

## 7.1 - PODER EXECUTIVO

**Recomendação:** Ao Poder Executivo que adote providências com vistas ao estabelecimento de sistema de custos para avaliação e acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial de que trata o § 3º, do art. 50, da Lei Complementar n.º 101/2000.

### Providências adotadas:

#### 7.1.1. No âmbito do Ministério da Fazenda

O Tribunal de Contas da União – TCU determinou ao Ministério da Fazenda, por meio do Acórdão nº 3895/2009, que indique duas datas e pontos de controle para acompanhamento da implementação da operacionalização do Sistema de Custos da Administração Pública Federal.

Esta resposta aborda as ações realizadas no âmbito do Ministério da Fazenda relacionadas à implantação do projeto denominado PROTÓTIPO EXPLORATÓRIO DO SISTEMA DE INFORMAÇÕES DE CUSTOS, nova ferramenta para mensuração de custos do Governo Federal, projeto que foi iniciado em 15/04/2009.

Este projeto atenderá a necessidade de um sistema de informação de custos, auxiliando decisões gerenciais, comparações entre custos de atividade ou serviços. Essa ferramenta visa à melhora dos serviços públicos, bem como a avaliação da eficácia, eficiência, economicidade e dos resultados do uso de recursos na realização desses serviços.

Para a implementação de um sistema de custos para a Administração Pública Federal é necessário proceder a alguns ajustes para a adequação dos aspectos conceituais relacionados ao orçamento público e contabilidade aplicada à administração pública e à contabilidade para levantamento dos custos dos programas e unidades governamentais. Os quatro principais desafios de implementação do sistema de contabilidade de custos na Administração Pública Federal são o desafio do sistema orçamentário, do regime contábil e da alocação e a falta de uma estrutura administrativa para a gestão de custos.

a. **Desafio do sistema orçamentário** - A escrituração da execução orçamentária no âmbito do Governo Federal, aparentemente, poderia indicar que existe uma facilidade para se alocar os gastos aos programas e unidades com a utilização da classificação institucional e programática baseada em programa, projeto/atividade e unidade administrativa. Entretanto, em decorrência da dificuldade de introdução do conceito de programa, gastos de apoio administrativo e de pessoal deixaram

de ser inicialmente planejados diretamente no programa finalístico ou de gestão de políticas públicas. Os gastos de apoio administrativo englobam ações de natureza tipicamente administrativa como, por exemplo, a administração de recursos humanos, a manutenção e conservação de bens imóveis, a manutenção de serviços de transporte, a manutenção de serviços gerais e as ações de informática. Apesar do programa de apoio administrativo colaborar para a consecução dos objetivos dos programas finalísticos ou de gestão de políticas públicas e demais programas, suas despesas, até o momento, não são associadas a esses programas. Em decorrência, não é possível se ter conhecimento de quanto de recurso foi consumido para se atingir os resultados dos programas finalísticos ou de gestão. O fato de as despesas com apoio administrativo, como as de pessoal, não estarem alocadas aos programas finalísticos ou de gestão impossibilita a avaliação dos programas governamentais.

b. **Desafio do regime contábil** - Os custos na Administração Pública são representados tanto por fatos resultantes como independentes da execução orçamentária. Quanto aos fatos resultantes da execução orçamentária, de maneira geral, o fato gerador da despesa pública ocorre no momento do estágio da liquidação. Entretanto, na Administração Pública existem situações em que ocorre o fato gerador mas não é registrada a despesa orçamentária. Também acontece o contrário: há situações em que se empenha, liquida e paga sem que tenha ocorrido o fato gerador. Na Administração Pública ainda não está consolidada a prática de contabilização de fatos que independem da execução orçamentária. É o que ocorre com a depreciação de bens móveis e imóveis, que representa custo da administração pública e que não consta dos registros contábeis da maioria dos órgãos públicos. Torna-se necessário, portanto, que sejam efetuadas estimativas para a apuração e alocação dos custos dos fatos que independem da execução orçamentária.

c. **Desafio da alocação** - Um aspecto criticado na contabilidade de custos refere-se ao grau de arbitrariedade existente no processo de alocação. Esse problema decorre da existência dos denominados custos comuns, ou seja, custos que guardam uma relação com mais de um objeto de custo. Em algumas situações específicas, como é o caso dos denominados custos conjuntos, não existe um critério de alocação que possa ser considerado plenamente defensável. De certa forma, quanto maior a proporção dos custos comuns, menos precisa será a informação de custo. Num processo de alocação, o especialista em custo pode selecionar um critério que nem sempre guarda uma relação de causa e efeito com o objeto do custo.

d. Desafio da falta de estrutura – É necessária a instituição de um Órgão Central de Custos no âmbito do Governo Federal com as atribuições de: normatizar os padrões mínimos a serem observados no desenvolvimento e operacionalização dos sistemas de custos; monitorar o desenvolvimento e implantação de sistemas de custos sob a responsabilidade de cada organização federal; dar orientação técnica aos órgãos e entidades, no que couber, sobre mensuração e gestão de custos; promover a gestão do conhecimento em custos; coordenar ações de capacitação em gestão de custos.

O protótipo está sendo desenvolvido a partir dos dados dos seguintes sistemas estruturadores: SIAFI, SIGPLAN e SIAPE. No âmbito deste protótipo não serão realizadas quaisquer alterações nos sistemas estruturadores. O protótipo trata-se de um Data Warehouse construído a partir das bases de dados dos sistemas estruturadores. Desta forma, o protótipo não deverá conter módulos transacionais, haja vista que o objetivo é apenas leitura e agregação de dados.

Como ponto de partida, contratou-se consultoria com o SERPRO encomendando estudos dos sistemas SIGPLAN, SIAPE e SIAFI, cujo objetivo foi o nivelamento de conceitos e conhecimento sobre os dois primeiros sistemas, que não estão sob a gestão da STN, e a identificação de possíveis ligações existentes entre os sistemas. Estes estudos foram realizados e aprovados pela STN.

No momento, a Secretaria-Executiva do Ministério da Fazenda (SE/MF) e a Secretaria do Tesouro Nacional (STN/MF) estão realizando trabalhos de especificação do Data Warehouse.

A modelagem inicial foi entregue pelo SERPRO ao Ministério da Fazenda. Em dezembro de 2009 a Secretaria do Tesouro Nacional iniciou a fase da homologação do sistema. Esta fase de homologação está prevista para terminar em meados de março de 2010. O Ministério do Planejamento, por meio da SPI e da SRH, também participará desta homologação visando verificar a consistência dos dados do SIGPlan e do SIAPE.

Esta modelagem inicial do sistema foi apresentada no III Seminário de Custos que ocorreu nos dias 03 e 04 de Dezembro de 2009 na ESAF. Após o término da fase de homologação, a Secretaria do Tesouro Nacional iniciará a fase de capacitação do sistema para uso pelos órgãos da Administração Pública Federal. A liberação do sistema para utilização pelos órgãos está prevista para junho de 2010.

#### **7.1.2. No âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**

Em decorrência de entendimentos mantidos entre os Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão com vistas à utilização de informações de custos no processo decisório dos órgãos do Governo Federal, foi editado o Decreto nº 6.976, de 7 de outubro de 2009. Referido Decreto dispôs sobre o Sistema de Contabilidade Federal e fixou entre as competências atribuídas ao órgão central do referido Sistema a de manter sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial. Nesse sentido, encontram-se em andamento, sob coordenação do Ministério da Fazenda, os trabalhos para o desenvolvimento de sistema de custos para utilização nos órgãos do governo federal.