



**CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
MBA EM GOVERNANÇA LEGISLATIVA**

Guilherme Brügger D'Amato

**Governança orçamentária como instrumento de gestão e autonomia dos servidores: uma
mudança cultural.**

Projeto de Intervenção

**Brasília
2017**

Guilherme Brügger D’Amato

Governança orçamentária como instrumento de gestão e autonomia dos servidores: uma mudança cultural.

Projeto de Intervenção

Projeto de Intervenção apresentado como requisito parcial para aprovação no MBA em Governança Legislativa, do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor.

Orientador: Thiago Lopes Carneiro

Brasília

2017

BRÜGGER D'AMATO, G. **Governança orçamentária como instrumento de gestão e autonomia dos servidores**: uma mudança cultural. 2017. 52 f. Projeto de Intervenção (MBA em Governança Legislativa). Brasília: Câmara dos Deputados, 2017.

Resumo Executivo

A proposta de intervenção busca aperfeiçoar o processo de execução orçamentária na Câmara dos Deputados, por meio de maior autonomia dos servidores não-gerentes. É revisada a teoria da burocracia, as reformas da administração pública e os princípios de governança que levaram ao cenário atual. Ouvidos cinco servidores de diferentes unidades administrativas, propõe-se uma mudança cultural por meio de um projeto de três a sete meses de duração, cujas entregas visam delimitar a responsabilidade dos servidores em cada etapa do processo e capacitá-los para desempenhá-las. Conclui-se que a transparência das informações relativas ao orçamento e a descentralização do poder de decisão são fundamentais para a execução tempestiva dos processos de aquisição e contratação e que a disparidade de valores entre a estimativa feita no momento do planejamento do orçamento e o custo real do objeto é percebida pelos servidores indagados como a principal causa do fracasso nos processos licitatórios.

“Cultura come estratégia no café da manhã.”

Peter Drucker

SUMÁRIO

1 SUSTENTAÇÃO TEÓRICA.....	7
1.1 Contextualização.....	7
1.2 O orçamento como ferramenta de gestão.....	8
1.3 Efetividade da governança nos processos de trabalho.....	9
1.4 A cultura do personalismo	11
2 <i>BUSINESS CASE</i>	16
2.1 Entrevistas: um Diagnóstico Preliminar	16
2.1.1 Perfil dos participantes	16
2.1.2 Método	17
2.1.3 Resultados das entrevistas	17
2.1.4 Conclusão	20
2.2 Situação atual da execução orçamentária	22
2.3 O Plano Anual de Compras e Contratações.....	24
2.4 Boas práticas da governança orçamentária	27
2.5 Gestão estratégica na Câmara dos Deputados	28
2.6 Proposta de projeto de intervenção	31
3 PLANO DE GERENCIAMENTO DO PROJETO	34
3.1 Escopo.....	34
3.1.1 Objetivo.....	34
3.1.2 Objetivos específicos.....	34
3.1.3 Entregas.....	35
3.1.4 Estrutura Analítica do Projeto	36
3.2 Não Escopo	36
3.3 Cronograma	37
3.4 Custos.....	38
3.5 Qualidade	38

3.6 Recursos humanos	39
3.7 Comunicações	40
3.8 Riscos.....	41
3.9 Aquisições.....	42
3.10 Partes interessadas	42
3.11 Continuidade das ações implementadas	43
4 CONCLUSÃO	43
5 REFERÊNCIAS	45
APÊNDICE I – Roteiro das perguntas para as entrevistas com os servidores.....	49
ANEXO I – Notícia sobre a posse do Diretor-Geral em 17/6/2015.....	52

1 SUSTENTAÇÃO TEÓRICA

1.1 Contextualização

A Câmara dos Deputados tem passado por transformações motivadas pela participação popular. Segundo dados da Polícia Militar do Distrito Federal, em junho de 2013, até quarenta mil manifestantes chegaram a ocupar a esplanada dos ministérios, em frente ao Congresso Nacional (PASSARINHO, 2013). A pauta que motivou os protestos incluía o combate à corrupção, a reforma política, maior transparência nos gastos públicos e o repúdio à PEC 37, proposta de emenda à Constituição Federal que limita a atuação do Ministério Público na investigação de crimes (CARNEIRO, 2014).

A sociedade tem cobrado mais transparência e eficiência no uso de recursos do Orçamento da União. Exemplos disso são as deliberações na Câmara dos Deputados acerca do processo de *impeachment* de Dilma Rousseff (BRASIL, 2015), as denúncias contra o presidente Michel Temer (BRASIL, 2017a, 2017b) e a Emenda Constitucional 95, que limita os gastos públicos durante 20 anos a partir de 2017 (BRASIL, 2016a).

Com a popularização do acesso à Internet e o surgimento de mecanismos de interação como as redes sociais, a população brasileira tem instrumentos para deixar clara sua opinião com relação ao que espera da administração pública e de seus representantes no Poder Legislativo. Atualmente, os conceitos de participação popular e deliberação são essenciais à discussão sobre a renovação da democracia (MATOS, 2013, p.79).

A Lei nº 12.527 de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), e os portais de transparência ampliam a motivação dos movimentos populares, que exigem melhor gestão dos recursos públicos, com efetivo controle de gastos e geração de resultados. A LAI aplica-se a órgãos públicos e a entidades privadas que recebam recursos públicos diretamente do orçamento ou por qualquer forma de convênio e contém dispositivos que visam fomentar a cultura da transparência e do controle social na administração pública (BRASIL, 2011a).

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Nº 101 de 2000) obriga o gestor público dos três poderes, em todas as esferas, a aplicar práticas de gestão de receitas e despesas pautadas no planejamento e na transparência (BRASIL, 2000).

Com base nas disposições legais e nos estímulos da sociedade, a Câmara dos Deputados busca aperfeiçoar sua gestão orçamentária, tendo criado recentemente o Comitê Diretivo de Gestão Orçamentária e Financeira (BRASIL, 2017c) e o DataCâmara (BRASIL, 2016b).

O objetivo do projeto de intervenção proposto neste trabalho é tornar o processo de execução orçamentária nas contratações tempestivo por meio de uma mudança de cultura, de maior autonomia dos servidores em detrimento da centralização das decisões. Essa cultura se consolida sobre as estruturas de governança da Câmara dos Deputados e sobre a transparência no orçamento.

1.2 O orçamento como ferramenta de gestão

No cenário apresentado, a celeridade dos processos de trabalho que apoiam a tomada de decisão é fundamental para uma gestão eficiente. A governança orçamentária mostra-se apropriada aos atuais desafios da gestão pública brasileira, em especial quanto aos propósitos de consolidação fiscal e busca de maior qualidade do gasto público (BIJOS, 2014, p.6).

Já consagrado como ferramenta de gestão, o Orçamento baliza as ações do gestor público constantemente. A elaboração do Orçamento deve estar vinculada ao planejamento estratégico da organização e alinhado às suas prioridades de médio prazo (OCDE, 2015, p.6). Dessa forma é possível verificar se seus objetivos não extrapolam o limite disponível de recursos captados, preocupação descrita expressamente na Lei de Responsabilidade Fiscal, que determina que “a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas” (BRASIL, 2000).

Por meio da vinculação do Orçamento ao planejamento estratégico também é possível detectar ociosidade e falhas na gestão ou nos processos de trabalho, em caso de uso reduzido de recursos orçamentários em ações planejadas. Esse é um ponto que merece especial atenção desde a publicação da Emenda Constitucional nº 95, que estabelece limites individualizados para as

despesas primárias equivalentes, a partir de 2018, “ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA” (BRASIL, 2016a).

1.3 Efetividade da governança nos processos de trabalho

De acordo com Matos (2013, p.24), a palavra governança é um neologismo traduzido do termo da língua inglesa “***governance***”, “uma substantivação do verbo ‘*to govern*’, que significa ‘governar, conduzir o Estado’”. Porém, a utilização atual da palavra rechaça seu significado de simples sinônimo de governo e “pode ser caracterizada como uma nova forma de governar” que implica uma maior participação das partes interessadas no governo e, portanto, maior transparência. A governança pública vai além da gestão eficaz e eficiente. Constitui um modelo de resolução de problemas diferente do simples controle da legalidade imposto pela burocracia. De fato, “A governança [...] pode ser entendida como uma alternativa para a gestão baseada na hierarquia” (MATOS, 2013, p.90).

Em relação à hierarquia como estrutura de controle, Mintzberg (2003, p.112) assim define a centralização em termos de poder sobre a tomada de decisão na organização:

Quando todo o poder para a tomada de decisão situa-se em um único ponto da organização – afinal, nas mãos de uma pessoa –, sugerimos uma estrutura centralizada. Na extensão em que o poder está disperso entre muitas pessoas, sugerimos a estrutura descentralizada.

Ainda que a centralização seja apontada como o meio mais seguro de coordenar a tomada de decisão, a descentralização é necessária porque nem todas as decisões podem ser entendidas por apenas uma pessoa. Há que se considerar os diferentes aspectos culturais existentes (MINTZBERG, 2003, p.113).

Na Câmara dos Deputados, esses aspectos representam, por exemplo, as diferentes visões e necessidades de cada área – administrativa, legislativa e política – em sua atuação diária. Não obstante a existência de comitês estratégicos e temáticos na estrutura de governança da Câmara, as decisões sobre o início de diversas ações que implicam gastos, ainda que canceladas por um ou vários desses colegiados, é tomada por uma alta autoridade. Exemplo disso são as grandes obras.

Mesmo que haja i) consenso entre servidores e deputados sobre a necessidade de mais espaço físico, ii) estudo do Departamento Técnico recomendando a ampliação acompanhado de anteprojeto demonstrando a viabilidade econômica, iii) recursos aprovados e disponíveis para obras de grande vulto, um servidor não tomará a decisão de começar a construção de um novo anexo sem a aprovação do que considera a “autoridade competente”, neste caso, o primeiro-secretário ou o presidente da Mesa Diretora.

Portanto, o modelo de hierarquia da Câmara dos Deputados, fortemente embasado em sua cultura organizacional, centraliza suas decisões no topo do organograma. Este trabalho menciona características de estruturas descentralizadas que podem ser benéficas na tentativa de atenuar as consequências do cenário observado.

Em sentido bastante amplo, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) define que os mecanismos da **boa governança** incluem instituições transparentes e democráticas, assim como serviços públicos eficientes e eficazes. Segundo esta organização:

Os processos de governança referem-se à qualidade da participação necessária para garantir que as prioridades políticas, sociais e econômicas são baseadas em amplo consenso na sociedade e que a voz dos excluídos [...] é ouvida na tomada de decisões. (PNUD, 2014, p.4, tradução nossa)

No documento *Governance for Sustainable Development*, o PNUD identifica nove características da boa governança. São elas: participação, Estado de direito, transparência, receptividade, orientação de consenso, equidade, eficácia e eficiência, prestação de contas e visão estratégica. Com base nesta lista, Matos (2013, p.40) conclui que maior transparência e participação contribuem para a legitimidade da tomada de decisões.

O poder sobre a etapa inicial de um processo de trabalho significa certo poder sobre todo o processo. Esse poder, ou autoridade formal, está na estrutura de linha da organização. A delegação desse poder na cadeia de autoridade abaixo, ou descentralização vertical, é feita a partir dos gerentes da cúpula estratégica para os gerentes dos escalões inferiores. Por outro lado, a descentralização horizontal ocorre quando há delegação de poder dos gerentes aos não-gerentes (MINTZBERG, 2003, p.118-123).

Para Senge (2001), a forma como as organizações funcionam deriva da forma de pensar e interagir das pessoas que as compõem. Apenas mudando a forma de pensar das pessoas é possível

mudar políticas e práticas consolidadas, ou seja, as estruturas de seus modelos mentais, entendidos como suas imagens internas sobre o funcionamento do mundo, que limitam suas formas de pensar e agir. É preciso uma mudança de mentalidade, de ver as partes para ver o todo, e a disciplina para fazer isso é o pensamento sistêmico. Tal disciplina é fundamental no momento em que há uma enorme complexidade gerada pelo excesso de informações que as organizações produzem e precisam consumir nos processos decisórios.

