

FABIANE DANTAS RIOS VASCONCELOS

**A IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO
PARA A SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO
NO DESEMPENHO DAS SUAS FINALIDADES E
COMPETÊNCIAS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso MBA em Planejamento, Orçamento e Gestão Pública de Pós-Graduação *lato sensu*, Nível de Especialização, turma POGP – 14, do Programa da FGV Management como pré-requisito para obtenção do título de Especialista.

Orientador: Prof. Mestre Luiz Antônio Rodrigues Dias

Brasília – DF

2013

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus e ao irmão Jesus por me proporcionar a saúde física, mental e espiritual necessárias ao equilíbrio de todo ser.

Ao meu amor eterno, minha irmã Naiane, pelo carinho, respeito e afeto incondicionais que me incentivam a seguir sempre para a frente apesar dos “quebra-molas” da vida.

Aos mestres da Fundação Getúlio Vargas, pela competência e dedicação à nobre tarefa de educar.

Aos colegas do curso pelo convívio respeitoso e agradável.

À Controladoria Geral da União pela oportunidade ofertada de ampliar os horizontes do conhecimento.

O Trabalho de Conclusão de Curso

**A IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO
PARA A SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO
NO DESEMPENHO DAS SUAS FINALIDADES E
COMPETÊNCIAS**

elaborado por FABIANE DANTAS RIOS VASCONCELOS e aprovado pela Coordenação Acadêmica foi aceito como pré-requisito para a obtenção do MBA em Planejamento, Orçamento e Gestão Pública, Curso de Pós-Graduação *lato sensu*, Nível de Especialização, do Programa FGV Management.

Data da aprovação: _____ de _____ de 2013

Coordenador Acadêmico: Prof. Mestre Luiz Antonio Rodrigues Dias

Orientador: Prof. Mestre Luiz Antonio Rodrigues Dias

RESUMO

O presente estudo visa demonstrar a importância do planejamento estratégico nas atividades da Secretaria Federal de Controle Interno como unidade responsável pela fiscalização do uso dos recursos públicos no âmbito do Poder Executivo Federal, bem como os repassados aos demais Entes Federativos, com vistas a verificar a regularidade da execução das ações governamentais e a aplicação dos recursos. O trabalho importou em pesquisas de textos e publicações relacionados ao tema permitindo uma análise da evolução do planejamento estratégico na administração pública a partir da Constituição Federal de 1937, quando determinou a criação de um Departamento Administrativo com a finalidade de estudar a estrutura de governo e implantar processos que permitissem a profissionalização governamental que ao longo dos anos foi incorrendo em aprimoramento contínuo culminando com a Reforma Gerencial de 1995, na qual a gestão pública direcionou as suas atividades para a busca de resultados efetivos, mediante a implantação de ações de melhoria dos serviços públicos e terceirização das atividades não típicas de Estado. Desta forma, concluiu-se, que o planejamento estratégico, tácito ou formal, é necessário a todos os Órgãos governamentais, inclusive àqueles responsáveis por verificar e comprovar a efetividade das políticas públicas, por meio de acompanhamento e monitoramento da execução das ações governamentais definidas no Plano Plurianual e sua efetividade junto ao atendimento do interesse público.

Palavras-chave: Planejamento Estratégico, Controle Interno.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	6
2 REVISÃO DA LITERATURA	8
2.1 O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	8
2.2 O CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	10
2.3 METODOLOGIA	12
3 SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL	14
3.1 CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO/CGU	14
3.2 SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO/SFCI	14
3.3 O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NAS AÇÕES DE CONTROLE DA SFCI	19
4 CONCLUSÃO	23
REFERÊNCIAS	25

1 INTRODUÇÃO

O Planejamento Estratégico nas Instituições Públicas tornou-se um mecanismo indispensável à Administração na consecução dos seus objetivos e metas com vistas ao atendimento do interesse público através da execução das políticas públicas. Para Carlos Matus (Matus, 1993) planejar é sermos “donos” do nosso caminho, é definirmos quais trilhas seguir para alcançarmos nossos objetivos mediante o planejamento.

Um bom planejamento ajuda a empresa a antecipar as mudanças e responder rapidamente a elas; ajuda-a também a se preparar melhor para eventos inesperados. Assim, o planejamento é uma parte essencial da boa administração.

Diante de escândalos cada vez mais frequentes de corrupção e fraudes, a sociedade tem exigido maior controle dos recursos públicos que, na maioria das vezes, onera os menos favorecidos. No desbaratamento destas práticas, o planejamento estratégico tornou-se uma ferramenta fundamental para as Unidades de Controle Interno.

A ausência de um Planejamento Estratégico poderá incorrer em sobreposição de tarefas que prejudicam o desenvolvimento dos trabalhos, resultando em atrasos no cumprimento das metas pré-estabelecidas e um aproveitamento limitado dos recursos disponíveis. Assim como, a sua elaboração possibilitará a implantação de melhorias na gestão dos recursos humanos e materiais, através do estudo/mapeamento dos riscos e potencialidades, tornando a execução dos trabalhos mais eficiente.

