# SENADO FEDERAL

## COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS

# PAUTA DA 47ª REUNIÃO

**(1ª Sessão Legislativa Ordinária da 55ª Legislatura)**

**24/11/2015**
**TERÇA-FEIRA**
**às 10 horas**

**Presidente: Senador Delcídio do Amaral**
**Vice-Presidente: Senador Raimundo Lira**

**Comissão de Assuntos Econômicos**

**47ª REUNIÃO, ORDINÁRIA, DA 1ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA 55ª LEGISLATURA, A REALIZAR-SE EM 24/11/2015.**

# 47ª REUNIÃO, ORDINÁRIA

## *Terça-feira, às 10 horas*

# SUMÁRIO


| ITEM | PROPOSIÇÃO | RELATOR (A) | PÁGINA |
|---|---|---|---|
| 1 | **EMENDA(S) DE PLENÁRIO AO PRS 84/2007**<br>- Não Terminativo - | **SEN. JOSÉ SERRA** | **13** |
| 2 | **PLS 280/2013**<br>- Terminativo - | **SEN. REGUFFE** | **73** |
| 3 | **PLS 105/2012**<br>- Não Terminativo - | **SEN. WILDER MORAIS** | **119** |
| 4 | **PLS 414/2012**<br>- Não Terminativo - | **SEN. JOSÉ AGRIPINO** | **130** |
| 5 | **PLS 492/2013**<br>- Não Terminativo - | **SEN. REGUFFE** | **140** |
| 6 | **PLS 422/2013**<br>- Não Terminativo - | **SEN. ROBERTO REQUIÃO** | **148** |

| | | | |
|---|---|---|---|
| **7** | **AVS 29/2012**<br><br>- Não Terminativo - | **SEN. RICARDO FERRAÇO** | **161** |
| **8** | **PLS 375/2015**<br><br>- Não Terminativo - | **SEN. WALTER PINHEIRO** | **388** |
| **9** | **PLS 388/2011**<br><br>- Não Terminativo - | **SEN. RONALDO CAIADO** | **430** |
| **10** | **PLS 536/2015**<br><br>- Não Terminativo - | **SEN. ALVARO DIAS** | **442** |
| **11** | **PLC 38/2014**<br><br>- Não Terminativo - | **SEN. ELMANO FÉRRER** | **450** |
| **12** | **PRS 54/2015**<br><br>- Não Terminativo - | **SEN. RAIMUNDO LIRA** | **459** |
| **13** | **PLS 169/2011**<br><br>- Não Terminativo - | **SEN. ALVARO DIAS** | **466** |
| **14** | **TURNO SUPLEMENTAR DO SUBSTITUTIVO OFERECIDO AO PLS 262/2008**<br><br>- Terminativo - | **SEN. FERNANDO BEZERRA COELHO** | **479** |
| **15** | **PLS 110/2012**<br><br>- Terminativo - | **SEN. ELMANO FÉRRER** | **482** |
| **16** | **PLS 202/2015**<br><br>- Terminativo - | **SEN. JORGE VIANA** | **504** |

(1)(2)(3)(4)(5)(7)(9)

# COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS - CAE

PRESIDENTE: Senador Delcídio do Amaral

VICE-PRESIDENTE: Senador Raimundo Lira

(27 titulares e 27 suplentes)

| TITULARES | | | | SUPLENTES | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Bloco de Apoio ao Governo(PDT, PT)** | | | | | | |
| Gleisi Hoffmann(PT) | PR | (61) 3303-6271 | 1 | José Pimentel(PT) | CE | (61) 3303-6390 /6391 |
| Delcídio do Amaral(PT) | MS | (61) 3303-2452 a 3303 2457 | 2 | Paulo Rocha(PT) | PA | (61) 3303-3800 |
| Lindbergh Farias(PT) | RJ | (61) 3303-6427 | 3 | Acir Gurgacz(PDT)(17)(23) | RO | (61) 3303-3131/3132 |
| Walter Pinheiro(PT) | BA | (61) 33036788/6790 | 4 | Humberto Costa(PT) | PE | (61) 3303-6285 / 6286 |
| Reguffe(PDT) | DF | (61) 3303-6355 a 6361 e 6363 | 5 | Cristovam Buarque(PDT)(12) | DF | (61) 3303-2281 |
| Telmário Mota(PDT) | RR | (61) 3303-6315 | 6 | Jorge Viana(PT) | AC | (61) 3303-6366 e 3303-6367 |
| Benedito de Lira(PP) | AL | (61) 3303-6148 / 6151 | 7 | Wilder Morais(PP)(26) | GO | (61)3303 2092 a (61)3303 2099 |
| Ciro Nogueira(PP) | PI | (61) 3303-6185 / 6187 | 8 | Ivo Cassol(PP) | RO | (61) 3303.6328 / 6329 |
| **Maioria (PMDB)** | | | | | | |
| Romero Jucá(PMDB) | RR | (61) 3303-2112 / 3303-2115 | 1 | Valdir Raupp(PMDB) | RO | (61) 3303-2252/2253 |
| Waldemir Moka(PMDB) | MS | (61) 3303-6767 / 6768 | 2 | Eunício Oliveira(PMDB) | CE | (61) 3303-6245 |
| Raimundo Lira(PMDB) | PB | (61) 3303.6747 | 3 | José Maranhão(PMDB) | PB | (61) 3303-6485 a 6491 e 6493 |
| Sandra Braga(PMDB) | AM | (61) 3303-6230/6227 | 4 | Lúcia Vânia(PSB)(14) | GO | (61) 3303-2035/2844 |
| Ricardo Ferraço(PMDB) | ES | (61) 3303-6590 | 5 | Jader Barbalho(PMDB)(16) | PA | (61) 3303.9831, 3303.9832 |
| Roberto Requião(PMDB) | PR | (61) 3303-6623/6624 | 6 | Marta Suplicy(PMDB)(18) | SP | (61) 3303-6510 |
| Omar Aziz(PSD) | AM | (61) 3303.6581 e 6502 | 7 | Rose de Freitas(PMDB)(20) | ES | (61) 3303-1156 e 1158 |
| VAGO(19) | | | 8 | Hélio José(PSD) | DF | (61) 3303-6640/6645/6646 |
| **Bloco Parlamentar da Oposição(PSDB, DEM)** | | | | | | |
| José Agripino(DEM) | RN | (61) 3303-2361 a 2366 | 1 | José Serra(PSDB) | SP | (61) 3303-6651 e 6655 |
| Davi Alcolumbre(DEM)(24) | AP | (61) 3303-6717, 6720 e 6722 | 2 | Ataídes Oliveira(PSDB) | TO | (61) 3303-2163/2164 |
| Flexa Ribeiro(PSDB) | PA | (61) 3303-2342 | 3 | Dalirio Beber(PSDB)(22) | SC | (61) 3303-6446 |
| Alvaro Dias(PSDB)(6) | PR | (61) 3303-4059/4060 | 4 | Ronaldo Caiado(DEM) | GO | (61) 3303-6439 e 6440 |
| Tasso Jereissati(PSDB) | CE | (61) 3303-4502/4503 | 5 | VAGO(8)(25) | | |
| **Bloco Parlamentar Socialismo e Democracia(PCdoB, PPS, PSB, REDE)** | | | | | | |
| Antonio Carlos Valadares(PSB) | SE | (61) 3303-2201 a 2206 | 1 | Lídice da Mata(PSB) | BA | (61) 3303-6408 |
| Fernando Bezerra Coelho(PSB) | PE | (61) 3303-2182 | 2 | Roberto Rocha(PSB) | MA | (61) 3303-1437/1435/1501/1503/1506 a 1508 |
| Vanessa Grazziotin(PCdoB) | AM | (61) 3303-6726 | 3 | José Medeiros(PPS) | MT | (61) 3303-1146/1148 |
| **Bloco Parlamentar União e Força(PTB, PSC, PR, PRB)** | | | | | | |
| Douglas Cintra(PTB) | PE | (61) 3303-6130/6124 | 1 | Eduardo Amorim(PSC) | SE | (61) 3303 6205 a 3303 6211 |
| Marcelo Crivella(PRB) | RJ | (61) 3303-5225/5730 | 2 | Elmano Férrer(PTB) | PI | (61) 3303-1015/1115/1215/2415/3055/3056/4847 |
| Wellington Fagundes(PR) | MT | (61) 3303-6213 a 6219 | 3 | Blairo Maggi(PR)(11) | MT | (61) 3303-6167 |

(1) Em 25.02.2015, os Senadores Douglas Cintra, Marcelo Crivella e Wellington Fagundes foram designados membros titulares; e os Senadores Eduardo Amorim e Elmano Férrer, como membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar União e Força, para compor a CAE (Of. 04/2015-BLUFOR).

(2) Em 25.02.2015, os Senadores Antônio Carlos Valadares, Fernando Bezerra Coelho, Vanessa Grazziotin foram designados membros titulares; e os Senadores Lídice da Mata, Roberto Rocha e José Medeiros, como membros suplentes, pelo Bloco Socialismo e Democracia, para compor a CAE (Of. 3/2015-GLBSD).

(3) Em 25.02.2015, os Senadores Gleisi Hoffmannn, Delcídio do Amaral, Lindbergh Farias, Walter Pinheiro, Reguffe e Telmário Mota foram designados membros titulares; e os Senadores José Pimentel, Paulo Rocha, Marta Suplicy, Humberto Costa, Fátima Bezerra e Jorge Viana, como membros suplentes, pelo Bloco de Apoio de Apoio ao Governo, para compor a CAE (Of. 4/2015-GLDBAG).

(4) Em 25.02.2015, os Senadores José Agripino e Wilder Morais foram designados membros titulares; e os Senadores Davi Alcolumbre e Ronaldo Caiado, como membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar da Oposição, para compor a CAE (Ofs. 1 a 5/2015-GLDEM).

(5) Em 26.02.2015, os Senadores Flexa Ribeiro, José Serra e Tasso Jereissati foram designados membros titulares; e os Senadores Ataídes Oliveira, Antônio Anastasia e Paulo Bauer, como membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar da Oposição, para compor a CAE (Of. 13/2015-GLPSDB).

(6) Em 27.02.2015, o Senador Alvaro Dias foi designado membro titular pelo Bloco Parlamentar da Oposição, em substituição ao Senador José Serra (Of. 23/2015-GLPSDB)

(7) Em 02.03.2015, os Senadores Benedito de Lira e Ciro Nogueira foram designados membros titulares; e os Senadores Gladson Camelli e Ivo Cassol membros suplentes pelo Partido Progressista, para compor a CAE (Mem. 21 a 24/2015-GLDPP).
(8) Em 03.03.2015, o Senador José Serra foi designado membro suplente pelo Bloco Parlamentar da Oposição, em substituição ao Senador Paulo Bauer (Of. 42/2015-GLPSDB)
(9) Em 05.03.2015, os Senadores Romero Jucá, Waldemir Moka, Raimundo Lira, Sandra Braga, Ricardo Ferraço, Roberto Requião, Omar Aziz e Luiz Henrique foram designados membros titulares; e os Senadores Valdir Raupp, Eunicio Oliveira, José Maranhão e Hélio José, como membros suplentes, pelo Bloco da Maioria para compor a CAE (Of. 043/2015-GLPMDB).
(10) Em 04.03.2015, o Partido Progressista passa a integrar o Bloco de Apoio ao Governo (Of. 19/2015-GLDBAG).
(11) Em 04.03.2015, o Senador Blairo Maggi foi designado membro suplente pelo Bloco Parlamentar União e Força (Of. 13/2015-BLUFOR).
(12) Em 06.03.2015, o Senador Cristovam Buarque foi designado membro suplente pelo Bloco Parlamentar de Apoio ao Governo, em substituição à Senadora Fátima Bezerra (Of. 20/2015-GLDBAG).
(13) Em 10.03.2015, a Comissão reunida elegeu os Senadores Delcídio do Amaral e Raimundo Lira, respectivamente, Presidente e Vice-Presidente deste colegiado (Of. nº 17/2015-CAE).
(14) Em 18.03.2015, a Senadora Lúcia Vânia foi designada membro suplente em vaga cedida ao PSDB pelo Bloco da Maioria (Ofs. 51/2015-GLPMDB e 81/2015-GLPSDB)
(15) Em 31.03.2015, os membros suplentes do Bloco Parlamentar da Oposição passam a ocupar a seguinte ordem: Senadores José Serra, Antonio Anastasia, Ataídes Oliveira, Ronaldo Caiado e Davi Alcolumbre (Of. 89/2015-GLPSDB).
(16) Em 14.04.2015, o Senador Jader Barbalho foi designado membro suplente pelo Bloco da Maioria (Of. 121/2015-GLPMDB).
(17) Em 05.05.2015, o Senador Donizeti Nogueira foi designado membro suplente pelo Bloco de Apoio ao Governo, em substituição à Senadora Marta Suplicy (Of. 65/2015-GLDBAG).
(18) Em 06.05.2015, a Senadora Marta Suplicy foi designada membro suplente pelo Bloco da Maioria (Of. 142/2015-GLPMDB).
(19) Em 11.05.2015, vago em virtude do falecimento do Senador Luiz Henrique, ocorrido em 10.05.2015.
(20) Em 18.05.2015, a Senadora Rose de Freitas foi designada membro suplente pelo Bloco da Maioria (Of. 159/2015-GLPMDB).
(21) Em 19.05.2015, os membros suplentes do Bloco Parlamentar da Oposição passam a ocupar a seguinte ordem: Senadores José Serra, Ataídes Oliveira e Antonio Anastasia (Of. 112/2015-GLPSDB).
(22) Em 19.05.2015, o Senador Dalirio Beber foi designado membro suplente pelo Bloco Parlamentar da Oposição, em substituição ao Senador Antonio Anastasia, que deixa de integrar a Comissão (Of. 112/2015-GLPSDB).
(23) Em 02.07.2015, o Senador Acir Grugacz foi designado membro suplente pelo Bloco de Apoio ao Governo, em substituição ao Senador Donizeti Nogueira(Of. 90/2015-GLDBAG).
(24) Em 30.09.2015, o Senador Davi Alcolumbre foi designado membro titular pelo Bloco Parlamentar da Oposição, em substituição ao Senador Wilder Morais, que deixou de compor a Comissão (Of. 109/2015-GLDEM).
(25) Em 30.09.2015, vago em virtude de o Senador Davi Alcolumbre ter sido designado membro titular da comissão, pelo Bloco Parlamentar da Oposição (of. 109/2015-GLDEM).
(26) Em 07.10.2015, o Senador Wilder Morais foi designado membro suplente pelo Bloco Parlamentar de Apoio ao Governo, em substituição ao Senador Gladson Cameli (Of. 130/2015-GLDBAG).

REUNIÕES ORDINÁRIAS: TERÇAS-FEIRAS 10:00 HORAS
SECRETÁRIO(A): CAMILA MORAES BITTAR
TELEFONE-SECRETARIA: 61 33033516
FAX:

TELEFONE - SALA DE REUNIÕES: 61 33033255
E-MAIL: cae@senado.leg.br

SENADO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DA MESA

# 1ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA 55ª LEGISLATURA

**Em 24 de novembro de 2015**
**(terça-feira)**
**às 10h**

# PAUTA

47ª Reunião, Ordinária

## COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS - CAE

| | |
|---|---|
| | Deliberativa |
| **Local** | Anexo II, Ala Senador Alexandre Costa, Plenário nº 19 |

23/11/15: Inclusão do relatório do item 12 (PRS 54/15).

# PAUTA

## ITEM 1

## EMENDA(S) DE PLENÁRIO AO

## PROJETO DE RESOLUÇÃO DO SENADO Nº 84, de 2007

**Ementa do Projeto:** *Dispõe sobre o limite global para o montante da dívida consolidada da União.*

**Autoria do Projeto:** Comissão de Assuntos Econômicos (CAE)

**Relatoria da(s) Emenda(s)**: Senador José Serra

**Relatório:** Favorável à Emenda nº 1-PLEN nos termos da subemenda que apresenta.

**Observações:**

*1. A matéria foi apreciada pela Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional, com parecer favorável à Emenda nº 1-PLEN, nos termos da Subemenda nº 1-CEDN;*

*2. Em 20/10/2015, foi concedida vista coletiva;*

*3. Em 18/11/2015, foi realizada audiência pública para instrução da matéria.*

**Textos da pauta:**

Relatório **(CAE)**
Emenda Nº 1
Avulso do Parecer (P.S 01188/2007)
Parecer aprovado na comissão **(CEDN)**

## ITEM 2

## PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 280, de 2013

**- Terminativo -**

*Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde da totalidade dos recursos oriundos do pagamento referente aos bônus de assinatura dos contratos de partilha de produção de blocos exploratórios de petróleo e gás natural na área do pré-sal.*

**Autoria:** Senador Ricardo Ferraço e outros

**Relatoria**: Senadora Gleisi Hoffmann (Substituído por *Ad Hoc*)

**Relatoria *Ad hoc*:** Senador Reguffe

**Relatório:** Pela aprovação do projeto e da Emenda nº 2-CAS, acatando a Emenda nº 1-CI e as Subemendas nºs 1-CE, 2-CAS, 3-CAS e 4-CAS na forma da emenda que apresenta.

**Observações:**

*1. A matéria foi apreciada pela Comissão de Serviços de Infraestrutura, com parecer favorável ao projeto e à Emenda nº 1-CI;*

*2. A matéria foi apreciada pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte, com parecer favorável ao projeto e à Emenda nº 1-CI, nos termos da Subemenda nº 1-CE;*

*3. A matéria foi apreciada pela Comissão de Assuntos Sociais, com parecer favorável ao projeto; à Emenda nº 1-CI nos termos das Subemendas nºs 1-CE, e 2 a 4-CAS; e à Emenda nº 2-CAS;*

*4. Em 20/10/2015, a senadora Gleisi Hoffmann apresentou voto em separado, pelo arquivamento do projeto;*

*5. Em 20/10/2015, foi concedida vista coletiva.*

**Textos da pauta:**

Relatório **(CAE)**
Voto em separado **(CAE)**
Avulso da matéria
Parecer aprovado na comissão **(CI)**

Parecer aprovado na comissão **(CE)**
Parecer aprovado na comissão **(CAS)**

**ITEM 3**

**PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 105, de 2012**

**- Não Terminativo -**

*Acrescenta parágrafo único ao art. 835 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil –, prevendo a possibilidade de exoneração da fiança na hipótese de alteração no quadro social da pessoa jurídica afiançada, independentemente do término do prazo contratual.*

**Autoria:** Senador Pedro Taques

**Relatoria**: Senador Wilder Morais

**Relatório:** Favorável ao projeto nos termos do substitutivo que apresenta.

**Observações:**

*1. A matéria será apreciada pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, em decisão terminativa.*

**Textos da pauta:**
Relatório **(CAE)**
Avulso da matéria

**ITEM 4**

**PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 414, de 2012 - Complementar**

**- Não Terminativo -**

*Acrescenta inciso ao art. 3º da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, para dispor sobre o local do recolhimento do Imposto sobre Serviços de qualquer Natureza em serviços relativos a cartões de crédito e débito.*

**Autoria:** Senador Cidinho Santos

**Relatoria**: Senador José Agripino

**Relatório:** Contrário ao projeto.

**Textos da pauta:**
Relatório **(CAE)**
Avulso da matéria

**ITEM 5**

**PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 492, de 2013**

**- Não Terminativo -**

*Acrescenta parágrafo único ao art. 779 do Código Civil, a fim tornar obrigatória, nos seguros de automóveis, a cobertura de danos causados por desastres naturais.*

**Autoria:** Senador Eduardo Amorim

**Relatoria**: Senador Reguffe

**Relatório:** Favorável ao projeto.

**Observações:**

*1. A matéria será apreciada pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, em decisão terminativa.*

**Textos da pauta:**
Relatório **(CAE)**
Avulso da matéria

**ITEM 6**

**PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 422, de 2013**

**- Não Terminativo -**

*Altera o inciso I do art. 28 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, para incluir o aviso prévio indenizado no salário-de-contribuição.*

**Autoria:** Senador Delcídio do Amaral

**Relatoria**: Senador Roberto Requião

**Relatório:** Favorável ao projeto com quatro emendas que apresenta.

**Observações:**

*1. A matéria será apreciada pela Comissão de Assuntos Sociais, em decisão terminativa.*

**Textos da pauta:**

Relatório **(CAE)**

Avulso da matéria

**ITEM 7**

**AVISO Nº 29, de 2012**

**- Não Terminativo -**

*Encaminha cópia do Acórdão nº 1233/2012 - TCU - Plenário, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, cujo objeto foi avaliar se a gestão e o uso da tecnologia da informação estão de acordo com a legislação e aderentes às boas práticas de governança de TI (TC 011.722/2010-7).*

**Autoria:** Tribunal de Contas da União

**Relatoria**: Senador Ricardo Ferraço

**Relatório:** Pelo conhecimento da matéria e, posteriormente, pelo seu conhecimento à Diretoria-Geral do Senado Federal, para fins de verificação da recomendação constante do item 9.19 do Acórdão nº 1.233/2012-TCU-Plenário.

**Observações:**

*1. A matéria será apreciada pela Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática.*

**Textos da pauta:**

Relatório **(CAE)**

Anexos **(CAE)**

**ITEM 8**

**PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 375, de 2015**

**- Não Terminativo -**

*Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional e dá outras providências.*

**Autoria:** Senador Fernando Bezerra Coelho

**Relatoria**: Senador Walter Pinheiro

**Relatório:** Favorável ao projeto com três emendas que apresenta.

**Observações:**

*1. A matéria será apreciada pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania; e, em decisão terminativa, de Desenvolvimento Regional e Turismo.*

**Textos da pauta:**

Relatório **(CAE)**

Avulso da matéria

**ITEM 9**

**PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 388, de 2011 - Complementar**

**- Não Terminativo -**

*Altera a Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, para dispor sobre a base de cálculo do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza dos serviços prestados pelas agências de viagens.*

**Autoria:** Senador Rodrigo Rollemberg

**Relatoria**: Senador Ronaldo Caiado

**Relatório:** Favorável ao projeto com uma emenda que apresenta.

**Observações:**

*1. A matéria será apreciada pela Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo.*

**Textos da pauta:**

Relatório **(CAE)**

Avulso da matéria

**ITEM 10**

**PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 536, de 2015 - Complementar**

**- Não Terminativo -**

*Altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), para estabelecer o termo inicial do prazo decadencial para o lançamento nos casos de ocorrência de dolo, fraude ou simulação.*

**Autoria:** Senador Ricardo Ferraço

**Relatoria**: Senador Alvaro Dias

**Relatório:** Contrário ao projeto.

**Textos da pauta:**

Relatório **(CAE)**

Avulso da matéria

**ITEM 11**

**PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 38, de 2014**

**- Não Terminativo -**

*Dispõe sobre o Selo Empresa Solidária com a Vida e dá outras providências.*

**Autoria:** Deputado Beto Albuquerque

**Relatoria**: Senador Elmano Férrer

**Relatório:** Favorável ao projeto.

**Observações:**

*1. A matéria será apreciada pela Comissão de Assuntos Sociais.*

**Textos da pauta:**

Relatório **(CAE)**

Avulso da matéria

**ITEM 12**

**PROJETO DE RESOLUÇÃO DO SENADO Nº 54, de 2015**

**- Não Terminativo -**

*Altera a Resolução do Senado Federal nº 32, de 2000, para permitir a alienação ou a*

*privatização do Produban.*

**Autoria:** Senador José Serra e outros

**Relatoria**: Senador Raimundo Lira

**Relatório:** Favorável ao projeto.

**Textos da pauta:**
Relatório **(CAE)**
Avulso da matéria

**ITEM 13**

**PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 169, de 2011**

**- Não Terminativo -**

*Modifica a Lei nº 11.705, de 19 de junho de 2008, que "altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que `institui o Código de Trânsito Brasileiro', e a Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996, que 'dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumígeros, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas, nos termos do § 4º do art. 220 da Constituição Federal', para inibir o consumo de bebida alcoólica por condutor de veículo automotor, e dá outras providências", no sentido de vedar a venda de bebidas alcoólicas nos estabelecimentos e nas condições que especifica.*

**Autoria:** Senador Marcelo Crivella

**Relatoria**: Senador Alvaro Dias

**Relatório:** Favorável ao projeto nos termos do substitutivo que apresenta.

**Observações:**

*1. A matéria foi apreciada pela Comissão de Assuntos Sociais, com parecer favorável ao projeto;*

*2. A matéria será apreciada pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, em decisão terminativa.*

**Textos da pauta:**
Relatório **(CAE)**
Avulso da matéria
Parecer aprovado na comissão **(CAS)**

**ITEM 14**

**TURNO SUPLEMENTAR DO SUBSTITUTIVO OFERECIDO AO**

**PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 262, de 2008**

**- Terminativo -**

**Ementa do Projeto:** *Altera a Lei nº 11.196, de 21 de novembro 2005, para autorizar o INSS e os Municípios, no âmbito da sistemática do parcelamento de débitos previdenciários dos municípios, modificar a forma de corrigir monetariamente o montante das dívidas dos Municípios.*

**Autoria do Projeto:** Senador Antonio Carlos Valadares

**Relatoria do Projeto**: Senador Fernando Bezerra Coelho

**Relatório:** Aplicável somente se houver apresentação de emendas.

**Observações:**

*1. Em 10/11/2015, foi aprovado substitutivo integral ao projeto. De acordo com o art. 282*

*do Regimento Interno do Senado Federal, a matéria é submetida a turno suplementar;*
*2. Não sendo oferecidas emendas até o encerramento da discussão, o substitutivo será dado como definitivamente adotado sem votação, nos termos do art. 284 do RISF.*

**Textos da pauta:**
Substitutivo

## ITEM 15

## PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 110, de 2012

**- Terminativo -**

*Altera os arts. 4º e 8º da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, para permitir a dedução, em dobro, da base de cálculo do imposto de renda da pessoa física, de encargo por dependente acometido das doenças que especifica.*

**Autoria:** Senadora Vanessa Grazziotin

**Relatoria**: Senador Elmano Férrer

**Relatório:** Pela rejeição do projeto.

**Observações:**
*1. A matéria foi apreciada pela Comissão de Assuntos Sociais, com parecer contrário ao projeto;*
*2. Em 20/10/2015, foi concedida vista ao senador Lindbergh Farias.*

**Textos da pauta:**
Relatório **(CAE)**
Avulso da matéria
Parecer aprovado na comissão **(CAS)**

## ITEM 16

## PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 202, de 2015

**- Terminativo -**

*Altera a Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, para prever isenção do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) a imóvel rural localizado à margem do Rio São Francisco, dos seus afluentes e de suas nascentes em que esteja preservada ou em processo de recomposição a vegetação das áreas de preservação permanente de que trata o inciso I do art. 4º da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.*

**Autoria:** Senador Otto Alencar

**Relatoria**: Senador Jorge Viana

**Relatório:** Pela aprovação do projeto nos termos do substitutivo que apresenta.

**Observações:**
*1. A matéria foi apreciada pela Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, com parecer favorável ao projeto.*

**Textos da pauta:**
Relatório **(CAE)**
Avulso da matéria
Parecer aprovado na comissão **(CMA)**

# 1

**SENADO FEDERAL**
Gabinete do Senador **JOSÉ SERRA**

# PARECER Nº , DE 2015

SF/15635.35050-00

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre a Emenda nº 1 de Plenário ao Projeto de Resolução nº 84, de 2007, originário da Mensagem nº 154, de 2000 (nº 1.069, de 2000, na origem), da Presidência da República, que encaminha ao Senado Federal proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União.

RELATOR: Senador **JOSÉ SERRA**

## I – RELATÓRIO

Em atendimento ao disposto no art. 30 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), que *estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*, o então Presidente Fernando Henrique Cardoso encaminhou ao Senado Federal a Mensagem nº 154, de 3 de agosto de 2000 (nº 1.069, de 2000, na origem), com duas propostas de limites globais para os montantes das dívidas consolidadas dos entes que constituem a República Federativa do Brasil: uma para a União e outra para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Em 18 de outubro de 2000, a Presidência desta Casa determinou a autuação das duas propostas em processos autônomos, atribuindo-se a designação de Mensagem nº 154, de 2000, à proposta relativa à União, e de Mensagem nº 154-A, de 2000, à referente aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, com o posterior encaminhamento de ambas ao exame da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE).

A Mensagem nº 154-A, de 2000, aprovada em 20 de dezembro de 2001, transformou-se na Resolução do Senado Federal nº 40, de 2001, que *dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal*.

SF/15635.35050-00

Ficou pendente a edição de resolução sobre as dívidas consolidada e mobiliária da União. A Mensagem n° 154, de 2000, terminou dando origem ao Projeto de Resolução nº 84, de 2007, decorrente da aprovação de parecer no âmbito da Comissão de Assuntos Econômicos.

Foi apresentada pelo Senador Arthur Virgílio, no dia 17 de dezembro de 2007, a Emenda nº 1 de Plenário, motivando o retorno do PRS nº 84, de 2007, à Comissão de Assuntos Econômicos, para análise do conteúdo da referida emenda.

No entanto, o PRS foi arquivado ao final da última Legislatura sem que a CAE apreciasse o mérito da emenda citada. Logo que assumi meu mandato no Senado, apresentei o Requerimento n° 26, de 2015, solicitando o desarquivamento do referido PRS. Uma vez aprovado o requerimento e retomada a tramitação, a matéria foi enviada à Comissão de Assuntos Econômicos, onde fui designado relator da Emenda nº 1 de Plenário.

Em 3 de setembro de 2015 a matéria foi encaminhada, pela Presidência desta Casa, à Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional. Permaneço como relator da matéria neste novo colegiado.

Tendo em vista que a proposição e a respectiva emenda foram apresentadas há oito anos, faz-se necessária reanálise integral da matéria. Assim sendo, valho-me do disposto no § 6º do art. 133 do Regimento Interno do Senado Federal para *reunir a matéria da proposição principal e da emenda num único texto, com os acréscimos e alterações que visem o seu aperfeiçoamento*.

O PRS nº 84, de 2007, fixou limite para a Dívida Consolidada Líquida da União em valor equivalente a 3,5 vezes a Receita Corrente Líquida, com validade imediata a partir da publicação da Resolução que dele se originasse. Fixou como penalidade para o descumprimento do limite a proibição para contratar novas operações de crédito.

A Mensagem nº 154, de 2000, que originou tal Projeto não tratava apenas do limite da dívida consolidada, mas também dispunha sobre limites e condições para as operações de crédito e para a concessão de garantias pela União. O relator da matéria, contudo, considerou a proposição desses outros limites pelo Poder Executivo como inconstitucional, visto que o art. 52 da Constituição Federal, incisos VII e VIII, evidencia que a fixação de tais limites é de iniciativa do Senado Federal. Somente o limite global de endividamento tem sua iniciativa atribuída ao Presidente da República, nos termos do inciso VI do mesmo dispositivo constitucional.

SF/15635.35050-00

Há, portanto, determinação constitucional e legal para fixar três tipos de limites fiscais para a União, que controlariam: (a) o fluxo de novas operações de crédito; (b) o estoque total de garantias concedidas; e (c) o estoque da dívida. Os dois primeiros são de iniciativa privativa do Senado. O terceiro é de iniciativa do Presidente da República, a quem cabe enviar proposta ao Senado.

Por isso, os limites para concessão de garantias e contratação de novas operações de crédito acabaram sendo fixados pela Resolução do Senado nº 48, de 2007, em decorrência de novo projeto, apresentado no âmbito do Senado. Restou pendente a regulamentação do limite global de endividamento da União.

Como a tramitação do PRS nº 84, de 2007, não foi concluída, a União permanece sem um limite máximo para sua dívida. Não obstante a obrigação constitucional e legal para a fixação desse limite, nada foi feito a esse respeito nos anos subsequentes. Já se passaram 27 anos desde a promulgação da Constituição e 15 anos desde a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal. E a União continua sem ter um limite global para sua dívida.

A Emenda nº 1 de Plenário, ora relatada, propunha um limite mais restritivo para a dívida da União, equiparando-o àquele fixado na Resolução nº 40, de 2001, para os Estados. Ou seja, um limite equivalente a duas vezes o valor da receita corrente líquida. Argumentava o seu autor que deveria ser dado um tratamento equânime aos entes federados e que, à época, a dívida da União oscilava em torno desse limite. Concluía, então, que a fixação de um limite mais elevado, de 3,5 vezes a receita corrente líquida, como proposto no PRS nº 84, de 2007, estimularia o aumento do endividamento da União.

O presente relatório e a correspondente subemenda apresentada em sua conclusão têm por objetivo sanar a lacuna deixada na legislação, finalmente fixando um limite para a dívida consolidada da União.

## II – ANÁLISE

SF/15635.35050-00

No mérito, é preciso notar que a demora em regulamentar o limite de endividamento da União trouxe prejuízos ao país ao incentivar a lassidão fiscal. A deterioração das contas públicas e as manobras criativas para ocultá-la, nos últimos anos, são, infelizmente, boas amostras a esse respeito. De acordo com estatísticas do Banco Central, em apenas um ano a dívida bruta do governo geral deu um salto equivalente a oito pontos percentuais do PIB, passando de 55,5% para 64,6% entre julho de 2014 e julho de 2015! Medido em termos do conceito de dívida consolidada, tal passivo saltou, entre julho de 2014 e julho de 2015, de 4,8 para 5,6 vezes a receita corrente líquida, devendo aproximar de 6 vezes no fim do ano.

Na explicação desse passivo, é preciso incluir o aumento injustificado dos juros – na magnitude em que aconteceu. Não é demais lembrar que os juros: a) geram despesas fiscais; e b) que essas despesas aumentam em R$ 15 bilhões por ano para cada ponto percentual de aumento na Selic. Os aumentos mais recentes, que não levaram em conta que vivemos hoje uma situação de dominância fiscal (em cuja circunstância o aumento de juros turbina a inflação devido ao aumento dos gastos e diminuição das receitas, o que piora os indicadores, gerando insegurança para os agentes econômicos); isso desvaloriza o câmbio e pressiona a inflação.

Outro custo importante é o decorrente dos elevadíssimos *swaps* cambiais, operações utilizadas pelo Banco Central para segurar a alta do dólar sem vender reservas. As despesas com *swap* totalizaram R$ 112,9 bilhões, entre janeiro e setembro. O estoque dessas operações representa pouco menos de um terço do valor das reservas cambiais.

O limite proposto contribuirá para melhorar as condições de solvência do setor público a médio e longo prazos, incluindo a redução do custo de financiamento das políticas públicas, facilitando o controle da inflação e reduzindo as despesas com juros, que subtraem recursos que poderiam financiar políticas públicas fundamentais ao desenvolvimento da economia e ao bem-estar da população.

Ao contrário da proposta original contida no PRS nº 84, de 2007, que fixava limite apenas para a Dívida Consolidada Líquida (DCL), propomos que o limite global de endividamento da União seja fixado também em termos da

relação entre a dívida consolidada (DC) – dívida bruta – e a receita corrente líquida (RCL).

SF/15635.35050-00

Tal alteração se faz necessária por dois motivos. O primeiro deles está na adoção da chamada "contabilidade criativa", nos últimos anos, pelo Poder Executivo. Trata-se de operações entre entes públicos (em especial instituições financeiras controladas pela União) e o Tesouro com o único propósito de elevar o endividamento da União para financiar despesas, sem que isso aparecesse nas estatísticas de dívida líquida.

Tome-se como exemplo os empréstimos feitos pelo Tesouro ao BNDES. Por se tratar de empréstimos, essas operações elevavam a dívida bruta (porque o Tesouro precisava emitir títulos para entregar ao Banco), mas não afetavam a dívida líquida, pois ao mesmo tempo em que emitia títulos, o Tesouro adquiria um crédito contra o BNDES. Tal crédito compensava o aumento da dívida bruta e a dívida líquida não se alterava.

Ocorre que, dificilmente, o BNDES pagará toda essa dívida ao Tesouro, que, cedo ou tarde, se converterá em aumento de capital do Tesouro no Banco. Quando isso ocorrer, os créditos do Tesouro junto ao Banco deixarão de existir e a dívida líquida dará um salto. Vê-se, portanto, que a operação de empréstimo nada mais é do que um truque para que, durante algum tempo, a dívida líquida fique artificialmente baixa, no intuito de reduzir a transparência das contas públicas, iludir o controle social e ocultar as reais consequências da baixa responsabilidade fiscal.

Além dessas operações com o BNDES, o Tesouro Nacional fez outras negociações similares, sempre envolvendo entes públicos, como Banco do Brasil, Petrobras e Caixa Econômica Federal. O resultado foi a acumulação de créditos ilíquidos pelo Tesouro, que, cedo ou tarde, acabarão sendo baixados e resultarão em aumento da dívida líquida.

Ou seja, a dívida bruta crescia e o país estava efetivamente mais endividado, mas as estatísticas de dívida líquida não registravam tal aumento de passivo. Tornou-se necessário, por isso, impor limites à dívida bruta (ou dívida consolidada) e não apenas à dívida líquida.

O segundo motivo para impormos limite à dívida bruta está nas obscuras relações patrimoniais entre o Tesouro Nacional e o Banco Central. Observou-se nos últimos anos uma expressiva elevação das operações de vendas de títulos públicos pelo Banco Central ao mercado por meio das chamadas

"operações compromissadas". Como mostrarei adiante, esta parece ser mais uma forma de maquiar as contas públicas, jogando-se para o Banco Central a tarefa de financiar a dívida pública e, com isso, esconder o fato de que o mercado não está aceitando comprar títulos públicos de longo prazo, e que a dívida pública está assumindo um perigoso perfil de curto prazo.

SF/15635.35050-00

Operações compromissadas são empréstimos tomados pelo Banco Central junto a instituições financeiras com o intuito de reduzir a liquidez da economia. Sempre que a Autoridade Monetária julga que há excesso de meios de pagamento em circulação, ameaçando gerar pressão inflacionária, ela recolhe parte da moeda em circulação por meio de operações compromissadas: toma dinheiro emprestado do mercado, recolhendo-o ao caixa do Banco Central.

Tais empréstimos são feitos por meio de venda de títulos do Tesouro de propriedade do Banco Central. Essa, contudo, não é uma venda definitiva, em que o comprador do título ficará com ele até o seu vencimento, ou até decidir vendê-lo em mercado. As operações compromissadas são, em geral, de curto prazo. O Banco Central vende o título a um banco, assumindo o compromisso de recomprá-lo de volta no dia seguinte (ou alguns dias depois).

A operação é feita em prazo curto justamente porque as condições de liquidez da economia oscilam muito de um dia para o outro e o Banco Central tem que operar de forma a fazer uma sintonia fina: retira liquidez em um dia; coloca mais liquidez em outro. Diversos fatores afetam a quantidade de meios de pagamento circulando na economia. Se, por exemplo, há um acúmulo de reservas internacionais no Banco Central, há expansão da base monetária e dos meios de pagamento, sendo necessário retirar liquidez do sistema. Se, por outro lado, os bancos aumentam seus depósitos voluntários no Banco Central, passa a faltar liquidez, e se faz necessário injetar moeda na economia.

Essa é a essência da atuação do Banco Central: regular a liquidez da economia com vistas a manter a taxa de juros próxima à meta estabelecida pelo COPOM. Nos últimos anos, contudo, tem-se observado um comportamento atípico nas operações compromissadas do Bacen. O natural seria que o saldo dessas operações não variasse muito em relação aos meios de pagamento ou ao PIB. E, de fato, entre 2002 e 2006 o saldo oscilou em torno de R$ 50 bilhões. Porém, a partir de 2006 houve uma disparada e as compromissadas chegaram a R$ 902 bilhões em julho de 2015.

O que estaria ocorrendo? Os movimentos de aumento e redução de liquidez da economia teriam pendido para o lado da expansão, forçando o Banco

Central a sucessivos esforços de enxugamento da liquidez? De fato, a forte expansão das reservas internacionais acumuladas ao longo dos últimos anos forçou a Autoridade Monetária a um permanente e crescente esforço de absorção de liquidez, por meio de colocação de títulos de sua carteira no mercado. Tais reservas pularam de US$ 85 bilhões em 2006 para US$ 370,6 bilhões em agosto de 2015.

SF/15635.35050-00

É razoável, pois, imaginar que tal fonte de expansão da liquidez sobrepujou todas as forças de contração monetária, obrigando o Banco Central a um permanente esforço de enxugamento de liquidez. Essa, contudo, não é a história completa.

A tendência de crescimento das reservas internacionais estacionou no ano de 2011, quando elas atingiram US$ 352 bilhões. Desde então vêm oscilando em torno de tal valor. Apesar da interrupção dessa fonte de expansão da liquidez, as operações compromissadas continuaram crescendo. Em dezembro de 2011, somavam R$ 311 bilhões, chegando a julho de 2015 em R$ 902 bilhões: um salto de 190%!

É razoável supor que outra fonte de pressão sobre a liquidez da economia estaria forçando o Banco Central a lançar mão de mais e mais operações compromissadas. E, de fato, essa fonte existe: nos últimos anos o Tesouro Nacional não rolou integralmente a sua dívida vincenda. Sempre que um lote de papéis vencia, o Tesouro o substituía por uma quantidade menor de novos títulos. A diferença era paga em dinheiro aos detentores desses papéis. Isso aumenta a liquidez da economia e força o Banco Central a atuar, vendendo títulos de sua carteira.

Por que o Tesouro atuava dessa maneira? Por que não "rolava" integralmente a dívida vincenda? Certamente não era por excesso de disponibilidade de caixa ou por estar em confortável situação financeira. É sabido que as condições fiscais do Governo Federal têm se deteriorado acentuadamente. O Tesouro não rolava integralmente a dívida porque não aceitava os preços que o mercado estava disposto a pagar por seus títulos. Tendo em vista a crescente deterioração fiscal, os poupadores só aceitam comprar títulos públicos a taxas mais elevadas, que reflitam o risco representado por um Tesouro fragilizado. Este, por sua vez, não queria sancionar os preços oferecidos pelo mercado e se recusava a vender a quantidade de títulos necessária para rolar toda a dívida vincenda.

Outra demanda do mercado, não sancionada pelo Tesouro, dizia respeito aos prazos e tipos de título. Em situação de incerteza e fragilidade fiscal,

o mercado prefere títulos de prazo curto e vinculados à taxa Selic, pois isso reduz a incerteza quanto às decisões futuras do COPOM. Se, por exemplo, um banco estiver de posse de um título prefixado e o COPOM aumentar a taxa de juros, o seu título vai perder valor, pois a sua taxa de juros foi definida previamente, e não subirá junto com o aumento da Selic. Por isso, frente a incertezas e volatilidade da Selic, o mercado prefere títulos indexados a essa taxa, que são as chamadas LFT. Ou, alternativamente, prefere títulos muito curtos, com vencimento em um horizonte de tempo para o qual seja possível ter alguma previsão do comportamento da Selic.

SF/15635.35050-00

Se o Tesouro se render à realidade dos fatos e oferecer ao mercado exatamente o tipo de título que este demanda, as estatísticas da dívida pública se deteriorarão. O prazo médio da dívida encurtará, o custo médio subirá e a participação de títulos vinculados à Selic e ao câmbio aumentará, ao passo que diminuirá a participação dos títulos longos prefixados e/ou com juros fixos e corrigidos pela inflação.

Para manter a aparência de que a dívida pública estava sendo bem gerida e de que a situação fiscal estava sob controle, o Tesouro simplesmente insistia em oferecer títulos diferentes daqueles demandados pelo mercado. Com isso, os poupadores pediam taxas elevadas de retorno, que o Tesouro também não aceitava. O resultado era que não se conseguia vender títulos suficientes para rolar todos os papéis vincendos. Ao pagar parte dos títulos vincendos em dinheiro, o Tesouro aumenta a liquidez da economia e força o Banco Central a atuar.

Quando o Banco Central vai a mercado e retira a liquidez vendendo títulos de sua carteira em operações compromissadas de um dia (ou de poucos dias ou meses), ele faz exatamente o que o mercado quer: oferece títulos de prazo curtíssimo e que rendem a taxa Selic!

Ou seja, embora as estatísticas do Tesouro mostrem uma dívida pública com um perfil de longo prazo e com juros fixos, a realidade é outra. Parcela elevada da dívida pública em poder do mercado tem prazo curtíssimo (de um dia) e taxas flutuando de acordo com a Selic. Mas isso não aparece nas contas do Tesouro, que não consideram, em seus demonstrativos, os títulos vendidos pelo BC ao mercado.

Os dados do Tesouro indicam que, em julho de 2015, a dívida mobiliária interna em poder do público (que não inclui a carteira do Banco Central) somava R$ 2,424 trilhões ao passo que o Banco Central mantinha operações compromissadas da ordem de R$ 902 bilhões. Se considerarmos que o

SF/15635.35050-00

passivo total do Tesouro para com o público é a soma dos títulos que o público detém sob a forma definitiva e sob a forma de operações compromissadas, temos que o passivo total seria de R$ 3,326 trilhões (2.424 + 902). Ou seja, as operações compromissadas representavam nada menos que 27% de toda a dívida mobiliária interna do Tesouro junto ao público.

Há que se considerar, ainda, que a operacionalização da transferência dos resultados positivos e negativos do Banco Central ao Tesouro encerra a possibilidade de expansão contínua da carteira de títulos no ativo do BC, bem como pode representar um mecanismo oculto de financiamento do Banco Central ao Tesouro. Isso porque os resultados positivos são transferidos do BC para o Tesouro em dinheiro, aumentando o seu caixa e a sua possibilidade de não rolar títulos vincendos. Já os resultados negativos são cobertos pelo Tesouro por meio da emissão de títulos, que são entregues ao BC. Isso cria um ciclo em que os resultados negativos engordam a carteira de títulos do BC, e os positivos engordam a conta do Tesouro. Tal fato dá bastante munição ao Tesouro para, quando desejar, voltar a praticar a rolagem parcial da dívida e consequente indução à expansão das compromissadas pelo BC.

Uma forma de conter a capacidade do Banco Central para fazer operações compromissadas é restringir o tamanho máximo da carteira de títulos da Autoridade Monetária. Isso pode ser feito indiretamente ao se impor limite à dívida consolidada da União.

Tendo em vista que o conceito de dívida consolidada inclui os títulos que estão em carteira do Banco Central, a fixação de um teto para a dívida consolidada forçará o Tesouro a escolher entre colocar títulos em mercado ou na carteira da Autoridade Monetária. Deixará de existir a possibilidade de expansão descontrolada da carteira do BC, sob pena de se desrespeitar o limite de dívida consolidada.

A execução das políticas sob responsabilidade do Banco Central não será restringida de forma alguma pelos limites propostos. Haverá, sim, uma fixação de limites globais que incentivarão uma conduta mais austera por parte da autoridade monetária, seja nas políticas de câmbio, creditícia ou monetária.

Esta, contudo, é apenas uma trava parcial e indireta no mecanismo de "terceirização" da rolagem da dívida do Tesouro para o Banco Central. É o que se pode fazer dentro da atribuição constitucional do Senado relativa ao controle da dívida da União. Anuncio, desde já, que continuarei trabalhando nesse assunto em outra proposição. Buscarei alterar a legislação ordinária que trata da relação

financeira entre o Tesouro e o Banco Central, com vistas fechar brechas ao financiamento inflacionário do Tesouro.

SF/15635.35050-00

Note-se que a opção por limitar a dívida consolidada é plenamente amparada pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Essa lei determina em seu art. 30 que o Senado fixe limite para a dívida consolidada. A Lei abre a possibilidade, no § 2º do mesmo artigo, de que tal limite seja para a dívida líquida. Mas trata-se apenas de uma opção dada pelo legislador, e não uma obrigação.

Embora seja fundamental limitar o endividamento da União, é preciso ser realista e reconhecer que não há total similaridade entre o endividamento da União e, por exemplo, o dos entes subnacionais, das famílias ou empresas. Estes se endividam basicamente para financiar seus déficits. No caso da União, além do cumprimento dessa função pública, há uma tarefa adicional: a gestão macroeconômica. Tanto o Tesouro quanto o Banco Central modulam suas ações de acordo com a necessidade de estimular ou conter o ritmo de atividade da economia. O Banco Central deve, ainda, estar atento a situações de pânico financeiro, insolvência bancária ou momentos atípicos de alta incerteza nos mercados monetário e financeiro. Para tanto, precisa dispor de títulos da dívida pública em sua carteira, títulos esses que são computados na dívida consolidada.

Não se pode, portanto, engessar totalmente a execução das políticas fiscal e monetária por meio de um limite rígido para a dívida consolidada. No caso dos estados e municípios, por exemplo, o não cumprimento dos limites de endividamento desencadeia punição severa, que é a proibição da contratação de novas operações de crédito e a suspensão de transferências voluntárias. No caso da União, consideramos perigoso impor esse tipo de punição. É preciso, portanto, calibrar um limite que seja suficiente para o exercício de políticas fiscal e monetária.

A fixação de limite muito rígido pode amarrar as mãos do Executivo quando for necessário tomar crédito para expandir a despesa em uma política contracíclica. Ou, de outra forma, o Executivo pode buscar a saída para a proibição ao seu endividamento pressionando o Banco Central a expandir a emissão monetária, provocando inflação.

Já a limitação rígida do tamanho da carteira de títulos do Banco Central pode, em determinados momentos, deixar a Autoridade Monetária sem títulos suficientes para as intervenções de política monetária necessárias ao cumprimento da meta de inflação. Nesse caso, o limite de endividamento estaria interferindo na execução da política monetária.

Por outro lado, um limite muito frouxo tornaria a regra inócua.

Um dos motivos para que não se tenha fixado, até hoje, o limite de endividamento da União foi, justamente, o temor de se paralisar o governo, em caso de a dívida atingir o limite. Devo dizer, contudo, que esse temor é infundado. A Lei de Responsabilidade Fiscal contém diversos mecanismos de ajuste do limite do endividamento que, de forma transparente e democrática, podem ser ajustados a conjunturas adversas.

SF/15635.35050-00

Em primeiro lugar, destaco que o Presidente da República pode, a qualquer momento, encaminhar ao Senado Federal uma solicitação de revisão de limites (LRF, art. 30, § 6º). Assim, sempre que for necessário ampliar o limite, haverá um claro debate na sociedade acerca dos motivos do crescimento da dívida pública.

Em segundo lugar, em caso de extrapolação do limite, há um prazo generoso para que a União retorne ao limite: um ano. Exige-se, apenas, que no primeiro quadrimestre do período de ajuste o excedente seja reduzido em 25%. É verdade que, enquanto estiver excedendo o limite máximo, a União não poderá fazer novas operações de crédito. Mas essa restrição não é tão forte, porque está excetuada a rolagem da dívida mobiliária; certamente a mais alta.

Outros mecanismos de ajuste do limite estão previstos nos arts. 65 e 66 da LRF. O primeiro estabelece que, em caso de calamidade pública, fica suspenso o cumprimento dos prazos de ajustamento da dívida ao limite. Ou seja, em vez de ter que retornar ao limite no prazo de um ano, a União fica liberada para se manter acima do limite de endividamento enquanto perdurar a situação de calamidade pública.

Já o art. 66 determina a duplicação do prazo de ajuste no caso de o PIB crescer menos de 1% ao ano. O mesmo art. 66, em seu § 4º, estipula, ainda, que, em caso de mudança drástica na condução da política monetária e cambial, reconhecida pelo Senado Federal, o prazo de recondução da dívida ao limite poderá ser ampliado em até quatro quadrimestres.

Há, portanto, grande flexibilidade para acomodar as políticas monetária e fiscal em caso de extrapolação de limite em situações de crise econômica ou social. Não há que se falar em rigidez da regra ou inviabilização da gestão macroeconômica.

SF/15635.35050-00

Outro ponto importante a ser considerado para a fixação dos limites é que o endividamento da União encontra-se excessivamente elevado, em decorrência da já comentada política recente de frouxidão fiscal. Não podemos fixar como limite da dívida consolidada o montante atual, anomalamente alto. Também não podemos determinar imediata redução da relação entre dívida consolidada e receita corrente líquida, pois não é factível reduzir a dívida de uma hora para outra.

Mais do que isso. Os excessos cometidos no passado recente e os descontroles fiscal e monetário deles decorrentes já deixaram contratados, para os próximos anos, aumentos substanciais nas dívidas consolidada e consolidada líquida. Projeções feitas pela minha assessoria e pela Secretaria do Tesouro Nacional mostram que a relação dívida – receita irá crescer nos próximos quatro ou cinco anos, seja porque as perspectivas futuras para o crescimento da economia e da receita são baixas; seja porque os juros incidentes sobre a dívida são elevados. Isso significa que a dívida consolidada e a dívida consolidada líquida, que ora estão em, respectivamente, 5,6 e 2.2 vezes a receita corrente líquida, possivelmente subirão a 6,9 e 3,5 vezes a receita corrente líquida, em 2017, por maior que seja o esforço de ajuste fiscal empreendido pelo Tesouro.

Isso requer a criação de mais um mecanismo de flexibilização: a aceitação da elevação da dívida nos próximos anos, seguida de um processo de redução gradual do limite de endividamento. Por isso, proponho no substitutivo apresentado ao final deste parecer as seguintes regras:

1 – Reconhecer que já está contratado aumento da dívida pública para os próximos cinco anos e, com isso, fixar um limite mais elevado e temporário para esse horizonte de tempo. Proponho que nos primeiros anos de vigência desta resolução os limites fiquem em 7,1 e 3,8 vezes a receita corrente líquida, para as dívidas consolidada e consolidada líquida, respectivamente.

2 – A partir do sexto ano até o décimo quinto ano haverá um período de transição, no qual a dívida consolidada da União deve ser reduzida do valor atingido ao final do quinto exercício financeiro para 4,4 vezes a RCL ao final do décimo quinto exercício; de forma similar, a dívida consolidada líquida decrescerá do valor atingido ao final do quinto exercício para 2,2 vezes a RCL ao final do décimo quinto exercício;

3 - Durante esse período de quinze anos, o descumprimento da regra não implicará a vedação à contratação de novas operações de crédito, que é

a punição prevista na LRF para os casos de extrapolação do limite de endividamento;

4 – Sempre que a expectativa de crescimento do PIB em um exercício for inferior a 1%, o período de transição ficará ampliado em um exercício;

5 – Havendo, ao longo dos quinze anos de ajustamento do limite, o descumprimento da trajetória de ajuste da dívida, o Ministro da Fazenda fica obrigado a publicar carta aberta ao Presidente do Senado, explicando os motivos do descumprimento e apresentando as providências e prazos para promover o ajuste. Trata-se de mecanismo de transparência similar ao adotado no sistema de metas de inflação, no qual o descumprimento da meta gera a obrigação da publicação de tal carta;

6 - Em adição à publicação dessa carta aberta, o Ministro da Fazenda comparecerá a audiência pública na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado para debater exclusivamente os motivos do descumprimento do limite;

7 – Nos exercícios em que a expectativa de variação do PIB seja inferior a 1%, o Ministro da Fazenda fica isento da publicação da carta aberta e do comparecimento ao Senado;

8 - Após o período de quinze anos de ajuste, os limites ficam fixos em 4,4 e 2,2 vezes a RCL e passa a valer a punição prevista na LRF, que consiste, basicamente, na proibição de contração de operações de crédito enquanto perdurar o excesso de endividamento, mantendo-se todas as regras de exceção e flexibilidade contidas naquela Lei, e descritas anteriormente neste parecer, quais sejam: duplicação do prazo de ajuste em caso de baixo crescimento do PIB, suspensão do cumprimento do limite em caso de calamidade pública, ampliação do prazo de ajuste em quatro quadrimestres em caso de mudanças drásticas na condução da política monetária e cambial. Ressalte-se, ainda, que a regra de suspensão do cumprimento dos limites em caso de calamidade pública também vale para o período de transição.

9 – Exigir do Banco Central a apresentação de relatório analítico semestral acerca de suas relações financeiras com o Tesouro Nacional, a ser discutido em reunião conjunta da CAE com a Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, no qual sejam enfatizados os fatores condicionantes da variação da carteira de títulos do Banco Central e das operações compromissadas efetuadas pela Autoridade Monetária.

SF/15635.35050-00

Encerro este relatório enfatizando que a proposta é bastante flexível, leva em conta o aumento de dívida já contratado pela política fiscal irresponsável praticada nos últimos anos, e não engessa as políticas fiscal e monetária. Não bastassem as diversas cláusulas de escape e o mecanismo de gradativo ajuste da dívida ao limite, há também a possibilidade de o Poder Executivo propor a revisão desses limites sempre que julgar oportuno.

O que propomos é maior transparência e prestação de contas acerca da trajetória da dívida e da sua gestão. Já passou da hora de termos uma trajetória clara para a dívida da União. Se tal limite existisse seis anos atrás, dificilmente teria ocorrido uma gestão tão inepta e temerária das finanças públicas federais como a que testemunhamos nos últimos anos.

SF/15635.35050-00

## III – VOTO

Em face do exposto, manifestamo-nos pela **aprovação** da Emenda nº 1 de Plenário ao PRS nº 84, de 2007, nos termos da seguinte subemenda:

**SUBEMENDA Nº – CAE**
(ao PRS nº 84, de 2007)

Dispõe sobre o limite global para o montante da dívida consolidada da União, em atendimento ao disposto no art. 52, inciso VI, da Constituição Federal e no art. 30, inciso I, da Lei Complementar n° 101, de 4 de maio de 2000.

O SENADO FEDERAL resolve:

**Art. 1º** Subordina-se às normas estabelecidas nesta Resolução a dívida consolidada da União.

§ 1º Consideram-se, para os fins desta Resolução, as seguintes definições:

I – União: administração direta, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes;

II – empresa estatal dependente: empresa controlada pela União, que tenha recebido, no exercício anterior, recursos financeiros de seu controlador destinados ao pagamento de despesas com pessoal, de custeio em geral ou de capital, excluídos, neste último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária, e tenha, no exercício corrente, autorização orçamentária para recebimento de recursos financeiros com idêntica finalidade;

III – dívida consolidada: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras da União, inclusive as decorrentes da emissão de títulos, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados, da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a doze meses, dos precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que hajam sido incluídos e das operações de crédito que, embora de prazo inferior a doze meses, tenham constado como receitas no orçamento;

IV – dívida consolidada líquida: dívida consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros;

V – expectativa de variação real anual do Produto Interno Bruto: mediana da expectativa de mercado para a variação real do Produto Interno Bruto do ano em curso, publicada pelo Banco Central do Brasil, na última semana do mês de setembro daquele ano.

§ 2º A dívida consolidada não inclui as obrigações existentes entre a administração direta da União e seus respectivos fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes ou entre estes, exceto a dívida do Tesouro Nacional na carteira do Banco Central do Brasil.

**Art. 2º** Entende-se por receita corrente líquida da União, para os efeitos desta Resolução, o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

SF/15635.35050-00

I – os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea *a* do inciso I e no inciso II do art. 195 e no art. 239 da Constituição;

II – a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

§ 1º Serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996 e do fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 2º A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês de referência e nos onze meses anteriores, excluídas as duplicidades.

**Art. 3º** Ao final de um período de transição, de quinze exercícios financeiros, contados a partir do exercício seguinte ao de publicação desta Resolução:

I – a dívida consolidada não poderá exceder a quatro inteiros e quatro décimos vezes a receita corrente líquida; e

II – a dívida consolidada líquida não poderá exceder a duas vezes e dois décimos vezes a receita corrente líquida.

§1º. Após o período de transição a que se refere o *caput*, a inobservância do limite estabelecido nos incisos I e II sujeitará a União às disposições do art. 31 da Lei Complementar n° 101, de 4 de maio de 2000, observado o disposto nos arts. 65 e 66 daquela Lei Complementar.

§ 2º O período de transição a que se refere o *caput* será ampliado em um exercício financeiro sempre que expectativa de variação real anual do Produto Interno Bruto seja inferior a um por cento.

§ 3º Aplica-se ao período de transição o disposto no art. 65 da Lei Complementar n° 101, de 4 de maio de 2000.

SF/15635.35050-00

**Art. 4º** Durante o período de transição a que se refere o art. 3º, serão observados os seguintes limites:

I – nos cinco exercícios seguintes ao de publicação desta Resolução:

a) a dívida consolidada não poderá exceder a sete inteiros e um décimo vezes a receita corrente líquida; e

b) a dívida consolidada líquida não poderá exceder a três inteiros e oito décimos vezes a receita corrente líquida.

II – do sexto ao décimo quinto exercício financeiro seguintes ao de publicação desta resolução, os limites anuais máximos para a dívida consolidada e para a dívida consolidada líquida, como proporção da receita corrente líquida, serão apurados pela seguinte regra:

a) Apura-se a diferença a maior entre o valor observado ao final do exercício anterior e o limite fixado no *caput* do art. 3º;

b) Divide-se o valor calculado nos termos da alínea *a* pelo número de anos restantes do período de transição.

§ 1º Para fins de acompanhamento dos limites de que trata o art. 3º, após o encerramento do período de transição, as proporções entre o montante das dívidas consolidada e consolidada líquida e a receita corrente líquida serão apuradas a cada quadrimestre civil e consignadas no Relatório de Gestão Fiscal a que se refere o art. 54 da Lei Complementar nº 101, de 2000;

§ 2º Para fins de acompanhamento dos limites de que trata o inciso II deste artigo as proporções entre o montante das dívidas consolidada e consolidada líquida e a receita corrente líquida serão apurados nos meses de dezembro e registrados no Relatório de Gestão Fiscal a que se refere o art. 54 da Lei Complementar nº 101, de 2000, em sua edição referente ao terceiro quadrimestre.

**Art. 5º** É obrigatória a divulgação pública das razões do descumprimento dos limites estabelecidos nesta resolução, por meio de carta aberta do Ministro da Fazenda ao Presidente do Senado Federal:

SF/15635.35050-00

I – durante o período de transição, sempre que descumpridos os limites definidos no art. 4º, exceto nos exercícios em que expectativa de variação real anual do Produto Interno Bruto seja inferior a um por cento;

II – a qualquer tempo, sempre que o Presidente da República encaminhar ao Senado Federal solicitação de majoração dos limites de que trata esta Resolução, nos termos do art. 30, § 6º, da Lei Complementar nº 101, de 2000.

§ 1º A carta aberta referida no *caput* deve conter:

I – descrição detalhada das causas do descumprimento;

II – providências para assegurar o retorno das dívidas consolidada ou consolidada líquida aos limites estabelecidos nos arts. 3º ou 4º, conforme o caso; e

III – o prazo no qual se espera que as providências produzam efeito.

§ 2º O Ministro da Fazenda comparecerá à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, em audiência pública, sempre que publicar a carta aberta referida no *caput*, para debater exclusivamente o seu conteúdo.

§ 3º No caso do disposto no inciso I do *caput*, a carta aberta deve ser publicada até o dia 31 de março do exercício posterior àquele em que ocorreu o descumprimento do limite.

**Art 6º** O Presidente da República poderá encaminhar ao Senado Federal solicitação de revisão dos limites fixados nesta resolução, nos termos do art. 30, § 6º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

**Art. 7º** A realização da reunião conjunta a que se refere o art. 5º, § 8º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, será precedida pela publicação, pelo Banco Central do Brasil, de relatório analítico acerca das relações financeiras entre a instituição e o Tesouro Nacional, com ênfase nos fatores condicionantes da variação:

SF/15635.35050-00

I – da carteira de títulos Tesouro Nacional no ativo do Banco Central do Brasil;

II – do saldo da conta única do Tesouro Nacional no Banco Central do Brasil.

Parágrafo Único. O relatório será encaminhado ao presidente da Comissão de Assuntos Econômicos pelo menos quinze dias antes da data da reunião a que se refere o *caput*, devendo ser objeto de análise pelo Banco Central do Brasil na referida reunião.

SF/15635.35050-00

**Art. 8º** Esta Resolução entra em vigor na data da sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

**EMENDA DE PLENÁRIO Nº 1**

**PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº 84, DE 2007**

*Dispõe sobre o limite global para o montante da dívida consolidada da União.*

Dê-se ao artigo 3º do PRS 84, de 2007, a seguinte redação:

*"Art. 3º A dívida consolidada líquida da União, a partir do encerramento do ano de publicação desta Resolução, não poderá exceder o limite estabelecido no inciso I do artigo 3º da Resolução nº 40, de 2001, do Senado Federal*".

**JUSTIFICATIVA**

A proposta de limitação do endividamento da União foi enviada ao Congresso Nacional no ano de 2000. Tinha como objetivo, principalmente, complementar a Lei de Responsabilidade Fiscal que estabelecia, no seu início, limites para o endividamento apenas de Estados e Municípios.

O limite estabelecido na proposta, de 3,5 vezes a receita corrente líquida, talvez até fizesse algum sentido naquele momento. No entanto, como a própria justificativa do PRS indica, a relação entre a receita e a dívida, nos últimos cinco anos, girou em torno de 2 vezes.

O limite de 3,5 vezes, da forma como está proposto no PRS 84, de 2007, é demasiado alto, consistindo numa verdadeira autorização para o governo gastar e endividar-se.

Assim, um projeto condizente com as atuais condições pelas quais tem passado a economia brasileira deve ser mais severo.

Recebi em 10/12/2007 às 15:50

SECRETARIA DE ATA Nº 84/07 Fls. 68 PRS

Portanto, esta emenda propõe algo muito simples: equiparar o limite da União ao dos Estados, ou seja, 2 vezes a receita corrente líquida, como já estabelece a Resolução nº 40, de 2001. Essa proposta respeitaria, inclusive, o princípio da isonomia federativa.

Lembro, finalmente, que, no caso de excesso, como existe hoje, a própria Lei de Responsabilidade Fiscal já dá um prazo para adaptação. Também lembro que a mesma Lei contempla ao menos 4 casos de exceções e flexibilidades, em situações excepcionais, para adiar o atendimento do limite.

Sala das Sessões, dezembro de 2007.

**Senador ARTHUR VIRGÍLIO**

SECRETARIA DE ATA
Nº 84/07
Fls. 69
PBS

# SENADO FEDERAL

## PARECER
## Nº 1.188, DE 2007

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre a Mensagem nº 154, de 2000 (nº 1.069/2000, na origem), da Presidência da República, que encaminha ao Senado Federal proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União.

RELATOR: Senador **ROMERO JUCÁ**

### I – RELATÓRIO

Em atendimento ao disposto no art. 30 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), que *estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*, o Presidente da República encaminhou ao Senado Federal a Mensagem nº 154, de 3 de agosto de 2000 (nº 1.069, de 2000, na origem), com duas propostas de limites globais para os montantes das dívidas consolidadas dos entes que constituem a República Federativa do Brasil: uma para a União e outra para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Em 18 de outubro de 2000, a Presidência desta Casa determinou a autuação das duas propostas em processos autônomos, atribuindo-se a designação de Mensagem nº 154, de 2000, à proposta relativa à União, e de Mensagem nº 154-A, de 2000, à referente aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, com o posterior encaminhamento de ambas ao exame da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE).

A Mensagem nº 154-A, de 2000, aprovada em 20 de dezembro de 2001, transformou-se na Resolução do Senado Federal nº 40, de 2001, que *dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal.* Em seguida, aprovou-se, por iniciativa da CAE, mas tendo como base a proposta enviada pelo Governo Federal, a Resolução nº 43, de 2001, que *dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências.*

O presente relatório refere-se à Mensagem nº 154, de 2000. A matéria continua a tramitar, nos termos dos incisos do art. 332 do Regimento Interno e do Ato nº 97, de 2002, do Presidente do Senado Federal. Em 13 de julho de 2007, fui designado para atuar como relator.

A Mensagem é integrada pelos seguintes documentos:

a) Exposição de Motivos Interministerial nº 177/MP/MF, de 3 de agosto de 2000, dos Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, e da Fazenda;
b) proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União, de que trata o inciso I do art. 30 da LRF;
c) texto sobre a metodologia de cálculo do resultado fiscal dos entes da Federação;
d) Aviso nº 72/MP, de 18 de agosto de 2000, encaminhando retificação da proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União.

A proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União é composta por dez artigos, distribuídos em cinco capítulos. O Capítulo I, que inclui apenas o art. 1°, define os conceitos utilizados no cálculo da dívida consolidada. O Capítulo II, também composto de somente um artigo (art. 2°), fixa o limite da dívida consolidada líquida da União em três vezes a sua receita corrente líquida. O Capítulo III (arts. 3° e 4°) estabelece os limites e condições para as operações de crédito de interesse da União. O Capítulo IV (arts. 5° e 6°) faz o mesmo em relação à concessão de garantias por

parte da União. O Capítulo V (arts. 7° a 10) dispõe sobre os procedimentos e a instrução dos pedidos de autorização para a contratação de operações de créditos e a concessão de garantias por parte da União.

Impõe-se notar que a retificação enviada em 18 de agosto de 2000 sanou incorreção material contida no *caput* do art. 2° da proposta em comento. Substituiu-se a expressão "a dívida consolidada líquida da União não poderá exceder a três vezes a receita corrente líquida" pela expressão "a dívida consolidada líquida da União não poderá exceder a três vírgula cinco vezes a receita corrente líquida". Efetivamente, temos que o novo valor já constava da Exposição de Motivos n° 177/MP/MF, de 2000, o que reforça o argumento de que teria havido um lapso na finalização da documentação remetida pelo Governo Federal em 3 de agosto.

## II – ANÁLISE

É atribuição desta Comissão fixar limites globais para o montante da dívida consolidada da União, conforme previsão contida nos arts. 99, inciso VI, e 393, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal.

Destaque-se, preliminarmente, que o propósito da Mensagem n° 154, de 2000, não coincide com os documentos a ela anexados, pois a proposta encaminhada não trata apenas do limite da dívida consolidada, mas também dispõe sobre limites e condições para as operações de crédito de interesse da União e para a concessão de garantias por essa última, e, ainda, sobre os procedimentos para a instrução dos pleitos correspondentes. Assim, a proposição ora examinada requer uma cuidadosa reflexão acerca da própria essência da competência privativa do Senado Federal de dispor sobre o endividamento das diversas Unidades da Federação.

O art. 52 da Constituição Federal trata das competências privativas desta Casa no que tange ao endividamento da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Os incisos VI e VII deixam claro que cabe ao Senado Federal dispor sobre os limites globais para os montantes das dívidas consolidadas dos entes citados, bem como fixar limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno. Conforme o inciso VIII, o mesmo ocorre com as concessões de garantia pela União. No entanto, somente no caso do inciso VI a iniciativa da proposta cabe ao Presidente da República.

O Regimento Interno é ainda mais claro a esse respeito. O referido art. 393 transcreve as atribuições privativas contidas no art. 52 da Constituição Federal e especifica a quem cabe a iniciativa das proposições relativas ao endividamento dos entes federativos, *in verbis*:

> **Art. 393**. Compete ao Senado:
>
> I – fixar limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Const., art. 52, VI);
>
> II – dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo poder público federal (Const., art. 52, VII);
>
> III – dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno (Const., art. 52, VIII);
>
> IV – estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Const., art. 52, IX).
>
> *Parágrafo único.* As decisões do Senado quanto ao disposto neste artigo terão forma de resolução tomada por iniciativa:
>
> I – da Comissão de Assuntos Econômicos, nos casos dos incisos II, III e IV, do *caput*;
>
> II – da Comissão de Assuntos Econômicos, por proposta do Presidente da República, no caso do inciso I do *caput*. [Grifos nossos.]

O art. 30, inciso I, da LRF, entretanto, determina que:

> **Art. 30**. No prazo de noventa dias após a publicação desta Lei Complementar, o Presidente da República submeterá ao:
>
> I – Senado Federal: proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União, Estados e Municípios, cumprindo o que estabelece o inciso VI do art. 52 da Constituição, bem como de limites e condições relativos aos incisos VII, VIII e IX do mesmo artigo;
>
> .....

Entendemos que a alusão aos incisos VII a IX é inconstitucional, por contrariar expressamente o que dispõe a Constituição Federal. Dessa forma, convém que a análise da proposta consubstanciada na Mensagem nº 154, de 2000, atenha-se ao limite global para o montante da dívida consolidada. A aceitação de proposição de iniciativa do Poder Executivo em matéria de limites

e condições para as operações de crédito e para as concessões de garantia implica renúncia à competência privativa do Senado Federal, o que feriria o ordenamento constitucional. A norma legal resultante estaria sujeita a contestação perante o Supremo Tribunal Federal.

Assim, concluímos que o projeto de resolução a ser por nós apresentado contemplará somente a parte da proposta do Governo Federal que dispõe sobre o limite global do montante da dívida consolidada. A parte que trata de limites e condições para as operações de crédito, para a concessão de garantias e para a instrução dos pleitos será considerada como mera sugestão a esta Comissão e será objeto de outro projeto de resolução.

Em 2001, o então Senador Lúcio Alcântara, relator da Mensagem nº 154-A, de 2000, deparou-se com problema semelhante. Naquela ocasião, como agora, optou-se por analisar somente a parte relativa aos limites globais para os montantes das dívidas consolidadas e das dívidas mobiliárias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Essa análise resultou na já referida Resolução nº 40, de 2001. Os demais aspectos da Mensagem foram consolidados no Projeto de Resolução do Senado nº 68, de 2001, de autoria do Senador supracitado, e convertidos na igualmente mencionada Resolução nº 43, de 2001.

No mérito, a proposição apresentada é totalmente coerente com os aspectos inovadores introduzidos pela LRF no campo do controle do montante do endividamento público, quais sejam:

a) a utilização dos conceitos de dívida consolidada e de receita corrente líquida para a fixação do limite;
b) a adoção de limite compatível com a definição mais abrangente de ente da Federação, incluindo a administração direta, as fundações, as autarquias, os fundos e as empresas estatais dependentes.

