas organizações.

4. FORMAS DE UTILIZAÇÃO DOS RESULTADOS

4.1. Conhecimento do universo de controle e seleção de objetos de controle

111. O art. 16 da Resolução TCU 308/2019 dispõe que “a proposta de fiscalização será elaborada com base em critérios de risco, materialidade, relevância e oportunidade”.

112. Nesse sentido, o Manual de Orientações para Seleção de Objetos e Ações de Controle orienta que, para tornar viável a aplicação dos critérios, faz-se necessário reunir informações acerca do universo e dos objetos de controle, como desempenho e vulnerabilidades (BRASIL, 2016b, p. 14). O conhecimento do universo é posto como a primeira etapa do processo de seleção, em que são citados os índices construídos pelo TCU sobre governança e gestão como opções para prospecção de dados (BRASIL, 2016b, p. 19-20).

113. Para que os resultados do iGG possam ser utilizados como subsídio à seleção de objetos, o auditor precisa compreender o que os indicadores representam, para que possa identificar os indícios de problemas. Para isso, foi disponibilizada, no portal do TCU, a tabela “Legenda de indicadores” (conforme explicado no item 107).

114. O Manual de Orientações para Seleção de Objetos e Ações de Controle sugere a análise combinada entre os indicadores e outros fatores como, por exemplo, os valores consignados em orçamento (BRASIL, 2016b, p. 21). Dessa forma, foi sugerido, no Apêndice A deste manual, um método para estimar o Poder de Compra (PC) das organizações, para fins comparativos.

115. O auditor poderá fazer ainda outras análises de orçamento que julgar convenientes para a comparação com os indicadores (como por exemplo, cálculo de despesas com pessoal e encargos sociais; cálculos de despesas orçamentárias com *softwares*, dentre outros). Cite-se, como exemplo, a análise realizada pela Sefip, constante do anexo A do Manual de Orientações para Seleção de Objetos e Ações de Controle (BRASIL, 2016b, p. 33-34).

116. As análises podem contemplar uma organização em específico ou grupos de organizações. Com a tabela dinâmica dos dados brutos (ver item 107), o auditor pode extrair informações, por exemplo, sobre os indicadores de gestão de contratações das universidades, ou do grupo da justiça do trabalho, ou da clientela da Secex e assim por diante.

4.2. Análise comparativa com o conteúdo dos relatórios de gestão

117. Como citado nos itens 4 e 5, o relatório de gestão na forma de relato integrado da UPC deve conter os elementos dispostos no anexo II da DN 187/2020, que trata das prestações de contas anuais.

118. O referido documento dispõe que a UPC relate as medidas adotadas em decorrência das oportunidades de melhoria reveladas pelos indicadores de governança e de gestão levantados pelo TCU. Então, para cada indicador informado na devolutiva do iGG, a organização informará a evolução ou inaplicabilidade, com base em gestão de riscos.

119. Por óbvio, as informações acerca de governança e gestão não ficam limitadas à declaração supracitada. Pelo contrário, o conteúdo do relatório de gestão prevê que a UPC demonstre como a governança está contribuindo para a geração de valor público (em conformidade com o art. 8º § 3º da IN-TCU 84/2020).

120. Ao comparar o anexo II da DN com as práticas abordadas no questionário do iGG, observa-se que os conteúdos estão diretamente relacionados. Por exemplo, para identificar os principais riscos organizacionais e informá-los em atendimento ao terceiro tópico do relatório de gestão (riscos, oportunidades e perspectivas), a UPC precisaria ter implementado a prática 2110 (gerir riscos), especificamente o aspecto abordado na questão 2114 (gestão de riscos críticos). Outro exemplo: informar a estrutura de governança (visão geral organizacional) requer o prévio estabelecimento do modelo de governança (prática 1110, questão 1111).

121. Assim, as respostas à autoavaliação refletirão na completude e na conformidade das informações que serão prestadas no relatório de gestão. Cada tópico do relatório representa produtos da implementação de práticas de governança ou gestão.

122. Os resultados do questionário podem, portanto, auxiliar o auditor na seleção do conjunto de informações que serão avaliadas nos relatórios de gestão das organizações da clientela.

123. A deficiência nas práticas de governança e gestão somada à ausência ou incompletude de informações no relatório de gestão podem ensejar recomendações para que a UPC adote os controles sugeridos no iGG (em conformidade com o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020).

124. Para auxiliar na análise, foram calculados os seguintes indicadores (para uso do público interno do TCU) no trabalho realizado em 2021:

a) MonDesempenho: capacidade em monitorar o desempenho e de assegurar a continuidade do negócio;

b) ContCorreição: capacidade em garantir legalidade, legitimidade, economicidade e transparência na aplicação dos recursos públicos;

c) EstrutOrg: definição e divulgação da estrutura organizacional;

d) Publica: Publicação de conteúdo mínimo exigido por lei;

e) RequisitosPortal: atendimento aos requisitos estabelecidos no § 3º do art. 8º da Lei de Acesso à Informação; e

f) iPC: capacidade em prestar contas.

125. Além disso, foi disponibilizado, no Portal do TCU, o documento “Práticas x Conteúdo do relatório de gestão”:

https://portal.tcu.gov.br/en_us/governanca/governancapublica/organizacional/auditoria-de-governanca/matrizes-de-auditoria.htm

4.3. Auditoria de governança

126. Como explicado na seção 4.3, apesar de todas as medidas de mitigação de riscos adotadas, a pesquisa por meio de questionário de autoavaliação possui limitações (principalmente por basear-se nas autodeclarações dos participantes), nem sempre alcançando a asseguarção razoável típica de trabalhos de auditoria. Apesar disso, o iGG é uma excelente estratégia de controle, visto que estimula a melhoria das organizações e apresenta custo-benefício bastante favorável, especialmente ao se considerar que o trabalho abrange a totalidade das UPC e contempla, além da governança, quatro dimensões de gestão.

127. De todo modo, a UT pode vir a necessitar de informações mais aprofundadas acerca de determinada organização ou grupo de organizações da sua clientela. Para atender a essa

necessidade, foram disponibilizadas, no portal do TCU, matrizes de planejamento e de possíveis achados (riscos mapeados) relacionadas ao modelo de autoavaliação, de forma a subsidiar auditorias para avaliação de governança organizacional:

<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/auditoria-de-governanca/matrizes-de-auditoria.htm>

128. Para a elaboração dessas matrizes, foram consultados processos de fiscalização realizados pelo TCU nos temas avaliados e manuais publicados pelo Tribunal, como, por exemplo, o de “Avaliação da Maturidade da Gestão de Riscos”, além da Estrutura Internacional de Práticas Profissionais de Auditoria Interna (IPPF) e as demais referências das práticas do modelo (ver seção 3.2).

129. Naturalmente, os procedimentos de auditoria e possíveis achados elencados nas matrizes não são exaustivos. Assim, considerando o tempo disponível e outras limitações de recursos, ficará a critério de cada UT decidir a profundidade das suas análises e, portanto, quais conjunto de práticas ou riscos irá abordar e os procedimentos que irá executar.

130. Cabe alertar que, caso a organização respondente tenha declarado no questionário que adota determinada prática parcialmente, em grande parte ou totalmente, ela terá indicado num campo em aberto as evidências da resposta. As informações preenchidas nesse campo poderão ser consultadas na tabela de respostas brutas (ver item 107). Dessa forma, antes de requerer qualquer documento da organização, é importante que se verifique, na tabela, se já foi informado o *link* para acesso ao documento. Por isso, em todas as matrizes, a referida tabela está sendo citada como fonte para consultar a declaração do respondente e ainda possíveis evidências da implantação da prática.

131. Se a organização já tiver declarado a não implementação da prática, não será necessária validação adicional. Nesses casos, sugere-se confirmar diretamente com a organização se houve evolução da situação informada no último questionário, e seguir as orientações constantes nas matrizes para verificação da ocorrência de incidentes de riscos, de forma a subsidiar encaminhamentos no sentido de que a organização incorpore as boas práticas, considerando os incidentes de risco observados.

132. Se for observado, nos trabalhos de campo, que a declaração da organização não corresponde à realidade, deve ser determinado a ela que corrija as respostas informadas no questionário de governança.

133. Ademais, para a tomada de decisão acerca dos possíveis encaminhamentos resultantes do trabalho (ciência, recomendação, determinação com previsão de plano de ação etc.), orienta-se que a equipe de fiscalização:

a) Consulte os critérios da prática em análise, para confirmar se há previsão legal de implementação da prática para o tipo de organização objeto da auditoria (ver seção 3.2);

b) Consulte a pesquisa integrada no portal do TCU para verificar se já houve encaminhamento do Tribunal para essa organização no sentido de adoção da prática;

c) Pesquise se já houve orientação dos órgãos governantes superiores (OGS) dessas UPCs nos temas relacionados para implementar a prática (por exemplo, no SIASG Comunica; instruções normativas das secretarias do Ministério da Economia; resoluções do CNJ).

134. Cabe alertar que, conforme preconizado pelo art. 7º III da Resolução-TCU 315/2020, “não devem ser formuladas determinações para implementação de mecanismos de controle interno, governança e gestão, exceto os exigidos por lei ou norma e que demandem implantação imediata”. Assim, a adoção das práticas de governança e gestão deve ser recomendada, de forma a “contribuir para o aperfeiçoamento da gestão e dos programas e ações de governo, em termos de economicidade, eficiência e efetividade, cabendo à unidade jurisdicionada avaliar a conveniência e a oportunidade de implementá-las” (art. 11 da Resolução-TCU 315/2020).

4.4. Monitoramento contínuo da gestão

135. Para as atividades de monitoramento da gestão da sua clientela, são possíveis três cenários (não exaustivos) em que as UTs podem usar os indicadores de governança e gestão:

a) 1º cenário: a UT já identificou irregularidades ou impropriedades na gestão de determinada UPC e gostaria de investigar se esses incidentes poderiam ter sido evitados ou ter seus impactos e/ou probabilidade reduzidos com a implementação das práticas elencadas no questionário do iGG. Nesse caso, a UT pode consultar as matrizes de planejamento e possíveis achados (ver item 127) e identificar se os incidentes de risco que ocorreram estão relacionados a uma ou mais práticas; e, paralelamente, consultar, na tabela dinâmica de dados brutos, se a organização apresenta nível de capacidade inicial ou inexpressivo nessas práticas.

b) 2º cenário: a UT identificou, por meio da tabela dinâmica de dados brutos, um conjunto de práticas nas quais a UPC apresenta estágio de capacidade inicial ou inexpressivo.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex)

Coordenação-Geral de Controle Externo de Políticas Públicas (Cogep/TCU)

Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdministração)

Nesse caso, a UT pode executar parte dos procedimentos expostos nas matrizes de planejamento (ver item 127) para avaliar se os riscos relacionados à prática em que a UPC está deficiente e seus efeitos estão se materializando na organização e são materialmente relevantes.

c) 3º cenário: a UT consultou a tabela dinâmica de dados brutos e identificou um conjunto de UPCs de mesmo segmento de atuação que estão apresentando estágios de capacidade inicial ou inexpressivo numa mesma prática, conjunto de práticas ou indicador. Nesse caso, a UT pode selecionar amostra das UPCs e executar parte dos procedimentos expostos nas matrizes de planejamento (ver item 127) para avaliar se os riscos (ou seus efeitos) relacionados à(s) prática(s) em que as UPCs estão deficientes ocorrem na organização e são materialmente relevantes. Se ainda não houver orientação geral do OGS dessas UPCs para implementar a prática, avaliar a oportunidade de recomendar ao OGS que adote medidas para estimular a implementação desses controles por parte das organizações incluídas na sua esfera de atuação.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex)

Coordenação-Geral de Controle Externo de Políticas Públicas (Cogep/TCU)

Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdministração)

Referências

| |
|---|
| ABNT. Associação Brasileira de Normas Técnicas. ABNT NBR ISO/IEC 15504-2 , 2008. Tecnologia da informação: avaliação de processo (Cancelada em 22/05/2015). |
| BRASIL. [Constituição (1998)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 . Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm . Acesso em: 25 ago. 2021. |
| BRASIL. Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967 . Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-lei/del0200.htm . Acesso em: 25 ago. 2021. |
| BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST/ME). Manual Técnico do Programa de Dispêndios Globais , 2020d. Disponível em: https://siest.planejamento.gov.br/novopdg/public/manuais/Manual_PDG_08_2020.pdf . Acesso em: 23 ago. 2021. |
| BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Orçamento Federal (SOF/ME). Manual Técnico do Orçamento , 2021. Disponível em: https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2021 . Acesso em: 23 ago. 2021. |
| BRASIL. Secretaria de Orçamento Federal (SOF). Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Portaria Interministerial SOF/STN 163, de 4 de maio de 2001 (alterada pela Portaria Conjunto STN/SOF/ME, de 11 de fev. 2021). Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/legislacao-sobre-orcamento/arquivos/copy_of_portariainterm1632001.pdf . Acesso em: 23 ago. 2021. |
| BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional (STN/MF). Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público . Brasília, DF: 8ª ed., 2019. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2019/26 . Acesso em: 23 ago. 2021. |
| BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional (STN/MF). Instrução Normativa 3, de 9 de janeiro de 2020 . Apresenta os principais conceitos relacionados à habilitação e utilização do Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI. Disponível em: https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-n-3-de-9-de-janeiro-de-2020-248563297 . Acesso em: 23 ago. 2021. |
| BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1273/2015-TCU-Plenário , 2015b. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1273%2520ANOACORDAO%253A2015/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520 . Acesso em: 23 ago. 2021. |
| BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1603/2008-TCU-Plenário , 2008. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1603%2520ANOACORDAO%253A2008/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520 . Acesso em: 23 ago. 2021. |

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex)

Coordenação-Geral de Controle Externo de Políticas Públicas (Cogep/TCU)

Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdministração)

| |
|---|
| BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1718/2018-TCU-Plenário , 2018c. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/acordao-completo . Acesso em: 23 ago. 2021. |
| BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2135/2017-TCU-Plenário , 2017c. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/acordao-completo . Acesso em: 23 ago. 2021. |
| BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2212/2015-TCU-Plenário , 2015c. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/acordao-completo . Acesso em: 23 ago. 2021. |
| BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2308/2010-TCU-Plenário , 2010b. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/acordao-completo . Acesso em: 23 ago. 2021. |
| BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2328/2015-TCU-Plenário , 2015d. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/acordao-completo . Acesso em: 23 ago. 2021. |
| BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2339/2016-TCU-Plenário , 2016. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/acordao-completo . Acesso em: 23 ago. 2021. |
| BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2585/2012-TCU-Plenário , 2012. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/acordao-completo . Acesso em: 23 ago. 2021. |
| BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2622/2015-TCU-Plenário , 2015. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/acordao-completo . Acesso em: 23 ago. 2021. |
| BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2699/2018-TCU-Plenário , 2018. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/acordao-completo . Acesso em: 23 ago. 2021. |
| BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 3023/2013-TCU-Plenário , 2013b. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/acordao-completo . Acesso em: 23 ago. 2021. |
| BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 3117/2014-TCU-Plenário , 2014. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/acordao-completo . Acesso em: 23 ago. 2021. |
| BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 358/2017-TCU-Plenário , 2017b. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/acordao-completo . Acesso em: 23 ago. 2021. |
| BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 588/2008-TCU-Plenário , 2018b. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/acordao-completo . Acesso em: 23 ago. 2021. |
| BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 882/2017-TCU-Plenário , 2017. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/acordao-completo . Acesso em: 23 ago. 2021. |
| BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 976/2019-TCU-Plenário , 2019b. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/acordao-completo . Acesso em: 23 ago. 2021. |
| BRASIL. Tribunal de Contas da União. Decisão Normativa 187, de 9 de set. 2020 . Divulga a relação das unidades prestadoras de contas (UPC) e estabelece os elementos de conteúdo do relatório de gestão. Brasília: TCU, 2020b. Disponível em: |



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex)

Coordenação-Geral de Controle Externo de Políticas Públicas (Cogep/TCU)

Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdministração)

| |
|--|
| <p>https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-e-relatorios-de-gestao/normas-e-orientacoes-para-contas-do-exercicio-de-2020-e-seguintes.htm. Acesso em: 23 ago. 2021.</p> |
| <p>BRASIL. Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa 84, de 22 de abr. 2020. Estabelece normas para a tomada e prestação de contas dos administradores e responsáveis da administração pública federal, para fins de julgamento pelo Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, 2020. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-e-relatorios-de-gestao/normas-gerais-para-as-prestacoes-de-contas.htm. Acesso em: 23 ago. 2021.</p> |
| <p>BRASIL. Tribunal de Contas da União. Orientações para Seleção de Objetos e Ações de Controle, 2016b. Disponível em: file:///D:/igg2020/Roteiro_uso_indicadores/manuais%20e%20normas/Selecao_objetos_acoes_controle.pdf. Acesso em: 23 ago. 2021.</p> |
| <p>BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plano Estratégico: 2019-2025. Brasília: TCU, 2019. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/plano-estrategico-2019-2025.htm. Acesso em: 23 ago. 2021.</p> |
| <p>BRASIL. Tribunal de Contas da União. Portaria-Segecex 16, de 14 de mai. 2010: Técnica de Pesquisa para Auditorias. Brasília, DF: TCU, 2010. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/controle-externo/normas-e-orientacoes/tecnicas-estudos-e-ferramentas-de-apoio/. Acesso em: 23 ago. 2021.</p> |
| <p>BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial Básico de Governança: aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública. Brasília, DF: TCU, 2013. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/D3/12/6D/E3/E2B0F410E827A0F42A2818A8/2624038.PDF. Acesso em: 23 ago. 2021.</p> |
| <p>BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial Básico de Governança: para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU. Brasília, DF: TCU, 3ª ed., 2020c. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/governanca-no-setor-publico/publicacoes.htm. Acesso em: 23 ago. 2021.</p> |
| <p>BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial para avaliação de governança em políticas públicas. Brasília, DF: TCU, 2014b. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/politicas-publicas/. Acesso em: 23 ago. 2021.</p> |
| <p>BRASIL. Tribunal de Contas da União. Resolução TCU 308, de 13 de fev. de 2019, 2019c. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/at-normativo/*/TIPO:%22Resolu%C3%A7%C3%A3o%22%20NUMATO:308%20NUMANOATO:2019/DTRELEVANCIA%20desc,NUMATO%20desc/0/%20. Acesso em: 23 ago. 2021.</p> |
| <p>BRASIL. Tribunal de Contas da União. Resolução TCU 315, de 22 de abr. de 2020, 2020d. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/at-normativo/*/TIPO%253A%2528Resolu%25C3%25A7%25C3%25A3o%2529%2520NUMATO%253A315%2520NUMANOATO%253A2020/score%2520desc/0/%2520?uuid=c9c40470-036c-11eb-9e3e-0b444d5ab609. Acesso em: 23 ago. 2021.</p> |
| <p>HAIR, J. F.; BLACK, W. C.; BABIN, B. J.; ANDERSON, R. E.; TATHAM, R. L. Análise multivariada de dados. 6. ed. - Porto Alegre: Bookman, 2009.</p> |
| <p>INTOSAI. International Organization of Supreme Audit Institutions. Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI). ISSAI 300: Princípios fundamentais de auditoria operacional, 2013. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-e-controle/auditoria/normas-internacionais-das-entidades-fiscalizadores-superiores-issai/. Acesso em: 23 ago. 2021.</p> |



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex)

Coordenação-Geral de Controle Externo de Políticas Públicas (Cogep/TCU)

Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdministração)

MAROCO, J.; GARCIA-MARQUES, T. **Qual a fiabilidade do alfa de Cronbach? Questões antigas e soluções modernas?** Laboratório de Psicologia, 4(1): 65-90 (2006), Instituto Superior de Psicologia Aplicada, Portugal.

Apêndice A. Cálculo do Poder de Compra

1. CONCEITOS BÁSICOS

1. Segundo o Painel de Poder de Compra para a Administração Pública Federal, publicado no Portal TCU¹, considera-se como Poder de Compra (PC):

o somatório de recursos que órgão ou entidade pública dispõe para promover contratações de bens e serviços no relacionamento com o mercado privado e, eventualmente, nas contratações de serviços com o setor público. Portanto, no conceito de Poder de Compra não integram gastos com pagamento de pessoal e encargos sociais; pagamento de amortização/refinanciamento da dívida; pagamento de juros e encargos da dívida; e transferência a estados, ao DF, a municípios e ao exterior.

2. Neste apêndice serão apresentados três métodos para o estimar o PC das organizações públicas:

2.1 Dois métodos para organizações integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS):

a) cálculo utilizando a consulta livre ao Painel do Orçamento Federal². Método mais fácil e rápido, acessível a qualquer pessoa, porém menos preciso, pois os filtros limitam-se ao nível de modalidade de aplicação; e

b) cálculo por intermédio do Tesouro Gerencial³. Método mais custoso, acessível apenas aos que possuem cadastro no sistema, porém mais preciso que o anterior, pois podem ser realizados filtros até o nível de elemento de despesa.

2.2 Um método para as organizações contempladas no Orçamento de Investimento (OI) – Estatais não dependentes. Cálculo por meio do Sistema de Informação das Estatais (Siest).

2. METÓDOS DE CÁLCULO DO PC PARA ORGANIZAÇÕES DOS OFSS

3. Para compreender os métodos de cálculo do PC sugeridos para as organizações integrantes dos OFSS, é útil relembrar os conceitos da classificação orçamentária da despesa por natureza (ilustrada na Figura 8), que é composta por: Categoria Econômica; Grupo de Natureza da Despesa; e Elemento da Despesa. As imagens foram extraídas do Manual Técnico do Orçamento 2021 (MTO2021).

¹ <https://portal.tcu.gov.br/paineis-de-informacao/>



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex)

Coordenação-Geral de Controle Externo de Políticas Públicas (Cogep/TCU)

Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdministração)

² <https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/>

³ <https://tesourogerencial.tesouro.gov.br/tg/servlet/mstrWeb?pg=login&v=1629754019033>

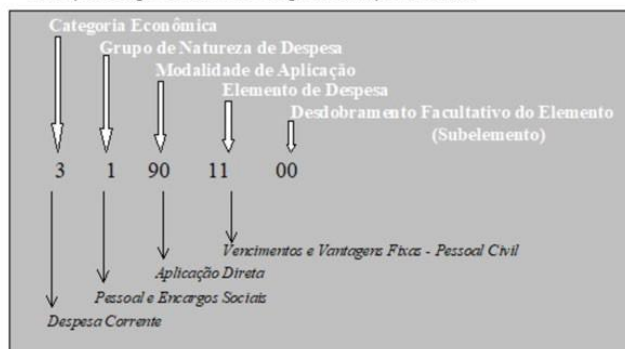
4. Como informado na 8ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP):

A natureza da despesa será complementada pela informação gerencial denominada “Modalidade de Aplicação”, a qual tem por finalidade indicar se os recursos são aplicados diretamente por órgãos ou entidades no âmbito da mesma esfera de Governo ou por outro ente da Federação e suas respectivas entidades, e objetiva, precipuamente, possibilitar a eliminação da dupla contagem dos recursos transferidos ou descentralizados. (STN/MF, 2019, p. 75)

Figura 8 – Classificação orçamentária da despesa por natureza

| 1ª | 2ª | 3ª | 4ª | 5ª | 6ª | 7ª | 8ª |
|---------------------|------------------------------|-------------------------|---------------------|-------------|----|----|----|
| Categoria Econômica | Grupo de Natureza da Despesa | Modalidade de Aplicação | Elemento de Despesa | Subelemento | | | |

Exemplo: código *3.1.90.11.00*, segundo o esquema abaixo:



| CÓDIGO | CATEGORIA ECONÔMICA |
|--------|---------------------|
| 3 | Despesas Correntes |
| 4 | Despesas de Capital |

| CÓDIGO | GRUPOS DE NATUREZA DA DESPESA |
|--------|-------------------------------|
| 1 | Pessoal e Encargos Sociais |
| 2 | Juros e Encargos da Dívida |
| 3 | Outras Despesas Correntes |
| 4 | Investimentos |
| 5 | Inversões financeiras |
| 6 | Amortização da Dívida |

Fonte: SOF/ME, 2021, p. 63-64

5. A Figura 9, também extraída do Manual Técnico do Orçamento 2021 (SOF/ME, 2021), mostra as modalidades de aplicação da despesa. Os elementos de despesas estão relacionados nas páginas 70 a 72 do MTO2021.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex)

Coordenação-Geral de Controle Externo de Políticas Públicas (Cogep/TCU)

Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdministração)

Figura 9 – Modalidades de Aplicação

| CÓDIGO | MODALIDADES DE APLICAÇÃO |
|--------|---|
| 20 | Transferências à União |
| 22 | Execução Orçamentária Delegada à União |
| 30 | Transferências a Estados e ao Distrito Federal |
| 31 | Transferências a Estados e ao Distrito Federal - Fundo a Fundo |
| 32 | Execução Orçamentária Delegada a Estados e ao Distrito Federal |
| 35 | Transferências Fundo a Fundo aos Estados e ao Distrito Federal à conta de recursos de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 24 da Lei Complementar nº 141, de 2012 |
| 36 | Transferências Fundo a Fundo aos Estados e ao Distrito Federal à conta de recursos de que trata o art. 25 da Lei Complementar nº 141, de 2012 |
| 40 | Transferências a Municípios |
| 41 | Transferências a Municípios - Fundo a Fundo |
| 42 | Execução Orçamentária Delegada a Municípios |
| 45 | Transferências Fundo a Fundo aos Municípios à conta de recursos de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 24 da Lei Complementar nº 141, de 2012 |
| 46 | Transferências Fundo a Fundo aos Municípios à conta de recursos de que trata o art. 25 da Lei Complementar nº 141, de 2012 |
| 50 | Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos |
| 60 | Transferências a Instituições Privadas com Fins Lucrativos |
| 67 | Execução de Contrato de Parceria Público-Privada - PPP |
| 70 | Transferências a Instituições Multigovernamentais |
| 71 | Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio |
| 72 | Execução Orçamentária Delegada a Consórcios Públicos |
| 73 | Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio à conta de recursos de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 24 da Lei Complementar nº 141, de 2012 |
| 74 | Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio à conta de recursos de que trata o art. 25 da Lei Complementar nº 141, de 2012 |
| 75 | Transferências a Instituições Multigovernamentais à conta de recursos de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 24 da Lei Complementar nº 141, de 2012 |
| 76 | Transferências a Instituições Multigovernamentais à conta de recursos de que trata o art. 25 da Lei Complementar nº 141, de 2012 |
| 80 | Transferências ao Exterior |
| 90 | Aplicações Diretas |
| 91 | Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social |
| 92 | Aplicação Direta de Recursos Recebidos de Outros Entes da Federação Decorrentes de Delegação ou Descentralização |
| 93 | Aplicação Direta Decorrente de Operação de Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social com Consórcio Público do qual o Ente Participe |
| 94 | Aplicação Direta Decorrente de Operação de Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social com Consórcio Público do qual o Ente Não Participe |
| 95 | Aplicação Direta à conta de recursos de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 24 da Lei Complementar nº 141, de 2012 |
| 96 | Aplicação Direta à conta de recursos de que trata o art. 25 da Lei Complementar nº 141, de 2012 |
| 99 | A Definir |

Fonte: SOF/ME, 2021, p. 63-64

6. Para cálculo do PC das organizações dos OFSS, serão consideradas:
 - 6.1 Das categorias econômicas:
 - a) 3 (despesas correntes): “as que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital” (SOF/ME, 2021, p. 64);
 - b) 4 (despesas de capital): “as que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital” (SOF/ME, 2021, p. 64).