No Brasil, o planejamento estratégico começou a ser aplicado mais intensamente na Administração Pública com a Reforma da Gestão Pública ou Reforma Gerencial iniciada em 1995 com a publicação do Plano Diretor da Reforma do Estado/PDRE, elaborado pelo extinto Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado/MARE.

Com a Administração Gerencial, o Governo Federal passou a adotar uma gestão voltada para o atendimento das políticas exclusivamente públicas, descentralização outras funções para o poder privado incorrendo em uma redução da “máquina” pública, o que possibilitou a elaboração de planejamentos estratégicos mais pontuais e eficientes.

Atualmente, observa-se que o planejamento é um elemento presente em praticamente toda a gestão pública, mas acentuadamente em órgãos da Administração Federal em virtude da amplitude e volume de recursos disponíveis. Nesse contexto, os órgãos responsáveis pelo monitoramento e controle do uso do dinheiro público também devem adotar medidas de organização dos trabalhos para que acompanhamento seja efetivo e iniba práticas ilegais.

O presente artigo tem por objetivo demonstrar a importância do planejamento estratégico, tácito ou formal, para as atividades da Secretaria Federal de Controle Interno/SFCI, buscando responder a questão: “Há necessidade de se elaborar um planejamento estratégico formal no âmbito da Secretaria Federal de Controle Interno para o atendimento das suas finalidades e competências?”.

2 REVISÃO DA LITERATURA

2.1 O Planejamento Estratégico na Administração Pública

A Constituição Federal do Brasil de 1937, no art. 67, alíneas “a” e “b”, iniciou o processo de elaboração do planejamento estratégico na Administração Pública Federal ao determinar a criação de um Departamento Administrativo responsável por ordenar a proposta orçamentária e avaliar a estrutura organizacional:

Art 67 [...]

a) o estudo pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público;

b) organizar anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados.

A criação do Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP, em 1938, foi considerada a primeira grande reforma no sentido de profissionalizar a administração pública no Brasil. A reforma administrativa de 1937 foi o primeiro passo em direção à burocratização da administração pública brasileira, na tentativa de superar o patrimonialismo.

Posteriormente, o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, no art. 6º, definiu como princípios da Administração Pública:

Art. 6º [...]

I - Planejamento.

II - Coordenação.

III - Descentralização.

IV - Delegação de Competência.

V - Controle. (grifo nosso)

Determinou, ainda, que a ação governamental deverá ser planejada de forma a promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional, norteando-se segundo planos e programas, conforme o art. 8º do citado Decreto:

Art. 8 A ação governamental obedecerá a planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional, norteando-se segundo planos e programas elaborados, na forma do Título III, e compreenderá a elaboração e atualização dos seguintes instrumentos básicos:

- a) plano geral de governo;
- b) programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual;
- c) orçamento-programa anual;
- d) programação financeira de desembolso.

A partir daí, definiu-se que os órgãos públicos planejarão suas atividades e definirão as metas, ações e recursos envolvidos (financeiro, pessoal, insumos), observando-se o Plano Geral de Governo, representado pelo Plano Plurianual – PPA, conforme § 1º, do art. 165, da Constituição Federal do Brasil de 1988:

Art. 165. [...]

§ 4º - Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

Por meio do Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005, o Governo Federal criou o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA, com a finalidade de “[...] contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para o aumento da competitividade do País.”

A implementação do GESPÚBLICA deverá promover os resultados preconizados no plano plurianual, profissionalizar a administração pública para o atendimento dos interesses do cidadão e aplicar instrumentos e abordagens gerenciais, buscando atender os objetivos preconizados no art. 2º do referido Decreto:

Art. 2º [...]

I - eliminar o déficit institucional, visando ao integral atendimento das competências constitucionais do Poder Executivo Federal;

II - promover a governança, aumentando a capacidade de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas;

III - promover a eficiência, por meio de melhor aproveitamento dos recursos, relativamente aos resultados da ação pública;

IV - assegurar a eficácia e efetividade da ação governamental, promovendo a adequação entre meios, ações, impactos e resultados; e

V- promover a gestão democrática, participativa, transparente e ética.(grifos nossos)

Ao definir como objetivos do programa “[...] promover a governança, aumentando a capacidade de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas” e “[...] assegurar a eficácia e efetividade da ação governamental, promovendo a adequação entre meios, ações, impactos e resultados”, observa-se que o planejamento estratégico a ser elaborado deverá atender não somente às metas definidas no Plano Plurianual, mas, também, integrar toda estrutura governamental envolvida no processo (financeira, tecnológica, insumos, pessoal e cidadão), possibilitando a efetividade dos resultados.

Planejamento e administração são inseparáveis, pois as decisões de planejamento fornecem um referencial pelo qual se podem avaliar ações, realizações e realidades e tomar então as medidas corretivas necessárias.

Para que o objetivo precípua da Administração Pública seja atendido, ou seja, o atendimento ao interesse público, faz-se indispensável a elaboração e o aprimoramento dos Planejamentos Estratégicos públicos, seja em âmbito nacional (PPA, LDO, LOA), seja nas organizações descentralizadas (administração indireta, sociedades de economia mista, empresas públicas), com vistas a identificar os riscos inerentes a execução das políticas públicas, que podem ser internos ou externos, de curto, médio ou longo prazo, permitindo que o controle monitore a execução das políticas públicas, detectando irregularidades tempestivamente, evitando que os cidadãos sejam prejudicados.