Além do mais, o limite proposto contribuirá para a solvência do setor público, ao sinalizar o firme compromisso do Governo Federal com a preservação do equilíbrio de longo prazo das contas públicas. Como lembrado pelos então Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda na Exposição de Motivos nº 177/MP/MF, de 2000, *in verbis*:

> O controle do nível de endividamento (...) é de extrema importância para a sociedade. Níveis excessivos de endividamento geram um comprometimento de grande parte da receita futura com pagamento do serviço da dívida, tendo efeitos perversos sobre a quantidade e qualidade dos serviços públicos prestados à população. Na ausência de limites, há um incentivo natural a um excesso de endividamento na administração pública, já que não é, necessariamente, o administrador que tomou os recursos que incorrerá na obrigação de pagar o acréscimo nas despesas financeiras. Dessa forma, este tipo de controle externo (...) contribui para uma política fiscal responsável.

O limite global de endividamento da União, a exemplo do que já ocorre com os Estados e os Municípios, será fixado em termos da relação entre a dívida consolidada líquida (DCL) e receita corrente líquida (RCL). Na apuração da DCL, serão deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e outros haveres financeiros. O conceito proposto não impõe rigidez à execução da política monetária, incluindo a dívida líquida do Tesouro Nacional e a dívida mobiliária do Banco Central do Brasil (Bacen) em mercado. Conseqüentemente, a base monetária, as reservas internacionais e qualquer outro ativo ou passivo do Bacen não serão considerados.

No entanto, diferentemente do que acontece com os entes subnacionais, que têm até 2016 para atingir os limites fixados na Resolução nº 40, de 2001, o limite da União passará a vigorar imediatamente após o encerramento do ano da publicação da norma resultante da Mensagem ora examinada.

O limite proposto para a União (ou seja, 3,5 vezes a sua RCL) é maior que aquele definido para os Estados (ou seja, 2 vezes a RCL de cada ente), o qual, por sua vez, é maior que aquele fixado para os Municípios (ou seja, 1,2 vezes a RCL). Isso se deve a três causas. Em primeiro lugar, o Governo Federal exerce funções estranhas aos entes subnacionais, como a execução de política monetária. Para executá-la, o Bacen precisa dispor de um volume de títulos em carteira. Em agosto de 2000, estimava-se que o volume requerido correspondia de 1,15 vezes a RCL da União. Ou seja, 33% do limite estabelecido seria explicado pela necessidade de execução de política monetária.

Em segundo, uma das razões do maior nível de endividamento da União é o refinanciamento de dívidas de 25 Estados e 180 Municípios. Os contratos firmados ao abrigo da Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, e da Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001, representaram o refinanciamento por trinta anos de dívidas estaduais e municipais. Como as

taxas de juros pagas sobre as dívidas renegociadas tendem a ser menores que o custo de captação da União, há um subsídio aos Estados e Municípios, aumentando a dívida líquida da União à medida que seu passivo cresce a uma taxa maior que seu ativo.

Em terceiro, é preciso levar em consideração as diferenças na base tributárias de cada nível de governo. Quanto maior for o potencial de arrecadação de uma dada esfera, maior será o nível de endividamento que essa esfera poderá sustentar. Nesse particular, a experiência histórica mostra que a base tributária e o potencial de arrecadação do Governo Federal é maior, o que justifica um maior limite para a sua DCL.

A evolução histórica da relação entre a DCL e a RCL da União, discriminada na tabela a seguir, demonstra a pertinência de um limite igual a 3,5 vezes a RCL, especialmente em face do observado nos exercícios de 2001 e 2002. Concretamente, no 2° quadrimestre de 2001, a relação enfocada atingiu o valor 3,41 – apenas alguns centésimos abaixo do limite proposto. Enquanto a DCL alcançou R$ 544,3 bilhões, a RCL foi de apenas R$ 159,6 bilhões – aumentos de 16,7% e 5,6%, respectivamente, em relação ao trimestre anterior. Como explicação para esse comportamento temos, por exemplo, a emissão de títulos do Tesouro Nacional para compor a carteira a ser usada pelo Bacen para fins de política monetária, uma vez que essa autarquia, por determinação da LRF, deixou de poder emitir títulos próprios. Ademais, cabe lembrar que o ano de 2002 foi um ano marcado por fortes tensões no mercado financeiro, o que resultou na elevação do custo de financiamento da dívida pública.

(DCL e RCL em R$ bilhões)

| Período | DCL (A) | RCL (B) | DCL/RCL (A/B) |
|---|---|---|---|
| 3° quadrimestre de 2000 | 429,94 | 145,11 | 2,96 |
| 1° quadrimestre de 2001 | 466,47 | 151,20 | 3,09 |
| 2° quadrimestre de 2001 | 544,26 | 159,63 | 3,41 |
| 3° quadrimestre de 2001 | 545,22 | 167,74 | 3,25 |
| 1° quadrimestre de 2002 | 541,79 | 180,33 | 3,00 |
| 2° quadrimestre de 2002 | 579,74 | 189,63 | 3,06 |
| 3° quadrimestre de 2002 | 633,86 | 201,93 | 3,14 |
| 1° quadrimestre de 2003 | 572,29 | 212,19 | 2,70 |
| 2° quadrimestre de 2003 | 617,94 | 217,67 | 2,84 |
| 3° quadrimestre de 2003 | 615,20 | 224,92 | 2,74 |
| 1° quadrimestre de 2004 | 618.62 | 233.55 | 2.65 |
| 2° quadrimestre de 2004 | 621,53 | 249,12 | 2,49 |
| 3° quadrimestre de 2004 | 623,66 | 264,35 | 2,36 |
| 1° quadrimestre de 2005 | 619,57 | 280,59 | 2,21 |
| 2° quadrimestre de 2005 | 641,29 | 293,14 | 2,19 |
| 3° quadrimestre de 2005 | 667,05 | 303,02 | 2,20 |
| 1° quadrimestre de 2006 | 676,88 | 320,91 | 2,11 |
| 2° quadrimestre de 2006 | 702,86 | 334,60 | 2,10 |
| 3° quadrimestre de 2006 | 727,32 | 344,73 | 2,11 |
| 1° quadrimestre de 2007 | 745,96 | 357,36 | 2,09 |
| 2° quadrimestre de 2007 | 765,49 | 362,61 | 2,11 |

**Fonte:** Relatórios de Gestão Fiscal da União, diversos quadrimestres.

Os cinco últimos exercícios, a seu tempo, são um testemunho do ciclo virtuoso pelo qual tem passado a economia brasileira, em geral, e as finanças públicas federais, em particular. Entre o 1° quadrimestre de 2003 e o 2° quadrimestre de 2007, tivemos, contra um aumento nominal de 33,8% na DCL (de R$ 572,3 bilhões para R$ 765,5 bilhões), uma elevação de 70,1% da RCL (de R$ 212,2 bilhões para R$ 362,6 bilhões), o que permitiu que a relação entre a DCL e a RCL caísse para o atual valor de 2,11.

De qualquer maneira, os eventos de 2001 e 2002, embora singulares, comprovam a necessidade de que o Governo Federal disponha de uma folga para poder fazer frente às suas múltiplas obrigações e aos vários riscos com que se defronta nos cenários doméstico e internacional.

Em termos de técnica legislativa, tivemos o cuidado, no projeto de resolução a ser apresentado, de aproximá-lo, tanto quanto possível, ao teor de normas equivalentes desta Casa, em especial da Resolução n° 40, de 2001. Trata-se de uma consistência normativa que julgamos sumamente importante. Ante essa preocupação, introduzimos na minuta enviada pelo Governo Federal

art. 2° contendo a definição da RCL, em estrita consonância com o que dispõe o art. 2°, inciso IV, alíneas *a* e *c*, e §§ 1° e 3°, da LRF. Também incluímos art. 4° vedando a contratação de novas operações de crédito sempre que a União ultrapassar o limite estipulado e art. 5° estipulando a cláusula de vigência.

## III – VOTO

Em face do exposto, manifestamo-nos pela aprovação da Mensagem n°154, de 2000, nos termos do seguinte:

## PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº 84, DE 2007

Dispõe sobre o limite global para o montante da dívida consolidada da União.

O SENADO FEDERAL resolve:

**Art. 1°** Subordina-se às normas estabelecidas nesta Resolução a dívida consolidada da União.

§ 1° Consideram-se, para os fins desta Resolução, as seguintes definições:

I – União: a respectiva administração direta, os fundos, as autarquias, as fundações e as empresas estatais dependentes;

II – empresa estatal dependente: empresa controlada pela União, que tenha recebido, no exercício anterior, recursos financeiros de seu controlador destinados ao pagamento de despesas com pessoal, de custeio em geral ou de capital, excluídos, neste último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária, e tenha, no exercício corrente, autorização orçamentária para recebimento de recursos financeiros com idêntica finalidade;

III – dívida consolidada: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras da União, inclusive as decorrentes da emissão de títulos, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados, da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a doze meses, dos precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que hajam sido incluídos e das operações de crédito que, embora de prazo inferior a doze meses, tenham constado como receitas no orçamento; e

IV – dívida consolidada líquida: dívida consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros.

§ 2° Das obrigações financeiras do Banco Central do Brasil, somente serão incluídas na dívida consolidada da União aquelas decorrentes da emissão de títulos de sua responsabilidade no mercado.

§ 3° A dívida consolidada não inclui as obrigações existentes entre a União, aqui considerada a administração direta, e seus respectivos fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes ou entre estes, exceto os títulos do Tesouro Nacional na carteira do Banco Central do Brasil.

**Art. 2°** Entende-se por receita corrente líquida, para os efeitos desta Resolução, o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

I – os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea *a* do inciso I e no inciso II do art. 195 e no art. 239 da Constituição;

II – a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

§ 1º Serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, e do fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 2º A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês de referência e nos onze meses anteriores, excluídas as duplicidades.

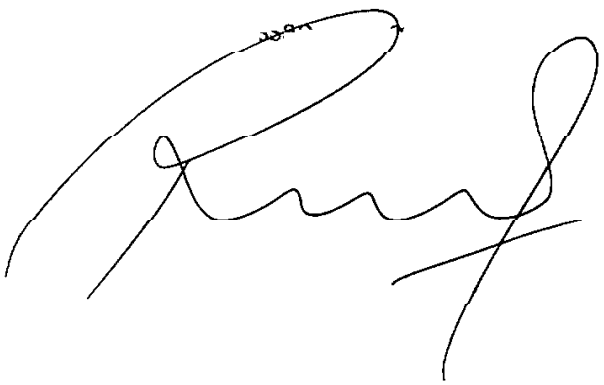
**Art. 3º** A dívida consolidada líquida da União, a partir do encerramento do ano de publicação desta Resolução, não poderá exceder a três inteiros e cinco décimos vezes a receita corrente líquida, definida na forma do art. 2º.

*Parágrafo único.* Para fins de verificação do atendimento ao limite, a apuração do montante da dívida consolidada e da receita corrente líquida será efetuada ao final de cada quadrimestre civil.

**Art. 4º** Caso a União não cumpra o limite fixado no art. 3º, ficará impedida, enquanto perdurar a irregularidade, de contratar operações de crédito.

**Art. 5º** Esta Resolução entra em vigor na data da sua publicação.

Sala da Comissão, 4 de dezembro de 2007.



, Presidente

, Relator

COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS
MENSAGEM DO SENADO FEDERAL Nº 154, DE 2000
NÃO TERMINATIVA

ASSINARAM O PARECER NA REUNIÃO DE 04/12/07, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):

PRESIDENTE:

RELATOR(A):

| Bloco de Apoio ao Governo (PT, PR, PSB, PCdoB, PRB, PP e PTB) | |
|---|---|
| EDUARDO SUPLICY (PT) | 1-FLÁVIO ARNS (PT) |
| FRANCISCO DORNELLES (PP) | 2-PAULO PAIM (PT) |
| DELCÍDIO AMARAL (PT) | 3-IDELI SALVATTI (PT) |
| ALOIZIO MERCADANTE (PT) | 4-SIBÁ MACHADO (PT) |
| EUCLYDES MELLO (PTB) | 5-MARCELO CRIVELLA (PRB) |
| RENATO CASAGRANDE (PSB) | 6-INÁCIO ARRUDA (PCdoB) |
| EXPEDITO JÚNIOR (PR) | 7-PATRÍCIA SABOYA GOMES (PSB) |
| SERYS SLHESSARENKO (PT) | 8-ANTÔNIO CARLOS VALADARES (PSB) |
| JOÃO VICENTE CLAUDINO (PTB) | 9-CESAR BORGES (PR) |
| PMDB | |
| ROMERO JUCÁ | 1-VALTER PEREIRA |
| VALDIR RAUPP | 2-ROSEANA SARNEY |
| PEDRO SIMON | 3-WELLINGTON SALGADO |
| MÃO SANTA | 4-LEOMAR QUINTANILHA |
| GILVAM BORGES | 5- EDISON LOBÃO |
| NEUTO DE CONTO | 6-PAULO DUQUE |
| GARIBALDI ALVES FILHO | 7-JARBAS VASCONCELOS |
| DEM | |
| ADELMIR SANTANA | 1-JONAS PINHEIRO |
| VAGO | 2-ANTONIO CARLOS JÚNIOR |
| ELISEU RESENDE | 3-DEMÓSTENES TORRES |
| JAYME CAMPOS | 4-ROSALBA CIARLINI |
| KÁTIA ABREU | 5-MARCO MACIEL |
| RAIMUNDO COLOMBO | 6-ROMEU TUMA |
| PSDB | |
| CÍCERO LUCENA | 1-ARTHUR VIRGÍLIO |
| FLEXA RIBEIRO | 2-EDUARDO AZEREDO |
| SÉRGIO GUERRA | 3-MARCONI PERILLO |
| TASSO JEREISSATI | 4-JOÃO TENÓRIO |
| PDT | |
| OSMAR DIAS | 1-JEFFERSON PÉRES |

Atualizada em 13/11/2007

# LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA

## CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

.....

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

.....

VI - fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VII - dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal;

VIII - dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno;

IX - estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

.....

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

b) a receita ou o faturamento; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

c) o lucro; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

.....

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

II - proteção à maternidade, especialmente à gestante; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 1º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos beneficiários do regime geral de previdência social, ressalvados os casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física e quando se tratar de segurados portadores de deficiência, nos termos definidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)

§ 2º Nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 3º Todos os salários de contribuição considerados para o cálculo de benefício serão devidamente atualizados, na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 4º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)
§ 5º É vedada a filiação ao regime geral de previdência social, na qualidade de segurado facultativo, de pessoa participante de regime próprio de previdência. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)
§ 6º A gratificação natalina dos aposentados e pensionistas terá por base o valor dos proventos do mês de dezembro de cada ano. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)
§ 7º É assegurada aposentadoria no regime geral de previdência social, nos termos da lei, obedecidas as seguintes condições: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)
I - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher; (Incluído dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)
II - sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, reduzido em cinco anos o limite para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, nestes incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal. (Incluído dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)
§ 8º Os requisitos a que se refere o inciso I do parágrafo anterior serão reduzidos em cinco anos, para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)
§ 9º Para efeito de aposentadoria, é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, hipótese em que os diversos regimes de previdência social se compensarão financeiramente, segundo critérios estabelecidos em lei. (Incluído dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

.....

Art. 239. A arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social, criado pela Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, criado pela Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970, passa, a partir da promulgação desta Constituição, a financiar, nos termos que a lei dispuser, o programa do seguro-desemprego e o abono de que trata o § 3º deste artigo. (Regulamento)
§ 1º - Dos recursos mencionados no "caput" deste artigo, pelo menos quarenta por cento serão destinados a financiar programas de desenvolvimento econômico, através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, com critérios de remuneração que lhes preservem o valor.
§ 2º - Os patrimônios acumulados do Programa de Integração Social e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público são preservados, mantendo-se os critérios de saque nas situações previstas nas leis específicas, com exceção da retirada por motivo de casamento, ficando vedada a distribuição da arrecadação de que trata o "caput" deste artigo, para depósito nas contas individuais dos participantes.
§ 3º - Aos empregados que percebam de empregadores que contribuem para o Programa de Integração Social ou para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, até dois salários mínimos de remuneração mensal, é assegurado o pagamento de um salário mínimo anual, computado neste valor o rendimento das contas individuais, no caso daqueles que já participavam dos referidos programas, até a data da promulgação desta Constituição.
§ 4º - O financiamento do seguro-desemprego receberá uma contribuição adicional da empresa cujo índice de rotatividade da força de trabalho superar o índice médio da rotatividade do setor, na forma estabelecida por lei.

.....

## TÍTULO X
## ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS

Art. 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006). **Atenção:** (Vide Medida Provisória nº 339, de 2006).

I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de natureza contábil; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

II - os Fundos referidos no inciso I do caput deste artigo serão constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do art. 155; o inciso II do caput do art. 157; os incisos II, III e IV do caput do art. 158; e as alíneas a e b do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, e distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária estabelecidos nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

III - observadas as garantias estabelecidas nos incisos I, II, III e IV do caput do art. 208 da Constituição Federal e as metas de universalização da educação básica estabelecidas no Plano Nacional de Educação, a lei disporá sobre: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

a) a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, as diferenças e as ponderações quanto ao valor anual por aluno entre etapas e modalidades da educação básica e tipos de estabelecimento de ensino; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

b) a forma de cálculo do valor anual mínimo por aluno; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

c) os percentuais máximos de apropriação dos recursos dos Fundos pelas diversas etapas e modalidades da educação básica, observados os arts. 208 e 214 da Constituição Federal, bem como as metas do Plano Nacional de Educação; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

d) a fiscalização e o controle dos Fundos; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

e) prazo para fixar, em lei específica, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

IV - os recursos recebidos à conta dos Fundos instituídos nos termos do inciso I do caput deste artigo serão aplicados pelos Estados e Municípios exclusivamente nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

V - a União complementará os recursos dos Fundos a que se refere o inciso II do caput deste artigo sempre que, no Distrito Federal e em cada Estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado em observância ao disposto no inciso VII do caput deste artigo, vedada a utilização dos recursos a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

VI - até 10% (dez por cento) da complementação da União prevista no inciso V do caput deste artigo poderá ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação, na forma da lei a que se refere o inciso III do caput deste artigo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

VII - a complementação da União de que trata o inciso V do caput deste artigo será de, no mínimo: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

a) R$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais), no primeiro ano de vigência dos Fundos; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

b) R$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais), no segundo ano de vigência dos Fundos; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

c) R$ 4.500.000.000,00 (quatro bilhões e quinhentos milhões de reais), no terceiro ano de vigência dos Fundos; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

d) 10% (dez por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do caput deste artigo, a partir do quarto ano de vigência dos Fundos; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

VIII - a vinculação de recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino estabelecida no art. 212 da Constituição Federal suportará, no máximo, 30% (trinta por cento) da complementação da União, considerando-se para os fins deste inciso os valores previstos no inciso VII do caput deste artigo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

IX - os valores a que se referem as alíneas a, b, e c do inciso (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

VII do caput deste artigo serão atualizados, anualmente, a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, de forma a preservar, em caráter permanente, o valor real da complementação da União; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

X - aplica-se à complementação da União o disposto no art. 160 da Constituição Federal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

XI - o não-cumprimento do disposto nos incisos V e VII do caput deste artigo importará crime de responsabilidade da autoridade competente; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

XII - proporção não inferior a 60% (sessenta por cento) de cada Fundo referido no inciso I do caput deste artigo será destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar, no financiamento da educação básica, a melhoria da qualidade de ensino, de forma a garantir padrão mínimo definido nacionalmente. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

§ 2º O valor por aluno do ensino fundamental, no Fundo de cada Estado e do Distrito Federal, não poderá ser inferior ao praticado no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF, no ano anterior à vigência desta Emenda Constitucional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

§ 3º O valor anual mínimo por aluno do ensino fundamental, no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, não poderá ser inferior ao valor mínimo fixado nacionalmente no ano anterior ao da vigência desta Emenda Constitucional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

§ 4º Para efeito de distribuição de recursos dos Fundos a que se refere o inciso I do caput deste artigo, levar-se-á em conta a totalidade das matrículas no ensino fundamental e considerar-se á para a educação infantil, para o ensino médio e para a educação de jovens e adultos 1/3 (um terço) das matrículas no primeiro ano, 2/3 (dois terços) no segundo ano e sua totalidade a partir do terceiro ano. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

§ 5º A porcentagem dos recursos de constituição dos Fundos, conforme o inciso II do caput deste artigo, será alcançada gradativamente nos primeiros 3 (três) anos de vigência dos Fundos, da seguinte forma: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

I - no caso dos impostos e transferências constantes do inciso (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

II do caput do art. 155; do inciso IV do caput do art. 158; e das alíneas a e b do inciso I e do inciso II do caput do art. 159 da Constituição Federal: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

a) 16,66% (dezesseis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento), no primeiro ano; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

b) 18,33% (dezoito inteiros e trinta e três centésimos por cento), no segundo ano; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

c) 20% (vinte por cento), a partir do terceiro ano; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

II - no caso dos impostos e transferências constantes dos incisos I e III do caput do art. 155; do inciso II do caput do art. 157; e dos incisos II e III do caput do art. 158 da Constituição Federal: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

a) 6,66% (seis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento), no primeiro ano; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

b) 13,33% (treze inteiros e trinta e três centésimos por cento), no segundo ano; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

c) 20% (vinte por cento), a partir do terceiro ano. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

§ 6º (Revogado). (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

§ 7º (Revogado). (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

.....

**LEI COMPLEMENTAR Nº 87, DE 13 DE SETEMBRO DE 1996**

Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. (LEI KANDIR)

.....

**LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000.**

Mensagem de veto

Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

.....

Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

I - ente da Federação: a União, cada Estado, o Distrito Federal e cada Município;

II - empresa controlada: sociedade cuja maioria do capital social com direito a voto pertença, direta ou indiretamente, a ente da Federação;

III - empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária;

IV - receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea *a* do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição;

b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

§ 1º Serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, e do fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 2º Não serão considerados na receita corrente líquida do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e de Roraima os recursos recebidos da União para atendimento das despesas de que trata o inciso V do § 1º do art. 19.

§ 3º A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades.

## CAPÍTULO II
## DO PLANEJAMENTO

### Seção I
### Do Plano Plurianual

Art. 3º (VETADO)

### Seção II
### Da Lei de Diretrizes Orçamentárias

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

I - disporá também sobre:

a) equilíbrio entre receitas e despesas;
b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea *b* do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;
c) (VETADO)
d) (VETADO)
e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;

II - (VETADO)

III - (VETADO)

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;

II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;

III - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;

IV - avaliação da situação financeira e atuarial:

a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;
b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;

V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

§ 4º A mensagem que encaminhar o projeto da União apresentará, em anexo específico, os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subseqüente.

.....

Seção II

Dos Limites da Dívida Pública e das Operações de Crédito

Art. 30. No prazo de noventa dias após a publicação desta Lei Complementar, o Presidente da República submeterá ao:

I - Senado Federal: proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União, Estados e Municípios, cumprindo o que estabelece o inciso VI do art. 52 da Constituição, bem como de limites e condições relativos aos incisos VII, VIII e IX do mesmo artigo;

II - Congresso Nacional: projeto de lei que estabeleça limites para o montante da dívida mobiliária federal a que se refere o inciso XIV do art. 48 da Constituição, acompanhado da demonstração de sua adequação aos limites fixados para a dívida consolidada da União, atendido o disposto no inciso I do § 1º deste artigo.

§ 1º As propostas referidas nos incisos I e II do *caput* e suas alterações conterão:

I - demonstração de que os limites e condições guardam coerência com as normas estabelecidas nesta Lei Complementar e com os objetivos da política fiscal;

II - estimativas do impacto da aplicação dos limites a cada uma das três esferas de governo;

III - razões de eventual proposição de limites diferenciados por esfera de governo;

IV - metodologia de apuração dos resultados primário e nominal.

§ 2º As propostas mencionadas nos incisos I e II do *caput* também poderão ser apresentadas em termos de dívida líquida, evidenciando a forma e a metodologia de sua apuração.

§ 3º Os limites de que tratam os incisos I e II do *caput* serão fixados em percentual da receita corrente líquida para cada esfera de governo e aplicados igualmente a todos os entes da Federação que a integrem, constituindo, para cada um deles, limites máximos.

§ 4º Para fins de verificação do atendimento do limite, a apuração do montante da dívida consolidada será efetuada ao final de cada quadrimestre.

§ 5º No prazo previsto no art. 5º, o Presidente da República enviará ao Senado Federal ou ao Congresso Nacional, conforme o caso, proposta de manutenção ou alteração dos limites e condições previstos nos incisos I e II do *caput*.

§ 6º Sempre que alterados os fundamentos das propostas de que trata este artigo, em razão de instabilidade econômica ou alterações nas políticas monetária ou cambial, o Presidente da República poderá encaminhar ao Senado Federal ou ao Congresso Nacional solicitação de revisão dos limites.

§ 7º Os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos integram a dívida consolidada, para fins de aplicação dos limites.

.....

**LEI Nº 9.496, DE 11 DE SETEMBRO DE 1997.**

Conversão da MPv nº 1.560-8, de 1997

Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal.

.....

**MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.185-35, DE 24 DE AGOSTO DE 2001.**

Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Municípios.

.....

Publicado no **Diário do Senado Federal**, de 7/12/2007.

Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal – Brasília – DF

(OS:17432/2007)

**SENADO FEDERAL**
Gabinete do Senador **JOSÉ SERRA**

# PARECER Nº , DE 2015

Da COMISSÃO ESPECIAL DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL, sobre a Emenda nº 1 de Plenário ao Projeto de Resolução nº 84, de 2007, originário da Mensagem nº 154, de 2000 (nº 1.069, de 2000, na origem), da Presidência da República, que encaminha ao Senado Federal proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União.

RELATOR: Senador **JOSÉ SERRA**

## I – RELATÓRIO

Em atendimento ao disposto no art. 30 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), que *estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*, o então Presidente Fernando Henrique Cardoso encaminhou ao Senado Federal a Mensagem nº 154, de 3 de agosto de 2000 (nº 1.069, de 2000, na origem), com duas propostas de limites globais para os montantes das dívidas consolidadas dos entes que constituem a República Federativa do Brasil: uma para a União e outra para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Em 18 de outubro de 2000, a Presidência desta Casa determinou a autuação das duas propostas em processos autônomos, atribuindo-se a designação de Mensagem nº 154, de 2000, à proposta relativa à União, e de Mensagem nº 154-A, de 2000, à referente aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, com o posterior encaminhamento de ambas ao exame da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE).

A Mensagem nº 154-A, de 2000, aprovada em 20 de dezembro de 2001, transformou-se na Resolução do Senado Federal nº 40, de 2001, que *dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal*.

Ficou pendente a edição de resolução sobre as dívidas consolidada e mobiliária da União. A Mensagem n° 154, de 2000, terminou dando origem ao Projeto de Resolução nº 84, de 2007, decorrente da aprovação de parecer no âmbito da Comissão de Assuntos Econômicos.

Foi apresentada pelo Senador Arthur Virgílio, no dia 17 de dezembro de 2007, a Emenda nº 1 de Plenário, motivando o retorno do PRS nº 84, de 2007, à Comissão de Assuntos Econômicos, para análise do conteúdo da referida emenda.

No entanto, o PRS foi arquivado ao final da última Legislatura sem que a CAE apreciasse o mérito da emenda citada. Logo que assumi meu mandato no Senado, apresentei o Requerimento n° 26, de 2015, solicitando o desarquivamento do referido PRS. Uma vez aprovado o requerimento e retomada a tramitação, a matéria foi enviada à Comissão de Assuntos Econômicos, onde fui designado relator da Emenda nº 1 de Plenário.

Em 3 de setembro de 2015 a matéria foi encaminhada, pela Presidência desta Casa, à Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional. Permaneço como relator da matéria neste novo colegiado.

Tendo em vista que a proposição e a respectiva emenda foram apresentadas há oito anos, faz-se necessária reanálise integral da matéria. Assim sendo, valho-me do disposto no § 6º do art. 133 do Regimento Interno do Senado Federal para *reunir a matéria da proposição principal e da emenda num único texto, com os acréscimos e alterações que visem o seu aperfeiçoamento*.

O PRS nº 84, de 2007, fixou limite para a Dívida Consolidada Líquida da União em valor equivalente a 3,5 vezes a Receita Corrente Líquida, com validade imediata a partir da publicação da Resolução que dele se originasse. Fixou como penalidade para o descumprimento do limite a proibição para contratar novas operações de crédito.

A Mensagem nº 154, de 2000, que originou tal Projeto não tratava apenas do limite da dívida consolidada, mas também dispunha sobre limites e condições para as operações de crédito e para a concessão de garantias pela União. O relator da matéria, contudo, considerou a proposição desses outros limites pelo Poder Executivo como inconstitucional, visto que o art. 52 da Constituição Federal, incisos VII e VIII, evidencia que a fixação de tais limites é de iniciativa do Senado Federal. Somente o limite global de endividamento tem sua iniciativa atribuída ao Presidente da República, nos termos do inciso VI do mesmo dispositivo constitucional.

Há, portanto, determinação constitucional e legal para fixar três tipos de limites fiscais para a União, que controlariam: (a) o fluxo de novas operações de crédito; (b) o estoque total de garantias concedidas; e (c) o estoque da dívida. Os dois primeiros são de iniciativa privativa do Senado. O terceiro é de iniciativa do Presidente da República, a quem cabe enviar proposta ao Senado.

Por isso, os limites para concessão de garantias e contratação de novas operações de crédito acabaram sendo fixados pela Resolução do Senado nº 48, de 2007, em decorrência de novo projeto, apresentado no âmbito do Senado. Restou pendente a regulamentação do limite global de endividamento da União.

Como a tramitação do PRS nº 84, de 2007, não foi concluída, a União permanece sem um limite máximo para sua dívida. Não obstante a obrigação constitucional e legal para a fixação desse limite, nada foi feito a esse respeito nos anos subsequentes. Já se passaram 27 anos desde a promulgação da Constituição e 15 anos desde a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal. E a União continua sem ter um limite global para sua dívida.

A Emenda nº 1 de Plenário, ora relatada, propunha um limite mais restritivo para a dívida da União, equiparando-o àquele fixado na Resolução nº 40, de 2001, para os Estados. Ou seja, um limite equivalente a duas vezes o valor da receita corrente líquida. Argumentava o seu autor que deveria ser dado um tratamento equânime aos entes federados e que, à época, a dívida da União oscilava em torno desse limite. Concluía, então, que a fixação de um limite mais elevado, de 3,5 vezes a receita corrente líquida, como proposto no PRS nº 84, de 2007, estimularia o aumento do endividamento da União.

O presente relatório e a correspondente subemenda apresentada em sua conclusão têm por objetivo sanar a lacuna deixada na legislação, finalmente fixando um limite para a dívida consolidada da União.

## II – ANÁLISE

No mérito, é preciso notar que a demora em regulamentar o limite de endividamento da União trouxe prejuízos ao país ao incentivar a lassidão fiscal. A deterioração das contas públicas e as manobras criativas para ocultá-la, nos últimos anos, são, infelizmente, boas amostras a esse respeito. De acordo com estatísticas do Banco Central, em apenas um ano a dívida bruta do governo geral deu um salto equivalente a oito pontos percentuais do PIB, passando de 55,5% para 64,6% entre julho de 2014 e julho de 2015! Medido em termos do conceito de dívida consolidada, tal passivo saltou, entre julho de 2014 e julho de 2015, de 4,8 para 5,6 vezes a receita corrente líquida.

O limite proposto contribuirá para melhorar as condições de solvência do setor público a médio e longo prazos, incluindo a redução do custo de financiamento das políticas públicas, facilitando o controle da inflação e reduzindo as despesas com juros, que subtraem recursos que poderiam financiar políticas públicas fundamentais ao desenvolvimento da economia e ao bem-estar da população.

Ao contrário da proposta original contida no PRS nº 84, de 2007, que fixava limite apenas para a Dívida Consolidada Líquida (DCL), propomos que o limite global de endividamento da União seja fixado também em termos da relação entre a dívida consolidada (DC) – dívida bruta – e a receita corrente líquida (RCL).

Tal alteração se faz necessária por dois motivos. O primeiro deles está na adoção da chamada "contabilidade criativa", nos últimos anos, pelo Poder Executivo. Trata-se de operações entre entes públicos (em especial instituições financeiras) e o Tesouro com o único propósito de elevar o endividamento da União para financiar despesas, sem que isso aparecesse nas estatísticas de dívida líquida.

Tome-se como exemplo os empréstimos feitos pelo Tesouro ao BNDES. Por se tratar de empréstimos, essas operações elevavam a dívida bruta (porque o Tesouro precisava emitir títulos para entregar ao Banco), mas não afetavam a dívida líquida, pois ao mesmo tempo em que emitia títulos, o

Tesouro adquiria um crédito contra o BNDES. Tal crédito compensava o aumento da dívida bruta e a dívida líquida não se alterava.

Ocorre que, dificilmente, o BNDES pagará toda essa dívida ao Tesouro, que, cedo ou tarde, se converterá em aumento de capital do Tesouro no Banco. Quando isso ocorrer, os créditos do Tesouro junto ao Banco deixarão de existir e a dívida líquida dará um salto. Vê-se, portanto, que a operação de empréstimo nada mais é do que um truque para que, durante algum tempo, a dívida líquida fique artificialmente baixa, no intuito de reduzir a transparência das contas públicas, iludir o controle social e ocultar as reais consequências da baixa responsabilidade fiscal.

Além dessas operações com o BNDES, o Tesouro Nacional fez outras negociações similares, sempre envolvendo entes públicos, como Banco do Brasil, Petrobras e Caixa Econômica Federal. O resultado foi a acumulação de créditos ilíquidos pelo Tesouro, que, cedo ou tarde, acabarão sendo baixados e resultarão em aumento da dívida líquida.

Ou seja, a dívida bruta crescia e o país estava efetivamente mais endividado, mas as estatísticas de dívida líquida não registravam tal aumento de passivo. Tornou-se necessário, por isso, impor limites à dívida bruta (ou dívida consolidada) e não apenas à dívida líquida.

O segundo motivo para impormos limite à dívida bruta está nas obscuras relações patrimoniais entre o Tesouro Nacional e o Banco Central. Observou-se nos últimos anos uma expressiva elevação das operações de vendas de títulos públicos pelo Banco Central ao mercado por meio das chamadas "operações compromissadas". Como mostrarei adiante, esta parece ser mais uma forma de maquiar as contas públicas, jogando-se para o Banco Central a tarefa de financiar a dívida pública e, com isso, esconder o fato de que o mercado não está aceitando comprar títulos públicos de longo prazo, e que a dívida pública está assumindo um perigoso perfil de curto prazo.

Operações compromissadas são empréstimos tomados pelo Banco Central junto a instituições financeiras com o intuito de reduzir a liquidez da economia. Sempre que a Autoridade Monetária julga que há excesso de meios de pagamento em circulação, ameaçando gerar pressão inflacionária, ela recolhe parte da moeda em circulação por meio de operações compromissadas: toma dinheiro emprestado do mercado, recolhendo-o ao caixa do Banco Central.

# 6

Tais empréstimos são feitos por meio de venda de títulos do Tesouro de propriedade do Banco Central. Essa, contudo, não é uma venda definitiva, em que o comprador do título ficará com ele até o seu vencimento, ou até decidir vendê-lo em mercado. As operações compromissadas são, em geral, de curto prazo. O Banco Central vende o título a um banco, assumindo o compromisso de recomprá-lo de volta no dia seguinte (ou alguns dias depois).

A operação é feita em prazo curto justamente porque as condições de liquidez da economia oscilam muito de um dia para o outro e o Banco Central tem que operar de forma a fazer uma sintonia fina: retira liquidez em um dia; coloca mais liquidez em outro. Diversos fatores afetam a quantidade de meios de pagamento circulando na economia. Se, por exemplo, há um acúmulo de reservas internacionais no Banco Central, há expansão da base monetária e dos meios de pagamento, sendo necessário retirar liquidez do sistema. Se, por outro lado, os bancos aumentam seus depósitos voluntários no Banco Central, passa a faltar liquidez, e se faz necessário injetar moeda na economia.

Essa é a essência da atuação do Banco Central: regular a liquidez da economia com vistas a manter a taxa de juros próxima à meta estabelecida pelo COPOM. Nos últimos anos, contudo, tem-se observado um comportamento atípico nas operações compromissadas do Bacen. O natural seria que o saldo dessas operações não variasse muito em relação aos meios de pagamento ou ao PIB. E, de fato, entre 2002 e 2006 o saldo oscilou em torno de R$ 50 bilhões. Porém, a partir de 2006 houve uma disparada e as compromissadas chegaram a R$ 902 bilhões em julho de 2015.

O que estaria ocorrendo? Os movimentos de aumento e redução de liquidez da economia teriam pendido para o lado da expansão, forçando o Banco Central a sucessivos esforços de enxugamento da liquidez? De fato, a forte expansão das reservas internacionais acumuladas ao longo dos últimos anos forçou a Autoridade Monetária a um permanente e crescente esforço de absorção de liquidez, por meio de colocação de títulos de sua carteira no mercado. Tais reservas pularam de US$ 85 bilhões em 2006 para US$ 370,6 bilhões em agosto de 2015.

É razoável, pois, imaginar que tal fonte de expansão da liquidez sobrepujou todas as forças de contração monetária, obrigando o Banco Central a um permanente esforço de enxugamento de liquidez. Essa, contudo, não é a história completa.

7

A tendência de crescimento das reservas internacionais estacionou no ano de 2011, quando elas atingiram US$ 352 bilhões. Desde então vêm oscilando em torno de tal valor. Apesar da interrupção dessa fonte de expansão da liquidez, as operações compromissadas continuaram crescendo. Em dezembro de 2011, somavam R$ 311 bilhões, chegando a julho de 2015 em R$ 902 bilhões: um salto de 190%!

É razoável supor que outra fonte de pressão sobre a liquidez da economia estaria forçando o Banco Central a lançar mão de mais e mais operações compromissadas. E, de fato, essa fonte existe: nos últimos anos o Tesouro Nacional não rolou integralmente a sua dívida vincenda. Sempre que um lote de papéis vencia, o Tesouro o substituía por uma quantidade menor de novos títulos. A diferença era paga em dinheiro aos detentores desses papéis. Isso aumenta a liquidez da economia e força o Banco Central a atuar, vendendo títulos de sua carteira.

Por que o Tesouro atuava dessa maneira? Por que não "rolava" integralmente a dívida vincenda? Certamente não era por excesso de disponibilidade de caixa ou por estar em confortável situação financeira. É sabido que as condições fiscais do Governo Federal têm se deteriorado acentuadamente. O Tesouro não rolava integralmente a dívida porque não aceitava os preços que o mercado estava disposto a pagar por seus títulos. Tendo em vista a crescente deterioração fiscal, os poupadores só aceitam comprar títulos públicos a taxas mais elevadas, que reflitam o risco representado por um Tesouro fragilizado. Este, por sua vez, não queria sancionar os preços oferecidos pelo mercado e se recusava a vender a quantidade de títulos necessária para rolar toda a dívida vincenda.

Outra demanda do mercado, não sancionada pelo Tesouro, dizia respeito aos prazos e tipos de título. Em situação de incerteza e fragilidade fiscal, o mercado prefere títulos de prazo curto e vinculados à taxa Selic, pois isso reduz a incerteza quanto às decisões futuras do COPOM. Se, por exemplo, um banco estiver de posse de um título prefixado e o COPOM aumentar a taxa de juros, o seu título vai perder valor, pois a sua taxa de juros foi definida previamente, e não subirá junto com o aumento da Selic. Por isso, frente a incertezas e volatilidade da Selic, o mercado prefere títulos indexados a essa taxa, que são as chamadas LFT. Ou, alternativamente, prefere títulos muito curtos, com vencimento em um horizonte de tempo para o qual seja possível ter alguma previsão do comportamento da Selic.

8

Se o Tesouro se render à realidade dos fatos e oferecer ao mercado exatamente o tipo de título que este demanda, as estatísticas da dívida pública se deteriorarão. O prazo médio da dívida encurtará, o custo médio subirá e a participação de títulos vinculados à Selic e ao câmbio aumentará, ao passo que diminuirá a participação dos títulos longos prefixados e/ou com juros fixos e corrigidos pela inflação.

Para manter a aparência de que a dívida pública estava sendo bem gerida e de que a situação fiscal estava sob controle, o Tesouro simplesmente insistia em oferecer títulos diferentes daqueles demandados pelo mercado. Com isso, os poupadores pediam taxas elevadas de retorno, que o Tesouro também não aceitava. O resultado era que não se conseguia vender títulos suficientes para rolar todos os papéis vincendos. Ao pagar parte dos títulos vincendos em dinheiro, o Tesouro aumenta a liquidez da economia e força o Banco Central a atuar.

Quando o Banco Central vai a mercado e retira a liquidez vendendo títulos de sua carteira em operações compromissadas de um dia (ou de poucos dias ou meses), ele faz exatamente o que o mercado quer: oferece títulos de prazo curtíssimo e que rendem a taxa Selic!

Ou seja, embora as estatísticas do Tesouro mostrem uma dívida pública com um perfil de longo prazo e com juros fixos, a realidade é outra. Parcela elevada da dívida pública em poder do mercado tem prazo curtíssimo (de um dia) e taxas flutuando de acordo com a Selic. Mas isso não aparece nas contas do Tesouro, que não consideram, em seus demonstrativos, os títulos vendidos pelo BC ao mercado.

Os dados do Tesouro indicam que, em julho de 2015, a dívida mobiliária interna em poder do público (que não inclui a carteira do Banco Central) somava R$ 2,424 trilhões ao passo que o Banco Central mantinha operações compromissadas da ordem de R$ 902 bilhões. Se considerarmos que o passivo total do Tesouro para com o público é a soma dos títulos que o público detém sob a forma definitiva e sob a forma de operações compromissadas, temos que o passivo total seria de R$ 3,326 trilhões (2.424 + 902). Ou seja, as operações compromissadas representavam nada menos que 27% de toda a dívida mobiliária interna do Tesouro junto ao público.

Há que se considerar, ainda, que a operacionalização da transferência dos resultados positivos e negativos do Banco Central ao Tesouro encerra a possibilidade de expansão contínua da carteira de títulos no ativo do

BC, bem como pode representar um mecanismo oculto de financiamento do Banco Central ao Tesouro. Isso porque os resultados positivos são transferidos do BC para o Tesouro em dinheiro, aumentando o seu caixa e a sua possibilidade de não rolar títulos vincendos. Já os resultados negativos são cobertos pelo Tesouro por meio da emissão de títulos, que são entregues ao BC. Isso cria um ciclo em que os resultados negativos engordam a carteira de títulos do BC, e os positivos engordam a conta do Tesouro. Tal fato dá bastante munição ao Tesouro para, quando desejar, voltar a praticar a rolagem parcial da dívida e consequente indução à expansão das compromissadas pelo BC.

Uma forma de conter a capacidade do Banco Central para fazer operações compromissadas é restringir o tamanho máximo da carteira de títulos da Autoridade Monetária. Isso pode ser feito indiretamente ao se impor limite à dívida consolidada da União.

Tendo em vista que o conceito de dívida consolidada inclui os títulos que estão em carteira do Banco Central, a fixação de um teto para a dívida consolidada forçará o Tesouro a escolher entre colocar títulos em mercado ou na carteira da Autoridade Monetária. Deixará de existir a possibilidade de expansão descontrolada da carteira do BC, sob pena de se desrespeitar o limite de dívida consolidada.

Esta, contudo, é apenas uma trava parcial e indireta no mecanismo de "terceirização" da rolagem da dívida do Tesouro para o Banco Central e, também, de financiamento indireto do Tesouro pela Autoridade Monetária. É o que se pode fazer dentro da atribuição constitucional do Senado relativa ao controle da dívida da União. Anuncio, desde já, que continuarei trabalhando nesse assunto em outra proposição. Buscarei alterar a legislação ordinária que trata da relação financeira entre o Tesouro e o Banco Central, com vistas fechar brechas ao financiamento inflacionário do Tesouro.

Note-se que a opção por limitar a dívida consolidada é plenamente amparada pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Essa lei determina em seu art. 30 que o Senado fixe limite para a dívida consolidada. A Lei abre a possibilidade, no § 2º do mesmo artigo, de que tal limite seja para a dívida líquida. Mas trata-se apenas de uma opção dada pelo legislador, e não uma obrigação.

Embora seja fundamental limitar o endividamento da União, é preciso ser realista e reconhecer que não há total similaridade entre o endividamento da União e, por exemplo, o dos entes subnacionais, das famílias ou empresas. Estes se endividam basicamente para financiar seus déficits. No

caso da União, além do cumprimento dessa função pública, há uma tarefa adicional: a gestão macroeconômica. Tanto o Tesouro quanto o Banco Central modulam suas ações de acordo com a necessidade de estimular ou conter o ritmo de atividade da economia. O Banco Central deve, ainda, estar atento a situações de pânico financeiro, insolvência bancária ou momentos atípicos de alta incerteza nos mercados monetário e financeiro. Para tanto, precisa dispor de títulos da dívida pública em sua carteira, títulos esses que são computados na dívida consolidada.

Não se pode, portanto, engessar totalmente a execução das políticas fiscal e monetária por meio de um limite rígido para a dívida consolidada. No caso dos estados e municípios, por exemplo, o não cumprimento dos limites de endividamento desencadeia punição severa, que é a proibição da contratação de novas operações de crédito e a suspensão de transferências voluntárias. No caso da União, consideramos perigoso impor esse tipo de punição. É preciso, portanto, calibrar um limite que seja suficiente para o exercício de políticas fiscal e monetária.

A fixação de limite muito rígido pode amarrar as mãos do Executivo quando for necessário tomar crédito para expandir a despesa em uma política contracíclica. Ou, de outra forma, o Executivo pode buscar a saída para a proibição ao seu endividamento pressionando o Banco Central a expandir a emissão monetária, provocando inflação.

Já a limitação rígida do tamanho da carteira de títulos do Banco Central pode, em determinados momentos, deixar a Autoridade Monetária sem títulos suficientes para as intervenções de política monetária necessárias ao cumprimento da meta de inflação. Nesse caso, o limite de endividamento estaria interferindo na execução da política monetária.

Por outro lado, um limite muito frouxo tornaria a regra inócua.

Um dos motivos para que não se tenha fixado, até hoje, o limite de endividamento da União foi, justamente, o temor de se paralisar o governo, em caso de a dívida atingir o limite. Devo dizer, contudo, que esse temor é infundado. A Lei de Responsabilidade Fiscal contém diversos mecanismos de ajuste do limite do endividamento que, de forma transparente e democrática, podem ser ajustados a conjunturas adversas.

Em primeiro lugar, destaco que o Presidente da República pode, a qualquer momento, encaminhar ao Senado Federal uma solicitação de revisão de

limites (LRF, art. 30, § 6º). Assim, sempre que for necessário ampliar o limite, haverá um claro debate na sociedade acerca dos motivos do crescimento da dívida pública.

Em segundo lugar, em caso de extrapolação do limite, há um prazo generoso para que a União retorne ao limite: um ano. Exige-se, apenas, que no primeiro quadrimestre do período de ajuste o excedente seja reduzido em 25%. É verdade que, enquanto estiver excedendo o limite máximo, a União não poderá fazer novas operações de crédito. Mas essa restrição não é tão forte, porque está excetuada a rolagem da dívida mobiliária; certamente a mais alta.

Outros mecanismos de ajuste do limite estão previstos nos arts. 65 e 66 da LRF. O primeiro estabelece que, em caso de calamidade pública, fica suspenso o cumprimento dos prazos de ajustamento da dívida ao limite. Ou seja, em vez de ter que retornar ao limite no prazo de um ano, a União fica liberada para se manter acima do limite de endividamento enquanto perdurar a situação de calamidade pública.

Já o art. 66 determina a duplicação do prazo de ajuste no caso de o PIB crescer menos de 1% ao ano. O mesmo art. 66, em seu § 4º, estipula, ainda, que, em caso de mudança drástica na condução da política monetária e cambial, reconhecida pelo Senado Federal, o prazo de recondução da dívida ao limite poderá ser ampliado em até quatro quadrimestres.

Há, portanto, grande flexibilidade para acomodar as políticas monetária e fiscal em caso de extrapolação de limite em situações de crise econômica ou social. Não há que se falar em rigidez da regra ou inviabilização da gestão macroeconômica.

Outro ponto importante a ser considerado para a fixação dos limites é que o endividamento da União encontra-se excessivamente elevado, em decorrência da já comentada política recente de frouxidão fiscal. Não podemos fixar como limite da dívida consolidada o montante atual, anomalamente alto. Também não podemos determinar imediata redução da relação entre dívida consolidada e receita corrente líquida, pois não é factível reduzir a dívida de uma hora para outra.

Isso requer a criação de mais um mecanismo de flexibilização: um processo de redução gradual do limite de endividamento. Por isso, proponho no substitutivo apresentado ao final deste parecer as seguintes regras:

1 - Período de transição de quinze anos, no qual a dívida consolidada da União deve ser reduzida de 5,6 vezes a RCL (valor atingido em julho de 2015) para 4 vezes a RCL e a dívida consolidada líquida decresça de 2,2 para 2,0 vezes a RCL, de forma similar ao que a Resolução do Senado n° 40, de 2001, fez com o limite da dívida dos estados e municípios;

2 - A diferença entre o limite a ser atingido em quinze anos e o montante efetivo da dívida no início do período de transição deve ser reduzida em um quinze avos por ano;

3 - Durante esse período de quinze anos, o descumprimento da regra não implicará punição à União (também de forma similar ao que foi feito na citada Resolução n° 40, de 2001);

4 – Havendo, ao longo dos quinze anos de ajustamento do limite, o descumprimento da trajetória de ajuste da dívida, o Ministro da Fazenda fica obrigado a publicar carta aberta ao Presidente do Senado, explicando os motivos do descumprimento e apresentando as providências e prazos para promover o ajuste. Trata-se de mecanismo de transparência similar ao adotado no sistema de metas de inflação, no qual o descumprimento da meta gera a obrigação da publicação de tal carta;

5 - Em adição à publicação dessa carta aberta, o Ministro da Fazenda comparecerá a audiência pública na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado para debater exclusivamente os motivos do descumprimento do limite;

6 - Após o período de quinze anos de ajuste, passa a valer a punição prevista na LRF, que consiste, basicamente, na proibição de contração de operações de crédito enquanto perdurar o excesso de endividamento, mantendo-se todas as regras de exceção e flexibilidade contidas naquela Lei, e descritas anteriormente neste parecer.

7 – Exigir do Banco Central a apresentação de relatório analítico semestral acerca de suas relações financeiras com o Tesouro Nacional, a ser discutido em reunião conjunta da CAE com a Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, no qual sejam enfatizados os fatores condicionantes da variação da carteira de títulos do Banco Central e das operações compromissadas efetuadas pela Autoridade Monetária.

**III – VOTO**

Em face do exposto, manifestamo-nos pela **aprovação** da Emenda nº 1 de Plenário ao PRS nº 84, de 2007, nos termos da seguinte subemenda:

**SUBEMENDA Nº 1 – CEDN**
(ao PRS nº 84, de 2007)

Dispõe sobre o limite global para o montante da dívida consolidada da União, em atendimento ao disposto no art. 52, inciso VI, da Constituição Federal e no art. 30, inciso I, da Lei Complementar n° 101, de 4 de maio de 2000.

O SENADO FEDERAL resolve:

**Art. 1º** Subordina-se às normas estabelecidas nesta Resolução a dívida consolidada da União.

§ 1º Consideram-se, para os fins desta Resolução, as seguintes definições:

I – União: administração direta, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes;

II – empresa estatal dependente: empresa controlada pela União, que tenha recebido, no exercício anterior, recursos financeiros de seu controlador destinados ao pagamento de despesas com pessoal, de custeio em geral ou de capital, excluídos, neste último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária, e tenha, no exercício corrente, autorização orçamentária para recebimento de recursos financeiros com idêntica finalidade;

III – dívida consolidada: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras da União, inclusive as decorrentes da emissão de

títulos, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados, da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a doze meses, dos precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que hajam sido incluídos e das operações de crédito que, embora de prazo inferior a doze meses, tenham constado como receitas no orçamento;

IV – dívida consolidada líquida: dívida consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros.

§ 2º A dívida consolidada não inclui as obrigações existentes entre a administração direta da União e seus respectivos fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes ou entre estes, exceto a dívida do Tesouro Nacional na carteira do Banco Central do Brasil.

**Art. 2º** Entende-se por receita corrente líquida da União, para os efeitos desta Resolução, o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

I – os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea *a* do inciso I e no inciso II do art. 195 e no art. 239 da Constituição;

II – a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

§ 1º Serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência:

I – da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996;

II – do fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

III – dos auxílios financeiros pagos, a qualquer título, pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios; e

IV – de todos os fundos que envolvam relações financeiras da União com Estados, Distrito Federal e Municípios que venham a ser criados.

§ 2º A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês de referência e nos onze meses anteriores, excluídas as duplicidades.

**Art. 3º** Ao final do décimo quinto exercício financeiro contado a partir do exercício seguinte ao de publicação desta Resolução:

I – a dívida consolidada não poderá exceder a quatro vezes a receita corrente líquida, definida na forma do art. 2º; e

II – a dívida consolidada líquida não poderá exceder a duas vezes a receita corrente líquida, definida na forma do art. 2º.

*Parágrafo único.* Após o prazo a que se refere o *caput*, a inobservância do limite estabelecido nos incisos I e II sujeitará a União às disposições do art. 31 da Lei Complementar n° 101, de 4 de maio de 2000.

**Art. 4º** No período compreendido entre a data de publicação desta Resolução e o final do décimo quinto exercício financeiro, ao qual se refere o art. 3º, serão observadas as seguintes condições:

I – o excedente em relação aos limites previstos no art. 3º apurado no final do exercício do ano de publicação desta Resolução deverá ser reduzido, no mínimo, à proporção de um quinze avos a cada exercício financeiro;

II – para fins de acompanhamento da trajetória de ajuste dos limites de que trata o art. 3º, as proporções entre o montante das dívidas consolidada e consolidada líquida e a receita corrente líquida serão apuradas a cada quadrimestre civil e consignadas no Relatório de Gestão Fiscal a que se refere o art. 54 da Lei Complementar nº 101, de 2000;

III – os limites apurados anualmente após aplicação da redução de um quinze avos estabelecida no inciso I serão registrados no Relatório de Gestão Fiscal a que se refere o art. 54 da Lei Complementar nº 101, de 2000.

**Art. 5º** É obrigatória a divulgação pública das razões do descumprimento dos limites estabelecidos nesta resolução, por meio de carta aberta do Ministro da Fazenda ao Presidente do Senado Federal:

I – durante o período de ajuste de quinze exercícios financeiros, sempre que descumprida a trajetória de ajustamento definida no inciso I do art. 4º;

II – a qualquer tempo, sempre que o Presidente da República encaminhar ao Senado Federal a solicitação de revisão dos limites de que trata esta Resolução, nos termos do art. 30, § 6º, da Lei Complementar nº 101, de 2000.

§ 1º A carta aberta referida no *caput* deve conter:

I – descrição detalhada das causas do descumprimento;

II – providências para assegurar o retorno das dívidas consolidada ou consolidada líquida aos limites estabelecidos no art. 4º; e

III – o prazo no qual se espera que as providências produzam efeito.

*§ 2º* O Ministro da Fazenda comparecerá à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, em audiência pública, sempre que publicar a carta aberta referida no *caput*, para debater exclusivamente o seu conteúdo.

**Art. 6º** A realização da reunião conjunta a que se refere o art. 5º, § 8º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, será precedida pela publicação, pelo Banco Central do Brasil, de relatório analítico acerca das relações financeiras entre a instituição e o Tesouro Nacional, com ênfase nos fatores condicionantes da variação:

I – da carteira de títulos Tesouro Nacional no ativo do Banco Central do Brasil;

II – do saldo da conta única do Tesouro Nacional no Banco Central do Brasil.

Parágrafo Único. O relatório será encaminhado ao presidente da Comissão de Assuntos Econômicos pelo menos quinze dias antes da data da

reunião a que se refere o *caput*, devendo ser objeto de análise pelo Banco Central do Brasil na referida reunião.

**Art. 7º** Esta Resolução entra em vigor na data da sua publicação.

Sala da Comissão, 23 de setembro de 2015

Senador Otto Alencar, Presidente

Senador José Serra, Relator

# 2

**PARECER Nº , DE 2015**

SF/15019.91776-63

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado n° 280, de 2013, que dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde da totalidade dos recursos oriundos do pagamento referente aos bônus de assinatura dos contratos de partilha de produção de blocos exploratórios de petróleo e gás natural na área do pré-sal.

**RELATOR "AD HOC":** Senador WALTER PINHEIRO

## I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão de Assuntos Econômicos, em caráter terminativo, o Projeto de Lei do Senado (PLS) n° 280, de 2013, de autoria dos Senadores Ricardo Ferraço e Cristovam Buarque.

A proposição visa promover alterações à Lei nº 12.351, em seus art. 47, 49 e 51, para destinar os recursos do Fundo Social para o desenvolvimento da educação básica e da saúde pública infantil e destinar a esse fundo a totalidade dos recursos obtidos a partir do pagamento do bônus de assinatura dos contratos de exploração do petróleo em áreas do pré-sal sob o regime de partilha. Visa também estabelecer que, no caso de aplicação de recursos do principal do Fundo Social nas atividades elencadas no art. 47, as ações de desenvolvimento na saúde infantil e educação básica percebam no mínimo proporção equivalente à participação relativa dos bônus de assinatura nos aportes totais ao Fundo.

SF/15019.91776-63

Assim, a alteração ao art. 47, que enumera as áreas possíveis de atuação do Fundo Social, dá nova redação aos incisos I e IV do caput para dizer que os recursos serão gastos em programas e projetos de desenvolvimento da educação básica e da saúde pública infantil, respectivamente. Em sua atual redação, os respectivos incisos preveem a destinação, sem especificação ou delimitação, a "educação" e "saúde pública", respectivamente.

Quanto ao art. 49, o PLS propõe que o Fundo Social passe a contar com a integralidade do valor do bônus de assinatura definidos nos contratos de partilha de produção. Em sua forma vigente, a Lei n° 12.351, de 2010, prevê que "parcela" desse bônus irá compor o Fundo Social. A não especificação, em lei, dessa "parcela", remete à Lei Orçamentária a definição do montante a ser apropriado pelo Fundo Social.

Finalmente, a nova redação oferecida ao parágrafo único do art. 51 estabelece que, constituído o Fundo Social e garantida a sua sustentabilidade econômica e financeira, o Poder Executivo, na forma da lei, poderá propor o uso de percentual de recursos do principal para a aplicação nas finalidades previstas no art. 47, na etapa inicial de formação de poupança do fundo, desde que observe a destinação às finalidades propostas (educação básica e saúde infantil) em proporção equivalente à participação relativa dos bônus de assinatura nos aportes totais do Fundo Social.

Em sua Justificação, os Autores argumentam que os recursos do petróleo têm de ser direcionados para atividades que "assegurem a construção do futuro do país", de forma autônoma e independente da existência futura desses recursos finitos. Assim, o investimento em capital humano, como fator de desenvolvimento das nações, por meio da melhoria da saúde e educação, seria a forma de "construir instituições inclusivas para o País", e gerar condições para o crescimento econômico sustentado.

Em sua tramitação, a proposição foi objeto de análise e deliberação pela Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI), Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) e Comissão de Assuntos Sociais (CAS).

SF/15019.91776-63

Essas comissões manifestaram-se pela aprovação da matéria, com a aprovação de emendas propostas pelos respectivos relatores.

A CI aprovou o projeto com emenda para aprimorar a técnica legislativa e a redação do projeto. Sobre a técnica legislativa, introduziu linha pontilhada após as alterações propostas para os arts. 47 e 49, com o objetivo de indicar que os dispositivos atualmente vigentes e que estão situados após os dispositivos que se pretende alterar não serão revogados. Em relação ao art. 51, desmembrou a proposta de redação para o parágrafo único em dois parágrafos, mantendo o seu conteúdo.

Na CE aprovou o PLS foi aprovado com subemenda à Emenda n° 1 – CI, para acrescentar o termo "pública" após a expressão "educação básica". Dessa forma, os recursos do Fundo Social passariam a ser aplicados somente em educação básica pública, e não somente em educação básica, como previsto originalmente pelo PLS.

Na CAS o PLS recebeu uma emenda e três subemendas. A Emenda alterou a ementa do PLS, para torná-lo mais consistente com o objetivo do projeto. Nas subemendas (à Emenda da CI): a) foi mantida a proposta da CE de restringir o uso dos recursos do Fundo Social à educação básica pública; b) foi suprimida a palavra "infantil" após a expressão "saúde pública", mantendo-se, assim, o texto atual da Lei n° 12.351, de 2010, que faz referência somente à saúde pública; c) acrescentou-se parágrafo ao atual art. 47 da Lei n° 12.351, de 2010, para especificar que os recursos provenientes do Fundo Social não serão computados para efeitos do montante mínimo a ser aplicado pela União em ações e serviços públicos de saúde, conforme dispõe o art. 5º da Lei Complementar n° 141, de 2012.

## II – ANÁLISE

Conforme o art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CAE analisar as proposições quanto ao aspecto econômico e

financeiro, e manifestar-se sobre tributos, tarifas, empréstimos compulsórios, finanças públicas, normas gerais sobre direito tributário, financeiro e econômico, entre outras.

Por se tratar de proposição que trata da destinação de receitas patrimoniais do Estado, oriundas da exploração do petróleo, e suas repercussões econômica, nosso exame dar-se-á nesse contexto.

Sob essa perspectiva, nossa conclusão é de que os propósitos buscados pela proposição são inteiramente compatíveis com aqueles que, durante a discussão nessa Casa das proposições que se consolidaram na Lei nº 12.351, de 2010, tratando-se, ademais, de aperfeiçoamentos oportunos e necessários àquela norma legal. Igualmente, não vislumbramos conflito ou sobreposição com o disposto na Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013, a qual dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, de que trata o § 1º do art. 20 da Constituição Federal, privilegiando, inclusive, a educação básica.

As externalidades positivas geradas pelos investimentos em políticas públicas em programas e projetos de desenvolvimento da educação pública e da saúde pública são inegáveis, gerando um círculo virtuoso ao promover a valorização do cidadão, a melhoria de sua qualificação cívica e profissional, e as próprias condições para sua maior produtividade na idade adulta. Assim, o investimento público nessas áreas, quando adequadamente direcionado a programas e projetos eficientes, eficazes e efetivos, gera retornos muito superiores aos valores aplicados, no longo prazo. Foi essa, inclusive, a concepção adotada pelo Congresso Nacional ao aprovar, na forma da Lei nº 12.351, de 2010, a criação do Fundo Social, prevendo a destinação de seus recursos os para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento da educação; da cultura; do esporte; da saúde pública; da ciência e tecnologia; do meio ambiente; e de mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

SF/15019.91776-63

SF/15019.91776-63

A explicitação, contudo, contudo, de uma maior especificidade quanto à destinação de gastos e garantia de recursos, nas áreas de saúde e educação, justifica-se à luz da sua prioridade no contexto do desenvolvimento inclusivo e do capital humano envolvido.

Vale lembrar que o Plano Nacional de Educação para vigorar por dez anos, aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2004, consignou, em sua Meta 20, a ampliação do investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5o(quinto) ano de sua vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio. Assim, as medidas propostas pelo PLS nº 280, de 2013, contribuição para o atingimento desse patamar de investimento na educação pública, com especial ênfase na educação básica, onde estão concentradas as mais graves deficiências de nosso sistema de ensino.

Com efeito, é consenso entre os especialistas em Educação que o maior problema educacional brasileiro não está nas universidades, mas sim na Educação Básica. O Brasil tem uma grande defasagem, por exemplo, na Educação Básica se comparado a outros países com mesmo patamar de renda e nível de desenvolvimento em relação aos níveis de frequência e, sobretudo, em relação à qualidade do ensino mensurada por várias métricas sendo a mais famosa as notas dos testes PISA da OCDE. Acrescente-se também, que o investimento por aluno no Ensino Superior brasileiro é de US$ 11,7 mil, próximo da média da OCDE (US$ 13,7 mil) e superior aos investimentos de países como a Coréia do Sul (US$ 9,5 mil). Por sua vez, o investimento na Ensino Fundamental é de apenas US$ 2,4 mil por aluno, bem inferior à média da OCDE (US$ 7,7 mil) e da Coréia do Sul (US$ 6,7 mil). Na comparação entre os valores per capita investidos em Ensino Superior e Educação Básica no Brasil o primeiro é cerca de 4,7 vezes maior do que o segundo.

Nessa direção, o art. 2º, III, da Lei nº 12.858, prevê que 50% (cinquenta por cento) dos recursos recebidos pelo Fundo Social de que trata o art. 47 da Lei nº 12.351, de 2010, serão destinados exclusivamente para a educação pública, com prioridade para a educação básica, até que sejam

cumpridas as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação; e para a saúde, na forma do regulamento.

A formulação ora em discussão, por conferir maior precisão e objetividade ao comando legal, é, portando, adequada e oportuna.

Contudo, reconhecemos que a proposição carece de ajustes, alguns já analisados e aprovados pelas comissões que nos antecederam no exame da matéria.

Assim, consideramos adequada e necessária a correção redacional, nos termos propostos pela Subemenda n° 1 da CE, e, ainda, a Emenda nº 2 da CAS, e a Subemenda nº 2, da CAS.

Porém, quanto à saúde pública, consideramos necessária a alteração à redação proposta ao inciso IV do art. 47 da Lei nº 12.351, de 2010, em vista dos argumentos apontados pelo Parecer aprovado pela CAS. Com efeito, a vinculação dos recursos para investimento exclusivo na saúde das crianças poderia ser objeto de arguição de contrariedade aos princípios orientadores do Sistema Único de Saúde, firmados na Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, o qual prevê a utilização da epidemiologia para o estabelecimento de prioridades, a alocação de recursos e a orientação programática. Como apontado naquele Parecer, tal determinação é fundamental para que não ocorra o engessamento do orçamento do SUS. Não obstante se trate de, nesse caso, permanecer o inciso com a sua redação atual, por economia processual entendemos ser necessário o acatamento da Subemenda nº 3 da CAS, na forma da Subemenda que integra este Parecer.

Igualmente, no que se refere à destinação ao Fundo Social da integralidade dos recursos decorrentes do pagamento de bônus de assinatura nos contratos de partilha de produção, entendemos apropriada essa previsão para os fins de prover recursos para a preservação do interesse coletivo de longo prazo. Se a própria receita da comercialização do petróleo é a esse fim destinada, nenhuma impropriedade há em que também o seja o bônus de assinatura, que nada mais que uma antecipação dos lucros que seriam advindos dessa comercialização, pagos em valor fixado no edital pelo

SF/15019.91776-63

SF/15019.91776-63

vencedor do processo licitatório. Assim, natural que o acessório tenha a mesma destinação do principal, não sendo possível antever, por isso, qualquer prejuízo à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, pelo fato de parcela dessa receita, no caso dos contratos de concessão, ser destinada à Agência, nos termos do art. 15, II da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. Essa receita, é bom destacar, não será afetada pelo disposto no projeto de lei, que trata, apenas, do bônus de assinatura relativo às áreas licitadas sob a forma de contrato de partilha de produção.

Além disso, a experiência internacional demonstra que ter recursos naturais sem estabelecer boas práticas de governança, provoca mais malefícios do que benefícios à sociedade, por vezes ocasionando a chamada "doença holandesa". No Brasil, podemos observar exatamente isso em alguns municípios que dispõem de elevadas receitas de royalties do petróleo e oferecem péssimas condições de vida aos seus cidadãos (incluindo, para alguns municípios, valores do IDEB abaixo da média nacional). As receitas do petróleo são temporárias sobre a exploração de um bem finito e, dessa forma, tem que ser criteriosamente aplicadas. Decerto a melhor forma de aplicar esses recursos é em investimentos diretos para a sociedade, como nas áreas de educação e de saúde. É preciso que a sociedade seja diretamente beneficiada e se evite que esse dinheiro seja utilizado de forma inapropriada para expansão da burocracia do governo ou para custear gastos correntes em vez de investimentos no futuro dos brasileiros. De fato, contrariando essa concepção, boa parte dos recursos do Bônus de Assinatura do último campo licitado (Leilão de Libra, realizado em outubro de 2013) foi usada para aumentar o superávit primário do governo federal, subvertendo, assim, o princípio mencionado. Por outro lado, com o agravamento do quadro fiscal e as medidas de contingenciamentos editadas no presente exercício, as áreas da Educação Básica e Saúde Infantil estão sofrendo substanciais problemas relacionados à falta de recursos.

No que toca à previsão de que as finalidades previstas no art. 47, com as adequações supra referidas, recebam, no mínimo, verbas correspondentes ao percentual equivalente à proporção que os aportes dos bônus de assinatura representam no montante total do FS, consideramos

SF/15019.91776-63

válida e necessária. Note-se que não se trata, na forma da redação dada ao Paragrafo único do art. 51, pelo PLS nº 280, de 2013, de vincular exclusivamente a saúde e educação básica a totalidade dos recursos do bônus de assinatura. Esse montante, na forma do art. 49, I, seria destinado *ao Fundo Social,* em suas várias destinações, e de cujo total 50% será destinado à saúde pública e educação pública. O que intenta o referido parágrafo é que, durante a fase de formação de poupança, se forem destinados valores para aplicação nas finalidades previstas no art. 47, saúde e educação deverão receber proporção equivalente à participação relativa dos bônus de assinatura nos aportes totais ao Fundo. Assim, exemplificando, se o bônus corresponder a 30% das receitas totais, esse será o montante das receitas totais que será destinado, nesse caso, àquelas despesas. Quanto a esse aspecto, é preciso destacar que a Emenda nº 01-CI, opera de forma distinta, ou seja, ela determina que saúde e educação *"deverão receber, em conjunto, no mínimo, os aportes provenientes dos bônus de assinatura".* Entendemos, contudo, que a formulação originalmente proposta pelo PLS nº 280, de 2013, melhor atende ao objetivo colimado, carecendo, porém, de ajustes redacionais para melhor compreensão, e, por isso, apresentamos a Subemenda que integra este Parecer.

Por fim, quanto à Subemenda nº 4-CAS, entendemos oportuna a previsão de que os recursos provenientes do FS não sejam computados para efeito do cálculo do montante mínimo a ser aplicado, anualmente, pela União em ações e serviços de saúde, sob pena de, apenas, operar-se uma "substituição de fontes". O que se pretende, efetivamente, é que os recursos oriundos do Fundo Social se constituam em recursos adicionais, e não mera "compensação" à redução de recursos de outras fontes, como ocorreu em outros momentos quando fontes novas foram estabelecidas para essa finalidade, como com a criação da Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira – CMPF. Acolhemos, assim, a argumentação dada pelo Parecer do Relator na CAS.

## III – VOTO

SF/15019.91776-63

Diante do exposto, nosso voto é pela aprovação do Projeto de Lei do Senado n° 280, de 2013, e da Emenda nº 2-CAS, acatando a Emenda nº 01-CI e as Subemendas nº 1-CE, nº 2-CAS, nº 3-CAS e nº 4-CAS nos termos da seguinte emenda:

**EMENDA Nº - CAE**

Dê-se ao art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 280, de 2013, a seguinte redação:

"Art. 1º. A Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 47 .....

I – da educação básica pública;

.....

IV – da saúde pública;

....."(NR)

§ 4º Os recursos provenientes do FS não poderão ser computados para efeito do cálculo do montante mínimo a ser aplicado, anualmente, pela União em ações e serviços públicos de saúde, nos termos do art. 5º da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012."(NR)

"Art. 49. .....

I – a integralidade do valor do bônus de assinatura definido nos contratos de partilha de produção;

....."(NR)

"Art. 51. .....

Parágrafo único. Constituído o FS e garantida a sua sustentabilidade econômica e financeira, o Poder Executivo, na forma da lei, poderá propor o uso de percentual de recursos do principal para a aplicação nas finalidades previstas no art. 47, na etapa inicial de formação de poupança do fundo, assegurada a destinação à educação básica pública e à saúde pública de no mínimo o valor proporcional à participação relativa dos bônus de assinatura nos aportes totais ao Fundo." (NR).

SF/15019.91776-63

Sala da Comissão,

Presidente ,

Relator

SENADO FEDERAL
GABINETE DA SENADORA GLEISI HOFFMANN

SF/15294.77666-67

# VOTO EM SEPARADO

Perante a COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado n° 280, de 2013, que *dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde da totalidade dos recursos oriundos do pagamento referente aos bônus de assinatura dos contratos de partilha de produção de blocos exploratórios de petróleo e gás natural na área do pré- sal*.

## I – RELATÓRIO

Este relatório conterá apenas um breve resumo do Projeto de Lei do Senado (PLS) n° 280, de 2013, tendo em vista seu conteúdo já ser de amplo conhecimento dos membros desta Comissão uma vez que outros Pareceres já foram apresentados, um inclusive de minha autoria.

O projeto tem três objetivos:

i) limitar a aplicação dos recursos do Fundo Social destinados à educação para a educação básica, e os recursos destinados à saúde pública para a saúde pública infantil;

ii) estabelecer que a integralidade do valor do bônus de assinatura dos contratos de partilha de produção será destinada ao Fundo Social;

iii) estabelecer que, caso sejam sacados recursos do principal do Fundo Social, saúde infantil e educação básica deverão receber, no mínimo, proporção equivalente à participação relativa dos bônus de assinatura nos aportes totais do Fundo Social.

SF/15294.77666-67

Os autores do projeto, os nobres Senadores Ricardo Ferraço e Cristovam Buarque, justificam o PLS argumentando que os recursos do petróleo têm de ser direcionados para atividades que garantam retorno no longo prazo, de forma que, quando se exaurirem as reservas, a sociedade possa usufruir dos benefícios da exploração de forma sustentável e continuada.

Antes desta Comissão, o PLS foi objeto de deliberação pelas Comissões de Serviços de Infraestrutura (CI), de Educação, Cultura e Esporte (CE) e de Assuntos Sociais (CAS). No prazo regimental, não foram apresentadas emendas, mas, conforme destacaremos a seguir, as Comissões temáticas aprovaram o projeto acatando as emendas propostas pelos respectivos relatores.

