



## Decisão do STF prejudica controle e beneficia fichas-sujas

6

Prestação de contas mensal ano que vem

3

Temer pede apoio para realizar o ajuste fiscal

9

Esta edição do *Acontece* dedica amplo espaço à repercussão da decisão do Supremo Tribunal Federal que, ao analisar as competências dos Tribunais de Contas, decidiu que não lhes cabe mais julgar atos de gestão dos prefeitos, em que pode ocorrer dano ao erário. Com certeza, a inusitada determinação pegou o universo do controle externo de surpresa, uma vez que, como é sabido, não raro o exercício de gerar despesas e ordenar pagamentos exige cuidados que vão além da competência técnica. Respeitamos a alta Corte, sobretudo porque sua decisão atçou o fogo que aumenta a fervura no caldeirão dos ingredientes sociais, o que é salutar. Mas, embora ciente de que este assunto seja controverso — como, aliás, se observa no apertado resultado da

votação em 6 a 5 — preocupam as consequências da decisão suprema, já que amortece o alcance da Lei da Ficha Limpa. Ponderando o momento atual, em que a nação brasileira está lutando para enfrentar a corrupção, inclusive com a ajuda do próprio STF, não é excesso dizer que a injustiça e a impunidade celebram o retrocesso do controle externo sobre as contas públicas. Ordenadores de despesas cuja índole elege o anormal, o desvio e a corrupção festejam; e os que já tiveram suas contas rejeitadas aguardam a publicação do teor do acórdão para entrar com recurso e usufruir da inusitada benesse. Certamente, com o apoio da sociedade e dos meios de comunicação, Tribunais de Contas, Ministério Público de Contas e demais entidades

representativas do controle externo não se resignarão mas, imbuídos do propósito de ganhar a batalha contra o desperdício e a corrupção, em nosso país já institucionalizada, se mobilizarão para reverter este processo ou construir, se preciso, armas alternativas contra assaltos ao cofre público. Aliás, para robustecer a nossa resistência aos males corriqueiros na administração pública — corrupção, desperdício de recursos, carência de informações confiáveis e baixo índice de governança — inserimos notícia que mostra o curso da proposta para instituição de um novo modelo de controle interno no Brasil, que considere a essência do controle interno em curso na União Europeia.

Boa leitura. ●

## aconteCE

Informativo do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo

### Produção:

Assessoria de Comunicação do TCE-ES

Caroline Pinna - estagiária

Clarissa Scardua - MTb 1977/ES

José Luiz Gobbi - MTb/DRT-ES 01/87

Laila Carolina Pontes - ES011682JP

Leonardo Vilar - MTb 11406/05

Mariana Montenegro - MTb 2621/ES

Orlando Eller - MTb 036/79

### Impressão:

Gráfica Quatro Irmãos Ltda.

## Expediente

### Presidente

Sérgio Aboudib Ferreira Pinto

### Vice-presidente

José Antônio Almeida Pimentel

### Corregedor

Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun

### Ouvidor

Domingos Augusto Taufner

### Conselheiros

Sebastião Carlos Ranna de Macedo

Sérgio Manoel Nader Borges

### Auditores

Márcia Jaccoud Freitas

João Luiz Cotta Lovatti

Marco Antônio da Silva

### Procuradores do Ministério Público de Contas

Luciano Vieira

Luís Henrique Anastácio da Silva

Heron Carlos Gomes de Oliveira

### Diretor-Geral de Secretaria

Fabiano Valle Barros

### Secretário-Geral de Controle Externo

Rodrigo Lubiana Zanotti



Rua José Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá, Vitória, ES - CEP 29050-913 (27) 3334-7600 - www.tce.es.gov.br

# Prestação de contas será mensal

Em audiência oferecida a públicos de interesse, o Tribunal de Contas anunciou que a partir do ano que vem a prestação de contas passará a ser mensal e não mais bimestral, como ocorre atualmente. Na oportunidade, o secretário de Controle Externo, Rodrigo Lubiana Zanotti, destacou as evoluções no sistema Cidades-Web — que a partir de agora será denominado simplesmente CidadES — classificando-as de “grande importância para a Corte, para os jurisdicionados e para a sociedade”.