2.2 O controle interno na Administração Pública

Qualquer processo pelo qual um indivíduo, grupo ou a sociedade procura assegurar a obediência por meio de padrões de comportamento existentes caracteriza-se como controle (*Michaelis – Dicionário de Língua Portuguesa*).

Meirelles (2004) define controle na Administração Pública com a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, Órgão ou Autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro.

Para Carvalho Filho (2007) é um conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de poder. Enquanto o poder de fiscalização é a verificação do cumprimento da finalidade pública, a revisão é a possibilidade de corrigir as condutas administrativas indesejáveis.

No Brasil cada um dos Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) possuem sistemas de controle interno com competências para monitorar e apurar impropriedade e/ou irregularidades nos órgãos sob sua jurisdição, em atendimento ao Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, art. 13:

Art. 13 O controle das atividades da Administração Federal deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo, particularmente:

- a) o controle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado;
- b) o controle, pelos órgãos próprios de cada sistema, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares;

c) o controle da aplicação dos dinheiros públicos e da guarda dos bens da União pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria.

Essa atuação poderá ser “[...] prévia, concomitante e subsequente.” (BRASIL, 1964)

A Lei nº 4.320/64, no art. 75, determinava que o controle da execução orçamentária compreendesse a legalidade dos atos de que resultassem em arrecadação de receita ou a realização de despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações, conforme:

Art. 75 O controle da execução orçamentária compreenderá:

I - a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;

II - a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos;

III - o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

A Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967 determinou que o Poder Executivo deveria manter sistema de controle interno a fim de assegurar a legalidade da realização da despesa e da receita, a saber:

Art 72 O Poder Executivo manterá sistema de controle interno, visando a:

I - criar condições indispensáveis para eficácia do controle externo e para assegurar regularidade à realização da receita e da despesa;

II - acompanhar a execução de programas de trabalho e do orçamento;

III - avaliar os resultados alcançados pelos administradores e verificar a execução dos contratos.

O Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, no art. 6º, determinou que:

Art. 6º As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais:

[...]

V - Controle.

Entretanto, a Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988, art. 74, ampliou a atuação do controle interno ao determinar que os poderes Legislativo e Judiciário também deveriam controlar internamente seus atos administrativos:

Art. 74 Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

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.

Há, também, o controle social ou popular exercido pelos próprios cidadãos, seja individualmente ou por meio de Instituições (ONG's, sindicatos, etc.), fortalecido pela Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, a qual tem por diretrizes:

Art. 3 Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

V - desenvolvimento do controle social da administração pública. (grifo nosso)

Previsto, também, no art. 6º, do Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005:

Art. 6 Poderão participar, voluntariamente, das ações do GESPÚBLICA pessoas e organizações, públicas ou privadas.

Desta forma, observa-se uma evolução nos processos de controle que, além de abranger as questões da legalidade e formalidade, passou a preocupar-se com a avaliação de resultados nos aspectos da eficiência e eficácia da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração pública federal, além da inserção do cidadão nas execuções das políticas públicas, não somente como usuário dos serviços, mas também como coautor nos processos de elaboração.

Em 1994, a Medida Provisória nº 480, criou a Secretaria Federal de Controle Interno, priorizando as ações preventivas mediante a observância dos princípios da economicidade, eficiência e eficácia em detrimento da legalidade e da formalidade. Entretanto, somente com a reforma gerencial de 1995, por meio do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do estado/PDRAE, a administração pública iniciou uma gestão voltada para a efetividade dos resultados, buscando melhorar a qualidade dos serviços prestados, ampliar a participação social e definir o cidadão com beneficiário atendendo às suas necessidades. A partir daí, o controle voltou-se para o monitoramento dos resultados das ações governamentais, verificando se os objetivos estavam sendo atingidos.

2.3 Metodologia

Para a construção deste artigo foi adotada a abordagem qualitativa de pesquisa, contemplando análises bibliográficas e documentais. A pesquisa bibliográfica priorizou os conceitos aplicáveis ao planejamento estratégico e ao controle interno. Também foi analisada a Instituição e sua funcionalidade no âmbito da Administração Pública e os resultados das atividades desenvolvidas no exercício de 2012 consubstanciadas no Relatório de Gestão.

3 SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL

3.1 Controladoria-Geral da União/CGU

A Controladoria-Geral da União (CGU) é o órgão do Governo Federal responsável por assessorar diretamente o Presidente da República em 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, conforme definido na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, art. 17:

Art. 17 À Controladoria-Geral da União compete 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.

A CGU deverá, também, supervisionar os órgãos que compõem o Sistema de Controle Interno e o Sistema de Correição e das unidades de Ouvidoria do Poder Executivo Federal, prestando a orientação normativa necessária, por meio das Secretarias Internas do órgão, a saber: i) Secretaria Federal de Controle Interno/SFC; ii) Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas/SPCI; iii) Corregedoria-Geral da União/CGU; e iv) Ouvidoria-Geral da União.