6.2 Dos grupos de natureza da despesa:

a) 3 (Outras Despesas Correntes) – “despesas orçamentárias com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras despesas da categoria econômica "Despesas Correntes" não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa” (SOF/ME, 2021, p. 64);

b) 4 (Investimentos) – “Despesas orçamentárias com *softwares* e com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente” (SOF/ME, 2021, p. 65); e

c) 5 (Inversões Financeiras)

Despesas orçamentárias com a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; e com a constituição ou aumento do capital de empresas, além de outras despesas classificáveis neste grupo. (SOF/ME, 2021, p. 65)

6.3 Das modalidades de aplicação:

a) 50 (Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos) – “Despesas orçamentárias realizadas mediante transferência de recursos financeiros a entidades sem fins lucrativos que não tenham vínculo com a administração pública” (SOF/ME, 2021, p. 67);

b) 60 (Transferências a Instituições Privadas com Fins Lucrativos) – “Despesas orçamentárias realizadas mediante transferência de recursos financeiros a entidades com fins lucrativos que não tenham vínculo com a administração pública” (SOF/ME, 2021, p. 67);

c) 90 (Aplicações Diretas) – “Aplicação direta, pela unidade orçamentária, dos créditos a ela alocados ou oriundos de descentralização de outras entidades integrantes ou não dos Orçamentos Fiscal ou da Seguridade Social, no âmbito da mesma esfera de governo” (SOF/ME, 2021, p. 69);

d) 91 (Aplicação Direta decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social)

Despesas orçamentárias de órgãos, fundos, autarquias, fundações, empresas estatais dependentes e outras entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social decorrentes da aquisição de materiais, bens e serviços, pagamento de impostos, taxas e contribuições, além de outras operações, quando o receptor dos recursos também for órgão, fundo, autarquia, fundação, empresa estatal dependente ou outra entidade constante desses orçamentos, no âmbito da mesma esfera de Governo. (SOF/ME, 2021, p. 69)

6.4 Dos elementos de despesa:

a) 30 (Material de Consumo)

Despesas orçamentárias com álcool automotivo; gasolina automotiva; diesel automotivo; lubrificantes automotivos; combustível e lubrificantes de aviação; gás engarrafado; outros combustíveis e lubrificantes; material biológico, farmacológico e laboratorial; animais para estudo, corte ou abate; alimentos para animais; material de coudelaria ou de uso zootécnico; sementes e mudas de plantas; gêneros de alimentação; material de construção para reparos em imóveis; material de manobra e patrulhamento; material de proteção, segurança, socorro e sobrevivência; material de expediente; material de cama e mesa, copa e cozinha, e produtos de higienização; material gráfico e de processamento de dados; aquisição de disquete; pen-drive; material para esportes e diversões; material para fotografia e filmagem; material para instalação elétrica e eletrônica; material para manutenção, reposição e aplicação; material odontológico, hospitalar e ambulatorial; material químico; material para telecomunicações; vestuário, uniformes, fardamento, tecidos e aviamentos; material de acondicionamento e embalagem; suprimento de proteção ao voo; suprimento de aviação; sobressalentes de máquinas e motores de navios e esquadra; explosivos e munições; bandeiras, flâmulas e insígnias e outros materiais de uso não-duradouro. (SOF/ME, 2021, p. 75)

b) 32 (Material, Bem ou Serviço para Distribuição Gratuita)

Despesas orçamentárias com aquisição de materiais, bens ou serviços para distribuição gratuita, tais como livros didáticos, medicamentos, gêneros alimentícios e outros materiais, bens ou serviços que possam ser distribuídos gratuitamente, exceto se destinados a premiações culturais, artísticas, científicas, desportivas e outras. (SOF/ME, 2021, p. 75)

c) 33 (Passagens e Despesas com Locomoção)

Despesas orçamentárias, realizadas diretamente ou por meio de empresa contratada, com aquisição de passagens (aéreas, terrestres, fluviais ou marítimas), taxas de embarque, seguros, fretamento, pedágios, locação ou uso de veículos para transporte de pessoas e suas respectivas bagagens, inclusive quando decorrentes de mudanças de domicílio no interesse da administração. (SOF/ME, 2021, p. 75)

d) 34 (Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização)

Despesas orçamentárias relativas a salários e demais encargos de agentes terceirizados contratados em substituição de mão de obra de servidores ou empregados públicos, bem como quaisquer outras formas de remuneração por contratação de serviços de mão de obra terceirizada, de acordo com o art. 18, § 1º, da Lei Complementar no 101, de 2000, computadas para fins de limites da despesa total com pessoal previstos no art. 19 dessa Lei. (SOF/ME, 2021, p. 76)

e) 35 (Serviços de Consultoria) – “Despesas orçamentárias decorrentes de contratos com pessoas físicas ou jurídicas, prestadoras de serviços nas áreas de consultorias técnicas ou auditorias financeiras ou jurídicas, ou assemelhadas” (SOF/ME, 2021, p. 76).

f) 36 (Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física*)

Despesas orçamentárias decorrentes de serviços prestados por pessoa física pagos diretamente a esta e não enquadrados nos elementos de despesa específicos, tais como: remuneração de serviços de natureza eventual, prestado por pessoa física sem vínculo

empregatício; estagiários, monitores diretamente contratados; gratificação por encargo de curso ou de concurso; diárias a colaboradores eventuais; locação de imóveis; salário de internos nas penitenciárias; e outras despesas pagas diretamente à pessoa física. *No âmbito da União, a Gratificação por Encargo de Curso ou de Concurso deverá ser paga como “Outras Despesas Correntes” no elemento 36 - Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física. (SOF/ME, 2021, p. 76)

g) 37 (Locação de mão-de-obra) - “Despesas orçamentárias com prestação de serviços por pessoas jurídicas para órgãos públicos, tais como limpeza e higiene, vigilância ostensiva e outros, nos casos em que o contrato especifique o quantitativo físico do pessoal a ser utilizado”. (SOF/ME, 2021, p. 76)

h) 38 (Arrendamento Mercantil) – “Despesas orçamentárias com contratos de arrendamento mercantil, com opção ou não de compra do bem de propriedade do arrendador” (SOF/ME, 2021, p. 76).

i) 39 (Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica)

Despesas orçamentárias decorrentes da prestação de serviços por pessoas jurídicas para órgãos públicos, exceto as relativas aos Serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação – TIC, tais como: assinaturas de jornais e periódicos; tarifas de energia elétrica, gás, água e esgoto; serviços de comunicação (telex, correios, telefonia fixa e móvel, que não integrem pacote de comunicação de dados); fretes e carretos; locação de imóveis (inclusive despesas de condomínio e tributos à conta do locatário, quando previstos no contrato de locação); locação de equipamentos e materiais permanentes; conservação e adaptação de bens imóveis; seguros em geral (exceto os decorrentes de obrigação patronal); serviços de asseio e higiene; serviços de divulgação, impressão, encadernação e emolduramento; serviços funerários; despesas com congressos, simpósios, conferências ou exposições; vale-refeição; auxílio-creche (exclusive a indenização a servidor); e outros congêneres, bem como os encargos resultantes do pagamento com atraso de obrigações não tributárias. (SOF/ME, 2021, p. 77)

j) 40 (Serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação – Pessoa Jurídica)

Despesas orçamentárias decorrentes da prestação de serviços por pessoas jurídicas para órgãos e entidades da Administração Pública, relacionadas à Tecnologia da Informação e Comunicação – TIC, não classificadas em outros elementos de despesa, tais como: locação de equipamentos e softwares, desenvolvimento e manutenção de software, hospedagens de sistemas, comunicação de dados, serviços de telefonia fixa e móvel, quando integrem pacote de comunicação de dados, suporte a usuários de TIC, suporte de infraestrutura de TIC, serviços técnicos profissionais de TIC, manutenção e conservação de equipamentos de TIC, digitalização, outsourcing de impressão e serviços relacionados a computação em nuvem, treinamento e capacitação em TIC, tratamento de dados, conteúdo de web; e outros congêneres. (SOF/ME, 2021, p. 77)

k) 51 (Obras e Instalações)

Despesas com estudos e projetos; início, prosseguimento e conclusão de obras; pagamento de pessoal temporário não pertencente ao quadro da entidade e necessário à realização das mesmas; pagamento de obras contratadas; instalações que sejam incorporáveis ou inerentes

ao imóvel, tais como: elevadores, aparelhagem para ar-condicionado central etc. (SOF/ME, 2021, p. 77)

l) 52 (Equipamentos e Material Permanente)

Despesas orçamentárias com aquisição de aeronaves; aparelhos de medição; aparelhos e equipamentos de comunicação; aparelhos, equipamentos e utensílios médico, odontológico, laboratorial e hospitalar; aparelhos e equipamentos para esporte e diversões; aparelhos e utensílios domésticos; armamentos; coleções e materiais bibliográficos; embarcações, equipamentos de manobra e patrulhamento; equipamentos de proteção, segurança, socorro e sobrevivência; instrumentos musicais e artísticos; máquinas, aparelhos e equipamentos de uso industrial; máquinas, aparelhos e equipamentos gráficos e equipamentos diversos; máquinas, aparelhos e utensílios de escritório; máquinas, ferramentas e utensílios de oficina; máquinas, tratores e equipamentos agrícolas, rodoviários e de movimentação de carga; mobiliário em geral; obras de arte e peças para museu; semoventes; veículos diversos; veículos ferroviários; veículos rodoviários; outros materiais permanentes.

7. Dados os critérios de seleção, sugere-se a seguir dois métodos de cálculo: um por meio do Siop; outro pelo Tesouro Gerencial.

2.1 Cálculo utilizando o Painel do Orçamento Federal

8. O Painel do Orçamento Federal foi criado para facilitar o acesso público às informações constantes do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop). No portal do Siop na internet há um tutorial⁴ para orientar as consultas ao painel. O acesso é livre, não havendo, portanto, a necessidade de realizar cadastro no Siop.

9. Como reflete as informações do Siop e não as do Siafi (Sistema Integrado de Administração Financeira), as informações do Painel não contemplam os valores atualizados dos Elementos de Despesa. Assim, a estimativa do Poder de Compra ficará limitada ao nível de Modalidade de Aplicação, sendo, portanto, menos precisa, porém, útil para fins de comparação entre as organizações integrantes dos OFSS.

10. O motivo para os dados dos Elementos de Despesa não estarem atualizados no Siop é que o art. 6º da Portaria Interministerial SOF/STN 163/2001 estabeleceu que “Na lei orçamentária, a discriminação da despesa, quanto à sua natureza, far-se-á, no mínimo, por categoria econômica, grupo de natureza de despesa e modalidade de aplicação”. Assim, com poucas exceções, o detalhamento da despesa a nível de elemento é realizado somente na execução, registrada no Siafi.

⁴ O tutorial do Painel do Orçamento está disponível em:
https://www1.siop.planejamento.gov.br/siopdoc/doku.php/aceso_publico:painel_orcamento

11. Os valores considerados neste método de cálculo do PC serão os da Dotação Atualizada⁵, a qual contém a Dotação inicial⁶ mais os créditos adicionais: suplementares, especiais e extraordinários (art. 41 da Lei 4.320/1964). Não serão consideradas as descentralizações dos créditos orçamentários (provisões⁷ e destaques⁸) recebidos pelos órgãos e entidades, pois esses dados não constam no Siop.
12. O segundo método de estimativa do PC (descrito na seção 2.2 deste apêndice), como utiliza o Tesouro Gerencial para a consulta, permite o filtro até o nível de Elementos de Despesa, e o acesso aos valores das descentralizações dos créditos orçamentários.
13. Compreendidas as considerações iniciais, as etapas a seguir devem ser realizadas para estimar o Poder de Compra utilizando o Painel do Orçamento Federal.
14. Acessar o Painel do Orçamento Federal (Figura 10), disponível no site do Portal do Siop, no endereço: <https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/>

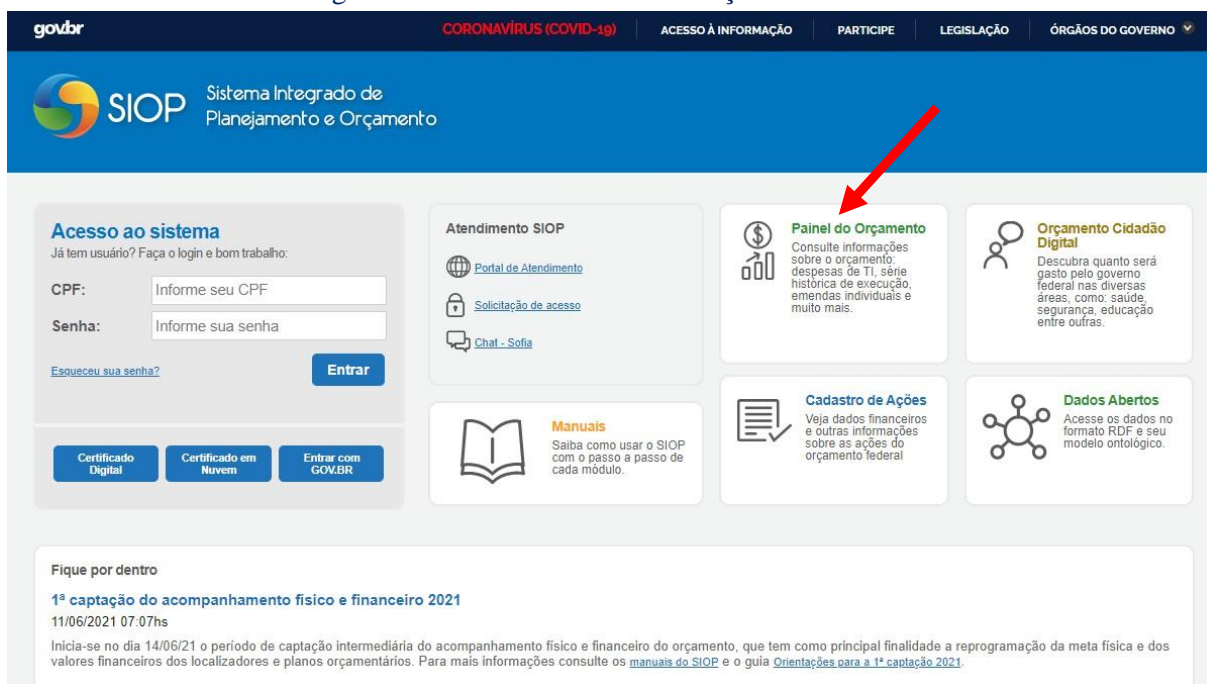
⁵ Dotação atualizada: “Demonstra a dotação inicial somada aos créditos adicionais abertos ou reabertos durante o exercício de referência e às atualizações monetárias efetuadas após a data da publicação da LOA, deduzidos das respectivas anulações e cancelamentos”. (MCASP, 8ª ed., p. 425)

