

**A IMPORTÂNCIA DA MELHORIA DA QUALIDADE DO
GASTO PÚBLICO NO BRASIL: PROPOSTAS
PRÁTICAS PARA ALCANÇAR ESTE OBJETIVO**

Alexandre Maia
André do Valle
Leila Barbieri de Matos Frossard
Leila Kuhnert Campos
Leonardo Mélo
Marco Antonio Bastos de Carvalho

A IMPORTÂNCIA DA MELHORIA DA QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO NO BRASIL: PROPOSTAS PRÁTICAS PARA ALCANÇAR ESTE OBJETIVO

Alexandre Maia
André do Valle
Leila Barbieri de Matos Frossard
Leila Kuhnert Campos
Leonardo Mélo
Marco Antonio Bastos de Carvalho

RESUMO

Para equacionar o desafio imposto pelas demandas sociais ascendentes e pela limitação de recursos disponíveis, é necessária a melhoria da gestão dos recursos públicos, isto é, buscar, cada vez mais, a eficiência do gasto, de forma a ser possível fazer mais utilizando o mesmo volume de recursos financeiros. Assim, este artigo tem por finalidade apresentar, diante da importância e da urgência da melhoria do gasto público, propostas práticas que permitam a realocação estratégica de recursos financeiros com o objetivo de possibilitar maior destinação para os investimentos. Da mesma forma, o estudo não pretende a mera diminuição de gastos que, por sua vez, pode ter impactos negativos sobre os serviços públicos oferecidos: buscamos, na verdade, contribuir para elevar a produtividade e a efetividade dos recursos empregados, gastando menos e produzindo mais, mediante a implementação de práticas mais modernas e eficientes de gestão. Uma vez que há, dentro do governo, uma carência no que diz respeito à efetividade das redes de relacionamento entre os órgãos, e considerando que estimular a constante troca de informações relevantes pode trazer benefícios para o governo em geral, este documento busca uma forma de incitar este intercâmbio. Para tanto, são apresentadas aqui algumas boas práticas, que podem ser aplicadas nas três esferas de governo: federal, estadual e municipal. Como exemplos para o trabalho, foram selecionadas cinco despesas administrativas, a saber: serviços de energia elétrica, de limpeza e conservação e de telecomunicações, bem como aquisições de material de consumo e de passagens. A escolha baseou-se no fato destas possuírem características que permitem a comparação entre diversas organizações públicas e por propiciarem oportunidades de melhora da qualidade em curto prazo. O documento está dividido em três capítulos. No primeiro, são apresentadas as despesas selecionadas para este estudo, bem como são demonstrados os resultados da evolução verificada, em um período de tempo de seis anos (2003 a 2008), para um grupo de onze despesas administrativas. No segundo, são descritos os critérios legais, administrativos e operacionais da administração pública federal e as formas de contratação das empresas prestadoras de serviço e/ou fornecedoras de produtos, bem como são expostas algumas práticas já adotadas por órgãos públicos e organizações privadas para o conjunto de cinco despesas escolhidas. O último capítulo traz uma coletânea de boas práticas propostas para os mesmos gastos do capítulo anterior.

Palavras-chave: Qualidade do gasto. Eficiência. Modernização da gestão.

ABSTRACT

To solve the challenge posed by the rising of social demands and the availability of limited resources, it is necessary to improve public resources management. In other words, it is essential to increase the efficiency of public expenditure. Therefore, given the importance and urgency of improving public spending, this article aims to present practical proposals that will enable the strategic reallocation of public money. The aim is to provide a better destination for the money. Similarly, this study does not intend the merely reduction of expenditures which, in turn, can have negative impacts on public services offered. As a matter of fact, we want to help raising the productivity and effectiveness of the employed resources. Since there is, within the government, a shortfall of effective network relationships between the organizations, and considering that stimulating the constant exchange of information can bring benefits to the government in general, this paper seeks a way to encourage this exchange. To that, we present some good practices that can be implemented in three levels of the government: federal, state and municipality. As examples for this paper, we selected five administrative expenditures: electric power services, cleaning services, telecommunications services, as well as procurement of directly consumed goods and tickets acquisition. The choice of these expenditures was based on the fact that they have characteristics that allow the comparison between different public organizations. This document is divided into three chapters. In the first one, we present the expenditures that were chosen for this paper, as well as we show the results of a period of six years (2003 – 2008) for a group of eleven administrative expenditures. In the second one, we describe the legal and administrative criteria of the federal government procurement, as well as we show some practices that were adopted by public agencies and private organizations related to the five selected expenditures. The final chapter presents a collection of good practices.

Keywords: Quality of public expenditures. Efficiency. Management modernization

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	4
1 DESPESAS SELECIONADAS.....	7
1.1 Definição e conceito.....	7
1.2 Evolução histórica e impactos.....	8
2 CRITÉRIOS GERAIS E FORMAS DE CONTRATAÇÃO.....	11
2.1 Energia elétrica.....	11
2.2 Vigilância.....	11
2.3 Passagens.....	13
2.4 Telefonia.....	15
2.5 Material de consumo.....	15
3 BOAS PRÁTICAS.....	16
3.1 Energia elétrica.....	16
3.2 Vigilância.....	17
3.3 Passagens.....	18
3.4 Telefonia.....	18
3.5 Material de consumo.....	20
CONCLUSÃO.....	22
REFERÊNCIAS.....	23

INTRODUÇÃO

A importância da melhoria da qualidade do gasto público é um assunto bastante discutido atualmente no Brasil. Primeiramente, porque, apesar da elevada carga tributária do país, o nível de retorno para a população, em termos de condição dos serviços prestados, é baixo; isto denota que a sociedade não aceita novos aumentos ou criação de impostos em troca da produção de bens e serviços públicos melhores. Além disso, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabelece um teto para despesas correntes, impossibilitando, desta forma, que o Governo acomode as pressões sociais, sempre crescentes, por meio da elevação dos gastos públicos. Sendo assim, considerando a limitação existente nos dias atuais de recursos orçamentários para a realização de tais despesas, torna-se relevante reavaliar e inovar os procedimentos de gestão governamental de forma a otimizar a utilização do recurso público: é preciso encarar o desafio de fazer mais com menos, isto é, buscar uma maior eficiência do gasto.