3.2 Secretaria Federal de Controle Interno/SFCI

No âmbito do Poder Executivo Federal, compete a Secretaria Federal de Controle Interno – SFCI atuar juntamente com os gestores públicos, por meio de ações de controle, que visem apurar a regular aplicação dos recursos públicos repassados pelo Poder Executivo aos órgãos da Administração Pública e Entes Federados (Estados, Municípios e Distrito Federal). A lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, no art. 20, define as finalidades da SFCI:

Art. 20 O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal tem as seguintes finalidades:

- 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 nas entidades da

- Administração Pública 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.

A Portaria n° 570, de 11 de maio de 2007, que aprovou o Regimento Interno da Controladoria-Geral da União, no art. 26, define as competências da SFCI, ampliando as atribuições da Unidade:

Art. 26 À Secretaria Federal de Controle Interno - SFCI compete:

- I - exercer as atividades de órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal;
- II - propor ao Ministro de Estado a normatização, a sistematização e a padronização dos procedimentos operacionais dos órgãos e das unidades integrantes do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal;
- III - coordenar as atividades que exijam ações integradas na área de controle interno dos órgãos e das unidades do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal;
- IV - auxiliar o Ministro de Estado na supervisão técnica das atividades desempenhadas pelos órgãos e pelas unidades integrantes do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal;
- V - prestar subsídios ao Ministro de Estado na verificação da consistência dos dados contidos no relatório de gestão fiscal, conforme disposto no art. 54 da Lei Complementar n° 101, de 4 de maio de 2000;
- VI - auxiliar o Ministro de Estado na elaboração da prestação de contas anual do Presidente da República, a ser encaminhada ao Congresso Nacional, nos termos do disposto no art. 84, inciso XXIV, da Constituição;
- VII - exercer o controle das operações de crédito, avais, garantias, direitos e haveres da União;**
- VIII - avaliar o desempenho e supervisionar a consolidação dos planos de trabalho das unidades de auditoria interna das entidades da Administração Pública Federal indireta;
- IX - verificar a observância dos limites e das condições para a realização de operações de crédito e inscrição em restos a pagar;
- X - verificar e avaliar a adoção de medidas para a adequação da despesa total com pessoal ao limite de que tratam os artigos 22 e 23 da Lei Complementar n° 101, de 2000;
- XI - verificar a adoção de providências para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos limites de que trata o art. 31 da Lei Complementar n° 101, de 2000;
- XII - verificar a destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em conta as restrições constitucionais e as da Lei Complementar n° 101, de 2000;
- XIII - avaliar o cumprimento das metas estabelecidas no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias;**
- XIV - avaliar a execução dos orçamentos da União;**
- XV - fiscalizar e avaliar a execução dos programas de governo, inclusive ações descentralizadas realizadas à conta de recursos oriundos dos orçamentos da União, quanto ao nível de execução das metas e dos objetivos estabelecidos e à qualidade do gerenciamento;
- XVI - fornecer informações sobre a situação físico-financeira dos projetos e das atividades constantes dos orçamentos da União;
- XVII - realizar atividades de auditoria sobre a gestão dos recursos públicos federais sob a responsabilidade de órgãos e entidades públicos e privados, bem como sobre a aplicação de subvenções e renúncia de receitas;**

XVIII - realizar atividades de auditoria e fiscalização nos sistemas contábil, financeiro, orçamentário, de pessoal, de recursos externos e demais sistemas administrativos e operacionais;

XIX - manter atualizado o cadastro de gestores públicos federais para fins de prestação de contas ao Tribunal de Contas da União;

XX - apurar, em articulação com a CRG e com a SPCI, os atos ou fatos inquinados de ilegalidade ou irregularidade, praticados por agentes públicos ou privados na utilização de recursos públicos federais;

XXI - encaminhar à CRG ou à SPCI, quando do desenvolvimento de auditorias e fiscalizações, informações de casos graves com suspeitas de fraudes, corrupção, improbidade administrativa ou atos lesivos ao erário que possam merecer tratamento correccional ou investigação de inteligência;

XXII - determinar a instauração de tomadas de contas especiais e promover o seu registro para fins de acompanhamento;

XXIII - zelar pela observância do disposto no art. 29 da Lei n° 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, supervisionando e coordenando a atualização e manutenção dos dados e dos registros pertinentes;

XXIV - propor capacitação e treinamento nas áreas de controle, auditoria e fiscalização, de acordo com a política de recursos humanos da CGU, sob a orientação do Secretário-Executivo e promover a sua realização, quando for o caso, em articulação com as áreas competentes;

XXV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional;

XXVI - apurar, por meio de ações de controle, quando for o caso, as denúncias e outras demandas externas que lhe forem encaminhadas pelo Secretário-Executivo, efetuando o registro e o controle dos seus resultados; e

XXVII - realizar outras atividades correlatas. (grifos nossos)

O monitoramento e acompanhamento da gestão dos administradores públicos federais são realizados por meio da aplicação de duas técnicas de controle, a saber:

- Auditoria: visa avaliar a gestão pública, pelos processos e resultados gerenciais, e a aplicação de recursos públicos por entes públicos e privados, com vistas a comprovar a legalidade e legitimidade dos atos e fatos administrativos e garantir resultados operacionais, conforme a Seção II, do capítulo VI, do Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, aprovado pela Instrução Normativa n° 01, de 06 de abril de 2001:

1. A auditoria é o conjunto de técnicas que visa avaliar a gestão pública, pelos processos e resultados gerenciais, e a aplicação de recursos públicos por entidades de direito público e privado, mediante a confrontação entre uma situação encontrada com um determinado critério técnico, operacional ou legal. Trata-se de uma importante técnica de controle do Estado na busca da melhor alocação de seus recursos, não só atuando para corrigir os desperdícios, a improbidade, a negligência e a omissão e, principalmente, antecipando-se a essas ocorrências, buscando garantir os resultados pretendidos, além de destacar os impactos e benefícios sociais advindos.

- Fiscalização: permite avaliar as execuções de políticas públicas pelo produto, atuando sobre os resultados efetivos dos programas do governo federal, por meio de aplicação de procedimentos que permitam o exame dos atos da administração pública. (Seção III, do capítulo VI, do Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal)

A SFCI apresenta 4 (quatro) linhas de atuação:

i) Avaliação da Execução de Programas de Governo – atuação focada no acompanhamento, mediante visitas “in loco”, da utilização dos recursos transferidos pelo Governo Federal aos Estados e Municípios. A seleção dos entes a serem fiscalizados é realizada por meio de Sorteios Públicos em parceria com a Caixa Econômica Federal. Após a definição dos municípios são definidos os escopos de cada área a ser fiscalizada, por meio da seleção de amostra aleatórias e/ou probabilística.

ii) Avaliação da Gestão dos Administradores – realizada com vistas a comprovar o atendimento dos gestores públicos ao princípio da legalidade, bem como avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal. As avaliações podem ser realizadas por meio da Auditoria Anual de Contas, Auditoria de Acompanhamento Permanente da Gestão, Auditorias nos Contratos e Financiamentos Externos e nos Projetos de Cooperação Técnica Internacional, Tomadas de Contas Especiais, Monitoramento dos Gastos de Pessoal, Prestação de Contas do Presidente da República e Relatório de Gestão Fiscal.

iii) Ações Investigativas - trabalhos especiais, mediante a implantação de processos, procedimentos e instrumentais específicos, oriundos de demandas de outros órgãos públicos e realizados em parceria, as quais propiciam condições para o desenvolvimento de ações com enfoque centralizado no combate à corrupção, podendo ser realizados por meio de auditorias ou demandas especiais e demandas externas.

iv) Orientação Preventiva aos Gestores Públicos – ação voltada para o fortalecimento da gestão pública mediante a realização de programas de capacitação, elaboração de cartilhas e manuais que orientam os gestores públicos na gerência pública.

Entretanto, para que as atividades finalísticas da Unidade sejam executadas em consonância aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, prudência e eficiência, a SFCI deve planejar as ações de controle de forma a obter resultados efetivos e fidedignos.

Quando da elaboração do planejamento estratégico, ou de qualquer outro instrumento de normatização e orientação das atividades, a Secretaria deverá observar os elementos definidos pelo COSO – *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (Comitê das Organizações Patrocinadoras) de forma que a execução e os resultados das ações sejam efetivos, quais sejam:

a) Ambiente de controle – permiti identificar o grau de comprometimento da gestão (gerencial e operacional) e dos recursos na execução dos controles preventivos e/ou detectivos.

O estudo do ambiente de controle permite verificar se as ações e metas previstas no planejamento poderão ser executadas e atingidas, respectivamente, com os recursos disponíveis (normas, pessoal, prazos).

b) Avaliação dos riscos – identificação dos atos e fatos internos/externos que possam afetar direta ou indiretamente a atuação da SFCI, decorrentes de alterações normativas e/ou operacionais, rotatividade de pessoal, reestruturações e novos sistemas de informação, negligência dos servidores, conluio, além daqueles riscos não perceptíveis;

c) Atividade de controle – podem ser detectivas ou preventivas e quando realizadas permitem reduzir e/ou administrar os riscos;

d) Informação e comunicação – obtenção e divulgação das normas, processos e políticas de pessoal aplicadas na Secretaria de modo a manter o pessoal informado e atualizado das atividades exercidas; e

e) Monitoramento – acompanhamento permanente dos resultados da Unidade, podendo adotar indicadores que permitam medir a efetividade das ações, substituindo/modificando as improdutivas e melhorando as produtivas.

O monitoramento permanente possibilita a revisão/adequação das ações planejadas durante a sua execução favorecendo o atingimento das metas.