A CI aprovou o projeto com emenda que tinha por objetivo aprimorar a técnica legislativa e a redação do projeto. Sobre a técnica legislativa, introduziu linha pontilhada após as alterações propostas para os arts. 47 e 49, com o objetivo de indicar que os dispositivos atualmente vigentes e que estão situados após os dispositivos que se pretende alterar não serão revogados. Em relação ao art. 51, desmembrou a proposta de redação para o parágrafo único em dois parágrafos, sem alterar o conteúdo.

A CE também aprovou o PLS, apresentando subemenda à Emenda n° 1 – CI, para acrescentar o termo "pública" após a expressão "educação básica". Dessa forma, os recursos do Fundo Social passariam a ser aplicados somente em educação básica pública, e não somente em educação básica, como previu o PLS originariamente.

Na CAS, o PLS recebeu uma emenda e três subemendas. A emenda alterou a ementa do PLS, para torná-lo mais consistente com o objetivo do projeto. Nas subemendas (à Emenda da CI):

i) mantiveram a proposta da CE de restringir o uso dos recursos do Fundo Social à educação básica pública;

ii) suprimiram o termo "infantil" após a expressão "saúde pública", o que implica retornar ao texto atual da Lei n° 12.351, de 2010, que faz referência somente à saúde pública;

SF/15294.77666-67

iii) acrescentaram parágrafo ao atual art. 47 da Lei n° 12.351, de 2010, para especificar que os recursos provenientes do Fundo Social não serão computados para efeitos do montante mínimo a ser aplicado pela União em ações e serviços públicos de saúde, conforme dispõe o art. 5º da Lei Complementar n° 141, de 2012.

Quando a matéria foi encaminhada para a CAE, coube a mim a honra de relatá-la. Em 15 de maio, apresentei parecer concluindo pela prejudicialidade da matéria, tendo em vista que principal objetivo – garantir recursos do petróleo para educação e saúde – já estava devidamente atendido com a aprovação da Lei nº 12.858, de 2013.

Em 18 de agosto, a matéria foi colocada em pauta, mas, por outros compromissos profissionais, não pude estar presente na reunião, o que levou o Presidente da Comissão a nomear o Senador Walter Pinheiro como relator *ad hoc*. Como não concordou com o relatório, o Senador Walter Pinheiro solicitou a retirada da matéria da pauta para reexame, não lendo o parecer por mim apresentado.

Em 25 de agosto, o Senador Walter Pinheiro, na qualidade de relator *ad hoc,* protocolou relatório concluindo pela aprovação do projeto, da Emenda nº 1-CI-CE-CAS, da Emenda nº 2-CAS e da Subemenda nº 4-CAS, e acatando as Subemendas nºs 1-CE, 2-CAS e 3-CAS, na forma da subemenda apresentada.

Em 22 de setembro de 2015, o relator *ad hoc* Senador Walter Pinheiro protocolou novo relatório, reformulado, sem alteração de mérito, porém com ajuste redacional, pela aprovação do projeto com a Emenda nº 2-CAS, acatando a Emenda nº 1-CI-CE-CAS e as Subemendas nºs 1-CE e 2 a 4-CAS na forma da emenda apresentada.

Naquela data o Presidente em exercício da Comissão, Senador Raimundo Lira, designou na ocasião o Senador Reguffe como relator *ad hoc* da matéria, em substituição ao Senador Walter Pinheiro. Após a leitura do relatório, a apreciação foi adiada.

SF/15294.77666-67

## II – ANÁLISE

Uma vez que já havia sido designada relatora desta matéria, parte deste Voto em Separado reproduzirá o conteúdo do Parecer que havia entregado a esta Comissão. Especificamente em relação aos aspectos constitucionais e legais, mantenho o entendimento de conformidade do PLS com as normas vigentes. A iniciativa parlamentar é legítima, pois se trata de matéria de competência da União (conforme art. 48, I, da Constituição Federal – CF) e não se encontra entre os temas de iniciativa privativa do Presidente da República, previstos no § 1º do art. 61 da CF.

Em relação ao mérito, conforme explicarei adiante, entendo que a matéria está prejudicada, não cabendo, portanto, prosperar.

Quero consignar, em primeiro lugar, meu total comprometimento com a educação e com a saúde. É necessário investir sempre mais nessas áreas para construirmos uma sociedade mais justa e desenvolvida.

Creio ser até redundante mostrar o quanto a educação e saúde dos brasileiros melhorou nos últimos anos, graças a políticas acertadas dos Governos do Presidente Lula e da Presidenta Dilma, que sustentaram metas traçadas também em outros governos.

O orçamento do Ministério da Educação aumentou nada menos que seis vezes entre 2002 e 2014, quando atingiu mais de R$ 115 bilhões. Foram construídas mais de duas mil creches, o que permitiu ampliar o acesso à educação para as crianças com até três anos de idade. Para essa faixa etária, muito há ainda que ser feito, mas, pelo menos, a taxa de escolarização praticamente dobrou, de 11,7% em 2002 para 21,2% em 2012. Atualmente, cerca de 80% das crianças entre 4 e 5 anos frequentam a escola, um aumento superior a vinte pontos percentuais da proporção de 2002. Praticamente atingimos a universalização do ensino para crianças entre 6 e 14 anos, com mais de 98% desse grupo etário estudando. E, com muito trabalho e vontade política, estamos evitando a evasão escolar, mantendo cada vez mais os jovens entre 15 e 17 anos na escola. Cerca de 85% dos jovens nessa faixa etária estudam atualmente. Os avanços não têm sido apenas do ponto de vista quantitativo. É claro que há ainda um longo caminho a percorrer para que nos aproximemos da qualidade da educação dos países mais desenvolvidos, mas indicadores

SF/15294.77666-67

como o Índice de Desenvolvimento do Ensino Básico (Ideb) vêm mostrando constante melhoria.

Não podemos tampouco nos esquecer dos avanços no ensino profissionalizante e superior. Nos últimos 13 anos foram construídas mais escolas técnicas do que em toda a história do Brasil. O Pronatec contabilizava, em 2014, quase oito milhões de matrículas. O FIES e PROUNI garantiram acesso a milhões de brasileiros ao ensino superior, por meio de um programa de financiamento subsidiado ou de concessão de bolsas.

Tivemos avanços também na área de saúde. Entre 2002 e 2014, o orçamento nada menos do que quadruplicou, passando de menos de R$ 30 bilhões para R$ 105 bilhões. A mortalidade infantil caiu em 50% em um período de dez anos. Incrementamos o número de hospitais, de Unidades de Pronto Atendimento e criamos o Programa Mais Médicos. Tudo isso fez com que a expectativa de vida do brasileiro aumentasse quase quatro anos entre 2002 e 2013.

Do ponto de vista institucional, apoiei diversas iniciativas. Tanto como Ministra Chefe da Casa Civil ou como Senadora, participei ativamente dos debates e das articulações para que o Plano Nacional de Educação – PNE, fosse aprovado, garantindo que os recursos para educação atinjam 10% do PIB dentro de dez anos. Tenho todo um histórico de votações e ações a favor da saúde e educação. Portanto, posso dizer, com conhecimento de causa, que a melhor forma de defender a educação e saúde não é apenas aprovando um projeto de lei que destine mais verbas para essas áreas. Precisamos garantir a sustentabilidade dos recursos destinados. Por isso o PNE cumpre um papel importante de planejamento e definição das prioridades.

Assim, conforme expus no parecer que apresentei, na então condição de Relatora, o PLS em apreço apresenta problemas que, uma vez sanados, retiram o caráter inovador do projeto, qual seja de destinar mais recursos para educação e saúde, recomendando, dessa forma, a declaração de prejudicialidade.

O PLS propõe três alterações na Lei n° 12.351, de 2010, que iremos comentar a seguir.

SF/15294.77666-67

1. Restringe, para a educação básica, a aplicação de recursos destinados à educação, e para a saúde pública infantil, os recursos destinados à saúde pública.

Observe-se que a Lei n° 12.858, de 2013, que destinou para as áreas de educação e saúde parcela das receitas governamentais do petróleo, especificou que, no caso da educação, os recursos seriam destinados exclusivamente para educação pública, com prioridade para a educação básica. Ou seja, priorizou, mas não limitou os recursos direcionados para educação.

Menos de um ano depois, o Congresso Nacional manifestou-se novamente sobre o tema, ao aprovar o Plano Nacional de Educação – PNE (Lei nº 13.005, de 2014), cuja Meta 20 consiste em ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir 10% do PIB no final do decênio. Ou seja, o PNE, tal qual a Lei nº 12.858, de 2013, tampouco restringe os recursos à educação básica, mas traça metas ousadas para esta área educacional, discutidas por longo tempo no Congresso Nacional, num debate que ouviu variados especialistas nesta área.

Não vejo sentido, depois de o Congresso Nacional manifestar-se em duas importantes ocasiões no passado recente de uma forma decidir de maneira diferente sem que tenhamos sequer tido tempo de implementar e aferir resultados do PNE. Entendo que a discussão das prioridades já aconteceu há muito pouco tempo nos instrumentos adequados e não precisa constar em nova lei que vincule recursos.

Discordo também da proposta de restringir o uso de recursos do Fundo Social para saúde pública exclusivamente para saúde infantil. Entendo e compartilho do objetivo de garantir maior saúde para as crianças, mas não podemos nos esquecer de que a saúde dos pais, e dos adultos em geral, é fundamental para o bem-estar das crianças. Afinal, pais mais saudáveis têm maior capacidade de gerar renda e de cuidar dos filhos. Além disso, há questões de saúde pública, como determinados tipos de vacina, que requerem imunização da população adulta ou idosa. Ressalte-se que a CAS, ao deliberar sobre a matéria, apresentou subemenda para excluir o termo “infantil” após a expressão “saúde pública”, por entender que vincular os gastos de saúde a uma faixa etária contraria os princípios que nortearam a constituição do SUS. Vejo também que o parecer do relator *ad hoc* vai no mesmo sentido.

SF/15294.77666-67

2. A segunda proposta do PLS é determinar que os recursos decorrentes do pagamento de bônus de assinatura nos contratos de partilha de produção sejam integralmente destinados ao FS.

Atualmente, os recursos decorrentes do bônus de assinatura são destinados ao Fundo Social, à empresa Pré-Sal Petróleo S.A. – PPSA, ou são transferidos para o Tesouro Nacional.

Entendo que é importante que o Tesouro possa ter maior liberdade para utilizar algumas receitas do petróleo. Isso fica bastante claro diante das dificuldades que estamos passando dentro do atual ajuste macroeconômico. O excesso de vinculação de receitas faz com que somente algo em torno de 10% do orçamento não seja atrelado a nenhum gasto específico. Não se trata de propor uma desvinculação total, apenas entendo que vincular mais receitas até pode contribuir para resolver o problema da educação e da saúde, mas ao custo de criar novos problemas na gestão financeira como todo e isto se voltar contra a saúde e a educação. A Constituição já prevê gastos mínimos com educação e saúde, bem como já existe a vinculação das receitas dos *royalties* e da participação especial, garantida pela Lei nº 12.858, de 2013. Trazer novas vinculações agora implica reduzir ainda mais a capacidade de o governo fazer política fiscal. Sem um equilíbrio fiscal, a economia pode enfrentar problemas sérios de crescimento, reduzindo a capacidade de financiamento futura para qualquer política pública, incluindo aí educação e saúde.

Peço licença para discordar dos nobres Senadores Walter Pinheiro e José Antônio Reguffe, relatores *ad hoc* deste PLS. Em seu relatório, argumentaram que os recursos do bônus de assinatura seriam essenciais para o cumprimento das metas do PNE. Sem dúvida, a preocupação dos colegas quanto ao cumprimento das metas do PNE é também minha preocupação. Aliás, é de toda a sociedade.

Ocorre que a legislação atual não proíbe que a totalidade dos recursos do bônus de assinatura seja utilizada para custear educação. Há muita incerteza quanto ao preço do petróleo e às demais variáveis macroeconômicas. Em cenários favoráveis, o governo provavelmente não necessitará direcionar o total dos recursos do bônus de assinatura para educação. Já em cenários desfavoráveis, a União poderá direcionar a totalidade dos recursos para essa área, de forma a cumprir o PNE.

SF/15294.77666-67

Dessa forma, a existência de metas para gastos com educação contidas no PNE é um argumento para não aprovar o PLS em tela. Afinal, as metas já estão definidas de forma que, se for necessário, o governo aloca mais recursos para educação, se não for, direciona os recursos do bônus de assinatura para outras áreas, mais carentes de recursos.

Também discordo dos relatores *ad hoc* quando eles argumentam que o bônus de assinatura é somente uma antecipação de *royalties* e participação especial, de forma que, se a Lei nº 12.858, de 2013, direcionou todos esses recursos para educação e saúde, deveria ter feito o mesmo com o bônus de assinatura. Mesmo reconhecendo haver ligação entre bônus de assinatura e *royalties*, disso não decorre que o destino dos recursos arrecadados sob ambas as rubricas deveria ser o mesmo.

Em primeiro lugar, apesar de estarem relacionados, bônus de assinatura não é mera antecipação de *royalties*. O bônus de assinatura cumpre vários outros objetivos, além de antecipar receitas para o governo. Em um mundo de informações assimétricas, o bônus de assinatura é uma forma de forçar engajamento do contratado. Afinal, se ele deixar de explorar o campo, perderá a quantia já gasta. O bônus de assinatura pode ser também uma forma de fazer caixa, o que pode ser muito importante em períodos de restrição de liquidez.

Em segundo lugar, nem mesmo as demais participações governamentais do petróleo possuem a mesma natureza. Os *royalties* têm natureza semelhante a um imposto sobre faturamento, enquanto que a participação especial se assemelha mais a um imposto sobre o valor adicionado. Já o bônus de assinatura funcionaria como aquilo que a literatura especializada denomina de imposto do tipo *lump sum*, em que o indivíduo paga um valor fixo, independente do que ocorrer no futuro.

Em terceiro lugar, mesmo que o bônus de assinatura fosse exatamente o valor presente dos *royalties*, de forma que tudo fizesse parte de um mesmo bolo, nada impediria que parte desse bolo tivesse uma destinação diferente das demais. Observe-se que mesmo *royalties* e participação especial possuem regras de repartição diferente entre entes da federação que produzem e que não produzem petróleo e entre União e governos subnacionais.

SF/15294.77666-67

3. A terceira alteração proposta pelo PLS é determinar que, em caso de uso de recursos do principal do capital do FS nas finalidades previstas no art. 47, as áreas de educação básica e saúde pública infantil recebam, no mínimo, verbas correspondentes ao percentual equivalente à proporção que os aportes dos bônus de assinatura representam no montante total do FS.

Essa exigência de proporcionalidade é inócua ou pode levar a situações indesejáveis. É inócua porque a Lei nº 12.858, de 2013, já prevê que 50% dos recursos do Fundo Social serão destinados para educação até o cumprimento das metas do PNE. Quando o Fundo Social estiver mais maduro, dificilmente os recursos decorrentes do bônus de assinatura representarão mais de 50% do total. Isso porque, em qualquer lugar do mundo, as participações governamentais de maior monta são aquelas obtidas na fase de exploração do petróleo, como os *royalties* e a participação especial.

Por outro lado, em sua fase de formação, os recursos decorrentes do bônus de assinatura podem, de fato, constituir parte significativa do Fundo Social. Atualmente, o Fundo Social dispõe de cerca de R$ 2,7 bilhões. Suponhamos que, em função de um mega bônus de assinatura, como o do campo de Libra, o Fundo Social receba mais R$ 15 bilhões. Com isso, os recursos oriundos do bônus de assinatura corresponderão a cerca de 85% do Fundo Social. Sabemos que o Fundo Social pode financiar projetos em diferentes áreas – extremamente importantes, ressalte-se –, como ciência e tecnologia ou meio ambiente.

O que ocorreria se houvesse um projeto em meio ambiente, digamos, despoluição do Rio Tietê, que, para ser viabilizado, exigisse sacar R$ 100 milhões do principal do Fundo Social? Pela regra que o PLS nº 280, de 2013, pretende estabelecer, seria necessário despender outros R$ 550 milhões em educação ou saúde, de forma a garantir que esses projetos perfaçam 85% do total das retiradas. Ora, mas pode ser que nem existam projetos nessas áreas requerendo tamanho volume de recursos, ou que seu retorno social não seja tão elevado. A despoluição do Rio Tietê ficaria então refém de outros projetos? Ou iríamos criar qualquer tipo de projeto, gerando desperdício de recursos, apenas para viabilizar os investimentos na área de meio ambiente? Lembremos que Saúde e Educação exigem projetos contínuos e sustentáveis ao longo do tempo.

SF/15294.77666-67

Diante do que expus, chego à conclusão oposta àquela que os relatores *ad hoc* chegaram, de que não há sobreposição do PLS com a Lei nº 12.858, de 2013. Quando o PLS foi apresentado, no início de julho de 2013, sua principal inovação meritória foi vincular as receitas do petróleo para gastos em educação e saúde. Desde então, contudo, a Lei nº 12.858, de 2013, sancionada em setembro daquele ano, normatizou essa proposta e, além disso, no ano seguinte, em julho de 2014, foi sancionado o Plano Nacional de Educação trazendo as metas deste setor para os próximos dez anos, prejudicando a matéria em apreço.

**III – VOTO**

Diante do exposto, voto pelo arquivamento do Projeto de Lei do Senado n° 280, de 2013, por estar prejudicada a matéria.

Sala da Comissão,

Senadora GLEISI HOFFMANN

SENADO FEDERAL

# PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 280, DE 2013

Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde da totalidade dos recursos oriundos do pagamento referente aos bônus de assinatura dos contratos de partilha de produção de blocos exploratórios de petróleo e gás natural na área do pré-sal.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1° A Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 47. .....

I - da educação básica (NR);

.....

IV - da saúde pública infantil (NR);

Art. 49. Constituem recursos do FS:

2

I – a integralidade do valor dos bônus de assinatura definidos nos contratos de partilha de produção (NR);

Art. 51. .....

Parágrafo único. Constituído o FS e garantida a sua sustentabilidade econômica e financeira, o Poder Executivo, na forma da lei, poderá propor o uso de percentual de recursos do principal para a aplicação nas finalidades previstas no art. 47, na etapa inicial de formação de poupança do fundo, sendo que a saúde infantil e a educação básica venham a receber, no mínimo, proporção equivalente à participação relativa dos bônus de assinatura nos aportes totais ao Fundo (NR).

Art. 2° Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

**JUSTIFICAÇÃO**

O uso das rendas governamentais decorrentes da exploração de recursos não renováveis – tal como o petróleo – representa para uma sociedade o desafio de se alcançar, por meio desses recursos, um maior estágio de desenvolvimento. Algo desafiador se observarmos que a evidência empírica aponta para um conjunto de países onde a abundância de recursos naturais levou à desindustrialização, desincentivo à educação e à inovação, perda de coesão social, e enfraquecimento das instituições democráticas.

Os casos de sucesso, por sua vez, estão relacionados a uma ampla transparência no uso desses recursos e na aplicação em fontes que assegurem tanto a mitigação dos seus efeitos macroeconômicos, quanto construção de um passaporte para o futuro, ou da solidariedade inter-geracional.

Assim, aplicar rendas governamentais de recursos finitos deve observar ações que assegurem a construção do futuro do País, de uma forma autônoma e independente da existência futura desses mesmos recursos que, afinal, são finitos.

3

O capital humano é um dos fatores que explicam o desenvolvimento das nações. E, ainda, nações com elevado capital humano são mais suscetíveis à construção de instituições democráticas e inclusivas, favorecendo a distribuição de renda e a redução das desigualdades. Fatores que, se somados, irão assegurar maior coesão social, estabilidade política, e ambiente de negócios favoráveis ao empreendedorismo, à inovação e à atração de investimentos produtivos.

Em suma, assegurar a qualidade do capital humano, por meio da saúde e da educação é uma forma de se construir instituições inclusivas para o País e, ao mesmo tempo, de assegurar condições para o crescimento econômico sustentado.

Por outro lado, precisamos ter o cuidado de construir a pirâmide começando pela sua base. Numa sociedade com recursos escassos, priorizar a infância e a adolescência é edificar o futuro. Especialmente no caso da educação, a educação técnica e superior tem retornos privados imediatos, fazendo com que seu financiamento seja algo mais acessível. O mesmo não acontece para quem precisa esperar uma década ou mais pelo mesmo retorno. Assim, há uma boa justificativa para que o setor público priorize a educação básica e a saúde infantil.

Por isso, o presente Projeto de Lei propõe modificar a Lei 12.351 de 2010 que, entre outros dispositivos, cria o Fundo Social e disciplina a aplicação dos seus recursos, para estabelecer clara prioridade em relação à educação básica e à saúde infantil e, desse modo, assegurar fontes de financiamento para a melhoria do capital humano e das gerações futuras no Brasil.

O Projeto que ora propomos, modifica o art. 47 da Lei 12.351, de 2010, para colocar foco na Educação básica e na Saúde infantil, entre o elenco de possibilidades de aplicação. Para aumentar as fontes potenciais de recursos, estabelece a destinação integral, ao invés de parcial, dos recursos provenientes de Bônus de Assinatura dos contratos de exploração do pré-sal no regime de Partilha, para o citado Fundo Social.

E, por fim, cria um mecanismo para assegurar que pelo menos a mesma proporção dos aportes provenientes desses bônus de assinatura possa valer para a aplicação das remunerações no Fundo em saúde infantil e educação básica.

Convictos de que tais sugestões contribuirão para uma aplicação mais adequada das rendas governamentais do Petróleo, pedimos aos nossos pares o apoio para aprovação desse Projeto de Lei.

Sala das Sessões,

Senador **RICARDO FERRAÇO** Senador **CRISTOVAM BUARQUE**

*LEGISLAÇÃO CITADA*

**LEI Nº 12.351, DE 22 DE DEZEMBRO DE 2010.**

Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social - FS e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA** Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

**CAPÍTULO VII**

**DO FUNDO SOCIAL - FS**

**Seção I**

**Da Definição e Objetivos do Fundo Social - FS**

5

Art. 47. É criado o Fundo Social - FS, de natureza contábil e financeira, vinculado à Presidência da República, com a finalidade de constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento:

I - da educação;

II - da cultura;

III - do esporte;

IV - da saúde pública;

V - da ciência e tecnologia;

VI - do meio ambiente; e

VII - de mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

§ 1º Os programas e projetos de que trata o caput observarão o plano plurianual - PPA, a lei de diretrizes orçamentárias - LDO e as respectivas dotações consignadas na lei orçamentária anual - LOA.

§ 2º (VETADO)

§ 3º Do total do resultado a que se refere o **caput** do art. 51 auferido pelo FS, cinquenta por cento deve ser aplicado obrigatoriamente em programas e projetos direcionados ao desenvolvimento da educação, na forma do regulamento. (Incluído pela Medida Provisória nº 592, de 2012)

Art. 48. O FS tem por objetivos:

I - constituir poupança pública de longo prazo com base nas receitas auferidas pela União;

II - oferecer fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma prevista no art. 47; e

III - mitigar as flutuações de renda e de preços na economia nacional, decorrentes das variações na renda gerada pelas atividades de produção e exploração de petróleo e de outros recursos não renováveis.

Parágrafo único. É vedado ao FS, direta ou indiretamente, conceder garantias.

6

**Seção II**

**Dos Recursos do Fundo Social - FS**

Art. 49. Constituem recursos do FS:

I - parcela do valor do bônus de assinatura destinada ao FS pelos contratos de partilha de produção;

II - parcela dos royalties que cabe à União, deduzidas aquelas destinadas aos seus órgãos específicos, conforme estabelecido nos contratos de partilha de produção, na forma do regulamento;

III - receita advinda da comercialização de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos da União, conforme definido em lei;

IV - os royalties e a participação especial das áreas localizadas no pré-sal contratadas sob o regime de concessão destinados à administração direta da União, observado o disposto nos §§ 1º e 2º deste artigo;

V - os resultados de aplicações financeiras sobre suas disponibilidades; e

VI - outros recursos destinados ao FS por lei.

§ 1º A Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 49. .....

.....

§ 3º Nas áreas localizadas no pré-sal contratadas sob o regime de concessão, a parcela dos royalties que cabe à administração direta da União será destinada integralmente ao fundo de natureza contábil e financeira, criado por lei específica, com a finalidade de constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento da educação, da cultura, do esporte, da saúde pública, da ciência e tecnologia, do meio ambiente e de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, vedada sua destinação aos órgãos específicos de que trata este artigo.” (NR)

“Art. 50. .....

.....

§ 4º Nas áreas localizadas no pré-sal contratadas sob o regime de concessão, a parcela da participação especial que cabe à administração direta da União será destinada integralmente ao fundo de natureza contábil e financeira, criado por lei específica, com a finalidade de constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento da educação, da cultura, do esporte, da saúde pública, da ciência e tecnologia, do meio ambiente e de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, vedada sua destinação aos órgãos específicos de que trata este artigo." (NR)

**Seção III**

**Da Política de Investimentos do Fundo Social**

Art. 50. A política de investimentos do FS tem por objetivo buscar a rentabilidade, a segurança e a liquidez de suas aplicações e assegurar sua sustentabilidade econômica e financeira para o cumprimento das finalidades definidas nos arts. 47 e 48.

Parágrafo único. Os investimentos e aplicações do FS serão destinados preferencialmente a ativos no exterior, com a finalidade de mitigar a volatilidade de renda e de preços na economia nacional.

Art. 51. Os recursos do FS para aplicação nos programas e projetos a que se refere o art. 47 deverão ser os resultantes do retorno sobre o capital.

Parágrafo único. Constituído o FS e garantida a sua sustentabilidade econômica e financeira, o Poder Executivo, na forma da lei, poderá propor o uso de percentual de recursos do principal para a aplicação nas finalidades previstas no art. 47, na etapa inicial de formação de poupança do fundo.

*(Às Comissões de Serviços de Infraestrutura; de Educação, Cultura e Esporte; de Assuntos Sociais; e de Assuntos Econômicos, cabendo à última a decisão terminativa)*

Publicado no **DSF**, de 09/07/2013.

# PARECER Nº , DE 2013

Da COMISSÃO DE SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 280, de 2013, que *dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde da totalidade dos recursos oriundos do pagamento referente aos bônus de assinatura dos contratos de partilha de produção de blocos exploratórios de petróleo e gás natural na área do pré-sal.*

RELATOR: Senador **INÁCIO ARRUDA**

## I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão, para análise, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 280, de 2013, de autoria dos nobres Senadores Ricardo Ferraço e Cristovam Buarque.

O PLS tem três objetivos:

i) Direcionar para educação básica e saúde pública infantil parte dos recursos do Fundo Social, instituído pela Lei nº 12.351, de 2010. A Lei atual direciona recursos para a educação e saúde pública, de forma geral;

ii) Destinar para o Fundo Social a integralidade dos recursos arrecadados com o bônus de assinatura definidos nos contratos de partilha de produção. A Lei garante somente que parcela desses bônus – sem explicitar valores quantitativos – será destinada ao referido Fundo;

iii) Permitir que saúde infantil e educação básica venham a receber, no mínimo, recursos equivalentes aos aportes no Fundo feitos com recursos provenientes dos bônus de

> assinatura. A regra atual, considerando as Leis 12.351 de 2010 e 12.858 de 2013, permite que o rendimento do Fundo seja aplicado nas diversas finalidades previstas, inclusive educação e saúde. Excepciona ainda, para essas duas áreas, a utilização de 50% (cinquenta por cento) dos recursos recebidos pelo Fundo Social, até que sejam cumpridas as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação. Além de outras fontes de recursos também vindas da extração de petróleo.

De acordo com a Justificação, é importante utilizar os recursos do petróleo de forma a garantir que gerações futuras também se beneficiem dessa riqueza. Assegurar a melhoria do capital humano no País, por meio de gastos com saúde e educação, é a melhor maneira de garantir crescimento econômico sustentado. O foco em crianças e adolescentes decorre da necessidade de se construir a pirâmide pela base.

Desta Comissão, o PLS seguirá para análise nas Comissões de Educação, Cultura e Esporte; de Assuntos Sociais; e de Assuntos Econômicos, cabendo à última decisão terminativa.

Não foram apresentadas emendas.

## II – ANÁLISE

Nos termos do art. 104 do Regimento Interno do Senado Federal, compete à Comissão de Serviços de Infraestrutura opinar sobre matérias que disponham sobre recursos geológicos. Como o PLS trata da utilização de recursos do Fundo Social, cuja principal fonte de financiamento são as receitas decorrentes da extração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, a apreciação da matéria por esta Comissão é respaldada pelo Regimento da Casa.

Antes de discutir o mérito da proposta, cabe observar que a iniciativa é legítima, pois compete ao Congresso Nacional dispor sobre matérias de competência da União (conforme o art. 48 da Constituição Federal).

3

Não há dúvidas quanto ao mérito da proposta. Creio ser desnecessário lembrar das imensas carências que o Brasil apresenta nas áreas de educação e saúde. O PLS foi muito feliz ao restringir o uso de recursos do Fundo Social para a educação básica e saúde infantil.

Priorizar a educação básica é essencial para garantirmos uma sociedade mais rica e igualitária no futuro. Há inúmeros estudos mostrando que o principal determinante da renda no Brasil é a educação. Ou seja, diferenças na educação são mais importantes para explicar diferenças de rendimento do que gênero, localização (tanto rural/urbana quanto regional), setor de atividade ou raça.

Fortalecer a educação básica é, portanto, a forma mais segura de garantir aumento de produtividade – e, consequentemente, de rendimentos – de forma uniforme para toda a população. Adicionalmente, o Brasil gasta muito pouco na educação básica, comparativamente à educação superior. Estudo da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE), que reúne as economias mais ricas do mundo, mostrou que, em 2010, o gasto anual médio por aluno do ensino fundamental e médio no Brasil situava-se em torno de US$ 2,6 mil, ante cerca de US$ 8 mil para os países membros da Organização. Já para o ensino superior, o gasto médio por aluno no Brasil foi de US$ 12,3 mil, ante US$ 14,6 mil para a OCDE. Ou seja, fica evidente que a maior discrepância do Brasil em relação aos países desenvolvidos ocorre no ensino básico, e não no superior.

Quanto à saúde, também concordamos com o direcionamento para a saúde pública infantil. Em que pese a expressiva redução na mortalidade infantil brasileira – cerca de 70% nos últimos 30 anos –, em 2013, o Brasil ocupava, ainda, a vergonhosa 97ª colocação no *ranking* mundial elaborado pela ONU. Temos 16,7 mortes de crianças com menos de um ano por 1.000 nascidos vivos. Para efeitos de comparação, a China ocupa o primeiro lugar do *ranking*, com 1,89 morte por 1.000 nascidos vivos. O Chile está em 47º lugar, com 6,54 mortes, e a Argentina, na 80ª posição, com 12,4 mortes. É preciso, portanto, direcionar mais recursos para a saúde infantil.

Concordamos também com a vinculação dos recursos do bônus de assinatura para educação básica e saúde. A Lei nº 12.351, de 2010 estabelece que somente parcela do bônus de assinatura irá para o Fundo Social. Trata-se de algo extremamente vago, pois, no limite, permite que parcela ínfima do bônus tenha a destinação desejada.

4

Recentemente, a Presidente Dilma sancionou a Lei Nº 12.858 de 2013, aprovada pelo Congresso Nacional, que destina parcela das receitas do petróleo para educação (em geral) e saúde (também em geral). Estimativas mostram que no início da próxima década, saúde e educação poderão dispor de R$ 50 bilhões por ano. Ocorre que somente o Plano Nacional de Educação (PNE), em debate no Congresso Nacional, irá requerer gastos adicionais de 4,5% do PIB para educação, tendo em vista que despendemos, atualmente, cerca de 5,5% do PIB na área, e a meta prevista é de 10% do PIB em 2020. Em resumo, mesmo vigente a Lei Nº 12.858, há insuficiência para gerar os recursos necessários para a educação, que se dirá para saúde!

Ressalte-se que os bônus de assinatura dificilmente solucionarão o problema. O Campo de Libra, a ser licitado nos próximos meses, teve o bônus de assinatura fixado em R$ 15 bilhões. Trata-se do maior campo já licitado no País, com reservas estimadas entre 8 e 12 bilhões de barris – cerca do dobro dos dois maiores campos em produção comercial, Marlim e Roncador. Portanto, é pouco provável que, em futuras licitações, o bônus de assinatura alcance valores substancialmente acima dos R$ 15 bilhões fixados para Libra. Dessa forma, não se espera que este PLS irá solucionar o problema de financiamento da educação e saúde no Brasil. Mas, certamente, irá contribuir para atenuá-lo.

Também concordamos com a proposta de se utilizar parte do principal do Fundo Social para financiar saúde infantil e educação básica. O art. 51 da Lei nº 12.351, de 2010, previa que somente o rendimento do Fundo poderá ser utilizado para financiar os programas elegíveis nessas áreas. Com a Lei 12.858 de 2013, ficou estabelecido a utilização, também, de 50% (cinquenta por cento) dos recursos recebidos pelo Fundo Social, até que sejam cumpridas as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação. O uso dos recursos do bônus de assinatura certamente não comprometerá a sustentabilidade do Fundo. Em primeiro lugar, porque não representará parcela significativa dos aportes. Em segundo lugar, porque a própria legislação atual já não prevê o aporte integral dos valores arrecadados com o bônus de assinatura.

Do ponto de vista de aplicação de recursos, o retorno do investimento em educação e saúde é muito maior do que aplicações no mercado financeiro, além de envolverem risco substancialmente menor. Obviamente, estamos aqui mencionando apenas os aspectos econômicos do investimento em educação em saúde. Os retornos sociais são indiscutivelmente maiores!

É necessário, entretanto, pequeno ajuste no sentido de aprimorar o projeto, inclusive, propomos nova redação para o art. 51, desmembrando o parágrafo único em dois, para torná-lo mais claro e para explicitar que saúde e educação receberão, conjuntamente, os recursos provenientes dos bônus de assinatura.

## III – VOTO

Diante do exposto, voto pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 280, de 2013, com a seguinte emenda:

**EMENDA Nº - CI**

Dê-se ao art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 280, de 2013, a seguinte redação:

**"Art. 1º** A Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"**Art. 47.** .....

I – da educação básica;

.....

IV – da saúde pública infantil;

....." (NR)

"**Art. 49.** .....

I – a integralidade do valor do bônus de assinatura definidos nos contratos de partilha de produção;

....." (NR)

"**Art. 51**.....

§ 1º Constituído o FS e garantida a sua sustentabilidade econômica e financeira, o Poder Executivo, na forma da lei, poderá

6

propor o uso de percentual de recursos do principal para a aplicação nas finalidades previstas no art. 47, na etapa inicial de formação de poupança do fundo.

§ 2º Saúde infantil e educação básica deverão receber, em conjunto, no mínimo, os aportes provenientes dos bônus de assinatura definidos nos contratos de partilha de produção." (NR)

Sala da Comissão, em 30 de outubro de 2013.

Senador SÉRGIO PETECÃO, Presidente

Senador INÁCIO ARRUDA, Relator

6

# PARECER Nº , DE 2014

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 280, de 2013, dos Senadores Ricardo Ferraço e Cristovam Buarque, que *dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde da totalidade dos recursos oriundos do pagamento referente aos bônus de assinatura dos contratos de partilha de produção de blocos exploratórios de petróleo e gás natural na área do pré-sal.*

RELATOR: Senador **CYRO MIRANDA**

## I – RELATÓRIO

Em exame nesta Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 280, de 2013, de autoria dos nobres Senadores Ricardo Ferraço e Cristovam Buarque.

A proposição visa a vincular à educação básica e à saúde pública infantil parcela dos recursos gerados pela exploração de petróleo e gás natural sob o regime de partilha de produção de blocos exploratórios na área do pré-sal.

Para tanto, o PLS altera os arts. 47, 49 e 51 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para destinar ao Fundo Social (FS) de que trata a integralidade dos recursos arrecadados a título de bônus de assinatura definidos nos contratos de partilha de produção. Além disso, o projeto determina que esses recursos serão aplicados na saúde infantil e na educação básica, em aportes no mínimo equivalentes àqueles feitos no FS com recursos provenientes dos bônus de assinatura em questão.

O PLS foi distribuído à análise da Comissão de Serviços e Infraestrutura (CI) – onde foi aprovado com uma emenda, com parecer de autoria do Senador Inácio Arruda –, desta CE e das Comissões de Assuntos

Sociais (CAS) e de Assuntos Econômicos (CAE), cabendo à última decisão terminativa.

A mencionada Emenda nº 1-CI desdobrou em dois parágrafos o texto originalmente proposto como parágrafo único do art. 51 da Lei nº 12.351, de 2010. Segundo o relator, o intento da mudança foi deixar claro que a educação básica e a saúde pública infantil serão consideradas conjuntamente para efeito do cômputo dos recursos dos bônus de assinatura.

## II – ANÁLISE

Nos termos do art. 102 do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CE analisar proposições que disponham sobre normas gerais sobre educação, cultura, ensino e desporto, entre outros temas correlatos. Como o PLS nº 280, de 2013, trata da utilização de recursos a serem empregados no financiamento da educação, o presente exame respeita a competência regimentalmente atribuída a esta Comissão.

A Lei nº 12.351, de 2010, atualmente direciona recursos para a educação e saúde pública, de forma geral, garantindo tão somente que parcela dos bônus de assinatura dos contratos – sem explicitar percentuais ou montantes específicos – seja destinada ao Fundo Social que institui. Além disso, de acordo com essa norma, apenas o rendimento do Fundo Social poderia ser aplicado nas diversas finalidades previstas, sendo permitida a utilização do principal somente em situações excepcionais. De fato, com a aprovação da Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013, essa excepcionalidade foi admitida, estabelecendo-se a aplicação de 50% da totalidade do Fundo em educação, até que sejam atingidas as metas do Plano Nacional de Educação.

Dessa forma, a proposição sob exame inova o ordenamento atual ao buscar canalizar mais recursos para a educação e a saúde pública, com a devida prioridade para a educação básica e a saúde infantil, na forma da integralidade dos bônus de assinatura relativos a contratos de partilha de produção de petróleo. Ainda que esses bônus constituam fontes episódicas, e não continuadas, como os *royalties*, trata-se de recursos que poderiam dar grande contribuição a essas áreas tão necessitadas de incrementos e melhorias. Até por essa razão, a proposta chegou a constar do substitutivo ao Plano Nacional de Educação (PNE) aprovado nesta Comissão, que, infelizmente, não foi acatado pelo Plenário.

3

Como se sabe, o ato de conferir prioridade à educação implica, ao cabo, assegurar uma sociedade mais igualitária no futuro. Muitos estudos disponíveis sobre educação e renda no Brasil mostram uma forte correlação entre esses dois fatores, assim como apontam que parte da última é significativamente explicada por diferenças nos níveis educacionais das pessoas.

Decerto, a ascensão em qualquer carreira ou formação não pode prescindir de uma educação básica bem feita. O acesso a esse nível de ensino, com qualidade, é uma forma justa de garantir oportunidades aos brasileiros tanto de prosseguimento de estudos, quanto de colocação no mercado de trabalho, de maneira produtiva, em benefício da pessoa e da coletividade.

Por falar em equidade, não é demais lembrar o desequilíbrio apontado por diversos especialistas e mencionado no parecer da CI: "o Brasil gasta muito pouco na educação básica, comparativamente à educação superior". De acordo com a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que reúne as economias mais ricas do mundo, em 2010, o gasto anual médio por aluno do ensino fundamental e médio no Brasil situava-se em torno de US$ 2,6 mil, ante cerca de US$ 8 mil para os países membros da Organização. Já para o ensino superior, o gasto médio por aluno no Brasil foi da ordem de US$ 12,3 mil, ante US$ 14,6 mil para a OCDE. Fica evidente, assim, que a maior discrepância do Brasil em relação aos países desenvolvidos ocorre no ensino básico, e não no superior.

Desse modo, a medida em análise é oportuna para reforçar a proposta do PNE que segue em análise no Congresso Nacional que, contempla a meta de aumentar o investimento público do País em educação para 10% do produto interno bruto no próximo decênio.

Por isso mesmo, do ponto de vista da boa aplicação de recursos, é patente que, para um País, o retorno do investimento em educação é muito maior do que o de aplicações no mercado financeiro. Assim, não vislumbramos melhor emprego para os bônus de assinatura dos leilões de contratos de partilha que não a sua imediata aplicação na educação básica, notadamente no segmento público, com o que garantimos ainda mais o seu retorno social.

A propósito, é necessário, aprimorar o mérito público do projeto, mediante canalização dos recursos para a melhoria da educação básica **pública**, que hoje atende 90% da população escolarizada brasileira. Com esse pequeno passo, reforça-se o intento do País de universalizar o acesso e melhorar a

qualidade desse nível de ensino, na mesma linha do que já foi preconizado com a edição da Lei nº 12.858, de 2013.

**III – VOTO**

Diante do exposto, voto pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei do Senado nº 280, de 2013, com a Emenda nº 1-CI e a seguinte subemenda:

**SUBEMENDA Nº 01 - CE**
(À Emenda nº 1-CI)

Acrescente-se o termo “pública” à expressão “educação básica” no inciso I do art. 47 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, a que se reporta o art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 280, de 2013, com a redação dada pela Emenda nº 1-CI.

Sala da Comissão, em: 18 de março de 2014

Senador Paulo Paim, Presidente Eventual da
Comissão de Educação, Cultura e Esporte

Senador Cyro Miranda, Relator

# SENADO FEDERAL
## Comissão de Educação, Cultura e Esporte - CE
### PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 280, de 2013

ASSINAM O PARECER, NA 5ª REUNIÃO, DE 18/03/2014, OS(AS) SENHORES(AS) SENADORES(AS)

**PRESIDENTE:** EVENSUAL

**RELATOR:** SEN. PAULO PAIM

| Bloco de Apoio ao Governo(PSOL, PT, PDT, PSB, PCdoB) | |
|---|---|
| Angela Portela (PT) | 1. Lindbergh Farias (PT) |
| Wellington Dias (PT) | 2. Anibal Diniz (PT) |
| Ana Rita (PT) | 3. Marta Suplicy (PT) |
| Paulo Paim (PT) | 4. Vanessa Grazziotin (PCdoB) |
| Randolfe Rodrigues (PSOL) | 5. Pedro Taques (PDT) |
| Cristovam Buarque (PDT) | 6. Antonio Carlos Valadares (PSB) |
| Lídice da Mata (PSB) | 7. Zeze Perrella (PDT) |
| Inácio Arruda (PCdoB) | 8. Rodrigo Rollemberg (PSB) |
| João Capiberibe (PSB) | 9. VAGO |
| **Bloco Parlamentar da Maioria(PV, PSD, PMDB, PP)** | |
| Ricardo Ferraço (PMDB) | 1. Eduardo Braga (PMDB) |
| Roberto Requião (PMDB) | 2. Vital do Rêgo (PMDB) |
| Romero Jucá (PMDB) | 3. Valdir Raupp (PMDB) |
| João Alberto Souza (PMDB) | 4. VAGO |
| Eunício Oliveira (PMDB) | 5. Pedro Simon (PMDB) |
| Ana Amélia (PP) | 6. VAGO |
| Benedito de Lira (PP) | 7. VAGO |
| Ciro Nogueira (PP) | 8. VAGO |
| Kátia Abreu (PMDB) | 9. VAGO |
| **Bloco Parlamentar Minoria(PSDB, DEM)** | |
| Cyro Miranda (PSDB) | 1. Cícero Lucena (PSDB) |
| Alvaro Dias (PSDB) | 2. Flexa Ribeiro (PSDB) |
| Paulo Bauer (PSDB) | 3. Cássio Cunha Lima (PSDB) |
| Maria do Carmo Alves (DEM) | 4. Lúcia Vânia (PSDB) |
| José Agripino (DEM) | 5. Aloysio Nunes Ferreira (PSDB) |
| **Bloco Parlamentar União e Força(PTB, PRB, PSC, PR)** | |
| Armando Monteiro (PTB) | 1. Eduardo Amorim (PSC) |
| Gim (PTB) | 2. João Vicente Claudino (PTB) |
| VAGO | 3. Mozarildo Cavalcanti (PTB) |
| VAGO | 4. Antonio Carlos Rodrigues (PR) |

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE
PLS Nº 280 DE 2013
Fl. 20

# PARECER Nº , DE 2014

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, sobre o Projeto de Lei nº 280, de 2013, dos Senadores Ricardo Ferraço e Cristovão Buarque, que *dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde da totalidade dos recursos oriundos do pagamento referente aos bônus de assinatura dos contratos de partilha de produção de blocos exploratórios de petróleo e gás natural na área do pré-sal*.

RELATOR: Senador **RODRIGO ROLLEMBERG**

## I – RELATÓRIO

Vem à análise da Comissão da Comissão de Assuntos Sociais o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 280, de 2013, de autoria dos Senadores Ricardo Ferraço e Cristovam Buarque, que altera três artigos da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010.

A primeira alteração, feita nos incisos I e IV do art. 47, propõe que os recursos do Fundo Social (FS) criado pela Lei nº 12.351, de 2010, sejam empregados na **educação básica** e na **saúde pública infantil**. Atualmente, o comando legal impõe que a aplicação desses recursos seja feita, entre outras áreas, em educação e saúde pública, genericamente.

A segunda modificação proposta é no inciso I do art. 49, para determinar que os bônus de assinatura pelos contratos de partilha de produção sejam integralmente destinados ao FS – as regras em vigor destinam ao FS uma parcela do bônus de valor percentual ou absoluto não especificado.

Finalmente, o parágrafo único do art. 51 é alvo da terceira mudança sugerida, que pretende determinar que, em caso de uso de

recursos do principal do FS nas finalidades previstas no art. 47, nos termos estabelecidos no dispositivo, as áreas de educação básica e saúde pública infantil recebam, de tais recursos utilizados, pelo menos percentual igual à proporção que os aportes dos bônus de assinatura representam no montante total do FS.

Ao justificarem sua proposta, os autores defendem que os recursos obtidos pela exploração do petróleo, um recurso natural finito, devem ser empregados na construção e melhoria do futuro do nosso país. Por isso, argumentam, as crianças e os adolescentes brasileiros devem receber atenção prioritária, por meio de maior investimento na educação básica e na saúde pública infantil.

O PLS recebeu despacho para ser apreciado pela Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI), pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE), pela Comissão de Assuntos Sociais (CAS) e, finalmente, pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), a quem cabe a decisão terminativa.

Na CI, a iniciativa recebeu voto pela sua aprovação com a Emenda nº 1-CI, a qual busca aperfeiçoar a técnica legislativa das modificações promovidas nos arts. 47, 49 e 51 da Lei nº 12.351, de 2010.

Com relação à nova redação proposta para o parágrafo único do art. 51, a emenda da CI propõe que a alteração sugerida seja incorporada ao texto legal por meio do acréscimo de um novo parágrafo – o § 2º –, mantendo-se a redação original do parágrafo único, que é renumerado como § 1º. Entendeu a CI que, dessa forma, o texto ficaria mais claro.

A CE também decidiu pela aprovação da proposição e da Emenda nº 1-CI, com a Subemenda nº 1-CE, que cuidou de substituir a expressão “educação básica” por “educação básica pública”, constante do inciso I do art. 47 da Lei nº 12.351, de 2010, nos termos do art. 1º do projeto, com a redação dada pela Emenda nº 1-CI.

**II – ANÁLISE**

De acordo com o inciso II do artigo 100 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), é atribuição da Comissão de Assuntos Sociais

opinar sobre proposições que digam respeito à proteção e defesa da saúde, temática abrangida pelo projeto em comento, que trata de recursos destinados à saúde pública infantil.

Como a decisão terminativa será dada pela CAE, restringiremos nossa análise ao mérito da proposta nos aspectos relacionados à área da saúde, já que os efeitos do PLS no que concerne à educação já foram analisados pelas comissões que nos antecederam.

A proposta é louvável, na medida em que busca garantir fontes de recursos para o financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS). Embora não seja uma fonte contínua ou perene de recursos, os bônus de assinatura dos contratos de partilha de produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos que se encontrem na camada do pré-sal representam valores que podem incrementar o combalido orçamento do SUS.

Dessa forma, o PLS em tela caminha no mesmo sentido de outras iniciativas do Senado Federal que visam a dar solução para o problema do financiamento do sistema público de saúde do Brasil.

É inegável a falta de recursos para o SUS em todas as áreas, seja no setor de saúde infantil, seja na vigilância sanitária ou nas demais áreas de saúde. A comparação dos investimentos nacionais em saúde com os números internacionais evidencia, ainda mais, o quanto o nosso sistema público de saúde é subfinanciado.

No caso da saúde das crianças brasileiras, alvo do PLS em comento, a taxa de mortalidade infantil (TMI), apesar da tendência de queda observada, ainda é alta no País, correspondendo a algo em torno de 15 mortes de crianças com menos de um ano de idade, em mil nascidas vivas. É importante ressaltar que a TMI é um importante sinalizador da situação dos serviços de saúde em geral, pois as crianças são mais sensíveis e dependentes deles. Outro dado que mostra a vulnerabilidade do público infantil é a taxa de mortalidade entre crianças com até 5 anos, que está em torno de 17 óbitos para cada mil nascidos vivos.

É necessário, portanto, investir na saúde das crianças brasileiras, pois só assim poderemos ter melhorias de longo prazo. Algumas ações simples voltadas para a saúde infantil podem surtir efeitos

que, além de garantir um melhor estado de saúde da criança, estender-se-ão por toda a vida do indivíduo.

Devemos apontar, no entanto, que a despeito das boas intenções da iniciativa, a vinculação dos recursos para investimento exclusivo na saúde das crianças contraria princípio de constituição do SUS elencado no inciso VII do art. 7º da Lei Orgânica da Saúde – Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990 –, o qual estatui a *utilização da epidemiologia para o estabelecimento de prioridades, a alocação de recursos e a orientação programática*. Essa determinação é fundamental para que não ocorra o engessamento do orçamento do SUS.

Assim sendo, no que se refere à vinculação de valores ao SUS, julgamos melhor manter as atuais determinações da Lei nº 12.351, de 2010, que destinam recursos do FS a ações de desenvolvimento da saúde pública como um todo, independentemente da faixa etária do público-alvo.

Esperamos, também, que esses novos recursos sejam realmente utilizados como parcela adicional no financiamento da saúde pública. Enfatizamos isso porque há ocasiões em que o governo remaneja para outras áreas os recursos que já são empregados no SUS e os substituem por novas fontes vinculadas de financiamento. Isso aconteceu, por exemplo, com os recursos da Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF), que deveriam ser uma fonte de incremento ao orçamento do SUS.

Por esse motivo, propomos emenda que visa a garantir que os recursos de que trata o PLS sob análise sejam realmente fontes adicionais de financiamento ao SUS.

Por todo o exposto e pelos benefícios que a lei gerada pelo projeto de lei em análise trará, somos favoráveis à sua aprovação.

Com relação às emendas apresentadas pela CI e CE, julgamos que elas são pertinentes, embora, a nosso ver, a redação proposta para o § 2º do art. 51 pela Emenda nº 1-CI altere o teor da proposta originalmente formulada. Com efeito, de acordo com o texto dessa emenda, as áreas de educação básica e saúde pública infantil passariam a receber do FS pelo menos os valores dos bônus de assinatura aportados a esse fundo.

Ademais, a redação da ementa do projeto não está adequada ao seu conteúdo, pelo que apresentamos emenda com o objetivo de promover a necessária adequação.

**III – VOTO**

Pelos argumentos expostos, votamos pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 280, de 2013, da Emenda nº 1-CI e da Subemenda nº 1-CE, com as seguintes emendas e subemendas:

**EMENDA Nº 2 − CAS**
(Ao PLS nº 280, de 2013)

Dê-se à ementa do Projeto de Lei do Senado nº 280, de 2013, a seguinte redação:

> Altera a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, que *dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social - FS e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências*, para dispor sobre a aplicação dos recursos do Fundo Social nas áreas de educação básica e de saúde pública; sobre a destinação integral dos bônus de assinatura dos contratos de partilha de produção para o Fundo Social; e sobre a aplicação de recursos do principal do Fundo Social nas áreas de educação básica e de saúde pública.

**SUBEMENDA Nº 2 − CAS**
(À Emenda nº 1-CI)

Acrescente-se o termo “pública” após a expressão “educação básica” no § 2º do art. 51 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, nos

termos do art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 280, de 2013, com a redação dada pela Emenda nº 1-CI.

**SUBEMENDA Nº 3 − CAS**
(À Emenda nº 1-CI)

Suprima-se o termo "infantil" após a expressão "saúde pública" no inciso IV do art. 47 e no § 2º do art. 51 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, nos termos do art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 280, de 2013, com a redação dada pela Emenda nº 1-CI.

**SUBEMENDA Nº 4 − CAS**
(À Emenda nº 1-CI)

Acrescente-se ao art. 47 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, nos termos do art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 280, de 2013, com a redação dada pela Emenda nº 1-CI, o seguinte § 4º:

"**Art. 47.** .....

.....

§ 4º Os recursos provenientes do FS não poderão ser computados para efeito do cálculo do montante mínimo a ser aplicado, anualmente, pela União em ações e serviços públicos de saúde, nos termos do art. 5º da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012."(NR)

Sala da Comissão, 16 de julho de 2014

Senador Waldemir Moka, Presidente

Senador Rodrigo Rollemberg, Relator

# SENADO FEDERAL
## Comissão de Assuntos Sociais - CAS
### PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 280, de 2013

ASSINAM O PARECER, NA 30ª REUNIÃO, DE 16/07/2014, OS(AS) SENHORES(AS) SENADORES(AS)

**PRESIDENTE:** SEN. WALDEMIR MOKA

**RELATOR:** SEN. RODRIGO ROLLEMBERG

| | |
|---|---|
| **Bloco de Apoio ao Governo(PSOL, PT, PDT, PCdoB, PRB)** | |
| Paulo Paim (PT) | 1. Eduardo Suplicy (PT) |
| Angela Portela (PT) | 2. Marta Suplicy (PT) |
| Humberto Costa (PT) | 3. José Pimentel (PT) |
| Ana Rita (PT) | 4. Wellington Dias (PT) |
| João Durval (PDT) | 5. Lindbergh Farias (PT) |
| Rodrigo Rollemberg (PSB) RELATOR | 6. Cristovam Buarque (PDT) |
| Vanessa Grazziotin (PCdoB) | 7. Lídice da Mata (PSB) |
| **Bloco Parlamentar da Maioria(PV, PSD, PMDB, PP)** | |
| Waldemir Moka (PMDB) PRESIDENTE | 1. VAGO |
| Roberto Requião (PMDB) | 2. VAGO |
| Casildo Maldaner (PMDB) | 3. Eduardo Braga (PMDB) |
| Vital do Rêgo (PMDB) | 4. Eunício Oliveira (PMDB) |
| João Alberto Souza (PMDB) | 5. Romero Jucá (PMDB) |
| Ana Amélia (PP) | 6. Benedito de Lira (PP) |
| Paulo Davim (PV) | 7. Sérgio Petecão (PSD) |
| **Bloco Parlamentar Minoria(PSDB, DEM, SD)** | |
| Cícero Lucena (PSDB) | 1. Aécio Neves (PSDB) |
| Lúcia Vânia (PSDB) | 2. Cyro Miranda (PSDB) |
| José Agripino (DEM) | 3. Paulo Bauer (PSDB) |
| Jayme Campos (DEM) | 4. Maria do Carmo Alves (DEM) |
| **Bloco Parlamentar União e Força(PTB, PSC, PR)** | |
| Mozarildo Cavalcanti (PTB) | 1. Armando Monteiro (PTB) |
| Eduardo Amorim (PSC) | 2. João Vicente Claudino (PTB) |
| Gim (PTB) | 3. VAGO |

Comissão de Assuntos Sociais
PLS nº 280 de 2013
Fls. nº 27

# 3

# PARECER Nº , DE 2015

SF/15203.02615-30

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 105, de 2012, de autoria do Senador Pedro Taques, que *acrescenta parágrafo único ao art. 835 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil –, prevendo a possibilidade de exoneração da fiança na hipótese de alteração no quadro social da pessoa jurídica afiançada, independentemente do término do prazo contratual*.

RELATOR: Senador **WILDER MORAIS**

## I – RELATÓRIO

Submete-se, nesta oportunidade, ao crivo desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 105, de 2012, de autoria do Senador Pedro Taques, cujo propósito é permitir aos fiadores a exoneração da garantia fidejussória, prestada sem limitação de tempo, quando houver modificação do quadro societário da sociedade empresária devedora.

Composto de apenas dois artigos, o projeto foi apresentado em 17 de abril de 2012. Para atingir o seu propósito, o autor do projeto pugna, no seu art. 1º, pelo acréscimo do parágrafo único ao art. 835 do Código Civil, de modo a fixar que, na hipótese de mudança no quadro societário da sociedade comercial devedora, o fiador poderá exonerar-se da fiança prestada a ela, mediante simples notificação, que pode ser judicial ou extrajudicial, independentemente da anuência do credor e do término do prazo contratual, ficando o fiador obrigado, após a notificação, pelo prazo de sessenta dias.

A cláusula de vigência, prevista no art. 2º do projeto, institui que a Lei decorrente da eventual aprovação da matéria entre em vigor na data de sua publicação.

SF/15203.02615-30

Nos termos da justificação da proposta, enfatiza o seu autor que se faz necessário proteger o fiador das alterações bruscas dos contratos societários, com a exclusão dos antigos sócios ou com a modificação de algumas cláusulas de constituição da sociedade empresária. O proponente também pondera, à luz da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça sobre a matéria, que não há justificativa plausível para que se imponha ao fiador o dever de garantir as obrigações assumidas pela sociedade empresária devedora na hipótese de alteração do quadro societário que possa implicar a má gestão da sociedade ou a modificação do seu objeto social.

Até o momento, foram apresentadas três emendas ao projeto. A primeira delas consiste numa emenda de redação, encartada no relatório não votado de autoria do Senador Aécio Neves, na qual se busca a correção da ementa do projeto em razão da má utilização do sinal gráfico de travessão, que deveria ser substituído, no caso específico, por parênteses, em homenagem à boa técnica legislativa. A segunda emenda ao projeto foi apresenta em relatório anterior de minha autoria, que também objetiva corrigir, novamente, a ementa do projeto, adequando-a à boa técnica legislativa, bem como adaptando-a à terceira emenda ao projeto que se apresenta logo em seguida. Esta última emenda sugerida ao projeto abandona a intenção de se inserir parágrafo único ao art. 835 do Código Civil, em troca da inclusão do art. 835-A ao Código Civil, mantendo, em grande medida, os aspectos originais do projeto, com exceção da menção específica da desoneração do fiador, se findo o prazo de 60 (sessenta) dias após a notificação do afiançado, sem a remissão expressa ao *caput* do anterior artigo 835.

Após a análise desta Comissão, o projeto será apreciado, em decisão terminativa, pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJ desta Casa de Leis.

## II – ANÁLISE

Nos termos do art. 99, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), cabe a esta Comissão opinar sobre qualquer proposição que lhe seja submetida por despacho da Presidência, por deliberação do Plenário,

ou por consulta de qualquer comissão, bem como, no mérito, emitir parecer sobre os aspectos econômico e financeiro de qualquer matéria. De resto, o PLS nº 105, de 2012, não apresenta vício de regimentalidade.

SF/15203.02615-30

Os requisitos formais e materiais de constitucionalidade, por sua vez, são atendidos pelo projeto, tendo em vista que compete privativamente à União legislar sobre direito civil e comercial, a teor do disposto no art. 22, inciso I, da Constituição Federal, bem como por não ter sido deslustrada cláusula pétrea alguma. Ademais, a matéria se insere no âmbito das atribuições do Congresso Nacional, de conformidade com o caput do art. 48 da Carta Magna, não havendo reserva temática a respeito (Constituição Federal, art. 61, § 1º). Assim, não se vislumbra óbice algum quanto à constitucionalidade da medida proposta.

No mérito, entendemos louvável a iniciativa consubstanciada no PLS nº 105, de 2012, pois cerca de coerência lógica a regulamentação da fiança no Brasil. Embora a justificação do projeto fundamente-se, inclusive, na garantia acessória do contrato de fiança, é nosso dever ressaltar, desde logo, que a fiança poderá ser extinta com base naqueles motivos que já permitem a extinção dos contratos em geral, e por fatos específicos, isto é, por motivos atribuíveis exclusivamente ao devedor afiançado. O verdadeiro escopo deste projeto é o de proteger o fiador em face da alteração do quadro societário da empresa afiançada, com a admissão de sócio que possa comprometer a boa gestão da empresa ou a saída de algum sócio que a conduzia adequadamente.

Entretanto, essa situação não ocorre somente nos casos em que a fiança foi prestada por prazo indeterminado, na hipótese prevista no art. 835 do Código Civil, mas também nos casos em que a fiança prestada tinha termo de cessação já fixado no contrato (isto é, nas fianças por prazo determinado).

Embora na justificação do projeto esteja explícita que se busca a exoneração da fiança na hipótese de mudança do quadro societário da empresa afiançada, nos casos de fiança por prazo determinado, e, como a alteração legislativa proposta foi feita mediante a inclusão de parágrafo único ao art. 835 do Código Civil, que trata, ao contrário, de fiança por prazo indeterminado, a conclusão a que se pode chegar é no sentido de que a alteração legislativa apenas atingiria as fianças tratadas no *caput* do art. 835, que são as fianças avençadas por prazo indeterminado.

Essa conclusão importaria existência de vício de juridicidade na proposição, porque o fiador já pode, segundo o previsto no art. 835 do Código Civil, nas fianças por prazo indeterminado, exonerar-se da garantia prestada.

Essa falha da proposição não é, contudo, determinante para a rejeição do projeto, podendo ser corrigida, de modo que se conceda ao fiador o direito de exoneração da fiança prestada por prazo determinado, caso exista alteração do quadro societário da empresa afiançada. O problema, portanto, que é de técnica legislativa, pode ser solucionado por meio da apresentação de uma emenda substitutiva, na qual se deixe claro que o fiador pode exonerar-se da fiança ainda que ela tenha sido prestada por prazo determinado.

SF/15203.02615-30

Conforme aludido, já temos o amparo constitucional para a aprovação do projeto, bem como já discorremos a respeito da proteção legal do fiador, sem deixar de mencionar que é preciso que o fiador seja notificado pela devedora afiançada, em prazo razoável, da alteração do seu quadro societário, no caso descrito de fiança concedida por prazo determinado, a fim de que ele possa exercer, de imediato, o direito a ele conferido de se exonerar da fiança prestada, caso o fiador discorde do conteúdo da alteração do quadro societário.

À guisa de fecho, somos da opinião de que o PLS nº 105, de 2012, deve ser aprovado, ainda que uma das inovações trazidas pelo projeto – que irá prever a possibilidade de exoneração da fiança na hipótese de alteração no quadro societário da pessoa jurídica afiançada e com prazo determinado – possa ser extraída de uma interpretação extensiva do art. 835 do próprio Código Civil, o fiador poderá exonerar-se da fiança que tiver assinado sem limitação de tempo, sempre que lhe convier. No mérito, com fundamento nas emendas anteriormente apresentadas, o projeto merece o nosso apoio e aprovação em razão de as alterações propostas resultarem em aperfeiçoamento da legislação civil vigente, que passa a dar maiores garantias ao fiador, que deverá se manifestar no prazo de 60 (sessenta) dias a respeito da continuidade da fiança após a notificação da devedora afiançada, como já previsto de forma semelhante no art. 835 do Código Civil, embora seja necessária a apresentação de emenda substitutiva, consolidando em texto único as emendas anteriormente apresentadas.

## III – VOTO

Diante de todo o exposto, manifestamo-nos pela aprovação do PLS nº 105, de 2012, com a aprovação das emendas apresentadas, na forma da seguinte emenda substitutiva:

SF/15203.02615-30

**EMENDA Nº – CAE (SUBSTITUTIVO)**

# PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 105, DE 2012

Acrescenta o art. 835-A à Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), prevendo a possibilidade de exoneração da fiança na hipótese de alteração no quadro social da pessoa jurídica afiançada, independentemente do término do prazo contratual.

**Art. 1º** A Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil) passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:

"**Art. 835-A.** Na hipótese de mudança no quadro societário da devedora afiançada, poderá o fiador exonerar-se da fiança prestada a pessoa jurídica mediante simples notificação ao credor, independentemente do término do prazo contratual, ficando obrigado, após a notificação, pelo prazo de sessenta dias.

*Parágrafo único*. Na hipótese prevista no *caput*, a devedora afiançada deverá notificar o fiador, no prazo de dez dias, da mudança ocorrida no seu quadro societário, para que aquele possa exercer o seu direito de exonerar-se da fiança, ficando obrigado, contudo, por todos os efeitos da fiança, durante sessenta dias após a notificação da devedora afiançada."

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

6

, Relator

SF/15203.02615-30

SENADO FEDERAL

# PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 105, DE 2012

Acrescenta parágrafo único ao art. 835 da Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil –, prevendo a possibilidade de exoneração da fiança na hipótese de alteração no quadro social da pessoa jurídica afiançada, independentemente do término do prazo contratual.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** O art. 835 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo único:

"Art. 835. .....

.....

*Parágrafo único*. Na hipótese de mudança no quadro societário da devedora, poderá o fiador exonerar-se da fiança prestada a pessoa jurídica mediante simples notificação, independentemente do término do prazo contratual, ficando obrigado, após a notificação, pelo mesmo prazo de que trata o *caput* deste artigo. (NR)"

**Art. 2º** Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

2

## JUSTIFICAÇÃO

A fiança, como define o art. 818 do Código Civil, é um contrato acessório em que uma pessoa garante satisfazer ao credor uma obrigação assumida pelo devedor, caso este não a cumpra.

Trata-se, portanto, de negócio jurídico com caráter personalíssimo, de modo que, se a garantia for dada a sociedade comercial, logicamente que a mudança havida no seu quadro societário sofrerá afetação que poderá levar ao desaparecimento da razão essencial daquele ato.

Tais circunstâncias são capazes de causar o desaparecimento da confiança em torno da qual gira a prestação de garantia, razão pela qual se faz necessário dispor, no Código Civil Brasileiro, que o fiador poderá exonerar-se da fiança nesse caso, devendo tomar a cautela de notificar o credor previamente.

Vale dizer, ainda, que esse entendimento já vem sendo aceito pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, em diversas de suas decisões.

Essa modificação legislativa, além de realçar a própria confiança característica do contrato de garantias fidejussórias, também permite uma maior proteção e estímulo ao fiador.

Note-se que, atualmente, pelas disposições do art. 835 do Código Civil, o fiador já possui a possibilidade de exonerar-se das obrigações da fiança que tiver assumido sem limitação de tempo sempre que lhe convier, bastando a comunicação ao credor.

O objetivo da alteração proposta, portanto, é apenas estender essa possibilidade aos fiadores, ainda que se tratando de contrato de fiança por prazo determinado, em caso de alteração da sociedade empresária da devedora.

O prazo de 60 (sessenta) dias, como na possibilidade de exoneração do *caput*, evita fraudes ou prejuízos aos credores, possibilitando a substituição da fiança.

Além disso, é importante lembrar que o parágrafo único do art. 1003 do Código Civil, garante ao credor que, até dois anos depois de averbada a modificação do contrato social da empresa, seja o cedente responsável solidário o cessionário pelas obrigações que tinha como sócio.

Em suma, penso que a presente proposição contribui para o aperfeiçoamento e atualização da legislação privada brasileira.

Por tais razões, contamos com o apoio dos nossos pares para a aprovação desta matéria.

Sala das Sessões,

Senador **PEDRO TAQUES**

4
*LEGISLAÇÃO CITADA*

**LEI Nº 10.406, DE 10 DE JANEIRO DE 2002.**

Institui o Código Civil.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA** Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

(...)

Art. 835. O fiador poderá exonerar-se da fiança que tiver assinado sem limitação de tempo, sempre que lhe convier, ficando obrigado por todos os efeitos da fiança, durante sessenta dias após a notificação do credor.

(...)

*(À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, em decisão terminativa)*

Publicado no **DSF**, em 18/04/2012.

**Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal – Brasília-DF**
**OS:11393/2012**

# 4

# PARECER Nº , DE 2015

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado n° 414 – Complementar, de 2012, do Senador Cidinho Santos, que acrescenta inciso ao art. 3º da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, "para dispor sobre o local do recolhimento do Imposto sobre Serviços de qualquer Natureza em serviços relativos a cartões de crédito e débito".

SF/15375.52345-47

RELATOR: Senador **JOSÉ AGRIPINO**

## I – RELATÓRIO

Submete-se à deliberação da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 414 – Complementar, de 2012, de autoria do Senador Cidinho Santos, propondo desconcentrar a arrecadação do ISS imponível sobre serviços relacionados a cartões de crédito e débito.

O projeto de lei é constituído de dois artigos. O art. 1° propõe acrescentar o inciso XXIII ao art. 3º da Lei Complementar nº 116, de 2003, como mais uma exceção à regra geral de recolhimento do ISS. Com isso, atribui competência tributária ativa em relação ao ISS ao município "onde for efetuada a operação" com o cartão bancário.

O art. 2° é a cláusula de vigência.

O projeto foi originalmente distribuído a esta CAE.

Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

## II - ANÁLISE

A Constituição Federal (CF) estabelece, em seu art. 24, I , que a União é competente para legislar concorrentemente sobre direito tributário, e, no art. 48, I, que cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre sistema tributário, arrecadação e distribuição de rendas. É o caso do projeto de lei em análise, que trata de matéria tributária.

SF/15375.52345-47

Não há vício de origem da matéria, já que o assunto não se insere entre os temas de competência de iniciativa legislativa exclusiva do chefe do Poder Executivo, previstos nos arts. 61 e 84 da Carta Magna.

Em relação à técnica legislativa, a proposição também atende às normas de redação e alteração das leis previstas na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

A esta CAE, nos termos do art. 99, inciso IV, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete opinar sobre proposições que tratem, dentre outros, de assuntos referentes a tributos. Logo, a Comissão é competente para analisar o presente PLS, que visa promover a equidade fiscal no âmbito municipal.

Quanto à juridicidade, o PLS nº 414 – Complementar, de 2012, é compatível com o ordenamento legal vigente. Com efeito, a proposta trata de tema de competência legislativa do Congresso Nacional, prevista no art. 48 da Constituição Federal e, acertadamente, altera lei base, já em vigor, sobre a matéria de que trata.

Não há que se falar acerca de adequação financeira e orçamentária da proposta, já que não implica expansão de despesa ou da dívida pública, nem renúncia de receita do orçamento público dos Municípios. Limita-se, tão somente, a modificar o critério de determinação do sujeito ativo do ISS imponível a operações com cartões de crédito e débito, para fins de desconcentração da arrecadação tributária.

Quanto ao mérito, o PLS apresenta o potencial de beneficiar a ampla maioria dos municípios brasileiros, com a distribuição mais equânime da arrecadação do ISS sobre serviços relativos a cartões bancários.

Hoje, a arrecadação do ISS imponível a esses serviços está concentrada em alguns poucos Municípios, diante do pequeno número de administradoras de cartões, que transferiram seu domicílio fiscal para municipalidades cuja cobrança do ISS fosse mais favorável. São poucas,

portanto, as unidades federativas que se beneficiam do uso generalizado de cartões como meio de pagamento, o que ocorre em todos os Municípios do País.

Todavia, apesar de sua natureza justa, a alteração proposta apresenta algumas objeções que precisam ser previamente superadas. O PLS, ao sugerir que o ISS "será devido no Município onde estiver sendo efetuada a operação", acaba excluindo as receitas geradas pelo uso de cartões no exterior, que têm sido crescentes diante da abertura da economia brasileira. A omissão prejudicaria todos os Municípios brasileiros, pois nenhum receberia receitas do ISS proveniente do uso do cartão no exterior.

SF/15375.52345-47

O critério proposto também desconsidera o faturamento proveniente dos gastos com o uso de cartões pela *internet,* inviabilizando a repartição sobre parte expressiva da arrecadação corrente. Não há, tecnicamente, como identificar o local de origem da operação de compra com cartão na *internet*. Esse também é o caso de compra em portais estrangeiros, não hospedados no Brasil e que vendem produtos em moeda estrangeira, com alcance por meio do computador de qualquer residente no País.

Esbarra-se, ainda, no grande universo esperado de sujeitos ativos potenciais, de mais de cinco mil Municípios. A sujeição das empresas prestadoras de serviços a mais de cinco mil potenciais legislações municipais distintas de ISS inviabiliza, na prática, modelo arrecadador derivado da proposição sob análise. Isso requer abordagem específica, que o PLS não contempla.

Ora, não é intuito da lei onerar as empresas administradoras de cartões para aumentarem suas estruturas administrativas para executar o pagamento desconcentrado do ISS. Isso imporia um custo regulatório que geraria ineficiência e reduziria a produtividade doméstica. Entendemos que é preciso afastar esse viés altista ao chamado "custo Brasil", o que, a nosso ver, só seria viável por meio da centralização da arrecadação.

A União, a exemplo de outros impostos como o ITR e o IRPF, e como ocorre também em relação às obrigações tributárias das micro e pequenas empresas optantes do Simples Nacional, cujas receitas são divididas com outros entes federativos, poderia assumir esse papel. A operacionalização da cobrança do tributo não ficaria mais complexa, já que o recolhimento continuaria sendo feito de forma centralizada, mas agora junto à Secretaria da Receita Federal e não mais ao Município eleito domicílio fiscal.

Isso evitaria potenciais custos colaterais que seriam impostos aos agentes ativos e passivos, na forma do PLS atual, bem como o aumento da

complexidade do sistema tributário doméstico, já alvo de tantas críticas. A medida não geraria confusão aos departamentos jurídicos das empresas, que não teriam de lidar com a legislação de ISS de todos os municípios do País – mas apenas uma, unificada, com abrangência nacional. Haveria também benefício para os Municípios, especialmente os menores, que prescindiriam de novas estruturas para administrar a nova arrecadação.