⁶ Dotação inicial: “demonstra os valores dos créditos iniciais conforme consta na Lei Orçamentária Anual (LOA)”. (MCASP, 8ª ed., p. 425)

⁷ Provisão: “quando envolver unidades gestoras de um mesmo órgão tem-se a descentralização interna, também chamada de provisão”. (MCASP, 8ª ed., p. 101)

⁸ Destaque: “Se, porventura, ocorrer entre unidades gestoras de órgãos ou entidades de estrutura diferente, ter-se-á uma descentralização externa, também denominada de destaque”. (MCASP, 8ª ed., p. 101)

Figura 10 – Acesso ao Painel do Orçamento Federal



Fonte: Portal Siop

15. Acessar a “Consulta Livre” (Figura 11).

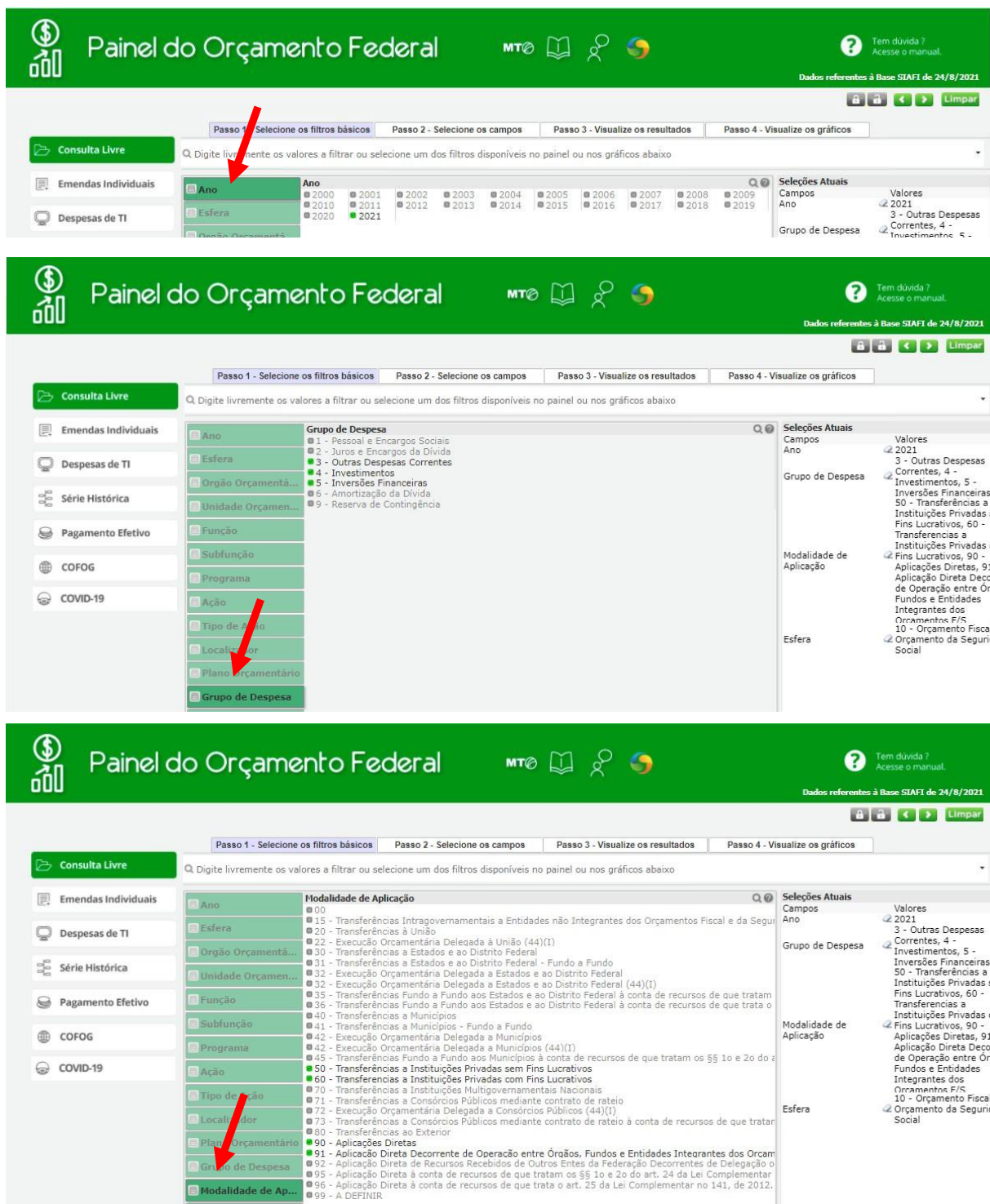
Figura 11 – Consulta Livre



Fonte: Painel do Orçamento Federal

16. Na esquerda do painel, estão disponíveis as opções de filtro (Figura 12). Filtrar pelo ano, pelo grupo de despesa (selecione 3, 4 e 5), e pela modalidade de aplicação (selecione 50, 60, 90 e 91).

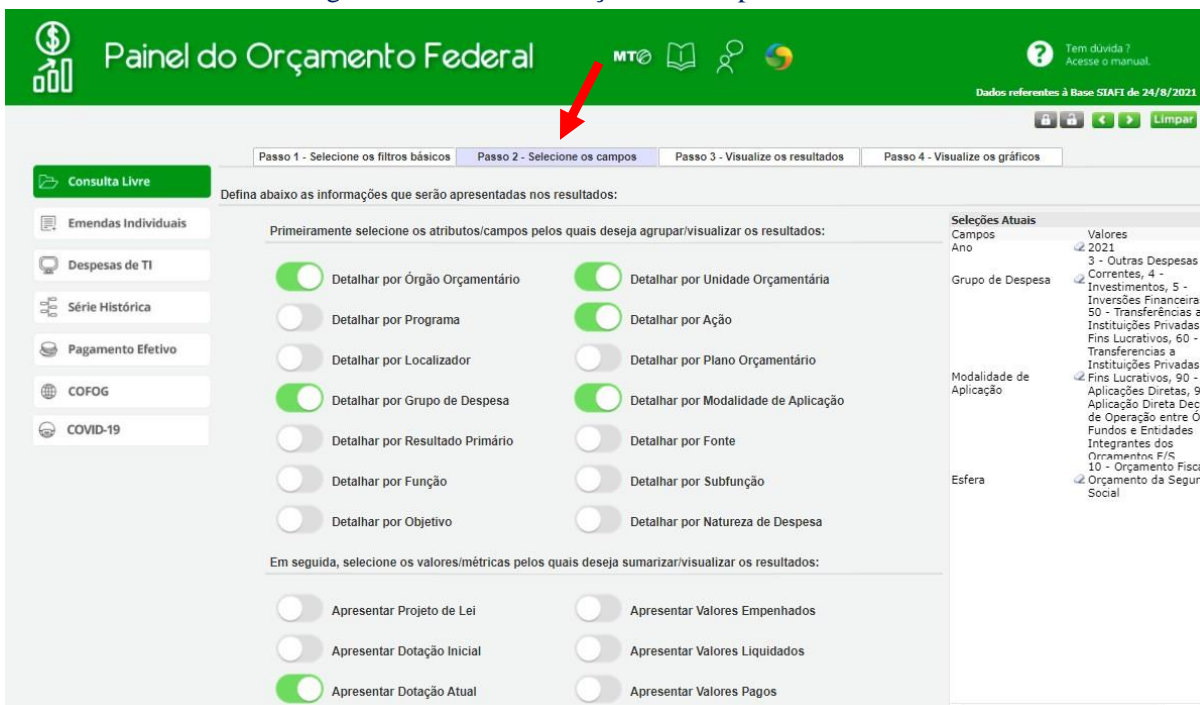
Figura 12 – Passo 1: filtros por ano, por grupo de despesa e por modalidade de aplicação



Fonte: Painel do Orçamento Federal

17. Clicar na aba “Passo 2” e selecionar os campos que deverão compor a tabela da consulta, conforme demonstrado na Figura 13:

Figura 13 – Passo 2: seleção dos campos da consulta



Fonte: Painel do Orçamento Federal

18. Clicar na aba “passo 3” para visualizar os resultados. Para exportar a tabela para arquivo em Excel, “clicar” sobre ela com o botão direito do mouse (Figura 14).

Figura 14 – Passo 3: visualização dos resultados



| Ano | Órgão Orçamentário | Unidade Orçamentária | Ação | Grupo de Despesa | Modalidade de Aplicação | Dotação Atual |
|--------------|------------------------------|------------------------------|--|---|---|---------------|
| Total | | | | | | |
| | | | 000Q - Contribuições a Organismos Internacionais sem Exigência de Programação Específica | 3 - Outras Despesas Correntes | 90 - Aplicações Diretas | 697 |
| | | | 00PW - Contribuições a Entidades Nacionais sem Exigência de Programação Específica | 3 - Outras Despesas Correntes | 50 - Transferências a Instituições Privadas sem Fins... | 20.000 |
| | | | 1052 - Construção do Centro de Tecnologia da Câmara dos Deputados | 4 - Investimentos | 90 - Aplicações Diretas | 5.000.000 |
| | | | 12F2 - Reforma dos Imóveis Funcionais Destinados à Moradia dos Deputados Federais | 4 - Investimentos | 90 - Aplicações Diretas | 21.000.000 |
| | | | 2128 - Benefícios Obrigatórios aos Cíveis, Empregados, Militares e seus Dependentes | 3 - Outras Despesas Correntes | 90 - Aplicações Diretas | 204.800.000 |
| | | | 216H - Ajuda de Custo para Moradia Auxílio-Moradia a Agentes Públicos | 3 - Outras Despesas Correntes | 90 - Aplicações Diretas | 9.302.000 |
| | | 01101 - Câmara dos Deputados | 2191 - Publicidade Institucional e de Imagem | 3 - Outras Despesas Correntes | 90 - Aplicações Diretas | 5.000.000 |
| 2021 | 01000 - Câmara dos Deputados | | 0536 - Benefícios e Pensões Indenizatórias Decorrentes de Legislação Especial e/ou Decisões Judiciais | 3 - Outras Despesas Correntes | 90 - Aplicações Diretas | 109.176 |
| | | | 2004 - Assistência Médica e Odontológica aos Servidores Cíveis, Empregados, Militares e seus Dependentes | 3 - Outras Despesas Correntes | 90 - Aplicações Diretas | 184.828.753 |
| | | | | 4 - Investimentos | 90 - Aplicações Diretas | 690.000 |
| | | | | 3 - Outras Despesas Correntes | 90 - Aplicações Diretas | 748.961.356 |
| | | | 4061 - Processo Legislativo, Fiscalização e Representação Política | 91 - Aplicação Direta Decorrente de Operação entre... | | 451.188 |
| | | | | 4 - Investimentos | 90 - Aplicações Diretas | 123.640.726 |
| | | | 2004 - Assistência Médica e Odontológica aos Servidores Cíveis, Empregados, Militares e seus Dependentes | 3 - Outras Despesas Correntes | 90 - Aplicações Diretas | 7.000.000 |

Fonte: Painel do Orçamento Federal



2.2 Cálculo do PC utilizando o Tesouro Gerencial

19. Como explicado no art. 36 da Instrução Normativa STN/ME 3/2020⁹, o “Tesouro Gerencial é um dos sistemas informatizados de consulta aos dados do SIAFI, criado com o objetivo de consolidar as informações em uma base única para otimizar a extração de relatórios gerenciais”.

20. O Tesouro Gerencial (TG) foi a ferramenta criada em substituição ao SIAFI Gerencial, em 2015, a qual incorporou as alterações estabelecidas pelo Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP)¹⁰.

21. O art. 37 da Instrução Normativa STN/ME 3/2020 esclarece que, para acessar o TG, “o usuário deverá ser cadastrado no SIAFI e habilitado com perfil específico. Sua senha de acesso será a mesma do SIAFI”. O portal do TG¹¹ complementa que o perfil deve ser o TESCONGER ou o TESCUSTOS. Como informado no site, o sistema só está acessível de segunda a sexta-feira, das 7h às 22h.

22. Para calcular o Poder de Compra das organizações integrantes dos OFSS utilizando o Tesouro Gerencial, as etapas a seguir devem ser realizadas.