Devem ser observados, ainda, os princípios do controle interno, que possibilitem:

i) a redução de erros, desperdícios ou atos ilícitos (segregação de função);

ii) a identificação de trabalhos em que haja proporcionalidade entre a relevância e o custo (custo do controle x benefício);

iii) apuração de responsabilidade através da delegação de tarefas definidas em normativos (fixação de responsabilidade);

iv) disponibilização das normas e procedimentos na intranet (manualização das rotinas internas);

v) prevenção de conluios que possam resultar em práticas corruptas/subornos (rodízio de pessoal); e

vi) implantação de política de capacitação permanente com vistas a atualizar conhecimentos e motivar os servidores (pessoal qualificado e treinado).

Salienta-se que, em virtude da abrangência de recursos federais a serem auditados, é importante observar a materialidade, criticidade e relevância dos programas avaliados, com

vistas a reduzir a probabilidade de erros e possibilitar que as políticas públicas de maior impacto social sejam permanentemente fiscalizadas.

Os normativos internos e externos elaborados devem:

- definir os objetivos que englobem análises dos ambientes internos e externos, permitindo a adoção de medidas com vistas a sanar ou reduzir o impacto de interferências na execução das atividades;
- qualificar os processos e sistemas operacionais e gerenciais, buscando integrá-los de forma a consolidar as informações, inclusive com as demais Unidades da CGU;
- buscar parcerias com organizações internacionais na área de controle interno, com vistas a permutar conhecimentos e experiências;
- formar grupos de trabalho voltados para elaboração e/ou atualização de manuais e rotinas internas de forma a padronizar os documentos produzidos;
- desenvolver indicadores de desempenho (processos, insumos e resultados) que possibilitem acompanhar a qualidade dos trabalhos, favorecendo a implantação de boas práticas e o atendimento do PAM;
- implantar ações de controle com foco em resultados, buscando avaliar se a execução das políticas públicas estão proporcionando resultados efetivos junto à sociedade; e
- divulgar os trabalhos realizados através da definição dos documentos que podem ser disponibilizados ao cidadão, permitindo-o exercer o controle social.

Deve-se, também, prever a implantação de ações direcionadas para a gestão de pessoas, haja vista que, a percepção do auditor no ambiente de trabalho e sua relação com colegas, subordinados e chefias é reflexo do nível de satisfação com as atividades exercidas, influenciando diretamente na qualidade dos trabalhos.

Segundo Chiavenato (2011, p.139)

CLIMA ORGANIZACIONAL é a qualidade do ambiente psicológico de uma organização. Pode ser positivo e favorável (quando receptivo e agradável) ou negativo e desfavorável (quando é frio e desagradável).

3.3 O Planejamento Estratégico nas Ações de Controle da SFCI

Conforme Relatório de Gestão da CGU, foram realizadas 10.123 ações de controle (auditorias e fiscalizações) pela SFCI durante o exercício de 2012, resultando em benefícios financeiros no montante de R\$ 2.3 bilhões de reais. Dentre as ações de controle executadas, cita-se: i) realização de Auditoria Anual de Contas em 550 órgãos e entidades do Executivo

Federal; ii) acompanhamento de 868 unidades jurisdicionadas com foco nos seguintes temas: análise preventiva de editais; acompanhamento das determinações e recomendações do controle externo e interno; regularidade das transferências voluntárias, das renúncias tributárias e das compras (incluindo as sustentáveis e por meio do uso do CPGF); iii) acompanhamento de 47 operações de crédito externo e projetos de cooperação técnica internacional; iv) mais de 1.600 processos de Tomadas de Contas Especiais/TCE auditados, dos quais a grande maioria foi certificada e encaminhada ao TCU para julgamento, representando um retorno potencial aos cofres do Tesouro da ordem de R\$ 1,4 bilhão; v) análise de 105 mil atos de pessoal (aposentadoria, pensão e admissão); vi) apuração de aproximadamente 680 denúncias de cidadãos ou da imprensa e representações do Ministério Público, Polícia Federal, parlamentares e outras autoridades, onde foram fiscalizados mais de 280 municípios; e iv) fiscalização de 84 Municípios, envolvendo um montante estimado de recursos em valores superiores a R\$ 1,36 bilhão.

No âmbito das Unidades do Poder Executivo Federal, foram capacitados 13.448 servidores nas áreas de Licitações e Contratos, Transferências Voluntárias, Prestações de Contas e Aposentadorias e Pensões. As capacitações, à distância ou presenciais, foram ministradas aos servidores da Secretaria e aos gestores públicos federais.

A adoção de políticas de capacitação e a realização de treinamentos, inclusive em parceria com outras organizações nacionais e internacionais, possibilita: i) a elaboração de relatórios técnicos e fidedignos; ii) o controle prioritariamente qualitativo; iii) análises críticas dos documentos e situações e não apenas o registro da informação; iv) a distribuição das tarefas igualmente, evitando sobrecarga de trabalho; e v) a permanência no órgão, reduzindo a evasão de pessoal.

Informa-se, também, que a Instituição possuía um quantitativo total de 2.366 servidores efetivos da carreira em 2012, sendo que, aproximadamente 72%¹ exercem as atividades na SFCI.