— Ao final, nosso propósito é aprimorar os procedimentos de análise das contas. O primeiro módulo de prestação de contas do CidadES já está funcionando e passa por aperfeiçoamento. Mas outros módulos, ora em construção, serão gradativamente incorporados ao sistema, constituindo-se em um grande banco de dados — explicou Lubiana.

Segundo ele, “este banco não conterà apenas informações contábeis, mas uma variedade de informações como, por exemplo, elementos detalhados relativos às contratações públicas, às folhas de pagamento e ao patrimônio público”, entre outras.

O secretário anunciou a construção de um portal para o exercício do controle social, que traduzirá os elementos constantes do banco de dados para linguagem de fácil interpretação e compreensão pela sociedade. “Nosso propósito é de que todos os dados, fiscais ou econômicos, tanto de municípios quanto do Estado, estejam disponíveis para consulta no portal do Tribunal de Contas.”

É desejo da Corte de Contas que, disponibilizadas as informações, os cidadãos saibam o que está ocorrendo em cada município e no Estado, sobretudo em relação aos limites fiscais e constitucionais, explicou Lubiana. Mais adiante o portal de controle social contará também com informações do sistema de processos, o e-TCEES. Com isto, vai ser possível exibir os processos de fiscalização, contendo os resultados das auditorias, inspeções e levantamentos, além de informações fiscais e econômicas provenientes das prestações de contas.

Assim, o conhecimento que o Tribunal detiver a respeito dos jurisdicionados estará publicado, o que contribuirá para

ampliar a transparência e fomentar o controle social, disse o secretário. “Apresentações semelhantes a esta foram feitas para prefeitos, na Amunes, em fóruns para secretários municipais, sobretudo de Administração e de Controle, e em curso especial para contadores públicos”, concluiu Lubiana. ●

## Os principais temas debatidos foram:

- ↳ **Prestação de Contas Anual (PCA):** os novos arquivos estruturados que deverão ser enviados em 2017 referentes à PCA do exercício de 2016, e a inclusão de Poderes e órgãos da administração estadual para envio da PCA do exercício de 2016, por meio do sistema.
- ↳ **Prestação de Contas Mensal (PCM):** a partir da competência 2017, o controle de prazo para envio da prestação de contas passará de bimestral para mensal. Haverá geração automática de limites com gastos de pessoal, educação e saúde, a partir dos dados encaminhados nas remessas mensais e da alteração na estrutura dos arquivos XML, visando compatibilização dos processos de carga da PCA e PCM.
- ↳ **Atos de Pessoal Sujeitos a Registro:** o sistema terá novo módulo, destinado ao recebimento de informações sobre atos de pessoal sujeitos a registro – admissões, com implantação no exercício de 2017.

Os materiais de apoio para envio de dados, apresentados na audiência, estão no link do CidadES, no portal do TCE-ES.

## Por que estudar o modelo europeu?

*Corrupção desenfreada, desperdício de recursos públicos, carência de informações confiáveis, baixo índice de governança, entre outras razões, justificam a adoção de um novo modelo de sistema de controle interno no Brasil, segundo diretor de Controle Externo da Atricon, conselheiro Carlos Ranna, do Tribunal de Contas do Espírito Santo. O conselheiro integra um grupo de estudos liderado pelo Banco Mundial e pelo Conselho Nacional de Controle Interno que, após conhecer o modelo de controle interno em curso na União Europeia, está empenhado a apresentar propostas e alternativas para melhorar a gestão pública brasileira.*

### Qual foi o objetivo da visita técnica à União Europeia?

Fomos conhecer e validar o modelo de controle interno da União Europeia; fazer breve estudo comparado entre o modelo europeu e o modelo brasileiro; desenhar ou apresentar propostas e alternativas para um novo modelo de sistema de controle interno brasileiro.

### Quais as razões que justificam a adoção de um novo modelo de controle interno para o Brasil?

O elevado nível de corrupção, o alto índice de desperdício de recursos públicos na gestão de programas governamentais nas três esferas da administração, as dificuldades de se obter informações confiáveis e fidedignas nos portais de transparência, principalmente, justificam a proposta. Em outras palavras, gasta-se muito, gasta-se mal e com pouco controle. O índice de governança está aquém do desejado e não existe um sistema de integridade adequado e funcional.