Porém, antes de avançarmos no assunto é necessário definir o que é o 'gasto público' e o que é 'qualidade do gasto'. Os gastos públicos são os instrumentos de atuação dos governos¹. Mediante sua utilização, os governos definem as prioridades em relação à prestação de serviços públicos básicos e aos investimentos a serem realizados. Os gastos públicos são, portanto, a evidenciação das políticas de gestão efetuadas pelos governos.

Por sua vez, a palavra qualidade pode ter muitas definições. Uma delas é 'eficiência', que, por sua vez, pode significar, segundo definição do Dicionário Houaiss², a virtude ou característica de se conseguir o melhor rendimento com o mínimo de erro e/ou dispêndios de energia, tempo, dinheiro ou meios. Para Renato Chaves³, "a melhoria da qualidade do gasto público redundará em melhorar a eficiência desse gasto, ou seja, determinado investimento deverá ser concluído com o menor custo possível e gerar o máximo de benefícios para a sociedade".

Nos últimos quatro anos, de 2003 a 2007, as despesas do Governo Federal cresceram mais que o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro. Pode-se

¹ Extraído de: www.unifra.br/pos/gestaopublica/downloads/04-TEORIA_DO_GASTO_PÚBLICO.ppt, em 4/9/2008

² HOUAISS, Antônio. VILLAR, Mauro de Salles. Dicionário Houaiss de Língua Portuguesa. Rio de Janeiro: Objetiva 2001.

³ CHAVES, Renato Santos. A qualidade do gasto público no Brasil: propostas para melhoria. BOLETIM DE ORÇAMENTO E FINANÇAS, Curitiba: Governet, v. 3, n. 29, p. 845-855, set. 2007.

afirmar que o que tem financiado a elevação dos gastos públicos é a arrecadação tributária das receitas federais, que, no período, cresceu 38%⁴, considerando o IPCA. Porém, se a opção por continuar aumentando a carga tributária chegou ao seu limite superior, o único caminho para disponibilizar melhores serviços à população é reduzir as despesas públicas, buscando aprimorar a eficiência na aplicação dos recursos. Isto porque, se os gastos continuarem elevando-se na mesma proporção, o superávit primário (diferença da receita menos a despesa, excluindo o pagamento de juros) tende a declinar. Para manter uma taxa positiva de crescimento econômico é importante ampliar os investimentos públicos.

Ressalva-se que o peso das despesas públicas no PIB não fornece muita informação sobre a qualidade dos resultados proporcionados: é preciso pesar a composição do gasto. Por exemplo, pode-se argumentar que é melhor investir em educação, pois incrementa o nível de capital humano, ou em infraestruturas, por sua importância para o crescimento econômico. De qualquer forma, segundo o IPEA⁵, a melhoria da qualidade do gasto público “permitiria que as demandas sociais por serviços públicos pudessem ser supridas, pelo menos parcialmente, a custos decrescentes, ou seja, sem acréscimo da carga fiscal. Dessa forma, seria possível conciliar a pressão por mais serviços com a restrição imposta pelo limite à tributação”.

Cabe apontar que a finalidade deste estudo não é a simples redução de gastos que, por sua vez, pode gerar ineficiências na oferta dos serviços públicos, nem se pretende confundir melhoria do gasto público com uma avaliação meramente do que foi executado: conforme alerta Boueri⁶, “o que nós queremos não é gastar dinheiro por gastar, o que queremos é que hospitais tenham mais leitos, que haja mais professores nas escolas, que as pessoas tenham nível de educação melhor”. Assim sendo, o intuito do trabalho é incentivar a elevação da produtividade e da efetividade dos recursos empregados, gastando menos e produzindo mais, mediante a implementação de boas práticas de gestão ligadas a despesas administrativas.

⁴ Extraído de: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/arre/2007/AnalisemensualDez07.pdf>, em março de 2009.

⁵ Boletim de Desenvolvimento Fiscal – IPEA – vol 03 – dezembro de 2006

⁶ Extraído, em 4/09/2008, de: <http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2006/12/27/materia.2006-12-27.0952056465/view>.

No entanto, como o próprio IPEA conclui, há um longo caminho a ser percorrido e, para iniciar este caminho, é necessário “dimensionar e mensurar a magnitude do desperdício de recursos públicos. Sem que se tenha noção de quanto se gasta a mais que o necessário, dificilmente se podem estabelecer objetivos plausíveis para a redução desses desperdícios”. Nesse sentido, é necessário compreender como as despesas são executadas pelos órgãos e qual seu comportamento em um determinado período de tempo. Segundo Rogério Boueri⁷, uma das formas para melhorar o gasto público é começar a avaliá-lo pelos seus resultados, pois, monitorando-os, é possível obter um parâmetro para cobrar a melhoria da qualidade.