23. Acessar o Tesouro Gerencial (Figura 15), utilizando CPF e senha do cadastro SIAFI. O Sistema está disponível em: <https://tesourogerencial.tesouro.gov.br/>

⁹ <https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-n-3-de-9-de-janeiro-de-2020-248563297>

¹⁰ Curso “Tesouro Gerencial”, promovido pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Disponível em: <https://www.escolavirtual.gov.br/curso/283>

¹¹ <https://tesourogerencial.tesouro.gov.br/>

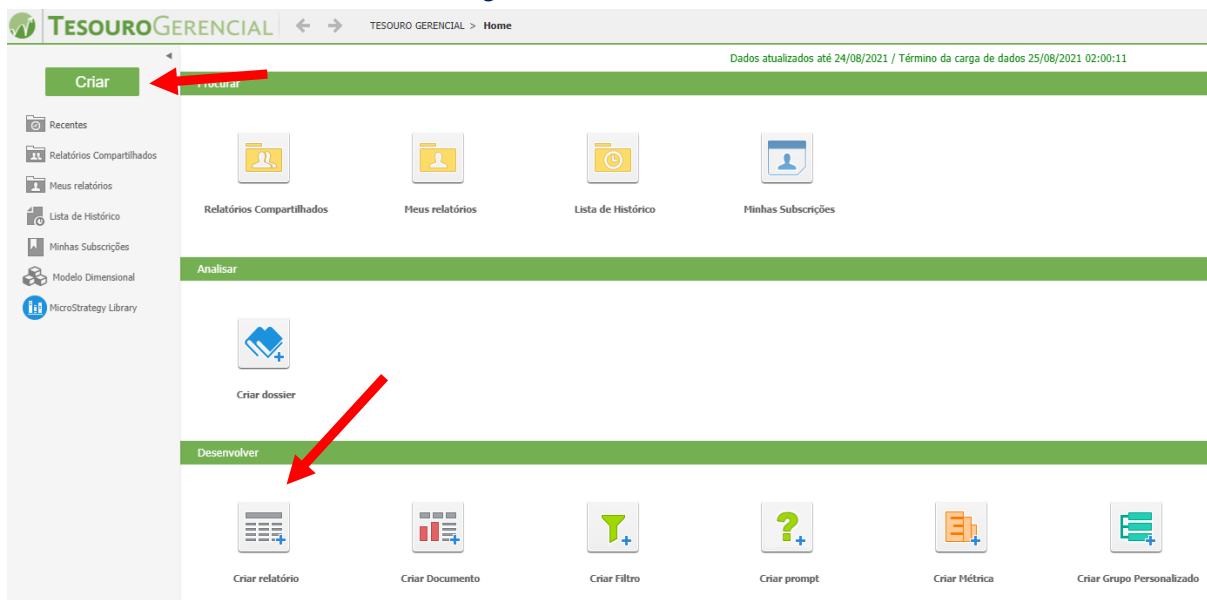
Figura 15 – Acesso ao Tesouro Gerencial



Fonte: Portal do Tesouro Gerencial

24. Clicar em “Criar” ou no ícone “Criar Relatório” (Figura 16).

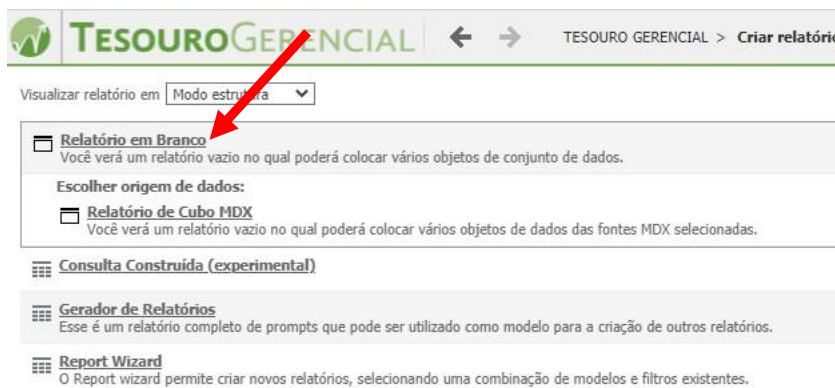
Figura 16 – Criar relatório



Fonte: Tesouro Gerencial

25. Selecionar “Relatório em branco” (Figura 17).

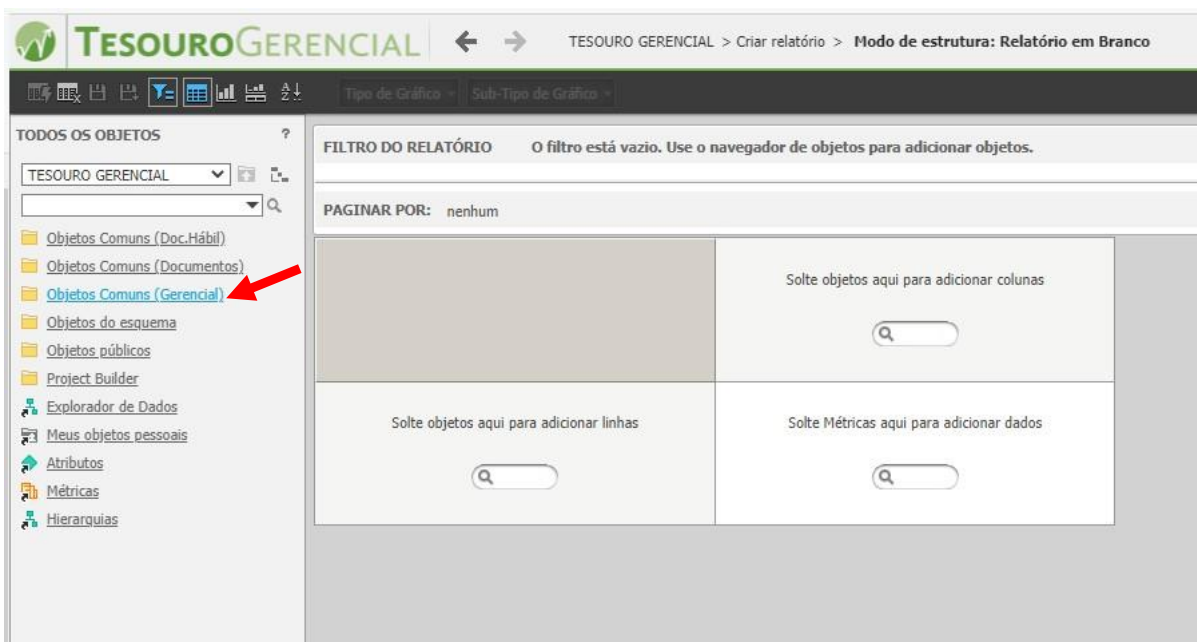
Figura 17 – Criar relatório em branco



Fonte: Tesouro Gerencial

26. Selecionar “Objetos comuns – Gerencial” (Figura 18).

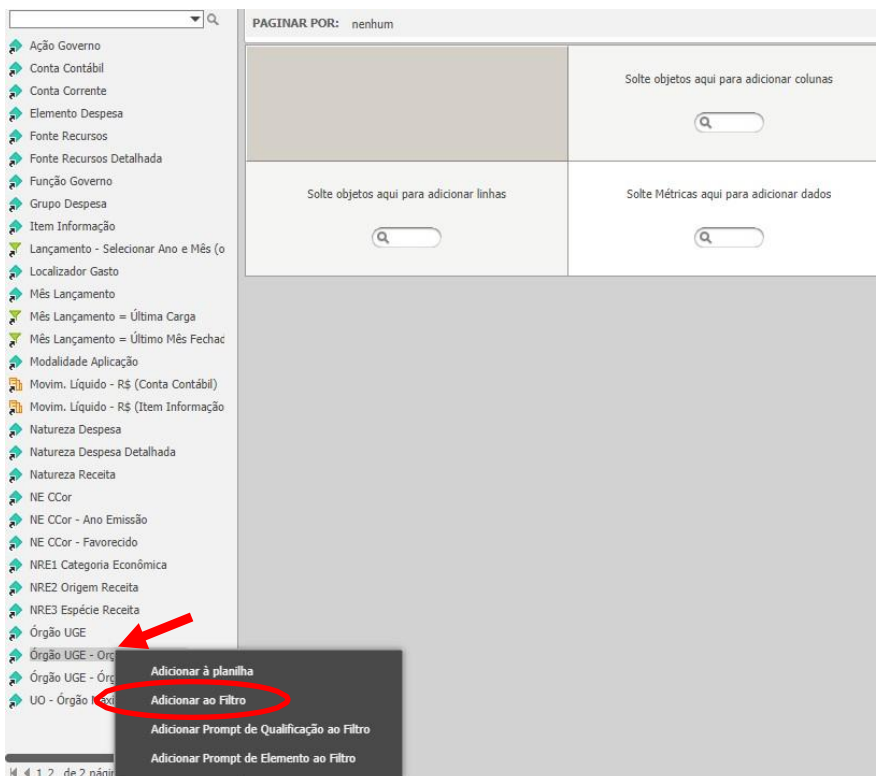
Figura 18 – Selecionar objetos



Fonte: Tesouro Gerencial

27. Clicar com botão direito do mouse em “Órgão UGE – Orçam. Fiscal S/N”. Depois em “adicionar ao filtro” (Figura 19).

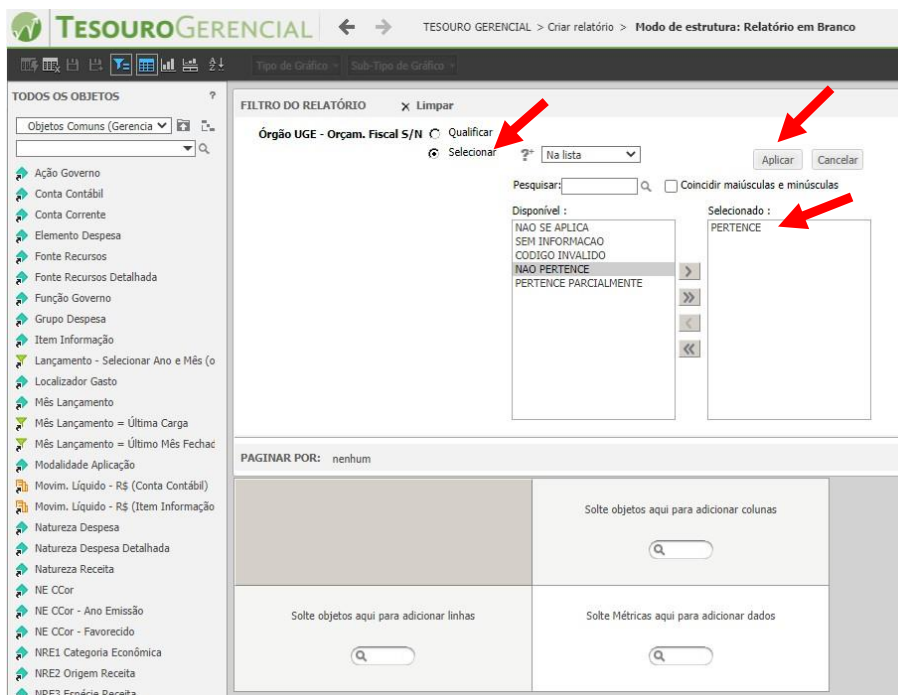
Figura 19 – Criar relatório em branco



Fonte: Tesouro Gerencial

28. Clicar em selecionar. Da lista, envia para a direita “Pertence”. Clicar em Aplicar. (Figura 20).

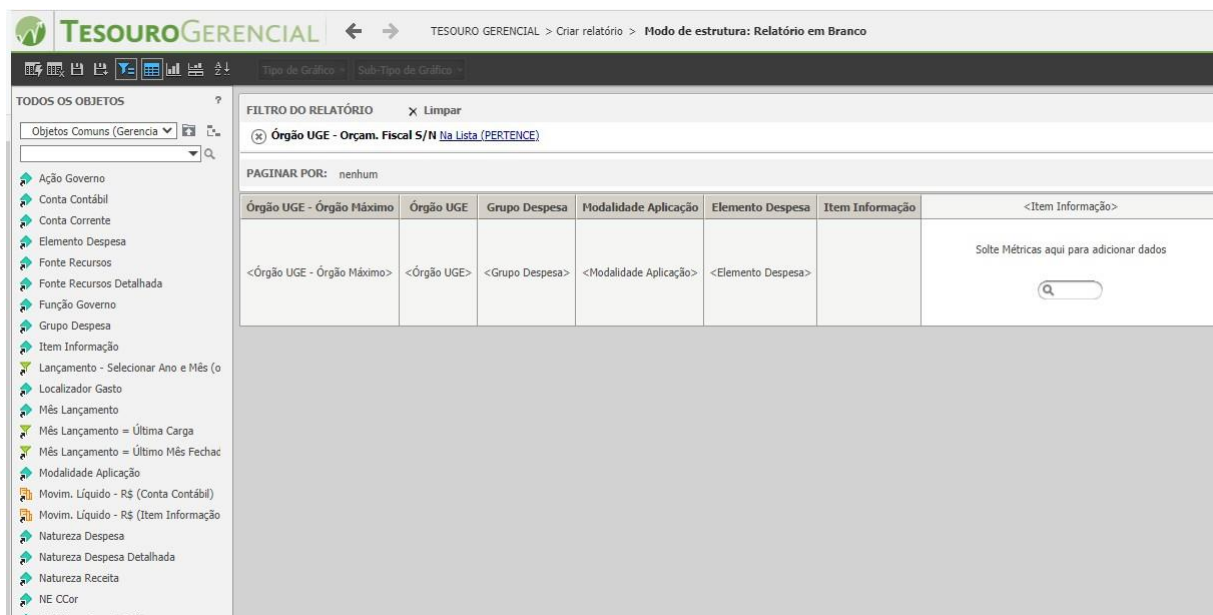
Figura 20 – Filtrar OFSS



Fonte: Tesouro Gerencial

29. Arrastar os seguintes objetos para os campos de linhas a direita: órgão UGE – órgão máximo; Órgão UGE; Grupo Despesa; Modalidade Aplicação; Elemento da Despesa (Figura 21). Depois arrastar “Item Informação” como campo de coluna à direita.