### Por que estes problemas ainda ocorrem?

Porque o planejamento está distante da execução financeira; os programas não interagem; os controles se sobrepõem e amarram o andamento das políticas públicas; os projetos prioritários do plano estratégico às vezes se-

quer fazem parte das peças orçamentárias; os indicadores que deveriam nortear o acompanhamento do plano estratégico não medem sua evolução; os riscos não são gerenciados adequadamente; e os gestores terceirizam a responsabilidade de controle dos objetivos, que deveria ser deles.

### Alguém é responsabilizado pela ineficiência?

Infelizmente, não. Ninguém é responsabilizado por não cumprir metas e entregar resultados de qualidade. Pelo contrário. Não raramente, penaliza-se o sucesso. O gestor que consegue fazer mais com menos tem seu orçamento diminuído no ano seguinte. Premia-se o conservador, aquele que não tem espírito empreendedor e que não enfrenta riscos ou aproveita oportunidades baseadas em avaliações consistentes.

### E a sociedade acaba pagando o pato...

A pretexto de garantir a legalidade, o gestor abandona a eficiência, privilegia a forma em detrimento do conteúdo. Historicamente, a máquina burocrática dá mais valor a procedimentos acessórios do que a serviços ou produtos que deveriam ser entregues. A população não recebe serviços de qualidade, compatíveis com a altíssima carga tributária que a penaliza (comparável a de paí-

ses com Índice de Desenvolvimento Humano muito maior que o nosso).

### Um controle interno eficiente pode mudar isso?

O controle precisa agregar valor. E o gestor precisa ter confiança e demandar mais dos auditores internos. Estes auditores precisam estar mais próximos do gestor, propondo melhorias, avaliando eficiência e efetividade e mostrando alternativas mais eficazes de agregar o maior valor possível aos recursos cobrados dos contribuintes. Esse é seu papel principal.

### O que deve ser feito?

É evidente que alguma coisa precisa ser feita. Nós, integrantes do sistema de controle público, precisamos fazer mais e contribuir, seja pensando novos modelos, seja aperfeiçoamento o modelo existente. Ressalte-se, por oportuno, que os modelos propostos representam algumas alternativas possíveis e podem não coincidir com outros modelos conhecidos. Um modelo não invalida o outro, pelo contrário, fortalece a urgente necessidade de um debate nacional sobre os caminhos que temos e que futuro vislumbramos para o sistema de controle público brasileiro.

### O que perceberam no modelo europeu?

Analisamos o modelo de controle interno europeu, que se baseia em normas

e padrões internacionais. A nossa referência são os países com baixo índice de percepção da corrupção, de acordo com a lista da Transparência Internacional. Os países da UE estão entre os que apresentam os menores índices de corrupção. E percebemos, enfim, que quanto mais atuante for o controle interno, menor o índice de corrupção.

### O conceito europeu de controle interno surgiu...

O conceito de controle interno do setor público foi desenvolvido pela Comissão Europeia (CE) como modelo estruturado e operacional para ajudar governos nacionais a reestruturarem o ambiente de controle interno ou atualizarem seus sistemas de controle para o adequado cumprimento das normas internacionais e das melhores práticas da UE.

### Como o senhor descreveria este modelo?

Este modelo de controle tem como fim o planejamento de médio e longo prazos, o cumprimento de metas, a avaliação dos resultados da gestão e o bom desempenho do gestor. Foi estruturado para orientar governos na criação de ambiente de controle eficaz apto a fornecer garantia razoável de que as transações estão de acordo com os princípios da boa gestão financeira, da transparência, da eficiência, da eficácia e da economia, bem e com as disposições legais e orçamentárias relevantes.