SF/15375.52345-47

Para alcançar tal fim, um PLS não constitui forma legislativa adequada, especialmente por envolver matéria relativa à competência tributária dos entes municipais, que é tema de esfera constitucional. Somente uma proposta de emenda à Constituição (PEC) teria a capacidade de viabilizar o fim almejado de redistribuição dos recursos arrecadados pelo ISS sobre cartões bancários, superando as objeções e dificuldades técnicas de operacionalização derivadas da proposta.

**III – VOTO**

Em virtude do exposto, o voto é pela rejeição do Projeto de Lei do Senado nº 414 – Complementar, de 2012.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

SENADO FEDERAL

# PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 414, DE 2012

**(Complementar)**

Acrescenta inciso ao art. 3º da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, para dispor sobre o local do recolhimento do Imposto sobre Serviços de qualquer Natureza em serviços relativos a cartões de crédito e débito.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 3º da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, passa avigorar acrescido do seguinte inciso:

"Art.3º O serviço considera-se prestado e o imposto devido no local do estabelecimento prestador ou, na falta do estabelecimento, no local do domicílio do prestador, exceto nas hipóteses previstas nos incisos I a XXIII, quando o imposto será devido no local:

.....

XXIII - do Município onde está sendo efetuada a operação, no caso dos serviços referentes a cartão de crédito ou débito, descritos no item 15 da lista anexa.

..... " (NR)

Art. 2º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

2

## JUSTIFICAÇÃO

A determinação do sujeito ativo do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) é um problema que a Lei Complementar (LCP) nº 116, de 31 de julho de 2003, não conseguiu resolver integralmente. Especificamente em relação à prestação dos diversos serviços inerentes à operação com cartões de crédito e débito, a fórmula atual é injusta, uma vez que propicia a concentração da arrecadação em poucos municípios, onde se estabeleceram as principais credenciadoras, a fim de usufruir das baixas alíquotas oferecidas. A nossa proposta visa a corrigir a distorção.

Hoje, para facilitar a operacionalização da cobrança do tributo, em regra, a LCP estabelece como local de prestação de serviços o local do estabelecimento prestador ou, na falta dele, o local do domicílio do prestador, salvo as exceções descritas nos seus vinte e dois incisos.

No caso dos serviços cujo regime se pretende modificar, em vista do reduzido número de credenciadoras, a sistemática atual de determinação do sujeito ativo do ISS acaba por favorecer uma brutal concentração da arrecadação em poucos municípios. Eles se valem, principalmente, do artifício de reduzir a alíquota do tributo a níveis baixíssimos, para atrair as principais empresas do segmento, com o objetivo de abocanhar a receita nada desprezível gerada pelo abissal volume de operações realizadas em todo o País. Dessa forma, poucas unidades federativas acabam se beneficiando de todas as operações feitas no restante dos municípios brasileiros. Diante do vulto dessas transações, a injustiça é clara, privando a maioria de importante fonte de receita potencial que não é revertida para a população.

Ainda que torne a operacionalização da cobrança do tributo mais complexa, a proposição ora apresentada prescreve o recolhimento do ISS no município em que o pagamento com o cartão de crédito ou débito é efetuado, invertendo a lógica atual e acabando com a injusta situação existente.

Esperamos, assim, neutralizar esse vergonhoso instrumento de guerra fiscal, que vem corroendo as finanças da maioria dos municípios e gerando graves distorções no sistema federativo brasileiro.

Contamos com a colaboração e o apoio dos senhores Senadores para aperfeiçoar e aprovar o projeto.

Sala das Sessões,

Senador **CIDINHO SANTOS**

3

*LEGISLAÇÃO CITADA*

**LEI COMPLEMENTAR Nº 116, DE 31 DE JULHO DE 2003**

Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências.

.....

Art. 3º O serviço considera-se prestado e o imposto devido no local do estabelecimento prestador ou, na falta do estabelecimento, no local do domicílio do prestador, exceto nas hipóteses previstas nos incisos I a XXII, quando o imposto será devido no local: (Vide Lei Complementar nº 123, de 2006).

I – do estabelecimento do tomador ou intermediário do serviço ou, na falta de estabelecimento, onde ele estiver domiciliado, na hipótese do § 1º do art. 1º desta Lei Complementar;

II – da instalação dos andaimes, palcos, coberturas e outras estruturas, no caso dos serviços descritos no subitem 3.05 da lista anexa;

III – da execução da obra, no caso dos serviços descritos no subitem 7.02 e 7.19 da lista anexa;

IV – da demolição, no caso dos serviços descritos no subitem 7.04 da lista anexa;

V – das edificações em geral, estradas, pontes, portos e congêneres, no caso dos serviços descritos no subitem 7.05 da lista anexa;

VI – da execução da varrição, coleta, remoção, incineração, tratamento, reciclagem, separação e destinação final de lixo, rejeitos e outros resíduos quaisquer, no caso dos serviços descritos no subitem 7.09 da lista anexa;

VII – da execução da limpeza, manutenção e conservação de vias e logradouros públicos, imóveis, chaminés, piscinas, parques, jardins e congêneres, no caso dos serviços descritos no subitem 7.10 da lista anexa;

VIII – da execução da decoração e jardinagem, do corte e poda de árvores, no caso dos serviços descritos no subitem 7.11 da lista anexa;

IX – do controle e tratamento do efluente de qualquer natureza e de agentes físicos, químicos e biológicos, no caso dos serviços descritos no subitem 7.12 da lista anexa;

4

X – (VETADO)

XI – (VETADO)

XII – do florestamento, reflorestamento, semeadura, adubação e congêneres, no caso dos serviços descritos no subitem 7.16 da lista anexa;

XIII – da execução dos serviços de escoramento, contenção de encostas e congêneres, no caso dos serviços descritos no subitem 7.17 da lista anexa;

XIV – da limpeza e dragagem, no caso dos serviços descritos no subitem 7.18 da lista anexa;

XV – onde o bem estiver guardado ou estacionado, no caso dos serviços descritos no subitem 11.01 da lista anexa;

XVI – dos bens ou do domicílio das pessoas vigiados, segurados ou monitorados, no caso dos serviços descritos no subitem 11.02 da lista anexa;

XVII – do armazenamento, depósito, carga, descarga, arrumação e guarda do bem, no caso dos serviços descritos no subitem 11.04 da lista anexa;

XVIII – da execução dos serviços de diversão, lazer, entretenimento e congêneres, no caso dos serviços descritos nos subitens do item 12, exceto o 12.13, da lista anexa;

XIX – do Município onde está sendo executado o transporte, no caso dos serviços descritos pelo subitem 16.01 da lista anexa;

XX – do estabelecimento do tomador da mão-de-obra ou, na falta de estabelecimento, onde ele estiver domiciliado, no caso dos serviços descritos pelo subitem 17.05 da lista anexa;

XXI – da feira, exposição, congresso ou congênere a que se referir o planejamento, organização e administração, no caso dos serviços descritos pelo subitem 17.10 da lista anexa;

XXII – do porto, aeroporto, ferroporto, terminal rodoviário, ferroviário ou metroviário, no caso dos serviços descritos pelo item 20 da lista anexa.

§ 1º No caso dos serviços a que se refere o subitem 3.04 da lista anexa, considera-se ocorrido o fato gerador e devido o imposto em cada Município em cujo território haja extensão de ferrovia, rodovia, postes, cabos, dutos e condutos de qualquer natureza, objetos de locação, sublocação, arrendamento, direito de passagem ou permissão de uso, compartilhado ou não.

5

§ 2º No caso dos serviços a que se refere o subitem 22.01 da lista anexa, considera-se ocorrido o fato gerador e devido o imposto em cada Município em cujo território haja extensão de rodovia explorada.

§ 3º Considera-se ocorrido o fato gerador do imposto no local do estabelecimento prestador nos serviços executados em águas marítimas, excetuados os serviços descritos no subitem 20.01.

.....
.....

*(À Comissão de Assuntos Econômicos)*

Publicado no **DSF**, em 15/11/2012.

# 5

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Reguffe

SF/15293.55718-63

# PARECER Nº , DE 2015

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS sobre o Projeto de Lei do Senado nº 492, de 2013, que *acrescenta parágrafo único ao art. 779 do Código Civil, a fim de tornar obrigatória, nos seguros de automóveis, a cobertura de danos causados por desastres naturais*.

RELATOR: Senador **REGUFFE**

## I – RELATÓRIO

Submete-se à apreciação desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 492, de 2013, de autoria do Senador Eduardo Amorim, que modifica a Lei n° 10.406, de 10 de janeiro de 2002, o Código Civil, para tornar obrigatória a cobertura de danos causados por desastres naturais nos seguros de automóveis.

Em sua justificação, o autor argumenta que os veículos automotores representam, para grande parte da população, seu maior bem patrimonial e que as seguradoras não costumam incluir, entre os riscos cobertos, perdas resultantes de desastres naturais, como chuva de granizo e queda de árvores causadas por temporal. Assim, a aprovação da obrigatoriedade da cobertura para esse tipo de dano evitaria significativos prejuízos financeiros para os segurados.

Conforme o despacho inicial da Mesa, a proposição foi encaminhada a esta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) e à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), cabendo à última decidir em caráter terminativo.

SF/15293.55718-63

Não foram apresentadas emendas à proposição.

## II – ANÁLISE

Cabe a esta Comissão, em consonância com o art. 99, I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), opinar sobre aspecto econômico e financeiro de qualquer matéria que lhe seja submetida.

Os arts. 778 a 788 do Código Civil definem normas gerais para o seguro de dano, tais como: a proibição de que a garantia prometida ultrapasse o valor do interesse segurado; a obrigatoriedade de que o risco do seguro compreenda todos os prejuízos resultantes ou consequentes, como sejam os estragos ocasionados para evitar o sinistro, minorar o dano, ou salvar a coisa; e a não inclusão na garantia do sinistro provocado por vício intrínseco da coisa segurada, não declarado pelo segurado, entre outras normas gerais.

A regulação infralegal complementa os comandos legais, por meio de resoluções do Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP), ao qual compete, privativamente, fixar as características gerais dos contratos de seguros – conforme art. 32, inciso IV, do Decreto-Lei n° 73, de 21 de novembro de 1966, que *dispõe sobre o Sistema Nacional de Seguros Privados, regula as operações de seguros e resseguros e dá outras providências* –; e por circulares da Superintendência de Seguros Privados (Susep), com base no art. 36 do mesmo Decreto-Lei.

Em particular, a principal norma infralegal para o seguro automotivo, a Circular Susep n° 269, de 30 de setembro de 2004, define condições básicas para o seguro de automóvel, tais como:

- coberturas pelo valor de mercado referenciado ou valor determinado;

- isenção do pagamento de franquia no caso de danos por queda de raio, incêndio, explosão e diante da ocorrência de indenização integral, a qual

SF/15293.55718-63

será caracterizada quando os prejuízos resultantes de danos ao automóvel superarem 75% do valor segurado;

- livre escolha de oficinas pelo segurado para a recuperação dos automóveis sinistrados.

Todavia, por mais que a motivação para a contratação de seguro associe-se ao uso diante de eventos inesperados como desastres naturais, que possuem grande potencial de causar danos ao patrimônio das pessoas, não há, em nosso ordenamento jurídico, previsão dessa cobertura mínima. Daí a conveniência da alteração legal emanada pela proposta sob análise, que visa especificar um item básico de cobertura aos contratos de seguros de automóveis. Dessa forma, o PLS cobre uma lacuna da regulamentação infralegal do seguro de automóveis.

A alteração não deverá aumentar os custos para as seguradoras, ou os preços de mercado praticados no País, pois já é comum a cobertura contra danos gerados por eventos como enchentes, granizo, furacão e terremoto. Mesmo não obrigatório, cerca de 95% dos seguros para automóveis no Brasil, conforme informações apresentadas por revistas especializadas, já preveem a cobertura para danos causados por enchentes, queda de árvores e de barreiras, e outros acidentes decorrentes de desastres naturais.

O PLS, portanto, apenas consolida a prática corrente, ao tornar obrigatória a cobertura contra desastres naturais, evitando, assim, a omissão contratual que deixa, ainda, parte dos proprietários de automóveis desprotegidos contra os danos causados por desastres naturais.

A aprovação da proposta garante a homogeneidade dos contratos de seguros de automóveis nesse ponto, com a inclusão obrigatória de cláusula de proteção contra um tipo de dano que vem se tornando cada vez mais comum nas cidades brasileiras.

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Reguffe

SF/15293.55718-63

**III – VOTO**

Pelo exposto, nos termos do art. 133, I, do RISF, votamos pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 492, de 2013.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

SENADO FEDERAL

# PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 492, DE 2013

Acrescenta parágrafo único ao art. 779 do Código Civil, a fim tornar obrigatória, nos seguros de automóveis, a cobertura de danos causados por desastres naturais.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** O art. 779 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo único:

"**Art. 779.** .....

*Parágrafo único*. A cobertura dos seguros de automóveis deverá compreender, obrigatoriamente, quaisquer danos causados por desastres naturais." (NR)

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

2

**JUSTIFICAÇÃO**

Nota-se que, cada vez mais, o seguro de automóveis tem se disseminado no nosso País. A principal causa desse fenômeno, que tem proporcionado substanciosos lucros para as seguradoras, deve-se, sem dúvida, ao fato de que os veículos automotores representam, para grande parte da população, seu maior bem patrimonial.

Ocorre que as seguradoras não costumam incluir, na especificação dos riscos cobertos, os danos causados por diversos tipos de eventos que também causam muitos prejuízos aos segurados, ao lado dos danos mais corriqueiros, tais como colisão, roubo e furto.

Muitas vezes o segurado encontra seu veículo total ou parcialmente destruído devido à queda de uma árvore causada por temporal ou chuva de granizo, por exemplo, e só então percebe que a cobertura básica não abrange todos os desastres naturais.

O presente projeto de lei pretende tornar obrigatoriamente mais abrangentes essas coberturas, nos seguros de automóveis, em benefício dos segurados em geral, evitando assim significativos prejuízos financeiros causados por eventos naturais que têm se tornado cada vez mais frequentes no dia a dia do brasileiro.

Sala das Sessões,

Senador **EDUARDO AMORIM**

3
*LEGISLAÇÃO CITADA*

**Presidência da República**
**Casa Civil**
**Subchefia para Assuntos Jurídicos**

**LEI Nº 10.406, DE 10 DE JANEIRO DE 2002.**

Institui o Código Civil.

.....

.....

Seção II
Do Seguro de Dano

.....

Art. 779. O risco do seguro compreenderá todos os prejuízos resultantes ou conseqüentes, como sejam os estragos ocasionados para evitar o sinistro, minorar o dano, ou salvar a coisa.

(Às Comissões de Assuntos Econômicos; e de Constituição, Justiça e Cidadania, Cabendo à última decisão terminativa).

Publicado do **DSF** em 27/11/2013

# 6

# PARECER Nº , DE 2014

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 422, de 2013, do Senador Delcídio do Amaral, que *altera o inciso I do art. 28 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, para incluir o aviso prévio indenizado no salário de contribuição.*

SF/15099.80674-05

RELATOR: Senador **ROBERTO REQUIÃO**

## I – RELATÓRIO

Vem para análise nesta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) o Projeto de Lei do Senado nº 422, de 2013, de autoria do Senador Delcídio do Amaral. A proposição visa alterar o inciso I do art. 28 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, para incluir o aviso prévio indenizado no salário de contribuição.

Em sua justificação, o PLS nº 422, de 2013, o Senador argumenta que, apesar do nome, o aviso prévio indenizado não é dotado do caráter de indenização. Isso porque não há prejuízo à esfera juridicamente protegida do trabalhador que mereça a restauração, mediante o cumprimento de uma obrigação de pagar do empregador. Assim, o aviso prévio indenizado possui natureza salarial e, portanto, deve ser incluído no salário de contribuição do trabalhador sobre o qual incide contribuição previdenciária.

A matéria foi inicialmente distribuída para a apreciação em caráter terminativo da Comissão de Assuntos Sociais. Após aprovação do Requerimento nº 1.337, de 2013, a proposição também será apreciada por esta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE).

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

Após a apreciação desta CAE, a matéria irá para a Comissão de Assuntos Sociais (CAS) para decisão terminativa.

SF/15099.80674-05

## II – ANÁLISE

Quanto ao mérito e nos termos do art. 99, I, do Regimento Interno do Senado Federal, o presente parecer analisará os aspectos econômicos atinentes à proposição.

A proposição, ao buscar incluir o aviso prévio indenizado no salário de contribuição, onerando o empregador com 20% sobre o valor do aviso prévio indenizado e o empregado com percentual que varia de 8% a 11% sobre esse valor.

O estudo da natureza do aviso prévio indenizado, na visão do proponente, revela que ele seria salário com a dispensa de prestação do serviço. Esta afirmação, todavia, não se coaduna com o atual direito positivo, que não inclui tal parcela na formação do salário de contribuição.

A origem da obrigação de pagamento ao empregado pelo empregador, devendo, portanto, compor a base de cálculo do salário de contribuição e, por conseguinte, do custeio da previdência social.

O fato de o empregador desonerar o empregado de cumprir as horas que serão pagas ao trabalhador não desvirtua a natureza jurídica do pagamento, que se assemelha, em parte, a indenização, em parte, a salário.

O ganho auferido pelo empregado, por seu turno, é o direito de não trabalhar, o que não se impede que a lei atribua o dever de contribuir.

A seguridade social, nos termos do art. 195, I, alínea *a*, da Constituição Federal, será financiada, dentre outras formas, por contribuições sociais do empregador, incidentes sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço. Nesse sentido, durante o aviso prévio indenizado, ainda que não haja salário, há uma remuneração que se insere no contexto dos "demais rendimentos do trabalho" e, portanto, carrega o permissivo constitucional de incidência de contribuição previdenciária.

É bem verdade que a posição adotada pelo Tribunal Superior do Trabalho, conforme Acórdão da 2ª Turma no processo nº TST-RR-25600-91.2009.5.04.0221, é que o aviso prévio indenizado não sofre incidência de contribuição previdenciária. E isto ocorre por conta de sua função não salarial, não havendo lei que o insira no conceito de salário de contribuição.

SF/15099.80674-05

Assim é que a falta de lei nesse sentido, até a presente data, torna correto o raciocínio do TST. O presente projeto vem suprir essa lacuna.

Com base nessas considerações, julgamos procedente a inclusão do aviso prévio indenizado no salário de contribuição e, portanto, a proposição deve prosperar.

Há, contudo, que se garantir ao trabalhador o direito à contagem de tempo de serviço correspondente ao aviso prévio indenizado.

Há, igualmente, a necessidade de se inserir nos mesmos efeitos, os empregadores domésticos.

Por fim, em razão de sugestão do Ministério do Trabalho e Emprego, proponho que a contribuição previdenciária sobre o aviso prévio indenizado se limite ao período de 30 dias, com vistas a evitar que, em eventual falecimento do beneficiário, possam ser contados como tempo de contribuição, meses seguintes ao do primeiro mês do aviso prévio indenizado.

Por isso propomos as emendas que se seguem.

## III – VOTO

Do exposto, opina-se pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa do PLS nº 422 de 2013, e vota-se por sua aprovação, adotadas as seguintes emendas:

## EMENDA Nº – CAE

Dê-se ao art. 1º do PLS 422 de 2013 a seguinte redação:

Art. 1º. O art. 28 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, passa a vigorar com a seguinte alteração do inciso I e com a inclusão do § 11 que se segue:

"Art. 28.....

I - para o empregado e trabalhador avulso: a remuneração auferida em uma ou mais empresas, assim entendida a totalidade dos rendimentos pagos, devidos ou creditados a qualquer título, inclusive o aviso prévio indenizado, durante o mês, destinados a retribuir o trabalho, qualquer que seja a sua forma, inclusive as gorjetas, os ganhos habituais sob a forma de utilidades e os adiantamentos decorrentes de reajuste salarial, quer pelos serviços efetivamente prestados, quer pelo tempo à disposição do empregador ou tomador de serviços nos termos da lei ou do contrato ou, ainda, de convenção ou acordo coletivo de trabalho ou sentença normativa (NR);

..... (NR)

§ 11. No caso de pagamento de aviso prévio indenizado, o salário de contribuição será acrescido apenas do valor correspondente a 30 (trinta) dias, e esse tempo será contado para efeito de aposentadoria."

SF/15099.80674-05

## EMENDA Nº – CAE

Dê-se à emenda do PLS 422 de 2013 a seguinte redação:

"Altera o inciso I do art. 28 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, para incluir o aviso prévio indenizado no salário-de-contribuição, e acrescenta parágrafo ao mesmo artigo."

## EMENDA Nº – CAE

Acrescente-se o seguinte art. 2º ao PLS 422 de 2013:

Art. 2º. O art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, passa a vigorar com a seguinte alteração do inciso I:

"Art. 22.....

I – vinte por cento sobre o total das remunerações pagas, devidas ou creditas, a qualquer título, inclusive o aviso prévio indenizado correspondente aos primeiros trinta dias, durante o mês, aos segurados empregados, destinados a retribuir o trabalho, qualquer que seja a sua forma, inclusive as gorjetas, os ganhos habituais sob a forma de utilidades e os adiantamentos decorrentes de reajuste salarial, quer pelos serviços efetivamente prestados, quer pelo tempo à disposição do empregador ou tomador de serviços nos termos da lei ou do contrato ou, ainda, de convenção ou acordo coletivo de trabalho ou sentença normativa (NR);"

SF/15099.80674-05

## EMENDA Nº – CAE

Acrescente-se o seguinte art. 3º ao PLS 422 de 2013:

Art. 3º. O art. 24 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo segundo:

"Art. 24.....

§ 2º. Constará da base de contribuição dos empregado e do empregador domésticos o valor do aviso prévio indenizado, correspondente aos primeiros 30 (trinta) dias."

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

SENADO FEDERAL

# PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 422, DE 2013

Altera o inciso I do art. 28 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, para incluir o aviso prévio indenizado no salário-de-contribuição.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** O inciso I do art. 28 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, passa a vigorar com o seguinte teor:

"Art. 28.....

I - para o empregado e trabalhador avulso: a remuneração auferida em uma ou mais empresas, assim entendida a totalidade dos rendimentos pagos, devidos ou creditados a qualquer título, inclusive o aviso prévio indenizado, durante o mês, destinados a retribuir o trabalho, qualquer que seja a sua forma, inclusive as gorjetas, os ganhos habituais sob a forma de utilidades e os adiantamentos decorrentes de reajuste salarial, quer pelos serviços efetivamente prestados, quer pelo tempo à disposição do empregador ou tomador de serviços nos termos da lei ou do contrato ou, ainda, de convenção ou acordo coletivo de trabalho ou sentença normativa;

....." (NR)

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor noventa dias após a sua publicação.

2

## JUSTIFICAÇÃO

O aviso prévio consiste na notificação unilateral de uma das partes do contrato de trabalho por prazo indeterminado da intenção de findar o liame jurídico que as une.

A obrigação de conceder o citado aviso é prevista nos arts. 487 e seguintes da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e é destinada a evitar a surpresa do rompimento instantâneo do contrato de trabalho.

A sua concessão é devida por ambas as partes do pacto laboral, tendo o empregado o direito de continuar trabalhando durante a sua fluência, salvo se o empregador o dispensar da prestação dos serviços. Em tal hipótese, nos termos do art. 487, § 1º, da CLT, o aviso prévio indenizado integra o tempo de serviço do empregado para todos os efeitos legais.

Apesar do nome, não há indenização a ser paga ao empregado. Assim sucede, pois não existe qualquer prejuízo à esfera juridicamente protegida do trabalhador que mereça a restauração, mediante o cumprimento de uma obrigação de pagar pelo empregador.

Nesses termos, equivocada a premissa de que a dispensa de cumprimento da obrigação de prestar serviços no curso do aviso prévio transmuda a sua natureza jurídica em parcela indenizatória. Tanto é assim que o Tribunal Superior do Trabalho (TST), por meio de sua Súmula nº 305, a ele confere natureza salarial.[1]

Em face disso, necessária a alteração do inciso I do art. 28 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de que fique expressa a inclusão do aviso prévio indenizado no salário-de-contribuição.

Com isso, evita-se o início prematuro do período de graça (art. 15 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991), postergando-se, justificadamente, a perda da qualidade de segurado.

---

[1] **FUNDO DE GARANTIA DO TEMPO DE SERVIÇO. INCIDÊNCIA SOBRE O AVISO PRÉVIO (mantida) - Res. 121/2003, DJ 19, 20 e 21.11.2003**O pagamento relativo ao período de aviso prévio, trabalhado ou não, está sujeito a contribuição para o FGTS.

Além disso, garante-se o aporte de recursos adicionais à Previdência Social, contribuindo para o equilíbrio atuarial e financeiro do sistema, regra de ouro positivada no art. 195, § 5º, da Constituição Federal.

Não é demais ressaltar que a alteração proposta na Lei nº 8.212, de 1991, a sintoniza com o Decreto nº 6.727, de 12 de janeiro de 2009, que revogou a alínea "f" do inciso V do § 9º do art. 214 do Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999, excluindo o aviso prévio indenizado das parcelas que não integram o salário-de-contribuição.

Tecidas essas considerações, pede-se o apoio dos nobres colegas parlamentares, a fim de que a presente proposição seja aprovada.

Sala das Sessões,

Senador **DELCÍDIO DO AMARAL**

4

*LEGISLAÇÃO CITADA*

**LEI Nº 8.212, DE 24 DE JULHO DE 1991**

Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

(...)

**CAPÍTULO IX**
**DO SALÁRIO-DE-CONTRIBUIÇÃO**

(...)

Art. 28. Entende-se por salário-de-contribuição:

I - para o empregado e trabalhador avulso: a remuneração auferida em uma ou mais empresas, assim entendida a totalidade dos rendimentos pagos, devidos ou creditados a qualquer título, durante o mês, destinados a retribuir o trabalho, qualquer que seja a sua forma, inclusive as gorjetas, os ganhos habituais sob a forma de utilidades e os adiantamentos decorrentes de reajuste salarial, quer pelos serviços efetivamente prestados, quer pelo tempo à disposição do empregador ou tomador de serviços nos termos da lei ou do contrato ou, ainda, de convenção ou acordo coletivo de trabalho ou sentença normativa; (Redação dada pela Lei nº 9.528, de 10.12.97)

II - para o empregado doméstico: a remuneração registrada na Carteira de Trabalho e Previdência Social, observadas as normas a serem estabelecidas em regulamento para comprovação do vínculo empregatício e do valor da remuneração;

III - para o contribuinte individual: a remuneração auferida em uma ou mais empresas ou pelo exercício de sua atividade por conta própria, durante o mês, observado o limite máximo a que se refere o § 5o; (Redação dada pela Lei nº 9.876, de 1999).

IV - para o segurado facultativo: o valor por ele declarado, observado o limite máximo a que se refere o § 5o. (Incluído pela Lei nº 9.876, de 1999).

§ 1º Quando a admissão, a dispensa, o afastamento ou a falta do empregado ocorrer no curso do mês, o salário-de-contribuição será proporcional ao número de dias de trabalho efetivo, na forma estabelecida em regulamento.

§ 2º O salário-maternidade é considerado salário-de-contribuição.

§ 3º O limite mínimo do salário-de-contribuição corresponde ao piso salarial, legal ou normativo, da categoria ou, inexistindo este, ao salário mínimo, tomado no seu valor mensal, diário ou horário, conforme o ajustado e o tempo de trabalho efetivo durante o mês. (Redação dada pela Lei nº 9.528, de 10.12.97)

5

§ 4º O limite mínimo do salário-de-contribuição do menor aprendiz corresponde à sua remuneração mínima definida em lei.

§ 5º O limite máximo do salário-de-contribuição é de Cr$ 170.000,00 (cento e setenta mil cruzeiros), reajustado a partir da data da entrada em vigor desta Lei, na mesma época e com os mesmos índices que os do reajustamento dos benefícios de prestação continuada da Previdência Social. 12

§ 6º No prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar da data de publicação desta Lei, o Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional projeto de lei estabelecendo a previdência complementar, pública e privada, em especial para os que possam contribuir acima do limite máximo estipulado no parágrafo anterior deste artigo.

§ 7º O décimo-terceiro salário (gratificação natalina) integra o salário-de-contribuição, exceto para o cálculo de benefício, na forma estabelecida em regulamento. (Redação dada pela Lei n° 8.870, de 15.4.94)

§ 8º Integram o salário-de-contribuição pelo seu valor total: (Redação dada pela Lei nº 9.528, de 10.12.97).

a) o total das diárias pagas, quando excedente a cinqüenta por cento da remuneração mensal; (Alínea acrescentada pela Lei nº 9.528, de 10.12.97)

b) (VETADA na Lei nº 9.528, de 10.12.97).

c) (Revogado pela Lei nº 9.711, de 1998).

§ 9º Não integram o salário-de-contribuição para os fins desta Lei, exclusivamente: (Redação dada pela Lei nº 9.528, de 10.12.97)

a) os benefícios da previdência social, nos termos e limites legais, salvo o salário-maternidade; (Redação dada pela Lei nº 9.528, de 10.12.97).

b) as ajudas de custo e o adicional mensal recebidos pelo aeronauta nos termos da Lei nº 5.929, de 30 de outubro de 1973;

c) a parcela "in natura" recebida de acordo com os programas de alimentação aprovados pelo Ministério do Trabalho e da Previdência Social, nos termos da Lei nº 6.321, de 14 de abril de 1976;

d) as importâncias recebidas a título de férias indenizadas e respectivo adicional constitucional, inclusive o valor correspondente à dobra da remuneração de férias de que trata o art. 137 da Consolidação das Leis do Trabalho-CLT; (Redação dada pela Lei nº 9.528, de 10.12.97).

e) as importâncias: (Alínea alterada e itens de 1 a 5 acrescentados pela Lei nº 9.528, de 10.12.97

1. previstas no inciso I do art. 10 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

2. relativas à indenização por tempo de serviço, anterior a 5 de outubro de 1988, do empregado não optante pelo Fundo de Garantia do Tempo de Serviço-FGTS;

3. recebidas a título da indenização de que trata o art. 479 da CLT;

4. recebidas a título da indenização de que trata o art. 14 da Lei nº 5.889, de 8 de junho de 1973;

5. recebidas a título de incentivo à demissão;

6. recebidas a título de abono de férias na forma dos arts. 143 e 144 da CLT; (Redação dada pela Lei nº 9.711, de 1998).

7. recebidas a título de ganhos eventuais e os abonos expressamente desvinculados do salário; (Redação dada pela Lei nº 9.711, de 1998).

8. recebidas a título de licença-prêmio indenizada; (Redação dada pela Lei nº 9.711, de 1998).

9. recebidas a título da indenização de que trata o art. 9º da Lei nº 7.238, de 29 de outubro de 1984; (Redação dada pela Lei nº 9.711, de 1998).

f) a parcela recebida a título de vale-transporte, na forma da legislação própria;

g) a ajuda de custo, em parcela única, recebida exclusivamente em decorrência de mudança de local de trabalho do empregado, na forma do art. 470 da CLT; (Redação dada pela Lei nº 9.528, de 10.12.97).

h) as diárias para viagens, desde que não excedam a 50% (cinqüenta por cento) da remuneração mensal;

i) a importância recebida a título de bolsa de complementação educacional de estagiário, quando paga nos termos da Lei nº 6.494, de 7 de dezembro de 1977;

j) a participação nos lucros ou resultados da empresa, quando paga ou creditada de acordo com lei específica;

l) o abono do Programa de Integração Social-PIS e do Programa de Assistência ao Servidor Público-PASEP; (Alínea acrescentada pela Lei nº 9.528, de 10.12.97)

m) os valores correspondentes a transporte, alimentação e habitação fornecidos pela empresa ao empregado contratado para trabalhar em localidade distante da de sua residência, em canteiro de obras ou local que, por força da atividade, exija deslocamento e estada, observadas as normas de proteção estabelecidas pelo Ministério do Trabalho; (Alínea acrescentada pela Lei nº 9.528, de 10.12.97)

n) a importância paga ao empregado a título de complementação ao valor do auxílio-doença, desde que este direito seja extensivo à totalidade dos empregados da empresa; (Alínea acrescentada pela Lei nº 9.528, de 10.12.97)

o) as parcelas destinadas à assistência ao trabalhador da agroindústria canavieira, de que trata o art. 36 da Lei nº 4.870, de 1º de dezembro de 1965; (Alínea acrescentada pela Lei nº 9.528, de 10.12.97).

p) o valor das contribuições efetivamente pago pela pessoa jurídica relativo a programa de previdência complementar, aberto ou fechado, desde que disponível à totalidade de seus empregados e dirigentes, observados, no que couber, os arts. 9º e 468 da CLT; (Alínea acrescentada pela Lei nº 9.528, de 10.12.97)

q) o valor relativo à assistência prestada por serviço médico ou odontológico, próprio da empresa ou por ela conveniado, inclusive o reembolso de despesas com medicamentos, óculos, aparelhos ortopédicos, despesas médico-hospitalares e outras similares, desde que a cobertura abranja a totalidade dos empregados e dirigentes da empresa; (Alínea acrescentada pela Lei nº 9.528, de 10.12.97)

r) o valor correspondente a vestuários, equipamentos e outros acessórios fornecidos ao empregado e utilizados no local do trabalho para prestação dos respectivos serviços; (Alínea acrescentada pela Lei nº 9.528, de 10.12.97)

s) o ressarcimento de despesas pelo uso de veículo do empregado e o reembolso creche pago em conformidade com a legislação trabalhista, observado o limite máximo de seis anos de idade, quando devidamente comprovadas as despesas realizadas; (Alínea acrescentada pela Lei nº 9.528, de 10.12.97)

t) o valor relativo a plano educacional, ou bolsa de estudo, que vise à educação básica de empregados e seus dependentes e, desde que vinculada às atividades desenvolvidas pela empresa, à educação profissional e tecnológica de empregados, nos termos da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e: (Redação dada pela Lei nº 12.513, de 2011)

1. não seja utilizado em substituição de parcela salarial; e (Incluído pela Lei nº 12.513, de 2011)

2. o valor mensal do plano educacional ou bolsa de estudo, considerado individualmente, não ultrapasse 5% (cinco por cento) da remuneração do segurado a que se destina ou o valor correspondente a uma vez e meia o valor do limite mínimo mensal do salário-de-contribuição, o que for maior; (Incluído pela Lei nº 12.513, de 2011)

u) a importância recebida a título de bolsa de aprendizagem garantida ao adolescente até quatorze anos de idade, de acordo com o disposto no art. 64 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990; (Alínea acrescentada pela Lei nº 9.528, de 10.12.97)

v) os valores recebidos em decorrência da cessão de direitos autorais; (Alínea acrescentada pela Lei nº 9.528, de 10.12.97)

x) o valor da multa prevista no § 8º do art. 477 da CLT. (Alínea acrescentada pela Lei nº 9.528, de 10.12.97)

y) o valor correspondente ao vale-cultura. (Incluído pela Lei nº 12.761, de 2012)

§ 10. Considera-se salário-de-contribuição, para o segurado empregado e trabalhador avulso, na condição prevista no § 5º do art. 12, a remuneração efetivamente auferida na entidade sindical ou empresa de origem. (Parágrafo acrescentado pela Lei nº 9.528, de 10.12.97)

*(À Comissão de Assuntos Sociais, em decisão terminativa)*

Publicado no **DSF**, de 10/10/2013.

# 7

SF/15186.79723-50

# RELATÓRIO

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Aviso nº 29, de 2012 (Aviso nº 525-Seses-TCU-Plenário, de 23 de maio de 2012, na origem), do Tribunal de Contas da União (TCU), que *encaminha cópia do Acórdão nº 1.233, de 2012-TCU-Plenário, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, cujo objeto foi avaliar se a gestão e o uso da tecnologia da informação estão de acordo com a legislação e aderentes às boas práticas de governança de TI (TC 011.772/2010-7).*

RELATOR: Senador **RICARDO FERRAÇO**

O Aviso nº 29, de 2012 (Aviso nº 525-Seses-TCU-Plenário, de 23 de maio de 2012, na origem) encaminha o Acórdão nº 1.233/2012, do Tribunal de Contas da União (TCU), relativo ao relatório consolidado das ações do Tema de Maior Significância (TMS) 6 – Gestão e Uso de Tecnologia da Informação (TI), parte integrante do Plano de Fiscalização para 2010/2011, do TCU, cujo objetivo foi avaliar se a gestão e o uso da tecnologia da informação estão de acordo com a legislação e aderentes às boas práticas de governança de TI (TC 011.772/2010-7).

No Senado, o Aviso foi distribuído para exame das Comissões de Assuntos Econômicas (CAE) e de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT).

O Relatório das ações do TMS 6/2010 – Gestão e Uso de TI consolida informações e conclusões de 21 trabalhos realizados, sendo: (i) um levantamento em 315 organizações públicas federais; (ii) catorze auditorias para avaliação de controles gerais de TI; (iii) quatro auditorias em objetos

SF/15186.79723-50

específicos, que avaliaram o Sistema de Acompanhamento de Contratos do DNIT, o sistema informatizado que dá suporte ao Sistema Nacional de Transplantes, as contratações da Administração Pública Federal (APF) com o Serpro e um contrato de consultoria para segurança da informação no MCT; (v) um monitoramento de sete acórdãos que deliberaram para onze jurisdicionados; e (vi) a consolidação dos demais trabalhos.

Após a elaboração de questionário eletrônico para levantamento da situação de governança de TI na Administração Pública Federal (APF), a base de dados com o perfil de governança de TI na APF foi atualizada, apresentando um cenário de baixa maturidade, em que se destacam:

a) mais de 60% das organizações não possuem planejamento estratégico de TI;

b) algumas organizações continuam a ter sua TI totalmente controlada por pessoas estranhas a seus quadros de pessoal;

c) são graves os problemas de segurança da informação, já que informações críticas não são protegidas adequadamente;

d) metade das organizações não possui método ou processo para desenvolvimento de *softwares* e aquisição de bens e serviços de informática, o que gera riscos de irregularidades em contratações;

e) a atuação sistemática da alta administração com respeito à TI ainda é incipiente;

f) mais da metade das organizações está no estágio inicial de governança de TI e apenas 5% encontram-se em estágio aprimorado;

g) os próprios gestores públicos confirmaram que suas organizações são dependentes dos sistemas informatizados para a consecução de seus objetivos institucionais (51% param imediatamente de prestar serviços aos cidadãos se seus sistemas sofrerem interrupção), de forma que a TI deve ser tema prioritário na fiscalização realizada pelas auditorias internas.

SF/15186.79723-50

Em relação aos aspectos legais das contratações analisadas, foi constatada pelo TCU *forte tendência de contratação por meio do Sistema de Registro de Preços (SRP)*, que está sendo utilizado de forma distorcida, fato anteriormente já detectado (Acórdão nº 1.487/2007-TCU-Plenário), visto que *o planejamento conjunto para a criação de uma ata, que deveria ser a regra, é a exceção, enquanto a adesão tardia (carona), que deveria ser a exceção, tornou-se prática comum*. O mesmo ocorre com as contratações com empresas públicas prestadoras de serviços de TI, que, de igual forma, não são excepcionalizadas da legislação. Entende o TCU que as orientações propostas mitigarão, já no curto prazo, a continuidade de ocorrências de desconformidade.

O TCU analisou, também, o limite imposto pela governança corporativa para o amadurecimento da governança de TI, tendo concluído que a ausência de maturidade em governança corporativa limita a maturidade em governança de TI.

O conjunto de recomendações propostas aos órgãos governantes superiores, fundamental para o aperfeiçoamento da governança de TI na APF, abrange a totalidade dos órgãos e entidades dos Poderes Executivo e Judiciário, além do Ministério Público, revelando-se extenso e complexo, daí por que se propõe determinar à Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (SEFTI/TCU) que promova, inclusive por meio de eventos, a divulgação dessas orientações, como forma de mitigar os riscos da sua implementação.

À Câmara dos Deputados, ao Senado Federal e ao TCU se propõem recomendações para que avaliem todas as orientações expedidas no acórdão e adotem as medidas necessárias a sua implementação. Às comissões temáticas pertinentes desta Casa e da Câmara dos Deputados foi encaminhado, em anexo ao Aviso, estudo realizado pelo TCU contendo proposta de anteprojeto de lei para alteração da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) por meio da inclusão de dispositivos que visam ao fortalecimento da governança corporativa nos entes públicos.

O Acórdão nº 1.233/2012-TCU-Plenário contém o detalhamento dessas determinações e recomendações a diversos órgãos da APF, relatadas ao longo de dezoito páginas, motivo pelo qual optamos por não reproduzi-las

SF/15186.79723-50

todas neste relatório. Aqui reproduziremos apenas aquelas relativas às competências e atribuições desta Casa, que, referidas a idêntico item do acórdão, resumem-se em:

1) **Item 9.19:** recomendar, com fundamento na Lei nº 8.443/1992, art. 43, inciso I, combinado com o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RITCU), art. 250, inciso III, ao Senado Federal que avalie as orientações contidas no presente acórdão e adote as medidas necessárias à sua implementação;

2) **Item 9.44.5.5:** encaminhar o estudo elaborado pelo TCU intitulado "Critérios gerais de controle interno na administração pública" à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, com o objetivo de subsidiar possível anteprojeto de proposta legislativa para alteração da Lei de Responsabilidade Fiscal;

3) **Item 9.44.5.7.5:** encaminhar cópia do Acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, à Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) do Senado Federal.

Em relação ao item 1, propomos no presente relatório que esta Comissão dê conhecimento desta matéria à Diretoria Geral do Senado para fins de verificação da recomendação constante do item 9.17 do Acórdão nº 1.233/2012-TCU-Plenário.

Em relação ao item 2, analisamos o texto do anteprojeto de proposta legislativa incluído no estudo em tela, datado de 2009, que propõe a inclusão da Seção VII ao Capítulo IX da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. O anteprojeto contém apenas três artigos, sendo que o primeiro deles inclui a referida seção, contendo os arts. 59-A a 59-I. O segundo permite que se aplique, no que couber, a assistência técnica e cooperação financeira a que se refere o art. 64 da LRF a fim de viabilizar a implementação do disposto na Lei. O terceiro constitui a cláusula de vigência.

Deixamos de recomendar que esta Comissão adote a proposta contida no referido anteprojeto de lei porque ela contém dispositivos que violam o disposto no art. 61, § 1º, II, *e,* da Constituição Federal, que reserva

SF/15186.79723-50

ao Presidente da República a iniciativa privativa de leis que disponham sobre criação e extinção de órgãos da administração pública, bem como invade competência já delegada aos Ministros de Estado pelo art. 87, parágrafo único, I, da Constituição Federal, a quem cabe exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal na área de sua competência.

Em relação ao item 3, a presente matéria foi despachada, também, para a Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) desta Casa.

Em face do exposto, proponho que esta Comissão de Assuntos Econômicos tome conhecimento da matéria e dela dê conhecimento à Diretoria Geral do Senado Federal para fins de verificação da recomendação constante do item 9.19 do Acórdão nº 1.233/2012-TCU-Plenário.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

Junte-se ao processado
do AVS nº 29 de 2012
em 5/7/2012

Aviso nº 792 -GP/TCU

Brasília, 29 de junho de 2012.

Senhor Presidente,

Encaminho, em anexo, cópia do Acórdão nº 1.233/2012 (acompanhado dos respectivos Relatório e Voto), para conhecimento, em especial quanto ao item 9.44.5 da referida Deliberação, proferida pelo Plenário do TCU, na Sessão de 23/5/2012, ao apreciar o processo nº TC-011.772/2010-7, que trata de Relatório de Auditoria.

Atenciosamente,

BENJAMIN ZYMLER
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Senador DELCÍDIO DO AMARAL
Presidente da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal
Brasília - DF

156

ACÓRDÃO Nº 1233/2012 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.772/2010-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto V: Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessada: Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação – Sefti.
4. Órgão: Ministério da Saúde (vinculador).
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.
7. Unidade Técnica: Sec. de Fisc. de Tec. da Informação (SEFTI).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

Trata-se de relatório consolidado das ações do TMS 6/2010, cujo objeto foi avaliar se a gestão e o uso da tecnologia da informação estão de acordo com a legislação e aderentes às boas práticas de governança de TI.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. recomendar, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III do Regimento Interno do TCU, à Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade (CGDC) do Conselho de Governo que:

9.1.1 em atenção Decreto-Lei 200/1967, art. 6º, inciso I, e art. 7º, normatize a obrigatoriedade de que todos os entes sob sua jurisdição estabeleçam processo de planejamento estratégico institucional, observando as boas práticas sobre o tema, a exemplo do critério de avaliação 2 do Gespública, contemplando, pelo menos (subitem II.1):

9.1.1.1. elaboração, com participação de representantes dos diversos setores da organização, de um documento que materialize o plano estratégico institucional de longo prazo, contemplando, pelo menos, objetivos, indicadores e metas para a organização;

9.1.1.2. aprovação, pela mais alta autoridade da organização, do plano estratégico institucional;

9.1.1.3. desdobramento do plano estratégico pelas unidades executoras;

9.1.1.4. divulgação do plano estratégico institucional para conhecimento dos cidadãos brasileiros, exceto nos aspectos formalmente declarados sigilosos ou restritos;

9.1.1.5. acompanhamento periódico do alcance das metas estabelecidas, para correção de desvios;

9.1.1.6. divulgação interna e externa do alcance das metas, ou dos motivos de não as ter alcançado;

9.1.2. em atenção Decreto-Lei 200/1967, art. 6º, inciso I, e art. 7º, normatize a obrigatoriedade de que todos os entes sob sua jurisdição estabeleçam processo de planejamento estratégico de TI, observando as boas práticas sobre o tema, a exemplo do processo "PO1 – Planejamento Estratégico de TI" do Cobit 4.1, contemplando, pelo menos (subitem II.2):

9.1.2.1. elaboração, com participação de representantes dos diversos setores da organização, de um documento que materialize o plano estratégico de TI, contemplando, pelo menos:

9.1.2.1.1. objetivos, indicadores e metas para a TI organizacional, sendo que os objetivos devem estar explicitamente alinhados aos objetivos de negócio constantes do plano estratégico institucional;

9.1.2.1.2. alocação de recursos (financeiros, humanos, materiais etc);

9.1.2.1.3. estratégia de terceirização;

9.1.2.2. aprovação, pela mais alta autoridade da organização, do plano estratégico de TI;

9.1.2.3. desdobramento do plano estratégico de TI pelas unidades executoras;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48464078.

9.1.2.4. divulgação do plano estratégico de TI para conhecimento dos cidadãos brasileiros, exceto nos aspectos formalmente declarados sigilosos ou restritos;

9.1.2.5. acompanhamento periódico do alcance das metas estabelecidas, para correção de desvios;

9.1.2.6. divulgação interna e externa do alcance das metas, ou os motivos de não as ter alcançado;

9.1.3. em atenção ao Decreto-Lei 200/1967, art. 6º, V, estabeleça, normativamente para todos os entes sob sua jurisdição, a obrigatoriedade de a alta administração implantar uma estrutura de controles internos, mediante a definição de atividades de controle em todos os níveis da organização para mitigar os riscos de suas atividades no processo de planejamento estratégico institucional (subitem II.11);

9.2. recomendar, com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso III, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MP) que:

9.2.1. normatize a obrigatoriedade de que os entes sob sua jurisdição estabeleçam comitês de TI, observando as boas práticas sobre o tema, a exemplo do Cobit 4.1, PO4.2 – comitê estratégico de TI e PO4.3 – comitê diretor de TI (subitem II.3);

9.2.2. oriente os órgãos e entidades sob sua jurisdição a realizar avaliação quantitativa e qualitativa do pessoal do setor de TI, de forma a delimitar as necessidades de recursos humanos necessárias para que estes setores realizem a gestão das atividades de TI da organização (subitem II.3);

9.2.3. elabore um modelo de processo de **software** para a os entes sob sua jurisdição, observando as boas práticas sobre o tema (e.g., NBR ISO/IEC 12.207 e 15.504, MPS.BR, CMMI; subitem II.5);

9.2.4. estabeleça a obrigatoriedade de que os entes sob sua jurisdição formalizem um processo de **software** para si, observando as boas práticas sobre o tema (e.g., NBR ISO/IEC 12.207 e 15.504, MPS.BR, CMMI; subitem II.5);

9.2.5. elabore um modelo de estrutura de gerenciamento de projetos para os entes sob sua jurisdição, observando as boas práticas sobre o tema (e.g., PMBoK; subitem II.6);

9.2.6. estabeleça a obrigatoriedade de que os entes sob sua jurisdição formalizem um processo de gerenciamento de projetos para si, observando as boas práticas sobre o tema (e.g., PMBoK; subitem II.6);

9.2.7. elabore um modelo de processo de gestão de serviços para os entes sob sua jurisdição que inclua, pelo menos, gestão de configuração, gestão de incidentes e gestão de mudança, observando as boas práticas sobre o tema (e.g., NBR ISO/IEC 20.000, Itil; subitem II.7);

9.2.8. estabeleça a obrigatoriedade de que os entes sob sua jurisdição formalizem processos de gestão de serviços para si, incluindo, pelo menos, gestão de configuração, gestão de incidentes e gestão de mudança, observando as boas práticas sobre o tema (e.g., NBR ISO/IEC 20.000, Itil; subitem II.7);

9.2.9. em atenção ao Decreto-Lei 200/1967, art. 6º, V, estabeleça, normativamente para todos os entes sob sua jurisdição, a obrigatoriedade de a alta administração implantar uma estrutura de controles internos mediante a definição de atividades de controle em todos os níveis da organização para mitigar os riscos de suas atividades, pelo menos nos seguintes processos (subitem II.11):

9.2.9.1. planejamento estratégico de TI;

9.2.9.2. funcionamento dos comitês de TI;

9.2.9.3. processo orçamentário de TI;

9.2.9.4. processo de **software**;

9.2.9.5. gerenciamento de projetos;

9.2.9.6.gerenciamento de serviços de TI;

9.2.9.7. segurança da informação;

9.2.9.8. gestão de pessoal de TI;

9.2.9.9. contratação e gestão de soluções de TI;

9.2.9.10. monitoração do desempenho da TI organizacional.

9.3. determinar, com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso II, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MP) que:



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48464078.

9.3.1. em atenção ao previsto no Decreto 7.579/2011, art. 4º, V, oriente os entes sob sua jurisdição sobre a necessidade de vincular seus contratos de serviços de desenvolvimento ou manutenção de **software** a um processo de **software**, pois, sem esta vinculação, o objeto do contrato não estará precisamente definido, em desconformidade com o disposto na Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX (subitem II.5);

9.3.2. em atenção ao disposto no Decreto 1.094/1994, art. 2º, inciso I, oriente os órgãos e entidades sob sua jurisdição para que (subitem III.1):

9.3.2.1. ao realizarem licitação com finalidade de criar ata de registro de preços atentem que:

9.3.2.1.1. devem fundamentar formalmente a criação de ata de registro de preços, e.g., por um dos incisos do art. 2º do Decreto 3.931/2001 (Acórdão 2.401/2006-TCU-Plenário);

9.3.2.1.2. devem praticar todos os atos descritos no Decreto 3.931/2001, art. 3º, § 2º, em especial o previsto no seu inciso I, que consiste em "convidar mediante correspondência eletrônica ou outro meio eficaz, os órgãos e entidades para participarem do registro de preços";

9.3.2.1.3. o planejamento da contratação é obrigatório, sendo que se o objeto for solução de TI, caso seja integrante do Sisp, deve executar o processo de planejamento previsto na IN – SLTI/MP 4/2010 (IN – SLTI/MP 4/2010, art. 18, inciso III) ou, caso não o seja, deve realizar os devidos estudos técnicos preliminares (Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX);

9.3.2.1.4. a fixação, no termo de convocação, de quantitativos (máximos) a serem contratados por meio dos contratos derivados da ata de registro de preços, previstos no Decreto 3.931/2001, art. 9º, inciso II, é obrigação e não faculdade do gestor (Acórdão 991/2009-TCU-Plenário, Acórdão 1.100/2007-TCU-Plenário e Acórdão 4.411/2010-TCU-2ª Câmara);

9.3.2.1.5. em atenção ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório (Lei 8.666/1993, art. 3º, caput), devem gerenciar a ata de forma que a soma dos quantitativos contratados em todos os contratos derivados da ata não supere o quantitativo máximo previsto no edital;

9.3.3. quando realizarem adesão à ata de registro de preços atentem que:

9.3.3.1. o planejamento da contratação é obrigatório, sendo que se o objeto for solução de TI, caso seja integrante do Sisp, deve executar o processo de planejamento previsto na IN – SLTI/MP 4/2010 (IN – SLTI/MP 4/2010, art. 18, inciso III) ou, caso não o seja, realizar os devidos estudos técnicos preliminares (Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX);

9.3.3.2. devem demonstrar formalmente a vantajosidade da adesão, nos termos do Decreto 3.931/2001, art. 8º;

9.3.3.3. as regras e condições estabelecidas no certame que originou a ata de registro de preços devem ser conformes as necessidades e condições determinadas na etapa de planejamento da contratação (Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea d, c/c o art. 3º, § 1º, inciso I, e Lei 10.520/2002, art. 3º, inciso II);

9.3.4. em atenção ao Decreto 7.579/2011, art. 4º, V, oriente os órgãos e entidades sob sua jurisdição para que, caso possuam contratos com empresas públicas prestadoras de serviços de TI (subitem III.3):

9.3.4.1. analisem a conformidade dos termos do contrato e do projeto básico e verifiquem se:

9.3.4.1.1. foi realizado o adequado planejamento da contratação, consistindo na execução do processo de planejamento previsto na IN – SLTI/MP 4/2010 se for integrante do Sisp (IN – SLTI/MP 4/2010, art. 18, inciso II) ou, caso não o seja, se foram realizados os devidos estudos técnicos preliminares (Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX);

9.3.4.1.2. as especificações do objeto são precisas e suficientes, em conformidade com a Lei 8.666/1993, art. 6º, IX;

9.3.4.1.3. os critérios de mensuração dos serviços são precisos e suficientes, de acordo com o determinado na Lei 8.666/1993, art. 6º, IX, e (também necessários de acordo com a IN – SLTI 4/2010, art. 14, II, a);



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48464078.

9.3.4.1.4. a metodologia de avaliação da adequação dos produtos é precisa e suficiente, de acordo com o determinado na Lei 8.666/1993, art. 6º, IX, e (também necessária de acordo com a IN – SLTI 4/2010, art. 14, II, c);

9.3.4.1.5. as cláusulas de penalidades contidas na Lei 8.666/1993, art. 87, de acordo com o determinado na Lei 8.666/1993, art. 55, VII e VIII, são detalhadas e atendem aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e prudência (e também o previsto na IN – SLTI 4/2010, art. 15, III, h);

9.3.4.1.6. o modelo de pagamento é vinculado a resultados, obedecendo ao princípio constitucional da eficiência (e também ao previsto no Decreto 2.271/1997, art. 3º, § 1º, e na IN – SLTI 4/2010, art. 15, §§ 2º e 3º);

9.3.4.1.7. a justificativa dos preços contratados é adequadamente fundamentada em arrazoada pesquisa de mercado, de acordo com o determinado na Lei 8.666/1993, art. 26, III, inclusive com a análise da planilha de composição de custos dos serviços, necessária segundo a Lei 8.666/1993, art. 7º, § 2º, II;

9.3.4.2. caso a análise realizada de acordo com orientação acima indique desconformidade, elaborem plano de ação para providenciar as adequações contratuais necessárias, que deverão ser realizadas no prazo de 180 dias;

9.3.4.3. mantenham o resultado da análise de conformidade empreendida em documento formalizado, à disposição dos controles externo e interno;

9.3.4.4. informem seu órgão de assessoramento jurídico e sua unidade de auditoria interna da análise que está sendo empreendida e do resultado obtido;

9.3.5. em atenção ao Decreto 7.579/2011, art. 4º, V, oriente os órgãos e entidades sob sua jurisdição que (subitem III.3):

9.3.5.1. mesmo que a execução de seus serviços de tecnologia da informação seja transferida mediante contrato ou outro acordo a outra organização pública, como as empresas públicas prestadoras de serviços de tecnologia da informação, as atividades de gestão (planejamento, coordenação, supervisão e controle) de TI devem ser acometidas a pessoas integrantes do quadro permanente, ou, excepcionalmente, a detentores de cargo em comissão, da organização contratante, não podendo ser delegadas a pessoas direta ou indiretamente ligadas à contratada;

9.3.5.2. a contratação de empresas públicas prestadoras de serviços de tecnologia da informação não afasta a necessidade de a organização contratante manter estrutura de governança de TI própria, que direcione e controle a gestão desses contratos bem como a gestão de todos os processos de TI da organização;

9.4. recomendar, com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso III, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que:

9.4.1. em atenção ao Decreto 5.707/2006, art. 5º, § 2º, c/c o art. 1º, III, discipline a forma de acesso às funções de liderança nos setores de Tecnologia da Informação, considerando as competências multidisciplinares necessárias para estas funções, que incluem, mas não se limitam a conhecimentos em TI (subitem II.3).

9.5. recomendar, com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso III, à Secretaria de Orçamento Federal (SOF/MP) que:

9.5.1. implante controles para mitigar os riscos de ocorrência de propostas orçamentárias que indevidamente não tenham previsão de despesas com tecnologia da informação (subitem II.4);

9.5.2 com base no disposto na Lei 10.180/2001, art. 8º, II, c/c Decreto 7.063/2010, art. 17, II, normatize a obrigatoriedade de que todos os entes sob sua jurisdição estabeleçam processo de trabalho formal para elaboração e acompanhamento da execução do orçamento, contemplando, pelo menos, a obrigatoriedade de que (subitem II.4):

9.5.2.1. a solicitação do orçamento de TI seja feita com base nas estimativas de custos das atividades que pretendam executar, alinhadas aos objetivos do negócio da organização;

9.5.2.2. haja acompanhamento, ao longo do exercício financeiro, dos gastos efetuados especificamente com TI.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48464078.

9.6. determinar, com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso II, à Secretaria de Orçamento Federal (SOF/MP) que, em atenção ao Decreto-Lei 200/1967, art. 75, encaminhe, à Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação do Tribunal de Contas da União (Sefti/TCU):

9.6.1. no prazo de quinze dias após o envio do projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias ao Congresso Nacional, as medidas adotadas para permitir a identificação clara, objetiva e transparente da previsão dos gastos em TI no Orçamento Geral da União ou, alternativamente, normatize o processo de trabalho para obtenção de ditas informações, valendo-se da competência prevista no Decreto 7.063/2010, art. 17, II (subitem II.4);

9.6.2. no prazo de quinze dias após o envio do Projeto da Lei Orçamentária Anual (PLOA) ao Congresso Nacional, relação da previsão das despesas com TI que constam do PLOA, em meio magnético, na forma de banco de dados editável ou planilha eletrônica, no maior detalhamento possível, preferencialmente no formato encaminhado por meio do Ofício 06/SECAD/SOF/MP, de 25/2/2010, ou, alternativamente, disponibilize funcionalidade nos seus sistemas informatizados para que a Sefti/TCU possa acessar os dados requeridos para o atendimento da determinação (subitem II.4);

9.6.3. no prazo de quinze dias após a publicação da Lei Orçamentária Anual (LOA), relação da previsão das despesas com TI que constam da LOA, em meio magnético, na forma de banco de dados editável ou planilha eletrônica, no maior detalhamento possível, preferencialmente no formato encaminhado por meio do Ofício 06/SECAD/SOF/MP, de 25/2/2010, ou, alternativamente, disponibilize funcionalidade nos seus sistemas informatizados para que a Sefti/TCU possa acessar os dados requeridos para o atendimento da determinação (subitem II.4).

9.7. determinar, com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso II, à Departamento de Coordenação e Governança das Estatais (Dest/MP) que:
em atenção ao Decreto-Lei 200/1967, art. 75, encaminhe, à Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação do Tribunal de Contas da União (Sefti/TCU):

9.7.1. no prazo de quinze dias após o envio do Projeto da Lei Orçamentária Anual (PLOA) ao Congresso Nacional, relação da previsão das despesas com TI que constam do PLOA, em meio magnético, na forma de banco de dados editável ou planilha eletrônica, no maior detalhamento possível, preferencialmente no formato encaminhado por meio do Ofício 163/2010/MP/SE/DEST, de 23/2/2010, ou, alternativamente, disponibilize funcionalidade nos seus sistemas informatizados para que a Sefti/TCU possa acessar os dados requeridos para o atendimento da determinação (subitem II.4);

9.7.2. no prazo de quinze dias após a publicação da Lei Orçamentária Anual (LOA), relação da previsão das despesas com TI que constam da LOA, em meio magnético, na forma de banco de dados editável ou planilha eletrônica, no maior detalhamento possível, preferencialmente no formato encaminhado por meio do Ofício 163/2010/MP/SE/DEST, de 23/2/2010, ou, alternativamente, disponibilize funcionalidade nos seus sistemas informatizados para que a Sefti/TCU possa acessar os dados requeridos para o atendimento da determinação (subitem II.4);

9.7.3. em atenção ao disposto no Decreto 7.063/2010, art. 6º, inciso XII, oriente as entidades sob sua jurisdição para que (subitem III.1):

9.7.3.1. ao realizarem licitação com finalidade de criar ata de registro de preços atentem que:

9.7.3.1.1. devem fundamentar formalmente a criação de ata de registro de preços, e.g., por um dos incisos do art. 2º do Decreto 3.931/2001 (Acórdão 2.401/2006-TCU-Plenário);

9.7.3.1.2. devem praticar todos os atos descritos no Decreto 3.931/2001, art. 3º, § 2º, em especial o previsto no seu inciso I, que consiste em "convidar mediante correspondência eletrônica ou outro meio eficaz, os órgãos e entidades para participarem do registro de preços";

9.7.3.1.3. o planejamento da contratação é obrigatório, sendo obrigatória a realização dos devidos estudos técnicos preliminares (Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX);

9.7.3.1.4. a fixação, no termo de convocação, de quantitativos (máximos) a serem contratados por meio dos contratos derivados da ata de registro de preços, previstos no Decreto



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48464078.

3.931/2001, art. 9º, inciso II, é obrigação e não faculdade do gestor (Acórdão 991/2009-TCU-Plenário, Acórdão 1.100/2007-TCU-Plenário e Acórdão 4.411/2010-TCU-2ª Câmara);

9.7.3.1.5. em atenção ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório (Lei 8.666/1993, art. 3º, **caput**), devem gerenciar a ata de forma que a soma dos quantitativos contratados em todos os contratos derivados da ata não supere o quantitativo máximo previsto no edital;

9.7.3.2. quando realizarem adesão à ata de registro de preços atentem que:

9.7.3.2.1. o planejamento da contratação é obrigatório, sendo obrigatória a realização dos devidos estudos técnicos preliminares (Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX);

9.7.3.2.2. devem demonstrar formalmente a vantajosidade da adesão, nos termos do Decreto 3.931/2001, art. 8º;

9.7.3.2.3. as regras e condições estabelecidas no certame que originou a ata de registro de preços devem ser conformes as necessidades e condições determinadas na etapa de planejamento da contratação (Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea d, c/c o art. 3º, § 1º, inciso I, e Lei 10.520/2002, art. 3º, inciso II);

9.7.4. em atenção ao disposto no Decreto 7.063/2010, art. 6º, inciso XII, oriente as entidades sob sua jurisdição para que, caso possuam contratos com empresas públicas prestadoras de serviços de TI (subitem III.3):

9.7.4.1. analisem a conformidade dos termos do contrato e do projeto básico e verifiquem se:

9.7.4.1.1. foi realizado o adequado planejamento da contratação, consistindo na execução do processo de planejamento previsto na IN – SLTI/MP 4/2010 se for integrante do Sisp (IN – SLTI/MP 4/2010, art. 18, inciso II) ou, caso não o seja, se foram realizados os devidos estudos técnicos preliminares (Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX);

9.7.4.1.2. as especificações do objeto são precisas e suficientes, em conformidade com a Lei 8.666/1993, art. 6º, IX;

9.7.4.1.3. os critérios de mensuração dos serviços são precisos e suficientes, de acordo com o determinado na Lei 8.666/1993, art. 6º, IX, e (também necessários de acordo com a IN – SLTI 4/2010, art. 14, II, a);

9.7.4.1.4. a metodologia de avaliação da adequação dos produtos é precisa e suficiente, de acordo com o determinado na Lei 8.666/1993, art. 6º, IX, e (também necessária de acordo com a IN – SLTI 4/2010, art. 14, II, c);

9.7.4.1.5. as cláusulas de penalidades contidas na Lei 8.666/1993, art. 87, de acordo com o determinado na Lei 8.666/1993, art. 55, VII e VIII, são detalhadas e atendem aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e prudência (e também o previsto na IN – SLTI 4/2010, art. 15, III, h);

9.7.4.1.6. o modelo de pagamento é vinculado a resultados, obedecendo ao princípio constitucional da eficiência (e também ao previsto no Decreto 2.271/1997, art. 3º, § 1º, e na IN – SLTI 4/2010, art. 15, §§ 2º e 3º);

9.7.4.1.7. a justificativa dos preços contratados é adequadamente fundamentada em arrazoada pesquisa de mercado, de acordo com o determinado na Lei 8.666/1993, art. 26, III, inclusive com a análise da planilha de composição de custos dos serviços, necessária segundo a Lei 8.666/1993, art. 7º, § 2º, II;

9.7.4.2. caso a análise realizada de acordo com orientação acima indique desconformidade, elaborem plano de ação para providenciar as adequações contratuais necessárias, que deverão ser realizadas no prazo de 180 dias;

9.7.4.3. mantenham o resultado da análise de conformidade empreendida em documento formalizado, à disposição dos controles externo e interno;

9.7.4.4. informem seu órgão de assessoramento jurídico e sua unidade de auditoria interna da análise que está sendo empreendida e do resultado obtido;

9.7.5. em atenção ao disposto no Decreto 7.063/2010, art. 6º, inciso XII, oriente as entidades sob sua jurisdição que (subitem III.3):



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48464078.

9.7.5.1. mesmo que a execução de seus serviços de tecnologia da informação seja transferida mediante contrato ou outro acordo a outra organização pública, como as empresas públicas prestadoras de serviços de tecnologia da informação, as atividades de gestão (planejamento, coordenação, supervisão e controle) de TI devem ser acometidas a pessoas integrantes do quadro permanente, ou, excepcionalmente, a detentores de cargo em comissão, da organização contratante, não podendo ser delegadas a pessoas direta ou indiretamente ligadas à contratada;

9.7.5.2. a contratação de empresas públicas prestadoras de serviços de tecnologia da informação não afasta a necessidade de a organização contratante manter estrutura de governança de TI própria, que direcione e controle a gestão desses contratos bem como a gestão de todos os processos de TI da organização.

9.8. Recomendar, com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso III, ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da república (GSI/PR) que:

9.8.1. em atenção à Lei 10.168/2003, art. 6º, IV, articule-se com as escolas de governo, notadamente à Enap, a fim de ampliar a oferta de ações de capacitação em segurança da informação para os entes sob sua jurisdição (subitem II.8);

9.8.2. em atenção a Lei 10.168/2003, art. 6º, IV, oriente os órgãos e entidades sob sua jurisdição que a implantação dos controles gerais de segurança da informação positivados nas normas do GSI/PR não é faculdade, mas obrigação da alta administração, e sua não implantação sem justificativa é passível da sanção prevista na Lei 8.443/1992, art. 58, II (subitem II.8);

9.8.3. reveja a Norma Complementar 4/IN01/DSIC/GSIPR, uma vez que aborda o tema gestão de riscos considerando apenas ativo de informação e não ativo em sentido amplo, como o faz a NBR ISO/IEC 27.002 no item 7.1.1 (subitem II.8).

9.9. Recomendar, com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso III, ao Comitê Gestor da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal que, em atenção ao Decreto 5.707/2006, art. 7º, II e IV:

9.9.1. oriente os órgãos e entidades sob sua jurisdição sobre a obrigatoriedade de aprovar o plano anual de capacitação, nos termos do Decreto 5.707/2006, arts. 5º e 2º, c/c Portaria MP 208/2006, art. 2º, I, e art. 4º (subitem II.9);

9.9.2. estabeleça, após consulta à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, um programa de capacitação em governança e em gestão de tecnologia da informação (subitem II.9).

9.10. Recomendar, com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso III, à Controladoria-Geral da União (CGU/PR) que:

9.10.1. considere os temas governança de TI, riscos de TI e controles de TI na seleção dos objetos a auditar, consoante o previsto nas boas práticas internacionais para que a atividade de auditoria interna seja mais efetiva (e.g., IPPF 2110.A2, 2120.A1 e 2130.A1; subitem II.11).

9.10.2. oriente as unidades de auditoria interna sob sua orientação normativa a considerar os temas governança de TI, riscos de TI e controles de TI na seleção dos objetos a auditar, consoante o previsto nas boas práticas internacionais para que a atividade de auditoria interna seja mais efetiva (e.g., IPPF 2110.A2, 2120.A1 e 2130.A1; subitem II.11).

9.11. recomendar, com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso III, à Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União (CGPAR) que:

9.11.1. normatize a obrigatoriedade de que os entes sob sua jurisdição estabeleçam comitês de TI, observando as boas práticas sobre o tema, a exemplo do Cobit 4.1, PO4.2 – comitê estratégico de TI e PO4.3 – comitê diretor de TI (subitem II.3);

9.11.2. oriente os órgãos e entidades sob sua jurisdição a realizar avaliação quantitativa e qualitativa do pessoal do setor de TI, de forma a delimitar as necessidades de recursos humanos necessárias para que estes setores realizem a gestão das atividades de TI da organização (subitem II.3);

9.11.3. discipline a forma de acesso às funções de liderança nos setores de Tecnologia da Informação, considerando as competências multidisciplinares necessárias para estas funções, que incluem, mas não se limitam a conhecimentos em TI (subitem II.3);

160 7

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48464078.

9.11.4. elabore um modelo de processo de **software** para a os entes sob sua jurisdição, observando as boas práticas sobre o tema (e.g., NBR ISO/IEC 12.207 e 15.504, MPS.BR, CMMI; subitem II.5);

9.11.5. estabeleça a obrigatoriedade de que os entes sob sua jurisdição formalizem um processo de **software** para si, observando as boas práticas sobre o tema (e.g., NBR ISO/IEC 12.207 e 15.504, MPS.BR, CMMI; subitem II.5);

9.11.6. elabore um modelo de estrutura de gerenciamento de projetos para os entes sob sua jurisdição, observando as boas práticas sobre o tema (e.g., PMBoK; subitem II.6);

9.11.7. estabeleça a obrigatoriedade de que os entes sob sua jurisdição formalizem um processo de gerenciamento de projetos para si, observando as boas práticas sobre o tema (e.g., PMBoK; subitem II.6);

9.11.8. estabeleça a obrigatoriedade de que os entes sob sua jurisdição formalizem processos de gestão de serviços para si, incluindo, pelo menos, gestão de configuração, gestão de incidentes e gestão de mudança, observando as boas práticas sobre o tema (e.g., NBR ISO/IEC 20.000, Itil; subitem II.7);

9.11.9. estabeleça a obrigatoriedade de que as entidades sob sua jurisdição aprovem um plano anual de capacitação (subitem II.9);

9.11.10. estabeleça a obrigatoriedade de que as entidades sob sua jurisdição estabeleçam um processo formal para a contratação e gestão de soluções de tecnologia da informação (subitem II.10);

9.11.11. oriente as entidades sob sua jurisdição que o processo a ser formalizado em atenção ao item anterior deve ser elaborado a partir das diretrizes expostas no Acórdão 786/2006-TCU-Plenário, que também estão contidas no modelo implementado pela IN – SLTI/MP 4/2010 (subitem II.10);

9.11.12. em atenção ao Decreto-Lei 200/1967, art. 6º, V, estabeleça, normativamente para todos os entes sob sua jurisdição, a obrigatoriedade de a alta administração implantar uma estrutura de controles internos mediante a definição de atividades de controle em todos os níveis da organização para mitigar os riscos de suas atividades, pelo menos nos seguintes processos (subitem II.11):

9.11.12. 1. planejamento estratégico institucional;

9.11.12.2. planejamento estratégico de TI;

9.11.12.3. funcionamento dos comitês de TI;

9.11.12.4. processo orçamentário de TI;

9.11.12. 5. processo de **software**;

9.11.12.6. gerenciamento de projetos;

9.11.12.7. gerenciamento de serviços de TI;

9.11.12. 8. segurança da informação;

9.11.12. 9. gestão de pessoal de TI;

9.11.12.10.contratação e gestão de soluções de TI;

9.11.12.11. monitoração do desempenho da TI organizacional.

9.12. Determinar, com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso II, à Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União (CGPAR) que, em atenção ao previsto no Decreto 6.021/2007, art. 3º, I, b, oriente os entes sob sua jurisdição sobre necessidade de vincular seus contratos de serviços de desenvolvimento ou manutenção de **software** a um processo de **software**, pois, sem essa vinculação, o objeto do contrato não estará precisamente definido, em desconformidade com o disposto na Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX (subitem II.5).

9.13. Recomendar, com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso III, ao Conselho Nacional da Justiça (CNJ) que:

9.13.1. oriente os órgãos e entidades sob sua jurisdição a realizar avaliação quantitativa e qualitativa do pessoal do setor de TI, de forma a delimitar as necessidades de recursos humanos necessárias para que estes setores realizem a gestão das atividades de TI da organização (subitem II.3);



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48464078.