Uma forma de facilitar a compreensão das despesas, bem como sua avaliação e monitoramento, seria a criação de redes de relacionamento entre os órgãos para troca de informações sobre práticas de gestão pública. O compartilhamento de experiências, sejam estas positivas ou negativas, beneficia e propicia o aprimoramento da administração dos recursos públicos, pois permite a implementação de ações com bom êxito sem a necessidade de refazer os estudos aprofundados, bastando uma avaliação da pertinência da replicação da ação, em relação às especificidades de cada órgão. Assim, este documento busca, também, estimular este intercâmbio, apresentando, para tanto, exemplos de boas práticas de gestão para algumas despesas selecionadas, comuns a maioria dos órgãos das três esferas de governo.

Ressalva-se que este documento não tratará diretamente das macromedidas dos resultados das políticas públicas, vinculando-se apenas a aspectos microeconômicos. Ademais, é importante prevenir que o conteúdo deste artigo reflète apenas as opiniões pessoais dos autores sem retratar suas atividades exercidas atualmente no serviço público, relativas ao tema aqui exposto.

⁷ Vide nota 6.

1 DESPESAS SELECIONADAS

Neste capítulo, inicialmente são descritos alguns conceitos relevantes à associação entre o conteúdo do texto e a abordagem adotada. Logo após, são apresentados os dados de uma série histórica representativa das despesas selecionadas, assim como são expostas as razões que levaram os autores a escolher o rol de gastos elencados.

1.1 Definição e Conceito

Despesa orçamentária pública⁸ – Executada por entidades públicas. Depende de autorização legislativa para sua realização, por meio da Lei Orçamentária Anual (LOA) ou de Créditos Adicionais, pertencendo ao exercício financeiro da emissão do respectivo empenho.

Categoria Econômica⁹: A despesa orçamentária é classificada em duas categorias econômicas: despesas correntes, que são aquelas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital; e despesas de capital, as que contribuem.

Grupo de Natureza da Despesa¹⁰: É um agregador de elementos de despesas orçamentárias com as mesmas características quanto ao objeto de gasto, conforme discriminado a seguir:

- **Pessoal e Encargos Sociais:** despesas de natureza remuneratória decorrente do efetivo exercício de cargo, emprego ou função de confiança; do pagamento de aposentadorias, reformas e pensões; das obrigações trabalhistas, contribuição previdenciária e outros benefícios assistenciais; soldo, gratificações e outros direitos remuneratórios, previstos na estrutura militar; despesas com ressarcimento de pessoal requisitado, com contratação temporária; dentre outras despesas com mesma natureza.

⁸ De acordo com o Manual da Despesa Nacional, aprovado pela Portaria conjunta SOF/STN, de 15/10/2008.

⁹ Vide nota 8

¹⁰ Vide nota 8.

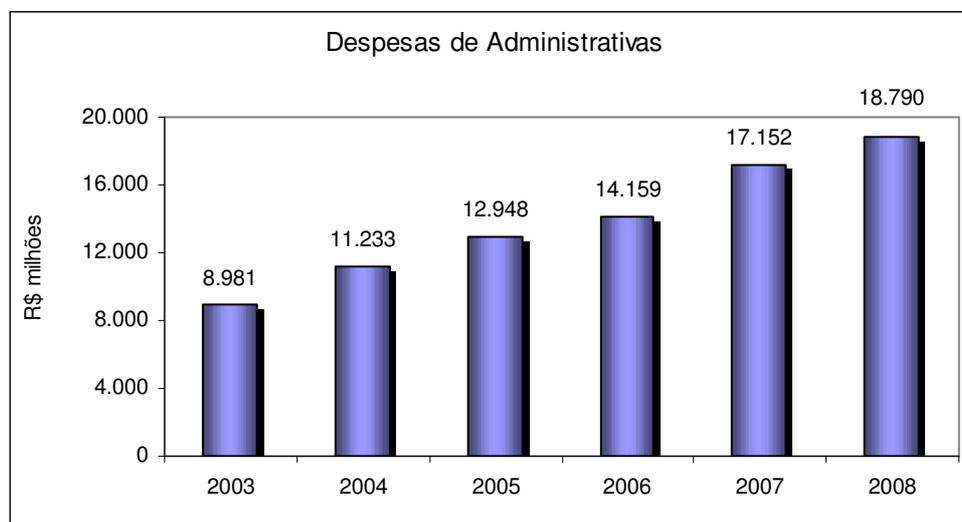
- Juros e Encargos da Dívida: despesas com o pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas contratadas, bem como da dívida pública mobiliária.
- Outras Despesas Correntes: despesas com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras despesas da categoria econômica "Despesas Correntes" não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa.
- Investimentos: despesas com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente.
- Inversões Financeiras: despesas com a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; e com a constituição ou aumento do capital de empresas.
- Amortização da Dívida: despesas com o pagamento e/ou refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública (interna, externa, contratual ou mobiliária).

Despesas Administrativas: Neste artigo, definiremos como despesas administrativas aquelas pertencentes ao Grupo de Natureza de Despesa "Outras Despesas Correntes".

1.2 Evolução Histórica e Impactos

Dentre as despesas administrativas, foi selecionado um rol de onze itens com a finalidade de estimar uma ordem de grandeza do total gasto em apoio aos programas finalísticos do governo (sem considerar o dispêndio com pessoal administrativo). Sendo assim, foram definidas as contas com diárias (pessoal civil); material de consumo; passagens; apoio administrativo; limpeza; vigilância; manutenção de bens imóveis; energia elétrica; água e esgoto; processamento de

dados e telecomunicações para análise da evolução dos montantes despendidos, em um período de cinco anos, apresentada no gráfico a seguir.



Fonte: Siafi Gerencial. Valores empenhados e liquidados.

De acordo com o gráfico acima, pode-se ver que as onze despesas administrativas citadas tiveram um incremento substancial de 109,22%, entre os anos de 2003 e 2008, enquanto a inflação (IPCA/IBGE), nesse mesmo período, não ultrapassou 42%.