### O que os europeus consideraram para construir controles?

Os desenvolvimentos mais marcantes dos modelos de controle interno na Europa são resultado de uma atenção crescente quanto aos objetivos e à gestão de desempenho, aos riscos e à governança como um todo, incluindo a responsabilização, bem como quanto à qualidade da prestação de serviços e à eficiência de custos. Estes desenvolvimentos levaram à ampla introdução de normas nacionais ou internacionais; à clara definição das bases legais e dos mandatos para o controle, para a auditoria interna e — nos casos em que existe — para a inspeção financeira.

### É isto que a sociedade brasileira pede?

A essência da governança é assegurar que as organizações operem, a todo o momento, de modo que gerenciem o risco, atinjam objetivos e cumpram os princípios da boa gestão financeira. A governança está no centro das atenções. Cada vez mais, o cidadão espera que o gestor público se concentre em resultados tangíveis, no gasto responsável e na responsabilização do ente público. ●

“O gestor precisa ter confiança e demandar mais dos auditores internos. Estes precisam estar mais próximos do gestor, propondo melhorias, avaliando eficiência e efetividade e mostrando alternativas mais eficazes de agregar o maior valor possível”.



Foto: Eudes de Oliveira

## Benefício para 68 fichas-sujas capixabas...

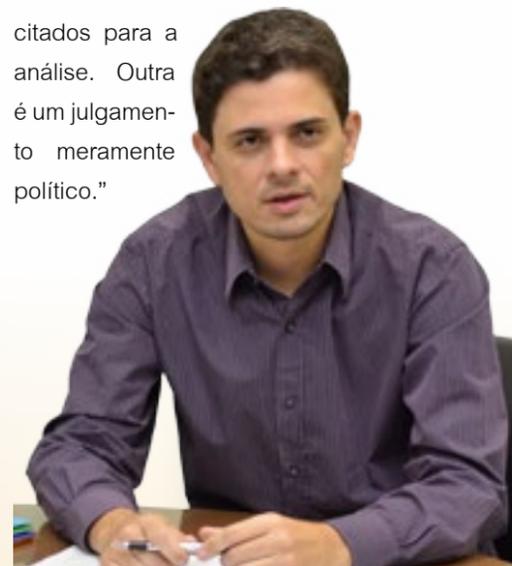
O entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) de que os Tribunais de Contas só podem emitir parecer-prévio sobre atos praticados por prefeitos deverá beneficiar 68 nomes da lista de “fichas-sujas” no Espírito Santo - atualmente com 143 gestores.

“O assunto é controverso, mas o que nos preocupa é o enfraquecimento da Lei da Ficha Limpa, sobretudo neste momento em que a sociedade luta para enfrentar a corrupção, inclusive com a ajuda do STF”, afirmou o presidente do TCE-ES, Sérgio Aboudib.

O conselheiro tem expectativa de que após a publicação do inteiro teor do acórdão, e do julgamento dos recursos próprios que serão impetrados, o STF “permaneça na posição de respeito ao povo”.

Segundo o secretário-geral das Sessões, Odilson Barbosa Junior (foto), a decisão restringe a competência das Cortes de Contas, afetando o controle. “O sistema de fiscalização sai perdendo. Uma coisa é um prefeito ter seus atos julgados pelo Tribunal de Contas, que tem servidores capa-

citados para a análise. Outra é um julgamento meramente político.”



## ...e para seis mil fichas-sujas brasileiros

“No Brasil, cerca de seis mil prefeitos e ex-prefeitos serão imunizados por esta decisão”, disse o presidente Valdecir Pascoal, da Atricon, que alertou: “Assim, cerca de R\$ 4 bilhões não retornarão aos cofres públicos em razão do ressarcimento determinado pelos Tribunais”.

Para Pascoal, há dois caminhos na tentativa de reverter a decisão: sensibilizar o STF para reformar a decisão ou apresentar proposta de emenda à Constituição (PEC) sobre o assunto”.

Segundo a Lei da Ficha Limpa, são inelegíveis os que tiverem contas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, para as eleições que se realizarem nos oito anos seguintes.

O julgamento do Supremo buscou resolver uma dúvida contida no ordenamento jurídico acerca do alcance das

decisões do Tribunal sobre chefes do Poder Executivo. Decidiu, por fim, que as Cortes de Contas não têm competência para julgar atos de prefeitos e governadores, podendo apenas apreciar processos de prestação de contas (limites constitucionais e legais) e de atos de gestão (ordenação de despesas específicas, como atos e contratos administrativos).