Considerando que tal necessidade de mudança de mentalidade não é algo comumente observado nas organizações públicas brasileiras, além do grande volume de informações disponíveis, os gerentes têm dificuldade em delegar ou tornar realidade a descentralização horizontal, pois, por força da própria centralização, eles estão mais bem informados que as pessoas para as quais eles devem delegar as tarefas. No entanto, o gerente recebe a informação de forma oral e a mantém armazenada apenas em sua memória. Dessa forma, a transmissão dos detalhes necessários à tomada de decisão tomaria muito tempo, de modo que o gerente decide que é mais simples tomar a decisão ele próprio do que a delegar a alguém (MINTZBERG, 2013, p.122, tradução nossa).

O maior risco nessa abordagem é do vazamento de informações sensíveis. No entanto, este risco é mitigado nas organizações públicas, uma vez que, com raras exceções listadas na Lei de Acesso à Informação, os dados públicos não possuem caráter sigiloso. Mais uma vez, resta claro que a descentralização e a transparência, presentes na base de todas as estruturas de governança estudadas, são a solução para muitos dos problemas da gestão pública.

1.4 A cultura do personalismo

O Brasil adota como sistema de governo o presidencialismo, onde uma só pessoa, o presidente, acumula as funções de chefe de governo e de chefe de Estado. A figura do presidente está presente em todas as esferas dos três poderes, não apenas no Executivo.

Em seus textos “*Democracy: presidential or parliamentary. Does it make a difference?*” e “*The Perils of Presidentialism*”, Linz (1985, 1990, tradução nossa) defende que há poucas chances

de o presidencialismo sustentar uma democracia estável e tece duras críticas a este sistema que coloca demasiado poder nas mãos de uma só pessoa, relacionando-o à personalização do poder pelo presidente. Ainda sobre isto, em seu trabalho “Executivo e Legislativo no Brasil Pós-Constituinte”, Moraes (2001) discorre sobre a separação de poderes e o conflito gerado pelo presidencialismo – entenda-se, a concentração de poder e prerrogativa de legislar do presidente da república – com o legislativo. Ela conclui que, na jovem democracia brasileira

estão presentes, combinados, pelo menos dois componentes perversos, a saber: uma grande distância entre as normas formais e o funcionamento da maioria das instituições políticas; o particularismo como uma instituição política dominante. O segundo componente – o particularismo – refere-se aos vários tipos de relações não universalistas, desde as relações particularistas hierárquicas, como a patronagem e o nepotismo, os favores e jeitinhos, até as ações que, do ponto de vista das normas jurídicas vigentes, seriam consideradas corruptas. (MORAES, 2001, p.50)

Na Câmara dos Deputados, além do presidente da Mesa Diretora, há um presidente para cada comissão permanente ou temporária. Apesar de o cargo de Diretor-Geral ser de livre provimento, Câmara (2009, p.637) pontua que “na organização da administração pública brasileira os cargos de direção são providos exclusivamente mediante indicação” e sugere uma relação forte entre a indicação e as habilidades políticas daqueles que são designados. De acordo com o art. 19, V do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, é atribuição do primeiro-secretário “dar posse ao Diretor-Geral da Câmara e ao Secretário-Geral da Mesa” (BRASIL, 2011b). Este dispositivo apoia o entendimento firmado por Câmara, também corroborado pela relevância dada aos eventos de posse do cargo de Diretor-Geral, que comumente contam com a presença de diversas autoridades, inclusive do presidente da Câmara (conforme exemplificado no Anexo).

A Câmara faz uso de comitês estratégicos e temáticos em sua estrutura de governança. Além dos presidentes dos colegiados já mencionados, cada comitê também conta com um presidente. No caso de todos os comitês estratégicos, o presidente é o Diretor-Geral, o que reflete a tendência da Casa à centralização do poder decisório no topo da hierarquia formal, mesmo nos casos em que há um colegiado constituído.

Um dos conceitos de cultura que nos permite analisar melhor a realidade da centralização na Câmara dos Deputados é aquele formulado por Tylor (1920), que o define da seguinte forma:

tomado em seu amplo sentido etnográfico, é este todo complexo que inclui conhecimentos, crenças, arte, moral, leis, costumes ou qualquer outra capacidade ou hábitos adquiridos pelo homem como membro de uma sociedade (TYLOR, 1920, p.1, tradução nossa).

Complementarmente, o Guia de Conhecimentos em Gerenciamento de Projetos (PMBok) (PMI, 2014) define os “ativos de processos organizacionais” como fatores ambientais relacionados, entre outras coisas, à **cultura** e às políticas da organização. Encaixa-se nessa definição, portanto, o conceito de cultura formulado por Tylor, no qual os costumes e hábitos dos colaboradores enquanto membros da organização formam o comportamento da organização em si. Uma evidência de que a cultura organizacional influencia sobremaneira nos projetos é o fato de que os “ativos de processos organizacionais” são recomendados por aquele guia de conhecimentos como entradas para 38 de seus 47 processos de gerenciamento de projetos.

Com efeito, a cultura de uma organização se reflete na comunicação entre seus membros, elemento fundamental para o funcionamento da organização como uma unidade coesa. Harari (2017) busca explicar a capacidade do ser humano de se organizar em grupos de milhares ou milhões de pessoas. Segundo seu estudo, outros animais não conseguem manter a estabilidade da ordem social em grupos de mais de cinquenta indivíduos. Os seres humanos, no entanto, possuem instintos sociais que possibilitam a construção de amizades e hierarquias. Sugere que a ficção é o fator que permite que tais construções sejam possíveis. Escreve que “um pelotão de 30 soldados ou mesmo uma companhia de cem soldados podem funcionar muito bem com base em relações íntimas”. Porém, defende que há um limite para que um grupo reconheça naturalmente a autoridade formal de um de seus integrantes, ou seja, que grupos de até cento e cinquenta pessoas podem funcionar bem com base apenas em relações interpessoais, enquanto grupos superiores a este número necessitam de estruturas fictícias formais de controle.

Observação semelhante é feita por Mintzberg (2003), no domínio da comunicação organizacional. Segundo ele, as maneiras pelas quais as organizações coordenam seu trabalho podem ser explicadas por cinco mecanismos distintos. Um deles é o **ajustamento mútuo**, que pressupõe o simples processo de comunicação informal entre os indivíduos como forma de obtenção da coordenação efetiva do trabalho. Neste arranjo, o controle do trabalho está nas mãos dos operadores. Conclui que este modelo só é viável em organizações com poucas pessoas.

A partir de cinco ou seis funcionários, a coordenação do trabalho passa a ser possível através de outro mecanismo, a **supervisão direta**. Desta forma uma pessoa é responsável pelo trabalho das outras, transmitindo informações e controlando os resultados de suas ações (MINTZBERG, 2003). Apesar de parecer um número modesto, um conjunto de seis elementos

gera trinta arranjos possíveis quando combinados dois a dois sem repetição (A6,2). Isso significa que são necessárias trinta conversas entre subgrupos de duas pessoas para que todos estejam a par de uma simples instrução.

Em seu art. 37, a Constituição Federal de 1988 determina que a administração pública obedecerá, entre outros, aos princípios da impessoalidade e da eficiência. Tais princípios, contudo, não determinam o grau de descentralização da tomada de decisão nas organizações, importante fator para o sucesso da governança.

A teoria da burocracia formulada por Weber (COHN, 2003) também dá ênfase ao princípio da eficiência, expresso no art. 37 da Constituição Federal de 1988. Segundo aquele autor, a burocracia impõe autoridade hierárquica, uma estrutura abstrata que se encaixa como elemento ficcional usado para coesão de um grupo, conforme descrito por Harari (2017). Na burocracia, para todo subordinado há sempre um superior e todas as ações são vinculadas por normas e preceitos legais.

Segundo Bresser-Pereira (1996), a reforma da administração pública brasileira de 1995, baseada na proposta de administração pública gerencial, foi uma resposta à crise da administração pública burocrática, implantada em 1936 com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Tal crise foi desencadeada em virtude da contaminação da administração burocrática pelo patrimonialismo, ainda que a reforma de 1936 tenha ocorrido justamente como resposta à administração patrimonialista das monarquias absolutas. Para aquele autor, “a administração burocrática é lenta, cara, auto-referida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos”. No entanto, Bresser-Pereira pontua que, em 1938, após ser criada a primeira autarquia, surge o primeiro sinal de administração pública gerencial, trazendo a ideia da descentralização dos serviços públicos da administração indireta como forma de não seguir os requisitos burocráticos da administração direta. Apesar disso, escreve que “a Constituição de 1988 ignorou completamente as novas orientações da administração pública” e sacramentou “uma administração pública arcaica, burocrática ao extremo [...] altamente centralizada, hierárquica e rígida”.

Ainda em 1967, mas já na mesma linha da reforma da administração pública gerencial de 1995, o Decreto-Lei nº 200 de 1967 determina que

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

I - Planejamento.

II - Coordenação.

III - **Descentralização.**

IV - **Delegação de Competência.**

V - Controle.(sic)

(BRASIL, 1967, grifo nosso)

Este Decreto-Lei traz um capítulo inteiramente dedicado a cada um destes princípios fundamentais. O art. 10 trata da descentralização da administração pública e o art.11 aponta a delegação de competência como forma de descentralização, a fim de dar celeridade à tomada de decisão.

Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

(...)

§ 2º Em cada órgão da Administração Federal, os serviços que compõem a estrutura central de direção devem permanecer liberados das rotinas de execução e **das tarefas de mera formalização de atos administrativos**, para que possam concentrar-se nas atividades de planejamento, supervisão, coordenação e controle.

(...)

Art. 11. A delegação de competência será utilizada como instrumento de descentralização administrativa, com o objetivo de assegurar **maior rapidez e objetividade às decisões**, situando-as na proximidade dos fatos, pessoas ou problemas a atender. (BRASIL, 1967, grifo nosso)

Observa-se, portanto, que houve preocupação em promover a reforma da administração pública no sentido de dar maior autonomia aos servidores no tocante às decisões baseadas em normas já estabelecidas pelo Direito Administrativo.

Não obstante ter abolido o nefasto patrimonialismo, a reforma que propôs a administração pública burocrática no Brasil não logrou êxito em afastar a figura do “rei”, o soberano que domina as decisões importantes. O mesmo efeito é observado na reforma seguinte, a despeito da tentativa da administração pública de acompanhar o ritmo de abertura, participação e transparência das organizações privadas. Nem mesmo as estruturas da moderna governança pública, com colegiados para debate e compartilhamento de responsabilidade na tomada de decisão, parecem ser capazes de evitar, no caso concreto, a centralização tão combatida na doutrina e nas normas jurídicas.

2 BUSINESS CASE

2.1 Entrevistas: um diagnóstico preliminar

Com o objetivo de avaliar a situação corrente sob a ótica dos servidores envolvidos na execução orçamentária, foi conduzida uma pesquisa qualitativa com os atores das fases iniciais dos processos de aquisição e contratação.

A pesquisa visa identificar junto aos servidores o domínio dos conhecimentos necessários à execução orçamentária, sua experiência prática, a percepção sobre sua autonomia no processo e a facilidade de acesso à informação. Além disso, abre espaço para que os servidores participantes exponham as dificuldades que percebem e contribuam com sugestões para aperfeiçoamento do processo. O que se espera obter a partir dessas informações é a compreensão dos principais problemas relacionados à execução orçamentária durante os processos de aquisição.

Os resultados e a conclusão da pesquisa são usados para elaborar a proposta de projeto de intervenção, identificando o formato adequado de apresentação das informações do orçamento para os servidores e o processo de trabalho com maior fluidez e que lhes confere maior grau de autonomia.