9.13.2. discipline a forma de acesso às funções de liderança nos setores de Tecnologia da Informação, considerando as competências multidisciplinares necessárias para estas funções, que incluem, mas não se limitam a conhecimentos em TI (subitem II.3);

9.13.3. elabore um modelo de processo de **software** para a os entes sob sua jurisdição, observando as boas práticas sobre o tema (e.g., NBR ISO/IEC 12.207 e 15.504, MPS.BR, CMMI; subitem II.5);

9.13.4. estabeleça a obrigatoriedade de que os entes sob sua jurisdição formalizem um processo de **software** para si, observando as boas práticas sobre o tema (e.g., NBR ISO/IEC 12.207 e 15.504, MPS.BR, CMMI; subitem II.5);

9.13.5. elabore um modelo de estrutura de gerenciamento de projetos para os entes sob sua jurisdição, observando as boas práticas sobre o tema (e.g., PMBoK; subitem II.6);

9.13.6. estabeleça a obrigatoriedade de que os entes sob sua jurisdição formalizem um processo de gerenciamento de projetos para si, observando as boas práticas sobre o tema (e.g., PMBoK; subitem II.6);

9.13.7. elabore um modelo de processo de gestão de serviços para os entes sob sua jurisdição que inclua, pelo menos, gestão de configuração, gestão de incidentes e gestão de mudança, observando as boas práticas sobre o tema (e.g., NBR ISO/IEC 20.000, Itil; subitem II.7);

9.13.8. estabeleça a obrigatoriedade de que os entes sob sua jurisdição formalizem processos de gestão de serviços para si, incluindo, pelo menos, gestão de configuração, gestão de incidentes e gestão de mudança, observando as boas práticas sobre o tema (e.g., NBR ISO/IEC 20.000, Itil; subitem II.7);

9.13.9. crie procedimentos para orientar os entes sob sua jurisdição na implementação dos seguintes controles (subitem II.8):

9.13.9.1. nomeação de responsável pela segurança da informação na organização, à semelhança das orientações contidas na NBR ISO/IEC 27.002, item 6.1.3 – Atribuição de responsabilidade para segurança da informação;

9.13.9.2. criação de comitê para coordenar os assuntos de segurança da informação, à semelhança das orientações contidas na NBR ISO/IEC 27.002, item 6.1.2 – Coordenação de segurança da informação;

9.13.9.3. processo de gestão de riscos de segurança da informação, à semelhança das orientações contidas na NBR ISO/IEC 27005 – Gestão de riscos de segurança da informação;

9.13.9.4. estabelecimento de política de segurança da informação, à semelhança das orientações contidas na NBR ISO/IEC 27.002, item 5.1 – Política de segurança da informação;

9.13.9.5. processo de elaboração de inventário de ativos, à semelhança das orientações contidas na NBR ISO/IEC 27.002, item 7.1 – Inventário de ativos;

9.13.9.6. processo de classificação da informação, à semelhança das orientações contidas na NBR ISO/IEC 27.002, item 7.2 – Classificação da informação, processo necessário segundo o Decreto 4.553/2002, art. 6º, § 2º, inciso II, e art. 67;

9.13.10. oriente os órgãos e entidades sob sua jurisdição sobre a obrigatoriedade de aprovar o plano anual de capacitação, nos termos da Resolução – CNJ 90/2009, art. 3º (subitem II.9);

9.13.11. estabeleça um programa de capacitação em governança e em gestão de tecnologia da informação (subitem II.9);

9.13.12. a partir das diretrizes expostas no Acórdão 786/2006-TCU-Plenário, elabore um modelo de processo para contratação e gestão de soluções de tecnologia da informação para o Poder Judiciário ou, alternativamente, adote o modelo contido na IN – SLTI/MP 4/2010 (subitem II.10);

9.13.13. promova a implementação do modelo elaborado em atenção ao item anterior nos órgãos e entidades sob sua jurisdição mediante orientação normativa (subitem II.10);

9.13.14. em atenção ao Decreto-Lei 200/1967, art. 6º, V, estabeleça, normativamente para todos os entes sob sua jurisdição, a obrigatoriedade de a alta administração implantar uma estrutura de controles internos mediante a definição de atividades de controle em todos os níveis da organização para mitigar os riscos de suas atividades, pelo menos nos seguintes processos (subitem II.11):



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48464078.

9.13.14.1. planejamento estratégico institucional;
9.13.14.2. planejamento estratégico de TI;
9.13.14. 3. funcionamento dos comitês de TI;
9.13.14.4. processo orçamentário de TI;
9.13.14. 5. processo de **software**;
9.13.14.6. gerenciamento de projetos;
9.13.14. 7. gerenciamento de serviços de TI;
9.13.14.8. segurança da informação;
9.13.14.9. gestão de pessoal de TI;
9.13.14. 10. contratação e gestão de soluções de TI;
9.13.14.11. monitoração do desempenho da TI organizacional;

9.13.15. oriente as unidades de auditoria interna sob sua orientação normativa a considerar os temas governança de TI, riscos de TI e controles de TI na seleção dos objetos a auditar, consoante o previsto nas boas práticas internacionais para que a atividade de auditoria interna seja mais efetiva (e.g., IPPF 2110.A2, 2120.A1 e 2130.A1; subitem II.11);

9.13.16. em atenção à Constituição Federal, art. 74, c/c o art. 103-B, § 4º, I, estabeleça sistema de controle interno integrado para todo o Poder Judiciário (subitem II.11).

9.14. determinar, com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso II, ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) que:

9.14.1. em atenção ao previsto na Constituição Federal, art. 103-B, § 4º, II, oriente os entes sob sua jurisdição sobre necessidade de vincular seus contratos de serviços de desenvolvimento ou manutenção de **software** a um processo de **software**, pois, sem esta vinculação, o objeto do contrato não estará precisamente definido, em desconformidade com o disposto na Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX (subitem II.5);

9.14.2. em atenção ao previsto na Constituição Federal, art. 103-B, § 4º, II, oriente os órgãos e entidades sob sua jurisdição para que (subitem III.1):

9.14.2.1. ao realizarem licitação com finalidade de criar ata de registro de preços atentem que:

9.14.2.1.1. devem fundamentar formalmente a criação de ata de registro de preços, e.g., por um dos incisos do art. 2º do Decreto 3.931/2001 (Acórdão 2.401/2006-TCU-Plenário);

9.14.2.1.2. devem praticar todos os atos descritos no Decreto 3.931/2001, art. 3º, § 2º, em especial o previsto no seu inciso I, que consiste em "convidar mediante correspondência eletrônica ou outro meio eficaz, os órgãos e entidades para participarem do registro de preços";

9.14.2.1.3. o planejamento da contratação é obrigatório, sendo obrigatória a realização dos devidos estudos técnicos preliminares (Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX);

9.14.2.1.4. a fixação, no termo de convocação, de quantitativos (máximos) a serem contratados por meio dos contratos derivados da ata de registro de preços, previstos no Decreto 3.931/2001, art. 9º, inciso II, é obrigação e não faculdade do gestor (Acórdão 991/2009-TCU-Plenário, Acórdão 1.100/2007-TCU-Plenário e Acórdão 4.411/2010-TCU-2ª Câmara)

9.14.2.1.5. em atenção ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório (Lei 8.666/1993, art. 3º, caput), devem gerenciar a ata de forma que a soma dos quantitativos contratados em todos os contratos derivados da ata não supere o quantitativo máximo previsto no edital;

9.14.3. quando realizarem adesão à ata de registro de preços atentem que:

9.14.3.1. o planejamento da contratação é obrigatório, sendo obrigatória a realização dos devidos estudos técnicos preliminares (Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX);

9.14.3.2. devem demonstrar formalmentea vantajosidade da adesão, nos termos do Decreto 3.931/2001, art. 8º;

9.14.3.3. as regras e condições estabelecidas no certame que originou a ata de registro de preços devem ser conformes as necessidades e condições determinadas na etapa de planejamento da contratação (Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea d, c/c o art. 3º, § 1º, inciso I, e Lei 10.520/2002, art. 3º, inciso II);



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48464078.

9.14.4. em atenção ao previsto na Constituição Federal, art. 103-B, § 4º, II, oriente os órgãos e entidades sob sua jurisdição para que, caso possuam contratos com empresas públicas prestadoras de serviços de TI (subitem III.3):

9.14.4.1. analisem a conformidade dos termos do contrato e do projeto básico e verifiquem se:

9.14.4.1.1. foi realizado o adequado planejamento da contratação, consistindo na execução do processo de planejamento previsto na IN – SLTI/MP 4/2010 se for integrante do Sisp (IN – SLTI/MP 4/2010, art. 18, inciso II) ou, caso não o seja, se foram realizados os devidos estudos técnicos preliminares (Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX);

9.14.4.1. 2. as especificações do objeto são precisas e suficientes, em conformidade com a Lei 8.666/1993, art. 6º, IX;

9.14.4.1.3. os critérios de mensuração dos serviços são precisos e suficientes, de acordo com o determinado na Lei 8.666/1993, art. 6º, IX, e (também necessários de acordo com a IN – SLTI 4/2010, art. 14, II, a);

9.14.4.1.4. a metodologia de avaliação da adequação dos produtos é precisa e suficiente, de acordo com o determinado na Lei 8.666/1993, art. 6º, IX, e (também necessária de acordo com a IN – SLTI 4/2010, art. 14, II, c);

9.14.4.1.5. as cláusulas de penalidades contidas na Lei 8.666/1993, art. 87, de acordo com o determinado na Lei 8.666/1993, art. 55, VII e VIII, são detalhadas e atendem aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e prudência (e também o previsto na IN – SLTI 4/2010, art. 15, III, h);

9.14.4.1.6. o modelo de pagamento é vinculado a resultados, obedecendo ao princípio constitucional da eficiência (e também ao previsto no Decreto 2.271/1997, art. 3º, § 1º, e na IN – SLTI 4/2010, art. 15, §§ 2º e 3º);

9.14.4.1.7. a justificativa dos preços contratados é adequadamente fundamentada em arrazoada pesquisa de mercado, de acordo com o determinado na Lei 8.666/1993, art. 26, III, inclusive com a análise da planilha de composição de custos dos serviços, necessária segundo a Lei 8.666/1993, art. 7º, § 2º, II;

9.14.4.2. caso a análise realizada de acordo com orientação acima indique desconformidade, elaborem plano de ação para providenciar as adequações contratuais necessárias, que deverão ser realizadas no prazo de 180 dias;

9.14.4.3. mantenham o resultado da análise de conformidade empreendida em documento formalizado, à disposição dos controles externo e interno;

9.14.4.4. informem seu órgão de assessoramento jurídico e sua unidade de auditoria interna da análise que está sendo empreendida e do resultado obtido;

9.14.5. em atenção ao previsto na Constituição Federal, art. 103-B, § 4º, II, oriente os órgãos e entidades sob sua jurisdição que (subitem III.3):

9.14.5.1. mesmo que a execução de seus serviços de tecnologia da informação seja transferida mediante contrato ou outro acordo a outra organização pública, como as empresas públicas prestadoras de serviços de tecnologia da informação, as atividades de gestão (planejamento, coordenação, supervisão e controle) de TI devem ser acometidas a pessoas integrantes do quadro permanente, ou, excepcionalmente, a detentores de cargo em comissão, da organização contratante, não podendo ser delegadas a pessoas direta ou indiretamente ligadas à contratada;

9.14.5.2. a contratação de empresas públicas prestadoras de serviços de tecnologia da informação não afasta a necessidade de a organização contratante manter estrutura de governança de TI própria, que direcione e controle a gestão desses contratos bem como a gestão de todos os processos de TI da organização;

9.15. recomendar, com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso III, ao Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) que:

9.15.1. em atenção ao Decreto-Lei 200/1967, art. 6º, inciso I, e art. 7º, normatize a obrigatoriedade de que todos os entes sob sua jurisdição estabeleçam processo de planejamento



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48464078.

estratégico institucional, observando as boas práticas sobre o tema, a exemplo do critério de avaliação 2 do Gespública, contemplando, pelo menos (subitem II.1):

9.15.1.1. elaboração, com participação de representantes dos diversos setores da organização, de um documento que materialize o plano estratégico institucional de longo prazo, contemplando, pelo menos, objetivos, indicadores e metas para a organização;

9.15.1.2. aprovação, pela mais alta autoridade da organização, do plano estratégico institucional;

9.15.1.3. desdobramento do plano estratégico pelas unidades executoras;

9.15.1.4.divulgação do plano estratégico institucional para conhecimento dos cidadãos brasileiros, exceto nos aspectos formalmente declarados sigilosos ou restritos;

9.15.1.5. acompanhamento periódico do alcance das metas estabelecidas, para correção de desvios;

9.15.1.6. divulgação interna e externa do alcance das metas, ou dos motivos de não as ter alcançado;

9.15.2. em atenção ao Decreto-Lei 200/1967, art. 6º, inciso I, e art. 7º, normatize a obrigatoriedade de que todos os entes sob sua jurisdição estabeleçam processo de planejamento estratégico de TI, observando as boas práticas sobre o tema, a exemplo do processo "PO1 – Planejamento Estratégico de TI" do Cobit 4.1, contemplando, pelo menos (subitem II.2):

9.15.2.1. elaboração, com participação de representantes dos diversos setores da organização, de um documento que materialize o plano estratégico de TI, contemplando, pelo menos:

9.15.2.1.1. objetivos, indicadores e metas para a TI organizacional, sendo que os objetivos devem estar explicitamente alinhados aos objetivos de negócio constantes do plano estratégico institucional;

9.15.2.1.2. alocação de recursos (financeiros, humanos, materiais etc);

9.15.2.1.3. estratégia de terceirização;

9.15.2.2. aprovação, pela mais alta autoridade da organização, do plano estratégico de TI;

9.15.2.3. desdobramento do plano estratégico de TI pelas unidades executoras;

9.15.2.4. divulgação do plano estratégico de TI para conhecimento dos cidadãos brasileiros, exceto nos aspectos formalmente declarados sigilosos ou restritos;

9.15.2.5. acompanhamento periódico do alcance das metas estabelecidas, para correção de desvios;

9.15.2.6. divulgação interna e externa do alcance das metas, ou os motivos de não as ter alcançado;

9.15.3. normatize a obrigatoriedade de que os entes sob sua jurisdição estabeleçam comitês de TI, observando as boas práticas sobre o tema, a exemplo do Cobit 4.1, PO4.2 – comitê estratégico de TI e PO4.3 – comitê diretor de TI (subitem II.3);

9.15.4. oriente os órgãos e entidades sob sua jurisdição a realizarem avaliação quantitativa e qualitativa do pessoal do setor de TI, de forma a delimitar as necessidades de recursos humanos necessárias para que estes setores realizem a gestão das atividades de TI da organização (subitem II.3);

9.15.5. discipline a forma de acesso às funções de liderança nos setores de Tecnologia da Informação, considerando as competências multidisciplinares necessárias para estas funções, que incluem, mas não se limitam a conhecimentos em TI (subitem II.3);

9.15.6. elabore um modelo de processo de **software** para os entes sob sua jurisdição, observando as boas práticas sobre o tema (e.g., NBR ISO/IEC 12.207 e 15.504, MPS.BR, CMMI; subitem II.5);

9.15.7. estabeleça a obrigatoriedade de que os entes sob sua jurisdição formalizem um processo de **software** para si, observando as boas práticas sobre o tema (e.g., NBR ISO/IEC 12.207 e 15.504, MPS.BR, CMMI; subitem II.5;

9.15.8. elabore um modelo de estrutura de gerenciamento de projetos para os entes sob sua jurisdição, observando as boas práticas sobre o tema (e.g., PMBoK; subitem II.6);



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48464078.

9.15.9. estabeleça a obrigatoriedade de que os entes sob sua jurisdição formalizem um processo de gerenciamento de projetos para si, observando as boas práticas sobre o tema (e.g., PMBoK; subitem II.6);

9.15.10. elabore um modelo de processo de gestão de serviços para os entes sob sua jurisdição que inclua, pelo menos, gestão de configuração, gestão de incidentes e gestão de mudança, observando as boas práticas sobre o tema (e.g., NBR ISO/IEC 20.000, Itil; subitem II.7);

9.15.11. estabeleça a obrigatoriedade de que os entes sob sua jurisdição formalizem processos de gestão de serviços para si, incluindo, pelo menos, gestão de configuração, gestão de incidentes e gestão de mudança, observando as boas práticas sobre o tema (e.g., NBR ISO/IEC 20.000, Itil; subitem II.7);

9.15.12. estabeleça a obrigatoriedade de que os entes sob sua jurisdição implementem os seguintes controles gerais de TI relativos à segurança da informação (subitem II.8):

9.15.12.1. nomeação de responsável pela segurança da informação na organização, à semelhança das orientações contidas na NBR ISO/IEC 27.002, item 6.1.3 – Atribuição de responsabilidade para segurança da informação;

9.15.12.2. criação de comitê para coordenar os assuntos de segurança da informação, à semelhança das orientações contidas na NBR ISO/IEC 27.002, item 6.1.2 – Coordenação de segurança da informação;

9.15.12.3. processo de gestão de riscos de segurança da informação, à semelhança das orientações contidas na NBR ISO/IEC 27005 – Gestão de riscos de segurança da informação;

9.15.12.4. estabelecimento de política de segurança da informação, à semelhança das orientações contidas na NBR ISO/IEC 27.002, item 5.1 – Política de segurança da informação;

9.15.12.5. processo de elaboração de inventário de ativos, à semelhança das orientações contidas na NBR ISO/IEC 27.002, item 7.1 – Inventário de ativos;

9.15.12.6. processo de classificação da informação, à semelhança das orientações contidas na NBR ISO/IEC 27.002, item 7.2 – Classificação da informação, processo necessário segundo o Decreto 4.553/2002, art. 6º, § 2º, inciso II e art. 67;

9.15.13. crie procedimentos para orientar os entes sob sua jurisdição na implementação dos controles listados no item acima (subitem II.8);

9.15.14. estabeleça a obrigatoriedade de que os órgãos e entidades sob sua jurisdição aprovem um plano anual de capacitação (subitem II.9);

9.15.15. estabeleça um programa de capacitação em governança e em gestão de tecnologia da informação (subitem II.9);

9.15.16. a partir das diretrizes expostas no Acórdão 786/2006-TCU-Plenário, elabore um modelo de processo para contratação e gestão de soluções de tecnologia da informação para o Ministério Público ou, alternativamente, adote o modelo contido na IN – SLTI/MP 4/2010 (subitem II.10);

9.15.17. promova a implementação do modelo elaborado em atenção ao item anterior nos órgãos e entidades sob sua jurisdição mediante orientação normativa (subitem II.10);

9.15.18. em atenção ao Decreto-Lei 200/1967, art. 6º, V, estabeleça, normativamente para todos os entes sob sua jurisdição, a obrigatoriedade de a alta administração implantar uma estrutura de controles internos mediante a definição de atividades de controle em todos os níveis da organização para mitigar os riscos de suas atividades, pelo menos, nos seguintes processos (subitem II.11):

9.15.18.1. planejamento estratégico institucionalinstitucional;

9.15.18.2. planejamento estratégico de TI;

9.15.18.3. funcionamento dos comitês de TI;

9.15.18.4. processo orçamentário de TI;

9.15.18.5. processo de **software**;

9.15.18.6. gerenciamento de projetos;

9.15.18.7. gerenciamento de serviços de TI;

9.15.18.8. segurança da informação;

9.15.18.9. gestão de pessoal de TI;



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48464078.

9.15.18. 10. contratação e gestão de soluções de TI;

9.15.18.11. monitoração do desempenho da TI organizacional.

9.15.19. oriente as unidades de auditoria interna sob sua orientação normativa a considerar os temas governança de TI, riscos de TI e controles de TI na seleção dos objetos a auditar, consoante o previsto nas boas práticas internacionais para que a atividade de auditoria interna seja mais efetiva (e.g., IPPF 2110.A2, 2120.A1 e 2130.A1; subitem II.11);

9.15.20. em atenção à Constituição Federal, art. 74, c/c o art. 103-B, § 4º, I, estabeleça sistema de controle interno integrado para todo o Ministério Público (subitem II.11).

9.16. determinar, com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso II, ao Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) que:

9.16.1. em atenção ao previsto na Constituição Federal, art. 130-A, § 2º, II, oriente os entes sob sua jurisdição sobre necessidade de vincular seus contratos de serviços de desenvolvimento ou manutenção de **software** a um processo de **software**, pois, sem esta vinculação, o objeto do contrato não estará precisamente definido, em desconformidade com o disposto na Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX (subitem II.5);

9.16.2. em atenção ao previsto na Constituição Federal, art. 130-A, § 2º, II, oriente os órgãos e entidades sob sua jurisdição para que (subitem III.1):

9.16.2.1. ao realizarem licitação com finalidade de criar ata de registro de preços atentem que:

9.16.2.1.1devem fundamentar formalmente a criação de ata de registro de preços, e.g., por um dos incisos do art. 2º do Decreto 3.931/2001 (Acórdão 2.401/2006-TCU-Plenário);

9.16.2.1.2. devem praticar todos os atos descritos no Decreto 3.931/2001, art. 3º, § 2º, em especial o previsto no seu inciso I, que consiste em "convidar mediante correspondência eletrônica ou outro meio eficaz, os órgãos e entidades para participarem do registro de preços";

9.16.2.1.3. o planejamento da contratação é obrigatório, sendo obrigatória a realização dos devidos estudos técnicos preliminares (Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX);

9.16.2.1.4. a fixação, no termo de convocação, de quantitativos (máximos) a serem contratados por meio dos contratos derivados da ata de registro de preços, previstos no Decreto 3.931/2001, art. 9º, inciso II, é obrigação e não faculdade do gestor (Acórdão 991/2009-TCU-Plenário, Acórdão 1.100/2007-TCU-Plenário e Acórdão 4.411/2010-TCU-2ª Câmara);

9.16.2.1.5. em atenção ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório (Lei 8.666/1993, art. 3º, caput), devem gerenciar a ata de forma que a soma dos quantitativos contratados em todos os contratos derivados da ata não supere o quantitativo máximo previsto no edital;

19.16. 2.2. quando realizarem adesão à ata de registro de preços atentem que:

19.16. 2.2.1.o planejamento da contratação é obrigatório, sendo obrigatória a realização dos devidos estudos técnicos preliminares (Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX);

19.16. 2.2.2. devem demonstrar formalmente aa vantajosidade da adesão, nos termos do Decreto 3.931/2001, art. 8º;

19.16. 2.2.3. as regras e condições estabelecidas no certame que originou a ata de registro de preços devem ser conformes as necessidades e condições determinadas na etapa de planejamento da contratação (Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea d, c/c o art. 3º, § 1º, inciso I, e Lei 10.520/2002, art. 3º, inciso II);

9.16.3. em atenção ao previsto na Constituição Federal, art. 130-A, § 2º, II, oriente os órgãos e entidades sob sua jurisdição para que, caso possuam contratos com empresas públicas prestadoras de serviços de TI (subitem III.3):

9.16.3.1. analisem a conformidade dos termos do contrato e do projeto básico e verifiquem se:

9.16.3.1.1. foi realizado o adequado planejamento da contratação, consistindo na execução do processo de planejamento previsto na IN – SLTI/MP 4/2010 se for integrante do Sisp (IN – SLTI/MP 4/2010, art. 18, inciso II) ou, caso não o seja, se foram realizados os devidos estudos técnicos preliminares (Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX);



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48464078.

9.16.3.1.2. as especificações do objeto são precisas e suficientes, em conformidade com a Lei 8.666/1993, art. 6º, IX;

9.16.3.1.3. os critérios de mensuração dos serviços são precisos e suficientes, de acordo com o determinado na Lei 8.666/1993, art. 6º, IX, e (também necessários de acordo com a IN – SLTI 4/2010, art. 14, II, a);

9.16.3.1.4. a metodologia de avaliação da adequação dos produtos é precisa e suficiente, de acordo com o determinado na Lei 8.666/1993, art. 6º, IX, e (também necessária de acordo com a IN – SLTI 4/2010, art. 14, II, c);

9.16.3.1.5 as cláusulas de penalidades contidas na Lei 8.666/1993, art. 87, de acordo com o determinado na Lei 8.666/1993, art. 55, VII e VIII, são detalhadas e atendem aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e prudência (e também o previsto na IN – SLTI 4/2010, art. 15, III, h);

9.16.3.1.6. o modelo de pagamento é vinculado a resultados, obedecendo ao princípio constitucional da eficiência (e também ao previsto no Decreto 2.271/1997, art. 3º, § 1º, e na IN – SLTI 4/2010, art. 15, §§ 2º e 3º);

9.16.3.1.7. a justificativa dos preços contratados é adequadamente fundamentada em arrazoada pesquisa de mercado, de acordo com o determinado na Lei 8.666/1993, art. 26, III, inclusive com a análise da planilha de composição de custos dos serviços, necessária segundo a Lei 8.666/1993, art. 7º, § 2º, II;

9.16.3.2. caso a análise realizada de acordo com orientação acima indique desconformidade, elaborem plano de ação para providenciar as adequações contratuais necessárias, que deverão ser realizadas no prazo de 180 dias;

9.16.3.3. mantenham o resultado da análise de conformidade empreendida em documento formalizado, à disposição dos controles externo e interno;

9.16.3.4. informem seu órgão de assessoramento jurídico e sua unidade de auditoria interna da análise que está sendo empreendida e do resultado obtido;

9.16.4. em atenção ao previsto na Constituição Federal, art. 130-A, § 2º, II, oriente os órgãos e entidades sob sua jurisdição que (subitem III.3):

9.16.4.1. mesmo que a execução de seus serviços de tecnologia da informação seja transferida mediante contrato ou outro acordo a outra organização pública, como as empresas públicas prestadoras de serviços de tecnologia da informação, as atividades de gestão (planejamento, coordenação, supervisão e controle) de TI devem ser acometidas a pessoas integrantes do quadro permanente, ou, excepcionalmente, a detentores de cargo em comissão, da organização contratante, não podendo ser delegadas a pessoas direta ou indiretamente ligadas à contratada;

9.16.4.2. a contratação de empresas públicas prestadoras de serviços de tecnologia da informação não afasta a necessidade de a organização contratante manter estrutura de governança de TI própria, que direcione e controle a gestão desses contratos bem como a gestão de todos os processos de TI da organização;

9.17. recomendar, com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso III, ao Tribunal de Contas da União que avalie as orientações contidas no presente acórdão e adote as medidas necessárias a sua implementação;

9.18. recomendar, com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso III, à Câmara dos Deputados que avalie as orientações contidas no presente acórdão, e adote as medidas necessárias a sua implementação;

9.19. recomendar, com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso III, ao Senado Federal que avalie as orientações contidas no presente acórdão e adote as medidas necessárias a sua implementação;

9.20. dar ciência à Casa Civil da Presidência da República de que o secretário-executivo não submeteu ao Ministro de Estado o Plano de Ação Global da pasta, o que afronta o Decreto 5.135/2004, art. 23, inciso I;



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48464078.

9.21. dar ciência ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento de que o secretário-executivo não submeteu ao Ministro de Estado o Plano de Ação Global da pasta, o que afronta o Decreto 7.127/2010, art. 41, inciso I;

9.22. dar ciência ao Ministério da Ciência e Tecnologia de que o secretário-executivo não submeteu ao Ministro de Estado o Plano de Ação Global da pasta, o que afronta o Decreto 5.886/2006, art. 38, inciso I;

9.23. dar ciência ao Ministério da Educação de que o secretário-executivo não submeteu ao Ministro de Estado o Plano de Ação Global da pasta, o que afronta o Decreto 7.480/2011, art. 38, inciso I.

9.24. dar ciência ao Ministério da Fazenda de que o secretário-executivo não submeteu ao Ministro de Estado o Plano de Ação Global da pasta, o que afronta o Decreto 7.482/2011, art. 43, inciso I;

9.25. dar ciência ao Ministério da Integração Nacional de que o secretário-executivo não submeteu ao Ministro de Estado o Plano de Ação Global da pasta, o que afronta o Decreto 7.472/2011, art. 29, inciso IV;

9.26. dar ciência ao Ministério da Justiça de que o secretário-executivo não submeteu ao Ministro de Estado o Plano de Ação Global da pasta, o que afronta o Decreto 6.061/2007, art. 43, inciso I;

9.27. dar ciência ao Ministério da Saúde de que o secretário-executivo não submeteu ao Ministro de Estado o Plano de Ação Global da pasta, o que afronta o Decreto 7.530/2011, art. 49, inciso I;

9.28. dar ciência ao Ministério das Cidades de que o secretário-executivo não submeteu ao Ministro de Estado o Plano de Ação Global da pasta, o que afronta o Decreto 4.665/2003, art. 26, inciso I;

9.29. dar ciência ao Ministério das Minas e Energia de que o secretário-executivo não submeteu ao Ministro de Estado o Plano de Ação Global da pasta, o que afronta o Decreto 5.267/2004, art. 27, inciso I;

9.30. dar ciência ao Ministério do Desenvolvimento Agrário de que o secretário-executivo não submeteu ao Ministro de Estado o Plano de Ação Global da pasta, o que afronta o Decreto 7.255/2010, art. 22, inciso I;

9.31. dar ciência ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome de que o secretário-executivo não submeteu ao Ministro de Estado o Plano de Ação Global da pasta, o que afronta o Decreto 7.493/2011, art. 36, inciso I;

9.32. dar ciência ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior de que o secretário-executivo não submeteu ao Ministro de Estado o Plano de Ação Global da pasta, o que afronta o Decreto 7.096/2010, art. 30, inciso I;

9.33. dar ciência ao Ministério do Esporte de que o secretário-executivo não submeteu ao Ministro de Estado o Plano de Ação Global da pasta, o que afronta o Decreto 7.529/2011, art. 20, inciso I;

9.34. dar ciência ao Ministério do Meio Ambiente de que o secretário-executivo não submeteu ao Ministro de Estado o Plano de Ação Global da pasta, o que afronta o Decreto 6.101/2007, art. 43, inciso I;

9.35. dar ciência ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão de que o secretário-executivo não submeteu ao Ministro de Estado o Plano de Ação Global da pasta, o que afronta o Decreto 7.063/2010, art. 49, inciso I;

9.36.dar ciência ao Ministério do Trabalho e Emprego de que o secretário-executivo não submeteu ao Ministro de Estado o Plano de Ação Global da pasta, o que afronta o Decreto 5.063/2004, art. 27, inciso I;

9.37.dar ciência ao Ministério do Turismo de que o secretário-executivo não submeteu ao Ministro de Estado o Plano de Ação Global da pasta, o que afronta o Decreto 6.546/2008, art. 20, inciso I;

9.38. dar ciência ao Ministério dos Transportes de que o secretário-executivo não submeteu ao Ministro de Estado o Plano de Ação Global da pasta, o que afronta o Decreto 4.721/2003, art. 19, inciso I;

9.39. dar ciência à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República de que o secretário-executivo não submeteu ao Ministro de Estado o Plano de Ação Global da pasta, o que afronta o Decreto 6.517/2008, art. 7º, inciso I;



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48464078.

9.40. dar ciência à Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República de que o secretário-executivo não submeteu ao Ministro de Estado o Plano de Ação Global da pasta, o que afronta o Decreto 6.207/2007, art. 9º, inciso I.

9.41. dar ciência à Secretaria-Geral da Presidência da República de que o secretário-executivo não submeteu ao Ministro de Estado o Plano de Ação Global da pasta, o que afronta o Decreto 6.378/2008, art. 11, inciso I;

9.42. dar ciência à Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República de que o secretário-executivo não submeteu ao Ministro de Estado o Plano de Ação Global da pasta, o que afronta o Decreto 7.476/2011, art. 18, inciso I;

9.43. recomendar à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) que avalie a oportunidade e conveniência de incluir em futuros planos de fiscalização do TCU Tema de Maior Significância (TMS) com objetivo de avaliar a eficiência e eficácia dos sistemas de controles internos dos poderes da União, em especial como as unidades de auditoria interna atuam na avaliação da eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, controle e governança dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, levando em consideração, inclusive, as boas práticas internacionais sobre o tema como o IPPF (**International Professional Practices Framework**) do Instituto de Auditores Internos;

9.44. determinar à Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação do TCU (Sefti/TCU) que:

] 9.44.1. promova a divulgação dos critérios de auditoria contidos no Apêndice VIII.4, a fim de continuar a atividade de orientação que vem desenvolvendo (subitem I.4);

9.44.2. dê publicidade, inclusive por meio do sítio do TCU na internet, às informações acerca de governança de tecnologia da informação que foram solicitadas aos gestores nesta fiscalização (subitem I.6.2);

9.44.3. monitore as deliberações do Acórdão 2.308/2010-TCU-Plenário em conjunto com as proferidas nestes autos (subitem II.11);

9.44.4. divulgue o conteúdo das seis notas técnicas existentes, como forma de informar e orientar a APF e a sociedade sobre a existência do conjunto de normas que regem as aquisições de bens e serviços de tecnologia da informação, bem como sobre a jurisprudência deste Tribunal quanto ao assunto, promovendo, inclusive, a realização de seminários, cursos e palestras, caso entenda conveniente (subitem III.2);

9.44.5. encaminhe o estudo elaborado pelo TCU intitulado "Critérios gerais de controle interno na administração pública" à (item IV):

9.44.5.1. Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade do Conselho de Governo, com objetivo de subsidiar possível elaboração de normativo para o poder executivo, com fundamento no Decreto 7.478/2011, art. 2º, II, tratando de gestão de riscos, do controle interno e da governança corporativa;

9.44.5.2. Conselho Nacional de Justiça, com objetivo de subsidiar possível elaboração de normativo para o poder judiciário, com fundamento na Constituição Federal, art. 103-B, § 4º, II, tratando de gestão de riscos, do controle interno e da governança corporativa;

9.44.5.3. Conselho Nacional do Ministério Público, com objetivo de subsidiar possível elaboração de normativo para o ministério publico, com fundamento na Constituição Federal, art. 130-A, § 2º, II, tratando de gestão de riscos, do controle interno e da governança corporativa;

9.44.5.4. Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, com objetivo subsidiar possível anteprojeto de proposta legislativa para alteração da Lei de Responsabilidade Fiscal;

9.44.5.5. Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, com objetivo subsidiar possível anteprojeto de proposta legislativa para alteração da Lei de Responsabilidade Fiscal;

9.44.5.6. promova a divulgação, inclusive por meio de eventos, das recomendações e determinações dirigidas aos órgãos governantes superiores por meio do presente acórdão, como forma de mitigar os riscos da sua implementação;

9.44.5.7. encaminhe cópia deste Acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, assim como da íntegra deste relatório, à(ao)(s):



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48464078.

9.44.5.7.1. entes a que foram dirigidas as determinações e recomendações da deliberação;

9.44.5.7.2. Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro);

9.44.5.7.3. Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) da Câmara dos Deputados;

9.44.5.7.4. Subcomissão Permanente de Ciência e Tecnologia e Informática da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) da Câmara dos Deputados;

9.44.5.7.5. Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) do Senado Federal;

9.44.5.7.6. Subcomissão Permanente de Serviços de Informática (CCTSINF) da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) do Senado Federal;

9.44.5.7.7.Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, para que adotem as medidas que entenderem pertinentes;

9.45. arquivar os presentes autos na Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação.

10. Ata n° 19/2012 – Plenário.
11. Data da Sessão: 23/5/2012 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1233-19/12-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz (Relator), Raimundo Carreiro, José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48464078.

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário.
**TC 011.772/2010-7**
Natureza: Relatório de Auditoria
Interessado: Tribunal de Contas da União.
Unidade: Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti)
Advogado constituído nos autos: não há.

**Sumário:** TMS 6/20010. GESTÃO E USO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO (TI). RELATÓRIO CONSOLIDADEO. 21 TRABALHOS, ABRANGENDO 315 ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS FEDERAIS. CONSIDERAÇÕES A RESPEITO DAS CONTRATAÇÕES DE SOLUÇÕES DE TI PELO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS (SRP). CONSIDERAÇÕES SOBRE O TEMA "GOVERNANÇA CORPORATIVA E GOVERNANÇA DE TI". RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES.

## RELATÓRIO

Trata-se de relatório consolidado das ações do TMS 6/2010, cujo objeto foi avaliar se a gestão e o uso da tecnologia da informação estão de acordo com a legislação e aderentes às boas práticas de governança de TI.

2. O objetivo maior dessa fase do trabalho consiste em agregar os resultados de todas as fiscalizações previstas, de modo a sintetizar os achados e conclusões sobre a gestão e uso de TI na Administração Pública Federal (APF).

3. Passo a transcrever, a seguir, o relatório de consolidação das informações obtidas nessas Auditorias, nos moldes apresentados pela equipe coordenadora da Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefit):

"[...] **INTRODUÇÃO**

**Origem do TMS**

Por meio de Comunicação da Presidência do TCU de caráter reservado na sessão de 31/3/2010, foi apresentado o plano de fiscalização para 2010/2011, quando foi então aprovado o Tema de Maior Significância (TMS) 6 – Gestão e uso de TI (Tecnologia da Informação), para ser conduzido sob coordenação da Sefti.

Posteriormente, por meio de diversos despachos do relator, Ministro Aroldo Cedraz (TC 009.329/2010-2), foram autorizadas as 21 fiscalizações que compuseram este TMS.

**Visão geral**

Por que TI é importante na APF?

O levantamento de auditoria que resultou no Acórdão 2.308/2010-TCU-Plenário, um dos trabalhos integrantes do presente TMS, solicitou que os entes pesquisados elencassem os sistemas de informação de maior relevância no suporte para cada uma das suas três principais ações finalísticas, solicitando ainda que a informação contemplasse o nível de criticidade do sistema para a consecução da ação (pergunta 5.1, fl. 26, anexo 2).

Os dados apresentados no Quadro 1 (incluindo todas as respostas enviadas no levantamento supra, inclusive as que chegaram após a prolação do acórdão) registram que 74% dos pesquisados declararam que seu negócio é afetado se os seus sistemas de informação pararem de funcionar de forma adequada.

Quadro 1 – Maturidade de governança de TI e existência de sistemas críticos

| Criticidade (Se o sistema parar, o negócio...) | Maturidade inicial | Maturidade intermediária | Maturidade aprimorada | Total | |
|---|---|---|---|---|---|
| ... para imediatamente. | 82 | 63 | 9 | 154 | 51% |

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| ... para em uma semana. | 12 | 6 | 3 | 21 | 7% |
| ... para em um mês. | 5 | 1 | – | 6 | 2% |
| ... é afetado, mas não para. | 27 | 13 | 3 | 43 | 14% |
| ... não é afetado. | 50 | 26 | 1 | 77 | 26% |
| Total | 176 | 179 | 16 | 301 | 100% |

Quando analisamos os dados da previsão orçamentária dos 77 pesquisados que informaram que seu negócio não é afetado pela parada dos seus sistemas de informação (apêndice 0), observamos que 38 deles possuem previsão de gastos em TI acima de R$ 1 milhão, sugerindo a possibilidade de erro na avaliação empreendida por alguns gestores e a dependência dos sistemas de informação na quase totalidade das organizações da APF pesquisadas.

Esses dados evidenciam a importância da TI na condução das políticas públicas do Governo Federal.

Antecedentes da fiscalização

Os seguintes antecedentes fundamentam a estratégia que foi proposta para a condução do TMS 6 – Gestão e uso de TI:

por meio de levantamento em 255 entes da APF realizado no ano de 2007, o relator do processo no TCU registrou que 'Não se pode ignorar que os fatos evidenciados neste Levantamento de Auditoria preocupam, pois sugerem um quadro inquietante da governança de TI na Administração Pública Federal' (voto do Acórdão 1.603/2008-TCU-Plenário);

por meio de auditoria integrada, com foco em controles da governança de TI e testes substantivos em processos de contratação de serviços de TI, o TCU identificou inúmeras falhas, algumas delas consideradas graves pelo Relator (relatório e item 10 do voto do Acórdão 2.471/2008-TCU-Plenário);

o Acórdão 2.471/2008-TCU-Plenário expediu diversas medidas que 'podem contribuir para reduzir de forma significativa as falhas acima relacionadas e para aperfeiçoar a gestão pública' (item 11 do voto do Acórdão 2.471/2008-TCU-Plenário). No mesmo sentido, o Acórdão 1.603/2008- TCU-Plenário também expediu diversas recomendações estruturantes sobre o tema governança de TI;

por diversas vezes, esta Corte se deparou com constatações graves decorrentes, dentre outros, da falta de implantação de uma estrutura adequada nos entes públicos para lidar com aspectos da governança de TI, em especial na área de segurança da informação. Citamos como exemplos os indícios de fraude no módulo de consignações do sistema Siape (Acórdão 1.505/2007-TCU-Plenário), as falhas de segurança da informação no sistema Infoseg (Acórdão 71/2008-TCU-Plenário), os indícios de fraude na concessão de benefícios gerenciados pelo Cadastro Único (Acórdão 906/2009-TCU-Plenário) e as falhas nos controles e indícios de fraude no sistema do Cadastro Integrado da Dívida Ativa da União – Cida (Acórdão 3.382/2010-TCU-Plenário);

havia determinação, contida no item 9.9 do Acórdão 1.603/2008-TCU-Plenário, para que a Sefti desse continuidade aos trabalhos de acompanhamento da governança de TI, nos seguintes termos:

'9.9. determinar à Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação – Sefti que realize fiscalizações nas áreas consideradas mais críticas da governança de TI nos órgãos/entidades fiscalizados e organize outros levantamentos com o intuito de acompanhar e manter base de dados atualizada com a situação da governança de TI na Administração Pública Federal;'

Órgãos Governantes Superiores (OGS)

Conforme descrito no voto condutor do Acórdão 1.145/2011-TCU-Plenário, os OGS são aqueles que 'têm a responsabilidade por normatizar e fiscalizar o uso e a gestão de TI em seus respectivos segmentos da Administração Pública Federal'. Assim, os OGS serão os destinatários das orientações propostas neste trabalho.

Do relatório daquele decisum, extraímos onze OGS:

Conselho Nacional de Justiça (CNJ);

Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP);

Advocacia-Geral da União (AGU/PR);

Controladoria-Geral da União (CGU/PR);



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

Gabinete de Segurança Institucional (GSI/PR);
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP);
Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MP);
Secretaria do Orçamento Federal (SOF/MP);
Departamento de Coordenação e Governança das Estatais (Dest/MP);
Fundação Escola Nacional de Administração Pública (Enap/MP);
Secretaria do Tesouro Nacional (STN/MF).

Para os fins deste trabalho, identificamos ainda outros três OGS de interesse:

Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade (CGDC) do Conselho de Governo;

Comitê Gestor da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal;

Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União (CGPAR).

A CGDC é OGS de interesse devido ao seguinte dispositivo do Decreto 7.478/2011 (sublinhou-se):

Art. 2º Compete à CGDC:

(...)

II – estabelecer diretrizes estratégicas e planos para formulação e implementação de políticas de melhoria da gestão da administração pública federal;

O Comitê Gestor da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal é OGS de interesse devido ao seguinte dispositivo do Decreto 5.707/2006:

Art. 7º Fica criado o Comitê Gestor da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, com as seguintes competências:

I – avaliar os relatórios anuais dos órgãos e entidades, verificando se foram observadas as diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal;

II – orientar os órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional na definição sobre a alocação de recursos para fins de capacitação de seus servidores;

III – promover a disseminação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal entre os dirigentes dos órgãos e das entidades, os titulares das unidades de recursos humanos, os responsáveis pela capacitação, os servidores públicos federais e suas entidades representativas; e

IV – zelar pela observância do disposto neste Decreto.

A CGPAR é OGS de interesse devido ao seguinte dispositivo do Decreto 6.021/2007 (sublinhou-se):

Art. 3º Compete à CGPAR:

(...)

I – aprovar diretrizes e estratégias relacionadas à participação acionária da União nas empresas estatais federais, com vistas à:

(...)

b) promoção da eficiência na gestão, inclusive quanto à adoção das melhores práticas de governança corporativa;

O apêndice 0 contém os normativos que estabelecem os mandatos dos OGS.

Controle interno e auditoria interna

Dentre os trabalhos realizados na condução deste TMS, citam-se catorze auditorias para avaliação de controles gerais de TI (ver item 0 adiante). Considerando que, nas reuniões de encerramento dessas auditorias, por vezes não restava cristalina aos gestores a diferença entre controle interno e auditoria interna, entende-se oportuno trazer à baila as definições a seguir, constantes da IN – TCU 63/2010:

Art. 1º (...)

X. controles internos: conjunto de atividades, planos, métodos, indicadores e procedimentos interligados, utilizado com vistas a assegurar a conformidade dos atos de gestão e a concorrer para que os objetivos e metas estabelecidos para as unidades jurisdicionadas sejam alcançados;



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

XI. órgãos de controle interno: unidades administrativas, integrantes dos sistemas de controle interno da administração pública federal, incumbidas, entre outras funções, da verificação da consistência e qualidade dos controles internos, bem como do apoio às atividades de controle externo exercidas pelo Tribunal.

A título de complemento, transcrevem-se ainda dois excertos das normas contidas na Estrutura Internacional de Práticas Profissionais (International Professional Practices Framework – IPPF), marco de referência do Instituto de Auditores Internos (The Institute of Internal Auditors – IIA), que contêm orientações para que a atividade de auditoria interna (AI) seja efetiva:

Definição de Auditoria Interna: A auditoria interna é uma atividade independente e objetiva que presta serviços de avaliação e de consultoria com o objetivo de adicionar valor e melhorar as operações de uma organização. A auditoria auxilia a organização a alcançar seus objetivos através de uma abordagem sistemática e disciplinada para a avaliação e melhoria da eficácia dos processos de gerenciamento de risco, controle e governança corporativa.

(...)

IPPF 2120-1: O gestor e a alta administração são responsáveis pelos processos de gestão de risco e controles da organização.

Pelos excertos transcritos, observa-se que a atividade de controle interno tem por objetivo mitigar os riscos de que a organização não alcance seus objetivos e a responsabilidade pela sua implantação (ou não) é inerente ao gestor responsável pelo processo que recebe o controle.

Por sua vez, a auditoria interna é uma atividade, exercida de forma independente da gestão, que tem como um dos objetivos a avaliação dos controles internos.

Critérios de auditoria e evolução normativa

Em 2007, ao conduzir TMS para avaliar a governança de TI (Acórdão 2.471/2008-TCU-Plenário), o TCU praticamente só dispunha de critérios relacionados às boas práticas, como o Cobit (framework da governança de TI) e a NBR 17.799:2005 (atualmente NBR 27.002:2005 – norma de boas práticas em segurança da informação).

Os trabalhos realizados naquele ano deram origem aos Acórdãos 1.603/2008 e 2.471/2008, ambos do Plenário do TCU, que induziram a positivação de diversos critérios de auditoria para a governança de TI no ordenamento jurídico brasileiro.

Tais normas foram então utilizadas como critérios neste TMS, sendo que os resultados sugerem que diversas dessas normas ainda não são de conhecimento dos gestores, em especial as relacionadas à segurança da informação.

Assim, foi composto um quadro sintético com os critérios utilizados em cada tema auditado, e propõe-se determinar à Sefti que promova a divulgação dos critérios de auditoria contidos no Apêndice 0, a fim de continuar a atividade de orientação que vem desenvolvendo (subitem 0).

Objetivos e questões de auditoria

Objetivos

O objetivo geral da fiscalização foi avaliar se a gestão e o uso da tecnologia da informação estão de acordo com a legislação e aderentes às boas práticas da governança de TI.

Constituem-se objetivos específicos da fiscalização:

elaboração de questionário eletrônico para levantamento da situação da governança de TI na APF (doravante chamado perfil GovTI2010);

atualização da base de dados com o perfil da governança de TI na APF;

elaboração das matrizes de planejamento e possíveis achados para a avaliação de controles gerais de TI;

realização de treinamento para avaliação de controles gerais de TI;

avaliação de controles gerais em catorze jurisdicionados;

validação das respostas dos questionários perfil GovTI2010 (nos catorze jurisdicionados);

avaliação de quatro objetos específicos de TI;

avaliação da atuação dos órgãos governantes superiores (SLTI/MP, GSI/PR, CGU/PR etc);



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

obtenção da relação de causa-efeito entre maturidade dos controles gerais de TI e desconformidades nos objetos específicos de TI;

obtenção da relação de causa-efeito entre a atuação dos órgãos governantes superiores e a situação da governança de TI na APF;

ratificação ou retificação da situação da governança de TI declarada no perfil GovTI2010, em confronto com a que for evidenciada in loco.

Por oportuno, apresentamos o conceito de controles gerais de TI obtido de documento do Instituto de Auditores Internos intitulado GTAG Information Technology Controls Auditing:

Controles gerais de TI – Aplicam-se a todos os componentes do sistema, dos processos, e dos dados de uma organização ou ambiente. Controles gerais incluem, mas não estão limitados às políticas de segurança da informação, de administração, de acesso e de autenticação, de segregação de funções chaves de TI, de gestão de aquisição e implementação de sistemas, de gestão de mudanças, de cópias de segurança e de continuidade do negócio. (tradução livre).

Escopo

Fazem parte do escopo das auditorias que compuseram a Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC):

controles gerais de TI;

contratos de soluções de TI, nos quais se buscava evidenciar consequências da ausência ou deficiência dos controles gerais de TI.

Uma vez que inexistia contrato de TI em vigor no Dnocs, ente auditado pela Secex/CE, aquela unidade técnica não realizou os testes substantivos nas contratações de TI.

Considerando ainda o cenário obtido por meio do TMS realizado em 2007 (Acórdão 2.471/2008-TCU-Plenário) e os resultados iniciais do levantamento que gerou o Acórdão 2.308/2010-TCU-Plenário, havia expectativa de que os órgãos públicos ainda se encontrassem com pouca maturidade de governança de TI.

Assim, optou-se pela estratégia de desenvolver um método para avaliar a governança de TI em instituições com baixa maturidade, de tal forma que auditores não especialistas em TI, orientados por auditores especialistas, pudessem executar a avaliação pretendida.

O método foi construído por meio de questões e procedimentos de auditoria para que fossem avaliadas duas principais classes de objetos: controles dos processos organizacionais da governança de TI e alguns produtos e artefatos resultantes da execução desses processos. Também foram estabelecidos parâmetros mínimos que garantissem a existência dos produtos ou dos controles avaliados, tudo em função do escopo pretendido (maior amplitude e menor profundidade na avaliação). Os parâmetros foram baseados nos critérios de auditoria positivados na legislação brasileira (ver item 0 – Critérios de auditoria e evolução normativa) e nas boas práticas nacionais e internacionais, como Cobit, normas NBR ISO/IEC 38.500, 27.002, 12.207, 15.504 e 20.000 e PMBoK.

Assim, a inexistência de registro de achado de auditoria na FOC (o que praticamente não ocorreu) não significa que o jurisdicionado encontra-se aderente às boas práticas, mas sim que foram implantados os elementos mínimos verificados no escopo deste trabalho, elementos que podem ser deduzidos a partir das requisições de informações feitas nos trabalhos de campo, que estão contidas no Apêndice 0.

Fiscalizações integrantes do TMS

Conforme será detalhado adiante, este TMS foi conduzido por meio de 21 trabalhos:

um levantamento de auditoria;

catorze auditorias para avaliação de controles gerais de TI (ACGTI), conduzidas na modalidade Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC);

quatro auditorias em objetos específicos de TI (e.g., sistemas, contratos, projetos);

um monitoramento de deliberações com orientações aos OGS;

uma fiscalização consolidadora dos vinte trabalhos anteriores, que se materializa neste relatório.

Questões de auditoria



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

O levantamento perfil GovTI2010 foi realizado por meio de trinta questões, subdivididas em 152 itens, organizadas segundo sete (das oito) dimensões do Gespública: liderança, estratégias e planos, cidadãos, sociedade, informações e conhecimento, pessoas e processos (anexo 2, fls. 25v-26v).

Cada uma das catorze auditorias que integraram a FOC de avaliação de controles gerais de TI foi realizada por meio das doze questões de auditoria a seguir:

O Unidade executa o processo de planejamento estratégico institucional de acordo com as boas práticas?

O Unidade executa o processo de planejamento estratégico de TI de acordo com as boas práticas?

A organização da área de TI é adequada às atividades a que ela deve dar suporte?

O Unidade executa o processo orçamentário de TI segundo a legislação e as boas práticas?

Há processo de software estabelecido no Unidade?

Há processo de gerenciamento de projetos de TI estabelecido no Unidade?

Há processos de gestão de serviços de TI que apoiem o Unidade na administração da qualidade dos serviços de TI?

O Unidade executa os processos corporativos de segurança da informação segundo a legislação e as boas práticas?

Há plano de capacitação de profissionais de TI que auxilie no desenvolvimento das competências necessárias para a boa execução dos trabalhos?

O Unidade realiza monitoração do desempenho da gestão e uso de TI?

O Unidade realiza o processo de contratação de bens e serviços de TI segundo as normas vigentes?

O Unidade realiza o processo de gestão de contratos de bens e serviços de TI segundo as normas vigentes?

Cada uma das quatro auditoras específicas teve suas próprias questões de auditoria, definidas de acordo com o objeto específico auditado.

Questões de auditoria não se aplicam ao monitoramento nos órgãos governantes superiores.

As questões de auditoria da FOC, com seus possíveis achados, encontram-se no Apêndice 0. Registre-se que dos 57 possíveis achados apenas dois não foram evidenciados em qualquer das catorze fiscalizações.

Estratégia metodológica

Este trabalho seguiu o roteiro de auditoria de conformidade do TCU, mas não necessariamente guarda conformidade com todo o conteúdo das Normas de Auditoria do TCU (NAT), uma vez que todo o planejamento e boa parte da execução das fiscalizações ocorreram antes da publicação das NAT em 8/12/2010.

Diretrizes seguidas no planejamento

Foram seguidas as seguintes diretrizes no planejamento da FOC:

o resultado deve trazer visão sistematizada e sistêmica;

o TMS como um todo deve equilibrar abrangência e profundidade das questões de auditoria, por meio de uma abordagem iterativa e incremental;

a Sefti deve fornecer suporte metodológico, inclusive treinamento, a todos os participantes;

a Sefti deve fornecer apoio durante a execução de todas as fiscalizações, inclusive com um AUFC integrando a equipe em tempo parcial.

Estratégia de condução

O trabalho foi dividido em sete fases, a saber:

preparação;

1ª fase – levantamento do perfil GovTI;

2ª fase – auditorias-piloto;

3ª fase – avaliação dos controles gerais de TI;



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

4ª fase – auditorias específicas;
5ª fase – monitoramentos (órgãos governantes superiores);
6ª fase – consolidação.

Preparação

Realizada por meio de levantamento de auditoria (TC 001.484/2010-9; Acórdão 2.196/2010-TCU-1ª Câmara), teve por objetivo coletar informações que possam subsidiar o planejamento de auditorias relacionadas ao TMS.

1ª fase – levantamento perfil GovTI2010

Realizado também por meio de levantamento de auditoria (TC 000.390/2010-0; Acórdão 2.308/2010-TCU-Plenário), teve por objetivo acompanhar e manter base de dados atualizada com a situação da governança de TI na Administração Pública Federal.

2ª fase – auditorias-piloto

Nessa fase foram realizadas duas auditorias-piloto. A auditoria-piloto para avaliação de controles gerais de TI teve o objetivo de validar as matrizes de planejamento e osofícios de requisição de informações que seriam utilizadas na FOC (3ª fase), de modo a mitigar futuros riscos de auditorias.

Uma vez validada a matriz, foi elaborado treinamento visando capacitar os auditores das unidades técnicas e da Sefti nas questões e procedimentos de auditoria a serem utilizados nas próximas fases do TMS 2010.

A auditoria-piloto para teste dos papéis de trabalho foi realizada no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), onde também se realizou a primeira auditoria específica, no Sistema de Acompanhamento de Contratos (Siac) da Autarquia, iniciando o processo de avaliação de causa-efeito pretendido neste trabalho (item 0).

Dentre os papéis de trabalho validados, destacamos o Ofício de Comunicação de Auditoria, cujo modelo encontra-se no apêndice 0, que continha o pedido das informações que os gestores deveriam apresentar às equipes para a avaliação da governança de TI.

Considerando que as informações contidas no ofício supra podem ser orientadoras para os gestores, propõe-se determinar à Sefti que dê publicidade, inclusive por meio do sítio do TCU na internet, às informações acerca da governança de tecnologia da informação que foram solicitadas aos gestores nesta fiscalização (subitem 0).

3ª fase – avaliação dos controles gerais de TI

Nessa fase foram avaliados os controles gerais de TI nos entes jurisdicionados selecionados. As fiscalizações foram realizadas em três etapas contendo cinco, cinco e três auditorias, respectivamente, num total de treze auditorias, sendo que cada etapa foi executada sequencialmente às demais, de forma a proporcionar o melhor aproveitamento dos recursos humanos disponíveis na unidade coordenadora.

Aproximadamente 25 dias antes do início de cada etapa, foi enviado um ofício de requisição de informações a cada um dos entes jurisdicionados selecionados para aquela etapa. Esse ofício teve como objetivo solicitar antecipadamente alguns documentos e informações necessários à execução dos procedimentos de auditoria, o que em tese reduziria o esforço necessário durante a fase de execução.

Uma vez selecionados os entes jurisdicionados, a Secex, de cuja clientela o ente faz parte, foi convidada a coordenar a auditoria proposta, com o apoio operacional e metodológico da Sefti.

Os entes selecionados foram quatro Ministérios (Saúde, Ciência e Tecnologia, Relações Exteriores e Planejamento), cinco autarquias (Dnit, Susep, Anatel, Dnocs e FNDE), uma fundação (Ibama), dois tribunais (TRT das 2ª e 4ª Regiões), uma empresa pública (Finep) e uma sociedade de economia mista (Amazonas Energia).

Catorze equipes participaram da FOC, sendo uma de cada uma das onze unidades técnicas do TCU a seguir – Secex/AM, Secex/CE, Secex/RJ, Secex/RO, Secex/RR, Secex/RS, Secex/SP, Secex/1, Secex/5, Secex/6, Secex/9 – e três equipes da Sefti.

A seleção dos jurisdicionados auditados seguiu o seguinte critério: escolha da instituição com contratos de maior materialidade para prestação de serviços de TI dentro da clientela das unidades



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

técnicas participantes, com homologação pela Secex que realizaria a auditoria, cabendo eventuais ajustes em função da experiência de cada Secex com seus auditados.

Cabe destacar que a seleção dos jurisdicionados a serem auditados, feita pela coordenação em conjunto com as unidades técnicas do TCU, não é estatisticamente representativa, o que não permite a generalização dos resultados aqui apresentados.

A fase de planejamento dessas auditorias, de duração de duas semanas, foi caracterizada por um treinamento prático, na forma de execução da fiscalização assistida pela Sefti, sobre as questões e procedimentos de auditoria definidos na etapa de preparação e validados na auditoria-piloto de controles gerais (2ª fase). O treinamento previsto para essa fase foi realizado por meio de videoconferência no caso de auditoria sob a responsabilidade de uma ou mais Secex situadas nos estados, e presencialmente para as Secex da sede. Nessa etapa de planejamento, houve um auditor da Sefti alocado em cada equipe em tempo integral.

Durante a fase de execução, prevista para três semanas, o auditor de TI da Sefti integrou a equipe por uma semana, de modo a orientar e auxiliar a execução de alguns procedimentos.

As atividades previstas para a fase de relatório foram de responsabilidade das Secex, estando a Sefti e seus auditores à disposição para o esclarecimento de dúvidas e sugestões sobre o tema. No mesmo período, o auditor de TI da Sefti que participou do trabalho foi alocado em tempo parcial na atividade de acompanhamento da elaboração do relatório final. Importante ressaltar que, embora a Sefti tenha disponibilizado recursos para todas as equipes de auditoria, os processos (TC) foram coordenados e conduzidos pelas Secex, cabendo à Sefti alocar um auditor para participar das equipes, em tempo integral na fase de planejamento e em tempo parcial na fase de execução.

Ao final de cada etapa, um dos entes já avaliados em controles gerais de TI foi selecionado, segundo critérios de relevância estabelecidos pela Sefti, para ter algum aspecto específico de um objeto de TI avaliado detalhadamente (auditoria específica).

4ª fase – auditorias específicas

As auditorias específicas foram realizadas por AUFC da Sefti acerca de alguns aspectos específicos de objetos de TI de jurisdicionados que receberam avaliação de controles gerais de TI, de forma a evidenciar possíveis consequências das fragilidades na governança de TI detectadas à época.

Foram selecionados os seguintes objetos:

contratos de entes da APF com o Serpro, devido à materialidade e aos indícios, obtidos no primeiro grupo de auditorias, de que esses contratos não estavam aderentes ao arcabouço legal (TC 022.241/2010-8);

sistema informatizado que suporta o Sistema Nacional de Transplantes, devido às fragilidades identificadas nos controles gerais relativos à segurança da informação no Datasus durante a ACGTI no Ministério da Saúde, à materialidade do programa (com dotação aproximada de R$ 1,3 bilhão para 2010) e ao apoio do sistema à política de governo com grande relevância social, uma vez que se interfere em aspectos de manutenção e qualidade da vida humana (TC 029.074/2010-0);

Contrato 02.003.00/2009, firmado entre o Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT) e a empresa Módulo Security Solutions S.A. (Módulo), cujo objeto é consultoria em segurança da informação, incluindo suas possíveis implicações na governança de TI do Ministério, devido ao seguinte: identificação de fragilidades nos controles gerais relativos à segurança da informação no MCT durante a ACGTI; materialidade do contrato (R$ 3.292.151,00); existência de representação de equipe de auditoria registrando indícios de irregularidade na gestão do contrato (TC 022.815/2010-4); possibilidade de multiplicação na APF desse tipo de contrato, devido à edição das Normas Complementares do GSI sobre gestão de segurança da informação (TC 029.120/2010-1).

5ª fase – monitoramento nos OGS

Essa fase teve como objetivo monitorar as determinações e recomendações contidas em diversos acórdãos estruturantes (e.g., Acórdãos 1.094/2004, 2.471/2008, 1.603/2008, todos do Plenário do TCU). Por essas determinações e recomendações estarem relacionadas ao tema abordado pelo TMS 2010, além do fato de que as ações empreendidas pelos OGS deveriam ter impacto na situação da governança de TI na APF, optou-se por inserir seus monitoramentos no escopo do trabalho.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

Falhas e impropriedades eventualmente encontradas nas auditorias das fases anteriores podem ter como uma de suas causas a ausência ou a deficiência de orientações e normativos que fundamentem a atuação dos gestores de TI. Em virtude dessa provável constatação, era necessário realizar monitoramento das ações referentes à promoção da governança de TI conduzidas pelos órgãos com essa competência.

Uma única ação de fiscalização conduzida pela Sefti (TC 028.772/2010-5; Acórdão 1.145/2011-TCU-Plenário) monitorou deliberações contidas em sete acórdãos, dirigidas a onze órgãos governantes superiores.

6ª fase – consolidação

O objetivo dessa fase consiste em agregar os resultados de todas as fiscalizações previstas, de modo a sintetizar os achados e conclusões sobre a gestão e uso de TI na APF, o que se faz por meio deste relatório.

Avaliações do trabalho

Como medida para avaliar o trabalho realizado, foram feitas duas avaliações: uma com as equipes participantes e outra com os responsáveis pelos jurisdicionados auditados nas ACGTI.

A avaliação feita pelos analistas do TCU que participaram da FOC (síntese no anexo 4, fl. 34) teve como objetivo avaliar a atuação da Sefti como unidade coordenadora dos trabalhos, bem como buscar oportunidades de melhoria no processo de condução de FOC, uma vez que, como unidade técnica especializada, é razoável imaginar que esse tipo de trabalho (coordenação de FOC) seja uma atividade relativamente comum à Sefti. A coordenação desta Secretaria teve índice de 90% de satisfação e recebeu informações que constituem oportunidades de melhoria.

A avaliação feita com os responsáveis pelos entes auditados (síntese no anexo 4, fl. 1) teve como objetivo verificar a satisfação no relacionamento entre auditor e auditado, além de possibilitar o aperfeiçoamento individual das condutas das diversas equipes em trabalhos futuros. A pesquisa indicou 94% de satisfação dos auditados com as equipes de auditoria e registrou oportunidades de melhoria para a atuação dessas.

Limitações

A limitação registrada por algumas equipes diz respeito à demora, por parte do auditados, em responder às solicitações das equipes e em disponibilizar as informações requeridas.

Volume de recursos fiscalizados

O volume de recursos fiscalizados foi de cerca de R$ 47,6 bilhões, conforme consta do apêndice 0. O valor corresponde a soma dos valores dos contratos analisados nas diversas auditorias, mais a soma dos valores dos contratos de obras do Dnit cadastrados no Sistema de Acompanhamento de Contratos – Siac, objeto da auditoria do TC 010.474/2010-2.

Benefícios estimados

Devido aos objetivos pretendidos com este TMS, não se obtiveram benefícios quantificáveis.

Os benefícios não quantificáveis se traduzem na indução de melhorias na organização interna (governança e gestão de TI) das catorze unidades auditadas, bem como indução da melhoria da estrutura da governança de TI de toda a APF por meio de orientações aos órgãos governantes superiores.

Processos conexos

Os processos conexos a este são os constantes do apêndice 0.

RESULTADOS DA AVALIAÇÃO EMPREENDIDA

Processo de planejamento estratégico institucional

Considerando que a governança de TI deve prover meios para que as ações de TI estejam alinhadas ao negócio, a primeira questão de auditoria da FOC ('O Unidade executa o processo de planejamento estratégico institucional de acordo com as boas práticas?') buscou evidenciar como os entes auditados organizam suas estratégias de negócio de longo prazo, o que normalmente resulta em um documento chamado Plano Estratégico Institucional (PEI).



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

O que se esperava, segundo o previsto no critério 2 do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública), eram documentos resultantes do planejamento de longo prazo do negócio com as seguintes características:

publicados formalmente;

elaborados com a participação de todas as partes envolvidas em sua execução;

elaborados com métodos e técnicas reconhecidos no mercado, o que conduz a planejamentos de melhor qualidade;

desdobrados pelas diversas áreas executoras, em planos de médio e curto prazo;

divulgados;

avaliados periodicamente.

Registre-se que o Gespública, instituído pelo Decreto 5.378/2005, é uma diretriz presidencial focada no cumprimento do princípio da eficiência e, em 2010, teve dotação de R$ 5,35 milhões (ação 2D330000 – Fomento à Melhoria da Gestão Pública – do Programa 1.088 – Fortalecimento da Capacidade de Gestão Pública, constante do volume II da Lei 12.214/2010 – LOA 2010).

O Quadro 2 apresenta o resultado obtido na avaliação in loco, o qual evidencia que mais da metade dos auditados não possuem planos de negócio para o longo prazo. Além disso, à exceção do Ministério da Saúde, os demais auditados tinham planos incompletos (e.g., falta de metas para os objetivos estratégicos) e apresentavam outras falhas decorrentes da ausência da totalidade das características elencadas no item 0.

Em outra linha de análise, os dados constantes do Apêndice 0 (linha A da tabela) evidenciam que cinco auditados que declararam possuir processo de planejamento estratégico institucional de fato não o possuem, ante a ausência de evidências apresentadas às equipes do TCU, o que sugere que a situação descrita no Acórdão 2.308/2010-TCU-Plenário pode ser pior, ou seja, pode haver mais pesquisados que não executam o processo de planejamento estratégico institucional além dos 21% que declararam não o executar.

Registre-se que, no monitoramento realizado (TC 028.772/2010-5, Acórdão 1.145/2011-TCU-Plenário), foi identificado que o único OGS a orientar seus jurisdicionados quanto ao tema foi o CNJ, o que contribuiu para a suposta melhora da situação, se comparados os dados de 2007 e 2010 (anexo 2, fl. 4, item 42), sendo que, diante do cenário evidenciado, há oportunidade e conveniência para aprimoramento da atuação dos demais OGS.

Quadro 2 – Processo de planejamento estratégico (achados)

| Possíveis achados | Dnit | SE/MS | SE/MCT | Ibama | Susep | TRT-SP | Dnocs | SE/MRE | TRT-RS | Anatel | Finep | SE/MP | ADE | FNDE |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Inexistência do Plano Estratégico Institucional | X | | X | X | | | X | X | | | | X | X | X |
| Falhas no Plano Estratégico Institucional | | | | | X | X | | | X | X | X | | | |
| Falhas no Processo de Planejamento Estratégico Institucional | | | | | X | X | | | X | X | X | | | |

A consequência mais direta da ausência ou deficiência do planejamento institucional é a impossibilidade de os gestores demonstrarem que atendem ao princípio constitucional da eficiência, uma vez que não se pode avaliar sua gestão por meio de parâmetros objetivos de comparação entre o planejado e o executado. É o que se requer, por exemplo, na Decisão Normativa TCU 110/2010, quanto ao primeiro elemento a constar do relatório de auditoria de gestão:

1. Avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, em especial quanto à eficácia e eficiência no cumprimento dos objetivos e metas (físicas e financeiras) planejados e/ou pactuados para o exercício, identificando as causas de insucessos no desempenho da ação administrativa. (grifamos)



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

Outra consequência é a impossibilidade de alinhar o uso da TI ao negócio, para que essa contribua para o alcance dos objetivos organizacionais, já que esses objetivos não são explicitados ou mensuráveis objetivamente. A ausência de cultura de planejamento de longo prazo para o negócio consiste em uma lacuna no campo da governança corporativa, lacuna esta que limita a maturidade da governança de TI nas organizações, como relatado no parágrafo 0 adiante.

Por oportuno, transcreve-se a seguir excerto do discurso proferido pelo Sr. Jorge Gerdau, presidente da Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade do Conselho de Governo, no evento de lançamento do Plano Estratégico do TCU para o período 2011-2015, que evidencia que aquele dirigente compartilha o entendimento exposto ao longo desta seção: 'Eu, hoje, estou convicto de que no trabalho que os senhores colocaram, fico extremamente feliz porque eu gostaria que em todos os Ministérios, todas as grandes atividades, tivesse um mapa estratégico como esse (...)' (sublinhou-se).

Pesquisa na legislação, cujo produto encontra-se nos apêndices 0 e 0, identificou que o normativo que estabelece a estrutura regimental de treze dos 37 órgãos da administração direta do Poder Executivo não se refere a qualquer documento de planejamento institucional.

Para os outros 24 órgãos, o decreto presidencial que define a estrutura regimental estabeleceu como responsabilidade do secretário-executivo da pasta 'coordenar, consolidar e submeter ao Ministro de Estado o plano de ação global da [pasta]' (itens 5 a 28 do apêndice 0).

Assim, por meio de diligência (exemplo à fl. 9), solicitaram-se aos 24 secretários-executivos as seguintes informações:

cópia eletrônica do Plano de Ação Global consolidado, conforme previsto no respectivo decreto de regimento interno, identificado no apêndice 0;

o endereço de publicação do Plano de Ação Global na internet, caso esteja ali publicado;

cópia do documento que formaliza a submissão do Plano de Ação Global ao Ministro de Estado, conforme previsto no respectivo decreto de regimento interno, identificado no apêndice 0;

caso exista, cópia do documento de aprovação do Plano de Ação Global pelo Ministro de Estado, conforme previsto no respectivo decreto de regimento interno, identificado no apêndice 0;

caso exista, cópia eletrônica do documento de referência que defina o processo de trabalho utilizado para a elaboração do Plano de Ação Global.

O Quadro 3 resume as respostas encaminhadas em atenção às diligências (fls. 9-306, principal e v.1):

Quadro 3 – Tabulação das respostas sobre a existência do Plano de Ação Global (PAG)

| Ofício Sefti | Órgão diligenciado | PAG | Internet | Submissão | Aprovação | Processo |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 408 | Casa Civil da Presidência da República | não | não | não | não | não |
| 409 | Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento | não | não | não | não | não |
| 410 | Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação | SIM | SIM | não | não | não |
| 411 | Ministério da Educação | não | não | não | não | não |
| 412 | Ministério da Fazenda | não | não | não | não | SIM |
| 413 | Ministério da Integração Nacional | não | não | não | não | não |
| 414 | Ministério da Justiça | SIM | não | não | não | SIM |
| 415 | Ministério da Previdência Social | SIM | não | não | SIM | SIM |
| 416 | Ministério da Saúde | SIM | não | não | não | não |
| 417 | Ministério das Cidades | não | não | não | não | não |
| 418 | Ministério de Minas e Energia | não | não | não | não | não |
| 419 | Ministério do Desenvolvimento Agrário | Não respondeu após o prazo de 30 dias. | | | | |
| 420 | Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior | SIM | SIM | não | não | não |
| 421 | Ministério do Desenvolvimento Social e | SIM | não | não | não | não |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Combate à Fome | | | | | |
| 422 | Ministério do Esporte | Não respondeu após o prazo de 30 dias. | | | | |
| 423 | Ministério do Meio Ambiente | não | não | não | não | não |
| 424 | Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão | não | não | não | não | não |
| 425 | Ministério do Trabalho e Emprego | SIM | não | não | não | SIM |
| 426 | Ministério do Turismo | não | não | não | não | não |
| 427 | Ministério dos Transportes | não | não | não | não | não |
| 428 | Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República | não | não | não | não | não |
| 429 | Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República | não | não | não | não | não |
| 430 | Secretaria-Geral da Presidência da República | não | não | não | não | não |
| 431 | Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República | não | não | não | não | não |

Legenda: PAG – apresentou evidência de que existe plano de ação global ou outro documento que consolida o planejamento de todo a instituição?; Internet – apresentou evidência de que publica o plano consolidado na Internet?; Submissão – apresentou evidência de que o Secretário-Executivo submeteu o plano consolidado ao Ministro?; Aprovação – apresentou evidência de que o Ministro aprovou o plano consolidado?; Processo – apresentou evidência de que existe um processo formal de planejamento que conduz a um plano consolidado?

A análise da legislação sobre o tema (apêndice 0) juntamente com o Quadro 3 permite chegar às seguintes conclusões:

a ausência de referência a qualquer documento de planejamento institucional no normativo que estabelece a estrutura regimental de treze órgãos constitui lacuna de atribuição de responsabilidade nesses órgãos com respeito ao tema;

não há normativo que estabeleça o que é um Plano de Ação Global (PAG), apesar de haver normativo que obrigue 24 órgãos com status de ministério a ter um;

a maioria dos Ministérios diligenciados (17 de 24, ou seja 71%) não possui PAG;

dos sete órgãos que apresentaram um documento que entendem por PAG, cinco (71%) não dão publicidade do documento na internet;

em nenhum dos 24 Ministérios diligenciados, o secretário-executivo deu cumprimento ao dispositivo regimental de 'submeter ao Ministro de Estado o plano de ação global';

somente em um caso há evidência de que o Ministro de Estado aprovou formalmente o documento do PAG;

a maioria dos Ministérios (20 de 24, ou seja 83%) não tem processo de trabalho para elaborar um PAG.