## Controle externo perde em efetividade

Para a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (Atricon) a decisão do STF enfraquece a efetividade do controle externo e a proteção ao patrimônio público, já que as casas legislativas não têm meios constitucionais para assegurar ressarcimento em casos de dano provocado ao erário, como desvio e corrupção.

Segundo a Atricon, esta é especialmente a realidade em pequenos municípios, cujos prefeitos, como ordenadores de despesas, realizam licitações e assinam contratos, empenhos, ordens de pagamento e cheques. A grande maioria, sobretudo de regiões mais pobres, não tem estrutura similar à de governos estaduais, de prefeituras de capitais ou de cidades grandes, em que ordenar despesas seja competência de secretários.

Entendem os Tribunais de Contas, o Tribunal Superior Eleitoral e o Ministério Público Federal que especialmente após o advento da Lei da

Ficha Limpa os prefeitos se submetem a duplo julgamento.

As **contas de governo** — de conteúdo limitado a aspectos contábeis, orçamentários, financeiros e fiscais — são julgadas pela câmara, com base em parecer-prévio do Tribunal de Contas, que pode ser rejeitado por decisão de dois-terços dos vereadores.

As **contas de gestão** — conteúdo relativo à ordenação e ao processamento de despesas — são julgadas exclusivamente pelo Tribunal de Contas, sem a participação do Legislativo, conforme estabelece o artigo 71, II c/c artigo 75 da Constituição Federal.

Entende a Atricon que “a interpretação sistemática dos artigos 31 e 71, I e II, da Carta da República deixa incontestada essa competência dos Tribunais de Contas. Tanto assim que, por meio do julgamento conjunto, em 2012, das ADI 4578, ADC 29 e ADC 30, o STF declarou constitucional a Lei Complementar 135 (Lei da Ficha Limpa), incluída a atual redação da alínea g, do artigo 1º, inciso I, da Lei Complementar 64”.

“Esta torna inelegíveis os que tiverem contas julgadas irregulares (por falhas insanáveis caracterizadoras de improbidade dolosa) pelos Tribunais de Contas, inserindo-se nesta alínea expressamente os detentores de mandato eletivo que atuarem como ordenadores de despesas”, reitera a entidade.

A Atricon destaca que na discussão sobre a constitucionalidade da referida “alínea g” restou vencida uma minoria de ministros que excluía os prefeitos da incidência da norma por entenderem que estes, em qualquer situação, deveriam ter contas julgadas pelas câmaras de vereadores”.

Além de limitar o efeito da Lei da Ficha Limpa, na medida em que, comprovadamente, a rejeição de contas pelas Cortes de Contas vem sendo a principal causa de impugnação de candidaturas, estimula gestores executivos a, eventualmente, assumirem a ordenação de despesas, já que são nulas as principais competências dos Tribunais de Contas conferidas pela Constituição, notadamente as do artigo 71, II, VIII, §3º, que são as de julgar contas de gestão, de determinar ressarcimentos por prejuízos causados ao erário e de aplicar sanções a gestores que cometeram graves irregularidades. ●

# Instituições unidas contra a corrupção

Com o objetivo de tornar ainda mais efetivo o combate às fraudes e desvios na gestão pública várias instituições capixabas assinaram um termo de cooperação técnica para a criação do Fórum de Combate à Corrupção do Espírito Santo (Focco-ES).

O Focco-ES estimulará a troca mais ágil e sistemática de informações e documentos entre as instituições, favorecendo a atuação preventiva de combate à corrupção. Assim é possível o acesso rápido a dados relacionados a fraudes durante as apurações de atos de corrupção.

Além disso, ao Focco-ES também caberá desenvolver ações para diagnóstico e combate da corrupção e incentivar e fortalecer o controle social e a transparência pública.