Quando comparados os valores das despesas selecionadas e o montante de investimentos públicos federais são obtidos resultados interessantes, pois apresentam a mesma ordem de grandeza, sendo o total de investimentos públicos federais, em 2008, de R\$ 77 bilhões. Considerando que uma redução nas despesas administrativas em um percentual significativo, como, por exemplo, em 20%, representaria um decréscimo no total de gastos do governo federal de R\$ 3,7 bilhões, pode-se inferir que uma política consistente de redução de despesas administrativas teria importantes efeitos na alavancagem do total de investimentos.

De forma a intensificar as vantagens com a política proposta acima, seria fundamental que essa medida fosse vinculada a uma premiação na forma de retorno dos valores economizados para aplicação em investimentos nos órgãos e entidades públicos com melhores desempenhos. Esta premiação, para ser implementada efetivamente, deve ser acompanhada de uma norma, que contenha a descrição

detalhada da sistemática de emprego dos recursos provenientes da contenção concretizada.

Para os próximos capítulos foram escolhidas cinco das despesas administrativas selecionadas acima, com o intuito de apresentar uma exemplificação simplificada de critérios e formas de contratação, bem como de práticas passíveis de replicação por diversos órgãos do serviço público.

2 CRITÉRIOS GERAIS E FORMAS DE CONTRATAÇÃO

Várias são as normas que devem ser obedecidas para a contratação de serviços sendo que, para cada caso, os instrumentos podem ser gerais, definidos pelo órgão central do governo, ou específicos do ente setorial. Entre elas podemos citar, por despesa:

2.1 Energia Elétrica

As legislações básicas utilizadas para a contratação do serviço de fornecimento de energia elétrica para os órgãos da administração pública federal são a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, também conhecida como “Lei das Licitações”, e a Resolução da ANEEL nº 456, de 29 de novembro de 2000.

A Lei nº 8.666/93 regulamenta o inciso XXI, do art. 37, da Constituição Federal, e institui normas para licitações e contratos da Administração Pública além de dar outras providências. Em seu art. 24, XII, considera dispensável de licitação a contratação de fornecimento ou suprimento de energia elétrica com concessionário, permissionário ou autorizado, tendo sido este inciso incluído pela Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998.

A Resolução da ANEEL nº 456/2000 estabelece, de forma atualizada e consolidada, as condições gerais de fornecimento de energia elétrica a serem observadas tanto pelas concessionárias e permissionárias quanto pelos consumidores. A norma traz, dentre outros aspectos, as definições dos termos utilizados no fornecimento de energia elétrica, a definição da tensão de fornecimento, a classificação das unidades consumidoras e os itens obrigatórios do contrato de fornecimento.

2.2 Vigilância

A Instrução Normativa nº 02¹¹, de 30 de abril de 2008, dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados¹² ou não.

¹¹ Extraído em 15/3/2009 de: <http://www.comprasnet.gov.br/>

A citada norma regulamenta que a contratação seja precedida pela elaboração de um Projeto Básico ou Termo de Referência, aprovado pela autoridade competente, sendo o documento uma descrição do objetivo da contratação, do objeto a ser contratado e dos serviços a serem executados. Além disso, deverá constar do Projeto Básico: a justificativa do número e das características dos Postos de Serviço, os quantitativos dos diferentes tipos de postos (a serem contratados por Preço Mensal do Posto), a unidade de medida utilizada¹³, o custo estimado, os deveres da contratada e da contratante, bem como, sempre que possível, o Acordo de Níveis de Serviço¹⁴.

No caso da prestação do serviço de vigilância, o posto de vigilância adotará, preferencialmente¹⁵, uma das seguintes escalas de trabalho:

- 44 horas semanais diurnas, de segunda a sexta-feira, envolvendo um vigilante;
- 12 horas diurnas, de segunda-feira a domingo, sendo dois vigilantes em turnos de 12 x 36 horas;
- 12 horas noturnas, de segunda-feira a domingo, sendo dois vigilantes em turnos de 12 x 36 horas.

O Anexo VI da Instrução Normativa descreve os serviços de vigilância necessários, as responsabilidades da contratada, a forma como o serviço será fiscalizado e os locais de prestação do serviço.

A prestação dos serviços de vigilância envolve a alocação, pela contratada, de mão-de-obra capacitada para: comunicar à Administração qualquer anormalidade verificada; observar a movimentação de indivíduos suspeitos, adotando as medidas de segurança necessárias e oportunas; permitir o ingresso, nas instalações, somente de pessoas previamente autorizadas e identificadas; colaborar com as Polícias Civil e Militar nas ocorrências de ordem policial dentro das instalações da Administração; executar rondas diárias, conforme orientação

¹² Aqueles cuja interrupção possa comprometer a continuidade das atividades da Administração e cuja necessidade de contratação deva estender-se por mais de um exercício financeiro e continuamente.

¹³ Parâmetro de medição adotado pela Administração para possibilitar a quantificação dos serviços e a aferição dos resultados.

¹⁴ Ajuste, anexo ao contrato, escrito entre o provedor de serviços e o órgão contratante que define, em bases compreensíveis, tangíveis, objetivamente observáveis e comprováveis, os níveis esperados de qualidade da prestação do serviço e respectivas adequações de pagamento.

¹⁵ Desde que devidamente fundamentado e comprovada a vantagem econômica para a Administração, poderão ser caracterizados outros tipos de postos.

recebida; assumir diariamente o Posto, devidamente uniformizado e com aparência pessoal adequada; registrar e controlar, diariamente, a frequência e a pontualidade dos vigilantes, bem como as ocorrências de cada dia; dentre outras atividades pertinentes à segurança das pessoas e do patrimônio da instituição.