As etapas da pesquisa são descritas a seguir, além dos achados e da conclusão.

2.1.1 Perfil dos participantes

Entrevistaram-se cinco servidores do quadro efetivo (três do sexo masculino e duas do sexo feminino) envolvidos em processos de aquisição e contratação, no planejamento orçamentário, na elaboração do portfólio de projetos e na execução de projetos de grande porte, assim entendidos como projetos onde há previsão de gasto de recursos superior a R\$ 1.000.000,00. Selecionaram-se servidores cuja atuação em tais processos se dá ainda nos estágios iniciais, ou seja, eles iniciam a execução orçamentária assim que são informados da decisão que acaba de ser tomada sobre o uso de recursos do orçamento.

Todos os participantes têm pelo menos cinco anos no cargo na Câmara dos Deputados e quatro dos cinco participantes ocupam função comissionada de nível FC-1. Foram ouvidos servidores da Diretoria Administrativa (DIRAD), do Centro de Informática (CENIN) e do Departamento de Material e Patrimônio (DEMAP).

2.1.2 Método

O instrumento utilizado para coleta de dados da pesquisa é um roteiro semiestruturado, com as perguntas detalhadas no Apêndice. Cada pergunta visa aferir um resultado específico, ou apenas colher a impressão do entrevistado sobre o tópico pesquisado. Pretende-se, com isso, avaliar a validade das respostas, porém sem interferir na opinião do servidor acerca do tópico em questão.

2.1.3 Resultados das entrevistas

Relatam-se a seguir os resultados das entrevistas, consolidados a partir de todas as respostas obtidas. Os resultados observados são relacionados às perguntas correspondentes. As entrevistas foram realizadas no mês de outubro de 2017.

1) Em quantos processos para aquisição ou contratação você atua por ano, em média?

Observou-se que os respondentes participam em média de dois processos de aquisição ou contratação por ano. Por este motivo, nenhum dos resultados obtidos foi descartado. Os processos aos quais os servidores se referiram foram para aquisições ou contratações que envolviam valores superiores a R\$ 1.000.000,00, sendo estes considerados processos de execução complexa.

2) Você sabe qual é o volume de recursos disponível para investimento no seu departamento e qual é a destinação desses recursos?

Apenas um servidor respondeu que tem conhecimento do volume de recursos disponível para investimento no seu departamento, pois tem acesso irrestrito ao SIORC e domina suas funcionalidades, já que trabalha na equipe que desenvolveu e mantém o sistema. As outras quatro respostas foram negativas.

Três servidores têm a percepção de que a informação contida no SIORC está desatualizada e não é confiável. Um dos servidores entrevistados afirmou que simplesmente envia o processo de aquisição ou contratação a outra área, responsável por preencher esta informação, ou aguarda o diretor do departamento sinalizar positivamente sobre a existência de recursos. Houve a afirmação, por parte de um dos respondentes, de que os recursos necessários acabam aparecendo de alguma forma, quando a aquisição ou contratação é considerada importante para a autoridade hierárquica superior.

3) Como essa informação chega até você?

À exceção do servidor que tem acesso irrestrito ao SIORC, todos os demais servidores informaram que a informação vem do chefe imediato, do diretor do departamento ou de outro servidor responsável por operar o Sistema de Orçamento.

4) Como é decidido o início do processo de aquisição ou contratação? Você decide com base nos recursos disponíveis ou aguarda o chefe mandar fazer?

As respostas a esta pergunta demonstram que todos os servidores esperam o chefe imediato ou o diretor do departamento emitir a ordem para iniciar o processo. Um dos respondentes pontuou que algumas áreas apresentam maior transparência e celeridade na execução dos processos de aquisição e manutenção, o que – na opinião daquele servidor – seria um sinal de maior maturidade daquela área. Segundo sua observação, áreas com este grau de maturidade tendem a iniciar os processos com base em projetos já planejados e constantes do portfólio, sem a necessidade de uma autorização formal por uma instância superior.

Um dos entrevistados informou que, algumas vezes, o processo não é iniciado pelo servidor responsável nem mesmo quando o diretor do departamento manda que seja, sob a argumentação

de que o próprio diretor não tem conhecimento sobre a disponibilidade de recursos ou não pode garantir que estes serão disponibilizados. Neste caso, o servidor não inicia o processo por considerar que seria mera perda de tempo, sem possibilidade de gerar qualquer resultado.

5) O que dá errado na execução do investimento? Há diferença entre processos de valores altos e baixos?

Uma pergunta aberta tende a receber uma diversidade de respostas. No entanto, não foi o que se observou durante a execução da pesquisa. A diferença entre o valor planejado para a aquisição ou contratação no orçamento do exercício anterior, baseado no valor estimado do objeto, e os valores reais praticados pelo mercado no momento da licitação foi apontada por todos os respondentes como a maior causa de fracasso no processo. Um dos respondentes atribuiu essa disparidade de valores ao baixo conhecimento de negócio e falta de clareza do objeto adquirido por parte das pessoas envolvidas na elaboração do orçamento anual e plurianual, que podem não ser as mesmas pessoas que participam do desenvolvimento dos estudos técnicos preliminares.

Outros fatores apontados para o insucesso do processo foram o prazo exíguo para a execução, a perda das lições aprendidas durante o processo e falta de interesse de servidores extremamente técnicos para lidarem com questões legais complexas do orçamento.

Entretanto, três respondentes reconheceram que, nos processos com menor montante de recursos orçamentários envolvidos, a execução é mais fácil e há facilidade de iniciar o processo a qualquer momento, sem depender de ordem do chefe ou do diretor. Segundo os entrevistados, nestes casos é mais fácil conseguir sobras de orçamento no último trimestre do ano.

6) Você acha que algo precisa mudar nesse processo? O quê?

A realização de uma estimativa mais realista do valor das aquisições no momento do planejamento do orçamento foi apontada por todos os respondentes como a principal sugestão de mudança no processo de execução orçamentária. As respostas convergem para o consenso de que a instrução da estimativa deve ser mais bem elaborada, detalhando o valor para cada item da

aquisição. Houve manifestações no sentido de criar um guia de boas práticas ou um procedimento formal para este detalhamento, visando minimizar o erro na estimativa de custo, quando da elaboração do orçamento.

Os entrevistados também sugeriram a formação dos servidores no processo de execução orçamentária através do programa Programa de Educação Continuada (PEC) Gestão. Desta forma seria possível capacitar melhor os servidores, estimulando o pensamento sistêmico nas aquisições, considerando os objetivos estratégicos de médio prazo, as informações do orçamento e o Plano Anual de Compras e Contratações.

2.1.4 Conclusão

Os servidores entrevistados demonstraram que nem mesmo necessitam da informação sobre a disponibilidade de recursos do orçamento no momento de iniciar o processo de aquisição ou contratação. Esta percepção baseia-se no fato de que o início do processo é comandado por um superior hierárquico que detém aquela informação, ou que crê que os recursos estarão disponíveis em algum momento antes do fim do exercício anual. Este foi o procedimento padrão observado, apesar de caracterizar-se como um distanciamento da transparência e da descentralização, apresentadas anteriormente como boas práticas da governança.

Os servidores que apenas acompanham processos de aquisição e contratação, mas não participam diretamente da elaboração de especificações e documentos obrigatórios parecem não considerar esta informação importante, desde que, de alguma forma, os recursos sejam disponibilizados.

Entre os entrevistados a ausência de autonomia para determinar o início da execução orçamentária é patente. No entanto, não parece haver entre os respondentes preocupação com o cenário descrito. As decisões tomadas a partir de eventos determinados formalmente pelas estruturas de governança, como a priorização de um projeto do portfólio por um comitê, são tratadas como indícios de maior desenvolvimento da área responsável. Ainda que haja estruturas formais de governança instituídas na Câmara dos Deputados, a boa governança é percebida pelos

servidores entrevistados como característica de áreas com maior grau de maturidade. Alcançar tal grau de desenvolvimento é um objetivo a ser perseguido por este projeto de intervenção, ainda que signifique apenas uma mudança cultural.

Por outro lado, quando a instância superior responsável pela decisão demonstra não ter certeza sobre a disponibilidade de recursos orçamentários, os servidores não executam seu trabalho tempestivamente, trazendo atrasos à execução. Portanto, é necessário que se dê transparência às informações da disponibilidade de recursos de forma célere, de modo que o servidor não-gerente encontre os subsídios do orçamento que, em conjunto com as demais etapas do planejamento, conduzam-no à decisão de iniciar o processo de execução orçamentária, da forma como ocorre com os processos de aquisição ou contratação que envolvem montantes menores.

A exiguidade do prazo para executar a aquisição ou contratação também foi apontada como um problema que pode levar o processo a não obter êxito. Apesar de estar relacionada com a possível lentidão das etapas legais obrigatórias do processo de licitação, esta percepção corrobora a importância de a informação orçamentária ser disponibilizada tempestivamente aos servidores, já que o prazo é reduzido pelo fato de que os processos são iniciados tardiamente durante o ano.

Apesar de as evidências pesquisadas, fundamentadas pelas ideias de Mintzberg (2015) em relação à descentralização, apontarem para a centralização do poder decisório como o principal entrave à autonomia dos servidores não-gerentes, esses servidores atribuem a si mesmos a ausência de tal prerrogativa. Creem que lhes falta capacidade para desempenharem seu papel de gestores da coisa pública. A hierarquia formal, estrutura de poder que favorece a centralização da tomada de decisão e obscurece a informação, não é percebida pelos servidores como tal, mas sim como falta de conhecimento deles próprios sobre as etapas da execução orçamentária.

Por fim, a homogeneidade das respostas sugere que é possível realizar uma pesquisa quantitativa sobre o mesmo tema, ampliando assim a representatividade da amostra de servidores e obtendo uma informação estatisticamente fundamentada. No entanto, seria necessário estabelecer critérios de controle mais rígidos, de forma a garantir que as respostas válidas sejam somente aquelas dadas por servidores que participam das etapas iniciais dos processos de aquisição e contratação.

2.2 Situação atual da execução orçamentária

A imposição prematura aos gestores de uma atmosfera pessimista em relação ao orçamento anual resultou, no ano de 2016, em cortes intempestivos de serviços necessários ao bom funcionamento da Câmara dos Deputados. Pode-se citar como exemplos, contratos de mão de obra para serviços do Departamento Técnico (Detec) e contratos de suporte para soluções de Tecnologia da Informação (TI) do Centro de Informática (Cenin).

Para aquele ano, a previsão orçamentária correspondia a todo o valor previsto para o ano anterior (2015), acrescido do percentual mínimo necessário para cobrir a desvalorização causada pela inflação anual que, de acordo com o IPCA, foi de 10,67% em 2015 (OLIVEIRA, 2016). No entanto, não só o reajuste dos recursos no percentual estimado não ocorreu, como foi imposto um contingenciamento pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF). Os recursos destinados originalmente aos investimentos foram então direcionados às despesas de custeio, a fim de honrar os contratos vigentes, especialmente aqueles cujo objeto era mão de obra terceirizada. Foram rescindidos contratos ainda passíveis de renovação, cujos objetos eram a prestação de serviços não indispensáveis, usando como critério de decisão unicamente a economia alcançada. Exemplos disto foram a supressão do contrato do Centro de Informática para suporte à plataforma tecnológica do CamaraNet e redução do nível de serviço de suporte a bancos de dados Oracle.

A desistência da execução de contratos antes do esgotamento de seu prazo legal é danosa para a administração pública. Deve-se observar que os procedimentos licitatórios, dos quais nascem os contratos, são bastante custosos, e esse custo irrecuperável se reverte em prejuízo, tanto maior quanto mais cedo um contrato é cancelado. À medida que novos recursos são disponibilizados, são realizadas novas licitações para restituir a prestação dos serviços, ampliando assim os custos.