O colegiado será coordenado pelo secretário de Controle Externo do TCU-ES, Edmur Baida. O acordo de cooperação técnica é de 24 meses e pode ser prorrogado, com vigência de até cinco anos. A constituição do Focco-ES no Espírito Santo, a exemplo de outros Estados, tem ainda o objetivo de implementação da rede nacional de combate à corrupção.

Integram o Focco-ES o Ministério Público Estadual (MPES), o Ministério Público Federal (MPF), o Tribunal de Contas da União (TCU), a Secretaria de Estado da Fazenda (Sefaz), o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES), a Receita Federal, o Departamento de Polícia Federal

(DPF) e o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle.

A procuradora-geral de Justiça do MPES, Elda Márcia Moraes Spedo (foto), elogiou a união de esforços das instituições de controle e destacou a satisfação pessoal em vê-la efetivada. “Afirmo isso não apenas como procuradora-geral de Justiça, mas principalmente como cidadã que, assim como os demais, está exaurida com a prática da corrupção em nosso país. Este propósito comum me traz a certeza de que é possível ter um país melhor, pois vejo que nossas instituições estão comprometidas e unidas na defesa do Estado democrático de direito”.

O procurador regional da República, Fábio George Cruz da Nóbrega, destacou que a corrupção impede o desenvolvimento social ao gerar o desvio de recursos que seriam destinados a importantes áreas sociais. Disse que o desafio de enfrentar a

corrupção é muito maior do que a população pensa.

De acordo com Nóbrega, a corrupção dá prejuízo de R\$ 200 bilhões por ano, com um custo individual, por brasileiro, de R\$ 1 mil. “A corrupção está diretamente ligada à falta de educação. Nenhum país avançou no combate à corrupção sem ter uma educação de qualidade”.

“É na saúde e na educação que ocorrem os maiores desvios. A CGU estima que 25% dos recursos repassados pela União aos municípios para estas finalidades são desviados. Isso reflete em resultados como a colocação do Brasil em último no ranking mundial de sistemas de saúde. Não teremos sucesso se não estivermos unidos contra a corrupção. Temos também de convidar a sociedade para estar ao nosso lado. Esse grupo que foi criado será um catalizador do combate à corrupção”, disse o procurador. ●



## Temer pede apoio às Cortes de Contas

Presidentes dos Tribunais de Contas e membros da Atricon e demais entidades representativas do controle externo se reuniram com o presidente Michel Temer com a finalidade de estabelecer diálogo institucional entre os Tribunais de Contas e o governo federal para o melhor encaminhamento possível do ajuste fiscal proposto pelo executivo nacional.

Temer pediu ajuda dos Tribunais de Contas para que o país possa superar a crise econômica, destacando a importância do trabalho dessas instituições no aprimoramento da gestão e no controle das contas públicas, aspectos importantes do ajuste fiscal.

O presidente da Atricon, Valdecir Pascoal, defendeu que “as medidas de combate à crise sejam precedidas por amplo debate nacional e institu-

cional. E que, sobretudo, os princípios federativo e da isonomia sejam observados em quaisquer circunstâncias. Compreendemos a necessidade premente de medidas com vistas à retomada do equilíbrio fiscal. E os Tribunais de Contas querem colaborar neste esforço”, completou.

Ele aproveitou a oportunidade para situar, em perspectiva histórica, a evolução dos Tribunais de Contas — desde a criação do TCU em 1890, passando pela Constituição Federal de 1988, que fortaleceu as competências das Cortes, até a promulgação das leis de Responsabilidade Fiscal e da Ficha Limpa.

Ao ressaltar que “a Lei da Ficha Limpa está a serviço da boa governança e da democracia”, Pascoal narrou certeza de que os Tribunais sairão fortalecidos do embate em defesa da

Lei da Ficha Limpa, prejudicada pela decisão do STF segundo a qual somente câmaras municipais tem competência para julgar contas de gestão de prefeitos ordenadores de despesa.

Pascoal lembrou pesquisa recente do Ibope que, realizada a pedido da Confederação Nacional da Indústria, revela que a população brasileira avalia como essencial a atuação dos Tribunais de Contas no combate à corrupção, à ineficiência e ao mau uso dos recursos públicos. “Em razão disso, a decisão do STF está na contramão dessa percepção popular”, afirmou.