Desta forma, correlacionando-se o volume de recursos fiscalizados, a quantidade de Unidades Gestoras auditadas, capacitações realizadas e a força de trabalho disponível dificilmente a Secretaria conseguiria exercer as suas atividades como Unidade do Controle Interno sem um planejamento prévio e amplo, considerando-se os riscos envolvidos principalmente na emissão de certificados acerca da regularidade ou não da gestão pública,

¹ Esse percentual poderá ser inferior aos 72% considerando-se os servidores que não participaram das ações de controle (fiscalizações e auditorias), exercendo atividades administrativas.

que podem, após o encaminhamento ao Tribunal de Contas da União, incorrer na exoneração/demissão de servidores públicos.

Também, os trabalhos exercidos conjuntamente com outros órgãos no âmbito do controle (MPF, PF, TCU), exigem uma organização e disciplina para que a obtenção de informações atenda às necessidades de todos os envolvidos, ou seja, deve haver uma integração entre os objetivos específicos de cada Órgão para que os resultados dos trabalhos sejam efetivos. Isso não seria possível sem uma estrutura de planejamento interno em cada Instituição.

Entre os instrumentos de planejamento adotados pela CGU, abrangendo o Órgão na sua estrutura macro, cita-se: i) o Plano de Integridade Institucional/PII que define os objetivos estratégicos, missão, visão e valores do Órgão por um período de 3 anos; ii) o Plano de Ações e Metas/PAM que determina as ações, metas e prazos de cada Unidade Interna do Órgão, correlacionados com o PII; e iii) a Portaria de Metas que define as atividades continuadas a serem executadas.

Apesar de não haver um planejamento estratégico, formal e individualizado, no âmbito da SFCI, para o exercício das suas atribuições a Secretaria utiliza-se de Manuais, Procedimentos, Ordens de Serviço e Orientações nas quais consta a operacionalização que deverá ser aplicada nas fiscalizações e auditorias junto às Unidades Gestoras e, simultaneamente, atender ao Plano de Integridade Institucional.

Por meio da Instrução Normativa nº 01, de 06 de abril de 2001, foi instituído o Manual do Sistema de Controle Interno que consiste no normativo de orientação das atividades de controle interno para os Órgãos e Unidades de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

No Capítulo III, o referido Manual define como deverá ser realizado o planejamento das ações de controle. Ou seja, é um instrumento que permite a SFCI organizar as atividades previstas no PAM considerando-se os riscos, perceptíveis ou não, programando uma “margem” de segurança.

O Manual também permite que, quando da elaboração do PAM, as ações, metas e prazos propostos para o exercício sejam coerentes com a estrutura disponibilizada no âmbito da Unidade, conforme Capítulo VIII, Seção I, Item 7, da supracitada Instrução Normativa:

7. Para bem desempenharem suas funções, os Órgãos e Unidades de Controle Interno do Poder Executivo Federal **deverão dotar-se dos recursos materiais, tecnológicos e organizacionais indispensáveis à execução de suas atividades**, tais como:

I. manuais/roteiros de procedimentos – conjunto de procedimentos já devidamente testado de modo a servir de padrão.

II. legislação e normas básicas aplicáveis nos exames - trata-se da legislação utilizada nos programas e ações dos gestores e visa auxiliar os servidores do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal no exercício de suas atividades.

III. computação eletrônica de dados – os Órgãos e Unidades de Controle Interno do Poder Executivo Federal devem utilizar de todos os recursos tecnológicos disponíveis na área de informática, tais como sistemas, acesso a Internet, redes locais, a fim de otimizarem suas ações e tornarem mais eficaz o processo de consolidação de informações e transmissão dos resultados produzidos.

IV. equipamentos em geral – os Órgãos e Unidades de Controle Interno do Poder Executivo Federal devem estar providos dos equipamentos necessários ao desempenho de sua missão tais como: câmara fotográfica, filmadora, trena, computadores de mesa e portáteis, veículos, dentre outros insumos relevantes. (grifo nosso)

Percebe-se que o referido item elenca os elementos indispensáveis à execução das atividades de controle interno, que formalizados ou não, possibilitam à Unidade planejar suas atividades de forma a obter a efetividade nos resultados, não havendo a obrigatoriedade de elaborar-se um planejamento estratégico formal.

Ao definir os critérios para a realização das fiscalizações e auditorias no âmbito do Poder Executivo Federal, o Manual possibilita que os programas/ações constantes do Plano Plurianual/PPA e na Lei Orçamentária Anual/LOA sejam analisados com base em critérios objetivos, seja quando da seleção das amostras (criticidade, materialidade e relevância), seja na definição das competências dos agentes envolvidos nas atividades de controle (SFCl, Órgãos, Unidades Gestoras).

Os demais instrumentos utilizados (procedimentos, ordens de serviço e orientações) são elaborados internamente pela Unidade tendo como norteadores o Manual e as Normas Legais aplicáveis ao contexto que será analisado (licitações e contratos, pessoal, bens patrimoniais, etc.). Esses instrumentos são permanentemente revisados e/ou alterados de forma a atender a legislação vigente (PPA, LOA, LRF, etc.), adequar-se aos sistemas de informação utilizados internos ou externos (p.ex. SIOP, COMPRASNET, etc), atender as demandas de outros órgãos e as sociais (p.ex. denúncias, consultas) e equilibrar-se com o contingente de pessoal disponível para os trabalhos.