Ademais, a redução forçada dos investimentos em 100% gera, a longo prazo, sucateamento de toda a infraestrutura que suporta os trabalhos legislativos, além das demais áreas administrativas. Como exemplo, é possível citar a substituição tempestiva dos computadores de mesa (*desktops*) e portáteis (*notebooks*). Ainda que não haja política formal do Centro de Informática neste sentido, o entendimento pacificado pelo TCU no processo TC 013.673/2009-0, que trata da aquisição de microcomputadores, é que estes equipamentos têm um ciclo de vida de

quatro anos. Em resumo, após este prazo, a evolução tecnológica dos sistemas (*software*) torna os equipamentos obsoletos e lentos. Soma-se a isso o fim do período de garantia, que força a substituição de peças avulsas, serviço que não é prestado atualmente pelo Cenin. O quadro é agravado por não haver maneira eficaz de executar processos licitatórios rápidos o suficiente para garantir a reposição de peças, sem causar prejuízo ao andamento dos trabalhos dos servidores afetados pela indisponibilidade de equipamentos.

Por outro lado, a baixa execução orçamentária gerada como efeito desta economia precoce e em descompasso com o planejamento anual e plurianual, é identificada tardiamente ao longo do exercício. Dessa forma, os processos licitatórios acumulam-se nos últimos meses do ano, quando há sinalização positiva da disponibilidade de recursos orçamentários. Isso afeta negativamente a rotina de trabalho dos órgãos da Câmara envolvidos nas aquisições, que são obrigados a trabalhar por mais horas por dia. Além disso, a qualidade dos processos licitatórios pode ser diminuída pela urgência com que tramitam.

Ainda no ano de 2015, a aquisição de 3.190 computadores de mesa (*desktops*), objeto do processo 143.717/2015, planejada no ano anterior, estimada no valor de R\$ 15.801.435,00 e para a qual havia recursos previstos no orçamento, foi decidida somente em meados do mês de outubro, por conta da imposição prematura de uma economia desnecessária. O Centro de Informática procedeu à confecção de um novo Termo de Referência a partir daquele momento, tendo executado a tarefa no exíguo prazo de uma semana. No entanto, dados os quesitos obrigatórios e prazos mínimos para o trâmite processual, não foi possível realizar o pregão e a adjudicação do objeto antes do fim do exercício, fazendo com que mais de R\$ 17.000.000,00 fossem devolvidos ao Tesouro por conta de sua não utilização.

2.3 O Plano Anual de Compras e Contratações

Desde a concepção do Plano Anual de Compras e Contratações (PACC) e sua implantação pela Diretoria Administrativa, a Câmara tenta consolidar a elaboração de um roteiro sistemático de planejamento e execução das aquisições capaz de responder de forma tempestiva às necessidades de cada unidade administrativa. O vínculo entre o Plano de Compras e o orçamento é feito através do Sistema de Orçamento (Siorc), que esse é gerido pelo Departamento de Finanças, Orçamento e Contabilidade (Defin); e do Sigmas, gerenciado pelo Departamento de Material e Patrimônio (Demap), em processos de trabalho separados.

O art. 2º da Portaria Nº 267 de 2016 DG elucida os conceitos de Documento de Oficialização de Demanda (DOD) e de Órgão Supridor, necessários ao entendimento do processo de trabalho da central de compras. O art. 4º da mesma Portaria estabelece o procedimento para que uma solicitação de aquisição seja incluída na minuta do Plano de Compras:

Art. 2º Para os efeitos desta Portaria, considera-se:

I - Documento de Oficialização de Demanda - DOD: pedido formal relativo ao objeto pretendido, que caracteriza uma demanda originada pelo Órgão Solicitante. Os documentos de oficialização de demanda podem ser de dois tipos:

a) DOD planejado: documento que oficializa uma demanda apresentada antes da consolidação do Plano Anual de Compras e Contratações;

b) DOD de exceção: documento que oficializa uma demanda apresentada posteriormente à consolidação do Plano Anual de Compras e Contratações;

(...)

IV - Órgão Supridor: o componente da estrutura administrativa da Câmara dos Deputados **responsável pelo planejamento e controle da execução orçamentária de materiais e serviços** que guardem relação com suas atividades, bem como pela centralização das demandas de aquisição ou de contratação desses objetos na Casa, conforme definido na Portaria-DG nº 192/2016;

(...)

Art. 4º Todo procedimento administrativo que importe despesa afeta à compra ou contratação deverá ser iniciado por meio de Documento de Oficialização de Demanda - DOD, contendo as seguintes informações:

(...)

V - **valor estimado;**

VI - **data desejada para a compra / contratação;**

(BRASIL, 2016, grifo nosso)

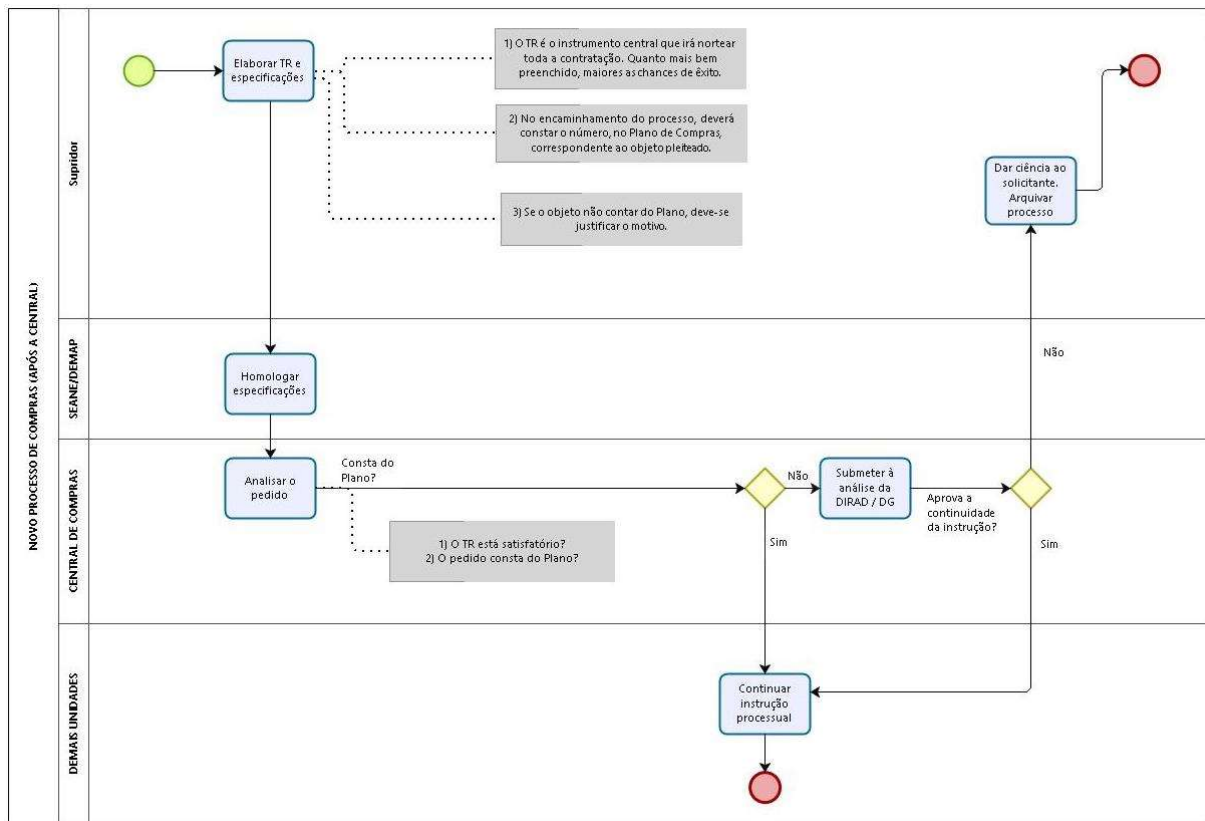
Percebe-se que a inclusão de uma demanda ao plano pressupõe que há previsão do objeto no orçamento, já que é indicado, no próprio documento, o valor estimado da aquisição ou contratação.

Como a vinculação entre as demandas aprovadas no Plano de Compras e a disponibilidade de orçamento é feita através da inserção do código SIORC correspondente a cada item do plano, é possível concluir que, assim como ocorre com o planejamento estratégico, a elaboração do Plano de Compras deve estar vinculada à elaboração do orçamento anual.

A vinculação vislumbrada não ocorreu no ano de 2017, pois a normatização do PACC só se concretizou nos últimos dias do ano de 2016, não havendo, antes deste fato, divisão clara da dotação orçamentária de cada departamento para os diferentes processos licitatórios. Com isso, o Plano de Compras, no ano de 2017, possui itens diferentes que compartilham o mesmo código SIORC, além de itens onde vários destes códigos aplicam-se a uma só aquisição. Isso dificulta o acompanhamento da execução orçamentária e a verificação da situação dos empenhos. Em 2018, espera-se resolver este problema, atribuindo exatamente um código SIORC a cada item do plano, determinando claramente a dotação orçamentária para cada aquisição.

O fluxo processual do Plano de Compras e Contratações (Figura 1) inicia-se com a elaboração do Termo de Referência e demais documentos de especificação pelo Órgão Supridor. No entanto, ainda que haja explícita referência à expressão “controle da execução orçamentária” no texto da Portaria de normatização do Plano de Compras que define o órgão supridor, o fluxo não prevê nenhuma etapa de avaliação da disponibilidade de recursos, antes ou durante a execução da aquisição. Não há qualquer menção ao evento que determina o início do processo, seja ele obrigatório ou tão somente discricionabilidade do gestor em qualquer nível hierárquico.

Figura 1 - Fluxo processual do Plano de Compras e Contratações



Fonte: <https://camaranet.camara.leg.br/web/plano-de-compras-e-contratacoes>. Acesso em: 13 out. 2017.

Como não há, no processo de trabalho, definição clara de responsabilidades no que tange ao começo do processo de aquisição – entenda-se uso de recursos orçamentários previstos, é possível concluir que o evento que determina o início do gasto advém de instruções do diretor do departamento ou de seus assessores, após consulta ao titular da diretoria à qual estão subordinados. Este fluxo demonstra que a tomada de decisão é centralizada, ou seja, de cima para baixo na hierarquia e bastante dependente do relacionamento interpessoal dos atores envolvidos no processo.

2.4 Boas práticas da governança orçamentária

Se compiladas de forma manual e registradas apenas em documentos físicos, as informações sobre a execução orçamentária não permanecem disponíveis para acesso e pesquisa, dificultando a comunicação e prejudicando a tomada de decisão nas diretorias e departamentos. Em cada uma dessas unidades, o gestor, não tolerando tomar decisões às cegas, comumente cria uma assessoria para busca e sistematização das informações, dando origem a atividades de controle que provavelmente se repetem em cada departamento, controlando informações semelhantes. Isto se converte em retrabalho e uso ineficiente de pessoal altamente qualificado do quadro efetivo.

O Acórdão do TCU Nº 948/2016 trata, em seu relatório, de

levantamento com o objetivo de comparar boas práticas orçamentárias estabelecidas por instituições internacionais, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), com as práticas adotadas pela Administração Pública Federal Brasileira. (BRASIL, 2016d)

O relatório, baseado nos dez princípios de boas práticas orçamentárias estabelecidas no documento **Recomendação da OCDE sobre Governança Orçamentária**, aponta para a importância da governança orçamentária na elaboração do Orçamento e em sua execução e acompanhamento, sendo este último, foco deste trabalho.

De acordo com o documento da OCDE, o orçamento é um contrato entre o cidadão e o Estado, determinando como será a entrega de serviços públicos. Quando realizado de forma correta, suporta, dentre outros, transparência, abertura e participação, considerados pilares da governança pública moderna (OCDE, 2015, p.1).