A Atricon convidou o presidente para abrir o V Encontro Nacional dos Tribunais de Contas, a ser realizado em novembro, em Cuiabá. E lhe ofereceu um exemplar das Resoluções das Diretrizes da Atricon. ●

# Tribunal implanta modelo orçamentário para melhorar qualidade do gasto



Fabiano Valle Barros\*

A sociedade está cada vez mais exigente e cobra responsabilidade do gestor público por excelência, seja na qualidade da prestação de serviços governamentais ou mesmo na transparência no uso do recurso público.

Nesse contexto, alinhado ao objetivo estratégico de melhorar a qualidade do seu gasto, o Tribunal de Contas iniciou a implantação do modelo de orçamento matricial (ou análise matricial do orçamento).

Trata-se de metodologia gerencial para o planejamento e controle orçamentário, que vem ganhando cada vez mais adeptos, principalmente pela facilidade na elaboração e pela visão cruzada e objetiva proporcionada na análise.

O método tem esse nome exatamente por ser derivado de uma matriz, em que há os eixos:

- ↳ Despesas ou pacotes de despesas: nesse eixo temos os grupos de despesas, custos ou investimentos do órgão ou projetos;
- ↳ Setores: estes setores representam as subdivisões do Tribunal como unidades de negócios, centros de custos ou unidades orçamentárias.

O mais comum é utilizar a análise matricial para o orçamento e o controle de despesas, mas seus conceitos cabem perfeitamente nas demais áreas do planejamento e orçamento, como, por exemplo, receitas, custos e investimentos.

“O modelo permite análise mensal do planejado com o realizado; pode-se realizar a projeção do saldo orçamentário, mensalmente, durante sua execução.”

O processo de elaboração do orçamento matricial é iniciado com a elaboração dos pacotes de gastos e receitas (previsão orçamentária), passando então para a nova classificação da relação das unidades orçamentárias do Tribunal de Contas e os respectivos gestores dessas unidades.

Um dos destaques desta metodologia está justamente na relação do pacote de despesas e seu responsável. Por exemplo, um dos pacotes no

orçamento de despesas do Tribunal é o de **despesas de capacitação**; e o responsável por este pacote é o gestor da Escola de Contas Públicas, que responde por todas as despesas de capacitação, independentemente do setor ou do servidor que utilizou a despesa.

Então, mesmo que servidores da área administrativa, técnica, de gabinete — ou de qualquer outra — tenham realizado capacitações, quem responderá pela despesa total e garantirá que a meta seja atingida será o responsável pelo pacote, que buscará de todas as formas minimizar as despesas para atingir as metas estabelecidas.

**Vantagens do gerenciamento matricial de despesas e receitas** — O modelo matricial força que cada um faça seu orçamento pensando estrategicamente em como serão realizados os gastos e avaliando se existem formas de aperfeiçoar a necessidade de recursos nas diversas unidades orçamentárias, evitando assim a duplicidade de alocação de recursos.

Além disso, é forma eficaz de minimizar os riscos de os gestores inflacionarem seus custos para criar uma “zona de conforto” para atingir mais

facilmente suas metas; ou então, gastarem a verba aprovada para não ser penalizado no orçamento seguinte, já que normalmente o planejamento assume a despesa realizada no ano anterior como base.

Inclusive, este é mais um benefício do **orçamento matricial**, uma vez que no processo tradicional o controle dos gastos é centralizado, o que cria um acúmulo de trabalho no setor de planejamento e ainda faz com que as ineficiências sejam apenas detectadas no final do exercício e sua correção, remanejamento ou até novo aproveitamento daquela despesa prevista sejam de difícil execução.

Neste novo método de elaboração e execução orçamentária é possível a análise mensal do planejado x realizado; inclusive pode-se realizar a projeção do saldo orçamentário, mensalmente, durante sua execução.

**Benefícios do orçamento matricial** — Além de funcionar como um importantíssimo instrumento no processo de alocação de recursos na fase de elaboração do orçamento, o gerenciamento matricial de despesas também traz como benefício indireto a antecipação de erros ainda na fase do controle orçamentário, tornando a correção muito mais rápida e eficiente.