Os dados apresentados sobre o PAG no item 0 corroboram a necessidade de definição, pela Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade (CGDC) do Conselho de Governo, de uma orientação sobre como deve ser o processo de planejamento institucional nos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, sem prejuízo de que seja proposto dar ciência aos 23 Ministérios de que os secretários-executivos não submeteram aos Ministros de Estado o Plano de Ação Global da pasta, o que afronta os respectivos decretos que estabelecem sua Estrutura Regimental (considerou-se que a aprovação do PAG pelo Ministro da Previdência Social supriu a não submissão formal pelo secretário-executivo).

Conclui-se que carece de aperfeiçoamento a cultura de planejamento institucional de longo prazo, em especial nos órgãos e entidades do Poder Executivo e do Ministério Público, motivo pelo qual se propõem recomendações para a Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade (CGDC) do Conselho de Governo e para o CNMP nos termos a seguir.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

Recomendar que, em atenção ao Decreto-Lei 200/1967, art. 6°, inciso I, e art. 7°, normatize a obrigatoriedade de que todos os entes sob sua jurisdição estabeleçam processo de planejamento estratégico institucional, observando as boas práticas sobre o tema, a exemplo do critério de avaliação 2 do Gespública, contemplando, pelo menos (subitem 0):

elaboração, com participação de representantes dos diversos setores da organização, de um documento que materialize o plano estratégico institucional de longo prazo, contemplando, pelo menos, objetivos, indicadores e metas para a organização;

aprovação, pela mais alta autoridade da organização, do plano estratégico institucional;

desdobramento do plano estratégico pelas unidades executoras;

divulgação do plano estratégico institucional para conhecimento dos cidadãos brasileiros, exceto nos aspectos formalmente declarados sigilosos ou restritos;

acompanhamento periódico do alcance das metas estabelecidas, para correção de desvios;

divulgação interna e externa do alcance das metas, ou dos motivos de não as ter alcançado.

Processo de planejamento estratégico de TI

A segunda questão de auditoria da FOC ('O Unidade executa o processo de planejamento estratégico de TI de acordo com as boas práticas?') buscou evidenciar como os entes auditados organizam suas estratégias de longo prazo para que a tecnologia da informação apoie o negócio, o que normalmente se faz em um documento chamado Plano Estratégico de TI (Peti) ou Plano Diretor de TI (PDTI).

O que se esperava, segundo o previsto no processo PO1 – Planejamento Estratégico de TI do Cobit 4.1, eram documentos decorrentes do processo de planejamento de longo prazo da TI com as seguintes características:

publicados formalmente;

elaborados com a participação de todas as partes interessadas (TI e áreas de negócio);

elaborados com métodos e técnicas reconhecidos no mercado, o que conduz a planejamentos de melhor qualidade;

desdobrados pelas diversas áreas executoras, em planos de médio e curto prazo;

divulgados;

avaliados periodicamente;

alinhados com o plano estratégico institucional.

O Quadro 4 apresenta o resultado obtido na avaliação in loco, no qual se evidencia que nove dos catorze auditados não possuem os planos em questão, enquanto os demais auditados tinham planos incompletos (e.g., falta de metas para os objetivos estratégicos) ou apresentavam outras falhas decorrentes da ausência da totalidade das características elencadas no item 0.

Quadro 4 – Processo de planejamento estratégico de TI (achados)

| Possíveis achados | Dnit | SE/MS | SE/MCT | Ibama | Susep | TRT-SP | Dnocs | SE/MRE | TRT-RS | Anatel | Finep | SE/MP | ADE | FNDE |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Inexistência do PDTI | | X | X | X | X | X | X | | X(2) | | X | | X | |
| Falhas no PDTI | | | | | | | | X | | X | | X | X(1) | X(1) |
| Falhas no Processo de Planejamento de TI | X | | | | | | | X | | X | | | | X |

(1) Consta do relatório original com o título: Falhas no Plano Diretor de TI (PDTI)

(2) Consta do relatório original com o título: Inexistência de Plano Diretor de Tecnologia da Informação

Em outra linha de análise, os dados constantes do Apêndice 0 (linha B da tabela) evidenciam que houve dois auditados que declararam possuir processo de planejamento estratégico de TI, mas que, ante a ausência de evidências apresentadas às equipes do TCU, de fato não o possuem, o que sugere que a situação descrita no Acórdão 2.308/2010-TCU-Plenário pode ser de fato ainda pior, ou seja,



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

pode haver mais pesquisados que não executam o processo de planejamento estratégico de TI além dos 61% que declararam não o executar.

Registre-se que, no monitoramento realizado (TC 028.772/2010-5; Acórdão 1.145/2011-TCU-Plenário), foi identificado que o CNJ e a SLTI/MP orientaram seus jurisdicionados quanto ao tema, e, mesmo assim, observa-se que os diversos auditados ainda não tinham dado cumprimento às orientações contidas na Resolução – CNJ 99/2009 e na IN – SLTI 4/2008. Entretanto, orientação contida na IN – SLTI 4/2010 trata apenas da obrigatoriedade de elaboração de PDTI anteriormente às contratações, e não de uma orientação sobre como estabelecer um processo de planejamento estratégico de TI, sendo, diante do cenário evidenciado, oportuna e conveniente a atuação dos OGS.

Assim como ocorre com as deficiências no planejamento estratégico de negócio, uma das consequências da ausência ou deficiência no planejamento de longo prazo para a TI consiste na impossibilidade de evidenciar cumprimento ao princípio constitucional da eficiência. De fato, em todos os processos de contratação analisados nas catorze fiscalizações, não havia demonstração de que a despesa executada consistia na melhor alocação de recursos possível.

Outra consequência da ausência desse tipo de planejamento pode ser evidenciada no caso relatado no Acórdão 2.023/2005-TCU-Plenário, quando, após o término (bem-sucedido) do desenvolvimento de um sistema que suportaria a implementação de uma ação do governo, houve um retardo de dois anos para que o sistema entrasse em produção. A causa do ocorrido foi que, devido à ausência de planejamento da TI como um todo, não foi prevista a substituição da infraestrutura tecnológica (servidores, equipamentos de rede etc) por outra de maior velocidade capaz de suportar o novo sistema.

Sobre o tema, cabe registrar que o plano estratégico de TI tratado nesse item não é um documento do setor de TI da organização, mas um documento da organização, vez que formaliza a alocação de recursos (financeiros, humanos, materiais etc) para que a TI atenda às demandas do negócio. Registre-se que essa ressalva constou de fala do Ministro substituto do TCU Augusto Sherman em evento do Ciclo de Palestras 2011 promovido pelo TCU em 4 de agosto de 2011, cujo público-alvo foi a alta administração dos órgãos do Poder Judiciário.

Conclui-se que carece de aperfeiçoamento a cultura de planejamento de longo prazo de TI, sendo que há necessidade de orientação dos OGS dos órgãos e entidades do Poder Executivo e do Ministério Público nesse sentido, motivo pelo qual se propõem recomendações para a Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade (CGDC) do Conselho de Governo e para o CNMP nos termos a seguir.

Recomendar que, em atenção ao Decreto-Lei 200/1967, art. 6º, inciso I, e art. 7º, normatize a obrigatoriedade de que todos os entes sob sua jurisdição estabeleçam processo de planejamento estratégico de TI, observando as boas práticas sobre o tema, a exemplo do processo PO1 – Planejamento Estratégico de TI do Cobit 4.1, contemplando, pelo menos (subitem 0):

elaboração, com participação de representantes dos diversos setores da organização, de um documento que materialize o plano estratégico de TI, contemplando, pelo menos:

objetivos, indicadores e metas para a TI organizacional, sendo que os objetivos devem estar explicitamente alinhados aos objetivos de negócio constantes do plano estratégico institucional;

alocação de recursos (financeiros, humanos, materiais etc);

estratégia de terceirização;

aprovação, pela mais alta autoridade da organização, do plano estratégico de TI;

desdobramento do plano estratégico de TI pelas unidades executoras;

divulgação do plano estratégico de TI para conhecimento dos cidadãos brasileiros, exceto nos aspectos formalmente declarados sigilosos ou restritos;

acompanhamento periódico do alcance das metas estabelecidas, para correção de desvios;

divulgação interna e externa do alcance das metas, ou os motivos de não as ter alcançado.

Estrutura de TI

A terceira questão de auditoria da FOC buscou verificar se a organização da TI organizacional era adequada às atividades a que ela deve dar suporte. Nesse tema foram avaliados:



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

funcionamento dos comitês de TI;

definição e ocupação de papéis sensíveis dentro da TI;

forma de avaliação do quadro de pessoal de TI.

Um comitê estratégico de TI tem como funções básicas assegurar que a governança de TI seja adequadamente tratada, aconselhar a direção estratégica de TI e revisar os grandes investimentos (Cobit 4.1, PO4.2). Já um comitê de direção de TI tem como atribuições típicas priorizar os investimentos de TI em alinhamento com a estratégia e as prioridades do negócio da instituição, acompanhar o status dos projetos e resolver conflitos por recursos e monitorar os níveis de serviço e as melhorias implantadas na organização (Cobit 4.1, PO4.3).

Segundo as boas práticas, espera-se encontrar dentro de um setor de TI uma estrutura formal (Cobit 4.1, PO4.5), com papéis e suas responsabilidades formalmente definidos (Cobit 4.1, PO4.6), em que os papéis sensíveis encontrem-se com responsáveis formalmente designados (Cobit 4.1, PO4.13) e que os responsáveis pela gestão da TI das organizações sejam integrantes do quadro da organização (Decreto-Lei 200/1967, art. 10, § 7º).

O Quadro 5 apresenta o resultado obtido na avaliação in loco, no qual se evidencia que:

em sete auditados o comitê não estava instituído e em outros cinco estava instituído, mas não era atuante. Somente em dois entes identificaram-se comitês atuantes;

ainda há organizações em que as atividades de gestão (planejamento, coordenação, controle e supervisão) são exercidas na prática por não servidores públicos.

A quase totalidade dos auditados não possui uma avaliação das suas necessidades de pessoal no setor de TI, a despeito do recorrente argumento de que falta pessoal nesses setores.

Quadro 5 – Estrutura de TI (achados)

| Possíveis achados | Dnit | SE/MS | SE/MCT | Ibama | Susep | TRT-SP | Dnocs | SE/MRE | TRT-RS | Anatel | Finep | SE/MP | ADE | FNDE |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Inexistência de comitê de TI | X | | | X | X | X | X | | | X | | | X | |
| Falhas relativas ao comitê de TI | | | X | | | | | | X | | X | X | | X |
| Inexistência de definição formal de papéis e responsabilidades | | | X | | | | | | X | | X | | | X |
| Papéis sensíveis sem responsável | | | | | | | | | | | | | | |
| Papel sensível exercido por não servidor | | X | X | | | | | | | | | | | X |
| Inexistência de avaliação do quadro de pessoal de TI | X | | X | X | X | X | X | X | X | | X | X | X | X |
| Falhas na avaliação do quadro de pessoal de TI | | | | | | | | | | X | | | | |
| Inadequação do quadro de pessoal de TI | | X | | | | | | | X | | | | | |

Com respeito aos comitês de TI, os dados constantes do Apêndice 0 (linha C da tabela) evidenciam que houve um auditado que declarou possuir comitê instituído, mas que, ante a ausência de evidências apresentadas à equipe do TCU, de fato não o possui, sugerindo que a situação descrita no Acórdão 2.308/2010-TCU-Plenário de fato pode ser ainda pior, ou seja, pode haver mais pesquisados que não possuem comitês de TI além dos 68% que declararam não o possuir.

Registre-se que, no monitoramento realizado (TC 028.772/2010-5; Acórdão 1.145/2011-TCU-Plenário), foi identificado que o único OGS a orientar seus jurisdicionados quanto à obrigatoriedade de designar formalmente comitês de TI foi o CNJ (a obrigação criada pela SLTI/MP por meio da IN – SLTI 4/2008 foi extinta com a publicação da nova versão da norma, a IN – SLTI 4/2010), e, mesmo assim, observou-se que um auditado do Poder Judiciário ainda não tinha dado cumprimento à orientação da Resolução 90/2009-CNJ, art. 12, sendo, diante do cenário evidenciado, oportuna e conveniente a atuação dos demais OGS.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

Registre-se, por oportuno, que há um documento de autoria da SLTI/MP que trata de 'Diretrizes do Sisp para criação de comitês de TI' (disponível em http://www.sisp.gov.br/dotlrn/clubs/gestodetisisp/file-storage/index?folder_id=13084935), que pode ser utilizado como base para atuação dos OGS.

A consequência da ausência de comitês de TI ou comitês instituídos, mas não atuantes, pode ser evidenciada no relatório de auditoria do TC 029.120/2010-1. Naqueles autos foi registrado que a ausência de reuniões do comitê inviabilizou a apreciação de produtos de um contrato, tornando o prosseguimento da execução do contrato parcialmente inviável, visto que a apreciação dos produtos era competência do comitê (anexo 2, fl. 209, itens 398-400). Está em apuração a responsabilidade do presidente do comitê por omissão na convocação das reuniões, assim como possível dano decorrente de tal omissão.

Destarte, propõe-se recomendar à SLTI/MP que normatize a obrigatoriedade de que os entes sob sua jurisdição estabeleçam comitês de TI, observando as boas práticas sobre o tema, a exemplo do Cobit 4.1, PO4.2 – comitê estratégico de TI e PO4.3 – comitê diretor de TI (subitem 0).

Recomendação análoga deve ser proposta ao CNMP e à CGPAR.

Quanto às deficiências do quadro de servidores nos setores de TI, exemplificam-se a seguir dois casos que evidenciam o tipo de risco a que a organização fica exposta em tais situações:

fundamentação de contratação produzida (e assinada) por funcionário de empresa contratada (anexo 2, fl. 38v), isto é, um particular justificando a execução de despesa com recursos públicos;

funcionário de empresa contratada mantendo relação de subordinação direta com servidor público e executando atividade de fiscalização do contrato no qual a empresa contratada é seu próprio empregador (anexo 2, fl. 141).

A mitigação desses riscos passa pelo preenchimento das funções sensíveis dos setores de TI com servidores públicos, o que não prescinde de prévia avaliação formal da adequação (quantitativa e qualitativa) do quadro de pessoal desses setores, de forma que se propõe recomendar ao MP que oriente os órgãos e entidades sob sua jurisdição a realizar avaliação quantitativa e qualitativa do pessoal do setor de TI, de forma a delimitar as necessidades de recursos humanos para que estes setores realizem a gestão das atividades de TI da organização (subitem 0).

Recomendação análoga deve ser proposta ao CNJ, ao CNMP e à CGPAR.

Em outra linha de análise, trazemos excerto do relatório do Acórdão 2.308/2010-TCU-Plenário, que trata da forma de seleção dos dirigentes de TI das organizações pesquisadas (anexo 2, fl. 5):

'58. Observa-se que 76% das instituições respondentes indicaram que seu dirigente máximo de TI tem experiência em gestão de TI. Portanto, em 24% das instituições respondentes o dirigente máximo supostamente não tem a experiência necessária em gestão de TI, o que é preocupante.

59. Também deve ser ressaltado que, em relação à formação acadêmica dos dirigentes de TI:

– a frequência de cursos superiores fora da área de TI é maior que na área de TI;

– a frequência de cursos de pós-graduação (lato ou stricto sensu) fora da área de gestão e governança de TI é menor que a de cursos técnicos de TI ou a de cursos fora da área de TI;

60. Estes números reforçam a impressão de que ainda é muito baixo o investimento das instituições na preparação de gestores de TI para efetivamente gerenciar a TI institucional, especialmente em contextos de alto requerimento de governança corporativa e de TI.'

Considerando a materialidade dos recursos despendidos com TI no Governo Federal (da ordem de R$ 18,1 bilhões), a condição estratégica da TI nas organizações públicas (ver item 0) e o fato de que as lideranças são fator crítico de sucesso nos processos de governança e gestão (Acórdão 2.308/2011-TCU-Plenário), é recomendável disciplinar o acesso às funções de direção dos setores de TI com base em competências técnicas e gerenciais preestabelecidas.

Nesse sentido, propõe-se recomendar ao MP que, em atenção ao Decreto 5.707/2006, art. 5º, § 2º, c/c o art. 1º, III, discipline a forma de acesso às funções de liderança nos setores de Tecnologia da Informação, considerando as competências multidisciplinares necessárias para estas funções, que incluem, mas não se limitam a conhecimentos em TI (subitem 0).



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

Recomendação análoga deve ser proposta ao CNJ, ao CNMP e à CGPAR.

A título de contribuição, cita-se o estudo 'Gestão e Desenvolvimento de Competências Gerenciais Relacionadas à Tecnologia da Informação', disponível em http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/trabalhos_academicos_TCU/biblioteca_digital/gestao_e_desenvolvimento_de_competencias_gerenciais_rela.pdf, que pode ser útil no disciplinamento recomendado.

Orçamentação de TI

Com relação ao processo orçamentário de TI, espera-se que os entes elaborem suas propostas (planejamento do orçamento) com base nas ações que efetivamente pretendem realizar, alinhadas aos objetivos de negócio (Cobit 4.1, PO5.3), e que mantenham o acompanhamento da sua execução, de forma a saber precisamente quanto foi gasto onde e qual a disponibilidade para gastos futuros (Cobit 4.1, PO5.4).

O Quadro 6 apresenta o resultado obtido na avaliação in loco, no qual se evidencia que em dez dos treze jurisdicionados auditados foram registradas desconformidades (como no Dnocs não havia contrato em vigor, este item não foi avaliado na autarquia).

Quadro 6 – Orçamentação de TI (achados)

| Possíveis achados | Dnit | SE/MS | SE/MCT | Ibama | Susep | TRT-SP | Dnocs | SE/MRE | TRT-RS | Anatel | Finep | SE/MP | ADE | FNDE |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Inexistência de orçamento de TI na LOA | | | | | | | | | | | X | | | |
| Falhas no orçamento de TI constante da LOA | X | X | X | X | | X | | X | | | | | | X |
| Inexistência de controle da execução do orçamento de TI | | | X | X | X | | | | | | X | | X | |
| Falhas no controle da execução do orçamento de TI | | | X | | | X | | | | | | | | |

Observa-se no Quadro 6 a existência de ente público sem previsão de orçamento para TI na LOA, o que, no mínimo, é inquietante ante a notória dependência de TI de todas as organizações. Compulsando os dados oferecidos pela SOF/MP no levantamento de auditoria (TC 001.484/2010-9), trabalho da fase preparatória deste TMS, identificaram-se dezenas de órgãos e entidades sem previsão de gastos com TI, o que se pode evidenciar também pela análise do Quadro 17 da LOA 2010 (Lei 12.214/2010). Cite-se, por exemplo, que apenas 22 dos 27 TRT aparecem no mencionado quadro, mas todos os 27 executaram despesas com TI no exercício de 2010.

Considerando o exposto no parágrafo anterior, propõe-se recomendar à SOF/MP que implante controles para mitigar os riscos de ocorrência de propostas orçamentárias que indevidamente não tenham previsão de despesas com tecnologia da informação (subitem 0).

Analisando de outro ponto de vista, os dados constantes do Apêndice 0 (linha D da tabela) evidenciam que houve cinco situações em que as evidências apresentadas às equipes do TCU não corroboram as respostas apresentadas à pergunta 'A solicitação do orçamento de TI é feita com base nas estimativas de custos das contratações previstas?', sugerindo que a melhoria identificada no Acórdão 2.308/2010-TCU-Plenário (anexo 2, fl. 7, itens 118 e 119) pode não ser real e que é maior do que 16% o percentual de pesquisados que não elabora sua proposta orçamentária de TI com base nas atividades que pretende executar.

No mesmo sentido, ainda compulsando os dados constantes do Apêndice 0 (linha E da tabela), evidenciou-se que em três situações as evidências apresentadas às equipes do TCU não corroboram as respostas apresentadas à pergunta 'Ao longo do exercício financeiro há controle dos gastos efetuados especificamente com TI?', sugerindo que é menor que 88% o percentual de pesquisados que controla os gastos com TI (anexo 2, fl. 7v, item 120).

No monitoramento realizado (TC 028.772/2010-5; Acórdão 1.145/2011-TCU-Plenário), identificou-se que o único OGS a orientar seus jurisdicionados quanto à necessidade de que as propostas orçamentárias para as áreas de TI fossem elaboradas em função das atividades que se pretendessem realizar, alinhadas ao negócio da organização, foi o CNJ (anexo 2, fl. 188v, item II.4.7 e fl. 189v, item II.4.15), e, mesmo assim, observa-se no Quadro 6 que um auditado do Poder Judiciário ainda não tinha



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

dado cumprimento à orientação da Resolução 99/2009-CNJ, art. 2º, sendo, diante do cenário evidenciado, oportuna e conveniente a atuação dos OGS, em especial da SOF/MP, órgão central do sistema de planejamento e de orçamento federal (Lei 10.180/2001).

Ante o exposto, propõe-se recomendar à SOF/MP que, com base no disposto na Lei 10.180/2001, art. 8º, II, c/c Decreto 7.063/2010, art. 17, II, normatize a obrigatoriedade de que todos os entes sob sua jurisdição estabeleçam processo de trabalho formal para elaboração e acompanhamento da execução do orçamento, contemplando, pelo menos, a obrigatoriedade de que:

a solicitação do orçamento de TI seja feita com base nas estimativas de custos das atividades que pretendam executar, alinhadas aos objetivos do negócio da organização (subitem 0);

haja acompanhamento, ao longo do exercício financeiro, dos gastos efetuados especificamente com TI (subitem 0).

Outro aspecto a ser observado diz respeito à atuação dos OGS, decorrente do Acórdão 371/2008-TCU-Plenário, para a identificação do orçamento de TI dos entes da APF. O monitoramento realizado (TC 028.772/2010-5; Acórdão 1.145/2011-TCU-Plenário) identificou as seguintes vulnerabilidades na solução implantada pela SOF/MP (anexo 2, fl. 187):

a) risco de inconsistência de dados: da forma como implantado, o processo de coleta de informações permite o cadastramento de rubricas inexistentes ou que não sejam específicas de TI. Os dados enviados em 2010 pela SOF, por meio do Ofício 06/SECAD/SOF/MP, de 25/2/2010, permitem identificar diversas ocorrências dessa natureza (peça 29);

b) risco de não coleta da informação: da forma como implantado, a obtenção das informações de previsão de gastos de TI depende de anualmente inserir-se comando específico na LDO que regerá a elaboração do orçamento. No ano em que a SOF por algum motivo não fizer incluir dito comando na LDO, as informações não serão geradas. Tal fato ocorre pelo fato de o processo de trabalho implantado pela SOF não estar documentado (ou seja, não se encontra no nível de maturidade 3 – definido), o que enseja necessidade de implantação de controles para garantir que o processo ocorra todos os anos. Tais fatos deverão ser levados em consideração quando da consolidação do TMS 6 – Gestão e uso de TI.

Em seguida, o monitoramento conclui pela possibilidade de 'haver necessidade de implantar controles para mitigar o risco de inconsistência e de descontinuidade no envio das informações ao TCU, o que será levado em consideração quando da consolidação do TMS 6 – Gestão e uso de TI' (anexo 2, fl. 187, item 58).

Considerando as vulnerabilidades supra, propõe-se determinar à SOF/MP que, em atenção ao Decreto-Lei 200/1967, art. 75, encaminhe, à Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação do Tribunal de Contas da União (Sefti/TCU):

no prazo de quinze dias após o envio do projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias ao Congresso Nacional, as medidas adotadas para permitir a identificação clara, objetiva e transparente da previsão dos gastos em TI no Orçamento Geral da União ou, alternativamente, normatize o processo de trabalho para obtenção de ditas informações, valendo-se da competência prevista no Decreto 7.063/2010, art. 17, II (subitem 0).

Em outra linha, por meio do item 9.4.3 do Acórdão 2.308/2010-TCU-Plenário, o TCU determinou à Sefti que:

9.4.3. defina e mantenha processo de trabalho permanente e sustentável de acompanhamento da governança de tecnologia da informação na administração pública federal, de modo a subsidiar processos de fiscalização do TCU em TI e processos de planejamento e controle das unidades jurisdicionadas a esta Corte, com definição, se possível, de periodicidade regular para realização de levantamentos gerais como o ora examinado e de mecanismos para coleta de evidências destinadas a aumentar a confiabilidade das informações colhidas mediante questionários;

Um dos mecanismos necessários para coletar evidências consiste na obtenção das informações orçamentárias (dotação e execução orçamentária) dos jurisdicionados.

Por meio do Siafi Gerencial, é possível à Sefti/TCU obter os dados da execução orçamentária da despesa de TI, uma vez que, conforme relatado no monitoramento (anexo 2, fl. 187, item



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

59), estão estabelecidas contas contábeis para liquidação dessas despesas no MANUAL SIAFI WEB, Seção 021100 ('Outros Procedimentos'), Macrofunção 021130 ('DESPESAS COM TI').

Já para as informações sobre a dotação orçamentária, esta Secretaria tem tido acesso às informações por meio de solicitações sob demanda, como ocorreu com as informações encaminhadas por meio do Ofício 6/Secad/SOF/MP, de 23/2/2010, durante a fase de preparação do TMS (TC 001.484/2010-9). Assim, como forma de sistematizar o recebimento pelo TCU das informações orçamentárias de TI, propõem-se as determinações a seguir.

Determinar à SOF/MP que, em atenção ao Decreto-Lei 200/1967, art. 75, encaminhe, à Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação do Tribunal de Contas da União (Sefti/TCU):

no prazo de quinze dias após o envio do Projeto da Lei Orçamentária Anual (PLOA) ao Congresso Nacional, relação da previsão das despesas com TI que constam do PLOA, em meio magnético, na forma de banco de dados editável ou planilha eletrônica, no maior detalhamento possível, preferencialmente no formato encaminhado por meio do Ofício 06/SECAD/SOF/MP, de 25/2/2010, ou, alternativamente, disponibilize funcionalidade nos seus sistemas informatizados para que a Sefti/TCU possa acessar os dados requeridos para o atendimento da determinação (subitem 0);

no prazo de quinze dias após a publicação da Lei Orçamentária Anual (LOA), relação da previsão das despesas com TI que constam da LOA, em meio magnético, na forma de banco de dados editável ou planilha eletrônica, no maior detalhamento possível, preferencialmente no formato encaminhado por meio do Ofício 06/SECAD/SOF/MP, de 25/2/2010, ou, alternativamente, disponibilize funcionalidade nos seus sistemas informatizados para que a Sefti/TCU possa acessar os dados requeridos para o atendimento da determinação (subitem 0);

Determinação análoga deve ser dirigida ao Dest/MP.

Processo de software

Constam da ABNT NBR ISO/IEC 12.207 as seguintes definições:

4.25 processo – conjunto de atividades que se relacionam ou interagem e que transformam entradas em saídas [ABNT NBR ISO 9000:2005].

(...)

4.28 produto – resultado de um processo [ABNT NBR ISO 9000:2005].

(...)

4.42 produto de software – conjunto de programas de computador, procedimentos e possíveis documentação e dados associados.

Um processo de software é, portanto, um conjunto de atividades que transformam requisitos de usuários (entrada do processo) em um produto de software. Por oportuno, chamamos a atenção para o fato de que o produto de software não é composto apenas dos programas de computadores, mas inclui outros itens. Mais ainda, destacamos que os diversos itens que compõem o produto de software são gerados ao longo da execução do processo de software.

Diante dos conceitos apresentados, tem-se que, na contratação de serviços de desenvolvimento ou manutenção de software, é exatamente o processo de software que define o serviço objeto do contrato.

Sendo assim, a definição do processo de software e sua vinculação ao edital e ao contrato é condição necessária para a definição precisa do objeto, nos termos previstos na Lei 8.666/1993, art. 6º, IX. Nessa esteira, há diversos precedentes de julgados do TCU, como, por exemplo:

Acórdão 953/2009-TCU-Plenário:

(...)

1.5. Determinar ao Ministério da Defesa que, nas contratações de serviços de Tecnologia da Informação, em especial no caso de elaboração e publicação de novo edital de licitação em substituição ao Edital da Concorrência nº 03/2008:

(...)

1.5.2. em atenção ao art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/93, defina formalmente um processo de desenvolvimento de software, previamente à contratação de serviços de desenvolvimento ou manutenção de software, conforme preconiza o item PO 8.3 do Cobit 4.1 e em consonância com os



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

Acórdãos 2.023/2005-Plenário, item 9.1.5 e 436/2008-Plenário, item 9.1.5, vinculando o contrato com o processo de desenvolvimento de software, sem o qual o objeto não estará precisamente definido;

Acórdão 71/2007-TCU- Plenário:

(...)

9.2. determinar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, à Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça – Senasp/MJ que:

(...)

9.2.9. defina formalmente padrões para desenvolvimento de sistemas no âmbito do Infoseg, à semelhança das orientações contidas no item PO8.3 do COBIT 4.0;

Acórdão 2.023/2005 – Plenário: 9.1. determinar à Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e Emprego que:

(...)

9.1.5. estabeleça e divulgue uma metodologia para desenvolvimento de sistemas (novos e legados), indique seus artefatos e produtos e detalhe seus requisitos mínimos, conforme preconiza o item PO 11.5 do Cobit (item 2.3 do relatório de auditoria); entre outros objetivos, essa metodologia deve regulamentar o desenvolvimento e a manutenção de sistemas pelas outras coordenações e unidades descentralizadas do Ministério, de modo a assegurar níveis mínimos de padronização e segurança dos mesmos (item 2.8 do relatório de auditoria);

Registre-se ainda que um dos processos do ciclo de vida de software descrito na ABNT NBR ISO/IEC 20.207 é o processo de aquisição de software.

Ainda que a organização não contrate serviços dessa natureza, mas sim execute o desenvolvimento e manutenção de software com pessoal próprio (que não é o caso da maioria das organizações públicas), a definição do processo de software utilizado na organização é um controle geral de TI que apoia a qualidade do software produzido, sendo boa prática seu estabelecimento formal.

Para a definição dos processos de software, as organizações podem utilizar-se das normas brasileiras ABNT ISO/IEC 12.207 e 15.504, além de modelos comerciais, como o CMMI e o MPS.BR, este último criado e mantido pela Softex com recursos públicos federais.

Nesse contexto, a quinta questão de auditoria da FOC buscou evidenciar se 'Há processo de software estabelecido no Unidade?'. O Quadro 7 sumariza os resultados, em que se observa que a totalidade dos auditados avaliados tem problemas, sendo que a maioria deles (dez) não possuíam processo de software.

Os dados constantes do Apêndice 0 (linha F da tabela) evidenciam que, apesar de haver situações em que as evidências apresentadas às equipes do TCU não corroboram as respostas apresentadas à pergunta 'Há processo de software?', os resultados discrepantes não sugerem alteração no resultado constante do Acórdão 2.308/2010-TCU-Plenário (anexo 2, fl. 6, item 2.4.2), de que mais da metade das organizações não possuem processo de software, e, consequentemente, quando contratam serviços de desenvolvimento ou manutenção de software, fazem-no de forma ilegal, em virtude de indefinição de objeto.

Quadro 7 – Processo de software (achados)

| Possíveis achados | Dnit | SE/MS | SE/MCT | Ibama | Susep | TRT-SP | Dnocs | SE/MRE | TRT-RS | Anatel | Finep | SE/MP | ADE | FNDE |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Inexistência de processo de software | X | | X | X | X | X | X | | X | | X | X | X | (3) |
| Falhas no processo de software | | X | | | | | | X | | X | | | | |

(3) Controle formalizado ao final da fase de execução da auditoria, de forma que não foi avaliado.

No monitoramento realizado (TC 028.772/2010-5; Acórdão 1.145/2011-TCU-Plenário), identificou-se que os OGS não lograram orientar seus jurisdicionados quanto à necessidade de



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

estabelecimento de processo de software (anexo 2, fl. 188, item II.4.4 e fl. 189v, item II.4.13), sendo, diante do cenário evidenciado, oportuna e conveniente a atuação dos OGS.

As consequências da inexistência de processo de software vinculado ao edital e contrato são diversas, das quais ressaltamos os seguintes dois riscos:

divergência de expectativas entre as partes contratantes, visto que o contratado pode entender que deve executar um processo de software mais simples (e mais barato), gerando, portanto, menos componentes do software (e.g., somente códigos-fonte e executável), enquanto o contratante entende que devem ser gerados mais componentes de software (e.g., documentos de análise e projeto, códigos-fonte e executável, casos de testes, manuais de usuário), o que pode inviabilizar a execução do contrato;

contratação por valor acima do mercado, pois sem a definição do processo de software não há como estimar o preço do serviço de forma aceitável.

O processo de software é controle que mitiga riscos de que o software desenvolvido ou adquirido tenha baixa qualidade, contribuindo para que não ocorram situações como a relatada no TC 010.474/2010-2, em que foi evidenciado que o Sistema de Acompanhamento de Contratos do Dnit (Siac), sistema crítico para a Autarquia, capaz de parar imediatamente o seu negócio (anexo 2, fl. 212, item 9), não possuía dicionário de dados (anexo 2, fl. 221, achado 3.3), a despeito de manipular mais de uma centena de tabelas, com milhares de campos no total. A ausência de dicionário de dados decerto contribuirá de forma negativa no caso de necessidade de manutenções no sistema, quando, não raro, os técnicos necessitam consultar esse artefato para efetuar dita manutenção.

A título exemplificativo, citamos a boa prática identificada por ocasião de auditoria realizada no BNB, apreciada por meio do Acórdão 193/2009-TCU-Plenário, no qual foi registrado que o Banco definiu processo de software, vinculou o contrato de desenvolvimento e manutenção de software ao processo e praticou adequada gestão contratual, utilizando-se dos critérios definidos em seu processo de software para aferir os produtos entregues ao longo da execução contratual.

Outro exemplo de consequência possível ante a ausência desse controle geral de TI foi observado no Ministério da Saúde, o que contribuiu para a existência de software com inconsistências entre as regras utilizadas no sistema informatizado (SIG) que apoia o Sistema Nacional de Transplantes (SNT) e as regras definidas pelos normativos que regem o SNT, nos termos relatados no TC 029.074/2010-0 (anexo 2, fl. 254, item 2.14.5):

225. Embora não tendo acesso à base de dados do sistema conforme requerido pela equipe de auditoria, foi possível identificar, especialmente na ocasião das visitas às CNCDO, algumas inconsistências entre as regras utilizadas pelo SIG e as regras definidas pelo Regulamento Técnico do SNT (Portaria – MS 2.600/2009).

226. As inconsistências identificadas referem-se, em suma, aos seguintes fatos:

a) não consideração de situações especiais na pontuação atribuída a receptores (em casos bem específicos);

b) falta de acesso dos receptores a informações de seus prontuários;

c) permissões indevidas de acesso e alteração de informações do receptor por não membro de equipe especializada;

d) permissão indevida de inserção de um receptor em situação especial pela equipe especializada;

e) critério de desempate incorreto para pontuação de potenciais receptores em situação especial.

227. Registre-se que a ausência de um processo de software padronizado no Datasus (Acórdão 757/2011-TCU-Plenário, item 9.2.4) contribui para que as regras de negócio estejam implementadas de forma desconforme com as previsões da Portaria-MS 2.600/2009, pois, por exemplo, a prática da disciplina de gestão de requisitos aliada a um processo de homologação adequado mitigaria os riscos de erros como relatados neste achado.

Para avaliar a gravidade da situação descrita, o TC 029.074/2010-0 registrou ainda que as inconsistências identificadas podem ter como consequência a alteração indevida de posições na lista de



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

receptores de órgãos para transplantes (anexo 2, fl. 254, item 2.14.3), podendo acarretar, em último caso, a morte indevida de um cidadão.

Diante desse cenário, entende-se necessário que os OGS elaborem modelos de processo de software para seus jurisdicionados, bem como estabeleçam a obrigatoriedade de que os jurisdicionados adotem formalmente um processo de software para si, que pode ser o próprio modelo criado pelo OGS, ou outro, motivo pelo qual se propõe recomendar à SLTI/MP que:

elabore um modelo de processo de software para a os entes sob sua jurisdição, observando as boas práticas sobre o tema (e.g., NBR ISO/IEC 12.207 e 15.504, MPS.BR, CMMI); subitem 0);

estabeleça a obrigatoriedade de que os entes sob sua jurisdição formalizem um processo de software para si, observando as boas práticas sobre o tema (e.g., NBR ISO/IEC 12.207 e 15.504, MPS.BR, CMMI; subitem 0).

Recomendação análoga deve ser proposta ao CNJ, ao CNMP e à CGPAR.

Ademais, propõe-se determinar à SLTI/MP que, em atenção ao previsto no Decreto 7.579/2011, art. 4º, V, oriente os entes sob sua jurisdição sobre necessidade de vincular seus contratos de serviços de desenvolvimento ou manutenção de software a um processo de software, pois, sem esta vinculação, o objeto do contrato não estará precisamente definido, em desconformidade com o disposto na Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX (subitem 0).

Determinação análoga deve ser proposta ao CNJ, ao CNMP e à CGPAR.

Processo de gerenciamento de projetos

A sexta questão de auditoria da FOC buscou avaliar se 'Há processo de gerenciamento de projetos de TI estabelecido no Unidade?', e os resultados da avaliação in loco constam do **Error! Reference source not found.Erro! Fonte de referência não encontrada.**.

A observação do quadro supra permite identificar que a definição de uma estrutura para gerenciamento de projetos não é prática dos auditados, ainda que seja razoável supor que todos eles conduzem projetos de tecnologia da informação.

Por meio do Acórdão 2.308/2010-TCU-Plenário (anexo 2, fl. 18, questão 7.4), obteve-se a informação de que pelo menos 69% dos pesquisados não adotam um padrão para o gerenciamento de projetos de TI. Analisando os dados constantes do Apêndice 0 (linha G da tabela), foi evidenciado que houve duas situações em que as evidências apresentadas às equipes do TCU não corroboram as respostas apresentadas à pergunta 7.4 do perfil GovTI2010, sugerindo que o percentual de entes da APF que não possuem estrutura de gerenciamento de projetos de TI pode ser ainda maior.

A consequência da ausência ou da deficiência de uma estrutura de gerenciamento de projetos de TI pode ser observada da leitura do excerto abaixo (TC 029.074/2010-0), que identificou falhas na implantação do SIG, sistema informatizado que dá suporte ao SNT (anexo 2, fl. 254v, item 2.15.6):

239. A Central Nacional de Transplantes (CNT) é a unidade do SNT que possui a atribuição de efetuar a distribuição de órgãos em âmbito nacional, no caso de não utilização no estado onde o órgão foi doado, além de outras atribuições relacionadas à coordenação de logística e à distribuição de órgãos e tecidos no processo de doação/transplante em âmbito nacional.

240. Para que a CNT pudesse atender a tal atribuição e contar com as novas facilidades que o Sistema Informatizado de Gerenciamento (SIG) oferece, seria determinante a utilização do sistema por todas as centrais estaduais de transplantes (CNCDO), e também pela própria Central Nacional.

241. Contudo, em função da implantação paulatina e parcial do SIG nos estados, aliada a não implantação e uso do módulo a ser utilizado pela CNT, houve limitações técnicas para que a Central Nacional pudesse atender plenamente às regras do negócio do SNT, as quais somente serão sanadas com a utilização do novo sistema por todos os estados e pela própria CNT.

242. Registre-se que falhas no processo de gerenciamento de projetos, tais como as identificadas no âmbito da auditoria de controles gerais de TI do Ministério da Saúde (TC 013.718/2010-0, Acórdão 757/2011-TCU-Plenário, item 9.1.4), contribuíram para a ocorrência das falhas relatadas neste achado.

Quadro 8 – Processo de gerenciamento de projetos (achados)



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

| Possíveis achados | Dnit | SE/MS | SE/MCT | Ibama | Susep | TRT-SP | Dnocs | SE/MRE | TRT-RS | Anatel | Finep | SE/MP | ADE | FNDE |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Inexistência de processo de gerenciamento de projetos | X | | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | (3) |
| Falhas no processo de gerenciamento de projetos | | X | | | | | | | | | | | | |

(3) Controle formalizado ao final da fase de execução da auditoria

Quanto a esse tema, os acórdãos estruturantes monitorados (TC 028.772/2010-5; Acórdão 1.145/2011-TCU-Plenário) não expediram orientação específica e, diante do cenário evidenciado, entende-se oportuna e conveniente a atuação dos OGS, de forma que se propõe recomendar à SLTI/MP que:

elabore um modelo de estrutura de gerenciamento de projetos para os entes sob sua jurisdição, observando as boas práticas sobre o tema (e.g., PMBoK; subitem 0);

estabeleça a obrigatoriedade de que os entes sob sua jurisdição formalizem um processo de gerenciamento de projetos para si, observando as boas práticas sobre o tema (e.g., PMBoK; subitem 0).

Recomendação análoga deve ser proposta ao CNJ, ao CNMP e à CGPAR.

Processos de gestão de serviços

A sétima questão de auditoria da FOC buscou verificar se 'Há processos de gestão de serviços de TI que apoiem o Unidade na administração da qualidade dos serviços de TI?'. Nesse tema foram avaliados três processos, cujos objetivos, segundo a NBR ISO/IEC 20.000, são:

gestão de configuração – 'definir e controlar os componentes do serviço e infraestrutura e manter informação precisa da configuração', processo cuja importância reside em manter uma base de dados de itens de configuração do ambiente de TI, chamada CMDB (Configuration Management DataBase), que é a base para o funcionamento dos demais processos de gestão de serviços;

gestão de incidentes – 'restaurar o mais rápido possível os serviços acordados com a organização, ou responder às requisições dos serviços', ou seja, processo cuja importância está ligada ao fato de que é por meio dele que é restaurado diretamente o fornecimento de serviços dos quais dependem os usuários finais;

gestão de mudanças – 'assegurar que todas as mudanças sejam avaliadas, aprovadas, implementadas e revisadas de maneira controlada', que é considerado o processo mais crítico no modelo preconizado pelo Cobit 4.1, pois é por meio dele que a consistência dos serviços com continuidade é mantida.

O Quadro 9 apresenta o resultado das avaliações in loco, e, por meio dele, é possível evidenciar que o tema gestão de serviços não encontra prioridade nos auditados.

Quadro 9 – Processos de gestão de serviços (achados)

| Possíveis achados | Dnit | SE/MS | SE/MCT | Ibama | Susep | TRT-SP | Dnocs | SE/MRE | TRT-RS | Anatel | Finep | SE/MP | ADE | FNDE |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Inexistência do processo de gestão de incidentes | X | X | X | X | X | X | X | X | | X | X | X | X | |
| Falhas no processo de gestão de incidentes | | | | | | | | | X | | | | | |
| Inexistência do processo de gestão de configuração | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | |
| Falhas no processo de gestão de configuração | | | | | | | | | | | | | | X |
| Inexistência do processo de gestão de mudanças | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | |
| Falhas no processo de gestão de mudanças | | | | | | | | | | | | | | |

No monitoramento realizado (TC 028.772/2010-5; Acórdão 1.145/2011-TCU-Plenário), identificou-se que os OGS promoveram algum tipo de orientação aos seus jurisdicionados quanto à necessidade de implantar e aperfeiçoar a gestão de níveis de serviço (anexo 2, fl. 188, item II.4.5 e fl.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

189v, item II.4.14). Entretanto, o cenário evidenciado sugere que é oportuna e conveniente atuação mais contundente dos OGS, de forma que se propõe recomendar à SLTI/MP que:

elabore um modelo de processo de gestão de serviços para os entes sob sua jurisdição que inclua, pelo menos, gestão de configuração, gestão de incidentes e gestão de mudança, observando as boas práticas sobre o tema (e.g., NBR ISO/IEC 20.000, Itil; subitem 0);

estabeleça a obrigatoriedade de que os entes sob sua jurisdição formalizem processos de gestão de serviços para si, incluindo, pelo menos, gestão de configuração, gestão de incidentes e gestão de mudança, observando as boas práticas sobre o tema (e.g., NBR ISO/IEC 20.000, Itil; subitem 0).

Recomendação análoga deve ser proposta ao CNJ, ao CNMP e à CGPAR.

Segurança da informação

No tema segurança da informação, foram feitas avaliações nos seguintes temas:

existência de responsável pela segurança da informação;

funcionamento do comitê de segurança da informação;

política de segurança da informação;

equipe de tratamento e resposta a incidentes em redes computacionais;

inventário de ativos de informação;

classificação da informação;

gestão de riscos de segurança da informação.

Registre-se que esses controles gerais de TI estão positivados em normas complementares do GSI/PR e na IN – GSI/PR 1/2008.

O Quadro 10 resume a situação encontrada na avaliação realizada in loco, cenário esperado ante os resultados constantes do Acórdão 2.308/2010-TCU-Plenário.

Quadro 10 – Segurança da informação (achados)

| Possíveis achados | Dnit | SE/MS | SE/MCT | Ibama | Susep | TRT-SP | Dnocs | SE/MRE | TRT-RS | Anatel | Finep | SE/MP | ADE | FNDE |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Inexistência de gestor de segurança da informação e comunicações | X | X | X | X | X | X | X | X | | | | X | X | X |
| Inexistência de comitê de segurança da informação e comunicações | X | X | | X | X | X | X | X | | | | | X | |
| Falhas no comitê de segurança da informação e comunicações | | | X | | | | | | | | | | | X |
| Inexistência de Política de Segurança da Informação e Comunicações (Posic) | | X | X | X | X | X | X | X | | X | X | | X | |
| Falhas na Política de Segurança da Informação e Comunicações (Posic). | | | | | | | | | X | | | X | | X |
| Inexistência de Equipe de Tratamento e Resposta a Incidentes em redes computacionais (Etri). | X | X | X | X | X | | X | X | X | X | X | | X | |
| Falhas na Equipe de Tratamento e Resposta a Incidentes em redes computacionais (Etri) | | | | | | | | | | | | X | | X |
| Inexistência de classificação da informação | X | X | X | X | X | X | X | | X | X | X | X | X | |
| Não classificação de informações conforme níveis de segurança | | | | | | | | | | | | | | X |
| Inexistência de inventário dos ativos de informação | X | X | X | X | X | X | X | | | X | X | X | X | X |
| Falhas no inventário dos ativos de informação | | | | | | | | X | X | | X | | | |
| Inexistência de processo de Gestão de Riscos de Segurança da Informação (GRSIC) | X | X | X | X | X | X | X | X | | X | X | X | X | X |
| Falhas no processo de Gestão de Riscos de Segurança da Informação (GRSIC). | | | | | | | | | | | | | | |

Os dados coletados por meio do trabalho que culminou no Acórdão 2.308/2010-TCU-Plenário permitiram sinalizar que a situação da segurança da informação na APF era crítica, nos seguintes termos (anexo 2, fl. 5-5v):



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

64. A Figura 7 apresenta os resultados obtidos em 2010 comparados aos obtidos em 2007. Observe-se que, neste caso, o gráfico apresentado refere-se à ausência das práticas recomendadas, para compatibilizar melhor com a maneira como essa informação foi apresentada em 2007.

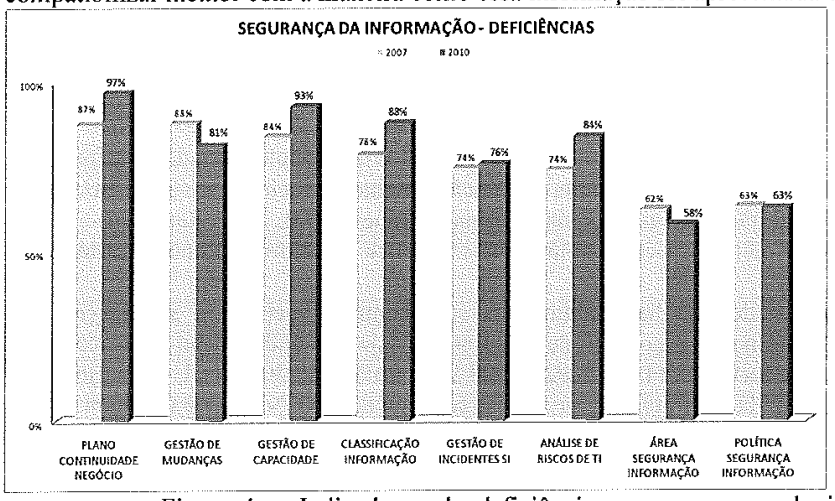



Figura 1 – Indicadores de deficiências em segurança da informação (fonte: Acórdão 2.308/2010-TCU-Plenário)

(...)

69. Percebe-se que, em todos os casos, não houve melhora nos processos que tratam de segurança da informação na APF. Ou seja, se em 2007 a situação já se mostrava preocupante, atualmente é ainda pior, uma vez que o alarme foi soado por meio do Acórdão nº 1.603/2008-TCU-Plenário e, um ano e meio depois, o quadro não apresenta evidências de melhora.

70. Se em 2007 havia o entendimento de que a maior parte das instituições estava exposta a riscos diversos e não mapeados, hoje, além de a Administração estar exposta aos mesmos riscos, não está agindo para saneá-los com a agilidade que o caso requer.

Analisando os dados constantes do Apêndice 0 (linhas K até P da tabela), foi evidenciado que houve doze situações em que as evidências apresentadas às equipes do TCU não corroboram as respostas apresentadas às perguntas do perfil GovTI2010 no tema segurança da informação, sugerindo que a situação com respeito à segurança da informação, que foi declarada como muito ruim, pode ser de fato ainda pior.

No monitoramento realizado (TC 028.772/2010-5; Acórdão 1.145/2011-TCU-Plenário), identificou-se que o GSI/PR implementou as recomendações propostas pelo TCU (anexo 2, fl. 188v, item II.4.9 e fl. 192v, item II.6.10), publicando a Instrução Normativa – GSI/PR 1/2008 e mais nove normas complementares até 2010, o que consiste em um arcabouço normativo considerável sobre o tema. O mesmo trabalho apontou algumas iniciativas do CNJ nesse tema e nenhuma iniciativa concreta do CNMP (anexo 2, fl. 188, item II.4.3 e fl. 192v, item II.6.10).

A despeito da atuação do GSI/PR e do CNJ, a situação encontrada no conjunto de trabalhos evidencia que a informação na APF continua exposta a riscos de segurança em larga medida, o que justifica proposta de aperfeiçoamento da atuação dos OGS.

Como consequências da ausência dos controles gerais de TI no tema segurança da informação, ou sua implantação de forma desconforme ao preconizado pelas normas e pelas boas práticas, citam-se os seguintes casos:

no Ministério da Saúde, onde não há nenhum dos sete controles gerais de segurança testados, os dados do sistema que suporta o Sistema Nacional de Transplantes (SNT), contendo informações sobre a intimidade de potenciais receptores de órgãos, podem ser alterados e consultados por usuários que, segundo o regulamento do SNT e a Constituição Federal, não deveriam poder fazê-los (anexo2, fl. 250-250v, itens 119-120 e fl. 252v, item 183);



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

no Dnit, onde não há seis dos sete controles testados, não há política de controle de acesso nem procedimento para gerenciamento de usuário, o que contribui para a atribuição de perfis de usuários e realização de operações em desconformidade com as regras de segregação de funções e para a atribuição de perfis de usuários e realização de operações em desconformidade com os controles de acessos sensíveis (anexo 2, fl. 221v, item 360), que a seu turno contribuiu para fraudes consistindo no pagamento por serviços não prestados em uma de suas superintendências estaduais (Acórdão 2.766/2009-TCU-Plenário);

no MCT, onde não foram implantados seis dos sete controles testados e a implantação do comitê de segurança não foi seguida de seu efetivo funcionamento, evidenciou-se a terceirização (ilegal) de diversas atividades de gestão de segurança da informação (anexo 2, fl. 208v, item 396) e execução de despesa sem que houvesse efetivo aperfeiçoamento da segurança da informação no Ministério (anexo 2, fl. 209, item 406);

no Ibama, onde não há nenhum dos sete controles gerais de segurança testados, o compartilhamento de senhas no setor contábil da superintendência da Fundação em Goiás contribuiu para desvios praticados por uma servidora (TC 003.921/2008-9, Acórdão 458/2011-TCU-Plenário, item 9.4.3).

Ante oportunidade de atuação, propõe-se recomendar ao CNMP que (subitem 0):

estabeleça a obrigatoriedade de que os entes sob sua jurisdição implementem os seguintes controles gerais de TI relativos à segurança da informação:

nomeação de responsável pela segurança da informação na organização, à semelhança das orientações contidas na NBR ISO/IEC 27.002, item 6.1.3 – Atribuição de responsabilidade para segurança da informação;

criação de comitê para coordenar os assuntos de segurança da informação, à semelhança das orientações contidas na NBR ISO/IEC 27.002, item 6.1.2 – Coordenação de segurança da informação;

processo de gestão de riscos de segurança da informação, à semelhança das orientações contidas na NBR ISO/IEC 27005 – Gestão de riscos de segurança da informação;

estabelecimento de política de segurança da informação, à semelhança das orientações contidas na NBR ISO/IEC 27.002, item 5.1 – Política de segurança da informação;

processo de elaboração de inventário de ativos, à semelhança das orientações contidas na NBR ISO/IEC 27.002, item 7.1 – inventário de ativos;

processo de classificação da informação, à semelhança das orientações contidas na NBR ISO/IEC 27.002, item 7.2 – classificação da informação, processo necessário segundo o Decreto 4.553/2002, art. 6º, § 2º, inciso II e art. 67;

crie procedimentos para orientar os entes sob sua jurisdição na implementação dos controles acima.

Considerando a necessidade de os entes do Poder Judiciário serem orientados sobre como implantar os controles gerais de segurança da informação, propõe-se recomendar ao CNJ que crie procedimentos para orientar os entes sob sua jurisdição na implementação dos seguintes controles (subitem 0):

nomeação de responsável pela segurança da informação na organização, à semelhança das orientações contidas na NBR ISO/IEC 27.002, item 6.1.3 – Atribuição de responsabilidade para segurança da informação;

criação de comitê para coordenar os assuntos de segurança da informação, à semelhança das orientações contidas na NBR ISO/IEC 27.002, item 6.1.2 – Coordenação de segurança da informação;

processo de gestão de riscos de segurança da informação, à semelhança das orientações contidas na NBR ISO/IEC 27005 – Gestão de riscos de segurança da informação;

estabelecimento de política de segurança da informação, à semelhança das orientações contidas na NBR ISO/IEC 27.002, item 5.1 – Política de segurança da informação;

processo de elaboração de inventário de ativos, à semelhança das orientações contidas na NBR ISO/IEC 27.002, item 7.1 – inventário de ativos;



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

processo de classificação da informação, à semelhança das orientações contidas na NBR ISO/IEC 27.002, item 7.2 – classificação da informação, processo necessário segundo o Decreto 4.553/2002, art. 6º, § 2º, inciso II, e art. 67.

Com respeito à ausência de implantação dos controles positivados pelo GSI/PR por parte dos entes do Poder Executivo, propõe-se recomendar ao GSI/PR que:

em atenção à Lei 10.168/2003, art. 6º, IV, articule-se com as escolas de governo, notadamente com a Enap, a fim de ampliar a oferta de ações de capacitação em segurança da informação para os entes sob sua jurisdição (subitem 0);

em atenção à Lei 10.168/2003, art. 6º, IV, oriente os órgãos e entidades sob sua jurisdição que a implantação dos controles gerais de segurança da informação positivados nas normas do GSI/PR não é faculdade, mas obrigação da alta administração, e sua não implantação sem justificativa é passível da sanção prevista na Lei 8.443/1992, art. 58, II (subitem 0).

Deliberações análogas devem ser propostas ao CNJ e ao CNMP.

Por fim, ainda que a análise das normas expedidas pelos OGS não fizesse parte do escopo dos trabalhos planejados, após análise perfunctória, considera-se oportuno recomendar ao GSI/PR que reveja a Norma Complementar 4/IN01/DSIC/GSIPR, uma vez que aborda o tema considerando apenas ativo de informação e não ativo em sentido amplo, como o faz a NBR ISO/IEC 27.002 no item 7.1.1 (subitem 0).

Processo de capacitação em TI

A nona questão de auditoria da FOC ('Q9 – Há plano de capacitação de profissionais de TI que auxilie no desenvolvimento das competências necessárias para a boa execução dos trabalhos?') buscou avaliar se os auditados planejavam capacitação para seu pessoal e se nesse planejamento havia previsão de capacitação em gestão de TI (planejamento, coordenação, supervisão e controle). O resultado da avaliação in loco consta do Quadro 11, em que se observa que apenas um auditado planejou nos termos esperados:

Quadro 11 – Processo de capacitação de profissionais de TI (achados)

| Possíveis achados | Dnit | SE/MS | SE/MCT | Ibama | Susep | TRT-SP | Dnocs | SE/MRE | TRT-RS | Anatel | Finep | SE/MP | ADE | FNDE |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Inexistência de plano anual de capacitação | X | X | X | X | | | X | X | X | | X | X | X | |
| Plano anual de capacitação não contempla a área de gestão de TI | | | | | X | X | | | | X | | | | |

Por meio do Acórdão 2.308/2010-TCU-Plenário (anexo 2, fl. 17 questão 6.3), obteve-se a informação de que pelo menos 45% dos pesquisados não têm critério para avaliação e atendimento aos pedidos de capacitação em gestão de TI. Analisando os dados constantes do Apêndice 0 (linha Q da tabela), foi evidenciado que houve seis situações em que as evidências apresentadas às equipes do TCU não corroboram as respostas apresentadas à pergunta 6.3 do perfil GovTI2010, sugerindo que o percentual de entes da APF que não possuem tais critérios pode ser de fato ainda maior.

A Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional estabelecem como diretriz: 'a capacitação gerencial do servidor e sua qualificação para o exercício de atividades de direção e assessoramento' (Decreto 5.707/2006, art. 3º, III).

Quanto a esse tema, os itens 9.1.2 e 9.4.2 do Acordão 1.603/2008-TCU-Plenário (anexo 2, fls. 187v-188, item II.4.2, e fls. 189-189v, item II.4.12) já haviam recomendado ao CNJ, ao CNMP e ao MP que tomassem providencias para garantir a quantidade e a capacitação adequadas do quadro de servidores em TI. O monitoramento dessas recomendações (TC 028.772/2010-5; Acórdão 1.145/2011-TCU-Plenário) concluiu ter havido atendimento parcial pelos dois primeiros OGS e total pelo último. Entretanto, as ausências e deficiências efetivamente encontradas nas auditorias in loco justificam uma



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

ação estruturante ainda mais abrangente que as anteriormente recomendadas, pelo que se propõe recomendar ao Comitê Gestor da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal que, em atenção ao Decreto 5.707/2006, art. 7º, II e IV:

oriente os órgãos e entidades sob sua jurisdição sobre a obrigatoriedade de aprovar o plano anual de capacitação, nos termos do Decreto 5.707/2006, arts. 5º e 2º, c/c Portaria MP 208/2006, art. 2º, I, e art. 4º (subitem 0);

estabeleça, após consulta à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, um programa de capacitação em governança e em gestão de tecnologia da informação (subitem 0).

Recomendação análoga deve ser proposta ao CNJ, ao CNMP e à CGPAR.

Processo de contratação e gestão de soluções de TI

As questões onze e doze das auditorias da FOC trataram dos processos de contratação e gestão contratual de soluções de TI, em que se buscou verificar:

se haviam controles que promovessem o cumprimento do processo de contratação previsto na IN – SLTI 4/2008 (vigente à época) ou outro processo que, no mínimo, promovesse a realização dos obrigatórios estudos técnicos preliminares (Lei 8.666/1993, art. 6º, IX) antes da elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico;

se o processo previsto na referida IN era cumprido, ou se os estudos técnicos preliminares eram realizados;

se havia desconformidade nas contratações;

se havia controles que promovessem a regular gestão contratual;

se havia conformidade na gestão contratual.

Registre-se que, ante a inexistência de contratos em vigor no Dnocs (anexo 2, fl. 109, item 1.5), a Autarquia não foi considerada na consolidação desse tema.

O Quadro 12 e o Quadro 13 sintetizam o resultado das avaliações in loco.

As teses prospectadas e confirmadas foram que:

a ausência de controles na contratação contribui para que o processo da IN – SLTI 4/2008 não seja cumprido ou os estudos técnicos preliminares não sejam realizados;

o descumprimento do processo da IN – SLTI 4/2008 ou a não realização dos estudos técnicos preliminares contribui para desconformidades nas contratações;

a ausência de controles na gestão contratual contribui para a sua desconformidade.

Sobre o tema, merece destaque a IN-SLTI/MP 4/2010 (sucessora da IN-SLTI/MP 4/2008), que instituiu processo de contratação de soluções de TI no âmbito do Sisp e que, se cumprida, tende a mitigar os riscos nas contratações de TI.

No monitoramento realizado (TC 028.772/2010-5; Acórdão 1.145/2011-TCU-Plenário), registrou-se (anexo 2, fl. 188v, item II.4.6) que o CNMP não realizou orientação quanto ao estabelecimento de processo de trabalho formal para contratações de TI e, quanto à atuação do CNJ, que:

116. (...) o fato de ainda não haver processo de trabalho para contratação de TI estabelecido no Poder Judiciário aliado ao fato de que a IN-SLTI/MP 04/2010 vem sendo reconhecida como uma boa prática (e.g., o governo do Distrito Federal formalmente adotou a IN como seu processo de contratação por meio do Decreto 32.218/2010), deve ser levado em consideração quando da consolidação do TMS 6 – Gestão e uso de TI.

Quadro 12 – Processo de contratação de bens e serviços de TI (achados)

| Possíveis achados | Dnit | SE/MS | SE/MCT | Ibama | Susep | TRT-SP | SE/MRE | TRT-RS | Anatel | Finep | SE/MP | ADE | FNDE |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Inexistência de controles que promovam o cumprimento da IN 4 | | | X | X | X | | X | | | | | | |
| Falhas nos controles que promovam o cumprimento da IN 4 | | X | | | | | | | | | X | | |
| Inexistência de controles que promovam que o Termo de | (*) | | | | | X | X | X | | X | | X | |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

| Possíveis achados | Dnit | SE/MS | SE/MCT | Ibama | Susep | TRT-SP | SE/MRE | TRT-RS | Anatel | Finep | SE/MP | ADE | FNDE |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Referência ou Projeto Básico seja elaborado a partir de estudos técnicos preliminares | | | | | | | | | | | | | |
| Descumprimento do processo de planejamento de acordo com a IN 4 | | X | X | X | X | | | | | | | | X |
| Falhas no cumprimento do processo de planejamento de acordo com a IN 4 | | | | | | | | | | | X | | |
| Inexistência dos estudos técnicos preliminares | X | | | | | X | | X | | | X | X | |
| Falhas nos estudos técnicos preliminares | | | | | | | | | | | | | |
| Irregularidades na contratação | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |

(*) Não havia este achado na auditoria-piloto

Quadro 13 – Processo de gestão de contratos de bens e serviços de TI (achados)

| Possíveis achados | Dnit | SE/MS | SE/MCT | Ibama | Susep | TRT-SP | SE/MRE | TRT-RS | Anatel | Finep | SE/MP | ADE | FNDE |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Inexistência de controles que promovam a regular gestão contratual | X | | X | | X | X | X | X | | X | | X | |
| Falhas nos controles que promovam a regular gestão contratual | | | | X | | | | | | | X | | |
| Irregularidades na gestão contratual | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |

No âmbito das empresas estatais, falhas foram identificadas que culminaram na seguinte deliberação (TC 026.347/2009-1; Acórdão 6.677/2010-TCU-1ª Câmara):

1.5. Determinar à Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social – DATAPREV – que, no prazo de 90 dias:

1.5.1. adeque os termos da norma N/SU/008/02 às exigências da IN/MPOG/SLTI nº 02/2008 e da IN/MPOG/SLTI nº 04/2008, especialmente quanto às orientações acerca de estimativa de preços e à necessidade de consultar os preços praticados em compras similares;

1.5.2. alternativamente à adequação da norma N/SU/008/02 às exigências da IN/MPOG/SLTI nº 04/2008, elabore norma específica para contratação de serviços de tecnologia da informação.

Registre-se que há iniciativa concreta para adotar o modelo da IN-SLTI/MP 04/2010 em entes públicos que não estão jurisdicionados às normas da SLTI/MP, como por exemplo:

a Infraero, conforme Ato Administrativo 2.567/DA/2011 (anexo 3, fl. 38);

o Governo do Distrito Federal, conforme Decreto (Distrital) 32.218/2010.

Ante o exposto, propõe-se recomendar ao Conselho Nacional de Justiça que:

a partir das diretrizes expostas no Acórdão 786/2006-TCU-Plenário, elabore um modelo de processo para contratação e gestão de soluções de tecnologia da informação para o Poder Judiciário ou, alternativamente, adote o modelo contido na IN SLTI/MP 4/2010 (subitem 0);

promova a implementação do modelo elaborado em atenção ao item anterior nos órgãos e entidades sob sua jurisdição mediante orientação normativa (subitem 0).

Recomendação análoga deve ser proposta à CGPAR e ao CNMP.

Monitoração do desempenho da gestão de TI

180



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

A décima questão de auditoria buscou avaliar a atuação da alta administração dos auditados na monitoração do desempenho da gestão e uso da TI, bem como se a auditoria interna (AI) apoia esta avaliação.

O que era esperado, segundo as boas práticas, é que a alta administração:

estabelecesse objetivos, indicadores e metas para a gestão de TI, o que já deveria estar no PDTI (Cobit 4.1, ME1.1 – Abordagem de monitoramento e PO1.4 – Plano estratégico de TI);

monitorasse a gestão de TI por meio de relatórios gerenciais (Cobit 4.1, ME1.5 – Relatórios gerenciais);

avaliasse a gestão de TI (Cobit 4.1, ME1.4 – Avaliar o desempenho);

determinasse ações corretivas, se fosse o caso (Cobit 4.1, ME1.6 – Ações corretivas); e

utilizasse a auditoria interna como um dos mecanismos para apoiar a realização das três últimas tarefas acima (Cobit 4.1, ME2.2 – Monitorar e avaliar os controles internos).

Os resultados das avaliações in loco constam do Quadro 14, evidenciando que quase 80% dos auditados não realizam dita avaliação, e os três que a realizam, fazem-no de forma esporádica ou somente a posteriori. Mais ainda, constata-se que a auditoria interna em mais de 70% dos casos não é utilizada como instrumento de apoio na avaliação que a alta administração deve realizar.

Quadro 14 – Monitoração do desempenho da TI (achados)

| Possíveis achados | Dnit | SE/MS | SE/MCT | Ibama | Susep | TRT-SP | Dnocs | SE/MRE | TRT-RS | Anatel | Finep | SE/MP | ADE | FNDE |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Inexistência de avaliação da gestão de TI | X | X | X | X | X | X | X | | | X | X | | X | X |
| Falhas na avaliação da gestão de TI | | | | | | | | X | X | | | X | | |
| Auditoria interna não apoia a avaliação da TI | X | X | X | X | X | X | X | | X | | X | X | | |

Sobre o acompanhamento do desempenho da gestão e do uso da TI, o levantamento de auditoria que deu origem ao Acórdão 2.308/2010-TCU-Plenário concluiu nos seguintes termos (anexo 2, fl. 8v):

154. Portanto, a maioria das instituições respondentes não estabelece objetivos de TI, não tem indicadores de desempenho para esses objetivos, não avalia o alcance de objetivos e não toma decisões com base nos benefícios de negócio advindos dos sistemas de informação providos pela TI.

155. Obviamente, as instituições terão muita dificuldade em perseguir objetivos que não estiverem definidos. Além disso, a definição de um objetivo é somente o primeiro passo na sua direção, mas seu alcance geralmente depende de decisões tomadas no esforço de cumpri-lo, de acordo com a análise criteriosa dos indicadores correspondentes.

156. A conquista de um objetivo definido sem o acompanhamento dos indicadores apropriados depende, em geral, mais de fatores fortuitos do que de processos estabelecidos de supervisão e gerência. Nas vezes em que isso ocorre, costuma ser tão difícil repetir esse sucesso quanto aprender com ele.

157. A omissão no cumprimento dessa responsabilidade pela alta administração certamente é causa de ineficiência e inefetividade institucional, que devem ser obstinadamente combatidas.

Analisando os dados constantes do Apêndice 0 (linhas V a Y da tabela), foi evidenciado que houve seis situações em que as evidências apresentadas às equipes do TCU não corroboram as respostas apresentadas à pergunta 1.2 do perfil GovTI2010, sugerindo que a situação com respeito ao acompanhamento do desempenho da gestão e do uso da TI, que foi declarada como muito ruim (ver excerto transcrito acima), pode ser de fato ainda pior.

Com vistas a sanar essa deficiência, esta Corte já proferiu recomendação por meio do Acórdão 2.308/2010-TCU-Plenário, nos seguintes termos:



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

9.1. recomendar ao Conselho Nacional de Justiça – CNJ, ao Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais – Dest, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SLTI/MPOG, ao Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, à Secretaria Geral da Presidência do Tribunal de Contas da União – Segepres/TCU, à Diretoria Geral da Câmara dos Deputados e à Diretoria Geral do Senado Federal que, no âmbito de suas respectivas áreas de atuação:

9.1.1. orientem as unidades sob sua jurisdição, supervisão ou estrutura acerca da necessidade de estabelecer formalmente: (i) objetivos institucionais de TI alinhados às estratégias de negócio; (ii) indicadores para cada objetivo definido, preferencialmente em termos de benefícios para o negócio da instituição; (iii) metas para cada indicador definido; (iv) mecanismos para que a alta administração acompanhe o desempenho da TI da instituição;

9.1.2. normatizem a obrigatoriedade de a alta administração de cada instituição sob sua jurisdição, supervisão ou estrutura estabelecer os itens acima;

Neste contexto, resta determinar à Sefti que monitore as deliberações do Acórdão 2.308/2010-TCU-Plenário em conjunto com as que vierem a ser proferidas nestes autos (subitem 0).

Em sede de tema conexo, a ausência de estrutura de governança de TI nos entes da APF foi objeto de análise no levantamento de auditoria que deu origem ao Acórdão 2.308/2010-TCU-Plenário nos seguintes termos:

3.2 Estrutura de Governança de TI

138. O quadro abaixo demonstra os resultados obtidos na questão acerca da estrutura de governança de TI provida pela alta administração:




Figura 15. Estrutura de Governança de TI

3.2.1 Análise

139. Considerando que as informações foram obtidas de modo declaratório, e que o questionário foi dirigido especificamente à alta administração, percebe-se, de plano, que a situação não é confortável. Passa da metade – 51% – o número de respondentes que declaram não se responsabilizar pelas políticas corporativas de TI.

140. Ora, são essas políticas que conferem as bases e os limites que norteiam a gestão e o uso de TI na instituição. Não há como se falar em governança de TI se a alta administração não estabelece ou responde pelas diretrizes mais elementares.

141. Dessa forma, é possível supor que a maioria das instituições da APF ainda não se preocupa com governança de TI.

(...)

(omissis)



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

(...)

3.2.2 Conclusão

145. Os dados do levantamento sugerem que o conceito de estrutura de governança de TI ainda é uma novidade para a maior parte das instituições públicas. O fato de que em menos da metade das instituições respondentes a alta administração se enxerga como responsável pelas políticas corporativas de TI, mesmo sendo essa uma área crítica, sugere um motivo pelo qual o amadurecimento da gestão e da governança de TI ainda se mostra tão lento, como demonstrado na análise contida na seção 2.

Lembrando que o estabelecimento de políticas de TI é um tipo de atividade de controle de TI (ver IN – TCU 63/2010, art. 1º, X, transcrito no item 0) a cargo da alta administração, tem-se como corolário que essa alta administração da APF tem pouca cultura no estabelecimento de controles internos de TI.

Analisando os dados constantes do Apêndice 0 (linha U da tabela), foi evidenciado que houve quatro situações em que as evidências apresentadas às equipes do TCU não corroboram as respostas apresentadas à pergunta do perfil GovTI2010 que pesquisou se a alta administração se responsabiliza pelo estabelecimento e pelo cumprimento das políticas de gestão e uso corporativo de TI, sugerindo que o percentual de organizações em que a alta administração não se responsabiliza pelas políticas de TI é ainda maior do que 51%.

Com respeito ao tema da responsabilidade da alta administração quanto ao estabelecimento de controles internos (e.g., políticas e procedimentos internos), o Acórdão 1.732/2009-TCU-Plenário trouxe a seguinte deliberação em processo de fiscalização na Petrobras:

9.15. determinar à Segecex que oriente as unidades técnicas deste Tribunal no sentido de que observem, em fiscalizações realizadas na Petrobras ou em alguma de suas subsidiárias/controladas, a estrutura organizacional da empresa, seus procedimentos internos, a tomada de decisões e outras variáveis que possam influenciar a definição dos responsáveis por irregularidades porventura detectadas, a fim de verificar se a ocorrência origina-se da omissão de dirigentes ocupantes de cargos de alto escalão da companhia, ao deixarem de exigir a elaboração de normativos internos ou a implementação de procedimentos que reflitam o cumprimento das determinações do Tribunal, ou dos próprios gestores no que se refere à sua margem de atuação e poder decisório, segundo suas competências funcionais. (sublinhou-se).

O excerto acima corrobora o entendimento de que a alta administração da APF é responsável pelas atividades de controle de mais alto nível, como o estabelecimento de políticas e definição de atividades de controle que devem ser executadas nos diversos níveis da organização.

Ainda no sentido de que é da alta administração das organizações a responsabilidade pelo estabelecimento de uma estrutura efetiva e consistente de controles internos, traz-se à baila trecho da Resolução – Bacen 2.554/1998, que dispõe sobre a implantação e implementação de sistema de controles internos nas instituições financeiras que operam no Brasil:

Art. 1º Determinar às instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil a implantação e a implementação de controles internos voltados para as atividades por elas desenvolvidas, seus sistemas de informações financeiras, operacionais e gerenciais e o cumprimento das normas legais e regulamentares a elas aplicáveis

Parágrafo 1º Os controles internos, independentemente do porte da instituição, devem ser efetivos e consistentes com a natureza, complexidade e risco das operações por ela realizadas.