Entre os princípios de boa governança orçamentária elencados pela OCDE, merece destaque, em relação à proposta deste trabalho, o de “ativamente planejar, gerenciar e monitorar a execução do orçamento” (OCDE, 2015, p.9, tradução nossa). Estas ações devem ser feitas por meio do “controle e monitoramento prudentes dos desembolsos de caixa e de uma regulamentação clara das funções, responsabilidades e autorizações de cada instituição e pessoa responsável” (OCDE, 2015, p.9, tradução nossa).

Percebe-se, portanto, além da preocupação com o mau uso dos recursos, a importância de atribuir às pessoas envolvidas responsabilidade e autonomia, no termo em inglês “*accountability*”. Ou seja, é preciso deixar claro quem responde pela qualidade do gasto público.

2.5 Gestão estratégica na Câmara dos Deputados

A intervenção da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados na implantação da gestão estratégica está expressa no Ato da Mesa Nº 56 de 2009. O Ato determina em seu art. 2º *in verbis*

Art. 2º A gestão estratégica deverá basear-se em modelo que estabeleça as instâncias responsáveis por sua implementação e os mecanismos que garantam o planejamento, a execução e o controle de políticas e ações voltadas ao alcance dos objetivos e dos resultados desejados. (BRASIL, 2009a)

A Portaria Nº 233 de 2009 DG regulamenta o Ato da Mesa Nº 56 de 2009, estabelecendo o modelo de gestão estratégica adotado e criando as instâncias definidas no art. 2º daquele Ato:

Art. 2º O modelo de governança corporativa será implementado por meio das seguintes instâncias:

- I - Comitê de Gestão Estratégica - CGE;
- II - Comitês Setoriais de Gestão - CSG;
- III - Escritório Corporativo de Gestão Estratégica - ECGE;
- IV - Escritórios Setoriais de Gestão Estratégica - ESGE.

O art. 3º da mesma portaria estabelece, em seu parágrafo 1º, que “O trabalho do Comitê de Gestão Estratégica obedecerá a diretrizes da Mesa Diretora”. Toda a literatura citada até o presente momento propõe a abertura e a descentralização como fatores preponderantes da boa governança. Certamente a portaria que regulamenta a governança poderia ter como diretriz observar estes princípios, ou dar atenção de forma racional às necessidades da Câmara, uma vez que o Comitê de Gestão Estratégica é formado pelos titulares de suas diretorias, profundos conhecedores das questões estruturais da Casa. Talvez um direcionamento adequado fosse atender aos anseios do povo brasileiro, expressos na declaração de missão da Câmara: “**Representar o povo** brasileiro, elaborar leis e fiscalizar os atos da Administração Pública, com o propósito de **promover a democracia** e o desenvolvimento nacional com justiça social”. Ou ainda, “Consolidar-se como o

centro de **debates** dos grandes temas nacionais, moderno, **transparente e com ampla participação dos cidadãos**”, esta última, transcrição literal do texto de sua visão. No entanto, a norma literalmente optou por seguir as diretrizes da Mesa Diretora, cuja agenda, em última instância, é aquela do presidente. De fato, não apenas seguir as diretrizes da Mesa Diretora, mas **obedecer**, no estrito sentido lexical de submeter-se à vontade daquela. Novamente, uma opção clara pela centralização.

Da mesma forma, o parágrafo único do art. 8º da Portaria nº 233 de 2009 da DG estabelece que os Comitês Setoriais de Gestão “obedecerão a diretrizes emanadas do CGE”, criando uma hierarquia formal de comitês, em que todos submetem-se ao comitê principal, presidido pelo Diretor-Geral.

Ainda observando a importância dos comitês para a governança, com o propósito de supervisionar o planejamento e monitoramento da aquisição de bens e serviços e da gestão orçamentária e financeira, a Portaria Nº 16 de 2017 DG cria o Comitê Diretivo de Gestão Orçamentária e Financeira da Câmara dos Deputados, também presidido pelo Diretor-Geral (BRASIL, 2017c).

Visando à produção de informações que embasem a tomada de decisão, a Portaria 166 de 2016 DG, institui o DataCâmara, definido nesta como o “serviço de análise de dados para gestão da Câmara dos Deputados”, tendo entre suas atribuições “identificar, mapear, acessar, obter, organizar, descrever, analisar e interpretar dados gerenciais”, e “propor o desenvolvimento, a aquisição, a manutenção e a atualização de sistemas de armazenamento, gerenciamento e monitoramento de dados e informações a serem produzidas no cumprimento de suas atribuições”. Há, em curso, projeto do DataCâmara para produção de painéis de informações para tomada de decisão, a partir da aquisição, já realizada, de soluções de Tecnologia da Informação que suportem este propósito. No entanto, novamente observa-se a centralização da informação na figura do Diretor-Geral, pois o art. 3º da referida portaria determina que “Os boletins, relatórios e estudos realizados serão entregues prioritariamente ao Diretor-Geral ou quem ele determinar” (sic) (BRASIL, 2016b).

Ainda que a informação esteja amplamente disponível em meio eletrônico, há a preocupação quanto a seu correto consumo pelos diversos atores do processo de gestão

orçamentária, especialmente aqueles focados apenas nos processos de aquisição. É preciso nivelar o entendimento e o acesso à informação dos servidores a respeito do uso dos recursos orçamentários disponíveis. Assim como o diretor do Departamento Financeiro tem a visão de todo o orçamento da Câmara e de sua distribuição entre as unidades administrativas, o diretor de cada departamento conhece apenas a fração destinada à sua unidade.

O montante disponível para um departamento pode não corresponder ao previsto nos planos anual e plurianual para atender os investimentos e contratos de serviço continuado. Neste caso, o gestor determina a alocação com base no portfólio de projetos já priorizados pelos comitês temáticos e nas demandas de manutenção de contratos de cada área.

Na ponta onde ocorrerá a execução, o servidor responsável pela elaboração do Estudo Técnico Preliminar e do Termo de Referência aguarda a sinalização da existência de recursos para trabalhar na aquisição. Caso essa sinalização demore a ocorrer, o servidor pode não conseguir realizar a tempo o trabalho para o qual foi designado. Se não há recursos para a aquisição, não há motivo para investir tempo elaborando uma especificação que pode se tornar obsoleta em breve.

É possível que a previsão pessimista de falta de recursos tenha um peso muito grande no julgamento do especificador durante a elaboração do estudo técnico preliminar, tornando-o tendencioso a concluir que não seria produtivo investir seu tempo naquela contratação, mas sim em outro projeto.

Por outro lado, caso os recursos sejam liberados sem previsão tempestiva, pode não haver tempo hábil antes do fim do exercício para elaborar especificações com a qualidade necessária.

O quadro se agrava à medida em que a informação precisa transitar entre os diversos níveis hierárquicos da estrutura administrativa.

1. Cabe ao diretor ou a um assessor comunicar a priorização ao chefe da coordenação responsável pelo projeto que faz uso de recursos orçamentários.

2. O diretor da coordenação deve transmitir a informação ao chefe da seção encarregada da tarefa.

3. O chefe da seção então a transmite a tarefa ao servidor executor. Este servidor precisa ter condições de utilizar o sistema de informações orçamentárias (SIORC) para criar ou consultar os itens de previsão orçamentária pertinentes.

4. A depender do departamento, estas ações podem ser centralizadas em um único servidor ou área, fazendo com que o executor tenha que acionar mais um elo no canal de comunicação.

Nessa cadeia de comunicação, há muitos pontos onde a comunicação pode falhar, além de não haver um processo formal para realiza-la. Nesse cenário, discute-se se a transparência na alocação de recursos pode capacitar o executor a tomar a decisão de iniciar determinado processo de aquisição sem depender de uma ordem direta ou, ainda, ter autonomia para adequar de forma realista o objeto pretendido na aquisição ao orçamento disponível.

2.6 Proposta de projeto de intervenção

Conforme demonstrado neste trabalho, há base legal e benefícios que justificam a apresentação de uma proposta de projeto visando tornar o uso de informações atualizadas sobre execução orçamentária na Câmara dos Deputados um instrumento de gestão com autonomia em todos os níveis hierárquicos, principalmente para os não-gerentes.

A proposta baseia-se em um processo de trabalho que determina o início da execução orçamentária a partir da ciência da disponibilidade de recursos. Este processo antecede o fluxo do Plano de Compras e define claramente as responsabilidades de cada uma das partes envolvidas.

A iniciativa alinha-se com a estratégia da Casa, principalmente segundo a Diretriz 7 – Gestão – nas seguintes linhas de atuação:

- Aprimorar o processo decisório, a gestão de projetos, de processos e de riscos corporativos, e o uso de indicadores de desempenho.
- Melhorar a gestão e a disseminação de informações internas.
- Melhorar a eficiência administrativa e a utilização dos recursos.

A proposta de projeto de intervenção apresentada alinha-se com o modelo de governança da gestão estratégica da Câmara dos Deputados, pois reforça a participação dos servidores através dos comitês, principais estruturas descritas na Portaria nº 233 de 2009 DG. Além disso, reforça a autonomia dos gerentes de projeto.

De fato, toda a legislação necessária ao atingimento dos objetivos do projeto proposto já existe e está presente no dia a dia dos servidores. Os comitês estratégicos e setoriais proporcionam a participação multidisciplinar na seleção e priorização de iniciativas que virão a tornar-se projetos do portfólio. As Reuniões de Avaliação Estratégica (RAEs) permitem que as decisões sejam comunicadas e discutidas de forma transparente, abrindo espaço para o confronto de ideias. A metodologia de gerenciamento de projetos concede a autonomia necessária ao gerente de projetos para a tomada de decisão, respaldada pelas premissas determinadas por aqueles comitês para cada projeto. A Assessoria de Projetos e Gestão (APROGE) e os Escritórios Setoriais de Gestão Estratégica (ESGEs) oferecem apoio à governança e as ferramentas digitais disponíveis facilitam o trabalho do gerente de projetos.

A tentativa de impor uma nova norma para regular a matéria teria dois resultados possíveis, ambos danosos aos objetivos almejados. Por um lado, uma norma que cita apenas recomendações e não cria qualquer obrigação de ação para os servidores seria interpretada como inócua, servindo apenas como uma justificativa destes para transferir ao superior hierárquico a responsabilidade pela decisão de fazer. Por outro lado, uma norma que obrigue os servidores à ação teria efeito bastante nocivo, afastando pessoas bem qualificadas dos processos de aquisição e contratação. Neste caso, poderia haver o receio de que, ao menor sinal de possível descumprimento, a norma fosse usada contra eles como instrumento de perseguição, algo que se verifica em estruturas hierárquicas altamente centralizadas e polarizadas do serviço público. Portanto, este projeto de intervenção trata simplesmente de uma proposta de mudança cultural.

Por tratar-se de uma organização complexa e com diferentes necessidades, a depender da área – legislativa, política ou administrativa – o escopo do projeto proposto restringe-se à observação das necessidades dos servidores ligados à gestão de recursos orçamentários, especificamente aqueles que participam de processos de aquisição ou contratação, culminando na formatação da informação e capacitação para seu consumo por estes servidores, ainda que as

informações produzidas possam – e legalmente devam – ser disponibilizadas às demais áreas da Casa e à sociedade, por meio dos canais de transparência disponíveis.

A proposta apresentada visa produzir uma quantidade reduzida de artefatos, focados em apresentar as diversas estruturas de governança e disseminar a cultura do pensamento sistêmico. Embora possa parecer um objetivo deveras trivial, a apresentação na forma de um projeto reforça o interesse da Administração em patrocinar a mudança cultural por trás da proposta.

É certo que existem ainda estruturas de controle e níveis hierárquicos superiores de aprovação para o uso de recursos orçamentários, como a Diretoria-Geral e a Primeira-Secretaria da Mesa Diretora. Ainda que haja a expectativa de que o processo de trabalho e a capacitação ora propostos, o planejamento estratégico, a observância das políticas de governança e as decisões colegiadas tornem os gastos aderentes aos objetivos da organização, a mitigação do risco de veto por aqueles órgãos na alocação de recursos, por razões alheias ao aspecto estritamente técnico, está além do escopo deste trabalho.