A IN também explicita os quinze deveres da contratada. Pode-se citar, como exemplo, a comprovação da formação técnica da mão-de-obra fornecida; a implantação do pessoal nos respectivos Postos, horários e locais definidos no Projeto Básico; o fornecimento de uniformes e materiais necessários para a adequada prestação do serviço contratado; a apresentação da relação de armas, das cópias dos “Registros de Arma” e “Porte de Arma”, dos atestados de antecedentes civil e criminal de toda mão-de-obra oferecida; a manutenção da disponibilidade do efetivo dentro dos padrões desejados; a inspeção, pelos supervisores da contratada, no mínimo, uma vez por semana, em dias e períodos alternados.

2.3 Passagens

Dentre os normativos importantes para a execução desta despesa, podemos citar o Decreto nº 5.992, de 19 dezembro de 2006¹⁶, que dispõe sobre a concessão de diárias no âmbito da administração federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências. Posteriormente, em 2007, por meio do Decreto nº 6.258, tornou-se obrigatório a todos os órgãos regidos pela norma o uso do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP) . Este é um sistema informatizado integrado que viabiliza a administração das solicitações e pagamentos de diárias e passagens, possibilitando que as requisições sejam feitas por meio da Internet por servidores previamente autorizados. Uma das principais vantagens do sistema é possibilitar o registro de todos os acessos, propiciando o controle físico e administrativo, bem como relatórios gerenciais de acompanhamento automatizados.

Algumas orientações contidas nas citadas regulamentações são importantíssimas para se obter preços adequados de passagens e garantir a responsabilização do servidor. Como exemplos, pode-se citar:

¹⁶ Com redação alterada pelo Decreto nº 6.258, de 2007, que tornou obrigatório o uso do SCDP pelos órgãos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

- Os pedidos de concessão de diárias e passagens para afastamentos que se iniciem, em sextas-feiras ou que incluam sábados, domingos e feriados, deverão estar expressamente justificados; e
- São de responsabilidade do servidor as eventuais alterações de percurso ou de datas e horários de deslocamento, quando não autorizados ou determinados pela Administração.

A forma mais utilizada para a aquisição de passagens aéreas é a contratação, após processo licitatório, de uma agência de turismo, sendo esta responsável por intermediar a compra dos bilhetes necessários durante a vigência do contrato com a Administração. Na licitação para a escolha da agência, sagra-se vencedora, em geral, a empresa que oferta os maiores descontos percentuais sobre os preços das passagens adquiridas. Assim, uma vez definidos os trechos e as datas da viagem a ser realizada, a agência é acionada para dar continuidade ao processo de aquisição das passagens junto às companhias aéreas.

Apesar da obrigatoriedade da apresentação de, pelo menos, três cotações por parte da agência de turismo, é permitida a escolha entre as opções disponíveis, desde que justificada, se não for selecionada a tarifa mais econômica. Essa discricionariedade é necessária para resolver casos que são exceções, porém, pode gerar pressões dos solicitantes aos gestores da despesa para a aquisição de passagens, não necessariamente mais baratas, mas por interesses pessoais.

Outro possível efeito colateral do modelo predominante é o incentivo à empresa contratada de maximizar o número e o valor das passagens adquiridas pela contratante, considerando que a primeira auferir lucros percentuais em virtude de comissões e descontos oferecidos pelas empresas aéreas. Para minimizar essa situação, diversos contratos já dispõem de cláusulas permitindo a redução escalonada do percentual de desconto em passagens aéreas nas quais o preço oferecido for inferior ao publicado no sítio eletrônico da empresa aérea. Outra saída utilizada é a licitação não do desconto, mas de um preço fixo por transação. Esta última abordagem obviamente tem como desvantagem a necessidade de se pagar, além do preço da passagem sem desconto, um valor por operação.

2.4 Telefonia

Os critérios existentes, no âmbito do governo federal, regulamentando a utilização das telefonias, celular e fixa, são muitos dispersos, pois cada órgão edita sua própria norma interna. Em alguns instrumentos, são descritas as regras de autorização dos perfis por ramais, de concessão de aparelhos e linhas de telefonia celular, de ressarcimento das ligações particulares, bem como, são definidos os limites de minutos permitidos por aparelho. Não há um padrão dos itens que devem constar em cada documento nem dos valores financeiros para o uso adequado do serviço por cada servidor da organização.

2.5 Material de Consumo

No caso dessa despesa, enfocaremos tanto a aquisição de produtos, de forma geral, quanto à prestação de serviços de impressão. Em ambos os casos, o fundamento é a Lei nº 8.666/93.

No que tange à compra de recursos materiais para o órgão, a base legal é a Lei nº 8.666/93, que institui as normas para as aquisições dos insumos. Uma vez respeitados os princípios legais fundamentais, os órgãos dispõem de autonomia para emitir estabelecer normas que regulamentem a gestão de estoques e os detalhes do procedimento de compra dos insumos.

Já no caso da contratação dos serviços de impressão, o órgão tem duas possibilidades para realizá-la. . A primeira é a contratação de uma empresa para gerir o serviço de impressão do órgão, provendo os insumos e sendo responsável pela conservação dos equipamentos; a segunda é a compra direta dos insumos (papel, impressora, toner, cartuchos).

Na primeira modalidade, a principal norma a ser seguida é a Instrução Normativa nº 02/2008, que dispõe sobre as regras e diretrizes para a contratação de serviços continuados ou não. Na segunda modalidade, o instrumento é a Lei nº 8.666/93 que institui as normas para as aquisições dos insumos. Sendo assim, o órgão pode utilizar o sistema de registro de preços previsto, no âmbito de todas as esferas federativas, pelo artigo 15, da Lei de Licitações, e regulamentado, no âmbito da União, pelo Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001. Nesse sistema, a organização registra o menor preço unitário ofertado para determinado produto especificado pela Administração Pública.

