



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO  
INSTITUTO SERZEDELLO CORRÊA  
ESPECIALIZAÇÃO EM ORÇAMENTO PÚBLICO

**Anna Flávia Ribeiro Araujo Mamede**

**AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS E AÇÕES DA CONTROLADORIA-GERAL DA  
UNIÃO À LUZ DA EVOLUÇÃO DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL**

Brasília  
**2012**

**Anna Flávia Ribeiro Araujo Mamede**

**AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS E AÇÕES DA CONTROLADORIA-GERAL DA  
UNIÃO À LUZ DA EVOLUÇÃO DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL**

Monografia apresentada ao Instituto Serzedello Corrêa do  
Tribunal de Contas da União como parte da avaliação do  
Curso de Especialização em Orçamento Público.

Orientador: José Antônio Pires Meyer Junior

Brasília  
2012

### Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio dos órgãos parceiros e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: \_\_\_\_\_

Data: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

Mamede, Anna Flávia Ribeiro Araujo.

Avaliação dos programas e ações da Controladoria-Geral da União à luz da evolução do planejamento governamental [manuscrito] / Anna Flávia Ribeiro Araujo Mamede -- 2012.

108 f.

Orientador: José Antônio Pires Meyer Junior.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) – Curso de Orçamento Público, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor); Controladoria-Geral da União, Secretaria de Controle Interno (SFC); Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Orçamento Federal (SOF); Senado Federal, Universidade do legislativo (Unilegis); Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedello Corrêa (ISC), 2012.

1. Brasil. Controladoria Geral da União. 2. Planejamento federal, Brasil. 3. Plano plurianual (PPA), Brasil, 2012/2015. I. Título.

CDU 336.126.5(81)

**Avaliação dos Programas e Ações da Controladoria-Geral da União  
à luz da Evolução do Planejamento Governamental**

Monografia – Curso de Especialização em Orçamento Público

2º Semestre de 2012

Aluna: Anna Flávia Ribeiro Araujo Mamede

Banca Examinadora:

---

José Antônio Pires Meyer Junior

---

Giovanni Pacelli Carvalho Lustosa da Costa

***Brasília, 30 de novembro de 2012.***

Dedico este trabalho à minha irmã,  
Anna Paula, pelo exemplo de dedicação.

## **Agradecimentos**

A Deus.

Aos meus pais, pelo amor, apoio e dedicação.

À minha irmã Anna Paula, pela orientação.

Ao meu namorado Caio Alvarenga, pela colaboração, compreensão e carinho.

Aos meus chefes e colaboradores na CGU, pelo apoio e compreensão.

A todos os meus familiares e amigos.

*“Tudo o que um sonho precisa para ser realizado  
é alguém que acredite que ele possa ser realizado”.*

*Roberto Shinyashiki*

## RESUMO

Este trabalho tem por objetivo avaliar a evolução da estrutura de programas e ações da Controladoria-Geral da União – CGU, a fim de verificar se a estrutura adotada no Plano Plurianual - PPA 2012/2015 está compatível com as inovações ocorridas no processo de planejamento governamental brasileiro. Nesse sentido, primeiramente foi feito um levantamento de como se deu a evolução do planejamento governamental no Brasil, descrevendo-se as principais características dos Planos Plurianuais já elaborados, bem como as mudanças propostas para o novo Plano, que passou a ser composto por apenas dois tipos de programas: Temáticos e de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado. Após, foram analisados especificamente os objetivos, programas e ações da CGU nos instrumentos de planejamento e orçamento do Governo Federal desde o exercício de 1994, quando ainda existia apenas a Secretaria Federal de Controle, vinculada ao Ministério da Fazenda. Para isso, fez-se necessário conhecer com se deu o processo de consolidação da CGU como Unidade Orçamentária da Presidência da República, desde a criação da SFC. Com vistas a subsidiar a análise, foram entrevistados dirigentes da CGU responsáveis pelo processo de planejamento no órgão, questionando-os sobre a necessidade de alteração na estrutura de programas da CGU como um todo, e especificamente com relação à ação destinada às atividades da SFC, que possuem atribuições explicitadas no texto constitucional, além de terem passado por diversas alterações no decorrer do período estudado. A partir daí, foi possível identificar necessidades de melhorias para a estrutura do PPA 2012/2015, bem como propor alterações para o cadastro de programas e ações da CGU. Os resultados levaram à conclusão de que deve voltar a haver uma classificação específica para os Programas de Serviços ao Estado, e que a CGU deve integrar essa classificação, por se tratar de um órgão cujo objetivo principal é a oferta de bens e serviços ao próprio Estado. Além disso, concluiu-se que, apesar da necessidade de revisão na denominação da ação relativa às atividades da SFC, não é necessária a segregação de suas atividades em ações orçamentárias específicas, visto que a denominação “Controle da Aplicação dos Recursos Públicos Federais” sintetiza bem os quatro eixos principais de atuação dessa Secretaria.

**Palavras-Chave:** planejamento governamental; PPA 2012/2015; Secretaria Federal de Controle; Controladoria-Geral da União.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	<b>9</b>
1.1. Objetivos e Problema de Pesquisa .....	10
<b>2. METODOLOGIA</b> .....	<b>12</b>
<b>3. PROCESSO DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO BRASIL</b> .....	<b>14</b>
3.1. Histórico do Planejamento Governamental.....	14
3.2. O Planejamento após a Constituição Federal de 1988 – Planos Plurianuais (PPA) .....	17
3.2.1.PPA 1991/1995.....	18
3.2.2.PPA 1996/1999: <i>Investir para Crescer</i> .....	18
3.2.3 PPA 2000/2003: A Reforma Orçamentária .....	19
3.2.4.PPA 2004/2007: <i>Plano Brasil de Todos - Participação e Inclusão</i> .....	22
3.2.5.PPA 2008/2011: <i>Inclusão Social e Educação de Qualidade</i> .....	23
3.3. O PPA 2012/2015 .....	24
<b>4. O SURGIMENTO DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO</b> .....	<b>27</b>
<b>5. AVALIAÇÃO DA ESTRUTURA DE PROGRAMAS E AÇÕES DA CGU</b> .....	<b>33</b>
5.1. A SFC e a CGU nos Planos Plurianuais.....	33
5.1.1.PPA 1991/1995.....	33
5.1.2.PPA 1996/1999.....	34
5.1.3.PPA 2000/2003.....	35
5.1.4.PPA 2004/2007.....	39
5.1.5.PPA 2008/2011.....	49
5.1.6.PPA 2012/2015.....	55
5.2. A SFC e a CGU nas Leis Orçamentárias Anuais .....	58
5.3. Análise da evolução da estrutura de programas e ações da SFC e da CGU .....	80
5.4. Entrevistas .....	87
<b>6. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>92</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>96</b>
<b>APÊNDICE: ROTEIRO DE ENTREVISTA</b> .....	<b>106</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Planejamento pode ser definido como o conjunto de objetivos, ações e metas pré-estabelecidas que permitam a alocação dos recursos disponíveis e o alcance dos resultados pretendidos de forma eficiente. (ALBUQUERQUE *et al*, 2008).

O sucesso das organizações está intimamente ligado com sua capacidade de delinear de forma precisa os resultados que pretendem alcançar. O setor público busca incorporar à Administração Pública os avanços obtidos pelo setor privado, e o planejamento é uma ferramenta essencial para esse avanço. (ALBUQUERQUE *et al*, 2008).

O principal instrumento do planejamento governamental é o Plano Plurianual – PPA. O PPA representa a mais abrangente peça de planejamento e orçamento governamental, uma vez que promove a convergência do conjunto de ações públicas que visam ao cumprimento das estratégias governamentais e dos meios orçamentários necessários à viabilização dos gastos públicos. Ele possui duração de quatro anos, sendo elaborado no primeiro ano de mandato presidencial, com vigência iniciando no segundo ano, e é o instrumento que integra os macroobjetivos do governo com as ações definidas no orçamento anual. Por conta desse prazo estratégico de abranger três anos do atual governo e o primeiro ano do próximo, esse instrumento de planejamento do Governo Federal permite uma continuidade das ações do Estado. (ALBUQUERQUE *et al*, 2008).

O processo de planejamento governamental brasileiro encontra-se em crescente evolução. Prova disso é que o Governo introduziu diversas inovações para a elaboração do PPA 2012/2015, com vistas a torná-lo com mais característica de plano do que de orçamento plurianual. Do PPA 2000/2003 até o PPA 2008/2011, o plano apresentava uma estrutura praticamente idêntica à da Lei Orçamentária Anual – LOA, tendo em sua estrutura não só os programas de governo para os próximos anos, mas também as ações orçamentárias que os compunham. Para o PPA 2012/2015, esse binômio programa-ação deu lugar à estrutura de Programas Temáticos (compostos por Objetivos e Iniciativas), e de Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado. Com esse novo modelo, as ações orçamentárias passaram a constar somente da LOA. (BRASIL, 2011).

Para o presente estudo, foi considerado o caso específico da Controladoria-Geral da União – CGU. A estrutura atual da CGU só foi consolidada no exercício de 2003, portanto a primeira vez que o órgão teve participação ativa no processo de planejamento governamental, figurando como Unidade Orçamentária da Presidência da República, foi durante a elaboração

do PPA 2004/2007.

A partir das revisões desse PPA, o cadastro de programas e ações da CGU foi sofrendo alterações. Até o exercício de 2005, a CGU possuía vários programas que contemplavam suas principais áreas finalísticas separadamente – controle interno, ouvidoria e correição. A partir de 2006, esses programas foram sendo incorporados ao programa de controle interno (programa 1173 - Controle Interno, Prevenção e Combate à Corrupção), sendo essa a estrutura adotada durante todo o período de vigência do PPA 2008/2011.

Com o novo modelo de PPA, o Governo tentou dotar o Plano de um caráter mais estratégico, agrupando em cada programa ações de diferentes órgãos, porém relacionadas à mesma área temática. Entretanto, apesar das mudanças significativas na estrutura do PPA 2012/2015, a CGU permaneceu com o mesmo formato do Plano anterior. A diferença foi que as ações do programa 1173 foram vinculadas ao Programa 2101 - Gestão e Manutenção da Presidência da República, que engloba ações de todas as Unidades Orçamentárias vinculadas à Presidência.

### **1.1. Objetivos e Problema de Pesquisa**

A partir desse contexto, o objetivo geral da presente pesquisa consiste em avaliar se a estrutura de programas e ações da CGU no PPA 2012/2015 está compatível com as inovações do processo de planejamento governamental brasileiro. Assim, foram delimitados os seguintes objetivos específicos:

- a) Avaliar as inovações trazidas pelo Governo brasileiro para o processo de planejamento governamental a partir do PPA 2012/2015;
- b) Analisar a evolução da estrutura dos programas e ações desde a Secretaria Federal de Controle - SFC até a CGU nos Planos Plurianuais e Leis Orçamentárias Anuais já elaboradas; e
- c) Identificar a necessidade de se promoverem possíveis melhorias para o cadastro de programas e ações da CGU;

A realização dessa pesquisa torna-se bastante relevante ao se considerar que o processo de planejamento governamental está em fase de adaptação, com incorporação de novos conceitos. A CGU possui ainda pouca experiência como Unidade Orçamentária e, portanto, carece de estudos mais aprofundados acerca da melhor forma de estruturação de

seus programas e ações. Ademais, as inovações introduzidas pelo Governo a partir do PPA 2012/2015 ainda não foram objeto de estudo no âmbito da estrutura orçamentária da CGU.

Diante do exposto, a pergunta-problema que pauta esta pesquisa é: a estrutura de programas e ações orçamentárias da CGU no PPA 2012/2015 está compatível com as inovações do processo de planejamento governamental brasileiro?

## 2. METODOLOGIA

De natureza qualitativa, esta pesquisa buscou conhecer a evolução da estrutura de programas e ações desde a SFC até a CGU e avaliar a compatibilidade dessa estrutura às inovações trazidas pelo PPA 2012/2015 para o processo de planejamento governamental. Assim, foi avaliada a estrutura de um órgão específico – a CGU – a partir da análise da legislação pertinente, sem a necessidade de quantificação dos dados coletados ou utilização de métodos estatísticos.

Para isso, no terceiro capítulo deste estudo foi realizada pesquisa bibliográfica, utilizando-se livros, artigos científicos e trabalhos acadêmicos que permitiram o levantamento de como se deu o processo de planejamento governamental no Brasil, identificando-se os marcos históricos e os principais instrumentos relativos a esse processo.

De forma complementar, foi realizada pesquisa documental a partir do levantamento dos normativos (leis, decretos, medidas provisórias) relativos ao tema estudado. Por meio da análise das mensagens presidenciais de encaminhamento das leis relativas a cada PPA foi possível realizar uma breve descrição dos Planos já elaborados, bem como descrever as principais mudanças trazidas pelo PPA 2012/2015.

No quarto capítulo foram compilados e analisados todos os atos normativos relacionados à criação da Secretaria Federal de Controle – SFC, sua transferência da estrutura do Ministério da Fazenda e o processo de consolidação da CGU como Unidade Orçamentária da Presidência da República. Tal levantamento se fez necessário para que houvesse um melhor entendimento a respeito da configuração de programas e ações da SFC e da CGU no decorrer do período estudado.

O quinto capítulo destinou-se à avaliação da estrutura de programas e ações orçamentárias da CGU. Na primeira parte foi feito um levantamento de todos os PPAs já elaborados desde a Constituição Federal de 1988, analisando-se especificamente os objetivos e programas relativos às atividades da SFC e da CGU, de forma a se verificar a evolução da importância conferida ao controle interno dentro do principal instrumento de planejamento do Governo, bem como os principais resultados obtidos no período.

Na segunda parte desse capítulo foram analisados os anexos da LOA desde o exercício de 1994, quando foi criada a SFC, permitindo a identificação dos programas e ações relativos a essa Secretaria nos orçamentos até o ano de 2003, bem como foram analisados os

anexos da LOA a partir do exercício de 2004, quando a CGU foi consolidada como Unidade Orçamentária.

Após esse levantamento foi possível realizar uma análise crítica da evolução da estrutura de programas e ações orçamentárias da CGU, o que embasou o questionário a ser aplicado nas entrevistas com os dirigentes da CGU envolvidos no processo de planejamento do órgão. Nesse momento a pesquisa ficou mais restrita ao programa da CGU como um todo e às ações da SFC mais especificamente, buscando-se uma analogia entre as ações dessa Secretaria e as atribuições do Sistema de Controle Interno previstas na Constituição Federal.

Finalmente, o último capítulo foi destinado às considerações finais da pesquisa. A partir das informações obtidas pelas fontes de pesquisa mencionadas, aliadas às entrevistas realizadas, procurou-se identificar a necessidade de se promoverem possíveis melhorias para o cadastro de programas e ações da CGU.

### **3. PROCESSO DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO BRASIL**

#### **3.1. Histórico do Planejamento Governamental**

De acordo com Santos (2011, p. 310), “planejamento governamental pode ser compreendido como ação que antecede e condiciona a ação do Estado de modo a viabilizar as escolhas políticas”.

O Brasil buscou, durante anos, priorizar o planejamento como ferramenta para promoção do desenvolvimento nacional. Entre as décadas de 30 e 60, o país acumulou bastante experiência na área do planejamento governamental, contribuindo para as reformas promovidas pelos militares a partir de 1964.

Também em 1964 foi publicada a Lei n.º 4.320, que estatuiu “normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”. (BRASIL, 1964). Essa lei é, ainda no exercício de 2012, uma das principais diretrizes para a elaboração do orçamento da União.

Outro marco legal foi a edição do Decreto-Lei 200, de 1967, que disciplinou a organização e a reforma administrativa da União. Foi aí que o planejamento foi definido como princípio fundamental e norteador das atividades da administração federal, tendo como instrumentos básicos o orçamento anual, os programas plurianuais (Programas Gerais, Setoriais e Regionais), o Plano Geral de Governo e a Programação Financeira de Desembolso. (MAIA, 2010).

Em seus primeiros anos, o governo militar buscou aliar a necessidade de estabilização econômica à promoção do desenvolvimento nacional. Nesse sentido, existia a consciência de que era necessário reforçar o arcabouço do planejamento e desenvolver estratégias de longo prazo. Surge aí a proposta mais abrangente de planejamento governamental já elaborada até então: o Plano Decenal de Desenvolvimento para o período de 1967 a 1976. Apesar de ter contribuído para reforçar a base de conhecimento técnico à disposição da Administração, importantes mudanças nas relações de poder político impediram que o plano fosse executado. (ALMEIDA, 2006).

Em 1967, o Presidente Costa e Silva editou a Lei Complementar n.º 3, que dispôs sobre a elaboração de planos nacionais e sobre o Orçamento Plurianual de Investimento. O Plano Nacional seria apresentado sob a forma de diretrizes gerais, determinando os objetivos

globais pretendidos pelo Governo, ordenados em programas setoriais e regionais, para um período de cinco anos. O Orçamento Plurianual de Investimento – OPI seria a expressão financeira desses programas setoriais e regionais, considerando exclusivamente as despesas de capital. O OPI seria elaborado sob a forma de orçamento-programa, para um período de três anos, contendo os programas setoriais, seus subprogramas e projetos e o respectivo custo, especificando os recursos anualmente destinados à sua execução. (BRASIL, 1967).

Paralelamente, foi elaborado o Programa Estratégico de Desenvolvimento para o período de 1968 a 1970. Esse plano aproveitou os avanços obtidos na estabilização monetária para concentrar seu foco na aceleração do crescimento econômico. Com vistas a viabilizar o alcance dos objetivos definidos, foi criada a Comissão de Coordenação do Planejamento e Orçamento, primeira tentativa de organizar um sistema de planejamento do governo. Nesse mesmo período vigorou o primeiro Orçamento Plurianual de Investimento. (REZENDE, 2011).

A Lei Complementar n.º 3/1967 foi revogada pelo Ato Complementar n.º 43, de 29 de janeiro de 1969, que por sua vez foi alterado pelo Ato Complementar n.º 76, de 20 de outubro de 1969. A partir dessas alterações, ficou definido que o Poder Executivo elaboraria Planos Nacionais de Desenvolvimento, de duração igual à do mandato do Presidente da República (que na época era de cinco anos). O OPI foi mantido, devendo considerar exclusivamente as despesas de capital para o período de três anos. (BRASIL, 1969).

Após a morte do Presidente Costa e Silva em dezembro de 1969, a Junta Militar assumiu o poder e elaborou o documento Metas e Bases para a Ação do Governo, que tinha o propósito de elevar o Brasil à condição de grande potência econômica mundial até o final no século XX. Para isso, contemplava duas perspectivas: uma de médio prazo, para o período de 1970 a 1973, e uma de longo prazo, que deveria ser objeto de um projeto nacional. (REZENDE, 2011).

Assim, a partir de 1971, com o crescimento econômico acelerado e o aumento do fluxo de entrada de capitais externos, teve início o ciclo dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND) previstos no Ato Complementar n.º 43/1969. Esse Ato havia sido novamente alterado pela Lei Complementar n.º 9, de 11 de dezembro de 1970, sendo definido que o primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento e o próximo Orçamento Plurianual de Investimento teriam vigência para o período de 1972 a 1974. (BRASIL, 1970).

O I PND, mais voltado para grandes projetos de integração nacional, teve duração

trienal e oficializou a ambição de transformar o Brasil em nação desenvolvida nas próximas três décadas. Esse período correspondeu ao ponto alto do planejamento governamental no Brasil, visto que o papel do Estado não se restringiu à elaboração de planos e à regulação geral da economia, tendo sido empreendidas obras de grande vulto na área de infraestrutura. (ALMEIDA, 2006).

O II PND, apesar da crise energética que repercutia na economia mundial, manteve como meta o crescimento acelerado para o período de 1975 a 1979, com duração, portanto, quinquenal. Esse plano incentivou o processo de substituição de importações, estimulando a indústria doméstica de bens de capital e a produção interna de insumos básicos utilizados na produção agrícola e industrial. Entretanto, com o aumento do endividamento externo assumido pelo governo e o choque do petróleo em 1979, o alto desempenho econômico observado até então começou a regredir, contribuindo para o declínio da situação fiscal, o que acarretou sérias dificuldades para o país nos anos seguintes. Nesse contexto, foi elaborado o III PND, que estava previsto para o período de 1980 a 1985 e permanecia com o objetivo de manter o crescimento econômico acelerado. Entretanto, o agravamento da crise externa fez com que o plano não saísse do papel. (REZENDE, 2011).

Com o fim do regime militar, iniciou-se o processo de redemocratização do Brasil, e com ele foi elaborado um quarto plano denominado I PND da Nova República. Inicialmente previsto para o período de 1986 a 1990, esse plano também não chegou a ser executado, visto que a preocupação dominante era o combate à inflação. Assim, a noção de planejamento governamental acabou sendo gradativamente desarticulada, cedendo lugar a sucessivos planos de estabilização monetária que tiveram início com o Plano Cruzado, do então Presidente José Sarney, e terminaram no Plano Real, que finalmente trouxe a estabilidade econômica para o país, em 1994. (ALMEIDA, 2006).

Há de se destacar que em 1988, em meio às tentativas de estabilização da economia brasileira, foi promulgada a nova Constituição Federal – CF/88. Apesar de a figura do planejamento governamental estar comprometida, visto que o Brasil passava por um período de escalada inflacionária que dificultava (se não impedia) a definição de objetivos de médio e longo prazos, foi instituído o Plano Plurianual – PPA como principal instrumento de planejamento de médio prazo do sistema governamental brasileiro. O art. 165 da CF/88 o define como “lei que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”. (BRASIL, 1988).

Além do PPA, a CF/88 definiu que o processo orçamentário brasileiro compreenderia a edição de mais duas leis orçamentárias, a saber: a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA. (BRASIL, 1988). Essa estrutura estabelecida na Carta Magna de 1988 evidencia a intenção do constituinte de reconhecer a figura do planejamento das ações do Governo como uma função indispensável e obrigatória para o Estado. A seguir serão abordadas as principais características de cada um dos Planos Plurianuais publicados desde a promulgação da CF/88.

### **3.2. O Planejamento após a Constituição Federal de 1988 – Planos Plurianuais (PPA)**

O modelo de planejamento que surgiu com a promulgação da CF/88 estava situado em um cenário de forte crise econômica e fiscal, tendo sido influenciado pela chamada Reforma do Estado, excessivamente centrada no controle do gasto público. É claro que a eficiência do gasto deveria ser perseguida, mas a simples redução de custos não garantiria a melhoria da qualidade de vida da população. (SANTOS, 2011).

De acordo com Garcia (2000, p. 8), mesmo com a redemocratização das instituições e a ampliação das discussões sobre a avaliação e o controle das ações governamentais, o constituinte “não conseguiu superar a concepção normativa e reducionista do planejamento governamental herdada dos militares e tecnocratas”. Assim,

o planejamento governamental foi concebido sob um enfoque normativo e economicista. Ignorou-se a nova e muito mais complexa realidade política, social, cultural e econômica. Não foram considerados os avanços do conhecimento sobre os processos de governo nem as teorias e práticas de planejamento público moderno que buscam integrar as dimensões e os recursos políticos, econômicos, cognitivos, organizativos e outros em uma perspectiva estratégica.

Nesse contexto, os três instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA) permaneceram carentes de evolução para o cumprimento dos propósitos estabelecidos nas declarações constitucionais. No caso do PPA, especialmente os dois primeiros, ficou clara a semelhança com o Orçamento Plurianual de Investimento – OPI, caracterizando o retrocesso do planejamento governamental observado no período. (GARCIA, 2000).

Entretanto, pode-se dizer que a institucionalização do PPA foi benéfica para o processo de planejamento governamental ao promover a ideia de um instrumento capaz de explicitar as intenções do governo, com caráter coordenador das ações governamentais. Seu maior diferencial com relação aos processos implementados até então era “a preocupação em criar condições para o exercício regular da avaliação e do controle das ações e das despesas

públicas”. (FRANCISCO *et al*, 2006).

### 3.2.1. PPA 1991/1995

O primeiro PPA, elaborado para vigorar no período de 1991 a 1995, apenas cumpriu as exigências trazidas pelo art. 165 da CF/88. Seus programas declaravam vagamente as intenções do Estado, não se tornando orientadores da ação governamental. Sua elaboração demonstrou o descaso do governo com o planejamento governamental, o que pode ser comprovado pelo fato de que logo após a publicação do plano foi promovida uma revisão, que acabou não tendo continuação devido ao processo de *impeachment* que culminaria com o afastamento do Presidente Fernando Collor de Mello. Em 1993, o novo governo encaminhou ao Congresso Nacional nova proposta de revisão do plano, porém o projeto não chegou a ser votado, o que fez com que o plano fosse constantemente adaptado, até o final de sua vigência. (GARCIA, 2000).

Vale destacar que o PPA 1991-1995 possuía abrangência quinquenal, devendo se estender até o primeiro ano do governo seguinte. Após o *impeachment* de Collor, assumiu o vice-presidente Itamar Franco, que possuía um perfil mais voltado para dar a devida importância ao planejamento governamental. Entretanto, com a expansão econômica sufocada pelas restrições externas, os problemas sociais ocuparam mais espaço na agenda de Governo, e a tentativa de recompor o espaço do planejamento no centro das decisões governamentais acabou sendo abandonada. (REZENDE, 2011).

Devido à inexperiência de seus relatores, o primeiro PPA trouxe programas sem conteúdo e que não alcançavam os problemas nacionais. Dessa forma, não se tornou um norteador das ações governamentais, o que deveria ter sido um de seus diferenciais com relação à figura do antigo OPI. (FRANCISCO *et al*, 2006).

### 3.2.2. PPA 1996/1999: *Investir para Crescer*

O segundo PPA, vigente no período de 1996 a 1999, tinha como foco a garantia da estabilidade econômica conquistada com o Plano Real e a retomada do crescimento econômico. “O mencionado PPA não só trazia a perspectiva de investimentos públicos da União, como também previa o estabelecimento de parcerias, tanto com os demais entes

públicos quanto com a iniciativa privada”. (PAULO, 2010, p. 175).

No texto da lei desse PPA são anunciadas três estratégias: construção de um Estado moderno e eficiente; redução dos desequilíbrios espaciais e sociais; e inserção competitiva e modernização produtiva. (BRASIL, 1996). Entretanto, essas estratégias não estavam amparadas por mecanismos e propostas de ações que viabilizassem sua realização, já que não foram qualificados os conteúdos das ações nem os investimentos necessários para a execução do plano. (GARCIA, 2000).

Apenas seis meses após a publicação do PPA, o governo lançou o programa Brasil em Ação, que selecionou 42 (quarenta e dois) projetos considerados prioritários. Dentre os benefícios trazidos por esse programa estão a criação da figura do gerente de projeto e a implantação do Sistema de Informações Gerenciais – SIG. Apesar de demonstrar certa falta de compromisso do governo com o PPA 1996/1999, o Brasil em Ação pode ser considerado um grande avanço em matéria de planejamento estratégico, tendo inspirado a elaboração dos planos posteriores. (REZENDE, 2011).

Enquanto o PPA introduziu novos conceitos como a definição de eixos nacionais de integração e desenvolvimento e os projetos estruturantes, o Brasil em Ação agregou ao plano o gerenciamento de empreendimentos estratégicos. “Entre os eixos nacionais de integração estavam os transportes, a energia, as telecomunicações e as novas tecnologias”. (ALMEIDA, 2006, p. 222).

Dessa forma, apesar de possuir um conteúdo mais ambicioso do que o plano anterior, o PPA 1996-1999 também não conseguiu se distanciar das características de um OPI mais abrangente, sendo que não destacou as ações e instrumentos de política necessários para o alcance dos objetivos e metas pretendidos. (FRANCISCO *et al*, 2006).