3 PLANO DE GERENCIAMENTO DO PROJETO

3.1 Escopo

Elaboração de fluxo processual da etapa inicial da execução orçamentária em aquisições e contratações.

Consolidação das normas sobre governança e orçamento.

Capacitação de servidores no planejamento e execução orçamentária, nas normas de governança pertinentes e no uso do Sistema de Orçamento (SIORC).

3.1.1 Objetivo

Tornar o processo de execução orçamentária tempestivo por meio de uma mudança de cultura, de maior autonomia dos servidores em detrimento da centralização das decisões, consolidada sobre as estruturas de governança da Câmara dos Deputados e sobre a transparência no orçamento.

3.1.2 Objetivos específicos

- a) Determinar claramente as responsabilidades de cada uma das partes envolvidas no início do processo de execução orçamentária, por meio da implantação de um processo de trabalho simplificado anterior ao fluxo do Plano de Compras.
- b) Agregar informações necessárias para a governança orçamentária e sobre o orçamento disponíveis na legislação e no funcionamento cotidiano da Câmara, tornando-a acessível para a tomada de decisão.
- c) Reduzir a disparidade entre o orçamento planejado e o realizado, através da capacitação de servidores nos processos de planejamento e execução do orçamento, e do acesso tempestivo às informações orçamentárias.

3.1.3 Entregas

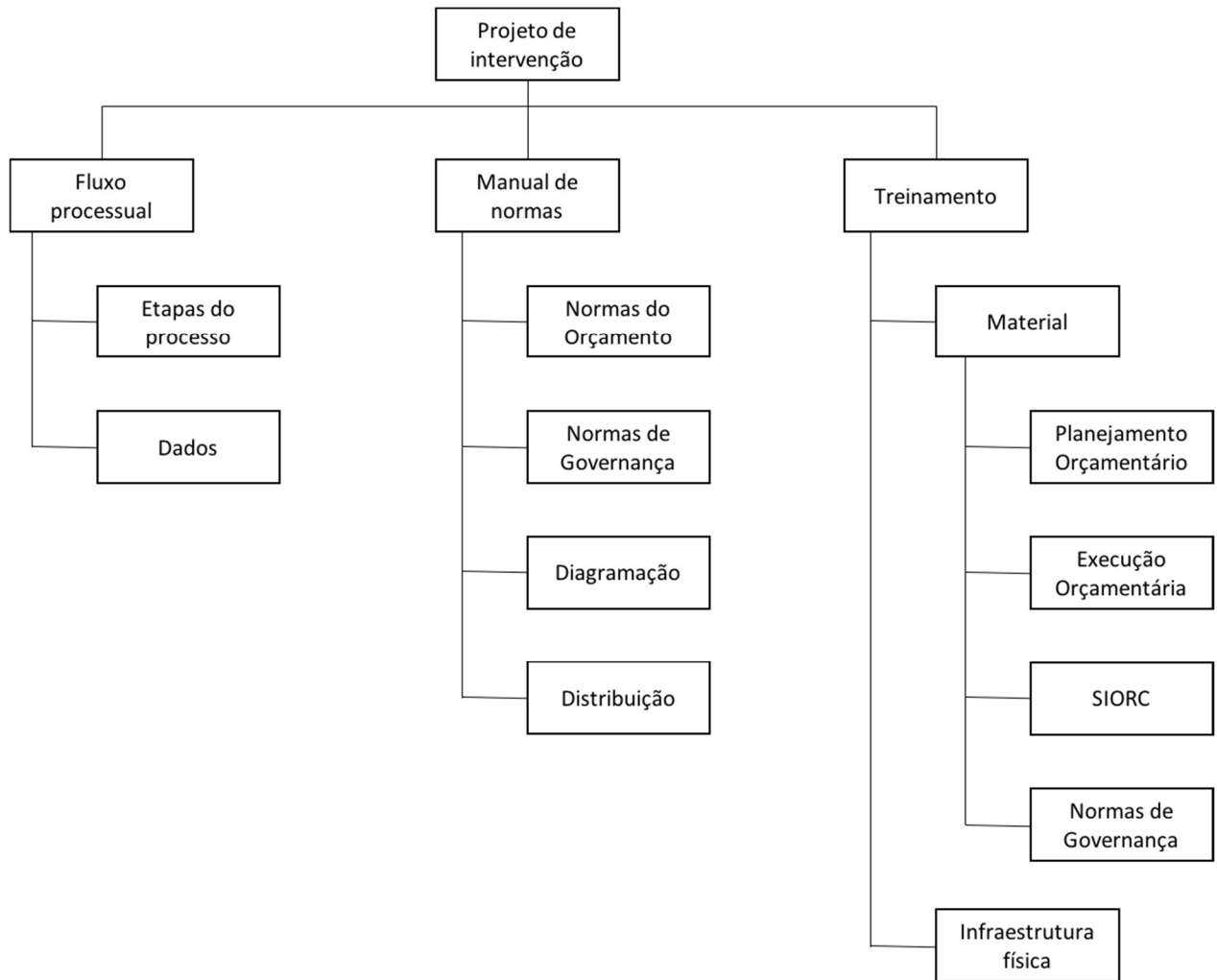
1. Mapeamento do fluxo processual da etapa inicial da execução orçamentária em aquisições e contratações: descreve as tarefas a serem realizadas antes das etapas já previstas no fluxo processual do Plano Anual de Compras e Contratações.

2. Manual de normas sobre governança e orçamento na Câmara dos Deputados: consolida todas as informações relevantes para a tomada de decisão durante o fluxo de execução orçamentária previsto na entrega 1.

3. Treinamento formal de servidores no planejamento e execução orçamentária, nas normas de governança pertinentes, conforme manual descrito na entrega 2, e no uso do Sistema de Orçamento (SIORC).

3.1.4 Estrutura analítica do projeto

Figura 2 - Estrutura analítica do projeto



Fonte: elaboração própria

3.2 Não Escopo

Não fazem parte do escopo do projeto:

1. Elaboração de norma específica para vinculação das ações propostas.
2. Criação de estruturas hierárquicas, comitês ou funções comissionadas para executar as atividades necessárias à consecução dos objetivos do projeto ou à continuidade de seus efeitos.
3. Desenvolvimento, aquisição ou customização de sistemas de informação.

3.3 Cronograma

A duração total do projeto está estimada em 65 dias úteis – aproximadamente três meses corridos – com base na disponibilidade de recursos humanos em número suficiente para executar em paralelo as atividades que não possuem outras atividades como predecessoras.

Caso esta premissa não possa ser cumprida, as atividades devem ser executadas de forma sequencial e a duração total do projeto pode chegar a sete meses.

Entregas	Entrega predecessora	Duração (dias úteis)
1 Fluxo Processual	-	8 dias
1.1 Determinar etapas do processo de trabalho	-	2 dias
1.2 Determinar dados usados em cada etapa do processo	1.1	4 dias
1.3 Modelar o processo usando a ferramenta Bizagi	1.1, 1.2	2 dias
2 Manual de Normas	-	25 dias
2.1 Levantar normas relevantes para o planejamento e execução orçamentária	-	15 dias
2.2 Levantar normas relevantes sobre a estrutura de governança da Câmara dos Deputados	-	15 dias
2.3 Formatar manual	2.1, 2.2	5 dias
2.4 Distribuir manual eletronicamente	2.3	5 dias
3 Treinamento	-	45 dias
3.1 Elaborar material	2	15 dias
3.2 Providenciar infraestrutura física para o treinamento	3.1	5 dias
3.3 Montar turmas	3.2	20 dias
3.4 Ministrando treinamento	3.3	5 dias
Duração total do projeto		65 dias

3.4 Custos

O custo total do projeto foi estimado com base no número total de horas trabalhadas, considerando-se um servidor alocado em tempo integral para cada tarefa, com exceção da tarefa “Montar turmas”, para a qual foi previsto um total de 8 horas trabalhadas. O total de dias de acordo com o cronograma é então de 86 dias, ou 602 horas, considerando-se uma jornada de trabalho diária de 7 horas. Com o custo médio estimado de R\$162,50 para cada hora de trabalho de um servidor efetivo, o custo total em recursos humanos para o projeto é de R\$ 97.825,00.

Não há custo previsto com aquisições para o projeto.

3.5 Qualidade

Por tratar-se de um projeto de execução simples, não foram estabelecidas métricas de qualidade específicas para os requisitos dos produtos do projeto (PMI, 2014, p.242). Foram considerados, para fins de gerenciamento da qualidade, os critérios de aceitação para cada entrega do projeto, conforme a lista de verificação a seguir.

Entrega	Critério de aceitação	Critério atendido		Data da verificação
		Sim	Não	
Fluxo processual	A modelagem do processo está completa?			
Fluxo processual	O arquivo digital está disponível no CamaraNet?			
Fluxo processual	As fontes de dados estão corretamente identificadas?			
Fluxo processual	O processo modelado permite que os servidores tenham autonomia para iniciar o processo de contratação ou aquisição?			
Fluxo processual	O processo modelado é imediatamente sucedido pelo fluxo processual do Plano Anual de Compras e Contratações?			

Fluxo processual	Os responsáveis por cada tarefa estão identificados?			
Manual de Normas	As normas relevantes para o planejamento e execução orçamentária estão descritas no manual?			
Manual de Normas	As normas relevantes sobre a governança na Câmara dos Deputados estão descritas no manual?			
Manual de Normas	O arquivo digital está disponível no CamaraNet?			
Treinamento	A elaboração do material para o treinamento está concluída?			
Treinamento	A infraestrutura física para o treinamento está disponível?			
Treinamento	A inscrição para as turmas está publicada no CamaraNet?			

3.6 Recursos humanos

Para atender ao cronograma ideal descrito no item 3.3, a equipe do projeto contará com cinco servidores do quadro efetivo da Câmara dos Deputados. Além do gerente do projeto, serão necessários os recursos com os perfis detalhados a seguir.

Para a entrega 1. Mapeamento do fluxo processual: Um servidor com conhecimento em modelagem de processos de negócio e um servidor que domine a utilização do Sistema de Orçamento (SIORC).

Para a entrega 2. Manual de Normas: Dois servidores em condições de compilar todas as normas sobre orçamento e sobre governança na Câmara, relevantes para os processos de contratação e aquisição.

Para a entrega 3. Treinamento: Um servidor capaz de elaborar o material para o treinamento, com base no manual de normas da entrega 2. Como a entrega 3 depende da conclusão

da anterior, o recurso utilizado aqui pode ser um daqueles da entrega 2. É necessário também um servidor em condições de elaborar o material referente ao Sistema de Orçamento (podendo ser o mesmo da entrega 1), além de um servidor para ministrar o treinamento, que pode ser um daqueles envolvidos na elaboração do material de aula. Conta-se com o apoio eventual de um servidor do CEFOR para providências quanto à infraestrutura física e montagem das turmas.

3.7 Comunicações

A metodologia de gestão de projetos da Câmara dos Deputados, baseada nas boas práticas do Guia de Conhecimentos em Gerenciamento de Projetos (PMBok) do *Project Management Institute* (PMI), estabelece que o plano de comunicações deve responder a três perguntas básicas:

1. Quem precisa da informação?
2. O que deve ser comunicado?
3. Qual é o método de comunicação a ser utilizado?

Não obstante a relevância da comunicação em um projeto, no caso deste projeto de intervenção, o prazo exíguo e o reduzido tamanho da equipe tornam excessivamente dispendiosa a elaboração de um plano de comunicação que atenda aos requisitos individuais de informação. Portanto, toda a comunicação com a equipe do projeto será feita com frequência diária, por telefone, e-mail ou em reuniões presenciais.