Figura 21 – Linhas da tabela



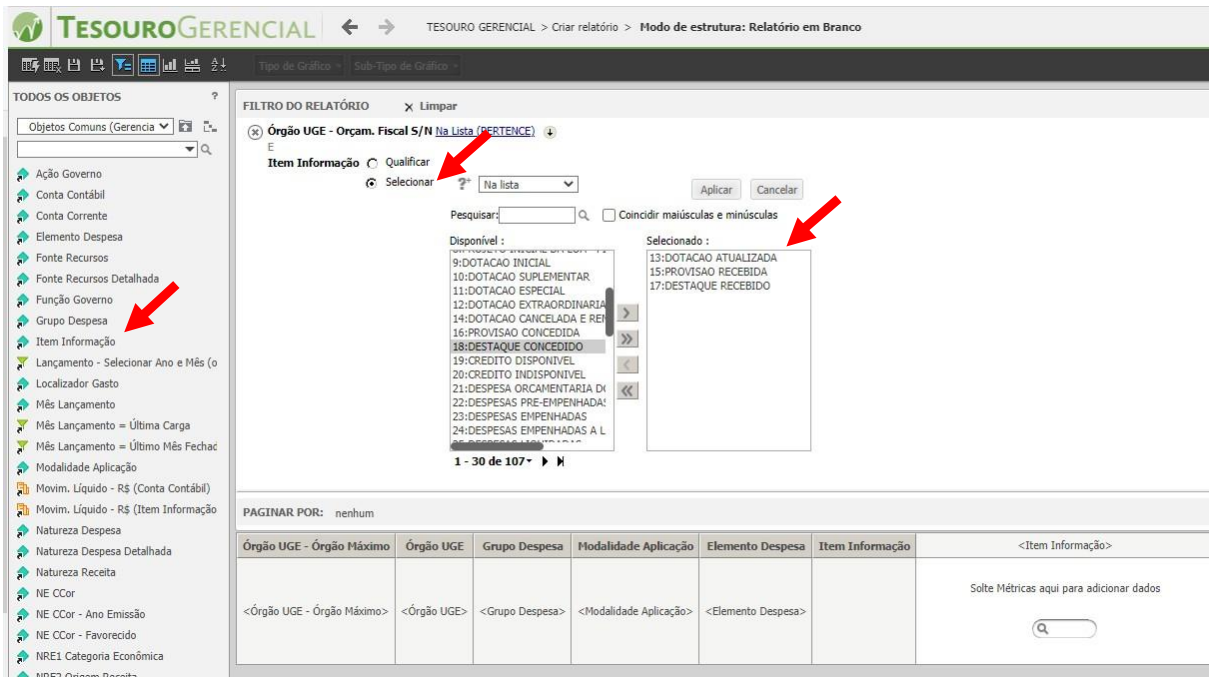
The screenshot shows the 'TESOURO GERENCIAL' interface. On the left, there is a sidebar titled 'TODOS OS OBJETOS' with a search bar and a list of categories including 'Ação Governo', 'Conta Contábil', 'Conta Corrente', 'Elemento Despesa', 'Fonte Recursos', 'Fonte Recursos Detalhada', 'Função Governo', 'Grupo Despesa', 'Item Informação', 'Lançamento - Selecionar Ano e Mês (o)', 'Localizador Gasto', 'Mês Lançamento', 'Mês Lançamento = Última Carga', 'Mês Lançamento = Último Mês Fechad', 'Modalidade Aplicação', 'Movim. Líquido - R\$ (Conta Contábil)', 'Movim. Líquido - R\$ (Item Informação)', 'Natureza Despesa', 'Natureza Despesa Detalhada', 'Natureza Receita', 'NE CCor', and 'NF CCor - Ann Fmissão'. The main area has a 'FILTRO DO RELATÓRIO' section with a 'Limpar' button and a selected filter: 'Órgão UGE - Orçam. Fiscal 5/N Na Lista (PERTENCE)'. Below this is a 'PAGINAR POR:' section set to 'nenhum'. The main table structure is as follows:

| Órgão UGE - Órgão Máximo | Órgão UGE | Grupo Despesa | Modalidade Aplicação | Elemento Despesa | Item Informação | <Item Informação> |
|----------------------------|-------------|-----------------|------------------------|--------------------|-----------------|--|
| <Órgão UGE - Órgão Máximo> | <Órgão UGE> | <Grupo Despesa> | <Modalidade Aplicação> | <Elemento Despesa> | | Solte Métricas aqui para adicionar dados <input type="text"/> |

Fonte: Tesouro Gerencial

30. Filtrar os “itens de informação” (Figura 22). Para fazer isso, clique em “item informação” no campo a esquerda, com o botão direito do mouse. Depois em “adicionar ao filtro”. Clique em “selecionar” e adicionar à coluna da direita os filtros: Dotação Atualizada; Provisão Recebida; Destaque Recebido. Clique em “aplicar”.

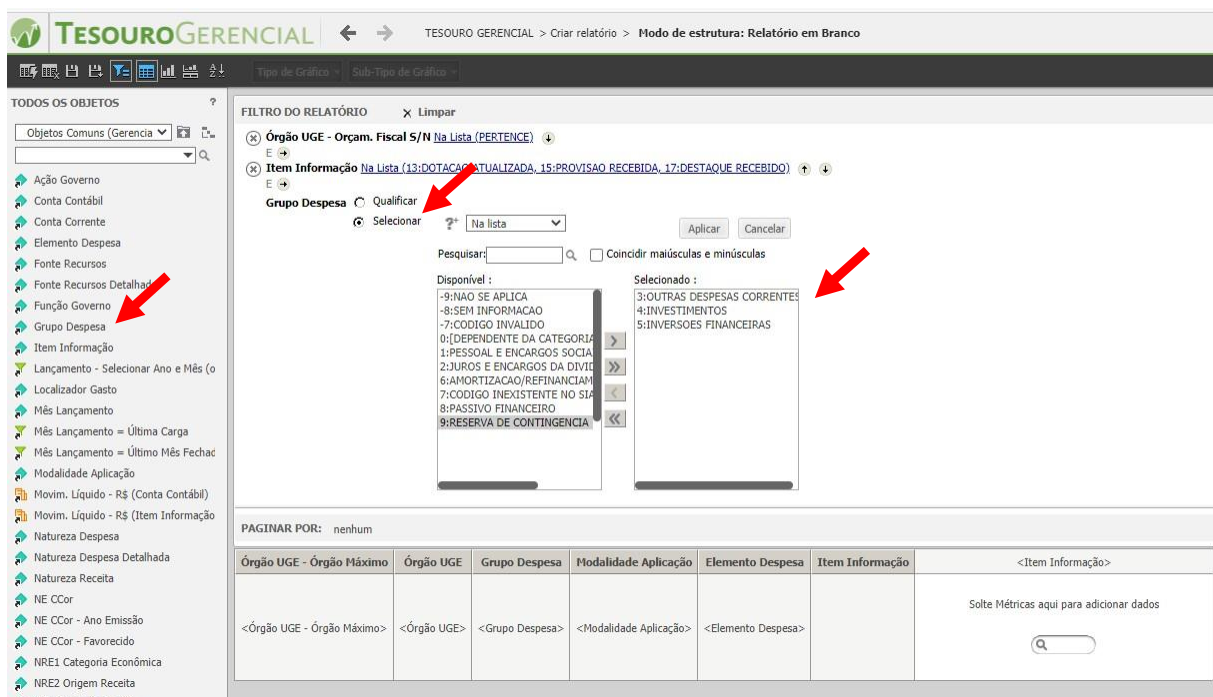
Figura 22 – Filtro Item Informação



Fonte: Tesouro Gerencial

31. Filtrar os Grupos de Despesa (Figura 23). Para isso, clique em “Grupo Despesa” no campo a esquerda, com o botão direito do mouse. Adicione ao filtro. Depois clique em “selecionar”. Adicione à coluna da direita os filtros: 3, 4 e 5. Clique em “aplicar”.

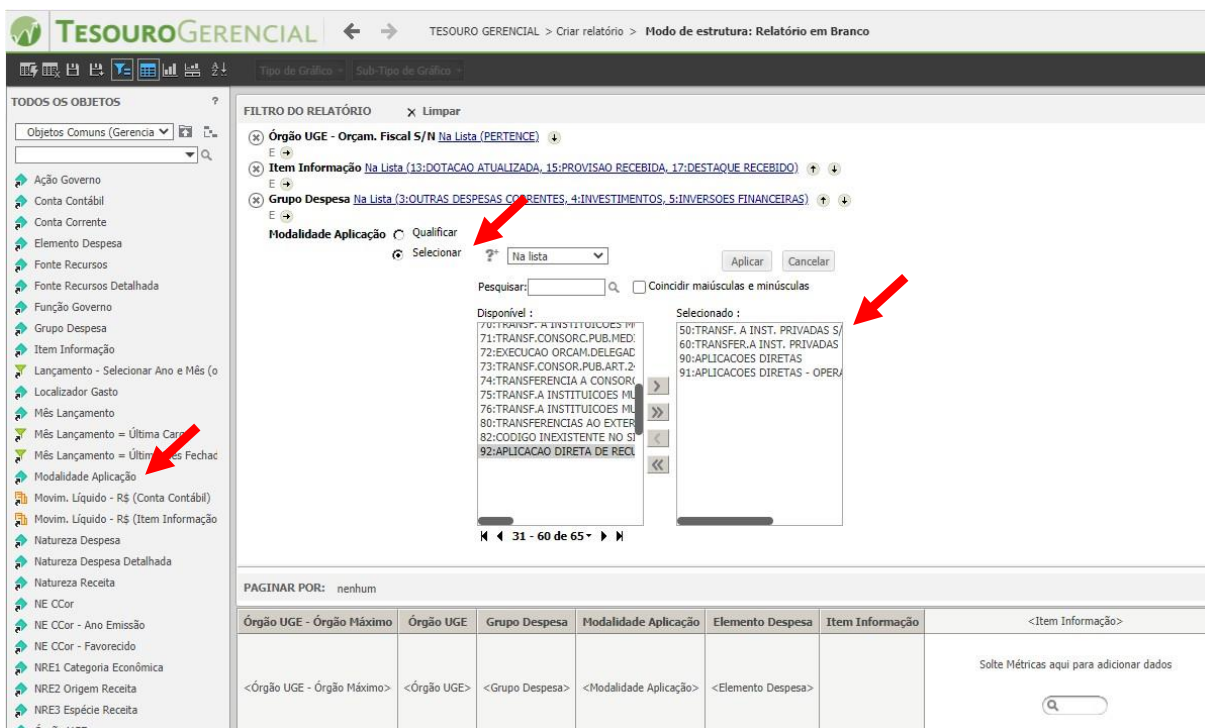
Figura 23 – Filtro por Grupo Despesa



Fonte: Tesouro Gerencial

32. Filtrar os as Modalidade de Aplicação (Figura 24). Clique em “Modalidade Aplicação” no campo da esquerda, com o botão direito do mouse. Adicione ao filtro. Depois clique em “selecionar”. Adicione à coluna da direita os filtros: 50, 60, 90 e 91. Clique em “aplicar”.

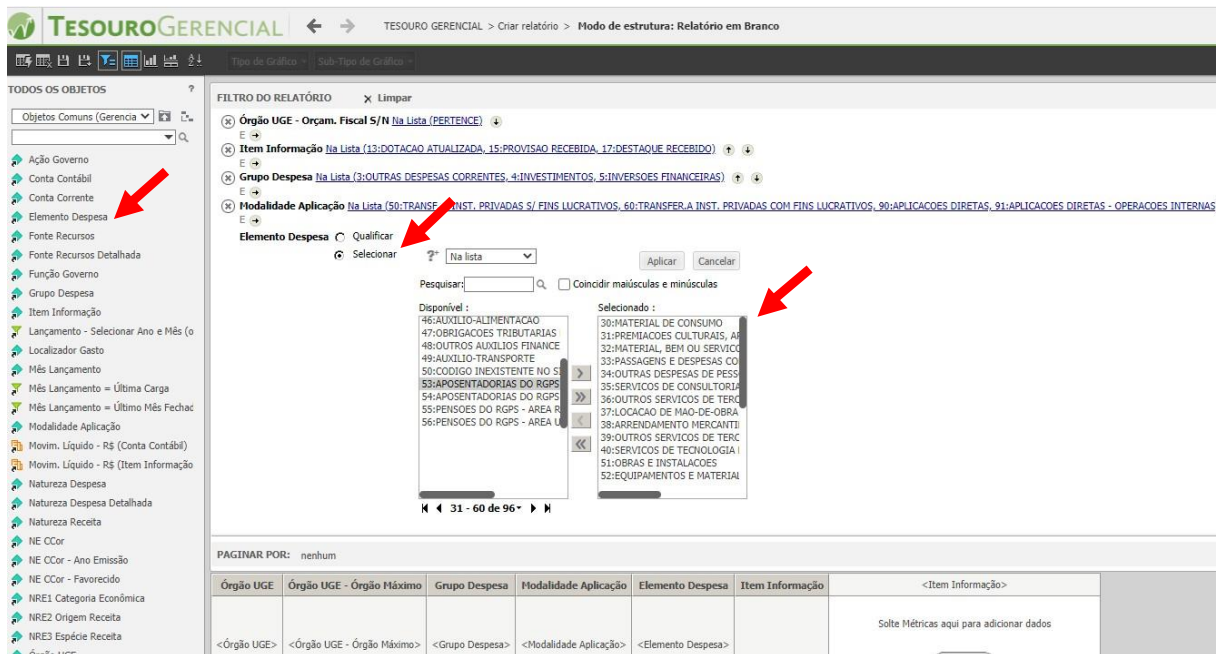
Figura 24 – Filtro por Modalidade Aplicação



Fonte: Tesouro Gerencial

33. Filtre os Elementos de Despesa (Figura 25). Clique em “Elemento Despesa” no campo da esquerda, com o botão direito do mouse. Adicione ao filtro. Depois clique em “selecionar”. Adicione à coluna da direita os filtros: 30, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 51, 52. Clique em “aplicar”.