### 3.2.3. PPA 2000/2003: A Reforma Orçamentária

Os dois primeiros PPAs foram elaborados sem uma metodologia própria e com pouca importância atribuída pelo Poder Executivo ao processo de planejamento governamental. Nove anos após a promulgação da CF/88, com a emissão da Portaria Interministerial nº 270, de 14 de outubro de 1997, o Poder Executivo constituiu grupo de trabalho cuja missão era elaborar o projeto de lei complementar previsto no art. 165, § 9º da Constituição, que determinava que lei complementar estabeleceria as normas para a vigência,

os prazos, a elaboração e a organização do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual. (GARCIA, 2000).

Esse Grupo de Trabalho Interministerial – GTI concluiu seus trabalhos em dezembro de 1997 e trouxe as seguintes inovações:

O processo de planejamento compreenderá a elaboração de diagnóstico da situação existente, identificando e selecionando problemas para o enfrentamento prioritário. Serão formuladas estratégias e diretrizes e definidos objetivos a alcançar para cada um dos problemas selecionados, que serão atacados por conjuntos de ações organizadas em programas. Todos os programas indicarão os resultados pretendidos e as ações que os integram terão metas e custos quantificados. Todos os programas terão sua execução monitorada e com resultados avaliados; a avaliação de desempenho passará a ser critério para a alocação de recursos orçamentários em anos seguintes. (*apud* GARCIA, 2000, p. 20).

A formalização da mudança se deu com a edição do Decreto n.º 2.829, de 28 de outubro de 1998, e com a publicação da Portaria do Ministério do Planejamento e Orçamento n.º 117, de 12 de novembro de 1998 (substituída pela portaria do Ministério do Orçamento e Gestão n.º 42, de 14 de abril de 1999). Esses dois instrumentos estabeleceram normas para a elaboração e gestão do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União. (GARCIA, 2000).

Até 1999, as ações governamentais estavam organizadas segundo a classificação funcional-programática, estando agrupadas sob a mesma unidade orçamentária e função de governo, mas sem relação entre si. A partir do ano 2000, diversas modificações foram estabelecidas na classificação vigente. A principal mudança foi a interligação entre o PPA e a LOA por intermédio da criação de programas para todas as ações de governo, com um gerente responsável por metas e resultados concretos para a sociedade. Assim, uma vez definido o programa e suas respectivas ações, passou-se a classificar a despesa de acordo com a especificidade de seu conteúdo e produto, em uma subfunção, independente de em qual Ministério estivesse localizada aquela ação. (BRASIL, 2012).

Dessa forma, o PPA 2000/2003, primeiro instrumento elaborado com base nos novos normativos, representou um marco para o processo de planejamento governamental ao introduzir o programa como unidade de gestão. Essa inovação, que teve como influência a bem sucedida experiência do programa Brasil em Ação,

organizou a ação governamental em problemas e/ou demandas da sociedade, com foco em resultados. Ainda no ano 2000, a lei orçamentária adotou a mesma estrutura, e a avaliação das ações governamentais também passou a considerar os programas, sendo implementado o modelo de integração entre plano, orçamento e gestão. (PAULO, 2010, p. 178).

O Manual de Elaboração e Gestão do PPA 2000/2003 (BRASIL, 1999, p. 13), elaborado pelo Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, definiu quatro tipos de

programas:

- a) Programa Finalístico: resulta em bens ou serviços ofertados diretamente à sociedade;
- b) Programa de Serviços ao Estado: resulta em bens ou serviços ofertados diretamente ao Estado, por instituições criadas para esse fim específico;
- c) Programa de Gestão de Políticas Públicas: abrange ações de gestão de Governo relacionadas à formulação, coordenação, supervisão, avaliação e divulgação de políticas públicas. Estava previsto um único Programa de Gestão de Políticas Públicas por Ministério;
- d) Programa de Apoio Administrativo: engloba ações de natureza tipicamente administrativa, embora colaborem para a consecução dos objetivos dos programas finalísticos e demais programas. Haveria também um único Programa de Apoio Administrativo por unidade orçamentária.

Para cada programa do PPA foi designado um gerente responsável, o que conferiu maior transparência à gestão governamental ao permitir a responsabilização pelos resultados esperados. “Conceber ações (projetos, atividades e ações normativas) definindo com rigor seus produtos (um por ação), suas metas, seus custos e prazos é criar possibilidades para a prática de uma administração mais gerencial no setor público”. (GARCIA, 2000, p. 21).

Entretanto, alguns autores apresentaram críticas às mudanças introduzidas a partir do PPA 2000-2003. De acordo com Rezende (2011, p. 196), apesar do Decreto n.º 2.829/98 mencionar que “a seleção dos programas deveria levar em conta os objetivos estratégicos propostos para o período do plano, a ênfase na gestão dos projetos reflete a postura adotada a partir do lançamento do programa Brasil em Ação”. Com isso, o PPA se aproximava mais da ideia de um orçamento plurianual do que da característica de um instrumento de planejamento governamental, “com o agravante de tentar abarcar todo o espectro das ações governamentais e não apenas o programa de investimentos”.

Segundo Santos (2000, p. 316), com a proposta de alinhamento entre a estrutura do PPA e da LOA,

a dimensão tático-operacional do plano passou a ser muito semelhante à do orçamento, com diferença apenas nas ações classificadas como não orçamentárias, que não fazem parte da LOA, bem como dos programas do tipo operações especiais que só constavam do orçamento sob a justificativa de que absorviam, em regra, apenas os encargos financeiros da União, ou seja, não produziam bens ou serviços à sociedade. De outra parte, a LOA, apesar de ter sido organizada por programas, apenas cita, sem quantificar, os indicadores que seriam, em tese, o principal elemento a orientar o orçamento para o resultado.  
(...) o plano perdeu o sentido e a função de orientar as ações de governo, assumindo a forma de um orçamento plurianual.

Apesar das limitações atribuídas ao PPA 2000/2003, pode-se dizer que, de forma geral, o modelo representou um grande avanço para o processo de planejamento governamental brasileiro, sendo que os dois planos posteriores tiveram poucas alterações em sua estrutura.

### 3.2.4. PPA 2004/2007: *Plano Brasil de Todos - Participação e Inclusão*

O PPA 2004/2007 não trouxe grandes mudanças com relação aos aspectos metodológicos, tendo assumido as mesmas definições do plano anterior. Assim, a implementação do PPA 2004-2007 manteve o programa como elemento organizativo central, funcionando como unidades de integração entre o planejamento e o orçamento ao estabelecerem uma linguagem comum para as atividades de elaboração, revisão e avaliação do Plano Plurianual, a definição de prioridades e metas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, a elaboração dos Orçamentos Anuais e a programação orçamentária e financeira. (BRASIL, 2003).

O principal intuito do PPA 2004/2007 era recuperar as condições econômicas para fazer o Brasil voltar a crescer, conforme declarado no início da mensagem presidencial de apresentação do PPA. Para isso, o foco do plano (e do governo) seria fazer da justiça social a nova alavanca do desenvolvimento. (BRASIL, 2003).

Uma das novidades desse plano foi a realização de fóruns de participação social – um em cada Estado da Federação, mais o Distrito Federal - com vistas a fomentar a participação da sociedade civil e da iniciativa privada no estabelecimento de metas para o crescimento econômico. (LAGE, 2007).

Conforme citam Gimenez e Cardoso Junior (2012, p. 9),

o objetivo declarado no PPA 2004-2007 era inaugurar uma estratégia de longo prazo que contemplasse a inclusão social e a desconcentração da renda com crescimento do produto e do emprego; crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, dinamizado pelo mercado de consumo de massa, por investimentos e pela elevação da produtividade; redução da vulnerabilidade externa via expansão de atividades competitivas que viabilizem o crescimento sustentado; e fortalecimento da cidadania e da democracia. Ao mesmo tempo, objetivava-se inaugurar um modelo de planejamento participativo, periodicamente revisto, que valorizasse a gestão pública.

As políticas, programas e ações que dariam substância a essa estratégia foram organizadas em torno de cinco dimensões: social, econômica, regional, ambiental e democrática. Essas dimensões se articulavam em torno de três megaobjetivos, que se abriam em 30 desafios, a serem enfrentados por meio de 374 programas, distribuídos em aproximadamente 4.300 ações. (BRASIL, 2003)

Outro aspecto com bastante destaque foi a necessidade de revisões anuais do Plano, com o intuito de realinhar as ações de Governo, adequando-as à evolução das conjunturas interna e externa. “A grande velocidade com que evoluem os cenários nacional e internacional

e o dinamismo imposto à administração são capazes de tornar obsoleto, em curto espaço de tempo, um plano que se propõe ao cumprimento de metas em quatro anos”. (BRASIL, 2003, p. 33).

Essas revisões também deveriam contar com o permanente diálogo com a sociedade civil organizada, não com o objetivo de promover intensas mudanças de rumo, mas de assegurar o alinhamento da Administração Pública Federal aos objetivos do PPA 2004-2007.

Outra inovação importante foi a implementação de uma sistemática de “programação deslizando”, que consistiria na inclusão de um exercício de programação a cada revisão do Plano. Sem uma programação deslizando, ficaria prejudicada a continuidade e a integração entre sucessivos quadriênios, necessárias em muitos programas e ações. (BRASIL, 2003).

### 3.2.5. PPA 2008/2011: *Inclusão Social e Educação de Qualidade*

O PPA 2008-2011 foi elaborado em um contexto de retomada do crescimento econômico, forte expansão do emprego e da renda. Deve-se destacar a expansão dos investimentos em infraestrutura por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o novo modelo de desenvolvimento da educação inscrito no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e a integração das políticas sociais pela Agenda Social. (GIMENEZ *et al*, 2012).

A construção desse plano também contou com a participação da sociedade civil organizada em fóruns e conferências que discutiram os rumos estratégicos que o país deveria perseguir nos próximos anos. O plano definiu como prioridade a ampliação da infraestrutura brasileira, a melhoria da qualidade da educação e a consolidação do desenvolvimento sustentável, além da inclusão social. Essa participação ativa, que seria fortalecida durante a avaliação das políticas a serem implementadas, seria um dos propulsores do controle social das ações de governo. (BRASIL, 2007).

No texto do PPA 2008/2011 verificou-se que os programas passaram a ser classificados em dois tipos apenas, diferentemente dos dois Planos anteriores, nos quais os programas podiam ser de quatro tipos. Os programas finalísticos eram aqueles que ofertassem bens e serviços diretamente à sociedade e que gerassem resultados passíveis de aferição por indicadores. Já os programas de apoio às políticas públicas e áreas especiais eram aqueles voltados para a oferta de serviços ao Estado, para a gestão de políticas e para o apoio

administrativo, englobando todos os demais programas que não fossem finalísticos. (BRASIL, 2007).

A estrutura do PPA 2008-2011 buscou ser apresentada de modo a dar coerência às ações de governo, articulando as dimensões estratégica e tático-operacional. Em sua dimensão estratégica, incluiu a Visão de Longo Prazo para o Brasil, os dez Objetivos de Governo e os Objetivos Setoriais. Além disso, na dimensão tático-operacional, os objetivos setoriais se estruturaram em 215 Programas Finalísticos e 91 Programas de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais, totalizando 306 programas, que se organizaram em cerca de 5.000 ações. (BRASIL, 2007).

### **3.3. O PPA 2012/2015**

Para a elaboração do PPA 2012-2015, o governo deixou clara a necessidade de que o PPA preservasse as diferenças essenciais relativas ao Orçamento, particularmente o período de tempo considerado, o enfoque insumo-produto, os níveis de agregação e as relações com unidades organizacionais. Assim, as alterações na estrutura do PPA decorreram do aprendizado do governo na implementação de políticas exitosas responsáveis pelo desenvolvimento recente no Brasil, tais como o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, o Bolsa Família, o Minha Casa, Minha Vida, dentre outros, e, também, dos limites da estrutura anterior que permitia uma sobreposição entre Plano e Orçamento, dois institutos que, apesar de complementares, possuem diferenças essenciais. (BRASIL, 2011).

Até o PPA 2008-2011, os objetivos e metas estavam estruturados em programas (finalísticos e de apoio à gestão) e ações, figuras presentes tanto no PPA quanto no orçamento anual. Já o PPA 2012-2015 organiza a atuação governamental por meio de Programas Temáticos e Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado, definidos logo a seguir. Além disso, as ações orçamentárias passaram a constar exclusivamente da Lei Orçamentária Anual. (BRASIL, 2011).

- a) Programa Temático: composto por Objetivos e Iniciativas, expressa e orienta a ação governamental para a entrega de bens e serviços à sociedade;
- b) Programa de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado: expressa e orienta as ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental.

Essa delimitação dos Programas Temáticos buscou facilitar a relação entre as

dimensões estratégica, tática e operacional do Governo, conferir um novo significado à dimensão tática no Plano e qualificar a comunicação dentro do Governo e deste com a sociedade. De acordo com a mensagem de encaminhamento do PPA 2012/2015, “a aproximação dos Programas Temáticos com os temas de políticas públicas possibilitou a definição de indicadores dotados de maior capacidade de revelar aspectos das políticas e contribuir com a gestão”. (BRASIL, 2011a, p. 114).

Já os Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado contemplam as despesas relativas ao apoio e à manutenção da ação governamental, ou aquelas não contempladas nos Programas Temáticos. De modo geral, cada Ministério ou unidade equivalente possui um programa dessa natureza. (BRASIL, 2011a).

A partir dessa primeira mudança, buscou-se uma relação de complementaridade entre os instrumentos de planejamento e orçamento, sem prejuízo à integração. O Plano teria como foco a organização da ação de governo nos níveis estratégico e tático, e o Orçamento responderia pela organização no nível operacional.

Outra inovação no PPA é a inexistência do detalhamento das Ações, que agora constam apenas da LOA. A alteração visa a garantir uma distinção entre Plano e Orçamento, a fim de respeitar as diferenças estruturais entre eles. De acordo com a mensagem de encaminhamento do PPA 2012/2015, “a sobreposição anterior confundia o PPA com o Orçamento à medida que mantinha níveis idênticos de agregação entre os instrumentos”. (BRASIL, 2011a, p; 114).

Com a finalidade de criar condições para que o PPA estabeleça relações mais adequadas com todos os insumos necessários à viabilização das políticas, os Programas Temáticos do PPA 2012-2015 estão organizados em Objetivos que, por sua vez, são detalhados em Metas e Iniciativas. Os Objetivos constituem-se na principal inovação deste Plano, na medida em que expressam as escolhas do governo para a implementação de determinada política pública. A cada Objetivo estão associadas Metas, que podem ser qualitativas ou quantitativas. Já as Iniciativas são institutos derivados dos Objetivos e declaram as entregas à sociedade de bens e serviços resultantes da coordenação de ações orçamentárias. Elas estabelecem a relação formal do Plano com o Orçamento na medida em que aquelas Iniciativas que possuem financiamento vinculado ao Orçamento da União estão associadas às respectivas ações no Orçamento. (BRASIL, 2011a).

O PPA 2012/2015 buscou também o estabelecimento de condições que priorizassem

a intersectorialidade e a participação social. O governo pretendeu agregar em 65 (sessenta e cinco) programas temáticos as ações dos 360 (trezentos e sessenta) programas do PPA anterior, em uma estratégia para resolver os macrodesafios que impedem os avanços econômico, tecnológico, cultural, social e ambiental do país. As políticas públicas serão implementadas envolvendo mais de um Ministério e serão executadas simultaneamente. (BRASIL, 2011).

O Manual de Elaboração do PPA 2012-2015 (BRASIL, 2011, p. 10), publicado em abril de 2011 pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, definiu as dimensões sob as quais o PPA estaria estruturado:

- a) Dimensão Estratégica: é a orientação estratégica que tem como base os Macrodesafios e a visão de longo prazo do Governo Federal;
- b) Dimensão Tática: define caminhos exequíveis para o alcance dos objetivos e das transformações definidas na dimensão estratégica, considerando as variáveis inerentes à política pública tratada. Vincula os Programas Temáticos para consecução dos Objetivos assumidos, estes materializados pelas Iniciativas expressas no Plano;
- c) Dimensão Operacional: relaciona-se com o desempenho da ação governamental no nível da eficiência e é especialmente tratada no Orçamento. Busca a otimização na aplicação dos recursos disponíveis e a qualidade dos produtos entregues.

Evidencia-se, a partir dessa estrutura, que é papel do Plano declarar as escolhas do Governo e da sociedade, indicar os meios para a implementação das políticas públicas, bem como orientar taticamente a ação do Estado para a consecução dos objetivos pretendidos.

O processo de construção do PPA 2012/2015 foi iniciado a partir de uma proposta de organização do Plano em torno de um conjunto de políticas públicas, elaborada pelo Ministério do Planejamento, que foi amplamente discutida com representantes do Governo e da sociedade civil organizada. Assim, foram realizadas oficinas de trabalho com todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal, além de um grande Fórum Interconselhos e cinco diálogos federativos (um por macroregião brasileira). (BRASIL, 2011a).

#### 4. O SURGIMENTO DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

A Controladoria-Geral da União - CGU teve sua estrutura constituída recentemente, tendo participado como Unidade Orçamentária somente a partir do PPA 2004/2007. Para compreender como se deu o surgimento desse órgão, faz-se necessário conhecer o histórico do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

Com a edição do Decreto-Lei 200/1967, que trouxe providências para a Reforma Administrativa, foram estabelecidos os conceitos de planejamento, descentralização, delegação, coordenação e controle na administração pública brasileira. Pelos termos desse Decreto-Lei, as atividades de controle interno deveriam ser efetivadas no âmbito de cada Ministério, com o apoio técnico das chamadas Inspetorias-Gerais de Finanças, existentes nas próprias estruturas Ministeriais, configurando órgãos setoriais dos sistemas de Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria. Essas Inspetorias estavam sujeitas à orientação normativa, à supervisão técnica e à fiscalização específica da Inspetoria-Geral de Finanças, órgão central dos referidos sistemas, vinculado ao Ministério da Fazenda. (BRASIL, 1967a).

Essa estrutura sofreu alterações pelo Decreto n.º 84.362, de 31 de dezembro de 1979, que substituiu as Inspetorias-Gerais de Finanças pelas Secretarias de Controle Interno – Ciset. O órgão normativo central passou a ser a Secretaria Central de Controle Interno – SECIN, vinculada à Secretaria de Planejamento da Presidência da República – SEPLAN. Também com subordinação à SECIN, foi criada uma Delegacia Regional de Contabilidade e Finanças (DECOF) em cada capital brasileira. (BRASIL, 1979). Pode-se dizer que as Ciset's tiveram uma expressiva ampliação em seu leque de atividades, sendo que a atividade de controle passou a ter um caráter mais normativo e fiscalizador. (COIMBRA, 2006).

Em 1986, o Decreto n.º 92.452 extinguiu a SECIN e criou a Secretaria do Tesouro Nacional - STN, vinculada ao Ministério da Fazenda, que passou a ser novo órgão central dos Sistemas de Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria. (BRASIL, 1986). Com essa transferência de atribuições para a STN, as atividades de auditoria contábil e de programas, antes centralizadas na SECIN, “passaram a ser executadas preferencialmente pelas Secretarias de Controle Interno – Ciset, cabendo à STN a orientação normativa, a supervisão técnica e a fiscalização específica dos órgãos setoriais do Sistema de Auditoria”. (MARTINS, 1998, p.10).

Outra determinação trazida pelo Decreto n.º 92.452/86 foi que a responsabilidade pelo exame das contas dos dirigentes da Administração Indireta seria também das Ciset's.

Além disso, as Delegacias Regionais de Contabilidade e Finanças passaram a ser denominadas Delegacias do Tesouro Nacional. Destaque-se que essa subordinação do controle interno à STN contribuiu para manter a função restrita aos aspectos contábil e financeiro. (BRASIL, 1986).

Também em 1986 foi editado o Decreto n.º 93.874, que dispôs sobre os Sistemas de Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria, e Programação Financeira, organizando o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, que seria integrado pela STN, como órgão central, e pelas CISETs dos Ministérios e unidades equivalentes, como órgãos setoriais. (BRASIL, 1986a). Com essa organização, “o controle da gestão orçamentária e patrimonial ganhou maior amplitude e passou a ser exercido mediante atividades de programação financeira, orientação, acompanhamento, fiscalização e avaliação”. Entretanto, permanecia o foco nos aspectos da legalidade dos atos de gestão. (MARTINS, 1998, p.12).

Outro marco legal para o Sistema de Controle Interno ocorreu com a publicação do Decreto n.º 95.076, de 22 de outubro de 1987, que criou os cargos de Analista de Finanças e Controle e de Técnico de Finanças e Controle, integrantes da carreira de Finanças e Controle do Ministério da Fazenda. (BRASIL, 1987).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Sistema de Controle Interno foi consolidado e teve suas finalidades definidas no art. 74: (BRASIL, 1988).

- I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
- IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Além disso, o texto constitucional, em seu art. 70, trouxe maior abrangência às atividades de fiscalização e controle ao estabelecer que os controles externo e interno compreenderiam “a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta”, quanto aos aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas. (BRASIL, 1988).

A CF/88 aumentou o grau de complexidade das atividades de controle interno, o que trouxe a necessidade de uma reestruturação desse sistema. Mas foi somente em 1994 que o Sistema de Controle Interno foi significativamente remodelado, com vistas a cumprir as

atribuições previstas nos dispositivos constitucionais. A Medida Provisória n.º 480, de 27/04/1994, criou a Secretaria Federal de Controle - SFC, vinculada ao Ministério da Fazenda. Com essa medida, houve uma segregação de funções, sendo que as atividades de auditoria, fiscalização e avaliação da gestão ficaram sob a orientação técnica e normativa da Secretaria Federal de Controle, e as atividades de administração financeira e contabilidade, sob a orientação técnica e normativa da Secretaria do Tesouro Nacional. (BRASIL, 1994).

De acordo com o art. 4º da Medida Provisória n.º 480/94, o Ministério da Fazenda passou a ser o órgão central do Sistema de Controle Interno, e a nova estrutura desse sistema passou a compreender: o Conselho Consultivo do Sistema de Controle Interno; a Secretaria Federal de Controle; a Secretaria do Tesouro Nacional; e as unidades de controle interno dos ministérios militares, da Secretaria Geral da Presidência da República e do Ministério das Relações Exteriores, como órgãos setoriais. (BRASIL, 1994).

A SFC integrou em sua estrutura: a) as unidades seccionais do controle interno dos Ministérios civis e da Presidência da República, à exceção do Ministério das Relações Exteriores e da Secretaria Geral da Presidência da República; b) as unidades regionais do controle interno nos Estados, denominadas Delegacias Federais de Controle; e c) a Corregedoria Geral do Controle Interno. (BRASIL, 1994). De acordo com Martins (1998, p. 20), a reestruturação do Sistema de Controle Interno buscou “separar a figura daquele que prestava contas àquele que era auditado, ou seja, acabar com a subordinação administrativa da Ciset ao Ministério onde estava localizada, para que os auditores pudessem ter autonomia técnica”.

Entretanto, mesmo após essas determinações, o Sistema de Controle Interno permanecia com uma característica muito forte de controle administrativo. As Delegacias Federais de Controle nos Estados acabavam servindo como órgãos de apoio contábil às entidades da Administração Pública Federal. Com a Reforma Administrativa de 1998, o Sistema de Controle Interno sofreu uma drástica reestruturação, sendo que a SFC foi objeto de uma proposta de alteração que culminou com a extinção de 12 (doze) Delegacias Federais de Controle. Conforme aponta Brito (2009, p. 13),

entre 1998 e 1999 a Secretaria Federal de Controle recebeu sinalização da Presidência da República, do Ministério do Planejamento e do Ministério da Fazenda, de que o controle interno deveria centrar-se nas finalidades estabelecidas na Constituição Federal, deixando de executar a atividade de contabilidade analítica, bem como as tarefas de apoio administrativo, inerentes ao próprio gestor, uma vez que o foco constitucional se concentra na avaliação da gestão dos administradores públicos e da execução dos Programas de Governo e no apoio ao controle externo. O ponto de partida institucional-legal foi a edição da MP n.º 1.893, de 28 de julho de

1999, seguida pela edição dos Decretos n.ºs 3.589, de 2000, 3.590, de 2000, e 3.591, de 2000. A partir desses atos a SFC reestruturou-se em uma nova organização que passou a denominar-se Secretaria Federal de Controle Interno, integrando as Secretarias de Controle Interno dos Ministérios Civis, que, com a edição do Decreto n.º 3.366, de 16 de fevereiro de 2000, foram extintas, com exceção das da Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Defesa e Ministério das Relações Exteriores, hoje denominados órgãos setoriais do Sistema de Controle Interno. Os servidores e as funções alocados nas extintas Secretarias de Controle Interno foram integrados à SFC, cujas finalidades ficaram voltadas, principalmente, ao que determina os arts. 70 e 74 da Constituição Federal.

Após 88 (oitenta e oito) reedições da Medida Provisória n.º 480/94, sua última versão foi convertida na Lei 10.180, de 06 de fevereiro de 2001, que organizou e disciplinou os Sistemas Federais de Planejamento e Orçamento, de Administração Financeira, de Contabilidade e de Controle Interno do Poder Executivo. A Secretaria Federal de Controle, que passou a ser denominada Secretaria Federal de Controle Interno (mantendo-se a sigla SFC e a vinculação ao Ministério da Fazenda), tornou-se o órgão central do Sistema de Controle Interno, integrado também pelos órgãos setoriais mantidos apenas nas estruturas do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério da Defesa, da Advocacia-Geral da União e da Casa Civil. Destaque-se que a Secretaria do Tesouro Nacional já havia sido retirada da estrutura do Sistema de Controle Interno em uma das reedições da Medida Provisória n.º 480/94. (BRASIL, 2001).

A desvinculação da SFC à estrutura do Ministério da Fazenda foi influenciada pela Decisão TCU n.º 507/2001, item 8.3 do Relatório (*apud* BRITO, 2009, p. 13-14), que recomendou à Casa Civil da Presidência da República

promover estudos técnicos no sentido de avaliar a conveniência e oportunidade do reposicionamento hierárquico da Secretaria Federal de Controle Interno - SFC junto ao órgão máximo do Poder Executivo, retirando-a do Ministério da Fazenda, de modo a prestigiar-se o aumento no grau de independência funcional da entidade, em face da busca de maior eficiência no desempenho das competências definidas no art. 74 da Constituição Federal.

Assim, a partir do Decreto n.º 4.113, de 05 de fevereiro de 2002, a Secretaria Federal de Controle Interno foi transferida para a estrutura da Casa Civil da Presidência da República. (BRASIL, 2002). Contudo, em 28 de março do mesmo ano, por força do Decreto n.º 4.177, a SFC foi transferida para a estrutura da Corregedoria-Geral da União (BRASIL, 2002a), órgão vinculado à Presidência da República, criado em abril de 2001 pela Medida Provisória n.º 2.143-31, com a função de assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público. (BRASIL, 2001a). “Tal fato veio permitir que as funções de Controle Interno fossem integradas a órgão dotado de competência

para dar executividade às recomendações da SFC sempre que esta constatar irregularidades na aplicação dos recursos”. (BRITO, 2009, p. 14). O Decreto 4.113/2002 também transferiu para a estrutura da Corregedoria-Geral da União as atribuições da Ouvidoria-Geral, até então vinculada ao Ministério da Justiça.