A Câmara dos Deputados dispõe de um ambiente informatizado de projetos, no qual devem ser depositados os documentos do projeto em formato eletrônico. O documento utilizado neste ambiente para comunicar a situação do projeto de forma clara e sucinta aos escritórios setoriais, ao patrocinador e às demais partes interessadas é o relatório de situação.

Além disso, o *PMBok* descreve que o plano de comunicações do projeto deve ser desenvolvido “com base nas necessidades de informação e requisitos das partes interessadas, e nos ativos organizacionais disponíveis” (PMI, 2014, p.287, grifo nosso). Chaves (2007, p.66) também defende o uso de soluções tecnológicas para disponibilização de informações sobre o projeto.

Verifica-se que o relatório de situação responde as perguntas mencionadas acima e atende à definição daquele guia de conhecimentos. Portanto, este documento será utilizado como método formal de comunicação do andamento do projeto.

A divulgação do projeto em seu início e dos resultados produzidos após seu término será feita por meio de comunicação pelo canal “Notícias da Casa”. As datas e o conteúdo da comunicação serão acordados em reunião com a Secretaria de Comunicação.

3.8 Riscos

A seguir são relacionados os principais riscos do projeto e as ações para abordá-los. Por se tratar de um projeto de curta duração e de baixa complexidade dos artefatos produzidos, foram elencados apenas riscos relacionados a ameaças externas ao projeto, observando-se o princípio da economicidade. Os riscos inerentes ao trabalho do projeto serão confrontados diretamente.

Risco	Criticidade	Ação
Falta de interesse dos servidores na capacitação proposta	Alta	Buscar apoio do patrocinador para incentivar os servidores a participarem da capacitação.
Excesso de normas e conceitos sobre orçamento e governança	Moderada	Estipular um número máximo de páginas para o manual, forçando a seleção
Dificuldade de acesso aos servidores especialistas no domínio do orçamento.	Moderada	Buscar apoio do patrocinador para incentivar os servidores a participarem da capacitação.
Fonte de dados inconsistentes ou desatualizadas.	Moderada	Obter os dados para tomada de decisão a partir da fonte competente para tal, o DataCâmara.
Falta de aderência do processo de trabalho proposto ao Plano Anual de Compras e Contratações.	Moderada	Envolver a Central de Compras em todas as etapas do projeto.
Dificuldade para localizar o Manual de Normas no CamaraNet.	Baixa	Reforçar a comunicação das ações do projeto via canal “Notícias da Casa”.
Desatualização do material compilado no Manual de Normas.	Baixa	Estabelecer a unidade responsável por manter o material atualizado.

3.9 Aquisições

Não há previsão de aquisições ou contratação de mão de obra externa para o projeto. Todo o trabalho será executado por servidores, utilizando ferramentas já disponíveis na Câmara dos Deputados.

3.10 Partes interessadas

As principais partes interessadas foram identificadas e listadas a seguir.

- Mesa Diretora;
- Deputados;
- Servidores e pessoal terceirizado das seguintes áreas:
 - Diretoria-Geral
 - Diretoria Administrativa
 - Defin
 - Cenin
 - Detec
 - Demap
 - Secom
 - Atec/DG
 - Aproge/DG
- Demais servidores da Câmara envolvidos na gestão do orçamento;
- Fornecedores externos;
- SOF/MPOG;
- TCU.

3.11 Continuidade das ações implementadas

Alterações nas normas vigentes sobre o Orçamento e a melhoria contínua da governança na Câmara dos Deputados podem levar à obsolescência do manual de normas. Neste caso, é importante manter tanto o manual quanto o conteúdo do treinamento atualizados.

O corrente plano de projeto de intervenção prevê explicitamente que não serão criadas estruturas administrativas ou comitês com a finalidade de atender aos objetivos deste projeto. No entanto, é necessário haver uma unidade administrativa responsável por manter estes ativos atualizados. O Núcleo Setorial de Gestão da Diretoria Administrativa está à frente da elaboração de um módulo do Programa de Educação Continuada (PEC) em Gestão que trata especificamente de contratações. Sugere-se que este Núcleo assuma a função de mantenedor dos produtos deste projeto após sua conclusão, estudando a viabilidade de sua absorção por aquele módulo do programa PEC Gestão.

4 CONCLUSÃO

A ausência de definição clara de responsabilidades sobre o uso de recursos orçamentários no início do processo de aquisição afasta dos servidores não-gerentes a autonomia para a execução dos gastos sem a chancela da autoridade hierárquica superior. As entrevistas que embasaram a elaboração do *business case* confirmaram esta percepção. A cultura burocrática do serviço público brasileiro, aliada ao poder atribuído ao presidente, tornam o controle monocrático das decisões comum na Câmara dos Deputados.

A mudança de cultura, objeto da corrente proposta de intervenção, visa trazer tempestividade à execução orçamentária, com reflexos positivos na qualidade do gasto público. Conforme demonstrado, tal mudança pode ser implantada de forma gradual, com ações simples e sem a necessidade de criação de novas estruturas de controle. No entanto, a descentralização das decisões, resultante desta mudança, só é possível por meio do apoio dos que atualmente detêm o poder decisório.

Neste trabalho foi analisada a autonomia dos servidores não-gerentes sob a perspectiva da execução orçamentária. Além das observações relatadas, as entrevistas evidenciam que todos os servidores consultados se preocupam com a disparidade entre a estimativa feita no momento do planejamento do orçamento e o valor real do objeto, encontrado na pesquisa de preços feita durante o processo licitatório. Trata-se de outro achado que parece relevante para estudos futuros.

5 REFERÊNCIAS

BIJOS, Paulo Roberto S. Governança orçamentária: uma relevante agenda em ascensão.

Orçamento em discussão, Brasília, DF, n. 12, 2014. Disponível em:

<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/503101/1400411_Principal_Finalizado_145609.pdf>. Acesso em: 13 out. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Denúncia por crime de responsabilidade nº 1, de 2 dezembro de 2015. Denúncia por Crime de Responsabilidade em desfavor da Presidente da República Sra.

DILMA VANA ROUSSEFF. Brasília, DF. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2057823>>. Acesso em: 14 set. 2017.

_____. Câmara dos Deputados. Solicitação para instauração de processo nº 1, de 29 de junho de 2017. Encaminha, para os fins do artigo 51, inciso I, da Constituição Federal, denúncia formulada pelo Ministério Público Federal em desfavor do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Michel Miguel Elias Temer Lulia, nos autos do Inquérito n. 4.517. Brasília, DF, 2017a. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2143164>>. Acesso em: 13 nov. 2017.

_____. Câmara dos Deputados. Solicitação para instauração de processo nº 2, de 22 de setembro de 2017. Encaminha, para os fins do artigo 51, inciso I, da Constituição Federal, denúncia formulada pelo Ministério Público Federal em desfavor do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Michel Miguel Elias Temer Lulia, e dos Senhores Ministros de Estado Eliseu Lemos Padilha e Wellington Moreira Franco, nos autos dos Inquéritos n. 4.483 e 4.327. Brasília, DF, 2017b. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2152748>>. Acesso em: 13 nov. 2017.

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988. 292 p.

_____. Constituição (1988). Emenda constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 dez. 2016a. Seção 1, p. 2.

_____. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 fev. 1967. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em 10 set. 2017.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em 18 out. 2017.

BRASIL. Lei nº 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 nov. 2011a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em 10 jan. 2017.

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Ato da Mesa nº 56 de 8 de dezembro de 2009**. Dispõe sobre a gestão estratégica na Câmara dos Deputados.. Brasília, DF, 2009a. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2009/atodamesa-56-8-dezembro-2009-597969-publicacaooriginal-120661-cd-mesa.html>>. Acesso em: 17 out. 2017.

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Regimento interno da Câmara dos Deputados**. 9 ed. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011b.

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Diretoria-Geral. **Portaria nº 16 de 25 de janeiro de 2017**. Dispõe sobre a criação do Comitê Diretivo de Gestão Orçamentária e Financeira da Câmara dos Deputados. Brasília, DF, 2017c. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/int/portar/2017/portaria-16-25-janeiro-2017-784219-publicacaooriginal-151878-cd-dg.html>>. Acesso em: 17 out. 2017.

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Diretoria-Geral. **Portaria nº 166 de 3 de agosto de 2016**. Disciplina a Resolução nº 32, de 2002, e o Ato da Mesa 69, de 2013, para dispor sobre a análise de dados para gestão da Câmara dos Deputados (DATA CÂMARA) pela Assessoria de Projetos e Gestão (APROGE). Brasília, DF, 2016b. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/int/portar/2016/portaria-166-3-agosto-2016-783487-norma-cd-dg.html>>. Acesso em: 17 out. 2017.

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Diretoria-Geral. **Portaria nº 233 de 28 de dezembro de 2009**. Estabelece o modelo de gestão estratégica da Câmara dos Deputados. Brasília, DF, 2009b. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/int/portar/2009/portaria-233-28-dezembro-2009-601150-publicacaooriginal-122858-cd-dg.html>>. Acesso em: 17 out. 2017.

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Diretoria-Geral. **Portaria nº 267 de 23 de dezembro de 2016**. Estabelece, no âmbito da Câmara dos Deputados, normas para a montagem e operacionalização do Plano Anual de Compras e Contratações. Brasília, DF, 2016c. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/int/portar/2016/portaria-267-23-dezembro-2016-784162-publicacaooriginal-151782-cd-dg.html>>. Acesso em: 17 out. 2017.

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Diretoria-Geral. Assessoria de Projetos e Gestão. **Metodologia de Gestão de Projetos**. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <<https://camaranet.camara.leg.br/web/guestao-estrategica/gestao-estrategica/projetos/metodologia-2>>. Acesso em: 13 nov. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão do TCU nº 948 de 2016**. Brasília, DF, 20 abr. 2016d. Disponível em: <http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/700/Acordao_TCU_948_2016.pdf?sequence=1>. Acesso em: 13 out. 2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública democrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, jan.-abr. 1996.

CAMARA, Leonor M. O cargo público de livre provimento na organização da administração pública federal brasileira: uma introdução ao estudo da organização da direção pública na perspectiva de estudos organizacionais. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 3, p. 635-659, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n3/06.pdf>>. Acesso em: 21 out. 2017.

CHAVES, Lucio E et al. **Gerenciamento da comunicação em projetos**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

COHN, G. Os três tipos puros de dominação legítima. In: COHN, G. (Org.). **Max Weber**. 7 ed. São Paulo: Ática, 2003. p. 128-141.

Harari, Yuval N. **Sapiens – Uma breve história da humanidade**. Tradução Janaína Marcoantonio. 20 ed. Porto Alegre, RS: L&PM, 2017.

LINZ, Juan J. Democracy: Presidential or Parliamentary? Does it Make a difference? [S.l.], jul. 1985. Disponível em: <http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNABJ524.pdf>. Acesso em: 22 out. 2017.

_____. The Perils of Presidentialism. **Journal of Democracy**, v. 1, n. 1, [S.l.]: The Johns Hopkins University Press, p. 51-69, inverno 1990.

CARNEIRO, Thiago L. DA “IMOBILIDADE” À AÇÃO: POR QUE OS BRASILEIROS SAÍRAM ÀS RUAS EM JUNHO DE 2013? O CONTÁGIO COMPORTAMENTAL COMO PARTE DA EXPLICAÇÃO. **E-legis**, Brasília, n. 14, p. 26-45, maio/ago. 2014.

MATOS, Fernanda; DIAS, Reinaldo. **Governança Pública: novo arranjo de governo**. Campinas: Alínea, 2013.

MINTZBERG, Henry. **Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações**. Tradução Ailton Bonfim Brandão. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

_____. **Simply managing: What managers do and can do better**. San Francisco, CA: Berrett-Koehler, 2013.

MORAES, Filomeno. EXECUTIVO E LEGISLATIVO NO BRASIL PÓS-CONSTITUINTE. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo: Fundação SEADE, v. 15, n. 4, p. 45-52, 2001.