3 BOAS PRÁTICAS

Neste capítulo, são descritas algumas práticas de gestão aplicadas no setor público e na iniciativa privada que geraram bons resultados no aprimoramento da qualidade do gasto e que possuem alto grau de replicabilidade como exemplos a serem analisados e, em caso de pertinência, adotados pelo diversos órgãos públicos.

3.1 Energia Elétrica

Na época da crise do Apagão de 2001, a eficiência energética foi o carro-chefe das ações para controle da demanda, tendo sido o segmento residencial o que mais contribuiu para o racionamento de energia. O Governo Federal, por sua vez, durante o período da crise promulgou diversas normas legislativas, como a Lei nº 10.295, de 17 de outubro de 2001, que dispõe sobre a Política Nacional de Conservação e Uso Racional de Energia; o Decreto nº 4.059, de 19 de dezembro de 2001, que regulamenta os níveis máximos de consumo de energia, ou mínimos de eficiência energética, de máquinas, aparelhos e edificações; e a Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002, que criou o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa).

Os instrumentos normativos citados acima são voltados para o consumo de energia, no entanto, os autores deste artigo desenvolveram um aplicativo, em Microsoft Excel, denominado “Planilha de Demanda Ótima” que analisa a forma de contratação do serviço, atuando, desta forma, no preço pago. A Planilha registra os dados da fatura de energia de uma organização e, com base nessas informações, calcula automaticamente a demanda de energia mais econômica para contratação. Não há barreiras normativas, técnicas, políticas, corporativas ou de cunho financeiro significantes à aplicação desta prática, contudo, há algumas restrições para o uso dessa ferramenta:

- (i) A organização pública precisa estar classificada como Poder Público, com consumo energético superior a 500 kWh/mês; e

- (ii) O cálculo considera que o número de servidores e os equipamentos que consomem energia na organização permanecerão iguais.

A economia possibilitada pela Planilha é maior quanto maior for o consumo de energia e a ineficiência na contratação de sua demanda.

3.2 Vigilância

Considerando que o custo de manutenção de mão-de-obra especializada é superior ao investimento e à manutenção de câmeras de vigilância, uma boa prática a ser adotada, neste tipo de despesa, consiste na aquisição e instalação de câmeras de segurança nos pontos de acesso aos edifícios da organização e em locais considerados de maior risco para a segurança do órgão ou, ainda, nos pontos em que seja desejável um nível de segurança mais elevado. Assim sendo, antes da adoção desta prática, há a necessidade de elaboração de um plano de segurança para a edificação, com a finalidade de verificar os pontos em que podem ser instalados os aparelhos de vigilância eletrônica e aqueles em que é indispensável a presença de vigilante armado ou não.

Além do plano de segurança, não existem outros empecilhos, normativos ou técnicos relevantes. Em termos financeiros, o investimento na aquisição das câmeras de segurança pode variar entre R\$ 200 e R\$ 5.000¹⁷, por equipamento, dependendo da qualidade desejada. Este valor, contudo, não inclui os valores com a instalação do sistema de monitoramento nem das câmeras.

Esta prática, comumente aplicada em agências bancárias de instituições financeiras de grande porte, como Banco do Brasil, Itaú, Bradesco, entre outros, é aplicada também em algumas organizações públicas, como os governos dos estados de Santa Catarina e da Bahia.

¹⁷ Exemplo obtido em:

http://www.eletronicasantana.com.br/produtos_secoes.asp?SecP=3&SecS=20&SecT=201, acessado em março de 2009.

3.3 Passagens

Cada vez mais utilizado, o modelo de aquisição de passagens com trechos definidos traz diversas vantagens econômicas, especialmente quando associado ao modelo comum de compra mediante agência de turismo com desconto. Essa opção é ainda mais vantajosa quando a previsibilidade das viagens permite a licitação antecipada de mais trechos de uma só vez. Isso ocorre, principalmente, em caso de ocorrência de evento de grande porte previsto com antecedência ou, ainda, quando a organização pública tem necessidades constantes de viagens, pois fazem parte da rotina de trabalho da instituição.

Nas organizações com grandes volumes de aquisição de certos trechos, é possível se estimar os quantitativos das viagens com antecedência, mesmo sem se especificar quem será o viajante. Quanto mais frequentes as viagens, melhor pode ser a especificação dos períodos e trechos a serem adquiridos em licitação. Quanto mais específicos os trechos, menor a incerteza envolvida na transação e menor o valor cobrado pelas passagens. Desse modo, a licitação de trechos com datas específicas acarreta tarifas mais baixas.

A associação das licitações, de trechos com datas específicas ou de bilhetes com data livre, com um contrato com uma agência de turismo permite ao órgão ou entidade contratante a escolha entre as duas opções. Neste caso, o preço do trecho licitado especificamente funciona como um limitante superior para a aquisição, sempre sendo possível se optar pela agência, quando vantajoso.

3.4 Telefonia

Uma boa prática que pode ser citada é a licitação conjunta de órgãos e entidades da Administração Pública Federal, realizada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para a contratação de empresa prestadora de serviço de telefonia fixa nas modalidades local, nacional e internacional. O intuito da medida foi tornar mais eficiente o processo de contratação e reduzir a duplicidade de esforços nos órgãos e entidades do governo.