Com a edição da Medida Provisória n.º 103, de 1º de janeiro de 2003, posteriormente convertida na Lei 10.683, de 28 de maio de 2003, a Corregedoria-Geral da União foi transformada em Controladoria-Geral da União – CGU, cujo titular passou a ser denominado Ministro de Estado do Controle e da Transparência. (BRASIL, 2003a). Deve-se ressaltar que o Decreto 4.304, de 16 de julho de 2002, já havia definido que a Controladoria-Geral da União seria o órgão central do Sistema de Controle Interno, em substituição à SFC, que desempenharia as funções operacionais de competência desse órgão central. (BRASIL, 2002b).

Na Medida Provisória n.º 103/2003 foi estabelecida a competência da CGU de assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno e à auditoria pública e às atividades de ouvidoria geral. Com a conversão dessa Medida Provisória na Lei 10.683, de 28 de maio de 2003, foi incluído o incremento da transparência da gestão às atribuições da CGU. (BRASIL, 2003b).

Já a Lei n.º 11.204, 05 de dezembro de 2005, que alterou a Lei 10.683/2003, ampliou o escopo das atribuições desse órgão, estabelecendo como competência da CGU assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal, ampliando o escopo das atribuições desse órgão. (BRASIL, 2005).

Outra alteração à Lei 10.683/2003 se deu pela Lei 12.314, de 19 de agosto de 2010. Com ela, o titular da CGU passou a ser denominado Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União. Com relação à estrutura do órgão, permaneceu a mesma prevista na Lei 11.204/2005, qual seja: Gabinete, Assessoria Jurídica, Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, Comissão de Coordenação de Controle Interno, Secretaria-Executiva, Corregedoria-Geral da União, Ouvidoria-Geral da União e 2

(duas) Secretarias, sendo 1 (uma) a Secretaria Federal de Controle Interno. (BRASIL, 2010).

Com o Decreto 5.683, de 24 de janeiro de 2006, foi aprovada a estrutura regimental da Controladoria-Geral da União, estabelecendo, além das competências da Secretaria Federal de Controle Interno, as competências da Corregedoria-Geral da União, da Ouvidoria-Geral da União e da Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas, consolidando as atribuições de controle interno, correição, ouvidoria e prevenção e combate à corrupção, previstas na Lei n.º 11.204, 05 de dezembro de 2005. (BRASIL, 2006).

Tem-se, pois, o histórico da Controladoria-Geral da União e, por conseguinte, a evolução do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Atualmente, de acordo com o Decreto 3.591, de 6 de setembro de 2000, alterado pelo Decreto n.º 4.304, de 16 de julho de 2002, integram o Sistema de Controle Interno: a) a Controladoria-Geral da União, como Órgão Central, incumbido da orientação normativa e da supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema; b) as Secretarias de Controle Interno (CISSET) da Casa Civil, da Advocacia-Geral da União, do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Defesa, como órgãos setoriais; e c) as unidades de controle interno dos comandos militares, como unidades setoriais da Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa. Além disso, a Controladoria-Geral da União contará com o apoio dos Assessores Especiais de Controle Interno nos Ministérios. (BRASIL, 2002b).

## **5. AVALIAÇÃO DA ESTRUTURA DE PROGRAMAS E AÇÕES DA CGU**

Neste capítulo será feita uma análise da evolução do planejamento governamental à luz dos programas e ações da Secretaria Federal de Controle e da Controladoria-Geral da União.

Para isso, primeiramente foi feito um levantamento dos Planos Plurianuais já elaborados, a começar pelo PPA 1991/1995, até o PPA 2012/2015. Neste item buscou-se verificar a transparência conferida aos programas e ações da SFC e da CGU nesse instrumento de planejamento, inclusive com relação às principais realizações do órgão em cada exercício por programa.

Em um segundo momento, foi realizado o levantamento de todas as Leis Orçamentárias de que a SFC e a CGU foram integrantes, desde a LOA 1994 até a LOA 2012. Neste item foram consideradas as dotações orçamentárias por ação, bem como foram especificadas as diferentes estruturas orçamentárias adotadas no decorrer desse período.

Após esse levantamento foi possível analisar como se deu a evolução orçamentária da SFC e da CGU. A fim de subsidiar essa análise, foram entrevistados atuais dirigentes da CGU, que possuem maior tempo de casa e vasto conhecimento a respeito do arcabouço normativo, tendo alguns deles participado ativamente de importantes processos de mudança na estrutura de programas e ações do órgão.

### **5.1. A SFC e a CGU nos Planos Plurianuais**

#### **5.1.1. PPA 1991/1995**

O PPA 1991/1995 não foi localizado nos sítios eletrônicos do Ministério do Planejamento, nem nos demais portais de orçamento do Governo Federal. De qualquer forma, considerando que a SFC só foi criada no exercício de 1994, portanto no final do período de vigência do PPA, e considerando ainda que o orçamento destinado às suas ações era ínfimo dentro do orçamento global do Ministério da Fazenda, possivelmente não seria possível identificar alguma meta ou objetivo diretamente relacionado às ações dessa Secretaria. Diante do exposto, uma análise mais detalhada será realizada a partir do PPA 1996/1999.

## 5.1.2. PPA 1996/1999

Os objetivos e as metas do PPA 1996/1999 estavam estruturados por áreas temáticas e por ações/projetos. Nesse Plano podem-se identificar as ações da SFC na área temática denominada Estado e Administração Pública, que tinha como objetivo geral intensificar os “esforços para melhorar a eficiência da gestão pública, capacitando a administração federal para formular e executar políticas governamentais em bases modernas e eficientes, revertendo a degradação dos serviços públicos básicos”. (BRASIL, 1996).

Entre os objetivos dessa área temática havia um mais ligado às atividades de controle interno: o fortalecimento das atividades de planejamento, acompanhamento e avaliação das ações governamentais por meio do aprimoramento metodológico, da capacitação técnica e gerencial, da operacionalização de sistemas de informações e do tratamento adequado dessas informações. (BRASIL, 1996).

No Anexo Objetivos e Metas Regionalizadas podem ser identificadas de forma mais detalhada as ações relativas ao controle interno. Das ações elencadas dentro da área temática Estado e Administração Pública, podem-se relacionar às ações da SFC as constantes do quadro abaixo: (BRASIL, 1996).

<b>AÇÃO</b>	<b>OBJETIVOS</b>	<b>METAS</b>
INFORMÁTICA	Modernizar o sistema de fiscalização e controle das ações do Governo.	Implantação e aprimoramento de sistema de informática.
TREINAMENTO DE RECURSOS HUMANOS	Capacitar os recursos humanos, gerentes e servidores das ações de controle.	Treinamento de servidores e gerentes e desenvolvimento de módulo de treinamento à distância.
CONTROLE INTERNO	Implementar as ações de controle para o acompanhamento mensal dos programas prioritários;	Revisão e aperfeiçoamento da legislação pertinente ao controle interno;  Revisão e aperfeiçoamento dos sistemas de administração e controle do gasto público;
	Implantar mecanismos de controle social com a participação de entidades da sociedade civil dos cidadãos;	
	Criar modelo de fiscalização das transferências negociadas com outras esferas do Governo;	
	Implementar mecanismos de orientação aos gestores para evitar falhas na execução	

	decorrentes de deficiência da gerência e desconhecimento da legislação vigente;	Atender 2.000 novos usuários e reduzir o tempo de resposta do SIAFI.
	Descentralizar a ação de controle para as unidades regionais do sistema de controle interno;	
	Aumentar a eficiência do controle na área de contabilidade analítica;	
	Descentralizar a auditoria de recursos externos para os Tribunais de Contas Estaduais e Municipais;	
	Aumentar a produtividade e flexibilidade operacional para os usuários do SIAFI, bem como criar sistema de informações para apoiar a tomada de decisões e elevar a eficácia do controle e do dispêndio público.	

### 5.1.3. PPA 2000/2003

Conforme abordado anteriormente, a partir do PPA 2000/2003 foi adotado um novo conceito de programa, que passou a servir como unidade de gestão. Além disso, as codificações dos programas e ações do PPA passaram a ser as mesmas da LOA, conferindo maior alinhamento entre o plano e o orçamento. Destaque-se que foi a partir do exercício de 2000 que a classificação funcional-programática foi remodelada, criando-se um novo nível na classificação da despesa – a subfunção.

Apesar de diversos estudos terem sido realizados a respeito dessa nova metodologia, o acesso aos anexos do PPA 2000/2003 não está disponível nos sítios eletrônicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Presidência da República. Essa dificuldade restringiu a análise desse PPA, tendo sido possível acessar apenas os Relatórios Anuais de Avaliação do PPA relativos aos exercícios de 2001 e 2002.

Por meio da análise do Relatório Anual de Avaliação do PPA para o exercício de 2001, é possível identificar que o programa relativo à SFC é o programa 0782 – Gestão da Política de Controle Interno do Poder Executivo Federal, vinculado ao Ministério da Fazenda, e está alocado no Macro-Objetivo de Governo n.º 02 – Sanear as Finanças Públicas, descrito

como o “compromisso do Governo Federal de sanear as finanças públicas, promovendo a estabilização da economia brasileira e a construção de um regime fiscal sólido e transparente, que assegure a solvência do Estado”. (BRASIL, 2001b).

De acordo com o Anexo III do Relatório, esse programa estava composto por três ações, cuja execução foi de praticamente 100% do previsto. As principais realizações da SFC no exercício de 2001 foram:

- a) 16.810 ações de controle, sendo 2.302 auditorias e 14.526 fiscalizações, estando em todas as unidades da Federação, em 2.086 municípios brasileiros, o que representou um grau de cobertura geográfica de 37,51% dos 5.561 municípios da Federação;
- b) Ações de controle (auditorias) em todas as unidades gestoras federais, bem como a avaliação da gestão dos programas/projetos sob responsabilidade dos gestores;
- c) Assunção da responsabilidade pela preparação das contas do Presidente da República, disponibilizando o relatório na Internet.
- d) Envio ao TCU de 1.050 prestações e tomadas de contas;
- e) Emissão de pareceres e recomendações para gestores e gerentes de programas do Poder Executivo Federal, tendo por base a execução de ações de controle em 182 programas referentes à execução do PPA 2000-2003, exercícios 2000/2001, abrangendo especificamente 329 ações governamentais;
- f) Na área de Pessoal, 9.479 processos de aposentadorias, 7.455 de pensões, 20.823 de desligamentos e 23.536 de admissões, totalizando 61.293 processos analisados. Nesse universo, constatam-se 49.948 processos remetidos ao TCU pela legalidade e 803 processos pela ilegalidade, estando diligenciados aos órgãos responsáveis 10.131 processos pela impropriedade e 366 pela irregularidade e, ainda, 34 ações sustadas.

No Relatório de Avaliação do PPA relativo ao exercício de 2002, identificam-se o mesmo programa e as mesmas ações do exercício anterior, porém com execução próxima a 80% do previsto para o programa no exercício (BRASIL, 2002c). Isso foi ocasionado por alterações institucionais que redirecionaram as ações da Secretaria Federal de Controle Interno. Com a nova redação dada pela Emenda Constitucional 19/98 ao parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, a SFC passou a exercer um controle mais abrangente “sobre qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, gere ou

administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária”, não se restringindo, apenas, às instituições públicas. (BRASIL, 1988).

A ampliação do leque de atuação da SFC contribuiu, de certa forma, para uma redução no desempenho da ação de avaliação da execução de programas de governo, visto que não houve incremento orçamentário nem aumento significativo da força de trabalho para atender a todas as demandas. (BRASIL, 2002c)

Outra informação obtida por meio desse relatório foi a descrição das finalidades de cada uma das ações do programa 0782, conforme a seguir: (BRASIL, 2002c).

- a) A ação Avaliação da Gestão dos Administradores Públicos Federais tinha como finalidade comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficiência e eficácia da gestão orçamentária, financeira, patrimonial, de pessoal e demais sistemas administrativos e operacionais e se concretizaria com a realização de auditorias de gestão, auditorias de acompanhamento, auditorias em projetos ou contratos com empréstimos externos ou de cooperação com Organismos Internacionais e exame de atos de admissão, desligamento e concessão de aposentadorias e pensões no apoio ao TCU no exercício de sua missão institucional, bem como com a apuração dos fatos inquinados de irregularidades.
- b) A ação Avaliação da Execução das Ações Integrantes de Programas Governamentais tinha como finalidade comprovar o nível de execução das metas, o alcance dos objetivos e a adequação do gerenciamento dos programas de governo e se concretizaria com a realização de auditorias e fiscalizações de avaliação da execução dos programas integrantes do PPA 2000-2003, precedidas de estudos sobre o funcionamento dos programas, conhecimento das ações de cada Ministério e percepção sobre as principais áreas de atuação e da pauta da política específica, incluindo avaliação sobre a Unidade responsável pela ação, identificação dos pontos críticos/frágeis ou de risco.
- c) A ação Sistema Informatizado da Secretaria Federal de Controle Interno tinha como finalidade captar, processar e disponibilizar informações sobre as atividades finalísticas da SFC, bem como sobre a aplicação dos recursos públicos federais, utilizando-se da informática e tecnologias da informação e se concretizaria com a implementação e manutenção de novas tecnologias para automação dos processos de avaliação, fiscalização, auditoria e projetos especiais, captação de dados de sistemas corporativos e disponibilização de informações e produtos da SFC sobre a aplicação dos recursos públicos federais. Incluía, também, a contratação do Serviço Federal de Processamento de Dados – Serpro para manutenção e desenvolvimento de subsistemas e disponibilização de equipamentos de informática.

Na descrição dos principais resultados alcançados, foi feito um breve histórico da avaliação do programa nos exercícios de 2000 a 2002. Para o exercício de 2000, foi verificado um incremento das verificações in loco, que passaram de 9.121, em 1999, para 17.123, em 2000, evidenciando a evolução da função de avaliação da execução de programas ocorrida no período. (BRASIL, 2002c).

Para o exercício de 2001, foram replicadas as realizações descritas no relatório anterior.

Com relação aos resultados obtidos no exercício de 2002, destacaram-se os seguintes: (BRASIL, 2002c).

- a) A ação Avaliação da Gestão dos Administradores Públicos Federais (ação 2072) teve como meta física 1.223 gestões avaliadas. Realizou-se 106% da meta física, tendo sido avaliadas 1.290 gestões.
- b) Foram encaminhados ao TCU 1.080 processos de Tomada de Contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2001, devidamente certificados.
- c) A carteira de acordos e contratos de financiamentos, doações e cooperações técnicas sob responsabilidade da Secretaria Federal de Controle Interno em 2002 foi composta de um total de 227 projetos, dos quais foram selecionados 210 para serem auditados.
- d) A ação Avaliação da Execução das Ações Integrantes de Programas Governamentais (ação 2073) teve como meta física 19.546 ações avaliadas. Realizou-se 82% da meta física, tendo sido realizadas 16.103 ações de controle. Dessas, 14.386 ações referiam-se ao controle sistemático de programas orçamentários. As 4.477 restantes compunham o controle assistemático, destinadas ao atendimento de demandas externas e necessidades ocasionais ou atividades de auditoria em apoio ao TCU e organismos internacionais.
- e) A ação Sistema Informatizado da Secretaria Federal de Controle Interno (ação 2080) teve como meta física 1 sistema mantido, o que foi 100% executado, tendo sido mantido em funcionamento o sistema ATIVA.
- f) Em apoio ao TCU no exercício de suas competências constitucionais, foram analisados os seguintes quantitativos de atos de pessoal: 8.023 aposentadorias, 6.846 pensões, 8.851 desligamentos e 21.339 admissões.
- g) Foram analisadas ainda 937 Tomadas de Contas Especiais, com encaminhamento ao TCU, e diligenciados outros 437 processos até dezembro de 2002, permanecendo em estoque 275 processos.

Outro aspecto destacado nesse relatório foi que, além dos trabalhos planejados de forma sistemática e das atividades de apoio ao TCU, a SFC passou a atender a demandas externas de diversas origens, como o Ministério Público, o Congresso Nacional, a Polícia Federal, entidades representativas da Sociedade Civil, cidadãos em geral, além da própria

Corregedoria-Geral da União – CGU, que já estava vinculada à Presidência da República. (BRASIL, 2002c).

#### 5.1.4. PPA 2004/2007

A partir do PPA 2004/2007, a SFC, que já havia sido transferida para a estrutura da Corregedoria-Geral da União no exercício de 2003, com vinculação à Presidência da República, passa a integrar a estrutura da Controladoria-Geral da União, Unidade Orçamentária 20125. Dessa forma, a CGU adquiriu maior visibilidade nos instrumentos de planejamento e orçamento federal, além de ganhar maior autonomia administrativa e financeira.

Conforme apontado no item 3.2.4, esse PPA estava organizado em torno de três megaobjetivos, que se abriam em 30 (trinta) desafios. O megaobjetivo III – Promoção e Expansão da Cidadania e Fortalecimento da Democracia – estava composto por 8 (oito) desafios, podendo ser identificados programas relativos às ações da CGU em 2 (dois) deles, a saber: (BRASIL, 2003).

- a) Desafio n.º 28: Implementar uma nova gestão pública: ética, transparente, participativa, descentralizada, com controle social e orientada para o cidadão;
- b) Desafio n.º 29: Combater a corrupção.

No desafio n.º 28, é defendida como estratégia a busca por uma “gestão voltada para o cidadão e apta a enfrentar as crescentes complexidades das demandas da sociedade contemporânea”. Para isso, os programas abrangeram três dimensões: a primeira dizia respeito à gestão pública, tendo como desafio a melhoria do gasto público; a segunda estava relacionada à gestão dos recursos humanos do Estado; e a terceira dimensão estava relacionada com a capacidade de avaliação do Estado, na busca de melhores resultados aos cidadãos. (BRASIL, 2003, p. 176).

Na descrição de cada uma das dimensões no texto da mensagem presidencial de encaminhamento do PPA 2004/2007 são informados os principais programas a serem utilizados no cumprimento dos objetivos propostos. Dentre os programas que receberam esse destaque está o programa Avaliação da Gestão dos Administradores Públicos Federais, responsável por desenvolver as atividades do sistema de controle interno do Poder Executivo

Federal e intensificar o combate à corrupção e ao desperdício de recursos públicos. (BRASIL, 2003).

Outro programa da CGU explicitado na mensagem presidencial está relacionado ao desafio n.º 29. De acordo com o texto,

diante da preocupação com a transparência, com o controle dos recursos públicos, com o combate à corrupção e à impunidade, destaca-se o programa Correição no Poder Executivo Federal, que tem como objetivo combater a impunidade dos administradores de recursos públicos federais e prestar contas à opinião pública acerca dessas atividades, conferindo-lhes ampla transparência. (BRASIL, 2003, p. 181 e 182).

No Anexo I do PPA 2004/2007 consta a Orientação Estratégica de Governo para o período. Nele estão descritas as diretrizes a serem perseguidas para o cumprimento de cada um dos desafios definidos. Para o presente estudo merece destaque a diretriz de fortalecimento das instituições de controle da administração pública, pois está diretamente relacionada à atuação da CGU e está presente tanto no rol de diretrizes do desafio n.º 28 quanto no rol de diretrizes do desafio n.º 29. (BRASIL, 2003).

No Anexo II do Plano constam todos os Programas de Governo, e no Anexo III são definidos os órgãos responsáveis por cada um desses programas. À CGU foram vinculados 2 (dois) programas: programa 1173 - Avaliação da Gestão dos Administradores Públicos Federais e programa 1178 - Correição no Poder Executivo Federal. (BRASIL, 2003).

Um fato curioso foi que, analisando-se a LOA para o exercício de 2004, identifica-se um terceiro programa na estrutura orçamentária da CGU: é o programa 1004 – Gestão das Políticas de Governo. (BRASIL, 2004). Entretanto, no Anexo III do PPA tal programa encontra-se sob a responsabilidade do Gabinete da Presidência da República. Isso ocorreu porque tal programa tinha, dentre suas ações, a ação relativa ao Sistema Federal de Ouvidorias, e a Ouvidoria-Geral da União também era integrante da estrutura da CGU. Porém, as demais ações do programa eram de responsabilidade da Presidência da República, motivo pelo qual esse órgão permaneceu responsável pela gestão do programa. (BRASIL, 2003).

No final do exercício de 2004 foi colocada em prática a questão das revisões anuais do Plano, conforme definido quando de sua elaboração. Assim, em 24 de dezembro de 2004 foi editada a Lei n.º 11.044, que passaria a vigorar no exercício de 2005. A principal mudança proveniente dessa revisão foi a atualização dos programas de Governo constantes do Anexo II do PPA, tendo sido incluídos, excluídos e alterados diversos deles. Essa mudança, no entanto,

não afetou a estrutura da CGU, que permaneceu no exercício de 2005 com a mesma estrutura vigente em 2004. (BRASIL, 2004a).

Na revisão do PPA que passaria a vigorar a partir de 2006 foram realizadas alterações mais profundas. O Anexo II do PPA passou a conter os atributos dos programas de Governo e as ações mais relevantes de cada um deles. Buscou-se, com isso, conferir maior transparência às prioridades do Governo, inclusive demonstrando as ações onde está concentrada a maior parte dos recursos financeiros. Além disso, as metas físico-financeiras passaram a ser detalhadas por exercício, e não totalizadas para todo o período de vigência do PPA, como ocorria até então. (BRASIL, 2005a).

Nesse exercício, a CGU sofreu alterações em seu cadastro de programas. O programa 1178 – Correição no Poder Executivo Federal deixou de existir, tendo sido incorporado ao programa 1173, que passou a ser denominado Controle Interno, Prevenção e Combate à Corrupção. Esse programa passou a ser o único programa sob responsabilidade da CGU, conforme Anexo III do PPA, e apesar de manter o mesmo código do programa de Avaliação da Gestão dos Administradores Públicos Federais, antes vinculado ao Desafio n.º 28, passou a se vincular ao Desafio n.º 29 – Combater a Corrupção. (BRASIL, 2006a).

Novamente, analisando-se a LOA 2006, pode-se verificar que o programa 1004, agora denominado Gestão de Políticas na Área da Presidência da República, permanecia constante da estrutura orçamentária da CGU. Entretanto, a responsabilidade por esse programa continuava sendo do Gabinete da Presidência da República, permanecendo sob responsabilidade da CGU apenas a ação Sistema Federal de Ouvidorias. (BRASIL, 2006a).

A revisão anual do PPA que passaria a vigorar em 2007, não trouxe, assim como a revisão para o exercício de 2005, grandes inovações no texto da lei. No âmbito da CGU, permaneceu o programa 1173 - Controle Interno, Prevenção e Combate à Corrupção como o único programa sob responsabilidade da CGU. (BRASIL, 2007a). A grande alteração para esse exercício pôde ser identificada na LOA 2007, visto que o programa 1004 - Gestão de Políticas na Área da Presidência da República deixou de aparecer na estrutura da CGU, sendo que a ação relativa ao Sistema Federal de Ouvidorias foi integrada ao programa 1173. (BRASIL, 2007b).

Após o levantamento das revisões anuais do PPA 2004/2007, foram analisados os Relatórios Anuais de Avaliação do PPA, a começar pela avaliação do exercício de 2004. O acesso a esse relatório está bastante simples no sitio eletrônico do Ministério do

Planejamento, sendo divididos os resultados por órgão setorial e, em cada órgão, por programa. Dessa forma, foi feito o levantamento dos principais resultados alcançados para cada um dos três programas da CGU no exercício de 2004. (BRASIL, 2005b).

Para o programa 1173 - Avaliação da Gestão dos Recursos Públicos Federais, os principais resultados foram: (BRASIL, 2005b).

- a) Combate à corrupção por meio de 17.228 ações de controle, sendo 13.851 fiscalizações e 3.377 auditorias, em todos os Estados, abrangendo 756 municípios, representando um grau de cobertura geográfica de 13,6% dos municípios do País;
- b) Realização de 7 Sorteios de Municípios, com a fiscalização de aproximadamente R\$ 2,8 bilhões de recursos público federais, em mais de 14 mil ações de controle;
- c) Realização do primeiro Sorteio de Estados, com a verificação da aplicação de recursos públicos federais sob responsabilidade do Governo do Estado;
- d) Ações de controle em 535 programas/ações do Orçamento 2004 e em 190 programações não explicitadas no Orçamento.

Para o programa 1178 – Correição no Poder Executivo Federal, os principais resultados foram: (BRASIL, 2005b).

- a) Combate à impunidade por meio da conclusão do exame de 1.252 denúncias, que geraram a recomendação de 141 Processos Administrativos Disciplinares;
- b) Avaliação da execução de 207 procedimentos disciplinares realizados em Ministérios;
- c) Adoção do procedimento de sindicâncias patrimoniais, que visa a identificar o enriquecimento ilícito de servidores, com mais de 100 casos em análise.

Entre os principais resultados do programa 1004 – Gestão das Políticas de Governo, sob responsabilidade da Presidência da República, destaca-se o atendimento a 3.454 manifestações de cidadãos por meio do funcionamento da Ouvidoria-Geral da União, cuja ação estava sob responsabilidade da CGU. (BRASIL, 2005b).

Apesar dos resultados dos programas da CGU terem sido satisfatórios, foram novamente apresentadas as dificuldades de carência de pessoal e de equipamentos no âmbito do órgão como inibidores de um melhor desempenho das ações de controle. (BRASIL, 2005b).

Mas o aspecto mais interessante extraído do relatório diz respeito às recomendações efetuadas para vigorarem nos próximos exercícios. Foi desse relatório de avaliação que decorreram as mudanças na estrutura de programas e ações da CGU a partir do exercício de 2006. Foi recomendada a exclusão do programa 1178 – Correição no Poder Executivo Federal, bem como a migração de suas ações para o programa 1173, até então denominado Avaliação da Gestão dos Administradores Públicos Federais. A justificativa era que o objetivo do programa 1178 estava contido no combate à corrupção, que era um dos objetivos expressos do programa 1173. Dessa forma, entendeu-se que ambos os programas estavam destinados a combater o mesmo problema, demonstrando que os programas estavam mal desenhados. (BRASIL, 2005b).

Além disso, foi recomendada a inclusão de duas novas ações no programa 1173, a saber: Correição no Poder Executivo Federal e Prevenção à Corrupção e Incremento da Transparência, para atender às demandas de acompanhamento dos processos administrativos disciplinares e trabalhos preventivos para o combate à corrupção. Nesse sentido, foi recomendada ainda a alteração da denominação e do objetivo do programa 1173, a fim de traduzir de forma mais clara o problema a ser atacado e abranger as novas atribuições decorrentes da incorporação das novas ações e do programa 1178. Eis a razão pela qual o programa 1173 passou a ser denominado, a partir do exercício de 2006, Controle Interno, Prevenção e Combate à Corrupção. (BRASIL, 2005b).

No Relatório Anual de Avaliação do PPA relativo ao exercício de 2005, encontram-se ainda os mesmos programas referentes à atuação da CGU no exercício de 2004, visto que as alterações recomendadas no relatório anterior somente começariam a vigorar no exercício de 2006. Essas informações puderam ser encontradas no Volume I do Relatório, que traz a avaliação dos programas por órgão setorial. (BRASIL, 2006b).

Para o programa 1173 - Avaliação da Gestão dos Recursos Públicos Federais, os principais resultados foram: (BRASIL, 2006b).