Parágrafo 2º São de responsabilidade da diretoria da instituição:

I – a implantação e a implementação de uma estrutura de controles internos efetiva mediante a definição de atividades de controle para todos os níveis de negócios da instituição;

II – o estabelecimento dos objetivos e procedimentos pertinentes aos mesmos;

III – a verificação sistemática da adoção e do cumprimento dos procedimentos definidos em função do disposto no inciso II. (sublinhou-se)

Faz-se necessário, portanto, que a alta administração das organizações públicas estabeleça uma estrutura de controles internos para suas organizações, consistindo em um conjunto de atividades de controle que deve ser executado pelos gestores nos diversos níveis da organização, e que pode ou não



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

estar acompanhado da criação de uma unidade organizacional (setor dentro da organização) encarregado dessas atividades, o que é conhecido na iniciativa privada por setor de compliance (o termo é originário do verbo, em inglês, to comply, e significa estar em conformidade com regras, normas e procedimentos).

Relevante relembrar que as atividades de controle, conforme já foi mencionado no item 0 deste relatório, são de responsabilidade dos donos dos processos de negócio, não sendo, portanto, atividades da unidade de auditoria interna, a qual tem como um de seus objetivos avaliar a eficácia dos controles internos implantados pelos gestores.

A título de exemplo, o modelo Coso (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) apresenta as seguintes atividades de controle passíveis de implantação para mitigação de riscos nos processos de negócio: aprovação, autorização, verificação, reconciliação e revisão do desempenho operacional, da segurança dos bens e da segregação de funções.

Ante o exposto e considerando que os gestores dos órgãos e entidades da APF têm pouca (ou quase nenhuma) cultura de implantação de controles internos, conforme evidenciado nos itens 0 a 0 do presente relatório, propõem-se recomendações à CGDC e à SLTI/MP nos termos a seguir.

Recomendar à CGDC que, em atenção ao Decreto-Lei 200/1967, art. 6º, V, estabeleça, normativamente para todos os entes sob sua jurisdição, a obrigatoriedade de a alta administração implantar uma estrutura de controles internos, mediante a definição de atividades de controle em todos os níveis da organização para mitigar os riscos de suas atividades no processo de planejamento estratégico institucional (subitem 0).

Recomendar à SLTI/MP que, em atenção ao Decreto-Lei 200/1967, art. 6º, V, estabeleça, normativamente para todos os entes sob sua jurisdição, a obrigatoriedade de a alta administração implantar uma estrutura de controles internos mediante a definição de atividades de controle em todos os níveis da organização para mitigar os riscos de suas atividades, pelo menos nos seguintes processos (subitem 0):

planejamento estratégico de TI;
funcionamento dos comitês de TI;
processo orçamentário de TI;
processo de software;
gerenciamento de projetos;
gerenciamento de serviços de TI;
segurança da informação;
gestão de pessoal de TI;
contratação e gestão de soluções de TI;
monitoração do desempenho da TI organizacional.

Recomendação análoga deve ser proposta ao CNJ, ao CNMP e à CGPAR.

A título de exemplo, a alta administração pode instituir uma estrutura de controles internos no processo de planejamento estratégico institucional aprovando um guia de planejamento que descreve o processo (entradas, saídas, tarefas, atores etc) que a organização seguirá para elaborar seu plano estratégico de negócio, e contemplará nesse guia as atividades de controle necessárias para que o processo tenha, pelo menos, as características descritas no item 0 deste relatório.

Em sentido conexo, ainda que a auditoria interna se constitua em importante ator tanto na governança corporativa quanto na governança de TI, os dados do Quadro 14 (item 0 deste relatório) evidenciam que em dez dos catorze auditados a unidade de auditoria interna não realizou auditoria de TI nos últimos três anos.

Analisando os dados constantes do Apêndice 0 (linhas R1 a R6 da tabela), foi evidenciado que houve catorze situações em que as evidências apresentadas às equipes do TCU não corroboram as respostas apresentadas à pergunta do perfil GovTI2010 que trata da realização de auditoria de TI por iniciativa própria, sugerindo que o percentual de organizações em que essas auditorias não são realizadas é ainda maior do que 51%.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

No monitoramento realizado (TC 028.772/2010-5; Acórdão 1.145/2011-TCU-Plenário), registrou-se que tanto o CNJ quanto o CNMP não lograram implementar medidas efetivas para o incentivo à auditoria de TI nos seus jurisdicionados (anexo 2, fl. 188v, item II.4.8).

Registre-se, entretanto, iniciativa basilar empreendida pelo CNJ com a edição da Resolução-CNJ 86/2009, determinando a criação de unidades de auditoria interna em todos os entes do Poder Judiciário (anexo 2, fl. 188v, item 129). Essa iniciativa busca suprir uma parte das deficiências estruturais nas unidades de auditoria interna do Poder Judiciário na esfera federal que foram detectadas por meio do levantamento de auditoria que deu origem ao Acórdão 1.074/2009-TCU-Plenário.

Ainda com respeito aos órgãos de controle interno do Poder Judiciário, verifica-se que o controle interno encontra-se na forma de um sistema integrado na Justiça Federal pela Resolução-CJF 85/2009, mas não em todo o Poder Judiciário Federal, como preconiza a Constituição Federal, ensejando recomendar ao CJN que, em atenção à Constituição Federal, art. 74, c/c o art. 103-B, § 4º, I, estabeleça sistema de controle interno integrado para todo o Poder Judiciário (subitem 0).

Recomendação análoga deve ser proposta ao CNMP, uma vez que o controle interno não assume a forma de um sistema integrado no Ministério Público.

No Poder Executivo Federal, o controle interno encontra-se sistematizado pela Lei 10.180/2001, que foi regulamentada pelo Decreto 3.591/2000, que estabelece que a CGU/PR é o órgão central do sistema.

Quanto à atuação do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo, o monitoramento realizado (TC 028.772/2010-5; Acórdão 1.145/2011-TCU-Plenário) registrou o que segue:

20. Isto posto, conclui-se que a CGU/PR não considera a fiscalização das aquisições de TI como questão estruturante e de maior relevância, fato que deverá ser levado em consideração quando da consolidação do TMS 6 – Gestão e uso de TI.

(...)

30. A atuação de forma pontual, por meio de algumas fiscalizações in loco, consiste em indício de ausência de processos de trabalhos sistêmicos capazes de abarcar a multiplicidade de auditados, como, por exemplo, foi feito nos levantamentos de governança de TI (vide Acórdãos 1.603/2008 e 2.308/2010, ambos do Plenário do TCU) e no levantamento sobre a atuação das unidades de auditoria interna (Acórdão 1.074/2009-TCU-Plenário). Além disso, não foi apresentado o critério de seleção para a realização das fiscalizações que teriam sido realizadas. Tais fatos deverão ser levados em consideração quando da consolidação do TMS 6 – Gestão e uso de TI.

(...)

143. Análise: em que pese os resultados apresentados pela CGU, já registramos que as auditorias de TI ainda não são regularmente realizadas pelo órgão (itens 14-22). Ademais, o gestor menciona os trabalhos realizados com foco na avaliação de contratos de terceirização (item 4, peça 18, fl. 3), e não foram apresentadas evidências de que a CGU tem estimulado a realização desse tipo de auditoria nos órgãos e entidades da APF.

144. Novamente, a ausência de evidência de que há uma atuação sistematizada e coordenada pelo órgão central do controle interno do Poder Executivo no tema TI deve ser levada em consideração quando da consolidação dos trabalhos do TMS 6 – Gestão e uso de TI. (sublinhou-se)

Ante as conclusões transcritas acima, visualiza-se oportunidade de melhoria na atuação do órgão central de controle interno do Poder Executivo, ator essencial para a melhoria do péssimo cenário de governança de TI delineado ao longo deste relatório.

O Instituto de Auditores Internos (The Institute of Internal Auditors – IIA) é uma associação mundial de profissionais de auditoria interna. Baseado nas melhores práticas mundiais, o IIA estabeleceu um marco de referência denominado Estrutura Internacional de Práticas Profissionais (International Professional Practices Framework – IPPF) contendo orientações para que a atividade de auditoria interna nas organizações seja efetiva, seja ela privada ou pública.

Do IPPF transcrevem-se abaixo, além da definição de auditoria interna, algumas normas que as unidades de auditorias internas efetivas comumente observam:



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

Definição de auditoria interna. A auditoria interna é uma atividade independente e objetiva de avaliação (assurance) e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização. Ela auxilia uma organização a realizar seus objetivos a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, controle e governança.

(...)

1210.A3 – Os auditores internos devem possuir conhecimento suficiente sobre os principais riscos e controles de tecnologia da informação e sobre as técnicas de auditoria baseadas em tecnologia disponíveis para a execução dos trabalhos a eles designados. Entretanto, não se espera que todos os auditores internos possuam a especialização de um auditor interno cuja principal responsabilidade seja auditoria de tecnologia da informação.

(...)

2110.A2 – A atividade de auditoria interna deve avaliar se a governança de tecnologia da informação da organização dá suporte às estratégias e objetivos da organização.

(...)

2120.A1 – A atividade de auditoria interna deve avaliar as exposições a riscos relacionadas à governança, às operações e aos sistemas de informação da organização, em relação a:

– Confiabilidade e integridade das informações financeiras e operacionais;
– Eficácia e eficiência das operações e programas;
– Salvaguarda dos ativos; e
– Conformidade com leis, regulamentos, políticas, procedimentos e contratos.

(...)

2130.A1- A atividade de auditoria interna deve avaliar a adequação e a eficácia dos controles em resposta aos riscos, abrangendo a governança, as operações e os sistemas de informação da organização, com relação a:

– Confiabilidade e integridade das informações financeiras e operacionais;
– Eficácia e eficiência das operações e programas;
– Salvaguarda dos ativos; e
– Conformidade com leis, regulamentos, políticas e procedimentos e contratos. (sublinhou-se)

Assim, vê-se que a auditoria interna deve ter foco eminentemente preventivo, por meio da avaliação da eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, controle e governança e por meio da contribuição para a melhoria dos mesmos.

Observa-se ainda que as boas práticas recomendam que todos os auditores internos, mesmo os não especialistas em TI, devem ter condições de realizar avaliações com respeito aos principais riscos e controles de TI, o que é conhecido como avaliação limitada. Os trabalhos realizados neste TMS evidenciam que isso é possível, pois onze das catorze auditorias para avaliação de controles gerais de TI foram realizadas por auditores que não são especialistas em TI, após treinamento ministrado por auditores da Sefti.

Considerando a informação contida no item 0, de que tende para a totalidade os entes da APF que dependem de TI para conduzirem as políticas públicas, os temas relacionados à TI devem ser considerados na escolha dos objetos do universo de auditoria, motivo pelo qual propõe-se recomendar à CGU/PR que considere os temas governança de TI, riscos de TI e controles de TI na seleção dos objetos a auditar, consoante o previsto nas boas práticas internacionais para que a atividade de auditoria interna seja mais efetiva (e.g., IPPF 2110.A2, 2120.A1 e 2130.A1).

Propõe-se ainda recomendar à CGU/PR que oriente as unidades de auditoria interna sob sua orientação normativa a considerar os temas governança de TI, riscos de TI e controles de TI na seleção dos objetos a auditar, consoante o previsto nas boas práticas internacionais para que a atividade de auditoria interna seja mais efetiva (e.g., IPPF 2110.A2, 2120.A1 e 2130.A1).

Proposta análoga deve ser feita ao CNJ e ao CNMP.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

Ainda com respeito à estruturação e atuação do sistema de controle interno do Poder Executivo, dois pontos foram identificados durante os trabalhos deste TMS.

O primeiro deles, é que, em rápida pesquisa na base de deliberações do TCU, obtiveram-se as seguintes evidências de deficiências nas estruturas das unidades de auditoria interna das entidades vinculadas ao Poder Executivo:

deficiências de pessoal na unidade de auditoria: Infraero (Acórdão 2.882/2009-TCU-Plenário); Agência Nacional do Petróleo (Acórdão 6.210/2010-TCU-1ª Câmara); Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (Acórdão 1.352/2011-TCU-Plenário);

ausência da própria unidade de auditoria interna: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (Acórdão 6.522/2009-2ª Câmara, item 1.5.2.2.2); Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (Acórdão 2.282/2011-TCU-2ª Câmara); Fundação Universidade Federal do Pampa (Acórdão 1.955/2011-TCU-2ª Câmara).

O segundo ponto trata do impedimento, na prática, de que os órgãos da administração direta possuam unidade de auditoria interna em sua estrutura. Isso é consequência da vedação contida na IN-Seges 3/2010, de que o Auditor-Interno (denominado nos ministérios de Assessor Especial de Controle Interno) não pode ter unidades administrativas ou cargos em comissão a ele subordinados, senão vejamos:

Art. 5º – Os cargos em comissão de Gerente de Projeto, Auditor-Interno e Diretor-Adjunto, nível DAS 101.4, de Diretor de Programa e Secretário-Adjunto, nível DAS 101.5, e os cargos de assessoramento não terão unidades administrativas ou cargos em comissão a eles subordinados.

Esses dois pontos, associados à ausência de atuação sistematizada e coordenada pelo órgão central do controle interno do Poder Executivo no tema TI (ver item 0) e ao fato de que falhas em TI podem paralisar a condução das políticas públicas no Governo Federal (ver item 0), sugerem a oportunidade de aperfeiçoamento da atuação do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal.

Nesse sentido, registramos trabalho já realizado pelo TCU em 2006, que resultou no Acórdão 412/2007-TCU-Plenário. Entretanto, observa-se pelas perguntas de auditoria formuladas que o foco daquele trabalho foi avaliar a atuação reativa do órgão central (CGU/PR):

1.6. A equipe formulou três questões de auditoria, listadas abaixo, com o intuito de detalhar o objetivo e nortear a execução dos trabalhos.

– Os critérios aplicados pela CGU na seleção das ações de controle levam à alocação de esforços proporcionalmente à materialidade dos recursos envolvidos?

– As ações de auditoria e fiscalização da SFC têm contribuído para identificar irregularidades e desvios nos órgãos do Poder Executivo Federal?

– Quando da identificação de desvios ou danos ao erário, os trabalhos de auditoria têm reunido os elementos necessários para imputação do débito?

Portanto, a atuação preventiva, por meio da avaliação da eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, controle e governança e contribuição para a melhoria dos mesmos, não foi objeto daquele trabalho.

No Poder Judiciário também se percebe oportunidade de melhoria na atuação do sistema de controle interno, inclusive ante a ausência de sistematização do mesmo.

Considerando que o referencial estratégico em vigor do TCU contempla como objetivo estratégico 'Contribuir para a melhoria da gestão e do desempenho da Administração Pública', o qual tem como um de seus indicadores o 'índice de governança corporativa dos órgãos da Administração Pública Federal', considerando também que as unidades de auditoria interna são atores essenciais à boa governança de TI, e considerando ainda as deficiências dos sistemas de controles internos (controles internos dos gestores e atuação das unidades de auditoria interna) conforme evidenciado neste TMS, há espaço para que o TCU contribua para o cumprimento do comando previsto na Constituição Federal, art. 74, mas que somente poderá ocorrer mediante trabalho de avaliação sistematizada dos sistemas de controles internos dos poderes.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

ASPECTOS LEGAIS NAS CONTRATAÇÕES DE SOLUÇÕES DE TI

Sistema de Registro de Preços (SRP)

O Apêndice 0 contém tabela com os dados declarados pelos jurisdicionados no levantamento GovTI2010 acerca de suas licitações e contratações no ano de 2009 (pergunta 7.9 do questionário), cuja análise fizemos com apoio do mapa mental constante da Figura 4 daquele apêndice.

Do total de 6.442 contratações declaradas, 47% (3.031) foram originadas do SRP por alguma das formas possíveis, indicando tendência de a APF dar cumprimento à Lei 8.666/1993, art. 15, inciso II, que prevê que as aquisições devem dar-se preferencialmente pelo SRP.

Ocorre que das 3.031 contratações por SRP, apenas 7% (199) foram realizadas por meio da prática de planejamento conjunto entre diversos entes, como fundamentado no Decreto 3.931/2001, art. 2°, inciso III:

Art.2° Será adotado, preferencialmente, o SRP nas seguintes hipóteses:

(...)

III – quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo;

(...)

Parágrafo único. Poderá ser realizado registro de preços para contratação de bens e serviços de informática, obedecida a legislação vigente, desde que devidamente justificada e caracterizada a vantagem econômica.

Observa-se que, das mesmas 3.031 contratações por SRP, 30% (902) foram licitações para criação de atas que não contaram com outras instituições participantes desde o planejamento da contratação, número inquietante se observarmos que bens e serviços de TI dificilmente se enquadrariam nos demais incisos, pelos quais, em princípio, a criação da ata de registro de preços deve ser fundamentada:

Art.2° Será adotado, preferencialmente, o SRP nas seguintes hipóteses:

I – quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações freqüentes;

II – quando for mais conveniente aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços necessários à Administração para o desempenho de suas atribuições;

(...)

IV – quando pela natureza do objeto não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Essas atas, criadas sem participantes, podem ter dado origem ao fato mais preocupante desta análise: 64% das contratações por SRP (1.930 das 3.031) foram adesões fundamentadas no art. 8° do Decreto 3.931/2001, prática de adesão tardia ou, como é mais conhecida, 'carona'.

Mais um dado da análise empreendida consta da **Error! Reference source not found.Erro! Fonte de referência não encontrada.** (no final do Apêndice 0), em que se observa que 11% dos pesquisados repudiam a prática da adesão tardia, mas 63% dos pesquisados o fazem na maioria das suas contratações.

Os números acima evidenciam que, apesar de buscar contratar preferencialmente pelo SRP, o planejamento conjunto para a criação de uma ata, que deveria ser a regra, é exceção. Já a prática de adesão tardia (carona), que deveria ser exceção, tornou-se prática comum.

Registre-se que a problemática envolvendo a adesão tardia a atas de registro de preços é preocupação desta Corte, que já se manifestou contrariamente à sua prática irrestrita por meio do Acórdão 1.487/2007-TCU-Plenário, ora em fase de recurso.

Como exemplo de planejamento conjunto para a geração de ata de registro de preço que atende ao espírito da legislação e, por meio do planejamento, dá cumprimento ao princípio constitucional da eficiência, pode-se citar a ação coordenada pela SLTI/MP para aquisição de mais de 100.000 equipamentos (anexo 3, fl. 37).



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

Em outro extremo, encontramos uma série de atas de registro de preços, possivelmente criadas sem participantes (ver itens 0 e 0), que se tornam objeto de exploração comercial por parte de empresas privadas (anexo 3, fls. 35-36).

Ocorre que, durante as fiscalizações deste TMS, as quatro contratações analisadas pelas diversas equipes, que foram oriundas de atas de registro de preços, encontravam-se com indícios de graves irregularidades, tanto que foram objetos de representações das equipes (TC 022.804/2010-2, 029.535/2010-7, 030.133/2010-6 e 000.079/2011-1).

Outras contratações de TI por meio de adesão a atas de registro de preços com indícios de graves irregularidades têm sido identificadas no âmbito do TC 017.907/2009-0, por meio do qual a Sefti realiza acompanhamento de editais e contratos de TI na APF, por exemplo:

Ata de Registro de Preços 14/2010 da Base de Fuzileiros Navais da Ilha das Flores, cujo objeto contém diversos itens de serviços de TI (fato apurado na representação constante do TC 001.280/2011-2, sendo que o Acórdão 1.371/2011-TCU-Plenário prolatado no processo registra que o gestor tornou a ata nula);

Ata de Registro de Preços 25/2010 do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, cujo objeto é a manutenção de sistemas de informação, que deu origem às adesões de quatro órgãos (Hospital de Clínicas de Porto Alegre, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Comitê Paraolímpico Brasileiro).

Os problemas recorrentes identificados nas contratações questionadas são:

não declarar a fundamentação legal que sustenta o motivo da criação da ata;

não realizar o planejamento da contratação, tanto na criação da ata quanto na adesão;

não fixar os quantitativos máximos que serão adquiridos por meio da ata;

não demonstrar a vantajosidade em aderir à ata;

aderir à ata de registro de preços oriunda de licitação com critérios e condições aplicáveis ao ente que registrou a ata, porém distintos das necessidades da instituição que realiza a adesão.

Com respeito ao item 0 supra, cite-se, ainda, como exemplo, o caso constante do TC 023.911/2010-7, em que se identificou que o Ministério da Previdência Social aderiu a uma ata da Infraero para a aquisição de solução de storage com valor 22,8% maior do que constava de outra ata com mesmo objeto, a última do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio.

Com respeito ao item 0 supra, citam-se ainda os seguintes casos concretos exemplificativos da situação:

a Universidade Federal da Bahia (UFBA) realizou pregão, registrou ARP e contratou serviços de suporte ao usuário, em que as características mais importantes dos serviços são o ambiente que será suportado (equipamentos e softwares usados pelos usuários) e os níveis mínimos de serviço exigidos. Pelo menos outros cinco órgãos federais aderiram a essa Ata (Ibama, MMA, MCT, Embratur e IBCIT), e há fortes indícios de que essas duas características não são as mesmas em todos estes órgãos. Tal indício, juntamente com os indícios de sobrepreço na contratação efetuada pela UFBA (que potencialmente também ocorreu nos demais contratos, visto que a planilha de custos e formação de preços em princípio é a mesma em todos os contratos) são objetos de apuração em seis representações abertas pela coordenação do TMS (TC 022.804/2010-2, 000.079/2011-1, 021.418/2011-0, 020.503/2011-3, 021.419/2011-6 e 021.874/2011-5), sendo que no processo consta que o gestor do Ibama já iniciou procedimento para glosar cerca de R$ 750 mil que teriam sido pagos indevidamente (só no contrato do Ibama).

durante o monitoramento das deliberações do Acórdão 1.033/2009-TCU-Plenário (TC 012.953/2011-3), a equipe de auditoria identificou que a Imprensa Nacional (IN) firmou contrato cujo objeto é o suporte ao seu ambiente computacional por meio de adesão à ARP do STJ, sendo que há indícios de que diversos critérios de habilitação contidos no edital do STJ não se aplicam à realidade da IN (e.g., IN não possui servidores com sistema operacional AIX, ao passo que o STJ sim; a IN possui cerca de seiscentos pontos de rede, enquanto o edital pede atestado referente à prestação de suporte em pelo menos 3.000; o edital pede atestado técnico relativo à prestação de serviços de tratamento documental e processamento de imagens de processos ou de documentos, serviço que não será prestado



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

na IN), de forma que o objeto deveria ter sido licitado com critérios menos rígidos que os do STJ, permitindo potencialmente maior participação de interessados. No mesmo sentido, todas as adesões à ARP da UFBA citadas no parágrafo 0 continham o vício de que houve exigência no edital que originou a ata que não se aplicam à realidade dos demais órgãos aderentes (e.g., a contratada deveria ter escritório em Salvador/BA).

Ante as constatações acima, e a existência de precedentes de julgados para alguns dos assuntos acima tratados nesta Corte, entende-se como oportuno e conveniente que os órgãos governantes superiores orientem seus jurisdicionados para evitar as práticas irregulares acima, e propõe-se determinar à SLTI/MP que

, em atenção ao disposto no Decreto 1.094/1994, art. 2º, inciso I, oriente os órgãos e entidades sob sua jurisdição para que (subitem 0):

ao realizarem licitação com finalidade de criar ata de registro de preços atentem que:

devem fundamentar formalmente a criação de ata de registro de preços, e.g., por um dos incisos do art. 2º do Decreto 3.931/2001 (Acórdão 2.401/2006-TCU-Plenário);

devem praticar todos os atos descritos no Decreto 3.931/2001, art. 3º, § 2º, em especial o previsto no seu inciso I, que consiste em 'convidar mediante correspondência eletrônica ou outro meio eficaz, os órgãos e entidades para participarem do registro de preços';

o planejamento da contratação é obrigatório, sendo que se o objeto for solução de TI, caso seja integrante do Sisp, deve executar o processo de planejamento previsto na IN – SLTI/MP 4/2010 (IN – SLTI/MP 4/2010, art. 18, inciso III) ou, caso não o seja, deve realizar os devidos estudos técnicos preliminares (Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX);

a fixação, no termo de convocação, de quantitativos (máximos) a serem contratados por meio dos contratos derivados da ata de registro de preços, previstos no Decreto 3.931/2001, art. 9º, inciso II, é obrigação e não faculdade do gestor (Acórdão 991/2009-TCU-Plenário, Acórdão 1.100/2007-TCU-Plenário e Acórdão 4.411/2010-TCU-2ª Câmara);

em atenção ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório (Lei 8.666/1993, art. 3º, caput), devem gerenciar a ata de forma que a soma dos quantitativos contratados em todos os contratos derivados da ata não supere o quantitativo máximo previsto no edital.

quando realizarem adesão à ata de registro de preços atentem que:

o planejamento da contratação é obrigatório, sendo que se o objeto for solução de TI, caso seja integrante do Sisp, deve executar o processo de planejamento previsto na IN – SLTI/MP 4/2010 (IN – SLTI/MP 4/2010, art. 18, inciso III) ou, caso não o seja, realizar os devidos estudos técnicos preliminares (Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX);

devem demonstrar formalmente aa vantajosidade da adesão, nos termos do Decreto 3.931/2001, art. 8º;

as regras e condições estabelecidas no certame que originou a ata de registro de preços devem ser conformes as necessidades e condições determinadas na etapa de planejamento da contratação (Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea d, c/c o art. 3º, § 1º, inciso I, e Lei 10.520/2002, art. 3º, inciso II).

Determinação análoga deve ser proposta ao Dest, ao CNJ e ao CNMP.

Divulgação de notas técnicas e ações pedagógicas

Com o objetivo de promover ações pedagógicas que divulguem entendimentos sobre assuntos polêmicos no tema contratações de TI, por meio do Acórdão 1.215/2009-TCU-Plenário, o TCU deliberou o que segue:

9.1. recomendar à Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação que:

9.1.1. divulgue o conteúdo do Quadro Referencial Normativo e das Notas Técnicas 01 e 02/2008 – Sefti/TCU, como forma de informar e orientar, à Administração Pública e à sociedade, sobre a existência do conjunto de normas que regem as aquisições de bens e serviços de Tecnologia da Informação, bem como jurisprudência deste Tribunal sobre o assunto, promovendo, inclusive, a realização de seminários, cursos e palestras sobre tais assuntos, caso entenda conveniente;



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

Ocorre que desde então a Sefti revisou as duas notas técnicas mencionadas acima e elaborou outras quatro, de forma que hoje estão disponíveis na rede interna do TCU:

Nota Técnica 1/2008-TCU/Sefti, cujo assunto é 'Conteúdo mínimo do projeto básico ou termo de referência para contratação de serviços de tecnologia da informação – TI';

Nota Técnica 2/2008-TCU/Sefti, cujo assunto é 'Uso do Pregão para aquisição de bens e serviços de Tecnologia de Informação';

Nota Técnica 3/2009-TCU/Sefti, cujo assunto é 'Exigência de credenciamento das licitantes pelos fabricantes de produtos de tecnologia da informação, nos certames para aquisição de bens e serviços da área';

Nota Técnica 4/2009-TCU/Sefti, cujo assunto é 'Possibilidade de avaliação de amostras na contratação de bens e suprimentos de tecnologia da informação mediante a modalidade Pregão.'

Nota Técnica 5/2010-TCU/Sefti , cujo assunto é 'Condições em que há possibilidade de exigência da demonstração de qualidade de processo em contratações de serviços de software, a exemplo de CMMI e MPS.BR';

Nota Técnica 6/2011-TCU/Sefti, cujo assunto é 'Aplicabilidade da Gestão de Nível de Serviço como mecanismo de pagamento por resultados em contratações de serviços de TI pela Administração Pública Federal'.

Assim, na esteira de continuar informando sobre o tema, e considerando que o Acórdão 1.215/2009-TCU-Plenário já conteve determinação (9.1.1) para a divulgação das notas técnicas 1/2008 e 2/2008, propõe-se determinar à Sefti que divulgue o conteúdo das seis notas técnicas existentes, como forma de informar e orientar a APF e a sociedade sobre a existência do conjunto de normas que regem as aquisições de bens e serviços de tecnologia da informação, bem como sobre a jurisprudência deste Tribunal quanto ao assunto, promovendo, inclusive, a realização de seminários, cursos e palestras, caso entenda conveniente (subitem 0).

Contratação do Serpro pela APF

A auditoria-piloto deste TMS (TC 009.982/2010-8; Acórdão 866/2011-TCU-Plenário) identificou, logo no início dos trabalhos, a dependência que alguns entes da APF poderiam ter em relação ao Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), decorrente da ausência de estruturas de governança de TI adequadas, como exemplificamos no excerto do relatório transcrito a seguir:

A ausência de planejamento estratégico institucional, as falhas no processo de planejamento de TI e a ausência de alguns processos, padrões e políticas de TI, aliada à ampla dependência da Autarquia com relação aos serviços de TI fornecidos pelo Serpro, impõe ao órgão um alto risco quanto à proficiência da TI no âmbito interno. Essa falta de estrutura e a dependência do órgão a uma única contratada pode afetar de maneira negativa o cumprimento dos objetivos de negócio e das obrigações legais da Autarquia.

Essa situação já havia sido detectada em fiscalização realizada por ocasião do TMS 2007 – Terceirização em TI, como se pode depreender dos excertos do relatório transcritos a seguir (TC 026.200/2007-3, Acórdão 1.330/2008-TCU-Plenário):

6.8 Setor de TI – existência de funções sensíveis exercidas por não servidores do ente

a) foram solicitadas informações relativas aos responsáveis pela execução das atividades relacionadas com segurança da informação, administração de banco de dados, administração de rede e outras áreas consideradas críticas, indicando o vínculo com o serviço público. Em atendimento, a SPOA encaminhou os nomes dos responsáveis pelas áreas acima citadas, indicando que todos eles são do SERPRO.

(...)

Segundo os gestores dessa Subsecretaria, a metodologia de desenvolvimento de outros sistemas é de total responsabilidade do SERPRO, não havendo ingerência da SPOA sobre esse processo.

(...)

c) devido a um vírus, houve uma paralização na rede da GRA-SP por mais de duas semanas, o que comprova que o Plano de Contingência do SERPRO, remetido pela SPOA, não tem aplicabilidade efetiva.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

(...)

a) foram solicitadas informações relativas à gestão de mudanças. A SPOA remeteu um documento elaborado pelo SERPRO, que trata, no seu item 4.4, da Gestão de Mudanças (fl. 120 do anexo 2). Esse documento é genérico, não detalhando os procedimentos a serem adotados.

(...)

6.19 Plano de Continuidade do Negócio – inexistência/falhas

a) foram solicitadas informações a respeito do Plano de Continuidade de Negócios (PCN). A SPOA remeteu como resposta o documento relativo ao Plano de Contingência (fl. 120 do anexo 2). Esse documento não comprova que o órgão tem um Plano de Continuidade dos Negócios, pois foi elaborado pelo SERPRO e não avalia os recursos críticos de TI.

No âmbito da fiscalização que gerou o Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário, identificou-se que o Serpro recebera mais de R$ 1 bilhão oriundos de contratos com órgãos e entidades da APF (anexo 2, fl. 224v, item 2.1.2).

O próprio texto da já revogada IN – SLTI 4/2008, a partir de orientações dadas pelo Acórdão 786/2006-TCU-Plenário, trazia no seu art. 5º orientação clara quanto à necessidade de evitar a dependência excessiva de um só fornecedor e de promover o parcelamento das demandas de serviços de TI. Porém, o § 2º dessa IN excepcionava tal orientação nos casos em que a contratada fosse empresa pública de TI. Felizmente, a IN – SLTI 4/2010, que substituiu a citada versão de 2008, eliminou essa excepcionalidade, reforçando o conceito de que as instituições públicas devem exercer pleno governo sobre a tecnologia da informação que utilizam, mesmo quando contratam com empresas públicas de TI.

Assim, pelo risco de os entes da APF ainda entenderem que a contratação do Serpro os exime da responsabilidade de possuir estruturas de governança de TI adequadas e pela alta materialidade dos contratos com aquela empresa, incluiu-se no TMS fiscalização específica para avaliar os ditos contratos.

A fiscalização, conduzida por meio do TC 022.241/2010-8, identificou que, em 2010, o Serpro possuía 236 contratos com a APF, no total de R$ 5.027.481.735,14, sendo dois deles selecionados para análise: o da Receita Federal do Brasil (RFB) e o do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP). Em termos de materialidade, a soma do valor desses dois representa mais da metade do valor dos contratos do Serpro (53,5%) e, em termos de abrangência dos serviços, eles contêm praticamente todo o espectro de serviços fornecidos por aquela empresa, além de contemplar serviços que dão suporte a sistemas estratégicos do Governo Federal (anexo 2, fls. 225v-226, item 2.4.7).

Os principais problemas identificados na contratação (em um ou outro dos contratos analisados) são oriundos de deficiências no planejamento da contratação, materializadas pelo seguinte:

descumprimento do processo de planejamento de acordo com a IN – SLTI 4/2008 (vigente à época) ou ausência de elaboração de estudos técnicos preliminares (Lei 8.666/1993, art. 6º, IX) na contratação anterior à vigência da IN – SLTI 4/2008;

especificação imprecisa ou insuficiente do objeto, afrontando a Lei 8.666/1993, art. 6º, IX;

falhas nos critérios de mensuração dos serviços, afrontando a Lei 8.666/1993, art. 6º, IX, e (também necessários de acordo com a IN – SLTI 4/2010, art. 14, II, a);

falhas na metodologia de avaliação da adequação dos produtos, afrontando a Lei 8.666/1993, art. 6º, IX, e (também necessária de acordo com a IN – SLTI 4/2010, art. 14, II, c);

falhas nas cláusulas de penalidades ao não detalhar no contrato as penalidades contidas na Lei 8.666/1993, art. 87, afrontando o art. 55, VII e VIII, da mesma lei, e os princípios da razoabilidade e proporcionalidade (e também o previsto na IN – SLTI 4/2010, art. 15, III, h);

modelo de pagamento não vinculado a resultados, afrontando o princípio constitucional da eficiência (e também o Decreto 2.271/1997, art. 3º, § 1º, e a IN – SLTI 4/2010, art. 15, §§ 2º e 3º);

falhas na justificativa de preços, afrontando a Lei 8.666/1993, art. 26, III.

Registre-se que os contratos dos órgãos e entidades da APF com o Serpro não estão excepcionalizados pela legislação para os pontos identificados acima, de forma que devem estar conforme os dispositivos mencionados.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

A seu turno, na execução contratual verificaram-se (em um ou outro dos contratos analisados) as seguintes falhas ou impropriedades:

desconformidade na aplicação dos critérios de medição;

desconformidade na verificação dos critérios de qualidade;

desconformidade na aplicação dos critérios de pagamento;

dificuldade de rastrear serviços executados;

inexecução de serviços previstos no contrato.

Todas as situações acima afrontam o previsto na Lei 8.666/1993, art. 66, que vincula todos os contratos administrativos da Administração Pública, inclusive os feitos com o Serpro.

Ao tempo em que aponta as falhas acima, o relatório do TC 022.241/2010-8 consigna como bom o modelo do contrato da RFB, bem como eficaz a gestão contratual realizada no âmbito daquele órgão, mesmo que o contrato da RFB tenha complexidade acima da média. Esta constatação evidencia que é possível firmar e gerir contratos com o Serpro seguindo os preceitos legais e de acordo com as boas práticas.

Há que se ressaltar que, mesmo sendo a contratada integrante da administração pública, como é o caso do Serpro, ela deve realizar a contratação e gerir o contrato em conformidade com as previsões legais.

Alguns desses problemas detalhados na fiscalização realizada nos contratos com a RFB e o MP também foram identificados no Dnit (Acórdão 866/2011-TCU-Plenário) e na Susep (Acórdão 2.746/2010-TCU-Plenário), que também possuíam contratos com o Serpro.

Considerando que eram 93 contratantes do Serpro à época da auditoria, com 236 contratos em vigor, e que há possibilidade de os problemas identificados nos contratos da RFB, do MP, do Dnit e da Susep serem recorrentes, há oportunidade de atuação dos OGS na orientação de seus jurisdicionados, motivo pelo qual se propõe determinar à SLTI/MP que, em atenção ao Decreto 7.579/2011, art. 4º, V, oriente os órgãos e entidades sob sua jurisdição para que, caso possuam contratos com empresas públicas prestadoras de serviços de TI (subitem 0):

analisem a conformidade dos termos do contrato e do projeto básico e verifiquem se:

foi realizado o adequado planejamento da contratação, consistindo na execução do processo de planejamento previsto na IN – SLTI/MP 4/2010 se for integrante do Sisp (IN – SLTI/MP 4/2010, art. 18, inciso II) ou, caso não o seja, se foram realizados os devidos estudos técnicos preliminares (Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX);

as especificações do objeto são precisas e suficientes, em conformidade com a Lei 8.666/1993, art. 6º, IX;

os critérios de mensuração dos serviços são precisos e suficientes, de acordo com o determinado na Lei 8.666/1993, art. 6º, IX, e (também necessários de acordo com a IN – SLTI 4/2010, art. 14, II, a);

a metodologia de avaliação da adequação dos produtos é precisa e suficiente, de acordo com o determinado na Lei 8.666/1993, art. 6º, IX, e (também necessária de acordo com a IN – SLTI 4/2010, art. 14, II, c);

as cláusulas de penalidades contidas na Lei 8.666/1993, art. 87, de acordo com o determinado na Lei 8.666/1993, art. 55, VII e VIII, são detalhadas e atendem aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e prudência (e também o previsto na IN – SLTI 4/2010, art. 15, III, h);

o modelo de pagamento é vinculado a resultados, obedecendo ao princípio constitucional da eficiência (e também ao previsto no Decreto 2.271/1997, art. 3º, § 1º, e na IN – SLTI 4/2010, art. 15, §§ 2º e 3º);

a justificativa dos preços contratados é adequadamente fundamentada em arrazoada pesquisa de mercado, de acordo com o determinado na Lei 8.666/1993, art. 26, III, inclusive com a análise da planilha de composição de custos dos serviços, necessária segundo a Lei 8.666/1993, art. 7º, § 2º, II;



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

caso a análise realizada de acordo com orientação acima indique desconformidade, elaborem plano de ação para providenciar as adequações contratuais necessárias, que deverão ser realizadas no prazo de 180 dias;

mantenham o resultado da análise de conformidade empreendida em documento formalizado, à disposição dos controles externo e interno;

informem seu órgão de assessoramento jurídico e sua unidade de auditoria interna da análise que está sendo empreendida e do resultado obtido;

determinação análoga deve ser feita ao Dest/MP, ao CNJ e ao CNMP.

Na fiscalização realizada, verificaram-se ainda situações em que o serviço prestado pelo Serpro tinha qualidade incompatível com o previsto no contrato, o que foi objeto de medida corretiva por parte da RFB (Anexo 2, fls. 240v-242, item 4.3). Registre-se que, quando o Serpro não atende a um nível mínimo de serviço contratado pela RFB (ou qualquer outro ente público), independentemente da glosa no contrato, há impacto nas atividades do órgão contratante, que utiliza seus sistemas de informação para prestar serviços à sociedade.

No caso do contrato do Dnit com o Serpro, destacou-se abaixo reportagem obtida na mídia que mostra a insatisfação do então dirigente da Autarquia com os serviços prestados pelo Serpro (fonte: http://www.claudiohumberto.com.br/colunas_anteriores/?dataCalendario=2011-07-13):

O diretor, que está afastado de suas funções, disse que o grande problema que enfrenta dentro o Dnit é a falta de estrutura e chamou a atenção para o trabalho do Serviço Federal de Processamento de Dados que, segundo ele, chega a demorar dias para resolver um pequeno problema nos sistemas do órgão. 'Vocês não sabem o que é o Serpro, às vezes demora oito dias para resolver um problema, foram outros dois anos para dar um programa integrado', disse.

Em outro caso de grande repercussão na mídia, o Ministro Jorge Hage da CGU responsabilizou o Serpro pelo não funcionamento do sistema Siconv, que poderia ter evitado as fraudes praticadadas por ONG nos recentes fatos ocorridos dos ministérios do Turismo e dos Esportes:

Folha/UOL: Mas aí eu volto de novo à pergunta anterior. Nove anos de governo, já não era tempo para ter corrigido?

Jorge Hage: Olha, eu lhe digo que muito foi feito para corrigir nesses nove anos. Lá atrás nós tivemos o decreto 6.170 do presidente Lula, por volta de 2007, criando toda uma nova sistemática para a transferência de dinheiro para Prefeituras e para ONGs. A criação do Siconv, que é o sistema de gestão de convênios, aberto na internet, uma boa parte dele aberto ao público, outra parte aberta aos órgãos de controle foi concebida exatamente para resolver esses problemas. Inclusive fazendo com que desde a proposta de convênio vinda da ONG ou da Prefeitura até a prestação de contas fosse feita on-line. Ocorre que, por inúmeras dificuldades materiais de recursos, o Ministério do Planejamento depende, como todos nós, do Serpro [Serviço Federal de Processamento de Dados]. O Serpro não tem condições de atender às demandas de todos os ministérios da Esplanada, essa que é a verdade. Tudo atrasa. Tudo atrasa. Muitos dos módulos do Siconv até hoje não estão implantados. Muitas dessas situações que aconteceram agora não teriam acontecido se o sistema de controle de convênios estivesse totalmente implantado. Então há dificuldades práticas...

Folha/UOL: O que está faltando? Dinheiro? Dinheiro para implantar?

Jorge Hage: Bom, em alguns casos falta dinheiro. No caso do Serpro eu não sei se falta dinheiro ou se é uma mudança que abra a possibilidade de os órgãos públicos usarem outras empresas, que não o Serpro, que não está dando conta de atender as nossas demandas. Nós da CGU, por exemplo, já desistimos de depender do Serpro para uma série de coisas. Estamos tentando desenvolver os nossos sistemas dentro da própria CGU.

Folha/UOL: Mas quem, então, no governo é responsável para fazer com que ande, com que se implante esse sistema de verificação de convênios de maneira mais rápida então?

Jorge Hage: Não. Agora, no momento, o Ministério do Planejamento está cobrando do Serpro a solução dos problemas dos módulos que ainda faltam.

Folha/UOL: Está cobrando com atraso?



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

Jorge Hage: Não, vem cobrando já há tempo. Se o Serpro vai conseguir atender ou não, eu não tenho condições de te dizer...

Folha/UOL: Mas o Serpro é do governo, não é Ministro?

Jorge Hage: É do governo. É uma empresa do governo.

Folha/UOL: E não cumpre [suas obrigações]?

Jorge Hage: Não tem dado conta.

(fonte: http://tools.folha.com.br/print?url=http%3a%2F%2Fwww1.folha.uol.com.br%2Fpoder%2Fpoderepolitica%2Fjorge_hage-2.shtml&site=emcimadahora; sublinhamos).

Registre-se que a qualidade do serviço prestado pelo Serpro será mais bem avaliada em trabalho futuro, a ser realizado por determinação contida no item 9.12 do Acórdão 906/2009-TCU-Plenário.

Em termos de gestão de TI, cabe ressaltar que o Serpro, enquanto prestador do serviço, não integra a estrutura do tomador do serviço, sendo necessário gerir a relação do contratante (ente da APF) com o contratado (Serpro), que deverá executar as atividades contratadas sob planejamento, coordenação, supervisão e controle do primeiro. A gestão dos processos de trabalho do contratante deve ser executada por servidores ou empregados integrantes da sua estrutura organizacional, nos termos preconizados pelo Decreto-Lei 200/1967, art. 10, § 7º, não podendo ser delegada a funcionários contratados de terceiros, mesmo que a contratada seja o Serpro.

Mais ainda, a transferência da execução dos serviços de tecnologia da informação ao Serpro não desobriga a contratante da APF a possuir, além da gestão da execução desses serviços, estruturas de governança de TI na organização, diversamente do que foi evidenciado no MP, como vemos no excerto do relatório da auditoria para avaliação de controles gerais de TI no ministério, que está transcrito a seguir (Acórdão 2.613/2011-TCU-Plenário):

Não foram definidos processos de gestão de mudanças, gestão de configuração e gestão de incidentes, o que pode acarretar falha na entrega e gestão dos serviços de TI. Considerando os diversos sistemas estruturantes geridos pelo Ministério, a ausência de gestão dos serviços de TI eleva o risco de interrupção ou mau funcionamento desses sistemas. Situação como essa pode configurar prejuízo à eficácia e eficiência na execução das ações do MP. No caso, o Ministério entende, equivocadamente, que são do contratado (no caso o Serpro) a responsabilidade por estes processos. Ocorre que o controle e a responsabilidade pelos processos de gestão e governança de TI são dos gestores do MP e não da contratada. A contratada até pode executar boa parte destes processos, mas ainda assim o contratante é quem deve manter seu controle e supervisão, atividades indelegáveis pelo Decreto-Lei 200/1967, art. 10, §7º

Nesse sentido, propõe-se determinar à SLTI/MP que, em atenção ao Decreto 7.579/2011, art. 4º, V, oriente os órgãos e entidades sob sua jurisdição que (subitem 0):

mesmo que a execução de seus serviços de tecnologia da informação seja transferida mediante contrato ou outro acordo a outra organização pública, como as empresas públicas prestadoras de serviços de tecnologia da informação, as atividades de gestão (planejamento, coordenação, supervisão e controle) de TI devem ser acometidas a pessoas integrantes do quadro permanente, ou, excepcionalmente, a detentores de cargo em comissão, da organização contratante, não podendo ser delegadas a pessoas direta ou indiretamente ligadas à contratada;

a contratação de empresas públicas prestadoras de serviços de tecnologia da informação não afasta a necessidade de a organização contratante manter estrutura de governança de TI própria, que direcione e controle a gestão desses contratos bem como a gestão de todos os processos de TI da organização.

Determinação análoga deve ser feita ao Dest/MP, ao CNJ e ao CNMP.

GOVERNANÇA CORPORATIVA COMO LIMITE PARA O AMADURECIMENTO DA GOVERNANÇA DE TI



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

Nesta seção discorrer-se-á, de forma sucinta, como a doutrina indica que a ausência de maturidade em governança corporativa limita a maturidade em governança de TI (a linha argumentativa foi produzida com base nos documentos listados no apêndice 0).

A norma brasileira de Governança Corporativa de TI (ABNT NBR ISO/IEC 38.500:2008, p. 3-4) está baseada em normas internacionais de governança corporativa e deixa claro que todos os mecanismos de gerenciamento organizacional estão sujeitos à governança corporativa. Na verdade, há fontes que consideram a governança de TI como sendo uma parte integrante da governança corporativa, como encontramos nos documentos citados no item 2 do apêndice 0.

Nesse sentido, a versão 5 do Cobit (com previsão de lançamento oficial no início do próximo ano), um arcabouço de governança de TI tradicionalmente reconhecido no mundo, já procurou garantir o estabelecimento de uma linguagem comum entre as duas governanças e a consistência desse arcabouço com os padrões de governança corporativa (ver item 3 do apêndice 0).

A governança de TI exerce grande influência sobre as definições da governança corporativa em virtude das possibilidades que a tecnologia da informação oferece de suporte e alavancagem do negócio (ver item 4 do apêndice 0).

Por outro lado, a construção de um modelo de governança de TI sofre a influência dos princípios gerais da governança corporativa, em especial dos princípios da transparência e da prestação de contas (ver item 5 do apêndice 0), e a forma como cada organização implementa esses princípios dirige a maneira de construir o modelo de governança de TI (ver item 6 do apêndice 0).

Portanto, embora possa até haver interesse da alta administração de uma instituição pública em alcançar um bom nível de governança de TI, isso não será possível até que essa mesma alta administração lance os fundamentos e construa as estruturas de governança corporativa necessários para governar todos os seus recursos críticos, tais como pessoas, finanças, TI etc.

Registre-se que, no caso do setor privado, já há evidência de que a adoção de boas práticas de governança corporativa está associada com a obtenção de resultados superiores de desempenho, em termos de retorno sobre o ativo (ver item 6 do apêndice 0).

Considerando que é provável que o mesmo efeito seja passível de ocorrer no setor público, é recomendável orientar a alta administração das instituições públicas federais a adotar as boas práticas de governança corporativa e de TI como forma de alcançar a eficiência constitucionalmente exigida.

Registre-se, por oportuno, que o programa Gespública incluiu no seu ciclo 2010 o item de avaliação 'Governança Pública e governabilidade' como critério de avaliação (documento disponível em https://www.gespublica.gov.br/folder_premio/pasta.2010-04-26.8934490474/Instrumento_ciclo_2010_22mar.pdf), evidenciando tratar-se de tema de interesse do poder executivo.

No sentido de contribuir com o aperfeiçoamento das organizações públicas no tocante à governança corporativa, esta Corte já produziu estudo intitulado 'Critérios gerais de controle interno na administração pública' (anexo 3, fls. 1-34v) que conclui com proposta de anteprojeto de proposta legislativa para alteração da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A proposta (anexo 3, fls. 28v-32) consiste em incluir na LRF uma seção tratando 'Da gestão de riscos, do Controle Interno e da Governança Corporativa', positivando no ordenamento jurídico brasileiro boas práticas que contribuem para a boa governança corporativa contidas em marcos de referência, como Coso I e II, reconhecidos mundialmente.

Como não se tem notícia de projeto de lei com conteúdo semelhante e considerando que o estudo pode vir a subsidiar proposta legislativa de deputados e senadores que pode contribuir para uma substancial modernização de nossa legislação, com efeitos diretos na melhoria da governança e gestão pública nas três esferas de governo, será proposto encaminhá-lo às comissões temáticas pertinetes das casas legislativas, quais sejam:

Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados;

Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal.

O Acórdão 1.145/2011-TCU-Plenário registrou que a esfera federal já possui um arcabouço normativo voltado para o tema governança de TI. Ainda que incipiente, tal arcabouço foi construído por meio de normas infra-legais (Instruções Normativas, Resoluções etc) e o mesmo pode vir a



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

ocorrer com os temas gestão de riscos, controle interno e governança corporativa, motivo pelo qual se propõe determinar à Sefti/TCU que encaminhe o estudo elaborado pelo TCU intitulado 'Critérios gerais de controle interno na administração pública' à Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade do Conselho de Governo, com objetivo de subsidiar possível elaboração de normativo para o poder executivo, com fulcro no Decreto 7.478/2011, art. 2º, II, tratando de gestão de riscos, do controle interno e da governança corporativa (item **Error! Reference source not found.Erro! Fonte de referência não encontrada.**).

No mesmo sentido, a Sefti/TCU deve encaminhar o estudo ao CNJ e ao CNMP, com o propósito análogo.

Esta proposta de encaminhamento alinha-se aos seguintes objetivos estratégicos do TCU:

I – Contribuir para melhoria da gestão e do desempenho da Administração Pública;

V – Intensificar ações que promovam a melhoria da gestão de riscos e controles internos da Administração Pública;

VI – Aprimorar as ações de controle voltadas à melhoria do desempenho da Administração Pública.

COMENTÁRIOS DO GESTOR

A maioria das propostas de deliberação contidas neste relatório consiste de recomendações para que os OGS estabeleçam obrigatoriedade de que os jurisdicionados implantem processos e controles de TI.

As propostas de determinação aos jurisdicionados, por sua vez, contemplam solicitações de informações (SOF/MF e Dest/MP) e determinação de orientação de jurisdicionados, de forma que não se tratam de determinações de alta complexidade nem que possam gerar grande impacto às atividades dos jurisdicionados. Por isso, considerando a existência do disposto nos parágrafos 144-146 das 'Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União', aprovada pela Portaria – TCU 168/2011, não se proporá o encaminhamento de uma cópia do relatório preliminar desta auditoria aos gestores para comentários sobre as conclusões e as propostas da equipe.

## CONCLUSÃO

O TMS 6 – Gestão e uso de TI teve como objetivo avaliar se a gestão e o uso da tecnologia da informação estão de acordo com a legislação e aderentes às boas práticas de governança de TI.

Foram realizados 21 trabalhos, sendo um levantamento em 315 organizações públicas federais, catorze auditorias para avaliação de controles gerais de TI, quatro auditorias em objetos específicos (que avaliaram o Sistema de Acompanhamento de Contratos do Dnit, o sistema informatizado que dá suporte ao Sistema Nacional de Transplantes, as contratações da APF com o Serpro e um contrato de consultoria para segurança da informação no MCT), um monitoramento de sete acórdãos que deliberaram para onze jurisdicionados, e a consolidação de todos os trabalhos neste relatório.

Após a elaboração de questionário eletrônico para levantamento da situação de governança de TI na APF (doravante chamado perfil GovTI2010), a base de dados com o perfil de governança de TI na APF foi atualizada, apresentando um cenário de baixa maturidade em que se destacam (excerto dos votos do Relator nos catorze processos de avaliação de controles gerais de TI):

a) mais de 60% das organizações não possuem planejamento estratégico de TI;

b) algumas organizações continuam a ter sua TI totalmente controlada por pessoas estranhas a seus quadros de pessoal;

c) são graves os problemas de segurança da informação, já que informações críticas não são protegidas adequadamente;

d) metade das organizações não possui método ou processo para desenvolvimento de softwares e para aquisição de bens e serviços de informática, o que gera riscos de irregularidades em contratações;

e) a atuação sistemática da alta administração com respeito à TI ainda é incipiente;

f) mais da metade das organizações está no estágio inicial de governança de TI, e apenas 5% encontram-se em estágio aprimorado.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

Com respeito à avaliação de controles gerais de TI, foram elaboradas as matrizes de planejamento e possíveis achados, treinados 28 auditores e realizadas catorze auditorias.

Quadro 15 – iGovTI declarado x avaliado pelo TCU

| Sigla | Organização | iGovTI declarado | | iGovTI recalculado pelo TCU | | Variação |
|---|---|---|---|---|---|---|
| AmE | AMAZONAS DISTRIBUIDORA DE ENERGIA S/A | 31,70% | Inicial | 24,67% | Inicial | -7,04% |
| Anatel | AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES | 54,04% | Intermediário | 22,31% | Inicial | -31,73% |
| Dnit | DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES | 27,26% | Inicial | 24,37% | Inicial | -2,89% |
| Dnocs | DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONTRA AS SECAS | 37,50% | Inicial | 24,91% | Inicial | -12,59% |
| Finep | FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS | 39,89% | Inicial | 33,97% | Inicial | -5,92% |
| FNDE | FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO | 59,22% | Intermediário | 43,99% | Intermediário | -15,23% |
| Ibama | INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS | 26,46% | Inicial | 22,56% | Inicial | -3,90% |
| MCT | MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA | 42,61% | Intermediário | 21,58% | Inicial | -21,03% |
| MP | MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO | 31,71% | Inicial | 27,26% | Inicial | -4,45% |
| MRE | MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES | 51,19% | Intermediário | 34,33% | Inicial | -16,86% |
| MS | MINISTÉRIO DA SAÚDE | 30,07% | Inicial | 23,85% | Inicial | -6,22% |
| Susep | SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS | 8,97% | Inicial | 9,69% | Inicial | 0,71% |
| TRT-2-SP | TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO 2ª REGIÃO/SP | 33,78% | Inicial | 26,78% | Inicial | -7,00% |
| TRT-4-RS | TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO 4ª REGIÃO/RS | 62,62% | Aprimorado | 45,93% | Intermediário | -16,69% |

Essas catorze auditorias evidenciaram que a situação de governança de TI é pior em treze dos catorze auditados, sugerindo que na APF a situação também pode ser pior que a apresentada por meio da tabulação dos dados declarados pelos jurisdicionados no perfil GovTI2010 (Acórdão 2.308/2010-TCU-Plenário). O Quadro 15 apresenta a comparação de pares de valores do iGovTI2010 para os catorze auditados, sendo um dos valores calculado com os dados oferecidos pelos jurisdicionados e outro calculado com base na avaliação realizada pelos auditores do TCU após a solicitação das evidências que suportariam as declarações dos gestores.

A Figura 2 apresenta o gráfico da variação do iGovTI (avaliado pelo TCU menos o declarado) contra o valor do iGovTI2010 declarado, e a análise de regressão linear dos valores sugere que quanto maior é a autoavaliação da instituição, maior é a queda percentual dessa avaliação depois de aplicados os critérios das auditorias do TCU.

Isto sugere que o iGovTI2010 é mais confiável na faixa inicial e menos confiável nas faixas aprimorada e intermediária. Entretanto não é possível calcular um deflator geral a partir da amostra de catorze instituições visto que: a) a amostra não pode ser considerada representativa da população, pois não foi selecionada segundo critérios estatísticos de amostragem; b) não há razões para crer que o grau de otimismo na autoavaliação seja homogêneo ou proporcional à sua autoavaliação.

Em que pese a variação de confiabilidade, típica de dados obtidos por meio declaratório, o iGovTI se mostra útil três razões principais: a) estabelece um arcabouço de boas práticas que deixa mais claro para os gestores o que se espera deles e como a sua gestão será avaliada; b) a maioria das instituições encontra-se na faixa mais confiável do iGovTI (faixa inicial); c) mesmo com a revisão do iGovTI para baixo após as auditorias, as instituições com índices corrigidos mais elevados de fato apresentam algumas práticas de governança implantadas, reconhecimento esse que serve para estimular os respectivos gestores a prosseguirem no esforço de melhorar a sua governança de TI.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

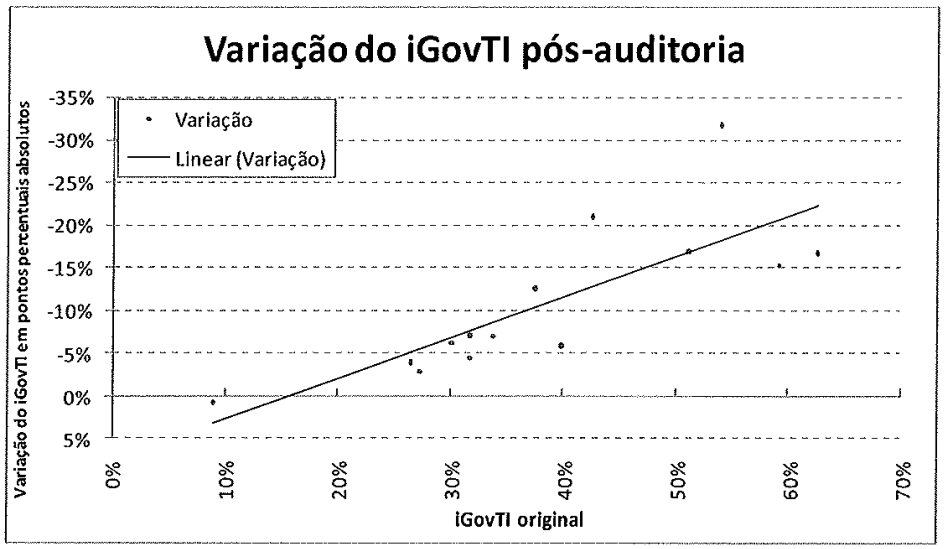



Figura 2 – Variação do iGovTI após a auditoria do TCU

Desta forma, evidenciou-se fragilidade da governança de TI nos catorze auditados por meio da evidenciação da ausência ou deficiência de controles gerais de TI.

Em outra linha de investigação do TMS, a avaliação de quatro objetos específicos de TI permitiu identificar consequências da ausência ou deficiência dos controles gerais de TI. Assim evidenciou-se, por exemplo, que:

a ausência de controles gerais de segurança da informação no Dnit contribui para diversas vulnerabilidades, inclusive já exploradas em sede de fraude no Sistema de Acompanhamento de Contratos da Autarquia, o qual gere R$ 24 bilhões em contratos ativos, possui (Acórdão 2.831/2011-TCU-Plenário);

a ausência de processo de software no Ministério da Saúde contribui para que o código do sistema que suporta o programa nacional de transplantes não implemente as regras de negócio na forma prevista na legislação, com consequências que podem afetar inclusive a credibilidade do programa (TC 029.074/2010-0);

o não funcionamento do comitê de TI no Ministério da Ciência e Tecnologia impediu a avaliação de produtos de um contrato de consultoria para implantação de controles gerais de segurança da informação, acarretando, além de indícios de pagamento indevido (em apuração), ausência de benefício para o órgão devido a não implantação, até o fim da auditoria, dos controles (TC 029.120/2010-1).

É obrigação dos gestores da alta administração adotarem as medidas necessárias à implantação dos controles gerais de TI que integram uma boa estrutura de governança de TI, evitando consequências como as acima citadas. Esse foi o tom de dois eventos promovidos em 2011 pelo TCU, quando foi convidado o mais alto dirigente em cada instituição da Administração Pública Federal (poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além do Ministério Público) para discutir 'O papel da Alta Administração na Governança de TI' (eventos realizados em 16/6/2011 e 4/8/2011, com mais de trezentos participantes em cada um deles).

No monitoramento do cumprimento de determinações e recomendações formuladas por meio de diversos acórdãos prolatados de 2004 a 2009, aos órgãos governantes superiores de TI, realizado no âmbito das ações relativas ao presente TMS, identificou-se oportunidade de melhoria na atuação daqueles órgãos (Acórdão 1.145/2011-TCU-Plenário). Em especial, faz-se necessária maior atuação das auditorias internas, por meio da inclusão dos temas de TI nas suas matrizes de risco.

Ainda que os OGS tenham atuado por meio da implantação de algumas recomendações a eles dirigidas, não se evidenciou melhora substantiva na situação de governança de TI nos entes da APF.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

Os próprios gestores públicos confirmaram que suas organizações são dependentes dos sistemas informatizados para a consecução de seus objetivos institucionais, (51% para imediatamente de prestar serviços aos cidadãos se seus sistemas sofrerem interrupção), de forma que a TI deve ser tema prioritário na fiscalização realizada pelas auditorias internas.

Apresenta-se na Figura 3 um gráfico com nova análise dos dados coletados a partir do perfil GovTI2010, em que se posicionaram as organizações públicas pesquisadas por meio do seu iGovTI2010 e do seu orçamento total administrado.

Os valores de orçamento administrado foram obtidos mediante a extração, a partir do sistema Siafi, da receita (29 registros) e da despesa (4.034 registros) totais realizadas em 2010 (procedimento realizado pela Diretoria de Gestão de Informações Estratégicas do TCU), detalhadas por órgão e UG, e pelo pareamento entre as unidades referidas na extração do Siafi e aquelas constantes do levantamento que gerou o perfil GovTI2010.

O conceito de orçamento administrado refere-se ao volume total de recursos (receitas ou despesas) administrado pela unidade. Considera-se que, quanto maior o orçamento administrado por uma dada unidade, maior é a sua importância no cenário nacional e maior a relevância e criticidade da TI que suporta a sua execução.

Com respeito aos aspectos legais das contratações analisadas, verificou-se a forte tendência de contratação por meio do Sistema de Registro de Preços (SRP). O fato seria um bom indicativo se esse sistema não estivesse sendo utilizado de forma distorcida, conforme o TCU já havia detectado (Acórdão 1.487/2007-TCU-Plenário), pois o planejamento conjunto para a criação de uma ata, que deveria ser a regra, é a exceção, enquanto a adesão tardia (carona), que deveria ser a exceção, tornou-se prática comum. Nesse sentido, entende-se que as orientações propostas mitigarão, já no curto prazo, a continuidade de ocorrências de desconformidade.

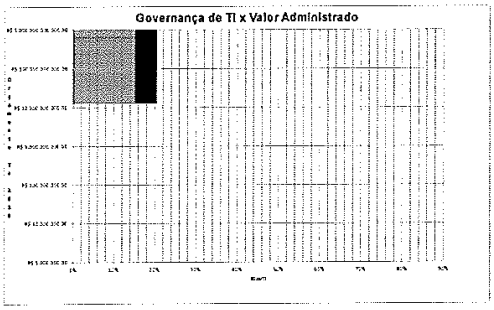



Figura 3 – Avaliação de riscos: iGovTI2010 x Valor Administrado

O mesmo ocorre com as contratações dos entes da APF com empresas públicas prestadoras de serviços de TI. Tais contratações não são excepcionalizadas da legislação, e o conjunto de orientações proposto contribuirá para que a situação esteja conforme os preceitos legais e as boas práticas em contratações.

Outro assunto analisado foi o limite imposto pela governança corporativa para o amadurecimento da governança de TI. Produziu-se argumentação no sentido de que a ausência de maturidade em governança corporativa limita a maturidade em governança de TI, e indicou-se, às comissões temáticas pertinentes das casas legislativas e à CGDC, estudo realizado pelo TCU contendo



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

proposta de anteprojeto de lei para alteração da LRF por meio da inclusão de dispositivos que visam ao fortalecimento da governança corporativa nos entes públicos.

O conjunto de recomendações propostas aos órgãos governantes superiores, fundamental para o aperfeiçoamento da governança de TI na APF, apresenta-se extenso e complexo, motivo pelo qual se propõe determinar à Sefti/TCU que promova a divulgação, inclusive por meio de eventos, dessas orientações, como forma de mitigar os riscos da sua implementação.

O conjunto de orientações propostas abrange a totalidade dos órgãos e entidades dos poderes executivo e judiciário, além do ministério público, por meio dos comandos dirigidos aos OGS. Entretanto as casas legislativas e o TCU, mesmo não estando na jurisdição de nenhum OGS, também devem primar pelo aperfeiçoamento das governanças de TI e corporativa, motivo pelo qual serão propostas recomendações para que essas três casas avaliem todas as orientações expedidas no acórdão que vier a ser proferido e adotem as medidas necessárias a sua implementação.

As recomendações supra se alinham aos objetivos estratégicos 'Instituir modelo de governança corporativa e gestão estratégica' e 'Promover a melhoria da governança no TCU' constantes, respectivamente, da agenda estratégica do Senado Federal (síntese disponível em http://www.senado.gov.br/noticias/veja-a-sintese-da-agenda-estrategica-da-administracao-do-senado-federal.aspx) e do Plano Estratégico do TCU em vigor (disponível em http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/planejamento_gestao/planejamento2011/pet.pdf).

Por fim, considerando que o referencial estratégico em vigor do TCU contempla como objetivo estratégico 'Contribuir para o aperfeiçoamento da gestão e do desempenho da Administração Pública', o qual tem como um de seus indicadores o 'índice de governança corporativa dos órgãos da Administração Pública Federal', considerando também que as unidades de auditoria interna são atores essenciais à boa governança de TI, e considerando ainda as deficiências dos sistemas de controles internos (controles internos dos gestores e atuação das unidades de auditoria interna) conforme evidenciado neste TMS, há espaço para que o TCU contribua para o cumprimento do comando previsto na Constituição Federal, art. 74, mas que somente poderá ocorrer mediante trabalho de avaliação sistematizada dos sistemas de controles internos dos poderes.

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante todo o exposto, somos pelo encaminhamento dos autos ao gabinete do Ministro-Relator Aroldo Cedraz, com as propostas a seguir:

Recomendar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso III, à Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade (CGDC) do Conselho de Governo que:

em atenção Decreto-Lei 200/1967, art. 6º, inciso I, e art. 7º, normatize a obrigatoriedade de que todos os entes sob sua jurisdição estabeleçam processo de planejamento estratégico institucional, observando as boas práticas sobre o tema, a exemplo do critério de avaliação 2 do Gespública, contemplando, pelo menos (subitem 0):

elaboração, com participação de representantes dos diversos setores da organização, de um documento que materialize o plano estratégico institucional de longo prazo, contemplando, pelo menos, objetivos, indicadores e metas para a organização;

aprovação, pela mais alta autoridade da organização, do plano estratégico institucional;

desdobramento do plano estratégico pelas unidades executoras;

divulgação do plano estratégico institucional para conhecimento dos cidadãos brasileiros, exceto nos aspectos formalmente declarados sigilosos ou restritos;;

acompanhamento periódico do alcance das metas estabelecidas, para correção de desvios;

divulgação interna e externa do alcance das metas, ou dos motivos de não as ter alcançado;

em atenção Decreto-Lei 200/1967, art. 6º, inciso I, e art. 7º, normatize a obrigatoriedade de que todos os entes sob sua jurisdição estabeleçam processo de planejamento estratégico de TI, observando



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

as boas práticas sobre o tema, a exemplo do processo 'PO1 – Planejamento Estratégico de TI' do Cobit 4.1, contemplando, pelo menos (subitem 0):

elaboração, com participação de representantes dos diversos setores da organização, de um documento que materialize o plano estratégico de TI, contemplando, pelo menos:

objetivos, indicadores e metas para a TI organizacional, sendo que os objetivos devem estar explicitamente alinhados aos objetivos de negócio constantes do plano estratégico institucional;

alocação de recursos (financeiros, humanos, materiais etc);

estratégia de terceirização;

aprovação, pela mais alta autoridade da organização, do plano estratégico de TI;

desdobramento do plano estratégico de TI pelas unidades executoras;

divulgação do plano estratégico de TI para conhecimento dos cidadãos brasileiros, exceto nos aspectos formalmente declarados sigilosos ou restritos;

acompanhamento periódico do alcance das metas estabelecidas, para correção de desvios;

divulgação interna e externa do alcance das metas, ou os motivos de não as ter alcançado;

em atenção ao Decreto-Lei 200/1967, art. 6º, V, estabeleça, normativamente para todos os entes sob sua jurisdição, a obrigatoriedade de a alta administração implantar uma estrutura de controles internos, mediante a definição de atividades de controle em todos os níveis da organização para mitigar os riscos de suas atividades no processo de planejamento estratégico institucional (subitem 0).

Recomendar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso III, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MP) que:

normatize a obrigatoriedade de que os entes sob sua jurisdição estabeleçam comitês de TI, observando as boas práticas sobre o tema, a exemplo do Cobit 4.1, PO4.2 – comitê estratégico de TI e PO4.3 – comitê diretor de TI (subitem 0);

oriente os órgãos e entidades sob sua jurisdição a realizar avaliação quantitativa e qualitativa do pessoal do setor de TI, de forma a delimitar as necessidades de recursos humanos necessárias para que estes setores realizem a gestão das atividades de TI da organização (subitem 0);

elabore um modelo de processo de software para a os entes sob sua jurisdição, observando as boas práticas sobre o tema (e.g., NBR ISO/IEC 12.207 e 15.504, MPS.BR, CMMI; subitem 0);

estabeleça a obrigatoriedade de que os entes sob sua jurisdição formalizem um processo de software para si, observando as boas práticas sobre o tema (e.g., NBR ISO/IEC 12.207 e 15.504, MPS.BR, CMMI; subitem 0);

elabore um modelo de estrutura de gerenciamento de projetos para os entes sob sua jurisdição, observando as boas práticas sobre o tema (e.g., PMBoK; subitem 0);

estabeleça a obrigatoriedade de que os entes sob sua jurisdição formalizem um processo de gerenciamento de projetos para si, observando as boas práticas sobre o tema (e.g., PMBoK; subitem 0);

elabore um modelo de processo de gestão de serviços para os entes sob sua jurisdição que inclua, pelo menos, gestão de configuração, gestão de incidentes e gestão de mudança, observando as boas práticas sobre o tema (e.g., NBR ISO/IEC 20.000, Itil; subitem 0);

estabeleça a obrigatoriedade de que os entes sob sua jurisdição formalizem processos de gestão de serviços para si, incluindo, pelo menos, gestão de configuração, gestão de incidentes e gestão de mudança, observando as boas práticas sobre o tema (e.g., NBR ISO/IEC 20.000, Itil; subitem 0);

em atenção ao Decreto-Lei 200/1967, art. 6º, V, estabeleça, normativamente para todos os entes sob sua jurisdição, a obrigatoriedade de a alta administração implantar uma estrutura de controles internos mediante a definição de atividades de controle em todos os níveis da organização para mitigar os riscos de suas atividades, pelo menos nos seguintes processos (subitem 0):

planejamento estratégico de TI;

funcionamento dos comitês de TI;

processo orçamentário de TI;

processo de software;

gerenciamento de projetos;

gerenciamento de serviços de TI;



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

segurança da informação;
gestão de pessoal de TI;
contratação e gestão de soluções de TI;
monitoração do desempenho da TI organizacional.