No total, 35 repartições serão atendidas por esta ação, incluindo neste número 18 ministérios e suas autarquias além de outros órgãos, como Advocacia

Geral da União (AGU) e Controladoria-Geral da União (CGU). A redução anual prevista é de R\$ 10 milhões, considerando o número de participantes e as reduções obtidas nas tarifas: 35,41% no preço dos serviços locais; 37,31% nos serviços de Longa Distância Nacional; e 52,49% na modalidade Longa Distância Internacional. Dessa forma, os órgãos, em Brasília, pagarão, em média, 41,74% a menos pelo serviço de telefonia a partir de 2009.

Como a licitação foi realizada utilizando o Sistema de Registro de Preços, outros órgãos poderão aderir à Ata de Registro de Preços e pagar preços menores pelos serviços da mesma maneira que os demais ministérios participantes do processo, o que possibilita que a economia seja maior que a prevista inicialmente.

Outra prática, já aplicada por diversos órgãos, é o levantamento dos perfis dos ramais telefônicos. A partir da definição dos perfis existentes é possível identificar quais as categorias de ramais têm a necessidade de liberação para realização de chamadas interurbanas, internacionais e/ou para celulares, mantendo-se a maior parte dos ramais autorizados apenas para chamadas locais.

Adicionalmente, pode ser regulamentado o limite de custeio, de acordo com um critério racional, como, por exemplo, as atribuições de cada cargo; o ressarcimento dos valores que ultrapassem esses limites ou de ligações particulares; bem como, regulamentar o uso particular e a distribuição de aparelhos de telefonia celular.

Outra boa prática que pode ser aplicada é a instalação, na central telefônica da organização, de uma interface de celulares, popularmente conhecida como “cellfix”. Esse equipamento consiste em um conjunto de aparelhos celulares ligados diretamente à central telefônica que permite a transformação das ligações fixo-móvel realizadas pelo órgão em ligações móvel-móvel na saída da central. Existem interfaces que trabalham com um conjunto de aparelhos celulares comuns e outras que utilizam placas de circuito. O custo da ligação móvel-móvel corresponde, aproximadamente, a 30% do valor de uma ligação de telefone fixo para móvel. Isso pode significar uma economia robusta considerando que em órgãos e entidades públicas, o número desse último tipo de ligação costuma corresponder a, pelo menos, 50% da conta telefônica.

A aquisição e instalação do “cellfix” requerem um processo licitatório, separadamente ou não, dos equipamentos (ou módulos) e das operadoras, fornecedoras do serviço. Sendo que, o investimento necessário varia de acordo com

o tipo de interface escolhida e com o formato de contratação da(s) operadora(s). Uma interface celular com até 30 saídas, sem os aparelhos, custa em torno de R\$ 6.000,00, fazendo com que o retorno do investimento seja inferior a 12 meses, mesmo em prédios com conta de ligações para celular de apenas R\$ 3.000,00 mensais.

3.5 Material de Consumo

Uma boa prática para este tipo de despesa é a chamada “Central de Compras”, na qual um órgão, entidade ou setor de uma da organização especificamente dedica-se a realizar aquisições centralizadas de vários produtos para outros órgãos, sendo, portanto, denominado de “Central”. Dessa forma, utilizando-se o Sistema de Registro de Preços, os demais órgãos participantes ou departamentos, no caso de um órgão, podem solicitar à central de compras a aquisição do produto, até um limite de quantia e ao preço registrado. A grande vantagem desta prática é permitir a compra de produtos em quantidades maiores, o que tende a reduzir o preço da compra. Esse benefício aumenta quanto maior for o volume de produtos gerais e comuns adquiridos pela organização, pelo ganho de escala.

Outra boa prática implementada em alguns órgãos públicos é a instalação de impressoras de médio porte, em substituição às individuais, em lugares de fácil acesso, denominadas “ilhas de impressão”. A vantagem é que, como o local de instalação possui ampla visibilidade por todos do órgão e, geralmente é um local de trânsito de pessoas, evita-se o uso indevido do serviço. Além disso, devido à necessidade de deslocamento para buscar as impressões, os servidores tendem a imprimir só o que realmente necessitam e, em consequência disso, ocorre uma redução no consumo de papel, cartuchos de tinta e toner. A redução do quantitativo de equipamentos facilita o controle da aquisição de acessórios necessários, como, por exemplo, os cartuchos, evitando, desta forma, as compras em excesso para estoque individual e, conseqüentemente, o desperdício de materiais. Para minimizar ainda mais os dispêndios com impressão, é recomendável a centralização das impressões coloridas em uma “gráfica” do órgão, composta por impressora de médio ou grande porte.

Para a implementação dessa última prática, não há restrições normativas, basta proceder à aquisição de impressoras de médio porte, quando for o caso. Podem-se citar como exemplos, no setor público, a Caixa Econômica Federal, o Banco do Brasil e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

Por fim, uma prática simples, porém, pouco utilizada ainda é a configuração dos softwares utilizados na organização, tais como o Word, Excel, Access e PowerPoint, de forma a adotar como padrão a impressão nos dois lados da folha, em cor preta e em qualidade rascunho, em razão da possibilidade de estabelecer preços menores nos contratos para as configurações citadas. Caso o servidor precise imprimir um documento com configuração diversa, ele deve alterar a referida padronização manualmente. Essa prática reduz o consumo desnecessário de papel.

CONCLUSÃO

Ao considerar os condicionantes do contexto brasileiro, selecionar um conjunto exemplificativo de despesas e, ainda, apresentar as normas gerais vigentes para execução, esperamos ter atraído maior atenção para a necessidade de constantes avanços e de melhorias da eficiência na gestão das despesas administrativas, de forma que os Governos possam alocar, proporcionalmente, menos recursos em despesas correntes e maiores valores em investimentos.