OECD. **RECOMMENDATION OF THE COUNCIL ON BUDGETARY GOVERNANCE**. 18 fev. 2015. Disponível em: <<https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf>>. Acesso em: 14 out. 2017.

OLIVEIRA, Nielmar de. IPCA: inflação oficial fecha 2015 em 10,67%. **Agência Brasil**, EBC. Brasília, DF, 8 jan. 2016. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2016-01/ipca-inflacao-oficial-fecha-2015-em-maior-alta-desde>>. Acesso em: 16 out. 2017.

PASSARINHO, Nathalia. Manifestação em Brasília tem 3 presos e mais de 120 feridos. **G1**, Brasília, DF, 21 jun. 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2013/06/manifestacao-em-brasilia-tem-3-presos-e-mais-de-120-feridos.html>>. Acesso em: 13 set. 2017.

SENGE, Peter M. **A quinta disciplina**: Arte e prática da organização que aprende. Tradução OP Traduções. 9 ed. São Paulo: Best Seller, 2001.

Tylor, Edward B. *Primitive Culture: Researches into the development of mythology, philosophy, religion language, art, and custom*. v. 1, Londres: John Murray, 1920. Disponível em: <<https://ia802205.us.archive.org/32/items/primitivculture01tylouoft/primitivculture01tylouoft.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2017.

UNDP. **Governance for Sustainable Development**: Integrating Governance in the Post-2015 Development Framework. Discussion Paper. New York, mar. 2014. Disponível em: <<http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Discussion-Paper--Governance-for-Sustainable-Development.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2017.

UM guia do conhecimento em gerenciamento de projetos (guia PMBOK). Tradução Project Management Institute. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

APÊNDICE – Roteiro das perguntas para as entrevistas com os servidores

1) Em quantos processos para aquisição ou contratação você atua por ano, em média?

O objetivo da pergunta é verificar o nível de experiência dos servidores participantes nos processos de aquisição e contratação. Trata-se de uma pergunta de controle, que atribui um peso específico às demais respostas. Quanto maior for o número respondido nesta etapa, maior pode ser considerada a experiência do servidor no assunto e – presume-se – maior a representatividade de seus argumentos nas afirmações posteriores, relativas a problemas recorrentes. Uma resposta com valor igual a zero desqualifica as demais respostas do participante, já que este não pode precisar os detalhes do processo se não o vivencia.

2) Você sabe qual é o volume de recursos disponível para investimento no seu departamento e qual é a destinação destes recursos?

Esta pergunta visa identificar se os servidores participantes da pesquisa têm conhecimento sobre as informações orçamentárias, ao menos no tocante às suas unidades administrativas. Caso respondam que têm conhecimento do volume de recursos disponível para sua área, a pergunta verifica se sabem quais são as contratações ou aquisições prioritárias entre todas as que estão planejadas, especialmente aquelas nas quais os servidores estão diretamente envolvidos. Respostas negativas indicam baixo grau de conhecimento sobre os detalhes do planejamento e da execução orçamentária em termos de valores, porém também podem indicar baixo grau de conhecimento sobre o processo orçamentário em si, sobre a existência do Comitê Diretivo de Gestão Orçamentária e Financeira (CDGOF) e sobre como obter informações do orçamento no Sistema de Orçamento (SIORC).

3) Como essa informação chega até você?

Nesta pergunta os respondentes detalham como tomam conhecimento de que há recursos disponíveis para as contratações ou aquisições planejadas, especialmente aquelas nas quais estão envolvidos.

Apesar de se tratar de uma pergunta aberta, é esperada alguma resposta positiva. Se a informação sobre a disponibilidade de recursos não chega ao participante da pesquisa, é possível deduzir que ele não participa da etapa inicial do processo, já que há diversas decisões que devem ser tomadas a partir deste dado. Por exemplo, no Estudo Técnico Preliminar, é preciso juntar argumentos que demonstrem que realizar a aquisição é mais vantajoso para a Administração do que fazer por meios próprios, com base no valor estimado e nos recursos disponíveis. No Termo de Referência eletrônico deve constar a estimativa de orçamento e a disponibilidade destes recursos, inclusive com a indicação do código SIORC correspondente.

4) Como é decidido o início do processo de aquisição ou contratação? Você decide com base nos recursos disponíveis ou aguarda o chefe mandar fazer?

O objetivo desta pergunta é identificar o grau de autonomia dos servidores participantes da pesquisa para iniciar um processo de aquisição ou contratação, uma vez que tomam conhecimento da disponibilidade de recursos orçamentários. Trata-se da questão fundamental que está sendo pesquisada.

A segunda pergunta foi utilizada como pergunta complementar, após o entrevistado responder à primeira parte, com o objetivo de minimizar a possibilidade de direcionamento da resposta. De fato, a utilização de uma segunda pergunta fechada e do trecho “aguarda o chefe mandar fazer” é justificada pelas evidências já apresentadas de centralização da tomada de decisão em processos críticos na Câmara dos Deputados. Por outro lado, sem esta sugestão de resposta na própria pergunta, os respondentes podem sentir-se constrangidos a afirmar que só saem da inércia em seu trabalho por ação dos respectivos superiores.

Respostas que indiquem que é o servidor quem toma a decisão significam maior grau de autonomia deste, enquanto respostas que indiquem que é o chefe quem manda fazer indicam menor grau de autonomia do servidor respondente. É possível que haja resposta indicando a participação do servidor em algum colegiado que toma a decisão. Neste caso, de acordo com os princípios de boa governança apresentados neste estudo, considera-se que o servidor tem alto grau de autonomia no processo, além de ter o respaldo proporcionado pela ampla participação e transparência do processo de tomada de decisão.

5) O que dá errado na execução do investimento? Há diferença entre processos de valores altos e baixos?

Esta é uma pergunta aberta que apresenta uma oportunidade para que o respondente descreva possíveis falhas na execução orçamentária, derivadas de problemas nos processos de aquisição ou contratação dos quais participa. Espera-se que o teor crítico seja maior à medida que o valor informado na pergunta nº 1 aumente, i.e., a observação dos pontos falhos é maior pelos servidores que participam de uma quantidade maior de processos.

A segunda parte da pergunta estabelece uma diferenciação entre processos que envolvem valores baixos daqueles que envolvem valores altos. O objetivo é entender se há uma percepção de maior complexidade – consequentemente mais riscos previstos ou concretizados – à medida em que aumentam os valores das aquisições ou contratações.

Além de evidenciar problemas na execução orçamentária, as respostas a esta pergunta podem auxiliar no diagnóstico de possíveis problemas no planejamento de aquisições.

6) Você acha que algo precisa mudar nesse processo? O quê?

A última pergunta da pesquisa oferece aos respondentes a oportunidade de opinar livremente sobre mudanças que considerem necessárias no processo de execução orçamentária.

As respostas a esta pergunta podem reforçar a tese da baixa autonomia dos servidores no processo decisório e prover subsídios para a proposta de intervenção.

ANEXO – Notícia sobre a posse do Diretor-Geral em 17/6/2015

Portal da Câmara dos Deputados

21/10/17 12:46 PM

POLÍTICA

17/06/2015 - 20h49

Romulo Mesquita toma posse como novo diretor-geral da Câmara

O presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, deu posse nesta quarta-feira ao novo diretor-geral da Casa. O servidor Romulo de Sousa Mesquita substituiu Sérgio Sampaio, que deixou o cargo para assumir a chefia da Casa Civil do Governo do Distrito Federal (GDF).

Eduardo Cunha ressaltou que se trata do cargo administrativo mais importante da Câmara, e vinha sendo muito bem exercido por Sampaio. A escolha do novo nome, segundo o presidente, foi uma sucessão natural, já que Romulo Mesquita integrava a equipe de Sérgio Sampaio, ponto importante para garantir a continuidade e a qualidade do trabalho.

"É com muita alegria que eu assisto a esta transmissão. Lamento a saída do Sérgio, mas desejo a ele sucesso pessoal e profissional. Ao Romulo, desejo que ele tenha condições de desempenhar o mesmo bom trabalho que estava fazendo o Sérgio e possa contar com a colaboração de todos os servidores", ressaltou Cunha.

O novo diretor-geral ressaltou a responsabilidade de substituir Sampaio: "Ele empreendeu uma gestão de sucesso, o que torna o desafio ainda maior". Romulo Mesquita também comentou a recente adoção do ponto eletrônico, que vale para os servidores efetivos da Casa. "É uma medida que já vinha sendo estudada há alguns anos. A maioria dos órgãos públicos já havia implementado e a Câmara só tem a ganhar. Assim que tivermos a regulamentação, tenho certeza de que a maioria que se dedica à Casa, que ama esta Casa vai gostar muito", avaliou.

Aplaudido com entusiasmo por servidores e parlamentares, o ex-diretor-geral Sérgio Sampaio desejou boa sorte ao colega e se despediu dizendo que o seu aprendizado na Câmara será fundamental na nova missão de ajudar o Distrito Federal. "Aqui fiz grandes amigos e contei com a colaboração de servidores extremamente qualificados para fazer um bom trabalho, modéstia à parte. Estamos entrando com o GDF em uma situação difícil, mas temos certeza de que, junto com o governador Rodrigo Rollemberg, faremos um grande trabalho. Deixo esta Casa com aperto no coração", concluiu.

Gerência profissional

Integrantes da Mesa Diretora também prestigiaram o evento. Para o 2º vice-presidente da Câmara, deputado Giacobbo (PR-PR), o trabalho desenvolvido na gestão anterior terá continuidade. "Esta legislatura está ousando, trabalhando mais, colocando a Casa para funcionar como um todo, com 100% do seu tempo disponível. É importante que quem ocupa os cargos de gerência na Casa exerça seu trabalho com muito profissionalismo e brilhantismo", destacou.

O 1º secretário da Câmara, deputado Beto Mansur (PRB-SP), observou que o novo diretor-geral tem altíssimo nível, a exemplo de do seu antecessor. "Nós temos um quadro funcional da mais alta qualidade dentro da Câmara dos Deputados. Vamos sentir falta do Sérgio, mas o Romulo já está conosco há bastante tempo e vai nos ajudar a enfrentar os desafios. É importante ter um diretor-geral que conheça a Casa, que tenha boa relação com os funcionários e o Romulo tem este dom, além de ser competente e comprometido com os interesses do País. Foi uma bela escolha do presidente Eduardo Cunha", ressaltou Mansur.

O 4º secretário, deputado Alex Canziani (PTB-PR), também elogiou e agradeceu o trabalho desenvolvido por Sérgio Sampaio e disse ter as melhores expectativas quanto à nova gestão: "Romulo Mesquita tem conhecimento da máquina administrativa e, com certeza, dará continuidade às atividades. A Câmara tem excelente corpo técnico e ele vai poder seguir a tradição de bons gestores, de boas pessoas."

Perfil

Romulo Mesquita é servidor concursado da Câmara desde outubro de 1994. Trabalhou inicialmente no Departamento de Material e Patrimônio (Demap), onde ficou até 2001. Em seguida, atuou na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ). Em abril de 2005, foi nomeado secretário-executivo da Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU), onde permaneceu por quatro anos.



Lucio Bernardo Jr. / Câmara dos Deputados

O servidor Romulo Mesquita (E) substituiu na diretoria-geral o servidor Sérgio Sampaio (à direita na foto)

<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/...-MESQUITA-TOMA-POSSE-COMO-NOVO-DIRETOR-GERAL-DA-CAMARA.html>

Page 1 of 2

Fonte: Portal da Câmara dos Deputados. Disponível em:

<<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/490520-ROMULO-MESQUITA-TOMA-POSSE-COMO-NOVO-DIRETOR-GERAL-DA-CAMARA.html>>. Acesso em: 21 out. 2017.