4 CONCLUSÃO

O planejamento estratégico, formal ou não, possibilita um amplo conhecimento da estrutura organizacional da unidade, de forma que as ações e metas definidas estejam associadas a sua missão, visão e objetivos.

Nas instituições responsáveis por exercer o controle interno na Administração Pública, a importância do planejamento amplia-se, em virtude da responsabilidade de prestar contas quanto a legalidade e legitimidade dos atos e fatos administrativos e dos resultados alcançados.

A Secretaria Federal de Controle Interno é a unidade responsável por avaliar as ações de governo e acompanhar a aplicação dos recursos transferidos aos órgãos que compõem o Poder Executivo Federal, por meio da realização de auditorias e fiscalizações, de forma a identificar e apurar possíveis práticas ilegais, decorrentes da inobservância dos normativos legais.

Em virtude do montante de recursos que compete à SFCI fiscalizar e o reduzido quadro funcional disponível, é imprescindível que os instrumentos que orientem a execução das atividades da Unidade estejam estruturados e formalizados de forma a possibilitar: i) a integração dos trabalhos e a divulgação dos resultados; ii) definição das responsabilizações funcionais; iii) transparência nos trabalhos e resultados produzidos; e iv) integração dos sistemas, reduzindo os riscos decorrentes de erros ou fraudes, inclusive com outros órgãos da Administração Pública.

Desta forma, não é necessário formalizar um plano estratégico específico no âmbito da SFCI, visto que os instrumentos disponíveis (e indispensáveis) permitem que as atividades de responsabilidade da unidade sejam organizadas de forma a possibilitar o atendimento das suas finalidades e competências legais, conforme art. 20, da Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001.

ABSTRACT

This study aims to demonstrate the importance of strategic planning activities of the Federal Internal Control as a unit responsible for monitoring the use of public funds under the Federal Executive Branch, as well as transferred to other Federated loved, in order to verify the correctness the implementation of government actions and use of resources. Work bothered to research texts and publications related to the subject allowing an analysis of the evolution of strategic planning in public administration from the Federal Constitution of 1937, when he ordered the creation of an Administrative Department for the purpose of studying the structure of government and deploy processes that allow the professionalization government that over the years has been incurring continuous improvement culminating in Managerial Reform 1995, in which the public administration directed its activities in the search for effective results through the implementation of actions to improve public services and outsourcing activities not typical of state. Thus, it was concluded that the strategic planning, tacit or formal, it is necessary to all Government agencies, including those responsible to check and verify the effectiveness of public policies, through monitoring and tracking the implementation of government actions defined in Multi-Year Plan and its effectiveness with the assistance of the public interest.

Keywords: Strategic Planning, Internal Control.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 6022: **Artigos**. Rio de Janeiro.

_____. NBR 6023: **Informação e documentação – Referências – Elaboração**. Rio de Janeiro. 2002.

_____. NBR 6024: **Informação e documentação – Numeração progressiva das seções de um documento escrito - Apresentação**. Rio de Janeiro. 2003.

_____. NBR 6028: **Informação e documentação – Resumo – Apresentação**. Rio de Janeiro. 2003.

_____. NBR 10520: **Informação e documentação – Citações em documentos – Apresentação**. Rio de Janeiro. 2002

BRASIL, **Lei Complementar n° 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.

_____. **Decreto n° 5.378**, de 23 de fevereiro de 2005, Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, e dá outras providências.

_____. **Decreto n° 3.591**, de 6 de setembro de 2000. Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e dá outras providências.

_____. **Decreto-Lei n° 200**, de 25 de fevereiro de 1967, Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

_____. **Instrução Normativa n° 01**, de 6 de abril de 2001, Define diretrizes, princípios, conceitos e aprova normas técnicas para a atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

_____. **Lei n° 10.180**, de 6 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.

_____. **Lei n° 10.683**, de 28 de maio de 2003, Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.

_____. **Lei n° 12.527**, de 18 de novembro de 2011, Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no

11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

_____. **Medida Provisória nº 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.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, Câmara da Reforma do Estado**, 1985.

_____. **Portaria nº 570**, de 11 de maio de 2007. Aprova o Regimento Interno da Controladoria-Geral da União

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual do Direito Administrativo**. 17. ed. Rio de Janeiro: Lumis Juris, 2007.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração nos novos tempos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2010.

_____. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. 8. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2011.

CONGRESSO NACIONAL. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 29.4.2013.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/>>. Acesso em: 23.4.2013.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/RelatGestao/Arquivos/relatorio_gestao_cgu_2012.pdf> Acesso em: 25.6.2013.

CURADO, Isabela Baleeiro. SOUZA, Marina Elisabeth Vaz. MADEIRA, Elenice Yamaguishi. **Diretrizes para citações e Referências**. 4ª Ed. São Paulo: FGV-SP, 2007.

MATUS, C. **Política, Planejamento e Governo**. Brasília: Editora IPEA, 1993.

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2007.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Disponível em: <<http://www.servidor.gov.br/>>. Acesso em: 3.5.2013.