- a) A ação 6430 – Gestão dos Administradores Públicos Federais executou 1.232 avaliações de gestão, o que representou execução de 100,74% da meta prevista para o ano de 2005;
- b) A ação 4996 – Fiscalização de Recursos Federais em Áreas Municipais promoveu 5 Sorteios de Municípios, tendo sido fiscalizadas 300 unidades Municipais, totalizando cerca de R\$ 1,5 bilhão em recursos públicos federais;

c) Em relação à ação 4995 – Controle da Execução dos Programas do PPA, foram fiscalizadas 341 ações do Orçamento Geral da União (OGU) e 13 políticas públicas previstas no PPA, mas não constantes do OGU;

d) No âmbito da avaliação dos projetos de financiamento e de cooperação técnica com organismos internacionais (ação 4994), todos os projetos constantes da carteira foram auditados e os relatórios foram encaminhados aos organismos internacionais;

e) A Secretaria Federal de Controle (SFC) recebeu, ainda, outras demandas externas que geraram a conclusão de 787 processos, direcionados principalmente para atender ao Ministério Público da União (MPU) e à sociedade. Foram realizadas, em conjunto com o Departamento da Polícia Federal (DPF/MJ) e o Ministério Público, tanto Federal como Estadual, operações tais como: Correios, Guabiru, Pororoca, Confraria, Campus Limpo e Dourados/MS.

Ainda com relação ao programa 1173, destaque-se que, além dos indicadores para cada ação, foi definido um indicador geral para o programa denominado Taxa de Implantação de Ações Corretivas. Entretanto, não foi possível a mensuração desse indicador tendo em vista a dificuldade em se definir o que viria a ser ação corretiva implantada, pois a CGU possui uma enorme variedade de ações que até podem gerar determinações de saneamento de irregularidades, mas não necessariamente resultarão na solução do problema. (BRASIL, 2006b).

Para o programa 1178 – Correição no Poder Executivo Federal, os principais resultados foram: (BRASIL, 2006b).

a) Recomendação para instauração de 115 processos administrativos e sindicâncias em Ministérios e órgãos federais;

b) Quanto às denúncias, foi registrada a entrada na Controladoria de mais de 40 mil documentos dos quais, após exame de admissibilidade, autuaram-se cerca de 4 mil. No específico âmbito das Corregedorias, foram computadas 315 denúncias, 9 representações e 86 apurações de ofício, registrando-se, assim, um total de 410 documentos.

Na avaliação do programa 1178 foi dado bastante destaque às atividades de prevenção à corrupção. Apesar dessas medidas preventivas não estarem incluídas nos indicadores do programa, foram relatadas diversas ações nesse sentido. Dentre elas, ressaltou-se a realização de parcerias com a Organização Não Governamental (ONG) Transparência

Brasil, associação sem fins lucrativos destinada à promoção da defesa do interesse público por meio do combate à corrupção. Essa parceria permitiu, por exemplo, a realização, em junho de 2005, do IV Fórum Global de Combate à Corrupção, em Brasília, com a participação de 1.800 pessoas representantes de 103 países. (BRASIL, 2006b).

Com relação aos principais resultados do programa 1004 – Gestão das Políticas de Governo, sob responsabilidade da Presidência da República, destacou-se a implantação de 10 novas unidades de Ouvidoria no Poder Executivo, totalizando 124 unidades em operação. Além disso, foram analisadas 1.626 novas manifestações de cidadãos quanto à prestação de serviços públicos. (BRASIL, 2006b).

Para justificar a baixa execução de algumas das ações da CGU, novamente foram apresentadas como dificuldades a carência de recursos materiais e humanos, além do contingenciamento orçamentário e do atraso na liberação de recursos financeiros, o que impediu a execução de algumas ações em tempo hábil. (BRASIL, 2006b).

Nesse relatório não houve recomendações relevantes, porém foi feita uma crítica à exclusão de uma das ações do programa 1173 a partir da LOA 2006. A ação 4994 – Avaliação da Gestão de Projetos de Financiamento e de Cooperação Técnica com Organismos Internacionais foi excluída do programa durante o processo de revisão do PPA em 2005. Entretanto, foi levantado que tal ação estava diretamente relacionada ao objetivo do programa, possuindo metas e clientes específicos. Dessa forma, assim como as demais ações do programa, seria adequado mantê-la como uma ação específica no programa, com indicadores próprios, principalmente por questão de visibilidade das atividades do órgão. (BRASIL, 2006b).

O acesso aos Relatórios Anuais de Avaliação relativos aos exercícios de 2006 e 2007 não está disponível no sitio eletrônico do Ministério do Planejamento. Entretanto, os cadernos do Relatório relativos à Presidência da República e à Controladoria-Geral da União puderam ser acessados por meio de sítios eletrônicos de busca na internet.

A partir do exercício de 2006, a CGU passou a administrar um único programa de governo – o programa 1173, intitulado Controle Interno, Prevenção e Combate à Corrupção. Os principais resultados desse programa foram: (BRASIL, 2007c).

- a) Nas auditorias de avaliação do desempenho dos contratos e acordos com organismos internacionais de financiamento e cooperação técnica, foram auditados 198 projetos da carteira;

- b) Foram realizados 3 sorteios de municípios, tendo sido sorteadas e fiscalizadas 180 áreas municipais, com exame de programas e ações de governo que envolveram aproximadamente R\$ 1,2 bilhão em recursos públicos federais.
- c) Foram realizadas diversas ações de controle em conjunto com o Departamento da Polícia Federal e o Ministério Público, como as Operações Alcaides, Grande Família e Galiléia.
- d) No desempenho da função correcional, foram instaurados processos administrativos e sindicâncias que resultaram na demissão de 298 servidores;
- e) Foram inspecionados 3.779 processos disciplinares, instaurando-se diretamente 97 deles.
- f) Foram instaurados 364 procedimentos de investigação preliminar de enriquecimento ilícito;

Para as ações de prevenção à corrupção e promoção da transparência, destacou-se o Programa Olho Vivo no Dinheiro Público, que tinha como objetivo a promoção do controle social, a capacitação de agentes públicos e a mobilização de lideranças comunitárias. (BRASIL, 2007c).

Foram constatados ainda diversos avanços no Portal da Transparência, que disponibiliza de maneira direta ao cidadão informações acerca da aplicação de recursos públicos federais. Lançado em 2004, o Portal da Transparência contava inicialmente com 80 milhões de registros. No exercício de 2006, o Portal passou a contar com 433 milhões de registros, envolvendo a aplicação de recursos da ordem de R\$ 2,7 trilhões. (BRASIL, 2007c).

Com relação ao programa 1004 – Gestão de Políticas na Área da Presidência da República, que era composto pela ação Sistema Federal de Ouvidorias, esta sob responsabilidade da CGU, destacou-se a implantação de 9 novas unidades de ouvidorias no Poder Executivo Federal, totalizando 133 unidades em operação. Além disso, foram analisadas 2.004 novas manifestações de cidadãos quanto à prestação de serviços públicos. Entretanto, essa ação apresentou execução física abaixo do esperado em função principalmente do atraso na estruturação da central de atendimento (0800). (BRASIL, 2007c).

Além dos resultados apresentados, o relatório ressaltou os esforços para concretização da reestruturação da CGU, que efetivamente se deu com a publicação do Decreto n.º 5.683/2006, destacando-se a criação da Secretaria de Prevenção da Corrupção e

Informações Estratégicas. Adicionalmente, foi definido no relatório que a ação da Ouvidoria fosse incluída no programa 1173 a partir do exercício de 2007, contribuindo para a melhor aderência entre a estrutura programática e a estrutura organizacional da CGU. (BRASIL, 2007c).

Outra recomendação constante do relatório foi para que houvesse a junção de duas das ações do programa 1173: Ação Fiscalização da Aplicação de Recursos Públicos Federais e Ação Controle da Execução dos Programas do PPA. A justificativa foi que as fiscalizações provenientes dos sorteios de municípios serviam, dentre outros objetivos, para avaliar a execução dos programas de governo, sendo que os resultados das ações de governo fiscalizadas mediante sorteio eram atribuídos aos resultados da ação de controle da execução dos problemas. (BRASIL, 2007c).

No entanto, analisando-se a LOA 2007 verificou-se que as ações do programa 1173 permaneceram com a mesma segregação, tendo sido incluída apenas a ação Sistema Federal de Ouvidorias. A partir desse exercício a CGU passou a contar efetivamente com um único programa de governo. (BRASIL, 2007b).

De acordo com o Relatório Anual de Avaliação do PPA para o exercício de 2007, a CGU manteve o foco no combate à corrupção, sustentada por ações realizadas nas áreas de controle interno, correição, prevenção à corrupção, incremento da transparência pública e fomento ao controle social. (BRASIL, 2008). O programa 1173 alcançou os objetivos propostos, tendo como principais resultados:

- a) Acompanhamento de 208 ações orçamentárias dos principais programas de governo do PPA 2007, destacando-se: Bolsa Família, Programa Luz para Todos, Programa de Saúde na Família e Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica;
- b) Realização de 3.356 ações de controle realizadas de forma sistemática, envolvendo 697 projetos/atividades do Governo;
- c) Execução de 523 ações de controle das obras do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC;
- d) Fiscalizações de transferências de recursos federais repassados a instituições sem fins lucrativos em 325 entidades selecionadas;

- e) Fiscalização de 196 áreas abrangendo Estados e Municípios mediante a realização de 3 sorteios municipais e 2 sorteios estaduais, envolvendo o exame de programas de governo no valor estimado de R\$ 1,8 bilhão em recursos públicos federais;
- f) Realização de 3.827 auditorias, distribuídas em avaliação da gestão, acompanhamento da gestão, operacionais, recursos externos e sobre processos de tomada de contas especiais;
- g) Expedição de 1.156 ordens de serviço para fiscalização de grandes municípios (população acima de 500 mil habitantes) em virtude de programa de fiscalização contínua implantado no exercício de 2007;
- h) Quanto à função de correição, foram protocoladas 2.692 denúncias e representações, das quais 1.934 foram consideradas de rito ordinário, ou seja, demandaram alguma ação por parte da CGU;
- i) Consolidação do Sistema de Correição da Administração Pública Federal, que contava com uma unidade em cada Ministério e era coordenado pela Corregedoria-Geral da União;
- j) Expulsão de 437 agentes públicos envolvidos em irregularidades administrativas, o que representou um aumento de 32,2% em relação à média dos anos anteriores e um número recorde de penas dessa natureza;
- k) Verificação de 3.260 processos disciplinares e realização de cerca de 40 inspeções em unidades de correição do Poder Executivo Federal.

Outro aspecto com bastante destaque foram os resultados da ação de Prevenção à Corrupção e Transparência das Ações de Governo. Foi ressaltado o sucesso do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público, que foi amplamente expandido no exercício de 2007. Além disso, o Portal da Transparência passou a contar com mais de 584 milhões de informações, envolvendo a aplicação de recursos públicos federais superiores a R\$ 3,8 trilhões. (BRASIL, 2008)

Com relação à Ouvidoria, foram processadas 2.050 manifestações de cidadãos quanto à prestação de serviços públicos. Nesse ano a Ouvidoria passou a contar com 138 unidades no Poder Executivo Federal, que reportavam o quantitativo de 1,8 milhão de manifestações ao ano. (BRASIL, 2008)

Foram ressaltadas ainda as inúmeras ações de capacitação a servidores públicos de diversos órgãos da esfera federal, estadual e municipal, promovidas pela CGU nas áreas de correição, ouvidoria e prevenção à corrupção. Os eventos promovidos pelo Programa de Fortalecimento da Gestão Pública, por exemplo, favoreceram a capacitação de mais de dois mil servidores públicos municipais. (BRASIL, 2008)

Como obstáculos para a execução do programa, apesar das metas terem sido bem atendidas, foi novamente destacada a carência de recursos humanos, materiais e tecnológicos, especialmente no contexto da atuação das Unidades Regionais da CGU nos Estados. Algumas medidas foram adotadas para superar essas dificuldades, tais como a realização de concurso público, a reforma e ampliação do espaço físico nas regionais e o investimento em tecnologia da informação. (BRASIL, 2008)

Outra dificuldade trazida à tona nesse relatório diz respeito à troca de informações com outros órgãos públicos do Sistema de Controle. Para melhorar essa articulação, a CGU buscou manter uma parceria com esses órgãos por meio de convênios e acordos de cooperação, além da prática de trabalhos conjuntos e intercâmbio de informações. Exemplo disso foi o Acordo de Cooperação assinado entre a CGU e o Ministério da Justiça, que previa o intercâmbio de informações relativas a entidades de utilidade pública, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e organizações estrangeiras. (BRASIL, 2008)

Ao final do relatório, reforçou-se o incremento da transparência pública e do controle social como segmentos prioritários da CGU. Tal aspecto

está assentado na convicção de que a vigilância da sociedade nos regimes democráticos é a maior garantia da integridade institucional e o melhor antídoto contra todas as formas de irregularidades e desvio de conduta, bem como de que essa vigilância depende diretamente das condições de transparência da atividade pública, que aumenta a percepção sobre o problema e a atenção da sociedade para essa distorção da atividade político-administrativa. (BRASIL, 2008, p. 57).

#### 5.1.5. PPA 2008/2011

Para o PPA 2008/2011 a CGU manteve-se responsável por apenas um programa (programa 1173 – Controle Interno, Prevenção e Combate à Corrupção), classificado como de apoio às políticas públicas e áreas especiais. A diferença, identificada na LOA 2008, foi que as ações orçamentárias relativas à Secretaria Federal de Controle Interno foram reunidas em uma única ação. Essa mudança será tratada no item 4.2 do presente estudo. (BRASIL, 2008a).

Conforme abordado no item 3.2.4, o PPA 2008/2011 foi organizado em dez Objetivos de Governo, que se subdividiam em Objetivos Setoriais. Conforme consta na mensagem de encaminhamento do Plano, as atividades da CGU estavam relacionadas ao Objetivo n.º 4 – Fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia, e a cidadania com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos. Tal objetivo dizia respeito à atuação do Estado voltada para a redução de desigualdades e o fortalecimento da cidadania. (BRASIL, 2007).

Mais especificamente, a atuação da CGU foi descrita dentro do aspecto de transparência e diálogo social, que trouxe como metas do Governo a luta contra a corrupção e o rigor no controle social. Nesse sentido, foram destacados o funcionamento do Portal da Transparência, a implantação do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal e o Programa de Fiscalização dos Recursos Públicos Federais Aplicados nos Municípios mediante o sistema de sorteio. (BRASIL, 2007).

Além disso, foram descritas medidas legislativas de viés claramente preventivo que deveriam ser implementadas durante o período de vigência do PPA 2008/2011. Nesse ponto já se cita o projeto de lei sobre acesso à informação, que de fato foi publicada no exercício de 2011 (Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011). (BRASIL, 2007).

Pelo Anexo II do Plano, que trazia os programas de governo de apoio às políticas públicas e áreas especiais, pôde-se identificar que o programa da CGU estava vinculado ao seguinte Objetivo Setorial: desenvolver as atividades do sistema de controle interno, prevenir a corrupção, combater a impunidade e ampliar a transparência da gestão pública. (BRASIL, 2007).

A gestão do PPA 2008/2011 foi regulamentada pelo Decreto 6.601, de 10 de outubro de 2008, que trouxe, dentre outras, normas para avaliação do Plano. No art. 5º, inciso VII desse Decreto ficou definido que a elaboração do Relatório Anual de Avaliação dos Objetivos Setoriais e a supervisão da elaboração do Relatório Anual de Avaliação dos Programas sob a responsabilidade do órgão ficariam a cargo do Secretário-Executivo ou equivalente em cada órgão. Dessa forma, os relatórios anuais relativos à CGU estão disponíveis em seu sítio eletrônico, à exceção do relatório referente ao exercício de 2011, que ainda não foi disponibilizado. (BRASIL, 2008b).

De acordo com o Relatório Anual de Avaliação do PPA para o exercício de 2008, a CGU prosseguiu atuando segundo princípios que permitiram ao órgão dar prioridade tanto à

esfera da repressão quanto à da prevenção da corrupção, sendo que esses dois aspectos não poderiam ser tratados separadamente. Dentre seus principais resultados, destacam-se: (BRASIL, 2009).

- a) Fiscalização de 120 municípios mediante a realização de sorteios, alcançando R\$ 1,4 bilhão em recursos públicos federais;
- b) Realização do 1º Sorteio Especial que fiscalizou 50 municípios beneficiados com recursos do PAC, envolvendo um montante de R\$ 317 milhões;
- c) Execução de 8.051 fiscalizações para avaliar o cumprimento das metas previstas no PPA e a execução dos programas de Governo e dos orçamentos da União;
- d) Com relação à apuração de denúncias, foram recebidas 3.259 denúncias, representações ou solicitações de informações ou documentos, sendo que 2.477 demandaram ação de controle específica por parte da CGU;
- e) No exercício das competências de órgão central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, foram conduzidas 1.179 investigações preliminares e acompanhados mais de 5 mil processos disciplinares instaurados pelas unidades correcionais dos Ministérios;
- f) Aplicação de 347 punições expulsivas, sendo 284 demissões, 28 cassações e 35 destituições;
- g) Declaração de inidoneidade de 8 empresas, que ficaram impedidas de licitar e contratar com a Administração Pública, destacando-se o caso da Construtora Gautama, que foi um dos principais alvos da chamada Operação Navalha;

Assim como nos exercícios anteriores, os resultados da área de prevenção à corrupção foram bastante exaltados. Foi lançada a nova versão do Portal da Transparência, que facilitou ainda mais o acesso do cidadão e incluiu novas consultas, tais como o Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS. No exercício de 2008, o CEIS já contava com cerca de mil registros de empresas punidas pelos entes federais e estaduais. (BRASIL, 2009).

Além disso, destacou-se o apoio da CGU para a implantação das Páginas de Transparência por órgãos e entidades do Governo Federal. Mais uma ação de destaque foi o lançamento do sitio eletrônico infantil “Criança Cidadã – Portalzinho da CGU”, com jogos e histórias em quadrinhos para transmitir mensagens sobre ética e cidadania para o público infante-juvenil. (BRASIL, 2009).

Outro projeto de destaque, lançado em dezembro de 2008, foi o Observatório da Despesa Pública – ODP, que utilizava ferramentas avançadas de tecnologia da informação para análise e acompanhamento da despesa, simulando um levantamento de situações que pudessem constituir irregularidades. (BRASIL, 2009).

Além dessas ações, foram ressaltadas as atividades dos Programas Olho Vivo no Dinheiro Público e Fortalecimento da Gestão Pública, que promoveram a capacitação de milhares de agentes públicos e cidadãos. (BRASIL, 2009).

A respeito da Ouvidoria-Geral da União, foram criadas 11 novas unidades de ouvidoria, passando para um total de 149 unidades em operação no Poder Executivo Federal, responsáveis pelo atendimento de dois milhões de manifestações ao ano. (BRASIL, 2009).

Outro ponto interessante abordado no relatório diz respeito à responsabilidade da CGU no acompanhamento da implementação das medidas previstas nos Tratados Internacionais ratificados pelo Brasil na área de prevenção à corrupção. Mais especificamente, destacaram-se a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Convenção da ONU), a Convenção Interamericana contra a Corrupção (Convenção da OEA) e a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (Convenção da OCDE). Foi relatado que o Brasil foi reconhecido pela ONU como uma das melhores iniciativas, em todo o mundo, na área de prevenção da corrupção. (BRASIL, 2009).

Para o exercício de 2009, o Relatório Anual de Avaliação do PPA trouxe a informação de que a CGU

deu continuidade à estratégia de atuação no exercício anterior, com ações orientadas para a contribuição no alcance de uma boa governança pública, promoção da ética e da transparência, bem como para a redução das vulnerabilidades e riscos de ocorrência da corrupção. (2010a, p. 4).

Os principais resultados foram informados para o biênio 2008/2009. Considerando que os resultados relativos ao exercício de 2008 já tinham sido informados no presente estudo, podem-se informar para o exercício de 2009 os seguintes: (BRASIL, 2010a).

- a) Realização de 2 edições do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos de Municípios
- b) Realização do 2º Sorteio Especial que fiscalizou 60 municípios beneficiados com recursos do PAC, envolvendo um montante de R\$ 306 milhões;

- c) Com relação à apuração de denúncias, foram recebidas 3.679 denúncias ou representações, sendo que 2.633 demandaram ação de controle específica por parte da CGU;
- d) No exercício das competências de órgão central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, foram conduzidas 1.471 investigações preliminares;
- e) Aplicação de 429 punições expulsivas, sendo 284 demissões, 22 cassações e 41 destituições de cargos em comissão;
- f) Declaração de inidoneidade de mais 6 empresas, que ficaram impedidas de licitar e contratar com a Administração Pública;

Com relação às atividades de prevenção e combate à corrupção, novamente foi destacada a importância do Portal da Transparência no que se refere à promoção da transparência pública. Até o exercício de 2009, o Portal já informava sobre a utilização de mais de R\$ 6,2 trilhões, referentes a 5.626 ações governamentais e 536 programas oficiais, tendo recebido durante o biênio 2008/2009 mais de 2,5 milhões de visitas. (BRASIL, 2010a).

No contexto das ações de fomento ao controle social e à cidadania, o Programa Olho Vivo no Dinheiro Público capacitou quase 9 mil cidadãos, contemplando 568 municípios nos anos de 2008 e 2009. Durante o mesmo biênio, o Programa de Fortalecimento da Gestão Pública promoveu a capacitação de mais de 4 mil servidores públicos. (BRASIL, 2010a).

No ano de 2009, o projeto do Observatório da Despesa Pública – ODP recebeu os prêmios Conip de Excelência em Inovação na Gestão Pública e de TI & Governo, tendo sido produzidas informações estratégicas referentes à análise patrimonial de mais de 1.300 pessoas físicas e jurídicas, com vistas a subsidiar investigações preliminares e processos administrativos disciplinares conduzidos pela CGU. (BRASIL, 2010a).

Com relação às atividades da Ouvidoria-Geral da União, destacou-se o esforço da CGU na organização, harmonização e integração das ações das unidades de ouvidoria do Poder Executivo Federal. No exercício de 2009, foram criadas 12 novas unidades, perfazendo um total de 151 unidades em operação. (BRASIL, 2010a).

De acordo com o Relatório Anual de Avaliação do PPA relativo ao exercício de 2010, os principais projetos e atividades da CGU foram mantidos. Os principais resultados para o período foram: (BRASIL, 2011b).

- a) Realização de 14.578 ações de controle para subsidiar a avaliação dos principais programas de governo;
- b) Realização de 1.880 auditorias no campo da avaliação da gestão dos gestores públicos federais;
- c) Realização de 3 edições do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos de Municípios;
- d) Realização de 1.865 ações relacionadas ao PAC;
- e) Promoção de ações para a transparência e o controle dos investimentos públicos federais destinados à realização da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016;
- f) Com relação às ações investigativas, foram analisadas 3.033 denúncias e representações, tendo sido concluídas 1.613 ações de controle, realizadas em 256 municípios;
- g) Aplicação de 521 punições expulsivas, sendo 433 demissões, 35 cassações e 53 destituições de cargos em comissão;
- h) Em relação ao CEIS, o quantitativo de penalidades divulgadas passou de 1.063 no final de 2008 para 3.757 em 2010;

No tocante às ações de prevenção e combate à corrupção, o relatório declarou que o Portal da Transparência recebeu quase 3 milhões de visitas no exercício de 2010, possibilitando o acesso público às informações de aplicação de recursos públicos no montante de R\$ 7,7 trilhões. (BRASIL, 2011b).

Outro aspecto de destaque foi que, nesse exercício, pesquisa feita pelo *International Budget Partnership (IBP)* classificou o Brasil em 9º lugar em um ranking de 94 países que tiveram o seu grau de transparência do orçamento público analisado. Ainda no ano de 2010, o Portal da Transparência foi considerado o melhor sítio de transparência pela ONG Contas Abertas. (BRASIL, 2011b).

Além disso, partindo das experiências bem sucedidas de orientação e capacitação de gestores, destacou-se a instituição do Programa de Capacitação e Orientação dos Gestores Públicos Federais – CAPACITA, por meio da Portaria CGU n.º 1.965/2010. No ano de 2010 foram realizados 87 eventos na linha de Orientação e Apoio à Gestão, envolvendo mais de 7.700 servidores. Na área de Direito Disciplinar, foram capacitados 1.928 servidores públicos.

(BRASIL, 2011b).

Quanto às atividades de ouvidoria do Poder Executivo Federal, observou-se o incremento no quantitativo de unidades especializadas, com a criação de mais 14 unidades, atingindo um total de 165 unidades de ouvidoria em operação, responsáveis pelo encaminhamento de soluções de mais de três milhões de manifestações de cidadãos ao ano. (BRASIL, 2011b).

Conforme informado anteriormente, o acesso ao Relatório Anual de Avaliação do PPA relativo ao exercício de 2011, até a data de conclusão desta pesquisa, não estava disponível no sítio eletrônico da CGU. Isso pode ser explicado pelo fato de que, historicamente, os relatórios de avaliação do PPA 2008/2011 foram disponibilizados ao final do exercício posterior a que se referem.

Analisando os relatórios de avaliação do PPA 2008/2011, percebe-se que não foram informadas as dificuldades enfrentadas pela CGU para a execução do programa, bem como não constaram recomendações para os exercícios seguintes. Tais relatórios ativeram-se à descrição dos resultados obtidos, não fazendo uma análise mais profunda quanto à realização ou não das metas previstas.

#### 5.1.6. PPA 2012/2015

O PPA 2012/2015 foi construído a partir da dimensão estratégica do Governo, onde foram definidos a visão de futuro, os valores e os macrodesafios que orientarão as políticas públicas para o período. A partir daí, foram concebidos os programas, objetivos e iniciativas, que respondem pela dimensão tática do Plano. (BRASIL, 2011a).

Dos 11 (onze) Macrodesafios elaborados, podem-se identificar aspectos relacionados às atividades da CGU em 2 (dois) deles, a saber: (BRASIL, 2011a).

- a) Macrodesafio n.º 8 – Democracia e Participação Social: fortalecer a democracia e estimular a participação da sociedade, ampliando a transparência da ação pública;
- b) Macrodesafio n.º 11 – Gestão Pública: aperfeiçoar os instrumentos de gestão do Estado, valorizando a ética no serviço público e a qualidade dos serviços prestados ao cidadão.

Esses Macrodesafios não trazem nenhuma menção direta às ações da CGU, mas

abordam, dentre outros aspectos, a importância da transparência da ação pública para a confiança e o exercício da cooperação entre a sociedade e o Governo, além da necessidade de aperfeiçoamento das funções de planejamento, execução, monitoramento, avaliação e controle. (BRASIL, 2011a).

Na dimensão tática do PPA 2012/2015 foi realizada uma divisão de todos os Programas Temáticos em 4 (quatro) grandes áreas, a saber: Políticas Sociais, Políticas de Infraestrutura, Políticas de Desenvolvimento Produtivo e Ambiental, e Políticas e Temas Especiais. As atividades da CGU puderam ser identificadas na área temática de Políticas e Temas Especiais, mais especificamente no Programa Temático denominado Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública. (BRASIL, 2011a).

Dentre os aspectos abordados nesse programa, destaca-se a necessidade de fortalecimento das atividades de investigação, apuração e repressão de irregularidades, com o intuito de colaborar na correção de fragilidades que possam comprometer a implementação das políticas, prevenir a corrupção, combater a impunidade e ampliar a transparência governamental. (BRASIL, 2011a).

Interessante observar que, analisando-se a LOA 2012, a CGU permaneceu com o mesmo formato do exercício anterior, não estando vinculada a nenhum Programa Temático. A diferença foi que o programa 1173, antes classificado como Programa de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais, foi substituído pelo Programa 2101 – Programa de Gestão e Manutenção da Presidência da República, que é o Órgão Setorial responsável pela CGU. (BRASIL, 2012a).