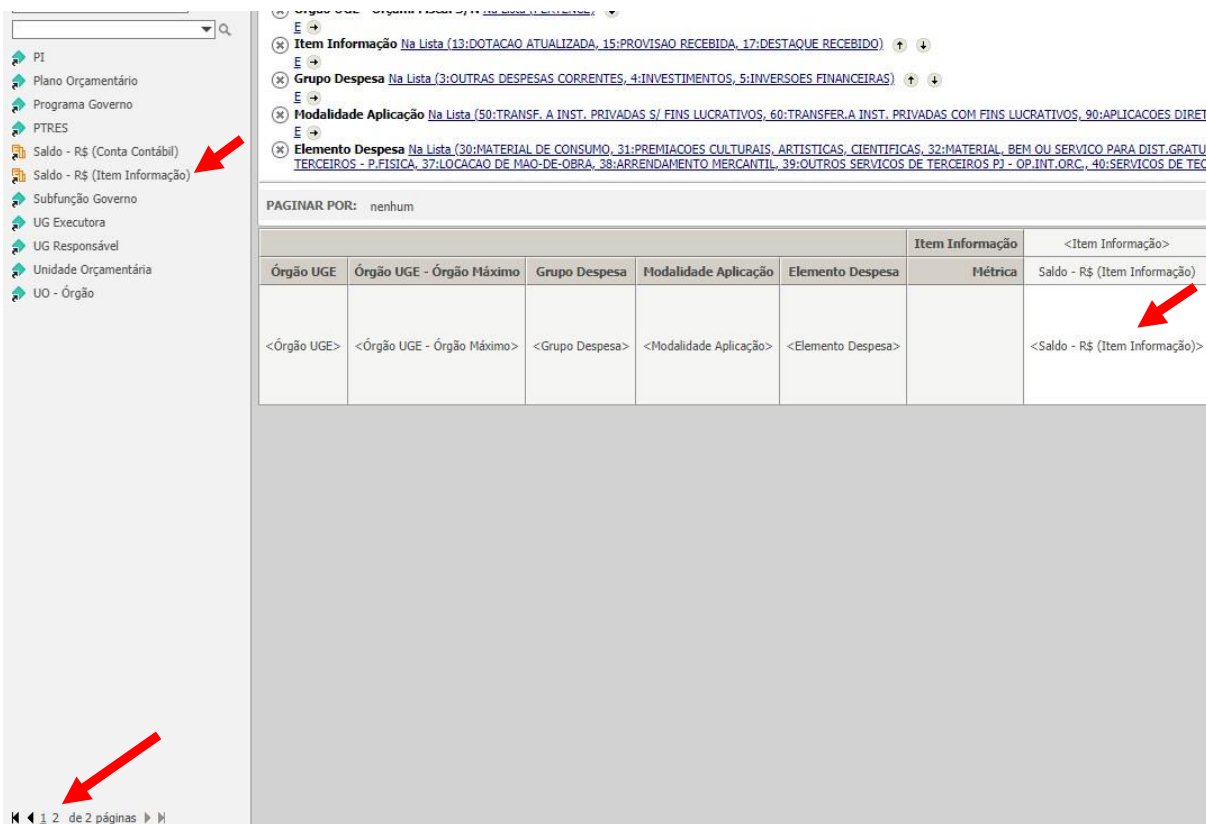
Figura 25 – Filtrar por Elemento de Despesa



Fonte: Tesouro Gerencial

34. Passe para a página 2 da seleção de objetos e arraste para o campo métrica, na direita, o item “Saldo – R\$ (Item Informação)”. Assim, será selecionada a métrica R\$ para Item Informação (Figura 26).

Figura 26 – Selecionar métrica R\$ para Item Informação

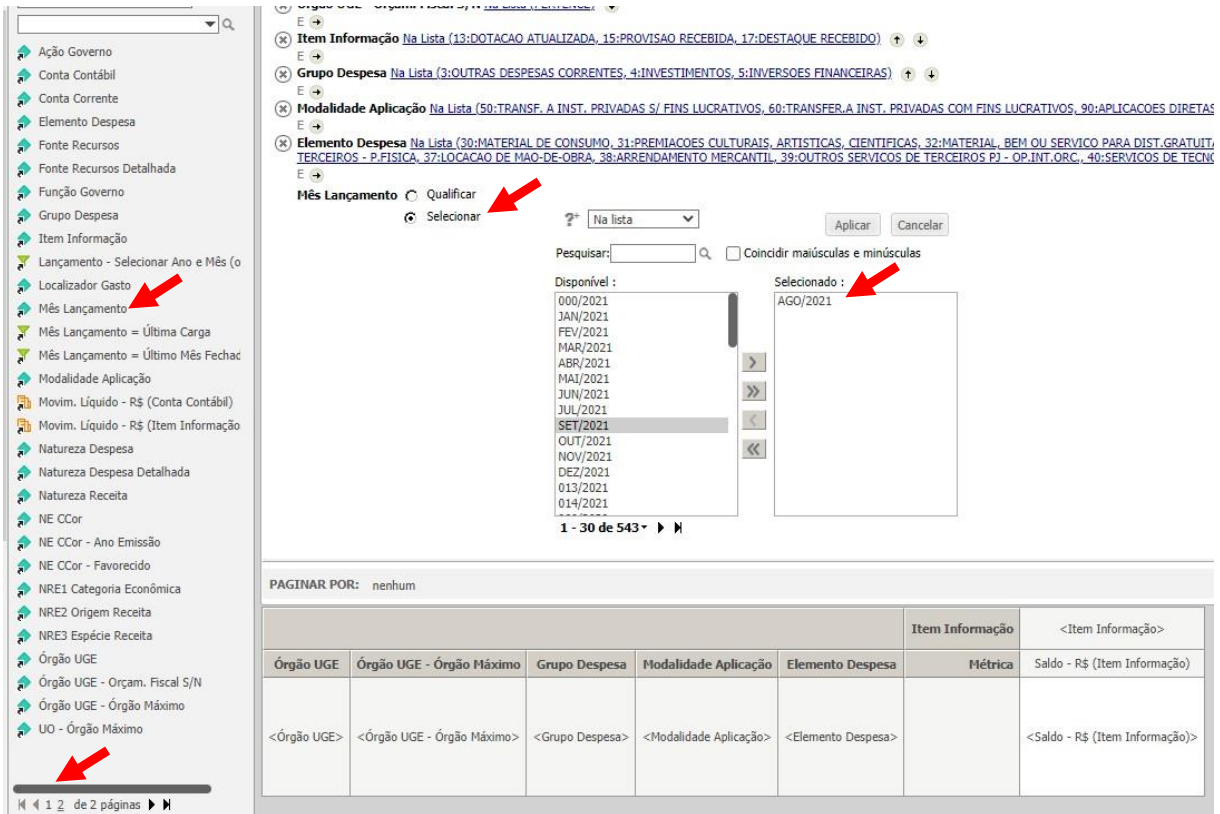


The screenshot shows a web application interface with a left-hand navigation menu and a main content area. In the navigation menu, 'Saldo - R\$ (Item Informação)' is highlighted with a red arrow. The main content area displays a list of filters for 'Item Informação', including 'Grupo Despesa', 'Modalidade Aplicação', and 'Elemento Despesa'. Below the filters, there is a table with columns for 'Órgão UGE', 'Órgão UGE - Órgão Máximo', 'Grupo Despesa', 'Modalidade Aplicação', 'Elemento Despesa', 'Item Informação', and 'Métrica'. The 'Métrica' column is currently empty, and a red arrow points to the 'Saldo - R\$ (Item Informação)' option in the dropdown menu for this column. At the bottom left of the interface, there is a pagination indicator showing '2 de 2 páginas'.

Fonte: Tesouro Gerencial

35. Retorne à página 1 da seleção de objetos e adicione ao filtro o mês “Mês Lançamento”. Pode ser o mês corrente. (Figura 27).