Cabe apontar que este artigo, de forma alguma, é exaustivo. Temos por objetivo, ao contrário, contribuir para a divulgação de outras iniciativas similares e que os órgãos da Administração Pública, sejam federais, estaduais ou municipais, possam, em algum nível, aplicar as práticas apresentadas, assim como encontrar novos caminhos para aprimorar ainda mais os procedimentos de gestão empregados, compartilhando-os no âmbito intragovernamental.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, H. V. de. **Análise comparativa do gasto social brasileiro por índices de retornos tributários**. Brasília: ESAF, 2006. 54p. Monografia premiada em 1º lugar no XI Prêmio Tesouro Nacional – 2006, Qualidade do Gasto Público, Taguatinga (DF). Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XIpremio/qualidade/1qualidadeXIPTN/1premio_qgp.pdf>. Acesso em: mar. 2009.

BERNARDO. **Estado tem que melhorar seus processos de gestão**. Brasília, 5/11/2008. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=2832&cat=94&sec=7>>. Acesso em: 18 mar. 2009.

BRASIL. **Portal de Governo Eletrônico do Brasil**. Governo Federal reduz a quase metade os custos com serviços de telefonia. Texto publicado em 15/12/2008. Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/noticias-e-eventos/noticias/governo-federal-reduz-a-quase-metade-os-custos-com-servicos-de-telefonia>>. Acesso em: 21 mar. 2009.

_____. Receita Federal. Coordenação Geral de Previsão e Análise. **Análise da arrecadação das receitas federais**, dezembro de 2007. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/arre/2007/AnalismensalDez07.pdf>>. Acesso em: 9 mar. 2009.

CHAVES, R. S. A qualidade do gasto público no Brasil: propostas para melhoria. **Boletim de Orçamento e Finanças**, Curitiba: Governet, v. 3, n. 29, p. 845-855, set. 2007.

EBAPE. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Normas para publicação. **RAP – Revista de Administração Pública**, FGV. Disponível em: <http://www.ebape.fgv.br/academico/asp/dsp_rap_normas.asp>.

ENTENDA o orçamento: Brasil enfrenta desafio de melhorar qualidade dos gastos públicos, 27 de dezembro de 2006. Repórteres da Radiobrás: Lana Cristina e Ricardo Carandina. Disponível em: <<http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2006/12/27/materia.2006-12-27.0952056465/view>>.

EXEMPLO de Câmeras de Segurança. Disponível em: <http://www.eletronicasantana.com.br/produtos_secoes.asp?SecP=3&SecS=20&SecT=201>. Acesso em: 18 mar. 2009.

FARIA, M. **A qualidade do gasto público**. Tribunal de Contas do Município de São Paulo, n. 9, fevereiro/03. Disponível em: <<http://www.tcm.sp.gov.br/tcminforme/fevereiro/gastpubl2.htm>>. Acesso em: 14 mar. 2009.

FIESP. **Gastos públicos**: cortar para crescer – um novo arranjo para romper o imobilismo. Disponível em: <www.fiesp.com.br/economia/pdf/gastos_publicos_resumo_executivo.pdf>. Acesso em: 13 de mar. 2009.

GIAMBIAGI, F. **A qualidade do gasto e a educação**. Texto publicado em 26/09/2005. Disponível em: <http://www.universia.com.br/html/noticia/noticia_clipping_cfhfg.html>. Acesso em: 15 mar. 2009.

HOUAISS, A.; VILLAR, M. de S. **Dicionário Houaiss de Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

ÍNDICE de Qualidade do Gasto Público (IQGP). XII Prêmio Tesouro Nacional 2007; 3º lugar – Categoria: Profissional; Tema: Qualidade do Gasto Público; Equipe: Júlio F. Gregory Brunet (coord.), Clayton Borges e Ana Bertê – texto extraído em 8 de março de 2009. Disponível em: <http://www.fiesp.com.br/irs/cosec/pdf/transparencias_cosec_12_05_08_igqp_julio%20brunet_clayton_borges_e_ana_bert_e.pdf>.

INSTRUÇÃO Normativa nº 2, de 30 de abril de 2008. Disponível em: <<http://www.comprasnet.gov.br/>>. Acesso em: 15 mar. 2009.

IPEA. **Boletim de desenvolvimento fiscal**, v. 3, dezembro de 2006.

MARIOTTI, F. **As contas públicas, os gastos e suas derivações**. Disponível em: <www.unifra.br/pos/gestaopublica/downloads/04-TEORIA_DO_GASTO_PÚBLICO.ppt>. Acesso em: 4 abr. 2009.

WWF-Brasil. **Agenda elétrica sustentável 2020**: estudo de cenários para um setor elétrico brasileiro eficiente, seguro e competitivo. Brasília, 2006. 80 p.: il.; (Série técnica: v.12).

AUTORIA**Alexandre Maia**

Endereço eletrônico: alexandre paulomaia@gmail.com

André do Valle

Endereço eletrônico: andre.valle@planejamento.gov.br

Leila Barbieri de Matos Frossard

Endereço eletrônico: leila.frossard@planejamento.gov.br

Leila Kuhnert Campos

Endereço eletrônico: leila.kuhn@ig.com.br

Leonardo Mélo

Endereço eletrônico: leonardo.melo@planejamento.gov.br

Marco Antonio Bastos de Carvalho

Endereço eletrônico: marco.carvalho@planejamento.gov.br

Os autores têm formações acadêmicas diversas, abrangendo áreas como: administração, arquitetura, engenharia e física. Atualmente, exercem o cargo de Analistas de Planejamento e Orçamento, na Secretaria de Orçamento Federal – SOF, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Apesar de atuarem, desde 2007, em atividades ligadas à qualidade do gasto público, o conteúdo deste artigo reflete apenas as opiniões pessoais dos autores, não necessariamente idêntica à opinião institucional do órgão público onde trabalham.