O orçamento matricial proporciona igualmente diversos outros bene-

fícios qualitativos para o Tribunal de Contas, entre eles:

- ↳ Conhecimento detalhado dos gastos;
- ↳ Avaliação do desempenho individual de cada área;
- ↳ Estabelecimento de metas justas e desafiadoras;
- ↳ Melhoria da qualidade da base de dados para a tomada de decisão;
- ↳ Implementação de mudanças e melhorias contínuas no processo de gestão dos recursos.

“Crucial que os gestores de unidades (ou gestores de pacotes de despesas) tenham autonomia para realizar as cobranças sobre eventuais desvios e isso deve estar formalizado e comunicado a todos na instituição.”

**Autonomia aos gestores** — O ponto-chave para sucesso ou fracasso na implantação de um modelo de orçamento matricial está na quebra de hierarquia. É crucial que os gestores de unidades (ou gestores

de pacotes de despesas) tenham autonomia para realizar as cobranças sobre eventuais desvios e isso deve estar formalizado e comunicado a todos na instituição.

É comum que entre órgãos que tenham implantado esta metodologia haja quem não consiga mantê-la por muito tempo; isso decorre justamente da falta de autonomia dos gestores das unidades e de uma cobrança firme por parte da diretoria em fazer com que todos sigam o mesmo método.

Essa autonomia deve ser representada num nível de acordo entre a alta gestão e os gestores responsáveis pela execução do orçamento. Pode ser, por exemplo, na própria peça orçamentária aprovada. Isto é, aquilo que foi definido para se executar passa a ser a meta a ser perseguida pelo gestor, mantendo os elementos de qualidade, menor custo e tempestividade na aquisição dos bens e serviços constantes dos pacotes de despesas.

\*Fabiano Valle Barros é diretor-geral de Secretaria do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. Graduado em Administração de Empresas e em Direito, tem especialização em O&M (Organização e Métodos)



## Normas que devem ser observadas



**Consulta do TJES sobre  
gastos com pessoal**

**5172/2016**

Recursos decorrentes de programa de aposentadoria incentivada não devem ser computados como gastos com pessoal, para fins de observância dos limites fixados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em virtude do seu caráter indenizatório. A decisão foi proferida em processo de consulta formulada pelo presidente do Tribunal de Justiça do Espírito Santo (TJES).



**TJ consulta Tribunal**

**1965/2016**

Respondendo a outra consulta formulada pelo TJES, a Corte de Contas decidiu que as despesas decorrentes à ajuda de custo de policiais militares da reserva designados para atividade de segurança e vigilância devem ser classificadas em elemento de despesa alheio ao art. 18 da LRF, ou seja, não se trata de despesas de pessoal do órgão ou Poder para fins de limite.



**Companheiro de união estável  
homoafetiva tem direito  
a pensão por morte de  
servidor público**

**361/2016**

É possível a concessão de pensão por morte a companheiros de união homoafetiva de servidor público, sendo desnecessária a previsão expressa na legislação do ente. Essa é a resposta do Tribunal de Contas à consulta formulada pelo Instituto de Previdência dos Servidores do município de Serra (IPAS).

A Corte também esclareceu que os requisitos para tal concessão são os mesmos utilizados para a concessão a companheiro em união estável heteroafetiva, quais sejam, a convivência pública, contínua e duradoura, estabelecida com o objetivo de constituição de família.

O TCE-ES respondeu ainda que não há obrigatoriedade de reconhecimento da união estável por meio de ação judicial declaratória (justificação judicial). A utilização de procedimento de justificação administrativa, por sua vez, depende do que dispõe a legislação de cada ente, destacando-se que não pode haver diferenciação de procedimentos para o reconhecimento da união estável heteroafetiva e da união estável homoafetiva.

**ensino a distância**

cursos on line para servidores e sociedade em geral

inscrições gratuitas: <http://escola.tce.es.gov.br>

TCE-ES TRIBUNAL DE CONTAS  
ESCALONADO DE CONTAS PÚBLICAS  
ESCOLA DE CONTAS PÚBLICAS