Conforme explicado anteriormente, esse tipo de programa não possui Objetivos e Iniciativas vinculadas a ele, diferentemente dos Programas Temáticos. Como a CGU é um órgão do Governo Federal responsável por assuntos relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria, seu principal objetivo é o de apoio à gestão, sendo classificada como Programa de Serviços ao Estado.

Entretanto, o Ministério do Planejamento, por meio da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI, elaborou um Programa Temático que englobasse todos os órgãos cujas atividades não fossem essencialmente finalísticas, e, portanto, não estivessem vinculados a nenhum dos Programas Temáticos pré-definidos, e propôs a criação do Programa 2038 – Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública. Esse programa, citado

explicitamente no rol de Programas Temáticos do Macrodesafio n.º 8 – Democracia e Participação Social e vinculado à área temática de Políticas e Temas Especiais, possui a estrutura de Objetivos e Iniciativas, os quais foram desenhados por diversos órgãos em conjunto, com o desafio de aperfeiçoar os instrumentos de gestão do Estado. (BRASIL, 2011a).

Analisando-se o Anexo I do PPA 2012/2015, percebe-se que a CGU contribuiu efetivamente com 3 (três) dos Objetivos cadastrados para o programa 2038, sendo responsável pela inclusão de Iniciativas para cada um deles, a saber: (BRASIL, 2011a).

<b>OBJETIVOS</b>	<b>METAS</b>	<b>INICIATIVAS</b>
0579 – Fortalecer a governança e ampliar a capacidade institucional da Administração Pública, visando à melhor organização e funcionamento do Estado.	Projetos implementados voltados à melhoria da capacidade institucional de órgãos e entidades públicos.	029V – Aprimoramento e fortalecimento do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal
0605 – Ampliar a oferta de serviços públicos de excelência ao cidadão, às empresas e às demais organizações da sociedade, mediante a melhoria dos marcos legais, dos processos de trabalho e da tecnologia da informação.	Resolutividade das demandas encaminhadas pelos cidadãos às ouvidorias dos órgãos e entidades públicos.	02D3 – Implementação do Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal
0609 – Ampliar o diálogo, a transparência e a participação social no âmbito da Administração Pública, de forma a promover maior interação entre o Estado e a sociedade.	Criar e aprimorar serviços de informação ao cidadão em todos os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal; e  Reestruturar o Portal da Transparência do Governo Federal.	02DK – Implementação do Sistema Nacional de Acesso à Informação;

Porém, apesar desse programa possuir em sua estrutura diversas Metas e Iniciativas diretamente ligadas às atividades da CGU, não houve vinculação de nenhuma ação orçamentária do órgão, sendo que as ações da CGU permaneceram vinculadas a um único programa, o Programa 2101 – Gestão e Manutenção da Presidência da República, que continuou contemplando tanto as ações das áreas finalísticas da CGU quanto as ações de manutenção do órgão. (BRASIL, 2012a).

Analisando-se apenas o Anexo II do PPA 2012/2015, no entanto, não é possível perceber que a CGU estava vinculada ao programa 2101, visto que as ações orçamentárias não estão identificadas no PPA, estando informado apenas o valor global do programa. Dessa forma, pode-se dizer que a transparência do Plano no que diz respeito às atividades da CGU ficou comprometida, pois tais atividades só puderam ser visualizadas na LOA para o exercício de 2012. (BRASIL, 2011a).

Essa não parece ser a estrutura mais adequada, visto que o programa 2038 visa ao aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão do Estado, que é uma das funções básicas da CGU, principalmente no tocante às atividades de prevenção e combate à corrupção e de promoção da transparência governamental. Entretanto, essa medida visa a evitar o engessamento do orçamento da CGU por meio da maior flexibilidade entre ações de um mesmo programa, o que também é essencial no atual contexto em que o país se encontra, de profundas restrições orçamentárias.

## **5.2. A SFC e a CGU nas Leis Orçamentárias Anuais**

Neste item será realizada a descrição dos programas e ações da SFC e da CGU desde a LOA 1994 até a LOA 2012. Para facilitar o entendimento, deve-se primeiramente ser analisado o quadro abaixo, que sintetiza a estrutura orçamentária da SFC desde o exercício de 1994, separando as ações relativas à SFC das demais ações da CGU, inclusive com relação à dotação orçamentária de cada uma dessas ações:

Vinculação	Exercício	Programa/Subprograma	TOTAL (milhões)	Ações finalísticas relativas à SFC	TOTAL (milhões)	Demais Ações Finalísticas da CGU	TOTAL (milhões)
<b>MINISTÉRIO DA FAZENDA</b>	<b>1994</b>	008.0032 - Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria	34,8	2006.0001 - Coordenação-Geral da Adm. Financeira, Contabilidade e Auditoria e Programação Financeira	0,5	-----	0
	<b>1995</b>	008.0032 - Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria	6,7	2006.0012 - Coordenação-Geral do Sistema de Controle Interno e Auditoria	0,9	-----	0
	<b>1996</b>	008.0032 - Coordenação-Geral do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo	62,8	4462.0001 - Coordenação-Geral da Auditoria, Fiscalização e Avaliação da Gestão	4,2	-----	0
				4462.0002 - Manutenção dos Sistemas Informatizados da SFC	5,6		
	<b>1997</b>	008.0032 - Coordenação-Geral do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo	70,9	4462.0001 - Coordenação-Geral da Auditoria, Fiscalização e Avaliação da Gestão	6	-----	0
				4462.0002 - Manutenção dos Sistemas Informatizados da SFC	5,1		
	<b>1998</b>	008.0032 - Coordenação-Geral do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo	41,9	4462.0001 - Coordenação-Geral da Auditoria, Fiscalização e Avaliação da Gestão	4,1	-----	0
				4462.0002 - Manutenção dos Sistemas Informatizados da SFC	3		
	<b>1999</b>	008.0032 - Coordenação-Geral do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo	9,2	4462.0001 - Coordenação-Geral da Auditoria, Fiscalização e Avaliação da Gestão	4	-----	0
		007.0024 - Sistemas Informatizados Setoriais	64,6	4959.0003 - Sistemas de Informações da SFC	3,6		

Vinculação	Exercício	Programa	TOTAL (milhões)	Ações finalísticas relativas à SFC	TOTAL (milhões)	Demais Ações Finalísticas da CGU	TOTAL (milhões)
MINISTÉRIO DA FAZENDA	2000	0773 - Gestão das Políticas de Execução Financeira, Contábil e de Controle Interno	59,8	2072 - Avaliação da Gestão dos Administradores Públicos Federais	1,9	-----	0
				2073 - Avaliação da Execução das Ações Integrantes de Programas Governamentais	1,3		
				2080 - Sistema Informatizado da SFC	1,9		
	2001	0782 - Gestão da Política de Controle Interno do Poder Executivo Federal	11	2072 - Avaliação da Gestão dos Administradores Públicos Federais	3,6	-----	0
				2073 - Avaliação da Execução das Ações Integrantes de Programas Governamentais	1,1		
				2080 - Sistema Informatizado da SFC	6,3		
	2002	0782 - Gestão da Política de Controle Interno do Poder Executivo Federal	10,8	2072 - Avaliação da Gestão dos Administradores Públicos Federais	3,7	-----	0
				2073 - Avaliação da Execução das Ações Integrantes de Programas Governamentais	1,2		
				2080 - Sistema Informatizado da SFC	5,9		
GABINETE CASA CIVIL	2003	0782 - Gestão da Política de Controle Interno do Poder Executivo Federal	12	2072 - Avaliação da Gestão dos Administradores Públicos Federais	2,8	4689 - Defesa do Patrimônio Público	0,1
				2073 - Avaliação da Execução das Ações Integrantes de Programas Governamentais	1,2	7347 - Estruturação Organizacional da Controladoria-Geral da União	1,3
				2080 - Sistema Informatizado da SFC	6,6		

Vinculação	Exercício	Programa	TOTAL (milhões)	Ações finalísticas relativas à SFC	TOTAL (milhões)	Demais Ações Finalísticas da CGU	TOTAL (milhões)
UNIDADE ORÇAMENTÁRIA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	2004	1173 - Avaliação da Gestão dos Administradores de Recursos Públicos Federais	10,4	4995 - Controle da Execução dos Programas do Plano Plurianual	2	-----	0
				4996 - Fiscalização da Aplicação de Recursos Públicos em Áreas Municipais	6,7		
				6430 - Avaliação da Gestão dos Administradores de Recursos Públicos Federais	0,9		
		1178 - Correição no Poder Executivo Federal	2,1	-----	0	4997 - Investigação, Apuração e Repressão de Irregularidades no Poder Executivo Federal	0,2
		1004 - Gestão das Políticas de Governo	1	-----	0	4998 - Funcionamento do Sistema Federal de Ouvidorias	1
	2005	1173 - Avaliação da Gestão dos Administradores de Recursos Públicos Federais	16	4995 - Controle da Execução dos Programas do Plano Plurianual	2,6	-----	0
				4996 - Fiscalização da Aplicação de Recursos Públicos em Áreas Municipais	11,2		
				6430 - Avaliação da Gestão dos Administradores de Recursos Públicos Federais	1,5		
		1178 - Correição no Poder Executivo Federal	4,5	-----	0	4997 - Investigação, Apuração e Repressão de Irregularidades no Poder Executivo Federal	0,3
		1004 - Gestão das Políticas de Governo	1	-----	0	4998 - Funcionamento do Sistema Federal de Ouvidorias	1

Vinculação	Exercício	Programa	TOTAL (milhões)	Ações finalísticas relativas à SFC	TOTAL (milhões)	Demais Ações Finalísticas da CGU	TOTAL (milhões)
UNIDADE ORÇAMENTÁRIA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	2006	1173 - Controle Interno, Prevenção e Combate à Corrupção	41,8	4995 - Controle da Execução dos Programas do Plano Plurianual	0,4	2B15 - Correição no Poder Executivo Federal	1,1
				4996 - Fiscalização da Aplicação de Recursos Federais por Estados e Municípios	6,5		
				4997 - Investigação e Apuração de Denúncias	0,3	2B13 - Prevenção à Corrupção e Transparência das Ações de Governo	2,3
				6430 - Avaliação da Gestão dos Administradores Públicos Federais	2,2		
	1004 - Gestão das Políticas de Governo	0,5	-----	0	4998 - Funcionamento do Sistema Federal de Ouvidorias	0,5	
	2007	1173 - Controle Interno, Prevenção e Combate à Corrupção	49,8	4995 - Controle da Execução dos Programas do Plano Plurianual	0,5	2B15 - Correição no Poder Executivo Federal	1
				4996 - Fiscalização da Aplicação de Recursos Federais por Estados e Municípios	5,2	2B13 - Prevenção à Corrupção e Transparência das Ações de Governo	5,5
				4997 - Investigação e Apuração de Denúncias	0,3	4998 - Sistema Federal de Ouvidorias	0,3
6430 - Avaliação da Gestão dos Administradores Públicos Federais				5,7			

Vinculação	Exercício	Programa	TOTAL (milhões)	Ações finalísticas relativas à SFC	TOTAL (milhões)	Demais Ações Finalísticas da CGU	TOTAL (milhões)
<b>UNIDADE ORÇAMENTÁRIA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA</b>	<b>2008</b>	1173 - Controle Interno, Prevenção e Combate à Corrupção	63	2D58 - Fiscalização e Controle da Aplicação dos Recursos Públicos Federais	15	2B15 - Correição no Poder Executivo Federal	2,6
						2B13 - Ações de Prevenção à Corrupção e Transparência Governamental	5,6
						4998 - Gestão do Sistema Federal de Ouvidorias	0,3
	<b>2009</b>	1173 - Controle Interno, Prevenção e Combate à Corrupção	56,7	2D58 - Fiscalização e Controle da Aplicação dos Recursos Públicos Federais	9,9	2B15 - Correição no Poder Executivo Federal	1,7
						2B13 - Ações de Prevenção à Corrupção e Transparência Governamental	5,6
						4998 - Gestão do Sistema Federal de Ouvidorias	0,3
	<b>2010</b>	1173 - Controle Interno, Prevenção e Combate à Corrupção	89,4	2D58 - Fiscalização e Controle da Aplicação dos Recursos Públicos Federais	12,4	2B15 - Correição no Poder Executivo Federal	2,5
						2B13 - Ações de Prevenção à Corrupção e Transparência Governamental	12,1
						4998 - Gestão do Sistema Federal de Ouvidorias	0,3

Vinculação	Exercício	Programa	TOTAL (milhões)	Ações finalísticas relativas à SFC	TOTAL (milhões)	Demais Ações Finalísticas da CGU	TOTAL (milhões)
<b>UNIDADE ORÇAMENTÁRIA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA</b>	<b>2011</b>	1173 - Controle Interno, Prevenção e Combate à Corrupção	81,4	2D58 - Fiscalização e Controle da Aplicação dos Recursos Públicos Federais	13,5	2B15 - Correição no Poder Executivo Federal	3
						2B13 - Ações de Prevenção à Corrupção e Transparência Governamental	11,5
						4998 - Gestão do Sistema Federal de Ouvidorias	0,5
	<b>2012</b>	2101 - Programa de Gestão e Manutenção da Presidência da República	67,4	2D58 - Fiscalização e Controle da Aplicação dos Recursos Públicos Federais	12,2	2B15 - Correição no Poder Executivo Federal	2,5
						2B13 - Ações de Prevenção à Corrupção e de Promoção da Transparência Governamental	10
						4998 - Gestão do Sistema Federal de Ouvidorias	0,5

Em 1994, quando a SFC foi criada, estava vinculada ao Ministério da Fazenda. Na LOA desse exercício, identifica-se um programa relativo ao controle interno dentro da unidade do Ministério, com o objetivo de coordenar, supervisionar e executar as atividades de administração financeira, de contabilidade e de auditoria, a fim de avaliar e controlar os gastos efetuados, em nível setorial. É o programa 008.0032, denominado Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria, composto por duas ações, com dotação no valor total de R\$ 34,8 milhões. Pela LOA fica claro que essas três atividades ainda estavam muito ligadas, sob a responsabilidade de um mesmo órgão. Isso se explica porque até então era a STN o órgão central do Sistema de Controle Interno, englobando tanto as atividades de contabilidade e finanças, quanto as de auditoria e fiscalização. Isso teoricamente, pois a lei só foi publicada em novembro de 1994, portanto após a criação da SFC, que se deu em abril daquele ano. (BRASIL, 1994a).

Apesar desse programa agrupar as três atividades, já se percebe certa segregação das funções, pois uma de suas ações é mais genérica, denominada Coordenação Geral da Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria e Programação Financeira, e a outra já é mais específica, denominada Fiscalização Contábil, Financeira, Operacional, Orçamentária e Patrimonial, que coincide com o texto da Constituição Federal ao dispor em seu art. 70 sobre o controle interno e externo no Poder Executivo Federal. Assim, pode-se inferir que essa segunda ação já se refere à SFC, ainda que em seu primeiro ano de existência, com dotação no valor de R\$ 542 mil. (BRASIL, 1994a).

Na LOA de 1995, foi mantido o programa 008.0032, porém com dotação total bem inferior ao ano anterior, no valor de R\$ 6,7 milhões. Entretanto, as ações foram alteradas, conferindo uma segregação bem mais nítida das atividades. A ação denominada Coordenação Geral da Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria e Programação Financeira da LOA 1994 deu origem a duas ações distintas para o exercício de 1995, a saber: Coordenação Geral da Administração Financeira e Contabilidade, com dotação de R\$ 2 milhões, e Coordenação-Geral do Sistema de Controle Interno e Auditoria, com dotação de R\$ 1,7 milhão. A terceira ação do programa foi denominada Despesas Administrativas Decorrentes da Dívida Externa e tinha dotação no valor de R\$ 4 milhões. Nesse exercício já se percebe de forma mais clara a representação da SFC no orçamento do Ministério da Fazenda, inclusive com acréscimo de mais de 200% em sua dotação, passando de R\$ 547 mil para R\$ 1,7 milhão. Entretanto, a fim de possibilitar uma melhor comparação dos dados, será considerado apenas o orçamento destinado às despesas discricionárias, ou seja, devem-se excluir as

despesas de pessoal e benefícios, restando um valor de R\$ 907 mil. (BRASIL, 1995).

No exercício de 1996, o programa relativo ao Controle Interno mantém-se sob o código 008.0032, porém passa a ser denominado Coordenação Geral do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, tendo como objetivo coordenar, supervisionar e executar as atividades de administração financeira, de contabilidade e de auditoria do Poder Executivo. A composição do programa passa a contar com cinco ações, quais sejam: Coordenação Geral de Auditoria, Fiscalização e Avaliação da Gestão, com dotação de R\$ 4,2 milhões; Manutenção dos Sistemas Informatizados da Secretaria Federal de Controle – SFC, com dotação de R\$ 5,6 milhões; Coordenação Geral da Administração Financeira e da Contabilidade, com dotação de R\$ 373 mil; Manutenção dos Sistemas Informatizados da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, com dotação de R\$ 45 milhões; e Despesas Administrativas Decorrentes da Dívida Externa, com dotação de R\$ 7,7 milhões. (BRASIL, 1996a).

Apesar da própria denominação do programa refletir maior identificação com as atividades da SFC, e sua dotação total receber forte incremento, chegando ao valor de R\$ 62,8 milhões, ainda se percebe a forte presença da STN, que é inclusive a responsável por mais de 70% da dotação total. De toda forma, deve-se ressaltar o avanço obtido pela SFC, sendo a primeira vez em que aparece nitidamente na LOA, estando representada por duas ações e com incremento de R\$ 9 milhões em sua dotação orçamentária. (BRASIL, 1996a).

Na LOA 1997, a estrutura do programa relativo ao controle interno permaneceu exatamente igual à do exercício anterior, com dotação no valor total de R\$ 70,9 milhões. Desse incremento de R\$ 8 milhões, R\$ 1,3 milhão foi destinado às ações relativas à SFC, que ficaram com dotação total de R\$ 11,1 milhões, enquanto R\$ 7 milhões foram para as ações da STN, que ficaram com dotação no valor total de R\$ 52,3 milhões. (BRASIL, 1997).

No exercício de 1998, a LOA trouxe o mesmo programa e as mesmas ações da LOA 1997. Entretanto, houve redução na dotação orçamentária do programa 0032.4462 em 40%, ficando no valor total de R\$ 41,9 milhões. Desse montante, apenas R\$ 7,1 milhões estavam destinados às duas ações relativas à SFC, enquanto as ações da STN permaneceram responsáveis por mais de 70% da dotação orçamentária do programa. (BRASIL, 1997a).

Na LOA 1999, novas alterações foram promovidas na estrutura de programas e ações do controle interno. O programa 008.0032 voltou a contar com três ações: Coordenação Geral de Auditoria, Fiscalização e Avaliação da Gestão, com dotação de R\$ 4 milhões; Coordenação Geral da Administração Financeira e da Contabilidade, com dotação de R\$ 2,2

milhões; e Despesas Administrativas Decorrentes da Dívida Externa, com dotação de R\$ 3 milhões. (BRASIL, 1999a).

Essa redução no valor total da dotação do programa, que passou a ser de R\$ 9,2 milhões, é justificada pelo fato de que as ações de manutenção dos sistemas informatizados da SFC e da STN foram transferidas para um programa específico de informática, que incorporou também a manutenção dos sistemas de informações da Secretaria de Patrimônio da União - SPU, do Ministério da Fazenda, do Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI, dentre outros, todos sob a responsabilidade do Serviço Federal de Processamento de Dados – SERPRO. Para o sistema de informações da SFC foram destinados R\$ 3,6 milhões. (BRASIL, 1999a).

No ano 2000, a LOA passou por novas modificações. O programa que abarcava as ações relativas à SFC passou a ser o 0773, denominado Gestão das Políticas de Execução Financeira, Contábil e de Controle Interno. (BRASIL, 2000). A respeito do código utilizado, cumpre esclarecer que, até o exercício de 2009, o código do programa era composto por sete dígitos, sendo os três primeiros relativos ao programa, e os quatro últimos relativos ao subprograma. A partir do exercício de 2000, com a edição da Portaria n.º 42/99, do Ministério do Planejamento, a figura do subprograma deixou de existir, e o código do programa passou a ser composto por quatro dígitos. (BRASIL, 2001c).

O programa 0773 estava composto por onze ações. Dessas, três ações estavam diretamente ligadas às atividades da SFC, sendo divididas da seguinte forma: ação 2072 – Avaliação da Gestão dos Administradores Públicos Federais, com dotação de R\$ 1,9 milhão; ação 2073 – Avaliação da Execução das Ações Integrantes de Programas Governamentais, com dotação de R\$ 1,3 milhão; e ação 2080 – Sistema Informatizado da SFC, com dotação de R\$ 1,9 milhão. Considerando-se o somatório das ações destinadas à SFC na LOA 1999 no valor de R\$ 7,6 milhões (R\$ 4 milhões da ação de fiscalização e R\$ 3,6 milhões do programa de informática), houve um decréscimo na dotação da SFC, que passou a ser de R\$ 5,1 milhões. (BRASIL, 2000).

A partir da LOA 2001, as atividades de contabilidade e controle interno foram efetivamente separadas na estrutura orçamentária do Ministério da Fazenda. De acordo com o Relatório Anual de Avaliação do PPA para o exercício de 2002 (BRASIL, 2002c), com a edição da Emenda Constitucional n.º 19/98, a SFC teve seu leque de atuação na área de controle interno ampliado, deixando de exercer a gestão do controle administrativo e contábil.

No início da sua execução em 2000, o Programa visava atender à demanda do

Governo Federal para a execução da administração orçamentária, financeira e contábil da União, bem como do controle interno da gestão pública. Como a execução do controle interno administrativo e da contabilidade analítica deixou de ser realizada pela SFC para ser exercida pelo próprio gestor, inclusive na Administração Direta, a necessidade de segregação do Programa se confirmou.

Dessa forma, o programa 0773 – Gestão das Políticas de Execução Financeira, Contábil e de Controle Interno foi separado em dois programas distintos, um relativo à gestão da execução orçamentária, financeira e contábil, sob responsabilidade da STN, e outro relativo à gestão das políticas de controle interno, sob responsabilidade da SFC. (BRASIL, 2001d).

A SFC passou então a gerenciar um programa próprio, denominado Gestão da Política de Controle Interno do Poder Executivo Federal, com o código 0782, composto apenas pelas ações 2072 – Avaliação da Gestão dos Administradores Públicos Federais, com dotação de R\$ 3,6 milhões; 2073 – Avaliação da Execução das Ações Integrantes de Programas Governamentais, com dotação de R\$ 1,1 milhão; e 2080 – Sistema Informatizado da SFC, com dotação de R\$ 6,3 milhões. Nesse exercício a SFC obteve um incremento de mais de 100% em sua dotação orçamentária, com valor total de R\$ 11 milhões. (BRASIL, 2001d).

Na LOA 2002 a estrutura orçamentária da SFC permaneceu exatamente a mesma do exercício anterior, com uma pequena redução na dotação, que passou de R\$ 11 milhões para R\$ 10,8 milhões. Destaque-se que esse seria o último ano em que a SFC estaria vinculada ao Ministério da Fazenda, já que em março de 2002 ela foi transferida para a estrutura da Corregedoria-Geral da União, que era vinculada à Presidência da República. (BRASIL, 2002d).

A partir do exercício de 2003, o programa 0782 – Gestão da Política de Controle Interno do Poder Executivo Federal passou a integrar o orçamento da Presidência da República, mais especificamente a unidade 20101 – Gabinete da Presidência da República. A dotação total do programa obteve incremento de R\$ 1,2 milhão, chegando ao montante de R\$ 12 milhões. (BRASIL, 2003c).

Interessante observar que, assim como o programa, as três ações constantes dos orçamentos dos anos anteriores permaneceram identificadas pelos mesmos códigos, apesar da mudança de unidade orçamentária, e estavam distribuídas da seguinte forma: ação 2072 – Avaliação da Gestão dos Administradores Públicos Federais, com dotação de R\$ 2,8 milhões; ação 2073 – Avaliação da Execução das Ações Integrantes de Programas Governamentais,

com dotação de R\$ 1,2 milhão; e ação 2080 – Sistema Informatizado da SFC, com dotação de R\$ 6,6 milhões. (BRASIL, 2003c).

Além disso, duas novas ações passaram a integrar o programa 0782, a saber: ação 4689 – Defesa do Patrimônio Público, com dotação de R\$ 110 mil, destinada à apuração de denúncias; e ação 7347 – Estruturação Organizacional da Controladoria-Geral da União, com dotação de R\$ 1,3 milhão. A inclusão dessa última ação justifica-se pelo fato de que a CGU passaria a constituir o órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal a partir de maio daquele ano, em substituição à SFC, que passaria a ser uma das secretarias integrantes de sua estrutura. (BRASIL, 2003c).

O exercício de 2004 representa um marco na história orçamentária da CGU, pois a partir desse exercício ela se transforma na unidade orçamentária 20125 da Presidência da República. Nesse ano a CGU obtém o maior salto orçamentário de toda sua história, atingindo uma dotação total de R\$ 160,5 milhões. Desse valor, R\$ 112,6 milhões referiam-se a despesas de pessoal e benefícios, restando um orçamento de R\$ 48 milhões para as despesas discricionárias da CGU, o equivalente a quatro vezes o orçamento de R\$ 12 milhões do exercício anterior. (BRASIL, 2004).

Outra novidade trazida pela LOA 2004 foi que as atividades da CGU passaram a ser organizadas por diferentes programas. As ações 2072 (Avaliação da Gestão dos Administradores Públicos Federais) e 2073 (Avaliação da Execução das Ações Integrantes de Programas Governamentais) receberam novos códigos e foram absorvidas pelo novo programa 1173 - Avaliação da Gestão dos Administradores de Recursos Públicos Federais, com dotação de R\$ 10,4 milhões, composto pelas seguintes ações: (BRASIL, 2004).

- a) Ação 2272 – Gestão e Administração do Programa, com dotação de R\$ 400 mil;
- b) Ação 4994 – Avaliação da Gestão de Projetos de Financiamentos e de Cooperação Técnica com Organismos Internacionais, com dotação de R\$ 400 mil;
- c) Ação 4995 – Controle da Execução dos Programas do Plano Plurianual, com dotação de R\$ 2 milhões;
- d) Ação 4996 – Fiscalização da Aplicação de Recursos Públicos em Áreas Municipais, com dotação de R\$ 6,7 milhões;
- e) Ação 6430 – Avaliação da Gestão dos Administradores Públicos Federais, com dotação de R\$ 900 mil.

As atividades da Corregedoria-Geral da União e da Ouvidoria-Geral da União também passaram a ser representadas por programas específicos. A primeira estava identificada pelo programa 1178 – Correição no Poder Executivo Federal, com dotação de R\$ 2,1 milhões, composto pela ação 2272 – Gestão e Administração do Programa, com dotação de R\$ 1,9 milhão, e pela ação 4997 – Investigação, Apuração e Repressão de Irregularidades no Poder Executivo Federal, com dotação de R\$ 200 mil. A segunda era integrante do programa 1004 – Gestão das Políticas de Governo, com dotação de R\$ 1 milhão, estando representada pela ação 4998 – Funcionamento do Sistema Federal de Ouvidorias. (BRASIL, 2004).

Além dos três programas citados, foi criado também o programa 0750 – Apoio Administrativo, composto pelas ações 2000 – Administração da Unidade, com dotação de R\$ 33,6 milhões para as despesas discricionárias, e 4572 – Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação, com dotação de R\$ 800 mil, além das ações relativas a despesas de pessoal e benefícios, que não constituem o foco do presente estudo. (BRASIL, 2004).

Para a LOA 2005, permaneceram os mesmos programas constantes da LOA anterior, com incremento na dotação para as despesas discricionárias, que passaram a ter um montante de R\$ 54,3 milhões. (BRASIL, 2005c).