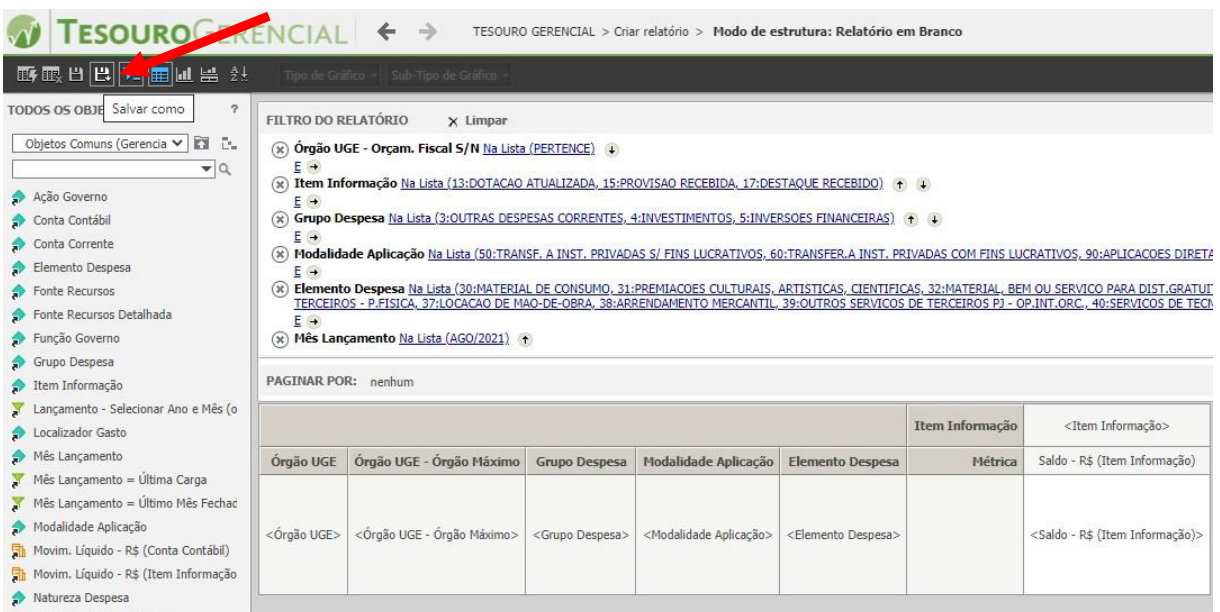
Figura 27 – Filtrar o mês de lançamento



Fonte: Tesouro Gerencial

36. Clique em “Salvar como” (Figura 28).

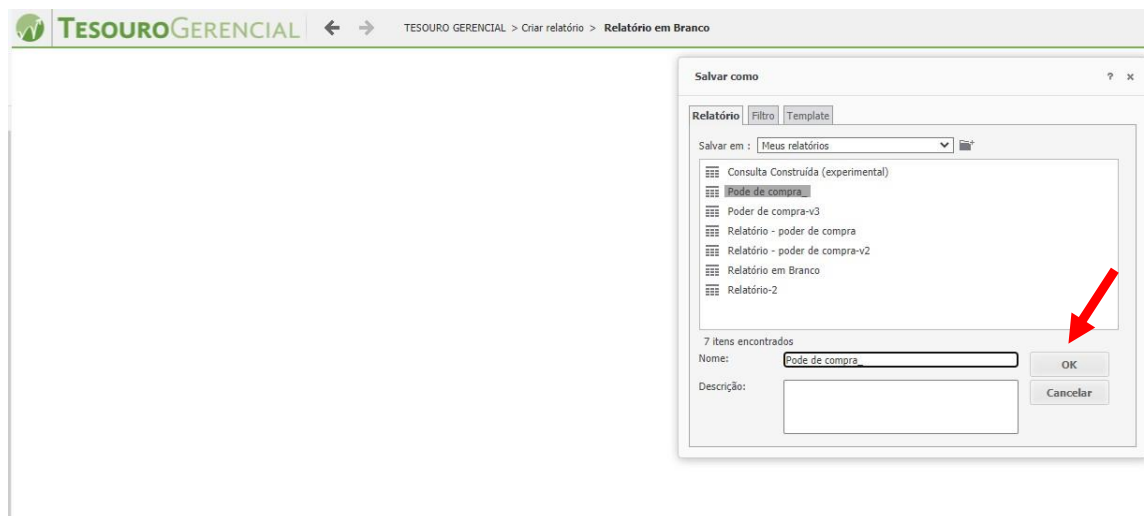
Figura 28 – Salvar o relatório



Fonte: Tesouro Gerencial

37. Nomeie como desejar e clique em ok. (Figura 29).

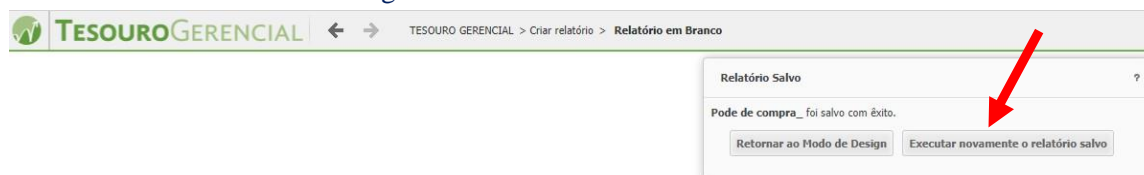
Figura 29 – Nomear



Fonte: Tesouro Gerencial

38. Clicar em “Executar novamente o relatório salvo” (Figura 30).

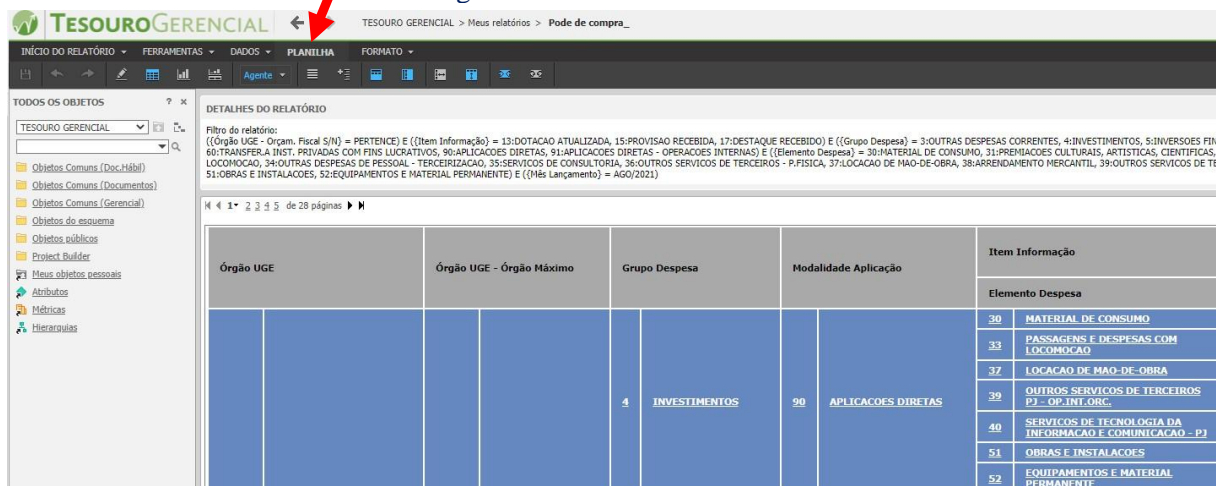
Figura 30 – Executar o relatório criado



Fonte: Tesouro Gerencial

39. O relatório salvo será mostrado na tela (Figura 31). Clique em “Planilha”, para ajustar o formato.

Figura 31 – Consulta realizada



Fonte: Tesouro Gerencial

40. O relatório salvo será mostrado na tela (Figura 32). Clique em “Planilha”, para ajustar o formato. Clique em “Mesclar cabeçalhos de linha”.

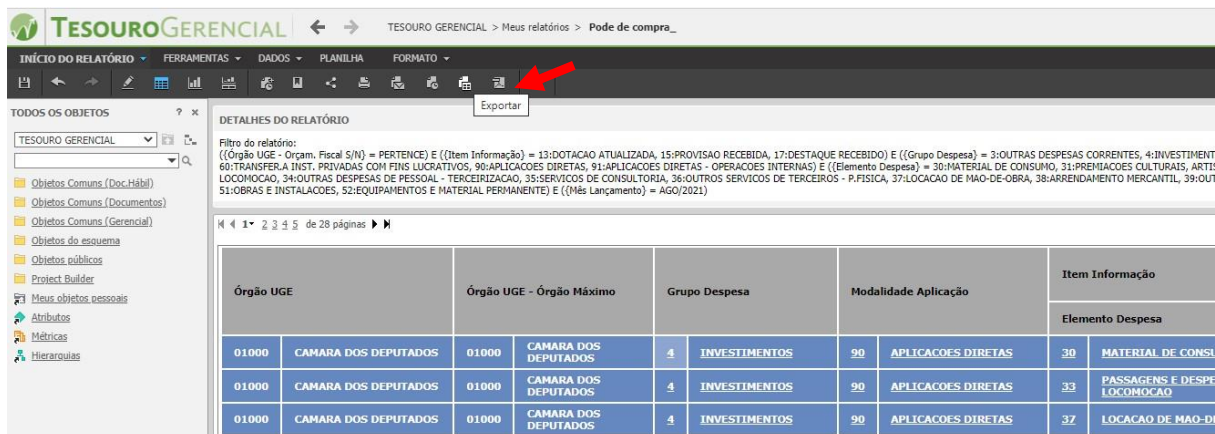
Figura 32 – Ajustar formato



Fonte: Tesouro Gerencial

41. Para exportar o relatório, retorne a “início do relatório”. Clique em “exportar”. Serão apresentadas as opções.

Figura 33 – Exportar



Fonte: Tesouro Gerencial



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex)

Coordenação-Geral de Controle Externo de Políticas Públicas (Cogep/TCU)

Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdministração)

42. Ao exportar, calcule o Poder de Compra de cada organização somando a Dotação Atualizada com a Provisão Recebida e o Destaque Recebido.

43. Cabe alertar que, caso o auditor queira somar o valor do PC de todas as organizações selecionadas em sua amostra, deve considerar apenas os valores da Dotação Atualizada, pois se considerar as provisões e os destaques, terá esses valores duplicados no total.

3. METÓDO DE CÁLCULO DO PC PARA ORGANIZAÇÕES DO OI

44. Para as empresas estatais não dependentes, integrantes do Plano de Dispêndios Globais (PDG), os dados podem ser obtidos no site do SIEST (Sistema de Informação das Estatais) – siest.planejamento.gov.br. Serão extraídos, em formato XLS, os valores contemplados no Decreto que aprova o PDG a cada exercício, sendo possível emitir relatórios com o detalhamento da Discriminação das Aplicações de Recursos (DICAR).

45. Faça o cadastro no próprio site e solicite a senha de acesso. O e-mail com a senha costuma chegar poucos minutos depois do pedido. Veja o passo-a-passo de acesso abaixo (Figura 34), disponível também no Manual do PDG 2020 (BRASIL, 2020c, p.110 – 114).

Figura 34 – Acesso ao SIEST

Usuários que não tenham acesso ao SIEST deverão clicar em “Efetuar Pré-Cadastro” e preencher as informações solicitadas:



A solicitação será analisada pela SEST, que validará as informações. Caso não existam restrições, será encaminhado um e-mail ao usuário informando sua **senha provisória de acesso**.

Após o recebimento da senha, por e-mail, o usuário deverá primeiramente alterá-la, clicando na opção “Alterar Senha” e inserindo os dados solicitados:



Fonte: Manual PDG 2020

46. Após acessar o sistema, clique em “Novo PDG” (Figura 35):

Figura 35 – Acesso ao PDG

Após acesso ao módulo, conforme apresentado no item 8.1, a área de trabalho inicial do SIEST disponibiliza os módulos em operação no sistema:

Em função da significativa reestruturação realizada no PDG, os registros e consultas no PDG serão realizados em dois ambientes:

- ✓ Novo PDG
- ✓ Antigo PDG (Consultas aos exercícios de 2018 e anteriores).



Fonte: Manual PDG 2020; SIEST

47. Depois, na aba “relatórios”, selecione “Usos e Fontes Analítico” (Figura 36):

Figura 36 – Acesso a Consulta de PDG



Fonte: SIEST

48. Selecione o exercício atual. Selecione a fase “acompanhamento”. Selecione o Setor de interesse: produtivo ou financeiro. Selecione qualquer uma das opções do campo “Nome do Relatório” (pois todas elas trarão a coluna com as informações do PDG aprovado). Selecione o grupo “Consolidado Empresas”. Adicione todas ao lado direito da tabela. Selecione a opção de formato XLS. Finalmente, clique em “Confirmar” (Figura 37).

Figura 37 – Critérios da consulta

The screenshot shows the SIEST system interface for configuring a report. The 'Relatório Usos e Fontes Analítico' section includes the following fields:

- Exercício:** 2021
- Fase:** Acompanhamento
- Setor:** Produtivo Financeiro
- Nome do Relatório:** Usos e Fontes Analítico - SPE - Acompanhamento (MAI)
- Grupo:** 09998 - CONSOLIDADO EMPRESAS
- Empresa:** A list of companies is shown on the right, including 5283 PARTICIPAÇÕES, ABGF, ARAUCÁRIA, ATIVOS GESTÃO, ATIVOS S.A., and BB CARTÕES. Buttons for 'Adicionar Tudo', 'Adicionar', 'Remover', and 'Remover Tudo' are present.
- Formato:** PDF XLS
- Confirmar** button.

Fonte: SIEST

49. Considere os resultados da coluna “Último Aprov. (...)” do exercício de referência).
Figura 38.

Figura 38 – Resultado da consulta

| MINISTÉRIO DA ECONOMIA | | SIGLA DA EMPRESA: 5283 PARTICIPAÇÕES | | | | | | PÁG. 1 |
|---|----------------|--|------------------------|--------------------|--------------------|-----------------------|-----------------------|---------------------|
| Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais | | CÓDIGO DA EMPRESA: 7875 | | | | | | 26/08/2021 18:23:46 |
| PROGRAMA DE DESPESAS GLOBAIS | | Usos e Fontes Análogo - SPE - Acompanhamento (MAI/JUN) 2021 Acompanhamento Produtivo | | | | | | VALCRESER#100 |
| Nomenclatura Rubrica | Cód. Rubr. | Realiz. DEZ. 2020 (A) | Último Aprov. 2021 (B) | Programado MAI (C) | Programado JUN (D) | Realizado até MAI (E) | Realizado até JUN (F) | |
| DESPESAS DE CAPITAL | 2.100.000.000A | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| AMORTIZAÇÃO/LIQUIDAÇÃO DE PRINCIPAL DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO OBTIDAS NO PAÍS | 2.101.010.000A | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| AMORTIZAÇÃO/LIQUIDAÇÃO DE PRINCIPAL DE OPERAÇÕES DE OUTROS CRÉDITOS NO EXTERIOR | 2.101.020.000A | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| AMORTIZAÇÃO/LIQUIDAÇÃO DE PRINCIPAL DE MUTUOS OBTIDOS | 2.102.000.000A | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| AMORTIZAÇÃO/LIQUIDAÇÃO DE PRINCIPAL DE MUTUOS OBTIDOS | 2.103.000.000A | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| CONCESSÃO DE MUTUOS COM EMPRESAS | 2.106.000.000A | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| INVESTIMENTOS NO ATIVO IMOBILIZADO E INTANGÍVEL | 2.107.000.000A | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| IMOBILIZADO | 2.107.010.000A | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| INTANGÍVEL | 2.107.020.000A | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| INVERSÕES FINANCEIRAS | 2.108.000.000A | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| OUTRAS DESPESAS DE CAPITAL | 2.190.000.000A | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| DESPESAS CORRENTES | 2.200.000.000A | 812.393 | 408.470 | 161.917 | 307.143 | 256.723 | 307.143 | |
| DESPESAS DE PESSOAL | 2.201.000.000A | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| DESPESAS COM DIRIGENTES | 2.202.000.000A | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| DESPESAS COM CONSELHOS E COMITÊS ESTATUTÁRIOS | 2.203.000.000A | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| MATERIAIS E PRODUTOS | 2.204.000.000A | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| SERVIÇOS DE TERCEIROS | 2.205.000.000A | 41.112 | 202.398 | 75.002 | 18.777 | 16.312 | 18.777 | |
| TRIBUTOS | 2.206.000.000A | 2.559 | 8.400 | 4.555 | 793 | 762 | 793 | |
| DESPESAS FINANCEIRAS | 2.207.000.000A | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| ABATIMENTOS CONCEDIDOS NA VENDA DE BENS E SERVIÇOS | 2.208.000.000A | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| OUTRAS DESPESAS CORRENTES | 2.290.000.000A | 768.722 | 197.672 | 82.360 | 287.573 | 239.643 | 287.573 | |
| TOTAL DOS USOS | 2.300.000.000A | 812.393 | 408.470 | 161.917 | 307.143 | 256.723 | 307.143 | |
| RECEITAS DE CAPITAL | 1.100.000.000A | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | |

Fonte: SIEST

50. Para o cálculo do Poder de Compra, devem ser considerados os itens orçamentários descritos a seguir (todos esses itens constam do Manual do PDG 2020, p. 38-44).

50.1 Nas despesas de capital:

a) 2.107.000.000 – Investimentos no Ativo Imobilizado e Intangível: aplicação de recursos em bens do ativo imobilizado e do intangível (SEST/ME, 2020d, p. 48).

50.2 Nas despesas correntes:

b) 2.204.000.000 – Materiais e Produtos: despesas com a aquisição de materiais para a produção, mercadorias para revenda e materiais de consumo em geral (SEST/ME, 2020d, p.60);

c) 2.205.000.000 – Serviços de Terceiros: despesas com a prestação de serviços de pessoa física ou jurídica, tais como: serviços de consultoria, auditoria, vigilância e segurança, e que não estão relacionados com o item Estagiários e Aprendizes (SEST/ME, 2020d, p.61);

d) 2.290.000.000 – Outras despesas correntes: despesas de natureza correntes não elencadas em itens anteriores, tais como: de venda e administrativas (SEST/ME, 2020d, p.68);

e) 2.299.000.000 – Demais Despesas Correntes: Despesas correntes para as quais não exista item orçamentário específico (SEST/ME, 2020d, p70).

51. Para obter o detalhamento da DICAR, de forma a tornar mais preciso o cálculo do Poder de Compra, há a opção do relatório Mapa de Análise Sintético (Figura 39).

Figura 39 – Opção adicional de relatório: Mapa de Análise Sintético



Fonte: SIEST

52. Por fim, para obter as informações individualizadas por estatal, selecione a aba “Funcionalidades”. Depois “consulta PDG”. Selecione o exercício atual. Selecione a fase “programação”. Selecione o Momento: aprovado. Selecione a estatal que deseja consultar. Clique em “Consultar” (Figura 40).

Figura 40 – Opção de relatório individualizado



PORTAL DE SERVIÇOS
SEST Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais

PDG | Manual PDG

>> Área de Trabalho > Novo PDG

Funcionalidades Relatórios

Consulta PDG

* Exercício: 2021
* Fase: PROGRAMAÇÃO
* Momento: APROVADO

* Empresa: 05002 - BB
* Apresentação: Anual Detalhamento Mensal

Consultar Cancelar

Fonte: SIEST