A composição do programa 1173 permaneceu igual à do exercício anterior, porém com incremento de 60% na dotação, que passou a ser de R\$ 16 milhões. A principal responsável por esse incremento foi a ação 4996 – Fiscalização da Aplicação de Recursos Públicos em Áreas Municipais, que passou de R\$ 6,7 milhões para R\$ 11,2 milhões de dotação. (BRASIL, 2005c).

O programa 1178 – Correição no Poder Executivo Federal também teve incremento orçamentário, passando de R\$ 2,1 milhões para R\$ 4,5 milhões, sendo a maior parte do incremento destinado à ação 2272 – Gestão e Administração do Programa, que saiu de R\$ 1,9 milhão de dotação para R\$ 3,8 milhões. Além das duas ações já existentes na LOA 2004, foi incluída nesse programa a ação 4641 – Publicidade de Utilidade Pública, com dotação de R\$ 400 mil. (BRASIL, 2005c).

O programa 1004 – Gestão das Políticas de Governo também permaneceu igual, mantendo inclusive a mesma dotação para a ação 4998 – Funcionamento do Sistema Federal de Ouvidorias, no valor de R\$ 1 milhão. Já o programa 0750 – Apoio Administrativo, apesar

de manter a mesma composição, teve redução na dotação orçamentária para as despesas discricionárias, passando de R\$ 33,6 milhões para R\$ 32,2 milhões. (BRASIL, 2005c).

A partir da LOA 2006, a estrutura orçamentária da CGU foi bastante alterada, passando a ser composta por apenas dois programas. As atividades da Ouvidoria-Geral permaneceram representadas por um programa específico - o programa 1004 -, porém com redução de 50% em sua dotação, que passou de R\$ 1 milhão para R\$ 500 mil. Já os programas 0750 – Apoio Administrativo e 1178 – Correição no Poder Executivo Federal foram absorvidos pelo programa 1173, que passou a ser denominado Controle Interno, Prevenção e Combate à Corrupção e tinha a seguinte composição: (BRASIL, 2006c).

- a) Ação 2272 – Gestão e Administração do Programa, com dotação de R\$ 28 milhões;
- b) Ação 2B13 – Prevenção à Corrupção e Transparência das Ações de Governo, com dotação de R\$ 2,3 milhões;
- c) Ação 2B15 – Correição no Poder Executivo Federal, com dotação de R\$ 1,1 milhão;
- d) Ação 4572 – Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação, com dotação de R\$ 800 mil;
- e) Ação 4641 – Publicidade de Utilidade Pública, com dotação de R\$ 200 mil;
- f) Ação 4995 – Controle da Execução dos Programas do Plano Plurianual, com dotação de R\$ 400 mil;
- g) Ação 4996 – Fiscalização da Aplicação de Recursos Federais por Estados e Municípios, com dotação de R\$ 6,5 milhões;
- h) Ação 4997 – Investigação e Apuração de Denúncias, com dotação de R\$ 300 mil;
- e
- i) Ação 6430 – Avaliação da Gestão dos Administradores Públicos Federais, com dotação de R\$ 2,2 milhões.

A partir daí, nota-se o desejo do órgão de enxugar sua estrutura orçamentária, buscando agregar praticamente todas as suas atividades em um só programa, à exceção das atividades de ouvidoria. Assim, as atividades de correição e de prevenção e combate à corrupção estavam representadas por uma ação específica cada: as ações 2B15 e 2B13,

respectivamente. As ações da SFC estavam representadas por quatro ações que delimitavam as diferentes atividades da Secretaria, a saber: Ação 4995, Ação 4996, Ação 4997 e Ação 6430. (BRASIL, 2006c).

Além disso, compunham o programa 1173 as ações de Capacitação dos Servidores (Ação 4572), Publicidade de Utilidade Pública (Ação 4641) e a ação de Gestão e Administração do Programa, onde eram executadas as despesas de pessoal e as despesas de manutenção e funcionamento do órgão, inclusive as de investimento. (BRASIL, 2006c).

Deve-se ressaltar que a estrutura adotada nesse exercício está em consonância com a ampliação do escopo de atribuições da CGU, que passou a contar com as atividades de prevenção e combate à corrupção a partir da Lei n.º 11.204/2005. (BRASIL, 2005).

Entretanto, apesar dessa ampliação, a dotação total do órgão para suas despesas discricionárias foi reduzida em 22%, passando de R\$ 54,3 milhões para R\$ 42,3 milhões. A principal responsável por essa redução de R\$ 12 milhões foi a ação 4996 - Fiscalização da Aplicação de Recursos Federais por Estados e Municípios, que passou de R\$ 11,2 milhões para R\$ 6,5 milhões. Além disso, a ação 4995 - Controle da Execução dos Programas do Plano Plurianual teve um corte de 85% em sua dotação, passando de R\$ 2,6 milhões para apenas R\$ 400 mil. (BRASIL, 2006c).

As ações de manutenção e funcionamento da unidade, que foram agrupadas em uma única ação de Gestão e Administração do Programa, também sofreram um corte significativo, pois juntas somavam R\$ 36,2 milhões na LOA 2005 e passaram a contar com apenas R\$ 28 milhões para as despesas discricionárias no exercício de 2006. Dessa forma, pode-se perceber que o orçamento da CGU foi reduzido não só em sua estrutura de programas e ações, como também em sua dotação discricionária. Apesar disso, a dotação total do órgão obteve incremento de mais de 15% em razão de aumento na dotação de despesas de pessoal e benefícios, passando de R\$ 203,5 milhões para R\$ 230 milhões. (BRASIL, 2006c).

Para o exercício de 2007, a ação 4998 – Sistema Federal de Ouvidorias, antes integrante do programa 1004 - Gestão das Políticas de Governo, passou a constar do programa 1173, que permaneceu com a nomenclatura Controle Interno, Prevenção e Combate à Corrupção. Além disso, foi criado o programa 0681 – Gestão da Participação em Organismos Internacionais, composto pela ação 0145 – Contribuição à Organização dos Estados Americanos – OEA, com dotação de R\$ 30 mil. (BRASIL, 2007b).

O programa 1173 obteve incremento de 18% em relação ao exercício anterior,

passando de R\$ 42,3 milhões para R\$ 49,8 milhões para as despesas discricionárias. Além da inclusão da ação relativa às atividades de ouvidoria, foi incluída uma nova ação destinada à construção do edifício-sede da Controladoria-Regional da União no Estado de Minas Gerais. Assim, a composição desse programa passou a ser a seguinte: (BRASIL, 2007b).

- a) Ação 2272 – Gestão e Administração do Programa, com dotação de R\$ 28,6 milhões;
- b) Ação 2B13 – Prevenção à Corrupção e Transparência das Ações de Governo, com dotação de R\$ 5,5 milhões;
- c) Ação 2B15 – Correição no Poder Executivo Federal, com dotação de R\$ 1 milhão;
- d) Ação 4572 – Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação, com dotação de R\$ 631 mil;
- e) Ação 4641 – Publicidade de Utilidade Pública, com dotação de R\$ 158 mil;
- f) Ação 4995 – Controle da Execução dos Programas do Plano Plurianual, com dotação de R\$ 500 mil;
- g) Ação 4996 – Fiscalização da Aplicação de Recursos Federais por Estados e Municípios, com dotação de R\$ 5,2 milhões;
- h) Ação 4997 – Investigação e Apuração de Denúncias, com dotação de R\$ 280 mil;
- i) Ação 4998 – Sistema Federal de Ouvidorias, com dotação de R\$ 300 mil;
- j) Ação 6430 – Avaliação da Gestão dos Administradores Públicos Federais, com dotação de R\$ 5,7 milhões; e
- k) Ação 1128 – Construção do Edifício-Sede da Controladoria-Regional da União no Estado de Minas Gerais, com dotação de R\$ 2 milhões.

Os incrementos mais significativos na dotação do programa ocorreram nas ações 2B13 - Prevenção à Corrupção e Transparência das Ações de Governo e 6430 - Avaliação da Gestão dos Administradores Públicos Federais. A primeira teve aumento de 140%, passando de R\$ 2,3 milhões para R\$ 5,5 milhões, enquanto a segunda teve incremento de 160%, passando de R\$ 2,2 milhões para R\$ 5,7 milhões. Entretanto, com relação às ações relativas à SFC, deve-se registrar que a ação 4996 – Fiscalização da Aplicação de Recursos Federais por

Estados e Municípios sofreu novo corte, passando de R\$ 6,5 milhões para R\$ 5,2 milhões. (BRASIL, 2007b).

Conforme se pôde observar, o orçamento de 2007 não trouxe mudanças radicais em relação ao ano anterior no que diz respeito às despesas discricionárias do órgão. Porém, deve-se ressaltar que a dotação total obteve grande incremento, passando de R\$ 235 milhões para R\$ 346,3 milhões, sendo mais de R\$ 100 milhões relativos ao aumento em sua dotação de despesas de pessoal e benefícios. (BRASIL, 2007b).

No exercício de 2008, a LOA permaneceu composta por dois programas. O programa 0681, destinado à contribuição da CGU à OEA, teve incremento na dotação, que passou de R\$ 30 mil para R\$ 40 mil. (BRASIL, 2008a).

Já o programa 1173 teve grande aumento na dotação relativa às despesas discricionárias, passando de R\$ 49,8 milhões para R\$ 63 milhões, o que representou um incremento de 26%. Além disso, sua estrutura de ações foi significativamente modificada. As quatro ações relativas à SFC foram agregadas em apenas uma, dando origem à ação 2D58 – Fiscalização e Controle da Aplicação dos Recursos Públicos Federais. Foram criadas novas ações destinadas a construções e reformas de unidades da CGU. Ademais, algumas ações já existentes tiveram pequenas modificações em sua nomenclatura, sendo que o programa ficou estruturado da seguinte forma: (BRASIL, 2008a).

- a) Ação 2272 – Gestão e Administração do Programa, com dotação de R\$ 29,7 milhões;
- b) Ação 2B13 – Ações de Prevenção à Corrupção e Transparência Governamental, com dotação de R\$ 5,6 milhões;
- c) Ação 2B15 – Correição no Poder Executivo Federal, com dotação de R\$ 2,6 milhões;
- d) Ação 2D58 - Fiscalização e Controle da Aplicação dos Recursos Públicos Federais, com dotação de R\$ 15 milhões;
- e) Ação 4572 – Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação, com dotação de R\$ 1 milhão;
- f) Ação 4641 – Publicidade de Utilidade Pública, com dotação de R\$ 500 mil;
- g) Ação 4998 – Gestão do Sistema Federal de Ouvidorias, com dotação de R\$ 350 mil;

- h) Ação 10TI – Construção do Edifício-Sede da Controladoria-Regional da União no Estado de Minas Gerais, com dotação de R\$ 3,1 milhões;
- i) Ação 10TG – Construção do Edifício-Sede da Controladoria-Regional da União no Estado do Maranhão, com dotação de R\$ 1 milhão;
- j) Ação 10TK – Construção do Órgão Central da Controladoria-Geral da União, com dotação de R\$ 2,9 milhões; e
- k) Ação 110C – Reforma, Adaptação e Modernização das Unidades Regionais da Controladoria-Geral da União, com dotação de R\$ 1,1 milhão.

A partir desse exercício a estrutura orçamentária da CGU ficou ainda mais enxuta. A ação 2D58 – Fiscalização e Controle da Aplicação dos Recursos Públicos Federais unificou as ações 4995 – Controle da Execução dos Programas do Plano Plurianual, 4996 – Fiscalização da Aplicação de Recursos Federais por Estados e Municípios, 4997 – Investigação e Apuração de Denúncias e 6430 – Avaliação da Gestão dos Administradores Públicos Federais. Ao se compararem as dotações dessas quatro ações com a dotação da ação 2D58, percebe-se um incremento de 28%, passando de um total de R\$ 11,7 milhões para R\$ 15 milhões. (BRASIL, 2008a).

Outra ação que teve forte incremento foi a 2B15 – Correição no Poder Executivo Federal, que passou de R\$ 1 milhão de dotação para R\$ 2,6 milhões, o equivalente a um aumento de mais de 150%.(BRASIL, 2008a).

Novamente, vale destacar a significativa expansão ocorrida na dotação total da CGU, que passou de R\$ 346,3 milhões para R\$ 405,6 milhões, o que representou um incremento de quase R\$ 50 milhões em suas despesas de pessoal e benefícios. (BRASIL, 2008a).

A partir da LOA 2009, a CGU passou a contar com apenas um programa, sendo esta a estrutura adotada até os dias atuais. O programa 0681 – Gestão da Participação em Organismos Internacionais deixou de existir, permanecendo apenas o programa 1173 - Controle Interno, Prevenção e Combate à Corrupção, estruturado de forma muito parecida com o exercício anterior: (BRASIL, 2008c).

- a) Ação 2272 – Gestão e Administração do Programa, com dotação de R\$ 28,9 milhões;
- b) Ação 2B13 – Ações de Prevenção à Corrupção e Transparência Governamental, com dotação de R\$ 5,6 milhões;

- c) Ação 2B15 – Correição no Poder Executivo Federal, com dotação de R\$ 1,7 milhões;
- d) Ação 2D58 - Fiscalização e Controle da Aplicação dos Recursos Públicos Federais, com dotação de R\$ 9,9 milhões;
- e) Ação 2003 – Ações de Informática, com dotação de R\$ 5,2 milhões;
- f) Ação 4572 – Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação, com dotação de R\$ 1 milhão;
- g) Ação 4641 – Publicidade de Utilidade Pública, com dotação de R\$ 350 mil;
- h) Ação 4998 – Gestão do Sistema Federal de Ouvidorias, com dotação de R\$ 350 mil;
- i) Ação 10TI – Construção do Edifício-Sede da Controladoria-Regional da União no Estado de Minas Gerais, com dotação de R\$ 2,1 milhões; e
- j) Ação 110C – Reforma, Adaptação e Modernização das Unidades Regionais da Controladoria-Geral da União, com dotação de R\$ 1,6 milhões.

Conforme se observa, a única alteração significativa na estrutura desse programa na LOA 2009 foi a criação da ação 2003, que agregou todas as despesas relativas a ações de informática. Essa alteração ocorreu por determinação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, tendo ocorrido apenas na LOA desse exercício. (BRASIL, 2008c).

A respeito da dotação para as despesas discricionárias, percebe-se uma redução nos valores, que passaram de R\$ 63 milhões em 2008 para R\$ 56,7 milhões em 2009, o que representou um corte de 10%. Entretanto, pode-se considerar que esse corte ocorreu devido à exclusão das ações 10TG – Construção do Edifício-Sede da Controladoria-Regional da União no Estado do Maranhão e 10TK – Construção do Órgão Central da Controladoria-Geral da União, além da redução no valor da ação 10TI – Construção do Edifício-Sede da Controladoria-Regional da União no Estado de Minas Gerais. Assim, justifica-se a redução no valor da dotação, visto que tais ações eram referentes a projetos, que por definição possuem prazo determinado. (BRASIL, 2008c).

Além disso, com a criação da ação 2003 – Ações de Informática, pode-se inferir que algumas dotações foram transferidas das ações que tiveram corte, não representando necessariamente uma redução no valor total da dotação discricionária do órgão. (BRASIL, 2008c).

Novamente percebe-se um incremento na dotação orçamentária total da CGU, que passou de R\$ 405,6 milhões para R\$ 468,2 milhões, sendo mais de R\$ 65 milhões relativos a despesas de pessoal e benefícios. (BRASIL, 2008c).

Para o exercício de 2010, a LOA obteve um grande salto em sua dotação para as despesas discricionárias da CGU, passando de R\$ 56,7 milhões para R\$ 89,4 milhões, representando um aumento de quase 60%. Conforme explicado anteriormente, a ação 2003 – Ações de Informática foi excluída por nova determinação do Ministério do Planejamento, sendo que o programa 1173 ficou estruturado de forma bem parecida com a do exercício de 2008, conforme distribuição a seguir: (BRASIL, 2010b).

- a) Ação 2272 – Gestão e Administração do Programa, com dotação de R\$ 54,2 milhões;
- b) Ação 2B13 – Ações de Prevenção à Corrupção e Transparência Governamental, com dotação de R\$ 12,1 milhões;
- c) Ação 2B15 – Correição no Poder Executivo Federal, com dotação de R\$ 2,4 milhões;
- d) Ação 2D58 - Fiscalização e Controle da Aplicação dos Recursos Públicos Federais, com dotação de R\$ 12,4 milhões;
- e) Ação 4572 – Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação, com dotação de R\$ 1,8 milhão;
- f) Ação 4641 – Publicidade de Utilidade Pública, com dotação de R\$ 1 milhão;
- g) Ação 4998 – Gestão do Sistema Federal de Ouvidorias, com dotação de R\$ 350 mil;
- h) Ação 110C – Reforma, Adaptação e Modernização das Unidades Regionais da Controladoria-Geral da União, com dotação de R\$ 5,1 milhões.

As principais responsáveis pelo incremento observado na dotação foram as ações 2272 – Gestão e Administração do Programa, 2B13 – Ações de Prevenção à Corrupção e Transparência Governamental e 110C - Reforma, Adaptação e Modernização das Unidades Regionais da Controladoria-Geral da União. A primeira teve um aumento de 85%, passando de R\$ 28,9 milhões para R\$ 54,2 milhões; a segunda mais do que dobrou sua dotação, passando de R\$ 5,6 milhões para R\$ 12,1 milhões; e a última teve incremento de mais de 200%, passando de R\$ 1,6 milhão para R\$ 5,1 milhões. (BRASIL, 2010b).

As ações 2B15 – Correição no Poder Executivo Federal e 2D58 – Fiscalização e Controle da Aplicação dos Recursos Públicos Federais também tiveram recomposição em suas dotações. A primeira passou de R\$ 1,7 milhões de dotação para R\$ 2,4 milhões, enquanto a segunda passou de R\$ 9,9 milhões para R\$ 12,3 milhões. Outra ação que merece destaque é a ação 4572 - Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação, que teve incremento de 80% em sua dotação, passando de R\$ 1 milhão para R\$ 1,8 milhão. (BRASIL, 2010b).

Esse salto orçamentário obtido na dotação da LOA 2010 demonstra a necessidade de aumento da capacidade produtiva da CGU, bem como o grande incentivo dado às ações de prevenção e combate à corrupção. Entretanto, nesse exercício houve um forte contingenciamento orçamentário, o que dificultou a execução das despesas discricionárias e acabou influenciando a elaboração do orçamento posterior.

Assim, na LOA 2011, apesar da dotação discricionária total ter tido incremento de R\$ 6 milhões, passando de R\$ 89,4 milhões para R\$ 95,3 milhões, R\$ 13,9 milhões foram destinados à Reserva de Contingência. Dessa forma, a dotação discricionária real passou a ser de R\$ 81,4 milhões, ou seja, houve um corte no valor de R\$ 8 milhões em relação ao exercício de 2010. (BRASIL, 2011c).

A estrutura da LOA 2011 ficou praticamente a mesma do exercício anterior, tendo sido incluída apenas uma nova ação destinada à construção de edifício-sede para a Unidade Regional no Estado do Acre, conforme descrito a seguir: (BRASIL, 2011c).

- a) Ação 2272 – Gestão e Administração do Programa, com dotação de R\$ 47,5 milhões;
- b) Ação 2B13 – Ações de Prevenção à Corrupção e Transparência Governamental, com dotação de R\$ 11,5 milhões;
- c) Ação 2B15 – Correição no Poder Executivo Federal, com dotação de R\$ 3 milhões;
- d) Ação 2D58 - Fiscalização e Controle da Aplicação dos Recursos Públicos Federais, com dotação de R\$ 13,5 milhões;
- e) Ação 4572 – Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação, com dotação de R\$ 1,8 milhão;
- f) Ação 4641 – Publicidade de Utilidade Pública, com dotação de R\$ 500 mil;

- g) Ação 4998 – Gestão do Sistema Federal de Ouvidorias, com dotação de R\$ 500 mil;
- h) Ação 110C – Reforma, Adaptação e Modernização das Unidades Regionais da Controladoria-Geral da União, com dotação de R\$ 1,7 milhão; e
- i) Ação 13LM – Construção do Edifício-Sede da Controladoria-Regional da União no Estado do Acre, com dotação de R\$ 1,5 milhão.

As ações com maior corte na dotação foram as ações 2272 – Gestão e Administração do Programa e 110C - Reforma, Adaptação e Modernização das Unidades Regionais da Controladoria-Geral da União. A primeira teve um corte de R\$ 7 milhões, passando de R\$ 54,2 milhões para R\$ 47,5 milhões, enquanto a segunda teve um corte de R\$ 3,5 milhões em sua dotação, passando de R\$ 5,1 milhões para R\$ 1,6 milhão. (BRASIL, 2011c).

Apesar de algumas ações terem obtido incremento em suas dotações, novamente houve forte contingenciamento orçamentário, prejudicando a execução do exercício e reduzindo os valores destinados ao exercício de 2012, visto que para este exercício a dotação para as despesas discricionárias foi idêntica ao valor da execução orçamentária do exercício de 2011. (BRASIL, 2011c).

A partir da LOA 2012, a estrutura de programas e ações da CGU sofreu algumas modificações. A principal delas foi que o programa 1173 deixou de existir, visto que a estrutura imposta pelo PPA 2012/2015 situou todas as unidades orçamentárias vinculadas à Presidência da República em um único programa, o 2101 – Programa de Gestão e Manutenção da Presidência da República, classificado no PPA como um Programa de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado. Esse programa está disposto na LOA 2012 na estrutura de todas as unidades orçamentárias da Presidência da República, contendo a dotação relativa a cada uma delas. (BRASIL, 2012a).

Assim, a estrutura passou a ser a seguinte: Programa 2101 – Programa de Gestão e Manutenção da Presidência da República, composto pelas seguintes ações no âmbito da CGU: (BRASIL, 2012a).

- a) Ação 2000 – Administração da Unidade, com dotação de R\$ 36,6 milhões;
- b) Ação 2B13 – Ações de Prevenção à Corrupção e de Promoção da Transparência Governamental, com dotação de R\$ 10 milhões;
- c) Ação 2B15 – Correição no Poder Executivo Federal, com dotação de R\$ 2,5

milhões;

d) Ação 2D58 - Fiscalização e Controle da Aplicação dos Recursos Públicos Federais, com dotação de R\$ 12,1 milhões;

e) Ação 4572 – Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação, com dotação de R\$ 1,5 milhão;

f) Ação 4998 – Gestão do Sistema Federal de Ouvidorias, com dotação de R\$ 500 mil;

g) Ação 110C – Reforma, Adaptação e Modernização das Unidades Regionais da Controladoria-Geral da União, com dotação de R\$ 2,2 milhões; e

h) Ação 13LM – Construção do Edifício-Sede da Controladoria-Regional da União no Estado do Acre, com dotação de R\$ 2 milhões.

Com relação à estrutura de ações, nota-se que a ação 2272 – Gestão e Administração do Programa deu lugar à ação 2000 – Administração da Unidade. Além disso, houve a exclusão da ação 4641 – Publicidade de Utilidade Pública. Além dessas, não houve nenhuma outra modificação, sendo que as demais ações permaneceram inclusive classificadas sob o mesmo código. (BRASIL, 2012a).

Já com relação à dotação para as despesas discricionárias, houve redução no valor de R\$ 14 milhões, passando de R\$ 81,4 milhões, já excluída a reserva de contingência do exercício de 2011, para R\$ 67,4 milhões. A ação que obteve maior corte orçamentário foi a ação 2000 – Administração da Unidade, que passou de R\$ 47,5 milhões para R\$ 36,6 milhões, representando um corte de mais de R\$ 10 milhões em sua dotação. (BRASIL, 2012a).

A ação 2D58 – Fiscalização e Controle da Aplicação dos Recursos Públicos Federais também sofreu redução em relação ao exercício anterior, passando de R\$ 13,5 milhões para R\$ 12,1 milhões. Já a ação 2B13 - Ações de Prevenção à Corrupção e de Promoção da Transparência Governamental, além de ter tido alteração em sua nomenclatura, sofreu igualmente corte no valor de R\$ 1,5 milhão, passando de R\$ 11,5 milhões para R\$ 10 milhões. (BRASIL, 2012a).

### **5.3. Análise da evolução da estrutura de programas e ações da SFC e da CGU**

Cruzando-se os dados coletados nos itens 4.1 e 4.2 deste trabalho, tem-se a evolução

histórica da estrutura de programas e ações da CGU.

Nos exercícios de 1994 e 1995, apesar de não ter sido possível o acesso ao PPA respectivo, pode-se verificar que a participação da então SFC era bastante reduzida dentro do programa destinado às atividades de administração financeira, contabilidade e auditoria, contribuindo com menos de R\$ 1 milhão da dotação total.

A partir do exercício de 1996, tanto o PPA quanto a LOA trouxeram maior visibilidade às atividades da SFC, que passou a contar com duas ações orçamentárias específicas. Entretanto, percebe-se que o programa de controle interno ainda possuía forte participação da STN, principalmente no que diz respeito ao aprimoramento do sistema SIAFI.

Nesse PPA, vigente de 1996 a 1999, não havia menção às ações orçamentárias e suas dotações, identificando-se apenas as áreas temáticas e os objetivos de Governo. Tampouco havia menção aos programas de governo, o que dificultava o cruzamento de informações entre o PPA e a LOA.

Durante a vigência do PPA 2000/2003, diversas modificações foram promovidas na estrutura do Plano, inclusive no âmbito da CGU. A primeira delas foi a inclusão da subfunção na classificação funcional-programática, alterando a codificação dos programas a partir de então. Além disso, o PPA passou a contemplar todas as ações orçamentárias, agrupadas em programas, sendo que essa estrutura estava replicada na LOA. Essas mudanças promoveram o maior alinhamento entre o Plano e o Orçamento, no entanto acabaram por deixar o PPA com um aspecto de orçamento plurianual, e não de orientador das ações do Governo.

Outra inovação significativa foi que os programas do Governo passaram a ser classificados de acordo com a atividade desempenhada por cada um de seus órgãos e entidades. As atividades destinadas a ofertar bens e serviços diretamente à sociedade estavam classificadas como programas do tipo finalístico, enquanto que aquelas que resultavam em bens e serviços ofertados diretamente ao Estado eram classificadas como programas de serviços ao Estado, sendo este último o caso da CGU. Além dessas duas classificações, existiam ainda os programas de gestão de políticas públicas e os de apoio administrativo.

Essa classificação dos programas em quatro tipos parece ser mais adequada do que a classificação em apenas dois, como é o caso do PPA 2012/2015, visto que, ao mesmo tempo em que conferia um maior destaque aos programas finalísticos do PPA, não generalizava os demais tipos por meio do agrupamento em uma classificação única. Da forma como ocorre no atual PPA, não é possível diferenciar os programas de serviços ao Estado dos programas de

apoio administrativo, por exemplo, a não ser que se faça uma análise mais profunda no nível das ações orçamentárias de cada órgão, disponíveis apenas na LOA.

No âmbito da SFC também foram promovidas diversas alterações no decorrer do PPA 2000/2003, apesar do órgão se manter vinculado ao Ministério da Fazenda até o ano de 2002. No exercício de 2000, o programa permanecia agrupando as atividades da SFC e da STN, porém com ações específicas para cada uma das Secretarias. A partir desse exercício, percebe-se que a segregação das ações relativas à SFC acompanharam as atribuições do Sistema de Controle Interno, constantes do art. 74 da Constituição Federal. Assim, uma ação remetia ao inciso I desse artigo, que trata da avaliação da execução dos programas de governo, e a outra remetia ao inciso II, que trata da avaliação da gestão dos administradores de recursos públicos federais.

A partir de 2001, as atividades da SFC e da STN foram efetivamente separadas, inclusive com relação ao programa no PPA, que foi desmembrado em dois programas específicos para cada uma das funções: Gestão da Execução Orçamentária, Financeira e Contábil da União e Gestão das Políticas de Controle Interno do Poder Executivo Federal, com objetivos, estratégias e ações reformuladas. Com o desmembramento, cada Programa passaria a ter gerenciamento próprio.

O desmembramento do programa original em dois programas permitiu à SFC redirecionar seus esforços para exercer a fiscalização no sentido de controle, conforme dispõe a definição constitucional, com um viés mais avaliativo, dando início à mudança de foco do controle tradicional para o controle de resultados. Essa mudança de direção pode ser considerada como um dos aspectos da estratégia de implementação que mais contribuíram para a obtenção dos principais resultados da SFC. (BRASIL, 2002c).

Ressalte-se que a mesma segregação de ações do exercício de 2000 (conforme as atribuições da Constituição Federal) permaneceu nos exercícios posteriores, inclusive no exercício de 2002, quando a SFC foi transferida para a estrutura da Corregedoria-Geral da União, na Presidência da República. Essa analogia entre as competências constitucionais da SFC e sua estrutura orçamentária foi abordada nas entrevistas realizadas com os dirigentes da CGU, podendo ser considerada uma das maneiras de se conferir maior visibilidade às atividades de fiscalização e auditoria no PPA e na LOA.

Ademais, destaque-se que no exercício de 2003 o programa passou a abarcar uma nova ação, destinada à defesa do patrimônio público, ficando evidenciada a função de

correição como uma das atribuições do órgão, que acabara de unir a Secretaria Federal de Controle e a Corregedoria-Geral da União, transformando-se na Controladoria-Geral da União.

A partir do PPA 2004/2007, a CGU, já consolidada, transformou-se em Unidade Orçamentária da Presidência da República, obtendo um grande salto orçamentário e uma maior autonomia administrativa. Além disso, essa mudança conferiu maior visibilidade ao órgão tanto no PPA quanto na LOA.

Com relação à estrutura de programas e ações da CGU, ocorreram diversas mudanças em relação aos exercícios anteriores. A função de correição passou a constar de um programa específico, composto por uma só ação que abrangia as atividades de investigação, apuração e repressão de irregularidades. O segundo programa, por sua vez, manteve as ações da SFC segregadas, mas também trouxe alterações. Mantiveram-se as duas ações referentes aos incisos I e II do art. 74 da CF/88, porém acrescentou-se uma nova ação destinada ao programa de sorteio de municípios.

Houve modificação, ainda, na denominação do programa, que passou a ter o mesmo teor da ação de Avaliação da Gestão dos Administradores de Recursos Públicos Federais. Analisando-se essa nomenclatura, pode-se afirmar que estava inadequada, visto que o programa, que deveria englobar diferentes atividades, estava fazendo referência expressa a uma atribuição específica da SFC, prevista no inciso II do art. 74 da Constituição, dando a impressão de que tal atividade se destacava sobre as demais. Além disso, não fazia sentido que o programa e uma de suas ações tivessem exatamente a mesma redação.

Essa inadequação pode ser comprovada a partir do relatório de avaliação do PPA relativo ao exercício de 2004, que recomendou a alteração da denominação do programa, de forma que se traduzisse de forma mais clara o problema a ser atacado. Outra recomendação desse relatório foi de que as atividades de correição voltassem a compor o mesmo programa das atividades de controle interno, visto que ambas as funções estavam destinadas a combater a corrupção e, portanto, deveriam estar contidas no mesmo programa de governo.

Assim, a partir do exercício de 2006 tais recomendações foram colocadas em prática, e a CGU passou a gerenciar um único programa, denominado Controle Interno, Prevenção e Combate à Corrupção. Além das três ações relativas às atividades da SFC, foi incluída uma nova, destinada à investigação e apuração de denúncias. Com essa alteração, a redação da ação de correição também foi modificada, passando a ser denominada Correição no Poder

Executivo Federal.

Outra mudança ocorrida no exercício de 2006 diz respeito à criação de uma ação específica de prevenção à corrupção, em virtude da criação da Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas, que passou a constituir a estrutura da CGU a partir daquele exercício.

No relatório de avaliação do PPA relativo ao exercício de 2006 houve uma nova recomendação que alteraria profundamente a estrutura orçamentária da CGU. Foi recomendada a junção da ação relativa ao programa de sorteio de municípios com a ação de avaliação dos programas de Governo, sob a justificativa de que as fiscalizações provenientes dos sorteios serviam, dentre outros objetivos, para avaliar a execução dos programas do PPA, confundindo-se os objetos de uma e outra.

Tal recomendação foi colocada em prática já no PPA 2008/2011, porém de forma ainda mais radical: as quatro ações relativas à SFC foram reunidas em uma única ação, denominada Fiscalização e Controle da Aplicação dos Recursos Públicos Federais. Dessa forma, a CGU passou a contar com quatro ações principais, cada uma relativa a uma de suas funções principais: controle interno, correição, prevenção e ouvidoria.

A partir dessa mudança, deixou de haver a segregação das ações da SFC segundo as atribuições definidas no art. 74 da CF/88, com a tentativa de se englobar na nomenclatura da ação todas as atividades desempenhadas pela Secretaria. Entretanto, a redação dada à ação ficou confusa, uma vez que os termos “fiscalização” e “controle” parecem possuir, nesse caso, o mesmo significado, o que tornaria suficiente apenas o segundo termo, de modo a evitar que o termo “fiscalização” fosse entendido em seu sentido estrito, como técnica de controle, e não em seu sentido amplo, como sinônimo de controle, tal como deve ser interpretado do texto constitucional. Tal aspecto também foi abordado nas entrevistas realizadas com os dirigentes da CGU, com o propósito de auxiliar na proposição de melhorias para o cadastro de programas e ações da CGU para os próximos exercícios.

Outra mudança significativa decorrente do PPA 2008/2011 foi que a classificação dos programas passou a considerar somente dois tipos: programas finalísticos e programas de apoio às políticas públicas e áreas especiais, sendo que estes abarcaram todos os programas não classificados como finalísticos, que era o caso da CGU. Conforme exposto anteriormente, essa generalização na classificação dos programas de serviços ao Estado, apoio às políticas públicas e apoio administrativo não permite a diferenciação entre cada um desses programas,

o que dificulta a identificação de seus objetivos no PPA.

Destaque-se que essa estrutura adotada a partir da LOA 2008, mais enxuta do que as estruturas anteriores, foi adotada em todos os demais exercícios do PPA 2008/2011. Com a unificação das antigas ações relativas às atividades de fiscalização, auditoria e investigação de denúncias em uma única ação, a avaliação do cumprimento do art. 74 da Constituição teria de ser realizada em nível operacional, inexistente na estrutura da LOA.

De um lado, pode-se dizer que o monitoramento de uma só ação para cada uma das quatro funções principais da CGU tornaria a avaliação superficial, pois não permitia o aprofundamento na execução das diferentes atividades relativas àquela ação. Entretanto, por outro lado, verificou-se que os relatórios de avaliação anual do PPA 2008/2011 não se restringiam ao monitoramento das metas físicas definidas para cada uma das ações, pois a avaliação trazia o detalhamento da execução de todas as atividades da CGU, possibilitando, por exemplo, auferir o desempenho das ações de avaliação dos programas de governo e das ações de avaliação da gestão de recursos públicos federais separadamente, conforme a segregação constante do texto constitucional.

Dessa forma, observa-se que, apesar da estrutura orçamentária ter sido simplificada, a CGU realizava um acompanhamento detalhado de cada uma de suas atividades no âmbito operacional. Assim, pode ter sido considerado mais conveniente que a estrutura de programas e ações ficasse enxuta, facilitando a execução orçamentária, já que isso não ocasionaria prejuízos para a transparência da avaliação do desempenho do órgão.

Com as inovações trazidas para o PPA 2012/2015, os programas passaram a ser classificados em temáticos e de gestão, manutenção e serviços ao Estado. Nesse quesito não houve uma mudança significativa com relação à classificação constante do PPA 2008/2011, visto que continuaram existindo apenas dois tipos de programas. Entretanto, os programas temáticos procuraram agrupar os diversos programas finalísticos existentes no Plano anterior em apenas 65 (sessenta e cinco) programas, aproximando-os dos temas das políticas públicas do Governo, independentemente dos órgãos a que se referiam.

Esses programas temáticos foram divididos em objetivos e iniciativas, figuras que passaram a compor o PPA a partir do exercício de 2012. Ao mesmo tempo, as ações passaram a constar somente da LOA, de modo a garantir a distinção entre o Plano e o Orçamento, que não deveriam possuir a estrutura idêntica. Os objetivos passaram a expressar as escolhas do governo para a implementação de determinada política pública. A cada objetivo foram

vinculadas metas e iniciativas, sendo que aquelas iniciativas que possuíam financiamento vinculado ao Orçamento da União foram associadas às ações orçamentárias da LOA. Já para os programas de gestão, manutenção e serviços ao Estado, não foram criados os institutos de objetivos e iniciativas, permanecendo a mesma lógica do PPA 2008/2011, com a diferença que as ações não estavam identificadas no PPA, mas apenas na LOA.

Analisando-se apenas o PPA, dá-se a entender que as atividades da CGU estavam vinculadas a um programa temático, denominado Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública. Isso porque os aspectos desse programa fazem menção às atividades de investigação, apuração e repressão de irregularidades. Além disso, a CGU contribuiu com três iniciativas desse programa, relacionadas ao aprimoramento e fortalecimento do Sistema de Controle Interno, do Sistema de Ouvidorias e do Sistema Nacional de Acesso à Informação.

Entretanto, ao se analisar a LOA 2012, percebe-se que nenhuma dessas iniciativas teve ações orçamentárias vinculadas a elas, pois a estrutura de ações da CGU permaneceu idêntica à estrutura da LOA 2011, sendo a única diferença o fato de o programa ter tido a redação alterada, tendo em vista se tratar de um programa de gestão, manutenção e serviços ao Estado relativo às Unidades Orçamentárias da Presidência da República.

Na prática, portanto, as inovações trazidas para o PPA 2012/2015 não impactaram a estrutura da CGU na LOA 2012, que permaneceu com quatro ações principais, cada uma relativa a uma das funções de controle interno, prevenção à corrupção, correição e ouvidoria. Pode-se dizer que, neste ponto, as definições trazidas pelo PPA 2012/2015 não foram plenamente atendidas, pois pelo menos duas das iniciativas criadas pela CGU (relativas ao Sistema de Controle Interno e ao Sistema de Ouvidorias) possuíam financiamento vinculado ao Orçamento da União, mas mesmo assim permaneceram sem nenhuma ação orçamentária respectiva.

Além disso, o fato da CGU estar inserida no Programa de Gestão e Manutenção da Presidência da República dificultou a visibilidade desse órgão dentro do PPA, e mesmo ao se analisar a LOA, só é possível identificar as atividades da CGU ao se analisarem individualmente cada uma de suas ações orçamentárias, visto que a nomenclatura do programa não faz menção às atividades de controle interno, prevenção e combate à corrupção, conforme ocorria até o exercício de 2011. A classificação dos programas em temáticos e “não temáticos” prejudicou essa transparência, pois a denominação dos programas de gestão, manutenção e serviços ao Estado ficou padronizada para todos os órgãos.

Com a ampliação do escopo de atuação da CGU, deve-se analisar a conveniência de se vincular a CGU a um programa temático, visto que suas atribuições passaram a se relacionar tanto à oferta de serviços ao Estado quanto à oferta de serviços diretamente à sociedade, como é o caso do Portal da Transparência. Outra proposta seria a criação, pelo Ministério do Planejamento, de uma classificação específica do tipo Programas de Serviços ao Estado, que também poderia estar composta pela estrutura de Objetivos e Iniciativas.

Qualquer uma das alternativas anteriores poderia conferir à CGU maior visibilidade nos instrumentos de planejamento e orçamento do Governo, além do que traria um efetivo impacto no processo de planejamento do órgão, que teria de rever toda a sua estrutura para se adequar às perspectivas trazidas pelo PPA 2012/2015. Da forma como a CGU se estruturou para o exercício de 2012, percebe-se que não foi promovida nenhuma alteração com relação ao exercício anterior, nem mesmo com relação à denominação de suas ações, especialmente a ação relativa à SFC, que tem uma redação que não parece adequada, conforme abordado anteriormente.

#### **5.4. Entrevistas**

Para corroborar a análise desenvolvida, foram realizadas entrevistas com dirigentes da CGU, em especial com os dirigentes da SFC, visto que a ação dessa Secretaria foi a que mais sofreu alterações no decorrer do período avaliado. Além disso, considerou-se que as atividades de correição, prevenção à corrupção e ouvidoria estão bem estruturadas, razão pela qual se buscou focar, a partir deste ponto, na necessidade de alteração da estrutura do programa da CGU como um todo e, mais especificamente, da ação denominada Fiscalização e Controle da Aplicação de Recursos Públicos Federais.

O roteiro de entrevista utilizado encontra-se disponível no Apêndice deste trabalho. Os dirigentes entrevistados foram: Jaine Mailda Cerqueira, Assessora Especial de Gestão de Projetos; José Gustavo Lopes Roriz, Diretor de Auditoria da Área Social; Renilda de Almeida Moura, Diretora de Auditoria da Área Econômica; Ronald da Silva Balbe, Diretor de Planejamento e Coordenação das Ações de Controle; e Wagner Rosa da Silva, Diretor de Auditoria da Área de Infraestrutura.

Importante destacar que não se buscou abranger um universo com representatividade estatística, até porque esta pesquisa é de natureza qualitativa, e não quantitativa. O foco da

técnica utilizada foi verificar o entendimento dos dirigentes com relação à estrutura de programas e ações da CGU, a fim de subsidiar o alcance dos objetivos propostos. Assim, apesar de terem sido entrevistados apenas cinco dirigentes do órgão, considerou-se que as respostas obtidas podem ser atribuídas a um vasto universo de servidores da CGU, visto que os entrevistados ocupam cargos de alto escalão e detêm profundo conhecimento acerca do objeto do estudo.

Com relação à adequabilidade da estrutura orçamentária da CGU no exercício de 2012, três dos entrevistados consideraram que essa estrutura não traduz a identidade do órgão, especialmente devido à denominação do programa (Programa de Gestão e Manutenção da Presidência da República), que não possibilita identificar as atividades desempenhadas pela CGU ou pelas demais unidades da Presidência da República abarcadas por esse programa. Os outros dois entrevistados consideraram a estrutura adequada no sentido de que foi decorrente da nova classificação de programas adotada no PPA 2012/2015, além do que seria difícil classificar a CGU dentro de um programa temático, mas ainda assim questionaram a padronização dessa denominação para todos os programas do tipo Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado.

O próximo item da entrevista restringiu-se à denominação da ação relativa às atividades da SFC – ação Fiscalização e Controle da Aplicação dos Recursos Públicos Federais. Todos os entrevistados concordaram que o termo “fiscalização” constante do art. 70 da Constituição Federal é sinônimo de “controle”, e que no âmbito da CGU o termo fiscalização é utilizado como técnica de controle (ao lado da auditoria). Nesse sentido, quatro entrevistados concordaram que a atual denominação da ação não está adequada, visto que confunde o gênero (controle) e a espécie (fiscalização). Assim, o termo “fiscalização” poderia ser excluído da redação da ação, pois nesse contexto possui sinônimo de controle, o que torna a nomenclatura redundante.

Interessante observar que dos quatro entrevistados que consideraram a atual denominação inadequada, dois só chegaram a tal conclusão quando questionados a respeito da necessidade de inclusão do termo “auditoria” à nomenclatura da ação, pois foi aí que perceberam o quão restritivo (e redundante) ficaria se permanecesse apenas o termo “fiscalização”. No entanto, um dos entrevistados considerou, nesse ponto da entrevista, que o termo “fiscalização” deveria permanecer, até porque remetia de forma mais clara ao programa de sorteio de municípios, porém não concordou em adicionar o termo “auditoria” à nomenclatura da ação, de forma a garantir que as duas técnicas estivessem explícitas.

A seguir, foi apresentado aos entrevistados o quadro constante do item 4.2 desta pesquisa, que sintetiza a estrutura orçamentária da SFC desde o exercício de 1994, e da CGU a partir do exercício de 2003, com vistas à indicação, pelos entrevistados, de em qual ou em quais exercícios eles consideravam a estrutura da CGU a mais adequada. Nesse questionamento, as opiniões ficaram bem divididas, apesar de todos terem concordado que não deveria haver mais de um programa relativo às finalidades da CGU, ou seja, nenhum deles optou pelos exercícios de 2004 e 2005, que apresentavam dois programas distintos, além do programa da Presidência da República que continha a ação da Ouvidoria-Geral da União.

Assim, a divisão de opiniões foi baseada na necessidade de detalhamento ou não da ação relativa às atividades da SFC. Um dos entrevistados considerou que, do ponto de vista da identidade e do planejamento, a SFC deveria estar representada por duas ações específicas, que é o que ocorre nos exercícios de 2000 a 2003. Dois dos entrevistados também concordaram com a representação da SFC por diferentes ações orçamentárias, porém optaram pela estrutura adotada nos exercícios de 2006 e 2007.

Em contrapartida, dois entrevistados consideraram o questionamento pelo ponto de vista da execução orçamentária, tendo optado pela unificação das atividades da SFC em uma só ação, conforme a estrutura dos exercícios de 2008 a 2011.

Esse item foi complementado pelo questionamento relativo à necessidade de se segregarem as ações da SFC conforme as atribuições definidas no art. 74 da Constituição Federal, mais especificamente atribuindo uma ação para o inciso I, que trata da avaliação da execução dos programas de governo, e uma ação para o inciso II, que trata da avaliação da gestão dos administradores de recursos públicos federais. Os três entrevistados que consideraram adequada a separação das ações concordaram com a delimitação de acordo com os incisos I e II do art. 74 da CF/88, porém dois deles entenderam que essa segregação não seria suficiente, pois deveria levar em conta ainda mais duas ações, delimitando os quatro grandes eixos definidos para a SFC, quais sejam:

- a) Avaliação da Execução dos Programas de Governo (que engloba o programa de sorteios públicos de Municípios);
- b) Avaliação da Gestão dos Administradores de Recursos Públicos Federais;
- c) Investigação e Apuração de Denúncias; e
- d) Orientação e Capacitação dos Gestores Públicos;

Quanto aos dois entrevistados que consideraram adequada a unificação das atividades em uma só ação, a justificativa está pautada no fato de que a execução do orçamento de forma tão segregada torna-se bastante complicada, visto que o contingenciamento orçamentário, que afeta não só a CGU, mas todo o Governo, faz com que o orçamento precise ter flexibilidade para o remanejamento de dotações entre as ações, o que não é possível quando se tem um grande número de ações orçamentárias. Além disso, esses entrevistados defenderam que existem mecanismos em nível operacional para se apurar o gasto de cada uma das atividades da SFC, não sendo necessária essa separação na estrutura de ações orçamentárias do órgão.

Após a discussão sobre a melhor forma de se estruturar a ação de Fiscalização e Controle da Aplicação dos Recursos Públicos Federais, foi iniciado o questionamento quanto às inovações trazidas pelo Governo a partir do exercício de 2012. Com relação à nova estrutura do PPA 2012/2015, todos os entrevistados consideraram que a mudança foi positiva, tendo em vista que era necessária. Para eles, o enxugamento no número de programas, bem como a integração conferida ao Plano ao se agregarem diferentes órgãos em um mesmo Programa Temático poderão contribuir para que o PPA se torne um instrumento de planejamento mais objetivo.

Entretanto, todos os entrevistados ponderaram que a avaliação quanto à adequabilidade das inovações fica prejudicada pelo fato de tal PPA estar em seu primeiro ano de vigência, não tendo passado ainda pela etapa de monitoramento. Além disso, todos entenderam que a implementação da mudança precisa ser melhorada, o que é normal no processo de maturação de qualquer mudança.

Voltando aos questionamentos com relação à estrutura do programa da CGU como um todo, os entrevistados foram perguntados quanto à adequabilidade de a CGU integrar o Programa de Gestão e Manutenção da Presidência da República. Com relação a essa denominação, quatro dos entrevistados consideraram que a padronização do nome do programa prejudica a identidade da CGU no PPA, pois não identifica as atividades desempenhadas pelo órgão.

Entretanto, um dos entrevistados se considerou indiferente quanto a essa questão. Na opinião dele, a função controle é uma função assessoria, cujo objetivo é apoiar a gestão. Assim, sua identidade no orçamento não é tão relevante, sendo que o mais importante é que o trabalho de controle das políticas públicas seja efetivo.

Quando questionados sobre a possibilidade de a CGU integrar um Programa Temático dentro do PPA 2012/2015, três dos entrevistados consideraram que seria adequado, visto que as atividades da CGU não são mais restritas à prestação de serviços ao Estado. No entanto, dois entrevistados discordaram, pois consideraram que não é o papel da CGU prestar serviços diretamente à sociedade, conforme consta na definição do Programa Temático, apesar de a sociedade ser também beneficiada pelas ações desse órgão.

Por fim, os entrevistados foram consultados sobre a necessidade de se voltar a haver uma classificação específica para os programas do tipo Serviços ao Estado, de forma que esses programas não ficassem sob a mesma classificação dos programas do tipo Gestão e Manutenção. Com relação a esse questionamento, quatro dos entrevistados consideraram que essa terceira classificação deveria voltar a existir, inclusive com a nova estrutura de Objetivos e Iniciativas. Por outro lado, um dos entrevistados entendeu que essa classificação não é tão importante, visto que o real problema está na padronização da nomenclatura dos programas “não temáticos”. Assim, o mais importante seria que a redação do programa voltasse a expressar as atividades desempenhadas, mesmo que se mantivesse a mesma classificação.

Quando os quatro entrevistados que consideraram importante voltar a haver uma classificação específica para os programas do tipo Serviços ao Estado foram questionados se a CGU deveria ser classificada como tal, três deles consideraram que a CGU estaria mais bem representada dessa forma. Interessante observar que um dos entrevistados manteve a opinião de que o Programa Temático, tal como definido no PPA 2012/2015, seria o mais adequado para a CGU, mesmo que voltasse a haver a classificação do tipo Serviços ao Estado.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisando-se os dados coletados, pode-se dizer que a estrutura de programas e ações da CGU está parcialmente compatível com as inovações do processo de planejamento governamental brasileiro. Isso porque ao se analisar apenas a mensagem de encaminhamento do PPA 2012/2015, as atividades exercidas pela CGU (investigação, apuração e repressão de irregularidades) podem ser vislumbradas em um programa especialmente destinado ao aperfeiçoamento da gestão pública, o que indica que o órgão buscou se adequar aos novos conceitos, inclusive com a criação de iniciativas específicas. Nesse ponto, pode-se dizer que a estrutura buscou se inovar a fim de ficar compatível com as mudanças trazidas pelo Governo para o PPA 2012/2015.

No entanto, quando se faz a análise da LOA 2012, percebe-se que na realidade as iniciativas criadas pela CGU não tiveram nenhuma ação orçamentária vinculada a elas, já que a estrutura existente na LOA 2011 permaneceu idêntica, porém com vinculação ao Programa de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado relativo às Unidades da Presidência da República. Assim, no aspecto orçamentário, a estrutura de programas e ações da CGU não sofreu modificações decorrentes do novo Plano e, portanto, não está compatível com aquelas inovações.

Primeiramente, deve-se destacar que as mudanças ocorridas na estruturação do novo Plano procuraram dotá-lo de um caráter mais estratégico do que os anteriores, que possuíam uma estrutura praticamente idêntica à da LOA, o que acabava proporcionando uma relação inversa entre os dois instrumentos, pois era o plano quem ia se adaptando ao orçamento, quando deveria ocorrer uma adequação do orçamento (mais específico) ao plano (mais abrangente).

No caso dos Programas Temáticos, a integração dos programas de acordo com as áreas temáticas das políticas públicas parece ter sido uma mudança positiva, atendendo ao que parece ter sido a proposta do PPA 2012/2015 de se tornar um instrumento de planejamento mais estratégico.

No entanto, no caso dos Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado, foram identificadas algumas lacunas ao se analisar especificamente a evolução do planejamento governamental em comparação com a evolução da estrutura da CGU. A CGU é uma Unidade Orçamentária integrante da estrutura da Presidência da República e sempre esteve classificada no PPA como um Programa de Serviços ao Estado. Como a denominação

dos Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado no PPA 2012/2015 ficou padronizada, a CGU passou a integrar o Programa de Gestão e Manutenção da Presidência da República, juntamente com as demais Unidades Orçamentárias vinculadas ao órgão máximo do Poder Executivo.

Essa vinculação da CGU à Presidência da República acaba por reduzir sua autonomia administrativa e orçamentária, além de reduzir a visibilidade do órgão nos instrumentos de planejamento e orçamento do governo federal. Além da denominação do programa não traduzir as atividades desempenhadas pelos órgãos que o compõem, as ações orçamentárias deixaram de constar da estrutura do PPA, portanto as atividades desempenhadas pela CGU somente puderam ser visualizadas na estrutura da LOA. Entretanto, essas ações permaneceram com o mesmo formato do exercício anterior, comprovando que as inovações implementadas não tiveram, de fato, influência no processo de planejamento da CGU.

Possivelmente para tentar corrigir o problema dos diversos órgãos que se enquadravam nessa situação, o Ministério do Planejamento propôs a criação de um Programa Temático de Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão, composto por órgãos que não eram considerados finalísticos, porém deveriam ter seus programas expostos de forma mais clara no PPA. A CGU contribuiu com a inclusão de três Iniciativas desse Programa, porém não vinculou nenhuma ação orçamentária a elas. Isso só pode ser observado ao se analisar a LOA para o exercício de 2012, visto que na mensagem presidencial de encaminhamento do PPA 2012/2015 dá-se a entender que a CGU estava vinculada a esse programa.

O simples fato dessas Iniciativas constarem do PPA sem a vinculação de nenhuma ação orçamentária deve ser criticado, visto que na proposta de elaboração do PPA 2012/2015 ficou definido que todas as Iniciativas que tivessem financiamento vinculado ao Orçamento da União estariam associadas às respectivas ações na LOA. (BRASIL, 2011a).

É claro que um processo de mudança não ocorre de forma imediata. É preciso promover melhorias contínuas, até que se consiga chegar à formatação ideal. Por isso, não é objetivo desta pesquisa condenar as modificações ocorridas – até porque tais mudanças se faziam necessárias – mas sim propor melhorias para o processo de planejamento governamental e, mais especificamente, para o processo de planejamento da CGU.

Assim, a primeira observação proposta neste trabalho diz respeito à classificação dos programas. Da forma como ficou definido no PPA 2012/2015, os Programas de Serviços ao

Estado ficaram mal representados, confundindo-se com os Programas de Gestão das Políticas Públicas e de Apoio Administrativo (Gestão e Manutenção). A partir dessa alteração, a CGU deveria permanecer classificada como de Serviços ao Estado, visto que sua função principal não é a oferta de serviços diretamente à sociedade, mas sim ao próprio Estado. Esse tipo de programa deveria acompanhar a mesma estrutura do Programa Temático, com Objetivos e Iniciativas fazendo o elo entre o programa e as ações orçamentárias.

Com relação à estrutura das ações da CGU, esta pesquisa não questionou a necessidade de segregação das atividades de prevenção da corrupção, correição e ouvidoria, visto que essas três atividades sempre estiveram estruturadas em uma ação específica cada e não há indícios de problemas decorrentes dessa estrutura. Porém, no caso das atividades de controle interno, além do histórico de alterações promovidas no decorrer do período estudado, tais atividades estão expressas no texto constitucional, o que levou ao questionamento quanto à segregação.

Caso a CGU optasse por tal segregação, esta deveria ser feita com base nos quatro eixos principais que norteiam a atuação da SFC, e não apenas nos incisos I e II do art. 74 da Constituição Federal. Entretanto, a partir dos dados analisados, concluiu-se que a necessidade de separação dessas atividades no orçamento não é determinante para a transparência do órgão, já que existem formas de se fazer esse controle operacionalmente, o que na prática já é realizado, visto que os Relatórios Anuais de Avaliação do PPA trazem os resultados da SFC bem segregados, mesmo que inexistam ações específicas no orçamento. Assim, concluiu-se que não há necessidade de alteração no que diz respeito à disposição das ações na LOA.

Entretanto, a denominação da ação relativa às atividades da SFC deve ser revista, pois se concluiu que da forma como está no PPA 2012/2015 a nomenclatura está redundante, confundindo-se o gênero (controle) com a espécie (fiscalização). Como o termo “fiscalização” tanto pode ter o significado de controle, mais abrangente, como pode fazer alusão a uma das técnicas de controle, propõe-se a exclusão do termo “fiscalização”, passando a ser denominada ação de Controle da Aplicação dos Recursos Públicos Federais.

É necessário que a CGU passe por um processo de reestruturação, mesmo que a estrutura de ações orçamentárias permaneça a mesma. As unidades da CGU necessitam delinear melhor suas áreas de atuação nos mecanismos de controle operacional. Dessa forma, torna-se mais fácil repensar o processo de planejamento do órgão, que está mantendo a mesma estrutura desde o exercício de 2008.

Independentemente de se segregarem as ações, a CGU poderia ter optado por ser integrante do Programa Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão no exercício de 2012, já que na prática esse foi o Programa Temático destinado aos Programas de Serviços ao Estado. Para isso, as Iniciativas deveriam ter sido melhor delineadas, com vistas a abranger as quatro atividades principais do órgão, com uma ação vinculada a cada uma delas. No entanto, essa mudança acarretaria dificuldades para a execução orçamentária do órgão, já que as demais ações (Administração da Unidade, Capacitação, Reforma das Unidades Regionais etc) permaneceriam vinculadas ao Programa de Gestão e Manutenção da Presidência da República.

Analisando-se a mudança sob o aspecto da execução orçamentária, o problema do contingenciamento orçamentário atrapalha o processo de planejamento. Por mais que se faça um planejamento dos gastos por ação, não há garantia de que aquilo que foi planejado será mantido após a aprovação da LOA, ou que os recursos constantes da LOA serão efetivamente liberados para execução. Por esse motivo, historicamente a CGU possui a necessidade de remanejamento de dotações, o que é menos traumático quando ocorre entre ações de um mesmo programa. Talvez por isso tornou-se mais conveniente manter todas as ações dentro do Programa de Gestão e Manutenção da Presidência da República.

Entretanto, a essência do instrumento de planejamento do Governo não pode ser abafada pelas dificuldades de operacionalização, pelo contrário. Essa inversão faz com que o planejamento do órgão fique limitado, buscando a forma mais fácil para executar o orçamento ao invés de buscar aprimorar o processo de planejamento das atividades. No caso da CGU, percebe-se que não existe uma reestruturação do cadastro de programas e ações desde o exercício de 2008, sendo que desde então o que se realiza é a simples adequação na alocação dos recursos a partir da dotação orçamentária disponibilizada para o órgão em cada um dos exercícios.

De qualquer forma, este tema deve configurar objeto de estudo futuro, visto que o PPA 2012/2015 ainda está em seu primeiro ano de vigência, não tendo passado ainda pela fase de monitoramento do Plano, que irá avaliar efetivamente o impacto trazido pelas alterações. Ademais, a gestão da CGU está em processo de amadurecimento. Tal qual ocorreu no exercício de 2001, quando as atividades de controle e de contabilidade foram separadas, a tendência é que a CGU deixe de integrar a estrutura da Presidência da República, consolidando-se como Setorial Orçamentária.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Claudiano Marcel de; MEDEIROS, Márcio Bastos; FEIJÓ, Paulo Henrique. **Gestão de Finanças Públicas: Fundamentos e Práticas de Planejamento, Orçamento e Administração Financeira com Responsabilidade Fiscal**. 2 ed. Brasília: Gestão Pública, 2008.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica. In: **Planejamento e orçamento governamental**, v. 1. Brasília: ENAP, 2006. p. 193-228. Disponível em: <http://www.pralmeida.org/05DocsPRA/1277HistorPlanejBrasil.pdf>. Acesso em 02 mai. 2012.

BRASIL. **Ato Complementar n.º 76, de 20 de outubro de 1969**. Altera o Ato Complementar n.º 43, de 29 de janeiro de 1969, que fixa normas para elaboração de planos nacionais de desenvolvimento e vincula sua execução ao Orçamento Plurianual de Investimentos. Brasília, 1969. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ACP/acp-76-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ACP/acp-76-69.htm). Acesso em 25 abr. 2012.

\_\_\_\_\_. **Classificações Orçamentárias**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=51&sub=130&sec=8>. Acesso em 04 out. 2012.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em 02 mai. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto n.º 4.113, de 05 de fevereiro de 2002**. Transfere da estrutura do Ministério da Fazenda para a da Casa Civil da Presidência da República a Secretaria Federal de Controle Interno e a Comissão de Coordenação de Controle Interno, e dá outras providências. Brasília, 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4113.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4113.htm). Acesso em 10 mai. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto n.º 4.177, de 28 de março de 2002**. Transfere para a Corregedoria-Geral da União as competências e as unidades administrativas da Casa Civil da Presidência da República e do Ministério da Justiça que especifica e dá outras providências. Brasília, 2002a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4177.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4177.htm). Acesso em 10 mai. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto n.º 4.304, de 16 de julho de 2002**. Altera dispositivos do Decreto n.º 3.591, de 6 de setembro de 2000, que dispõe sobre o sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e dá outras providências. Brasília, 2002b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4304.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4304.htm). Acesso em 10 mai. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto n.º 5.683, de 24 de janeiro de 2006.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Controladoria-Geral da União, e dá outras providências. Brasília, 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5683.htm). Acesso em 09 mai. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto n.º 6.601, de 10 de outubro de 2008.** Dispõe sobre a gestão do Plano Plurianual 2008-2011 e de seus programas. Brasília, 2008b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/decreto/d6601.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6601.htm). Acesso em 25 out. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto n.º 84.362, de 31 de dezembro de 1979.** Dispõe sobre a estrutura de controle interno aplicável a recursos de qualquer natureza, estabelece novos instrumentos de fiscalização e acompanhamento da despesa pública e dá outras providências. Brasília, 1979. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-84362-31-dezembro-1979-433708-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 27 abr. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto n.º 92.452, de 10 de março de 1986.** Cria, no Ministério da Fazenda, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), extingue a Secretaria Central de Controle Interno (SECIN), e dá outras providências. Brasília, 1986. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1980-1989/1985-1987/D92452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/D92452.htm). Acesso em 27 abr. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto n.º 93.874, de 23 de dezembro de 1986.** Dispõe sobre os Sistemas de Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria, e de Programação Financeira, organiza o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, e dá outras providências. Brasília, 1986a. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-93874-23-dezembro-1986-444634-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 28 abr. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto n.º 95.076, de 22 de outubro de 1987.** Dispõe sobre a Carreira de Finanças e Controle, criada pelo Decreto-Lei n.º 2.346, de 23 de julho de 1987, e dá outras providências. Brasília, 1987. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1980-1989/D95076.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D95076.htm). Acesso em 27 abr. 2012.

\_\_\_\_\_. **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. Brasília, 1967a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm). Acesso em 22 abr. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, 1964. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm). Acesso em 02 mai. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 8.933, de 09 de novembro de 1994.** Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 1994. Volume II. Brasília, 1994a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/1989\\_1994/L8933.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1989_1994/L8933.htm). Acesso em 02 set. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 8.980, de 19 de janeiro de 1995.** Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 1995. Volume II. Brasília, 1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8980.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8980.htm). Acesso em 02 set. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 9.275, de 09 de maio de 1996.** Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 1996. Volume II. Brasília, 1996a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9275.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9275.htm). Acesso em 02 set. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 9.276, de 09 de maio de 1996.** Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 1996/1999 e dá outras providências. Brasília, 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9276.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9276.htm). Acesso em: 17 out. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 9.438, de 26 de fevereiro de 1997.** Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 1997. Volume III. Brasília, 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9438.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9438.htm). Acesso em 03 set. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 9.598, de 30 de dezembro de 1997.** Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 1998. Volume I. Brasília, 1997a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9598.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9598.htm). Acesso em 03 set. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 9.789, de 23 de fevereiro de 1999.** Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 1999. Volume I. Brasília, 1999a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9789.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9789.htm). Acesso em 03 set. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 9.969, de 11 de maio de 2000.** Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 2000. Volume IV. Brasília, 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9969.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9969.htm). Acesso em 03 set. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 10.171, de 05 de janeiro de 2001.** Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 2001. Volume IV. Brasília, 2001d. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10171.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10171.htm). Acesso em 05 set. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 10.180, de 06 de fevereiro de 2001.** Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10180.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10180.htm). Acesso em 18 mai. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 10.407, de 10 de janeiro de 2002.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2002. Volume IV. Brasília, 2002d. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2002/L10407.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10407.htm). Acesso em 05 set. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 10.640, de 14 de janeiro de 2003.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2003. Volume IV. Brasília, 2003c. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2003/L10.640.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.640.htm). Acesso em 05 set. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 10.683, de 28 de maio de 2003.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, 2003b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2003/L10.683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.683.htm). Acesso em 30 abr. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 10.837, de 16 de janeiro de 2004.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2004. Volume IV. Brasília, 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.837.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.837.htm). Acesso em 05 set. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 11.044, de 24 de dezembro de 2004.** Altera a Lei no 10.933, de 11 de agosto de 2004, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007 Brasília, 2004a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/L11044.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/L11044.htm). Acesso em 08 out. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 11.100, de 25 de janeiro de 2005.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2005. Volume IV. Brasília, 2005c. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11100.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11100.htm). Acesso em 07 set. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 11.204, de 05 de dezembro de 2005.** Altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios; autoriza a prorrogação de contratos temporários firmados com fundamento no art. 23 da Lei nº 10.667, de 14 de maio de 2003; altera o art. 4º da Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, e a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005; e dá outras providências. Brasília, 2005. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11204.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11204.htm). Acesso em 30 abr. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 11.306, de 16 de maio de 2006.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2006. Volume IV. Brasília, 2006c. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11306.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11306.htm). Acesso em 07 set. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 11.318, de 05 de julho de 2006.** Altera a Lei no 10.933, de 11 de agosto de 2004, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007. Brasília, 2006a.

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/2006/Lei/L11318.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/Lei/L11318.htm). Acesso em 19 out. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 11.450 de 07 de fevereiro de 2007**. Altera a Lei no 10.933, de 11 de agosto de 2004, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007. Brasília, 2007a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2007/Lei/L11450.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/Lei/L11450.htm). Acesso em 19 out. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 11.451, de 07 de fevereiro de 2007**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2007. Brasília, 2007b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2007/Lei/L11451.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/Lei/L11451.htm). Acesso em 07 set. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 11.647, de 24 de março de 2008**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2008. Brasília, 2008a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2008/Lei/L11647.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2008/Lei/L11647.htm). Acesso em 09 set. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 11.897, de 30 de dezembro de 2008**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2009. Volume IV. Brasília, 2008d. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2008/Lei/L11897.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2008/Lei/L11897.htm). Acesso em 09 set. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 12.214, de 26 de janeiro de 2010**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2010. Volume IV. Brasília, 2010b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2010/Lei/L12214.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/Lei/L12214.htm). Acesso em 09 set. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 12.314, de 19 de agosto de 2010**. Altera as Leis n.ºs 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, 8.745, de 9 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, e 8.029, de 12 de abril de 1990, que dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração pública federal; revoga dispositivos da Lei n.º 10.678, de 23 de maio de 2003; e dá outras providências. Brasília, 2010. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2010/Lei/L12314.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/Lei/L12314.htm). Acesso em 30 abr. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 12.381, de 09 de fevereiro de 2011**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2011. Volume IV. Brasília, 2011c. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2011/Lei/L12381.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/Lei/L12381.htm). Acesso em 10 set. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 12.595, de 19 de janeiro de 2012.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2012. Volume IV. Brasília, 2012a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12595.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12595.htm). Acesso em 10 set. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n.º 3, de 07 de dezembro de 1967.** Dispõe sobre os Orçamentos Plurianuais de Investimento, e dá outras providências. Brasília, 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp03.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp03.htm). Acesso em 14 mai. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n.º 09, de 11 de dezembro de 1970.** Brasília, 1970. Dá nova redação ao art. 10 do Ato Complementar n.º 43, de 29 de janeiro de 1969, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp09.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp09.htm). Acesso em 25 abr. 2012.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória n.º 103, de 1º de janeiro de 2003.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, 2003a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/Antigas\\_2003/103.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2003/103.htm). Acesso em 05 mai. 2012.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória n.º 480, de 27 de abril de 1994.** Organiza e disciplina os Sistemas de Controle Interno e de Planejamento e de Orçamento do Poder Executivo e dá outras providências. Brasília, 1994. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/1994/medidaprovisoria-480-27-abril-1994-374303-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 30 abr. 2012.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória n.º 2.143-31, de 2 de abril de 2001.** Altera dispositivos da Lei n.º 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, 2001a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/Antigas\\_2001/2143-31.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2001/2143-31.htm). Acesso em 04 mai. 2012.

\_\_\_\_\_. Nota Técnica n.º 67, de 8 de setembro de 2005. **Revisão do Plano Plurianual em 2005.** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília, 2005a. Disponível em: [http://www.planobrasil.gov.br/arquivos\\_down/Nota\\_Tecnica\\_PL\\_Revisao\\_2005.pdf](http://www.planobrasil.gov.br/arquivos_down/Nota_Tecnica_PL_Revisao_2005.pdf). Acesso em 09 out. 2012.

\_\_\_\_\_. **Orientações para Elaboração do Plano Plurianual 2012-2015.** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2011. 72p.

\_\_\_\_\_. **Plano Plurianual 2000/2003 – Manual de Elaboração e Gestão.** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília, 1999. 28p.

\_\_\_\_\_. **Plano Plurianual 2000/2003: estruturação do PPA: visão do planejamento setorial da saúde.** Ministério da Saúde. Brasília: Ministério da Saúde, 2001c. 40p. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/ppa01.pdf>. Acesso em 22 out. 2012.

\_\_\_\_\_. **Plano Plurianual 2004/2007 – Mensagem Presidencial.** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília, 2003. 184 p. Disponível em: [http://www.sigplan.gov.br/arquivos/portallppa/41\\_\(menspresanexo\).pdf](http://www.sigplan.gov.br/arquivos/portallppa/41_(menspresanexo).pdf). Acesso em: 24 abr. 2012

\_\_\_\_\_. **Plano Plurianual 2008/2011 – Mensagem Presidencial.** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília, 2007. 124 p. V. 1. Disponível em [http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano\\_plurianual/PPA/081015\\_PPA\\_2008\\_mesPres.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/PPA/081015_PPA_2008_mesPres.pdf). Acesso em: 29 abr. 2012.

\_\_\_\_\_. **Plano Plurianual 2012/2015 – Mensagem Presidencial.** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2011a. 278 p. Disponível em: [http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/mensagem\\_presidencial\\_ppa.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/mensagem_presidencial_ppa.pdf). Acesso em: 11 maio 2011.

\_\_\_\_\_. **Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual 2000-2003: exercício 2002 - ano base 2001.** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2001b. Disponível em: <http://www.abrasil.gov.br/avalppa/site/default.htm>. Acesso em 22 out. 2012.

\_\_\_\_\_. **Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual 2000-2003: exercício 2003 - ano base 2002.** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2002c. Disponível em: <http://www.abrasil.gov.br/avalppa/RelAvalPPA2002/default.htm>. Acesso em 22 out. 2012.

\_\_\_\_\_. **Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007: exercício 2005 - ano base 2004.** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. il - Presidência da República. Caderno 25. Brasília: MP, 2005b. 48p. Disponível em: [http://www.planobrasil.gov.br/arquivos\\_down/0000-PR.pdf](http://www.planobrasil.gov.br/arquivos_down/0000-PR.pdf). Acesso em 23 out. 2012.

\_\_\_\_\_. **Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007: exercício 2006 - ano base 2005.** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento

e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2006b. 1570p. Disponível em: [http://www.planobrasil.gov.br/arquivos\\_down/Volume1.pdf](http://www.planobrasil.gov.br/arquivos_down/Volume1.pdf). Acesso em 23 out. 2012.

\_\_\_\_\_. **Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007: exercício 2007 - ano base 2006**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2007c. 122p. il - Presidência da República. Caderno 25. Disponível em: [http://www.mp.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano\\_plurianual/avaliacao\\_PPA/relatorio\\_2007/07\\_PPA\\_Aval\\_cad25\\_PR.pdf](http://www.mp.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/avaliacao_PPA/relatorio_2007/07_PPA_Aval_cad25_PR.pdf). Acesso em 23 out. 2012.

\_\_\_\_\_. **Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007: exercício 2008 - ano base 2007**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2008. 154p. il - Presidência da República. Caderno 25. Disponível em: [http://www.mp.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano\\_plurianual/avaliacao\\_PPA/relatorio\\_2008/08\\_PPA\\_Aval\\_cad25\\_PR.pdf](http://www.mp.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/avaliacao_PPA/relatorio_2008/08_PPA_Aval_cad25_PR.pdf). Acesso em 23 out. 2012.

\_\_\_\_\_. **Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011: exercício 2009 - ano base 2008**. Controladoria-Geral da União. Brasília, 2009. 13p. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/AvaliacaoPPA/Arquivos/CadernoSetorial2009.pdf>. Acesso em 26 out. 2012.

\_\_\_\_\_. **Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011: exercício 2010 - ano base 2009**. Controladoria-Geral da União. Brasília, 2010a. 11p. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/AvaliacaoPPA/Arquivos/CadernoSetorial2010.pdf>. Acesso em 26 out. 2012.

\_\_\_\_\_. **Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011: exercício 2011 - ano base 2010**. Controladoria-Geral da União. Brasília, 2011b. 13p. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/AvaliacaoPPA/Arquivos/CadernoSetorial2011.pdf>. Acesso em 26 out. 2012.

BRITO, Jaime Ricardo de. Breve Histórico do Controle Interno do Poder Executivo Federal: origem, evolução, modelo atual e visão de futuro. In: *Business Review. Revista Acadêmica* n. 7. Faculdade São Francisco de Assis. Porto Alegre: 2009. p. 1-24. Disponível em: <http://www.unifin.edu.br/Content/arquivos/20111006173058.pdf>. Acesso em: 23 mai. 2012.

COIMBRA, Fábio Magrinell. Estado Democrático de Direito e Controle da Atividade Estatal: Breves Notas Sobre a Controladoria-Geral da União. In: *Revista da Faculdade de Direito de Campos, Ano VII, n. 8*. Campos: 2006. p. 335-357. Disponível em: <http://fdc.br/Arquivos/Mestrado/Revistas/Revista08/Discente/Fabio.pdf>. Acesso em: 23 mai. 2012.

FRANCISCO, Jailton Gonçalves; FARIA, Maria Leonor Veiga; COSTA, Helder Gomes. Planejamento e Orçamento Públicos: Uma Revisão da Literatura. In: **II SEGeT – Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia**. Associação Educacional Dom Bosco. Rio de Janeiro: 2006. Disponível em: [http://www.aedb.br/seget/artigos06/763\\_Artigo%20%20Jailton%20III%20SEGeT%20ago%2006.pdf](http://www.aedb.br/seget/artigos06/763_Artigo%20%20Jailton%20III%20SEGeT%20ago%2006.pdf). Acesso em: 2 mai. 2012.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **A reorganização do processo de planejamento no Governo Federal: PPA 2000-2003**. Texto para discussão n. 726. Brasília: IPEA, 2000. 43 p. Disponível em: [http://agencia.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/TDs/td\\_0726.pdf](http://agencia.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/TDs/td_0726.pdf). Acesso em 27 abr. 2012.

GIMENEZ, Denis Maracci; CARDOSO JUNIOR, José Celso Cardoso. **Planejamento e Desenvolvimento: considerações à luz de documentos do Governo Brasileiro entre 2003 e 2010**. Texto para discussão n. 1690. Brasília: IPEA, 2012. 86 p. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/TD\\_1690.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/TD_1690.pdf). Acesso em 27 abr. 2012.

LAGE, Kleber M. **O Planejamento Federal no Processo Orçamentário Brasileiro: Plano Plurianual 2004-2007**. Monografia (Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor) da Câmara dos Deputados, Brasília, 2007. Disponível em: [http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/5724/orcamento\\_publico\\_lage.pdf?sequence=1](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/5724/orcamento_publico_lage.pdf?sequence=1). Acesso em 12 mai. 2012.

MAIA, Wagner. **História do Orçamento Público no Brasil**. Associação dos Gestores Públicos do Estado de São Paulo, 2010. 29 p. Disponível em [http://gestorpublicopaulista.com.br/download/download\\_agesp\\_9.pdf](http://gestorpublicopaulista.com.br/download/download_agesp_9.pdf). Acesso em 18 abr. 2012.

MARTINS, Raildy Azevedo Costa. **A SFC - Da Organização à Instituição: um marco na história do controle dos gastos públicos**. Monografia (Especialização em Administração de Recursos Humanos), Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP), da Fundação Getúlio Vargas. Brasília: FGV, 1998.

PAULO, Luiz Fernando Arantes. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista do Serviço Público**, v. 61, n. 2. Brasília: 2010. p. 171-187. Disponível em: [http://www.enap.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=3607](http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=3607). Acesso em 27 abr. 2012.

REZENDE, Fernando. Planejamento no Brasil: Auge, Declínio e Caminhos para a Reconstrução. In: **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro, Série Diálogos para o Desenvolvimento, v. 4. Brasília: IPEA, 2011. p. 177-237. Disponível em: <http://www.cepal.org/brasil/publicaciones/sinsigla/xml/9/36379/LCBRSR205FernandoRezende.pdf>. Acesso em 19 abr. 2012.

SANTOS, Eugenio Andrade Vilela dos. O Confronto entre o Planejamento Governamental e o PPA. In: **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro, Série Diálogos para o Desenvolvimento, v. 4. Brasília: IPEA, 2011. p. 307-336. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_dialogosdesenvol04.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_dialogosdesenvol04.pdf). Acesso em 22 abr. 2012.

**APÊNDICE: ROTEIRO DE ENTREVISTA**

1. Em sua opinião, a atual estrutura de programas e ações orçamentárias da CGU está adequada?

( ) Sim

( ) Não

*Caso o entrevistado responda “sim”, pedir que ele justifique sua resposta.*

2. Quanto à denominação da ação atual relativa às atividades da SFC (ação 2D58 - Fiscalização e Controle da Aplicação de Recursos Públicos Federais), você considera esse o nome mais adequado?

( ) Sim

( ) Não

*Caso o entrevistado responda “sim”, pedir que ele justifique sua resposta.*

3. O termo “fiscalização” constante do art. 70 da CF/88 é sinônimo de “controle”, e não da técnica de fiscalização usada pela SFC em suas ações. Você concorda com essa afirmação?

( ) Sim

( ) Não

*3.1 Caso o entrevistado responda “sim”, perguntar se ele não acha mais adequado deixar apenas um dos termos na denominação da ação, no caso o controle, uma vez que faz alusão ao termo constitucional. Ex: Controle da Aplicação de Recursos Públicos Federais.*

*3.2 Caso o entrevistado responda “não”, perguntar se ele não acha interessante que na denominação da ação conste também o termo “auditoria”, visto que a SFC utiliza essas duas técnicas em suas ações (fiscalização e auditoria).*

4. Analisando a tabela anexa, que sintetiza a estrutura de programas e ações da CGU por exercício, desde a LOA 1994 até a LOA 2012, informe em qual dos exercícios você considera que a estrutura está mais adequada.

( ) LOA 1994

( ) LOA 1995

( ) LOA 1996

( ) LOA 1997

( ) LOA 1998

( ) LOA 1999

( ) LOA 2000

( ) LOA 2001

( ) LOA 2002

( ) LOA 2003

( ) LOA 2004

( ) LOA 2005

( ) LOA 2006

( ) LOA 2007

( ) LOA 2008

( ) LOA 2009

( ) LOA 2010

( ) LOA 2011

( ) LOA 2012

5. No art. 74 da CF/88 são definidas as finalidades do sistema de controle interno, que resumem as principais atividades da SFC. Nesse sentido, você não acha que no PPA 2000/2003 a configuração de programas e ações da SFC define melhor essas finalidades?

( ) Sim  
( ) Não

*Caso o entrevistado responda “não”, pedir que ele justifique sua resposta.*

5.1 COMPLEMENTO: Art. 74, I – Avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União. Você não acha que deveria haver uma ação específica que expressasse o inciso I? (Ex: Avaliação da Execução dos Programas do Governo)

( ) Sim  
( ) Não

*Caso o entrevistado responda “não”, Pedir que o entrevistado justifique sua resposta.*

5.2 COMPLEMENTO: Art. 74, II – Comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado. Você não acha que deveria haver uma ação específica que expressasse o inciso II? (Ex: Avaliação da Gestão dos Administradores de Recursos Públicos)

( ) Sim  
( ) Não

*Caso o entrevistado responda “não”, Pedir que o entrevistado justifique sua resposta.*

6. Na estrutura do PPA 2012/2015 os programas foram classificados em 2 tipos: Programas Temáticos (compostos por Objetivos, Metas e Iniciativas) e Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado. A estrutura anterior também classificava os programas em apenas 2 tipos: Programas Finalísticos e Programas de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais. Entretanto, até o PPA 2004/2007 os programas eram classificados em 4 tipos: Programas Finalísticos, Programas de Gestão de Políticas Públicas, Programas de Serviços ao Estado e Programas de Apoio Administrativo. Conforme se pode perceber, os programas de Gestão de Políticas Públicas e os de Serviços ao Estado foram incorporados ao Programa de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado. A CGU, que era um Programa de Serviços ao Estado, passou a ser parte integrante do Programa de Gestão e Manutenção da Presidência da República (programa 2101).

6.1 Você concorda com essa nova estrutura adotada a partir do PPA 2012/2015, inclusive com relação à delimitação dos Programas Temáticos em Objetivos, Metas e Iniciativas?

( ) Sim  
( ) Não

*Caso o entrevistado responda “sim”, pedir que ele justifique sua resposta.*

6.2 Você considera adequado a CGU integrar o programa 2101 - Programa de Gestão e Manutenção da Presidência da República?

( ) Sim  
( ) Não

*Caso o entrevistado responda “sim”, pedir que ele justifique sua resposta.*

6.3 Você acha que as funções da CGU deveriam estar expressas por um Programa Temático?

Sim

Não

*Caso o entrevistado responda “sim”, pedir que ele justifique sua resposta.*

6.4 Você acha que deveria voltar a ter uma classificação específica do tipo Programas de Serviços ao Estado?

Sim

Não

*Caso o entrevistado responda “não”, pedir que ele justifique sua resposta.*

*Caso o entrevistado responda “sim”, perguntar se a CGU deveria ter um programa classificado como tal.*