Determinar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso II, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MP) que:

em atenção ao previsto no Decreto 7.579/2011, art. 4º, V, oriente os entes sob sua jurisdição sobre a necessidade de vincular seus contratos de serviços de desenvolvimento ou manutenção de software a um processo de software, pois, sem esta vinculação, o objeto do contrato não estará precisamente definido, em desconformidade com o disposto na Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX (subitem 0);

em atenção ao disposto no Decreto 1.094/1994, art. 2º, inciso I, oriente os órgãos e entidades sob sua jurisdição para que (subitem 0):

ao realizarem licitação com finalidade de criar ata de registro de preços atentem que:

devem fundamentar formalmente a criação de ata de registro de preços, e.g., por um dos incisos do art. 2º do Decreto 3.931/2001 (Acórdão 2.401/2006-TCU-Plenário);

devem praticar todos os atos descritos no Decreto 3.931/2001, art. 3º, § 2º, em especial o previsto no seu inciso I, que consiste em 'convidar mediante correspondência eletrônica ou outro meio eficaz, os órgãos e entidades para participarem do registro de preços';

o planejamento da contratação é obrigatório, sendo que se o objeto for solução de TI, caso seja integrante do Sisp, deve executar o processo de planejamento previsto na IN – SLTI/MP 4/2010 (IN – SLTI/MP 4/2010, art. 18, inciso III) ou, caso não o seja, deve realizar os devidos estudos técnicos preliminares (Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX);

a fixação, no termo de convocação, de quantitativos (máximos) a serem contratados por meio dos contratos derivados da ata de registro de preços, previstos no Decreto 3.931/2001, art. 9º, inciso II, é obrigação e não faculdade do gestor (Acórdão 991/2009-TCU-Plenário, Acórdão 1.100/2007-TCU-Plenário e Acórdão 4.411/2010-TCU-2ª Câmara);

em atenção ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório (Lei 8.666/1993, art. 3º, caput), devem gerenciar a ata de forma que a soma dos quantitativos contratados em todos os contratos derivados da ata não supere o quantitativo máximo previsto no edital;

quando realizarem adesão à ata de registro de preços atentem que:

o planejamento da contratação é obrigatório, sendo que se o objeto for solução de TI, caso seja integrante do Sisp, deve executar o processo de planejamento previsto na IN – SLTI/MP 4/2010 (IN – SLTI/MP 4/2010, art. 18, inciso III) ou, caso não o seja, realizar os devidos estudos técnicos preliminares (Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX);

devem demonstrar formalmente a vantajosidade da adesão, nos termos do Decreto 3.931/2001, art. 8º;

as regras e condições estabelecidas no certame que originou a ata de registro de preços devem ser conformes as necessidades e condições determinadas na etapa de planejamento da contratação (Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea d, c/c o art. 3º, § 1º, inciso I, e Lei 10.520/2002, art. 3º, inciso II);

em atenção ao Decreto 7.579/2011, art. 4º, V, oriente os órgãos e entidades sob sua jurisdição para que, caso possuam contratos com empresas públicas prestadoras de serviços de TI (subitem 0):

analisem a conformidade dos termos do contrato e do projeto básico e verifiquem se:

foi realizado o adequado planejamento da contratação, consistindo na execução do processo de planejamento previsto na IN – SLTI/MP 4/2010 se for integrante do Sisp (IN – SLTI/MP 4/2010, art. 18, inciso II) ou, caso não o seja, se foram realizados os devidos estudos técnicos preliminares (Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX);

as especificações do objeto são precisas e suficientes, em conformidade com a Lei 8.666/1993, art. 6º, IX;



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

os critérios de mensuração dos serviços são precisos e suficientes, de acordo com o determinado na Lei 8.666/1993, art. 6º, IX, e (também necessários de acordo com a IN – SLTI 4/2010, art. 14, II, a);

a metodologia de avaliação da adequação dos produtos é precisa e suficiente, de acordo com o determinado na Lei 8.666/1993, art. 6º, IX, e (também necessária de acordo com a IN – SLTI 4/2010, art. 14, II, c);

as cláusulas de penalidades contidas na Lei 8.666/1993, art. 87, de acordo com o determinado na Lei 8.666/1993, art. 55, VII e VIII, são detalhadas e atendem aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e prudência (e também o previsto na IN – SLTI 4/2010, art. 15, III, h);

o modelo de pagamento é vinculado a resultados, obedecendo ao princípio constitucional da eficiência (e também ao previsto no Decreto 2.271/1997, art. 3º, § 1º, e na IN – SLTI 4/2010, art. 15, §§ 2º e 3º);

a justificativa dos preços contratados é adequadamente fundamentada em arrazoada pesquisa de mercado, de acordo com o determinado na Lei 8.666/1993, art. 26, III, inclusive com a análise da planilha de composição de custos dos serviços, necessária segundo a Lei 8.666/1993, art. 7º, § 2º, II;

caso a análise realizada de acordo com orientação acima indique desconformidade, elaborem plano de ação para providenciar as adequações contratuais necessárias, que deverão ser realizadas no prazo de 180 dias;

mantenham o resultado da análise de conformidade empreendida em documento formalizado, à disposição dos controles externo e interno;

informem seu órgão de assessoramento jurídico e sua unidade de auditoria interna da análise que está sendo empreendida e do resultado obtido;

em atenção ao Decreto 7.579/2011, art. 4º, V, oriente os órgãos e entidades sob sua jurisdição que (subitem 0):

mesmo que a execução de seus serviços de tecnologia da informação seja transferida mediante contrato ou outro acordo a outra organização pública, como as empresas públicas prestadoras de serviços de tecnologia da informação, as atividades de gestão (planejamento, coordenação, supervisão e controle) de TI devem ser acometidas a pessoas integrantes do quadro permanente, ou, excepcionalmente, a detentores de cargo em comissão, da organização contratante, não podendo ser delegadas a pessoas direta ou indiretamente ligadas à contratada;

a contratação de empresas públicas prestadoras de serviços de tecnologia da informação não afasta a necessidade de a organização contratante manter estrutura de governança de TI própria, que direcione e controle a gestão desses contratos bem como a gestão de todos os processos de TI da organização.

Recomendar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso III, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que:

em atenção ao Decreto 5.707/2006, art. 5º, § 2º, c/c o art. 1º, III, discipline a forma de acesso às funções de liderança nos setores de Tecnologia da Informação, considerando as competências multidisciplinares necessárias para estas funções, que incluem, mas não se limitam a conhecimentos em TI (subitem 0).

Recomendar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso III, à Secretaria de Orçamento Federal (SOF/MP) que:

implante controles para mitigar os riscos de ocorrência de propostas orçamentárias que indevidamente não tenham previsão de despesas com tecnologia da informação (subitem 0);

com base no disposto na Lei 10.180/2001, art. 8º, II, c/c Decreto 7.063/2010, art. 17, II, normatize a obrigatoriedade de que todos os entes sob sua jurisdição estabeleçam processo de trabalho formal para elaboração e acompanhamento da execução do orçamento, contemplando, pelo menos, a obrigatoriedade de que (subitem 0):

a solicitação do orçamento de TI seja feita com base nas estimativas de custos das atividades que pretendam executar, alinhadas aos objetivos do negócio da organização;



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

haja acompanhamento, ao longo do exercício financeiro, dos gastos efetuados especificamente com TI.

Determinar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso II, à Secretaria de Orçamento Federal (SOF/MP) que, em atenção ao Decreto-Lei 200/1967, art. 75, encaminhe, à Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação do Tribunal de Contas da União (Sefti/TCU):

no prazo de quinze dias após o envio do projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias ao Congresso Nacional, as medidas adotadas para permitir a identificação clara, objetiva e transparente da previsão dos gastos em TI no Orçamento Geral da União ou, alternativamente, normatize o processo de trabalho para obtenção de ditas informações, valendo-se da competência prevista no Decreto 7.063/2010, art. 17, II (subitem 0);

no prazo de quinze dias após o envio do Projeto da Lei Orçamentária Anual (PLOA) ao Congresso Nacional, relação da previsão das despesas com TI que constam do PLOA, em meio magnético, na forma de banco de dados editável ou planilha eletrônica, no maior detalhamento possível, preferencialmente no formato encaminhado por meio do Ofício 06/SECAD/SOF/MP, de 25/2/2010, ou, alternativamente, disponibilize funcionalidade nos seus sistemas informatizados para que a Sefti/TCU possa acessar os dados requeridos para o atendimento da determinação (subitem 0);

no prazo de quinze dias após a publicação da Lei Orçamentária Anual (LOA), relação da previsão das despesas com TI que constam da LOA, em meio magnético, na forma de banco de dados editável ou planilha eletrônica, no maior detalhamento possível, preferencialmente no formato encaminhado por meio do Ofício 06/SECAD/SOF/MP, de 25/2/2010, ou, alternativamente, disponibilize funcionalidade nos seus sistemas informatizados para que a Sefti/TCU possa acessar os dados requeridos para o atendimento da determinação (subitem 0).

Determinar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso II, à Departamento de Coordenação e Governança das Estatais (Dest/MP) que:

em atenção ao Decreto-Lei 200/1967, art. 75, encaminhe, à Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação do Tribunal de Contas da União (Sefti/TCU):

no prazo de quinze dias após o envio do Projeto da Lei Orçamentária Anual (PLOA) ao Congresso Nacional, relação da previsão das despesas com TI que constam do PLOA, em meio magnético, na forma de banco de dados editável ou planilha eletrônica, no maior detalhamento possível, preferencialmente no formato encaminhado por meio do Ofício 163/2010/MP/SE/DEST, de 23/2/2010, ou, alternativamente, disponibilize funcionalidade nos seus sistemas informatizados para que a Sefti/TCU possa acessar os dados requeridos para o atendimento da determinação (subitem 0);

no prazo de quinze dias após a publicação da Lei Orçamentária Anual (LOA), relação da previsão das despesas com TI que constam da LOA, em meio magnético, na forma de banco de dados editável ou planilha eletrônica, no maior detalhamento possível, preferencialmente no formato encaminhado por meio do Ofício 163/2010/MP/SE/DEST, de 23/2/2010, ou, alternativamente, disponibilize funcionalidade nos seus sistemas informatizados para que a Sefti/TCU possa acessar os dados requeridos para o atendimento da determinação (subitem 0);

em atenção ao disposto no Decreto 7.063/2010, art. 6º, inciso XII, oriente as entidades sob sua jurisdição para que (subitem 0):

ao realizarem licitação com finalidade de criar ata de registro de preços atentem que:

devem fundamentar formalmente a criação de ata de registro de preços, e.g., por um dos incisos do art. 2º do Decreto 3.931/2001 (Acórdão 2.401/2006-TCU-Plenário);

devem praticar todos os atos descritos no Decreto 3.931/2001, art. 3º, § 2º, em especial o previsto no seu inciso I, que consiste em 'convidar mediante correspondência eletrônica ou outro meio eficaz, os órgãos e entidades para participarem do registro de preços';

o planejamento da contratação é obrigatório, sendo obrigatória a realização dos devidos estudos técnicos preliminares (Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX);

a fixação, no termo de convocação, de quantitativos (máximos) a serem contratados por meio dos contratos derivados da ata de registro de preços, previstos no Decreto 3.931/2001, art. 9º, inciso



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

II, é obrigação e não faculdade do gestor (Acórdão 991/2009-TCU-Plenário, Acórdão 1.100/2007-TCU-Plenário e Acórdão 4.411/2010-TCU-2ª Câmara);

em atenção ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório (Lei 8.666/1993, art. 3º, caput), devem gerenciar a ata de forma que a soma dos quantitativos contratados em todos os contratos derivados da ata não supere o quantitativo máximo previsto no edital;

quando realizarem adesão à ata de registro de preços atentem que:

o planejamento da contratação é obrigatório, sendo obrigatória a realização dos devidos estudos técnicos preliminares (Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX);

devem demonstrar formalmente a vantajosidade da adesão, nos termos do Decreto 3.931/2001, art. 8º;

as regras e condições estabelecidas no certame que originou a ata de registro de preços devem ser conformes as necessidades e condições determinadas na etapa de planejamento da contratação (Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea d, c/c o art. 3º, § 1º, inciso I, e Lei 10.520/2002, art. 3º, inciso II);

em atenção ao disposto no Decreto 7.063/2010, art. 6º, inciso XII, oriente as entidades sob sua jurisdição para que, caso possuam contratos com empresas públicas prestadoras de serviços de TI (subitem 0):

analisem a conformidade dos termos do contrato e do projeto básico e verifiquem se:

foi realizado o adequado planejamento da contratação, consistindo na execução do processo de planejamento previsto na IN – SLTI/MP 4/2010 se for integrante do Sisp (IN – SLTI/MP 4/2010, art. 18, inciso II) ou, caso não o seja, se foram realizados os devidos estudos técnicos preliminares (Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX);

as especificações do objeto são precisas e suficientes, em conformidade com a Lei 8.666/1993, art. 6º, IX;

os critérios de mensuração dos serviços são precisos e suficientes, de acordo com o determinado na Lei 8.666/1993, art. 6º, IX, e (também necessários de acordo com a IN – SLTI 4/2010, art. 14, II, a);

a metodologia de avaliação da adequação dos produtos é precisa e suficiente, de acordo com o determinado na Lei 8.666/1993, art. 6º, IX, e (também necessária de acordo com a IN – SLTI 4/2010, art. 14, II, c);

as cláusulas de penalidades contidas na Lei 8.666/1993, art. 87, de acordo com o determinado na Lei 8.666/1993, art. 55, VII e VIII, são detalhadas e atendem aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e prudência (e também o previsto na IN – SLTI 4/2010, art. 15, III, h);

o modelo de pagamento é vinculado a resultados, obedecendo ao princípio constitucional da eficiência (e também ao previsto no Decreto 2.271/1997, art. 3º, § 1º, e na IN – SLTI 4/2010, art. 15, §§ 2º e 3º);

a justificativa dos preços contratados é adequadamente fundamentada em arrazoada pesquisa de mercado, de acordo com o determinado na Lei 8.666/1993, art. 26, III, inclusive com a análise da planilha de composição de custos dos serviços, necessária segundo a Lei 8.666/1993, art. 7º, § 2º, II;

caso a análise realizada de acordo com orientação acima indique desconformidade, elaborem plano de ação para providenciar as adequações contratuais necessárias, que deverão ser realizadas no prazo de 180 dias;

mantenham o resultado da análise de conformidade empreendida em documento formalizado, à disposição dos controles externo e interno;

informem seu órgão de assessoramento jurídico e sua unidade de auditoria interna da análise que está sendo empreendida e do resultado obtido;

em atenção ao disposto no Decreto 7.063/2010, art. 6º, inciso XII, oriente as entidades sob sua jurisdição que (subitem 0):

mesmo que a execução de seus serviços de tecnologia da informação seja transferida mediante contrato ou outro acordo a outra organização pública, como as empresas públicas prestadoras de



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

serviços de tecnologia da informação, as atividades de gestão (planejamento, coordenação, supervisão e controle) de TI devem ser acometidas a pessoas integrantes do quadro permanente, ou, excepcionalmente, a detentores de cargo em comissão, da organização contratante, não podendo ser delegadas a pessoas direta ou indiretamente ligadas à contratada;

a contratação de empresas públicas prestadoras de serviços de tecnologia da informação não afasta a necessidade de a organização contratante manter estrutura de governança de TI própria, que direcione e controle a gestão desses contratos bem como a gestão de todos os processos de TI da organização.

Recomendar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso III, ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da república (GSI/PR) que:

em atenção à Lei 10.168/2003, art. 6º, IV, articule-se com as escolas de governo, notadamente à Enap, a fim de ampliar a oferta de ações de capacitação em segurança da informação para os entes sob sua jurisdição (subitem 0);

em atenção a Lei 10.168/2003, art. 6º, IV, oriente os órgãos e entidades sob sua jurisdição que a implantação dos controles gerais de segurança da informação positivados nas normas do GSI/PR não é faculdade, mas obrigação da alta administração, e sua não implantação sem justificativa é passível da sanção prevista na Lei 8.443/1992, art. 58, II (subitem 0);

reveja a Norma Complementar 4/IN01/DSIC/GSIPR, uma vez que aborda o tema gestão de riscos considerando apenas ativo de informação e não ativo em sentido amplo, como o faz a NBR ISO/IEC 27.002 no item 7.1.1 (subitem 0).

Recomendar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso III, ao Comitê Gestor da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal que, em atenção ao Decreto 5.707/2006, art. 7º, II e IV:

oriente os órgãos e entidades sob sua jurisdição sobre a obrigatoriedade de aprovar o plano anual de capacitação, nos termos do Decreto 5.707/2006, arts. 5º e 2º, c/c Portaria MP 208/2006, art. 2º, I, e art. 4º (subitem 0);

estabeleça, após consulta à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, um programa de capacitação em governança e em gestão de tecnologia da informação (subitem 0).

Recomendar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso III, à Controladoria-Geral da União (CGU/PR) que:

considere os temas governança de TI, riscos de TI e controles de TI na seleção dos objetos a auditar, consoante o previsto nas boas práticas internacionais para que a atividade de auditoria interna seja mais efetiva (e.g., IPPF 2110.A2, 2120.A1 e 2130.A1; subitem 0).

oriente as unidades de auditoria interna sob sua orientação normativa a considerar os temas governança de TI, riscos de TI e controles de TI na seleção dos objetos a auditar, consoante o previsto nas boas práticas internacionais para que a atividade de auditoria interna seja mais efetiva (e.g., IPPF 2110.A2, 2120.A1 e 2130.A1; subitem 0).

Recomendar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso III, à Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União (CGPAR) que:

normatize a obrigatoriedade de que os entes sob sua jurisdição estabeleçam comitês de TI, observando as boas práticas sobre o tema, a exemplo do Cobit 4.1, PO4.2 – comitê estratégico de TI e PO4.3 – comitê diretor de TI (subitem 0);

oriente os órgãos e entidades sob sua jurisdição a realizar avaliação quantitativa e qualitativa do pessoal do setor de TI, de forma a delimitar as necessidades de recursos humanos necessárias para que estes setores realizem a gestão das atividades de TI da organização (subitem 0);

discipline a forma de acesso às funções de liderança nos setores de Tecnologia da Informação, considerando as competências multidisciplinares necessárias para estas funções, que incluem, mas não se limitam a conhecimentos em TI (subitem 0);

elabore um modelo de processo de software para a os entes sob sua jurisdição, observando as boas práticas sobre o tema (e.g., NBR ISO/IEC 12.207 e 15.504, MPS.BR, CMMI; subitem 0);



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

estabeleça a obrigatoriedade de que os entes sob sua jurisdição formalizem um processo de software para si, observando as boas práticas sobre o tema (e.g., NBR ISO/IEC 12.207 e 15.504, MPS.BR, CMMI; subitem 0);

elabore um modelo de estrutura de gerenciamento de projetos para os entes sob sua jurisdição, observando as boas práticas sobre o tema (e.g., PMBoK; subitem 0);

estabeleça a obrigatoriedade de que os entes sob sua jurisdição formalizem um processo de gerenciamento de projetos para si, observando as boas práticas sobre o tema (e.g., PMBoK; subitem 0);

estabeleça a obrigatoriedade de que os entes sob sua jurisdição formalizem processos de gestão de serviços para si, incluindo, pelo menos, gestão de configuração, gestão de incidentes e gestão de mudança, observando as boas práticas sobre o tema (e.g., NBR ISO/IEC 20.000, Itil; subitem 0);

estabeleça a obrigatoriedade de que as entidades sob sua jurisdição aprovem um plano anual de capacitação (subitem 0);

estabeleça a obrigatoriedade de que as entidades sob sua jurisdição estabeleçam um processo formal para a contratação e gestão de soluções de tecnologia da informação (subitem 0);

oriente as entidades sob sua jurisdição que o processo a ser formalizado em atenção ao item anterior deve ser elaborado a partir das diretrizes expostas no Acórdão 786/2006-TCU-Plenário, que também estão contidas no modelo implementado pela IN – SLTI/MP 4/2010 (subitem 0);

em atenção ao Decreto-Lei 200/1967, art. 6º, V, estabeleça, normativamente para todos os entes sob sua jurisdição, a obrigatoriedade de a alta administração implantar uma estrutura de controles internos mediante a definição de atividades de controle em todos os níveis da organização para mitigar os riscos de suas atividades, pelo menos nos seguintes processos (subitem 0):

planejamento estratégico institucional;
planejamento estratégico de TI;
funcionamento dos comitês de TI;
processo orçamentário de TI;
processo de software;
gerenciamento de projetos;
gerenciamento de serviços de TI;
segurança da informação;
gestão de pessoal de TI;
contratação e gestão de soluções de TI;
monitoração do desempenho da TI organizacional.

Determinar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso II, à Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União (CGPAR) que, em atenção ao previsto no Decreto 6.021/2007, art. 3º, I, b, oriente os entes sob sua jurisdição sobre necessidade de vincular seus contratos de serviços de desenvolvimento ou manutenção de software a um processo de software, pois, sem essa vinculação, o objeto do contrato não estará precisamente definido, em desconformidade com o disposto na Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX (subitem 0).

Recomendar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso III, ao Conselho Nacional da Justiça (CNJ) que:

oriente os órgãos e entidades sob sua jurisdição a realizar avaliação quantitativa e qualitativa do pessoal do setor de TI, de forma a delimitar as necessidades de recursos humanos necessárias para que estes setores realizem a gestão das atividades de TI da organização (subitem 0);

discipline a forma de acesso às funções de liderança nos setores de Tecnologia da Informação, considerando as competências multidisciplinares necessárias para estas funções, que incluem, mas não se limitam a conhecimentos em TI (subitem 0);

elabore um modelo de processo de software para a os entes sob sua jurisdição, observando as boas práticas sobre o tema (e.g., NBR ISO/IEC 12.207 e 15.504, MPS.BR, CMMI; subitem 0);



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

estabeleça a obrigatoriedade de que os entes sob sua jurisdição formalizem um processo de software para si, observando as boas práticas sobre o tema (e.g., NBR ISO/IEC 12.207 e 15.504, MPS.BR, CMMI; subitem 0);

elabore um modelo de estrutura de gerenciamento de projetos para os entes sob sua jurisdição, observando as boas práticas sobre o tema (e.g., PMBoK; subitem 0);

estabeleça a obrigatoriedade de que os entes sob sua jurisdição formalizem um processo de gerenciamento de projetos para si, observando as boas práticas sobre o tema (e.g., PMBoK; subitem 0);

elabore um modelo de processo de gestão de serviços para os entes sob sua jurisdição que inclua, pelo menos, gestão de configuração, gestão de incidentes e gestão de mudança, observando as boas práticas sobre o tema (e.g., NBR ISO/IEC 20.000, Itil; subitem 0);

estabeleça a obrigatoriedade de que os entes sob sua jurisdição formalizem processos de gestão de serviços para si, incluindo, pelo menos, gestão de configuração, gestão de incidentes e gestão de mudança, observando as boas práticas sobre o tema (e.g., NBR ISO/IEC 20.000, Itil; subitem 0);

crie procedimentos para orientar os entes sob sua jurisdição na implementação dos seguintes controles (subitem 0):

nomeação de responsável pela segurança da informação na organização, à semelhança das orientações contidas na NBR ISO/IEC 27.002, item 6.1.3 – Atribuição de responsabilidade para segurança da informação;

criação de comitê para coordenar os assuntos de segurança da informação, à semelhança das orientações contidas na NBR ISO/IEC 27.002, item 6.1.2 – Coordenação de segurança da informação;

processo de gestão de riscos de segurança da informação, à semelhança das orientações contidas na NBR ISO/IEC 27005 – Gestão de riscos de segurança da informação;

estabelecimento de política de segurança da informação, à semelhança das orientações contidas na NBR ISO/IEC 27.002, item 5.1 – Política de segurança da informação;

processo de elaboração de inventário de ativos, à semelhança das orientações contidas na NBR ISO/IEC 27.002, item 7.1 – Inventário de ativos;

processo de classificação da informação, à semelhança das orientações contidas na NBR ISO/IEC 27.002, item 7.2 – Classificação da informação, processo necessário segundo o Decreto 4.553/2002, art. 6º, § 2º, inciso II, e art. 67;

oriente os órgãos e entidades sob sua jurisdição sobre a obrigatoriedade de aprovar o plano anual de capacitação, nos termos da Resolução – CNJ 90/2009, art. 3º (subitem 0);

estabeleça um programa de capacitação em governança e em gestão de tecnologia da informação (subitem 0);

a partir das diretrizes expostas no Acórdão 786/2006-TCU-Plenário, elabore um modelo de processo para contratação e gestão de soluções de tecnologia da informação para o Poder Judiciário ou, alternativamente, adote o modelo contido na IN – SLTI/MP 4/2010 (subitem 0);

promova a implementação do modelo elaborado em atenção ao item anterior nos órgãos e entidades sob sua jurisdição mediante orientação normativa (subitem 0);

em atenção ao Decreto-Lei 200/1967, art. 6º, V, estabeleça, normativamente para todos os entes sob sua jurisdição, a obrigatoriedade de a alta administração implantar uma estrutura de controles internos mediante a definição de atividades de controle em todos os níveis da organização para mitigar os riscos de suas atividades, pelo menos nos seguintes processos (subitem 0):

planejamento estratégico institucional;
planejamento estratégico de TI;
funcionamento dos comitês de TI;
processo orçamentário de TI;
processo de software;
gerenciamento de projetos;
gerenciamento de serviços de TI;
segurança da informação;
gestão de pessoal de TI;



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

contratação e gestão de soluções de TI;

monitoração do desempenho da TI organizacional;

oriente as unidades de auditoria interna sob sua orientação normativa a considerar os temas governança de TI, riscos de TI e controles de TI na seleção dos objetos a auditar, consoante o previsto nas boas práticas internacionais para que a atividade de auditoria interna seja mais efetiva (e.g., IPPF 2110.A2, 2120.A1 e 2130.A1; subitem 0);

em atenção à Constituição Federal, art. 74, c/c o art. 103-B, § 4º, I, estabeleça sistema de controle interno integrado para todo o Poder Judiciário (subitem 0).

Determinar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso II, ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) que:

em atenção ao previsto na Constituição Federal, art. 103-B, § 4º, II, oriente os entes sob sua jurisdição sobre necessidade de vincular seus contratos de serviços de desenvolvimento ou manutenção de software a um processo de software, pois, sem esta vinculação, o objeto do contrato não estará precisamente definido, em desconformidade com o disposto na Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX (subitem 0);

em atenção ao previsto na Constituição Federal, art. 103-B, § 4º, II, oriente os órgãos e entidades sob sua jurisdição para que (subitem 0):

ao realizarem licitação com finalidade de criar ata de registro de preços atentem que:

devem fundamentar formalmente a criação de ata de registro de preços, e.g., por um dos incisos do art. 2º do Decreto 3.931/2001 (Acórdão 2.401/2006-TCU-Plenário);

devem praticar todos os atos descritos no Decreto 3.931/2001, art. 3º, § 2º, em especial o previsto no seu inciso I, que consiste em 'convidar mediante correspondência eletrônica ou outro meio eficaz, os órgãos e entidades para participarem do registro de preços';

o planejamento da contratação é obrigatório, sendo obrigatória a realização dos devidos estudos técnicos preliminares (Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX);

a fixação, no termo de convocação, de quantitativos (máximos) a serem contratados por meio dos contratos derivados da ata de registro de preços, previstos no Decreto 3.931/2001, art. 9º, inciso II, é obrigação e não faculdade do gestor (Acórdão 991/2009-TCU-Plenário, Acórdão 1.100/2007-TCU-Plenário e Acórdão 4.411/2010-TCU-2ª Câmara);

em atenção ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório (Lei 8.666/1993, art. 3º, caput), devem gerenciar a ata de forma que a soma dos quantitativos contratados em todos os contratos derivados da ata não supere o quantitativo máximo previsto no edital;

quando realizarem adesão à ata de registro de preços atentem que:

o planejamento da contratação é obrigatório, sendo obrigatória a realização dos devidos estudos técnicos preliminares (Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX);

devem demonstrar formalmentea vantajosidade da adesão, nos termos do Decreto 3.931/2001, art. 8º;

as regras e condições estabelecidas no certame que originou a ata de registro de preços devem ser conformes as necessidades e condições determinadas na etapa de planejamento da contratação (Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea d, c/c o art. 3º, § 1º, inciso I, e Lei 10.520/2002, art. 3º, inciso II);

em atenção ao previsto na Constituição Federal, art. 103-B, § 4º, II, oriente os órgãos e entidades sob sua jurisdição para que, caso possuam contratos com empresas públicas prestadoras de serviços de TI (subitem 0):

analisem a conformidade dos termos do contrato e do projeto básico e verifiquem se:

foi realizado o adequado planejamento da contratação, consistindo na execução do processo de planejamento previsto na IN – SLTI/MP 4/2010 se for integrante do Sisp (IN – SLTI/MP 4/2010, art. 18, inciso II) ou, caso não o seja, se foram realizados os devidos estudos técnicos preliminares (Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX);

as especificações do objeto são precisas e suficientes, em conformidade com a Lei 8.666/1993, art. 6º, IX;



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

os critérios de mensuração dos serviços são precisos e suficientes, de acordo com o determinado na Lei 8.666/1993, art. 6º, IX, e (também necessários de acordo com a IN – SLTI 4/2010, art. 14, II, a);

a metodologia de avaliação da adequação dos produtos é precisa e suficiente, de acordo com o determinado na Lei 8.666/1993, art. 6º, IX, e (também necessária de acordo com a IN – SLTI 4/2010, art. 14, II, c);

as cláusulas de penalidades contidas na Lei 8.666/1993, art. 87, de acordo com o determinado na Lei 8.666/1993, art. 55, VII e VIII, são detalhadas e atendem aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e prudência (e também o previsto na IN – SLTI 4/2010, art. 15, III, h);

o modelo de pagamento é vinculado a resultados, obedecendo ao princípio constitucional da eficiência (e também ao previsto no Decreto 2.271/1997, art. 3º, § 1º, e na IN – SLTI 4/2010, art. 15, §§ 2º e 3º);

a justificativa dos preços contratados é adequadamente fundamentada em arrazoada pesquisa de mercado, de acordo com o determinado na Lei 8.666/1993, art. 26, III, inclusive com a análise da planilha de composição de custos dos serviços, necessária segundo a Lei 8.666/1993, art. 7º, § 2º, II;

caso a análise realizada de acordo com orientação acima indique desconformidade, elaborem plano de ação para providenciar as adequações contratuais necessárias, que deverão ser realizadas no prazo de 180 dias;

mantenham o resultado da análise de conformidade empreendida em documento formalizado, à disposição dos controles externo e interno;

informem seu órgão de assessoramento jurídico e sua unidade de auditoria interna da análise que está sendo empreendida e do resultado obtido;

em atenção ao previsto na Constituição Federal, art. 103-B, § 4º, II, oriente os órgãos e entidades sob sua jurisdição que (subitem 0):

mesmo que a execução de seus serviços de tecnologia da informação seja transferida mediante contrato ou outro acordo a outra organização pública, como as empresas públicas prestadoras de serviços de tecnologia da informação, as atividades de gestão (planejamento, coordenação, supervisão e controle) de TI devem ser acometidas a pessoas integrantes do quadro permanente, ou, excepcionalmente, a detentores de cargo em comissão, da organização contratante, não podendo ser delegadas a pessoas direta ou indiretamente ligadas à contratada;

a contratação de empresas públicas prestadoras de serviços de tecnologia da informação não afasta a necessidade de a organização contratante manter estrutura de governança de TI própria, que direcione e controle a gestão desses contratos bem como a gestão de todos os processos de TI da organização.

Recomendar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso III, ao Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) que:

em atenção ao Decreto-Lei 200/1967, art. 6º, inciso I, e art. 7º, normatize a obrigatoriedade de que todos os entes sob sua jurisdição estabeleçam processo de planejamento estratégico institucional, observando as boas práticas sobre o tema, a exemplo do critério de avaliação 2 do Gespública, contemplando, pelo menos (subitem 0):

elaboração, com participação de representantes dos diversos setores da organização, de um documento que materialize o plano estratégico institucional de longo prazo, contemplando, pelo menos, objetivos, indicadores e metas para a organização;

aprovação, pela mais alta autoridade da organização, do plano estratégico institucional;

desdobramento do plano estratégico pelas unidades executoras;

divulgação do plano estratégico institucional para conhecimento dos cidadãos brasileiros, exceto nos aspectos formalmente declarados sigilosos ou restritos;;

acompanhamento periódico do alcance das metas estabelecidas, para correção de desvios;

divulgação interna e externa do alcance das metas, ou dos motivos de não as ter alcançado;



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

em atenção ao Decreto-Lei 200/1967, art. 6º, inciso I, e art. 7º, normatize a obrigatoriedade de que todos os entes sob sua jurisdição estabeleçam processo de planejamento estratégico de TI, observando as boas práticas sobre o tema, a exemplo do processo 'PO1 – Planejamento Estratégico de TI' do Cobit 4.1, contemplando, pelo menos (subitem 0):

elaboração, com participação de representantes dos diversos setores da organização, de um documento que materialize o plano estratégico de TI, contemplando, pelo menos:

objetivos, indicadores e metas para a TI organizacional, sendo que os objetivos devem estar explicitamente alinhados aos objetivos de negócio constantes do plano estratégico institucional;

alocação de recursos (financeiros, humanos, materiais etc);

estratégia de terceirização;

aprovação, pela mais alta autoridade da organização, do plano estratégico de TI;

desdobramento do plano estratégico de TI pelas unidades executoras;

divulgação do plano estratégico de TI para conhecimento dos cidadãos brasileiros, exceto nos aspectos formalmente declarados sigilosos ou restritos;

acompanhamento periódico do alcance das metas estabelecidas, para correção de desvios;

divulgação interna e externa do alcance das metas, ou os motivos de não as ter alcançado;

normatize a obrigatoriedade de que os entes sob sua jurisdição estabeleçam comitês de TI, observando as boas práticas sobre o tema, a exemplo do Cobit 4.1, PO4.2 – comitê estratégico de TI e PO4.3 – comitê diretor de TI (subitem 0);

oriente os órgãos e entidades sob sua jurisdição a realizarem avaliação quantitativa e qualitativa do pessoal do setor de TI, de forma a delimitar as necessidades de recursos humanos necessárias para que estes setores realizem a gestão das atividades de TI da organização (subitem 0);

discipline a forma de acesso às funções de liderança nos setores de Tecnologia da Informação, considerando as competências multidisciplinares necessárias para estas funções, que incluem, mas não se limitam a conhecimentos em TI (subitem 0);

elabore um modelo de processo de software para os entes sob sua jurisdição, observando as boas práticas sobre o tema (e.g., NBR ISO/IEC 12.207 e 15.504, MPS.BR, CMMI; subitem 0);

estabeleça a obrigatoriedade de que os entes sob sua jurisdição formalizem um processo de software para si, observando as boas práticas sobre o tema (e.g., NBR ISO/IEC 12.207 e 15.504, MPS.BR, CMMI; subitem 0;

elabore um modelo de estrutura de gerenciamento de projetos para os entes sob sua jurisdição, observando as boas práticas sobre o tema (e.g., PMBoK; subitem 0);

estabeleça a obrigatoriedade de que os entes sob sua jurisdição formalizem um processo de gerenciamento de projetos para si, observando as boas práticas sobre o tema (e.g., PMBoK; subitem 0);

elabore um modelo de processo de gestão de serviços para os entes sob sua jurisdição que inclua, pelo menos, gestão de configuração, gestão de incidentes e gestão de mudança, observando as boas práticas sobre o tema (e.g., NBR ISO/IEC 20.000, Itil; subitem 0);

estabeleça a obrigatoriedade de que os entes sob sua jurisdição formalizem processos de gestão de serviços para si, incluindo, pelo menos, gestão de configuração, gestão de incidentes e gestão de mudança, observando as boas práticas sobre o tema (e.g., NBR ISO/IEC 20.000, Itil; subitem 0);

estabeleça a obrigatoriedade de que os entes sob sua jurisdição implementem os seguintes controles gerais de TI relativos à segurança da informação (subitem 0):

nomeação de responsável pela segurança da informação na organização, à semelhança das orientações contidas na NBR ISO/IEC 27.002, item 6.1.3 – Atribuição de responsabilidade para segurança da informação;

criação de comitê para coordenar os assuntos de segurança da informação, à semelhança das orientações contidas na NBR ISO/IEC 27.002, item 6.1.2 – Coordenação de segurança da informação;

processo de gestão de riscos de segurança da informação, à semelhança das orientações contidas na NBR ISO/IEC 27005 – Gestão de riscos de segurança da informação;

estabelecimento de política de segurança da informação, à semelhança das orientações contidas na NBR ISO/IEC 27.002, item 5.1 – Política de segurança da informação;



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

processo de elaboração de inventário de ativos, à semelhança das orientações contidas na NBR ISO/IEC 27.002, item 7.1 – Inventário de ativos;

processo de classificação da informação, à semelhança das orientações contidas na NBR ISO/IEC 27.002, item 7.2 – Classificação da informação, processo necessário segundo o Decreto 4.553/2002, art. 6º, § 2º, inciso II e art. 67;

crie procedimentos para orientar os entes sob sua jurisdição na implementação dos controles listados no item acima (subitem 0);

estabeleça a obrigatoriedade de que os órgãos e entidades sob sua jurisdição aprovem um plano anual de capacitação (subitem 0);

estabeleça um programa de capacitação em governança e em gestão de tecnologia da informação (subitem 0);

a partir das diretrizes expostas no Acórdão 786/2006-TCU-Plenário, elabore um modelo de processo para contratação e gestão de soluções de tecnologia da informação para o Ministério Público ou, alternativamente, adote o modelo contido na IN – SLTI/MP 4/2010 (subitem 0);

promova a implementação do modelo elaborado em atenção ao item anterior nos órgãos e entidades sob sua jurisdição mediante orientação normativa (subitem 0);

em atenção ao Decreto-Lei 200/1967, art. 6º, V, estabeleça, normativamente para todos os entes sob sua jurisdição, a obrigatoriedade de a alta administração implantar uma estrutura de controles internos mediante a definição de atividades de controle em todos os níveis da organização para mitigar os riscos de suas atividades, pelo menos, nos seguintes processos (subitem 0):

planejamento estratégico institucionalinstitucional;

planejamento estratégico de TI;

funcionamento dos comitês de TI;

processo orçamentário de TI;

processo de software;

gerenciamento de projetos;

gerenciamento de serviços de TI;

segurança da informação;

gestão de pessoal de TI;

contratação e gestão de soluções de TI;

monitoração do desempenho da TI organizacional.

oriente as unidades de auditoria interna sob sua orientação normativa a considerar os temas governança de TI, riscos de TI e controles de TI na seleção dos objetos a auditar, consoante o previsto nas boas práticas internacionais para que a atividade de auditoria interna seja mais efetiva (e.g., IPPF 2110.A2, 2120.A1 e 2130.A1; subitem 0);

em atenção à Constituição Federal, art. 74, c/c o art. 103-B, § 4º, I, estabeleça sistema de controle interno integrado para todo o Ministério Público (subitem 0).

Determinar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso II, ao Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) que:

em atenção ao previsto na Constituição Federal, art. 130-A, § 2º, II, oriente os entes sob sua jurisdição sobre necessidade de vincular seus contratos de serviços de desenvolvimento ou manutenção de software a um processo de software, pois, sem esta vinculação, o objeto do contrato não estará precisamente definido, em desconformidade com o disposto na Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX (subitem 0);

em atenção ao previsto na Constituição Federal, art. 130-A, § 2º, II, oriente os órgãos e entidades sob sua jurisdição para que (subitem 0):

ao realizarem licitação com finalidade de criar ata de registro de preços atentem que:

devem fundamentar formalmente a criação de ata de registro de preços, e.g., por um dos incisos do art. 2º do Decreto 3.931/2001 (Acórdão 2.401/2006-TCU-Plenário);



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

devem praticar todos os atos descritos no Decreto 3.931/2001, art. 3º, § 2º, em especial o previsto no seu inciso I, que consiste em 'convidar mediante correspondência eletrônica ou outro meio eficaz, os órgãos e entidades para participarem do registro de preços';

o planejamento da contratação é obrigatório, sendo obrigatória a realização dos devidos estudos técnicos preliminares (Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX);

a fixação, no termo de convocação, de quantitativos (máximos) a serem contratados por meio dos contratos derivados da ata de registro de preços, previstos no Decreto 3.931/2001, art. 9º, inciso II, é obrigação e não faculdade do gestor (Acórdão 991/2009-TCU-Plenário, Acórdão 1.100/2007-TCU-Plenário e Acórdão 4.411/2010-TCU-2ª Câmara);

em atenção ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório (Lei 8.666/1993, art. 3º, caput), devem gerenciar a ata de forma que a soma dos quantitativos contratados em todos os contratos derivados da ata não supere o quantitativo máximo previsto no edital;

quando realizarem adesão à ata de registro de preços atentem que:

o planejamento da contratação é obrigatório, sendo obrigatória a realização dos devidos estudos técnicos preliminares (Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX);

devem demonstrar formalmente aa vantajosidade da adesão, nos termos do Decreto 3.931/2001, art. 8º;

as regras e condições estabelecidas no certame que originou a ata de registro de preços devem ser conformes as necessidades e condições determinadas na etapa de planejamento da contratação (Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea d, c/c o art. 3º, § 1º, inciso I, e Lei 10.520/2002, art. 3º, inciso II);

em atenção ao previsto na Constituição Federal, art. 130-A, § 2º, II, oriente os órgãos e entidades sob sua jurisdição para que, caso possuam contratos com empresas públicas prestadoras de serviços de TI (subitem 0):

analisem a conformidade dos termos do contrato e do projeto básico e verifiquem se:

foi realizado o adequado planejamento da contratação, consistindo na execução do processo de planejamento previsto na IN – SLTI/MP 4/2010 se for integrante do Sisp (IN – SLTI/MP 4/2010, art. 18, inciso II) ou, caso não o seja, se foram realizados os devidos estudos técnicos preliminares (Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX);

as especificações do objeto são precisas e suficientes, em conformidade com a Lei 8.666/1993, art. 6º, IX;

os critérios de mensuração dos serviços são precisos e suficientes, de acordo com o determinado na Lei 8.666/1993, art. 6º, IX, e (também necessários de acordo com a IN – SLTI 4/2010, art. 14, II, a);

a metodologia de avaliação da adequação dos produtos é precisa e suficiente, de acordo com o determinado na Lei 8.666/1993, art. 6º, IX, e (também necessária de acordo com a IN – SLTI 4/2010, art. 14, II, c);

as cláusulas de penalidades contidas na Lei 8.666/1993, art. 87, de acordo com o determinado na Lei 8.666/1993, art. 55, VII e VIII, são detalhadas e atendem aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e prudência (e também o previsto na IN – SLTI 4/2010, art. 15, III, h);

o modelo de pagamento é vinculado a resultados, obedecendo ao princípio constitucional da eficiência (e também ao previsto no Decreto 2.271/1997, art. 3º, § 1º, e na IN – SLTI 4/2010, art. 15, §§ 2º e 3º);

a justificativa dos preços contratados é adequadamente fundamentada em arrazoada pesquisa de mercado, de acordo com o determinado na Lei 8.666/1993, art. 26, III, inclusive com a análise da planilha de composição de custos dos serviços, necessária segundo a Lei 8.666/1993, art. 7º, § 2º, II;

caso a análise realizada de acordo com orientação acima indique desconformidade, elaborem plano de ação para providenciar as adequações contratuais necessárias, que deverão ser realizadas no prazo de 180 dias;



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

mantenham o resultado da análise de conformidade empreendida em documento formalizado, à disposição dos controles externo e interno;

informem seu órgão de assessoramento jurídico e sua unidade de auditoria interna da análise que está sendo empreendida e do resultado obtido;

em atenção ao previsto na Constituição Federal, art. 130-A, § 2º, II, oriente os órgãos e entidades sob sua jurisdição que (subitem 0):

mesmo que a execução de seus serviços de tecnologia da informação seja transferida mediante contrato ou outro acordo a outra organização pública, como as empresas públicas prestadoras de serviços de tecnologia da informação, as atividades de gestão (planejamento, coordenação, supervisão e controle) de TI devem ser acometidas a pessoas integrantes do quadro permanente, ou, excepcionalmente, a detentores de cargo em comissão, da organização contratante, não podendo ser delegadas a pessoas direta ou indiretamente ligadas à contratada;

a contratação de empresas públicas prestadoras de serviços de tecnologia da informação não afasta a necessidade de a organização contratante manter estrutura de governança de TI própria, que direcione e controle a gestão desses contratos bem como a gestão de todos os processos de TI da organização.

Recomendar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso III, ao Tribunal de Contas da União que avalie as orientações contidas no acórdão que vier a ser proferido, e adote as medidas necessárias a sua implementação.

Recomendar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso III, à Câmara dos Deputados que avalie as orientações contidas no acórdão que vier a ser proferido, e adote as medidas necessárias a sua implementação.

Recomendar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso III, ao Senado Federal que avalie as orientações contidas no acórdão que vier a ser proferido e adote as medidas necessárias a sua implementação.

Dar ciência à Casa Civil da Presidência da República de que o secretário-executivo não submeteu ao Ministro de Estado o Plano de Ação Global da pasta, o que afronta o Decreto 5.135/2004, art. 23, inciso I.

Dar ciência ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento de que o secretário-executivo não submeteu ao Ministro de Estado o Plano de Ação Global da pasta, o que afronta o Decreto 7.127/2010, art. 41, inciso I.

Dar ciência ao Ministério da Ciência e Tecnologia de que o secretário-executivo não submeteu ao Ministro de Estado o Plano de Ação Global da pasta, o que afronta o Decreto 5.886/2006, art. 38, inciso I.

Dar ciência ao Ministério da Educação de que o secretário-executivo não submeteu ao Ministro de Estado o Plano de Ação Global da pasta, o que afronta o Decreto 7.480/2011, art. 38, inciso I.

Dar ciência ao Ministério da Fazenda de que o secretário-executivo não submeteu ao Ministro de Estado o Plano de Ação Global da pasta, o que afronta o Decreto 7.482/2011, art. 43, inciso I.

Dar ciência ao Ministério da Integração Nacional de que o secretário-executivo não submeteu ao Ministro de Estado o Plano de Ação Global da pasta, o que afronta o Decreto 7.472/2011, art. 29, inciso IV.

Dar ciência ao Ministério da Justiça de que o secretário-executivo não submeteu ao Ministro de Estado o Plano de Ação Global da pasta, o que afronta o Decreto 6.061/2007, art. 43, inciso I.

Dar ciência ao Ministério da Saúde de que o secretário-executivo não submeteu ao Ministro de Estado o Plano de Ação Global da pasta, o que afronta o Decreto 7.530/2011, art. 49, inciso I.

Dar ciência ao Ministério das Cidades de que o secretário-executivo não submeteu ao Ministro de Estado o Plano de Ação Global da pasta, o que afronta o Decreto 4.665/2003, art. 26, inciso I.

Dar ciência ao Ministério das Minas e Energia de que o secretário-executivo não submeteu ao Ministro de Estado o Plano de Ação Global da pasta, o que afronta o Decreto 5.267/2004, art. 27, inciso I.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

Dar ciência ao Ministério do Desenvolvimento Agrário de que o secretário-executivo não submeteu ao Ministro de Estado o Plano de Ação Global da pasta, o que afronta o Decreto 7.255/2010, art. 22, inciso I.

Dar ciência ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome de que o secretário-executivo não submeteu ao Ministro de Estado o Plano de Ação Global da pasta, o que afronta o Decreto 7.493/2011, art. 36, inciso I.

Dar ciência ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior de que o secretário-executivo não submeteu ao Ministro de Estado o Plano de Ação Global da pasta, o que afronta o Decreto 7.096/2010, art. 30, inciso I.

Dar ciência ao Ministério do Esporte de que o secretário-executivo não submeteu ao Ministro de Estado o Plano de Ação Global da pasta, o que afronta o Decreto 7.529/2011, art. 20, inciso I.

Dar ciência ao Ministério do Meio Ambiente de que o secretário-executivo não submeteu ao Ministro de Estado o Plano de Ação Global da pasta, o que afronta o Decreto 6.101/2007, art. 43, inciso I.

Dar ciência ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão de que o secretário-executivo não submeteu ao Ministro de Estado o Plano de Ação Global da pasta, o que afronta o Decreto 7.063/2010, art. 49, inciso I.

Dar ciência ao Ministério do Trabalho e Emprego de que o secretário-executivo não submeteu ao Ministro de Estado o Plano de Ação Global da pasta, o que afronta o Decreto 5.063/2004, art. 27, inciso I.

Dar ciência ao Ministério do Turismo de que o secretário-executivo não submeteu ao Ministro de Estado o Plano de Ação Global da pasta, o que afronta o Decreto 6.546/2008, art. 20, inciso I.

Dar ciência ao Ministério dos Transportes de que o secretário-executivo não submeteu ao Ministro de Estado o Plano de Ação Global da pasta, o que afronta o Decreto 4.721/2003, art. 19, inciso I.

Dar ciência à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República de que o secretário-executivo não submeteu ao Ministro de Estado o Plano de Ação Global da pasta, o que afronta o Decreto 6.517/2008, art. 7º, inciso I.

Dar ciência à Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República de que o secretário-executivo não submeteu ao Ministro de Estado o Plano de Ação Global da pasta, o que afronta o Decreto 6.207/2007, art. 9º, inciso I.

Dar ciência à Secretaria-Geral da Presidência da República de que o secretário-executivo não submeteu ao Ministro de Estado o Plano de Ação Global da pasta, o que afronta o Decreto 6.378/2008, art. 11, inciso I.

Dar ciência à Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República de que o secretário-executivo não submeteu ao Ministro de Estado o Plano de Ação Global da pasta, o que afronta o Decreto 7.476/2011, art. 18, inciso I.

Determinar à Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação do TCU (Sefti/TCU) que:

promova a divulgação dos critérios de auditoria contidos no Apêndice 0, a fim de continuar a atividade de orientação que vem desenvolvendo (subitem 0);

dê publicidade, inclusive por meio do sítio do TCU na internet, às informações acerca de governança de tecnologia da informação que foram solicitadas aos gestores nesta fiscalização (subitem 0);

monitore as deliberações do Acórdão 2.308/2010-TCU-Plenário em conjunto com as que vierem a ser proferidas nestes autos (subitem 0);

divulgue o conteúdo das seis notas técnicas existentes, como forma de informar e orientar a APF e a sociedade sobre a existência do conjunto de normas que regem as aquisições de bens e serviços de tecnologia da informação, bem como sobre a jurisprudência deste Tribunal quanto ao assunto, promovendo, inclusive, a realização de seminários, cursos e palestras, caso entenda conveniente (subitem 0);



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

encaminhe o estudo elaborado pelo TCU intitulado 'Critérios gerais de controle interno na administração pública' à (item **Error! Reference source not found.Erro! Fonte de referência não encontrada.**):

Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade do Conselho de Governo, com objetivo de subsidiar possível elaboração de normativo para o poder executivo, com fulcro no Decreto 7.478/2011, art. 2º, II, tratando de gestão de riscos, do controle interno e da governança corporativa;

Conselho Nacional de Justiça, com objetivo de subsidiar possível elaboração de normativo para o poder judiciário, com fulcro na Constituição Federal, art. 103-B, § 4º, II, tratando de gestão de riscos, do controle interno e da governança corporativa;

Conselho Nacional do Ministério Público, com objetivo de subsidiar possível elaboração de normativo para o ministério publico, com fulcro na Constituição Federal, art. 130-A, § 2º, II, tratando de gestão de riscos, do controle interno e da governança corporativa;

Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, com objetivo subsidiar possível anteprojeto de proposta legislativa para alteração da Lei de Responsabilidade Fiscal;

Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, com objetivo subsidiar possível anteprojeto de proposta legislativa para alteração da Lei de Responsabilidade Fiscal;

promova a divulgação, inclusive por meio de eventos, das recomendações e determinações dirigidas aos órgãos governantes superiores por meio do acórdão que vier a ser proferido, como forma de mitigar os riscos da sua implementação;

encaminhe cópia do acórdão que vier a ser proferido, bem como do relatório e voto que o fundamentarem, assim como da íntegra deste relatório, à(ao)(s):

entes a que foram dirigidas as determinações e recomendações da deliberação;

Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro);

Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) da Câmara dos Deputados;

Subcomissão Permanente de Ciência e Tecnologia e Informática da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) da Câmara dos Deputados;

Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) do Senado Federal;

Subcomissão Permanente de Serviços de Informática (CCTSINF) da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) do Senado Federal;

Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, para que adotem as medidas que entenderem pertinentes.

Arquivar os presentes autos na Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação.

[...]"

4. O Relatório acima reproduzido pode ser resumido nos seguintes termos:

"[...] O objetivo do TMS Gestão e Uso de TI foi avaliar se a gestão e o uso da tecnologia da informação estão de acordo com a legislação e aderentes às boas práticas de governança de TI e foi conduzido, entre 2010 e 2011, por meio de 21 trabalhos, abrangendo 315 organizações públicas federais.

Uma pesquisa realizada para levantar a situação da governança de TI na APF identificou, por meio de dados declarados pelos jurisdicionados, que mais de 60% das organizações não possuem planejamento estratégico de TI; que algumas organizações continuam a ter sua TI totalmente controlada por pessoas estranhas a seus quadros de pessoal; que são graves os problemas de segurança da informação, já que informações críticas não são protegidas adequadamente; que metade das organizações não possui método ou processo para desenvolvimento de softwares e para aquisição de bens e serviços de informática, o que gera riscos de irregularidades em contratações; que a atuação sistemática da alta administração em definir diretrizes para o uso de TI na



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

organização ainda é incipiente. O levantamento concluiu que mais da metade das organizações está no estágio inicial da governança de TI e que apenas 5% encontram-se em estágio aprimorado.

Catorze auditorias in loco evidenciaram situação real da governança de TI pior do que a declarada pelos respectivos auditados, sugerindo que na APF a situação também pode ser pior do que a apresentada por meio da tabulação dos dados declarados pelos jurisdicionados na pesquisa realizada.

Quatro auditorias para avaliação de objetos específicos de TI permitiram identificar consequências da ausência ou da deficiência dos controles gerais de TI, tais como sistemas com falhas de segurança da informação que foram efetivamente exploradas em sede de fraude, sistemas que não implementam as regras do negócio e pagamentos indevidos em contratos de consultoria.

A principal causa do cenário analisado é a falta de envolvimento das lideranças das instituições auditadas, o que aponta para a necessidade de uma nova postura dos administradores públicos do alto escalão, que inclua assumir a responsabilidade pela avaliação, direção e monitoramento da gestão e do uso da TI nessas instituições.

Para implantar tais processos, destaca-se a necessária utilização da auditoria interna das organizações no apoio aos altos dirigentes, de forma que se faz necessário que estas unidades incluam os temas de TI na seleção dos objetos a auditar. Evidenciou-se a elevada dependência das instituições pesquisadas em relação a sistemas informatizados para a consecução dos objetivos de negócio (51% param imediatamente de prestar serviços aos cidadãos se seu sistema mais crítico sofrer interrupção), o que reforça a tese de prioridade para os objetos de TI nas auditorias internas.

Argumentou-se ainda que a pouca maturidade em governança corporativa é fator limitante à maturidade da governança de TI, de forma que foi encaminhado a alguns legitimados estudo realizado pelo TCU contendo anteprojeto de lei para alteração da Lei de Responsabilidade Fiscal, com vistas a aperfeiçoar o arcabouço normativo, contribuindo para o fortalecimento da governança corporativa nos entes públicos.

Aspectos legais nas contratações por meio do sistema de registro de preços e nas contratações de empresas públicas prestadoras de serviços de TI foram endereçados, e orientações para que essas contratações estejam aderentes à legislação e sigam as boas práticas foram formuladas.

Extenso e complexo conjunto de recomendações e determinações para modificar o cenário de baixa maturidade na governança de TI foi expedido aos órgãos governantes superiores, conjunto este que será objeto de discussão em evento a ser promovido pela Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti) após a apreciação deste trabalho pelo Plenário do TCU. [...]".

5. Como pode ser observado, o título III do relatório trata dos aspectos legais nas contratações de soluções de TI, apresentando informações relevantes acerca de contratações pelo Sistema de Registro de Preços (SRP), destacando a forte tendência de realização de avenças por meio desse sistema, por alguma das formas possíveis.

"[...] .Em relação a essa questão, a Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefit) comenta que a utilização do SRP poderia sinalizar tendência de a Administração Pública Federal dar cumprimento ao art. 15, inciso II da Lei 8.666/1993, se não estivesse sendo utilizado de forma distorcida, conforme já detectado por este Tribunal (Acórdão 1.487/2007-TCU-Plenário, ora em fase de recurso).

5. O que foi observado naquela oportunidade, e agora por meio das verificações realizadas pela Sefit, é que o planejamento conjunto para a criação de uma ata, que deveria ser a regra, é exceção, enquanto a adesão tardia (carona), que deveria ser a exceção, tornou-se prática comum.

6. Nesse sentido, a Sefti propõe a realização de determinações à SLTI/MP, com objetivo de mitigar, já no curto prazo, a continuidade de ocorrências de desconformidades, nos termos constantes do item 251 do Relatório (fls. 435 do v. 2).



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

7. Tendo em vista a natureza e a relevância da matéria em apreciação, com repercussão em toda a administração pública, solicitei a manifestação do Ministério Público junto a este Tribunal, quanto à matéria de direito em relação ao conteúdo e às propostas relacionadas ao título III, subtítulo III.1, do Relatório de Auditoria.

8. Em resposta o Parquet produziu o parecer constante da peça que abaixo reproduzida como parte deste Relatório:

"[...]3. Não obstante observar a tendência de se dar cumprimento ao disposto no art. 15, inciso II, da Lei nº 8.666/93, que estabelece que as compras, sempre que possível, deverão ser processadas por meio do SRP, a Sefti constatou que uma parcela muito pequena delas foi realizada mediante planejamento conjunto, com vistas à aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo, hipótese prevista no inciso III do art. 2º do Decreto nº 3.931/2001, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços.

4. Além da ausência de planejamento, verificou-se que uma significativa quantidade de atas não contou com outras instituições participantes, dando ensejo ao excessivo número de contratações por meio de adesões realizadas com fundamento no art. 8º da supracitada norma regulamentar, prática esta conhecida como "carona".

5. A partir desses dados, a Sefti observou que o planejamento conjunto para a criação de uma ata, que deveria ser a regra é exceção, enquanto que a prática da adesão a uma ata, que deveria ser exceção, tornou-se prática comum.

6. Sobre o assunto, a unidade técnica registrou que esta Corte já se posicionou contrária à adesão ilimitada a uma mesma Ata de Registro de Preços, nos termos do Acórdão nº 1.487/2007 – Plenário, atualmente em fase de recurso, tendo em vista a ofensa aos princípios da competição, da igualdade de condições entre os licitantes e da busca da maior vantagem para a Administração Pública.

7. Como exemplo de planejamento conjunto que atende aos objetivos da legislação, a unidade técnica citou a ação coordenada pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI/MP para a aquisição de mais de 100.000 equipamentos.

8. Por outro lado, a Sefti constatou que a prática da adesão possibilita a exploração comercial das Atas de Registro de Preços por empresas privadas.

9. Os problemas recorrentes identificados nas contratações examinadas foram a ausência de fundamentação legal que sustenta o motivo da criação da ata; a ausência de planejamento da contratação, tanto na criação da ata quanto na adesão; a ausência de fixação dos quantitativos máximos que serão adquiridos por meio da ata; a ausência de demonstração da vantajosidade em aderir à ata; assim como a adesão a atas oriundas de licitação com critérios e condições aplicáveis ao ente que a registrou, porém distintos das necessidades da instituição que aderiu.

10. Desse modo, a Sefti concluiu o exame dessa matéria apresentando a seguinte proposta (fl. 435):

"251. Ante as constatações acima, e a existência de precedentes de julgados para alguns dos assuntos acima tratados nesta Corte, entende-se como oportuno e conveniente que os órgãos governantes superiores orientem seus jurisdicionados para evitar as práticas irregulares acima, e propõe-se determinar à SLTI/MP que, em atenção ao disposto no Decreto 1.094/1994, art. 2º, inciso I, oriente os órgãos e entidades sob sua jurisdição
para que (subitem III.1):

251.2. ao realizarem licitação com finalidade de criar ata de registro de preços atentem que:

251.2.1. devem fundamentar formalmente a criação de ata de registro de preços, e.g., por um dos incisos do art. 2º do Decreto 3.931/2001 (Acórdão 2.401/2006-TCU-Plenário);

251.2.2. devem praticar todos os atos descritos no Decreto 3.931/2001, art. 3º, § 2º, em especial o previsto no seu inciso I, que consiste em 'convidar mediante correspondência eletrônica ou outro meio eficaz, os órgãos e entidades para participarem do registro de preços';



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

251.2.3. o planejamento da contratação é obrigatório, sendo que se o objeto for solução de TI, caso seja integrante do Sisp, deve executar o processo de planejamento previsto na IN – SLTI/MP 4/2010 (IN – SLTI/MP 4/2010, art. 18, inciso III) ou, caso não o seja, deve realizar os devidos estudos técnicos preliminares (Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX);

251.2.4. a fixação, no termo de convocação, de quantitativos (máximos) a serem contratados por meio dos contratos derivados da ata de registro de preços, previstos no Decreto 3.931/2001, art. 9º, inciso II, é obrigação e não faculdade do gestor (Acórdão 991/2009-TCU-Plenário, Acórdão 1.100/2007-TCU-Plenário e Acórdão 4.411/2010-TCU-2ª Câmara);

251.2.5. em atenção ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório (Lei 8.666/1993, art. 3º, caput), devem gerenciar a ata de forma que a soma dos quantitativos contratados em todos os contratos derivados da ata não supere o quantitativo máximo previsto no edital.

251.3. quando realizarem adesão à ata de registro de preços atentem que:

251.3.1. o planejamento da contratação é obrigatório, sendo que se o objeto for solução de TI, caso seja integrante do Sisp, deve executar o processo de planejamento previsto na IN – SLTI/MP 4/2010 (IN – SLTI/MP 4/2010, art. 18, inciso III) ou, caso não o seja, realizar os devidos estudos técnicos preliminares (Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX);

251.3.2. devem demonstrar formalmente a vantajosidade da adesão, nos termos do Decreto 3.931/2001, art. 8º;

251.3.3. as regras e condições estabelecidas no certame que originou a ata de registro de preços devem ser conformes as necessidades e condições determinadas na etapa de planejamento da contratação (Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea 'd', c/c o art. 3º, § 1º, inciso I, e Lei 10.520/2002, art. 3º, inciso II)."

II

11. Antes de adentrar no exame da questão propriamente dita, cumpre registrar que o SRP, se utilizado de acordo com as normas legais vigentes, apresenta um potencial fantástico de racionalizar as aquisições de bens e serviços pela Administração Pública, podendo trazer significativa economia aos cofres públicos.

12. Estas vantagens, no entanto, não podem ser obtidas à custa do descumprimento da legislação específica de licitações ou dos princípios constitucionais que regem a matéria.

13. A presente auditoria traz mais uma vez à consideração desta Corte um tema de extrema relevância, que diz respeito ao procedimento de adesão à Ata de Registro de Preços, prevista no Decreto nº 3.931/2001.

14. Com efeito, conforme registrado pela Sefti, o Tribunal apreciou a matéria ao proferir o Acórdão nº 1.487/2007 – Plenário, que culminou com determinação para que fossem reavaliadas as regras previstas na supracitada norma regulamentar, de forma a estabelecer limites para a adesão à Ata de Registro de Preços por outros órgãos e entidades.

15. Sobre o assunto, vale destacar o seguinte trecho do voto condutor da referida deliberação, contra a qual foi interposto recurso, ainda não julgado por esta Corte:

"6. Diferente é a situação da adesão ilimitada a atas por parte de outros órgãos. Quanto a essa possibilidade não regulamentada pelo Decreto nº 3.931/2001, comungo o entendimento da unidade técnica e do Ministério Público que essa fragilidade do sistema afronta os princípios da competição e da igualdade de condições entre os licitantes.

7. Refiro-me à regra inserta no art. 8º, § 3º, do Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001, que permite a cada órgão que aderir à Ata, individualmente, contratar até 100% dos quantitativos ali registrados. No caso em concreto sob exame, a 4ª Secex faz um exercício de raciocínio em que demonstra a possibilidade real de a empresa vencedora do citado Pregão 16/2005 ter firmado contratos com os 62 órgãos que aderiram à ata, na ordem de aproximadamente 2 bilhões de reais, sendo que, inicialmente, sagrou-se vencedora de um único certame licitatório para prestação de serviços no valor de R$ 32,0 milhões. Está claro que essa situação é incompatível com a orientação constitucional que preconiza a competitividade e a observância da isonomia na realização das licitações públicas.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

8. Para além da temática principiológica que, por si só já reclamaria a adoção de providências corretivas, também não pode deixar de ser considerado que, num cenário desses, a Administração perde na economia de escala, na medida em que, se a licitação fosse destinada inicialmente à contratação de serviços em montante bem superior ao demandado pelo órgão inicial, certamente os licitantes teriam condições de oferecer maiores vantagens de preço em suas propostas."

16. O exemplo acima mencionado demonstra que a adesão ilimitada às atas representa clara ofensa ao disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, que exige que compras e serviços sejam contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes.

17. Com relação à ofensa dessa prática ao princípio da obrigatoriedade da licitação, Marçal Justen Filho, vislumbrando, no dispositivo regulamentar ora questionado, a instituição de competência discricionária para a Administração Pública promover contratação direta, tece as seguintes considerações (Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 12ª ed. São Paulo: Dialética, 2008. p. 196):

"Ora, a ausência de obrigatoriedade de contratar e a não-computação dos quantitativos contratados com entidades não participantes do sistema de registro de preços são duas decorrências jurídicas da inexistência de licitação. Se os objetos das referidas licitações tivessem sido abrangidos numa licitação anterior, existiria a inafastável obrigatoriedade de o particular realizar a contratação quando tal lhe fosse demandado e os quantitativos correspondentes seriam computados para cálculo dos limites previstos na licitação.

Evidencia-se, então, que a figura do 'carona' corresponde ao aproveitamento dos efeitos de uma licitação anterior, para que uma entidade administrativa promova contratação sem prévia licitação. Configura-se uma situação similar à da dispensa de licitação, fundada na exclusiva discricionariedade administrativa. Essa solução é incompatível com a regra imposta no art. 37, inc. XXI, da CF/88.

Na verdade, produziu-se a instituição por meio de decreto de mais uma hipótese de dispensa de licitação. O problema imediato reside em que a Constituição estabelece que somente a lei pode criar as hipóteses de dispensa de licitação. No caso concreto, nenhuma lei instituiu o 'carona'."

18. Quanto à ofensa ao princípio da isonomia, o nobre autor entende que ela decorre dos seguintes aspectos (ob.cit., pp. 190-191):

"O princípio da isonomia impõe que todos os potenciais interessados tomem ciência da extensão das contratações que a Administração pretende realizar. Não é possível que uma licitação aparentemente irrelevante, que não desperta atenção e competição entre os empresários do setor, seja transformada em uma fonte inesgotável de contratações para o licitante que a venceu."

19. Além desses, a adesão ilimitada também contraria os princípios básicos que norteiam a atividade da Administração Pública, como os da legalidade, da impessoalidade, da economicidade, da vinculação ao instrumento convocatório e da moralidade.

20. Vale observar, em termos práticos, que a sistemática de permitir adesões ilimitadas às Atas de Registro de Preços por intermédio de caronas, ao invés de reduzir a possibilidade de fraude ao procedimento licitatório, tende a ampliar esta possibilidade, como observa Marçal Justen Filho no trecho abaixo transcrito (ob. cit., p. 197):

"A consagração do 'carona' favorece a prática da corrupção. Em primeiro lugar, envolve a realização de licitações destinadas ao fornecimento de quantitativos enormes, o que se constitui em incentivo a práticas reprováveis. Isso não significa afirmar que existem desvios éticos apenas nas licitações de grande porte. O que se afirma é que a grande dimensão econômica de uma licitação eleva o risco de corrupção em vista do vulto dos valores envolvidos. Mais grave, consiste na criação de competências amplamente discricionárias. Ao assegurar ao ente administrativo a faculdade de escolher entre utilizar ou não utilizar um registro de preços, abre-se a oportunidade para a corrupção. Não significa que a existência do registro de preços seja um instrumento intrinsecamente propício à corrupção: a figura do 'carona' é intrinsecamente propícia à corrupção. E o é porque uma entidade pode ou não se valer de um registro de preços, segundo uma escolha livre e incondicionada." [Grifei.]

21. Registre-se, ademais, que a Sefti constatou a possibilidade de exploração comercial das Atas de Registro de Preços por empresas privadas, como se observa, por exemplo, no site



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

www.bidsolutions.com.br, que oferece auxílio nas compras via adesão às atas válidas de órgãos federais, estaduais e municipais, informando a existência, na data do acesso, de 35.610 itens em Atas de Registro de Preços e R$ 63.347.040,34 em itens, além de apresentar o seguinte anúncio: "Quer vender mais a sua Ata de Registro de Preço? A BID SOLUTIONS TE AJUDA!".

22. Outro exemplo é o site www2.dlink.com.br, que convida os interessados a aproveitar "as facilidades das atas de registro de preços junto a diversos órgãos federais para adquirir as soluções D-Link com mais agilidade", além de oferecer um "guia de adesão a atas e preços".

23. Nota-se, claramente, que a adesão ilimitada à Ata de Registro de Preços representa um desvirtuamento do SRP, que tem como pressuposto principal o planejamento das aquisições pela Administração Pública, na medida em que propicia a contratação de muito mais itens do que a quantidade efetivamente licitada.

24. Por esses motivos, entendo que a possibilidade de adesão à Ata de Registro de Preços deve limitar-se à quantidade remanescente no registro.

III

25. Como mencionado pela Sefti, um aspecto de fundamental importância para o regular funcionamento do SRP é o devido planejamento que deve ser realizado pelo órgão gerenciador e pelos órgãos participantes.

26. Note-se que o inciso III do art. 2º do Decreto nº 3.931/2001 estabelece que será adotado preferencialmente o SRP, entre outras hipóteses, quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou programas de governo.

27. Por sua vez, os §§ 2º e 3º do art. 3º da referida norma regulamentar estabelecem uma série de procedimentos que devem ser adotados pelo órgão gerenciador e pelos órgãos participantes, que indicam a necessidade de um amplo planejamento para se estabelecer os produtos e serviços que devem constar da ata, conforme se verifica a seguir:

"§ 2º Caberá ao órgão gerenciador a prática de todos os atos de controle e administração do SRP, e ainda o seguinte:

I – convidar, mediante correspondência eletrônica ou outro meio eficaz, os órgãos e entidades para participarem do registro de preços;

II – consolidar todas as informações relativas à estimativa individual e total de consumo, promovendo a adequação dos respectivos projetos básicos encaminhados para atender aos requisitos de padronização e racionalização;

(...)

V – confirmar junto aos órgãos participantes a sua concordância com o objeto a ser licitado, inclusive quanto aos quantitativos e projeto básico;

(...)

VII – gerenciar a Ata de Registro de Preços, providenciando a indicação, sempre que solicitado, dos fornecedores, para atendimento às necessidades da Administração, obedecendo a ordem de classificação e os quantitativos de contratação definidos pelos participantes da Ata;

(...)

§ 3º O órgão participante do registro de preços será responsável pela manifestação de interesse em participar do registro de preços, providenciando o encaminhamento, ao órgão gerenciador, de sua estimativa de consumo, cronograma de contratação e respectivas especificações ou projeto básico, nos termos da Lei nº 8.666, de 1993, adequado ao registro de preço do qual pretende fazer parte, (...)". [Grifei.]

28. As compras devidamente planejadas tendem a apresentar significativo ganho de escala, observando-se, assim, os princípios constitucionais da eficiência e da economicidade.

29. Neste sentido, em adição ao exemplo da SLTI/MP citado no Relatório de Auditoria, cabe registrar a notícia publicada no site do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE em 29/11/2011, de que a sistemática de compras governamentais da referida entidade, baseada em pregões eletrônicos para registro de preços nacional, permitiu uma economia de R$ 1,39 bilhões aos cofres públicos de estados, municípios e do governo federal no período de 2008 a 2011.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

30. Quanto à forma pela qual são efetivadas as compras de grande volume para atender os programas e projetos educacionais do MEC promovidos pela entidade, consta a seguinte informação:

"Com base nas estimativas das necessidades dos estados e municípios, o FNDE realiza licitações e registra os preços que passam a ter validade em todo território nacional. Com isso, os ganhos de escala favorecem o governo federal, estados e municípios, que podem aderir a esses registros de preços, realizando, assim, suas compras com rapidez, transparência e economicidade." [Grifei.]

31. Verifica-se, portanto, que os elementos colhidos na presente auditoria comprovam os problemas que decorrem da adesão ilimitada à Ata de Registro de Preços, causados, basicamente, pela marcante ausência de planejamento dos órgãos e entidades da Administração Pública.

32. Registre-se, mais uma vez, que o instituto do SRP apresenta um grande potencial de proporcionar racionalização administrativa e economia para os cofres públicos.

33. Não obstante, a prática disseminada em todos os entes da federação da adesão ilimitada às Atas de Registro de Preços desvirtua o SRP de sua finalidade principal, fundada no planejamento dos órgãos e entidades da Administração Pública, além de afrontar a Constituição Federal e a Lei nº 8.666/93, trazendo, em seu bojo, uma ampla liberalidade que favorece a prática da fraude, do conluio e da corrupção.

IV

34. Ante todo o exposto, este representante do Ministério Público manifesta-se em conformidade com a competente análise realizada no título III, subtítulo III.1, do Relatório de Auditoria, que trata dos aspectos legais nas contratações de soluções de TI por meio do Sistema de Registro de Preços (fls. 433/435), bem como com a proposta formulada pela Sefti no item 251 (fl. 435).

É o Relatório.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

# APÊNDICES
## Relatórios consolidados

| Item | TC | Tipo de fiscalização | Unidade Técnica | Jurisdicionado | Fls. do Anexo 2 |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 | 000.390/2010-0 | Levantamento | Sefti | 321 órgãos e entidades | 2-27 |
| 2 | 009.982/2010-8 | Conformidade (ACGTI) | Sefti | Dnit | 28-36 |
| 3 | 013.718/2010-0 | Conformidade (ACGTI) | Sefti | SE/MS | 37-44 |
| 4 | 013.674/2010-2 | Conformidade (ACGTI) | Secex/RR | Ibama | 45-58 |
| 5 | 014.088/2010-0 | Conformidade (ACGTI) | Secex/9 | Susep | 59-68 |
| 6 | 013.671/2010-3 | Conformidade (ACGTI) | Secex/SP | TRT-2ª Região (SP) | 69-81 |
| 7 | 013.761/2010-2 | Conformidade (ACGTI) | Secex/RR | SE/MCT | 82-97 |
| 8 | 017.791/2010-3 | Conformidade (ACGTI) | Secex/1 | Anatel | 98-107 |
| 9 | 019.052/2010-3 | Conformidade (ACGTI) | Secex/CE | Dnocs | 108-114 |
| 10 | 018.044/2010-7 | Conformidade (ACGTI) | Secex/RJ | Finep | 115-125 |
| 11 | 017.903/2010-6 | Conformidade (ACGTI) | Secex/RS | TRT-4ª Região (RS) | 126-136 |
| 12 | 022.488/2010-3 | Conformidade (ACGTI) | Secex/6 | FNDE | 137-147 |
| 13 | 024.193/2010-0 | Conformidade (ACGTI) | Secex/AM | ADE | 148-158 |
| 14 | 018.911/2010-2 | Conformidade (ACGTI) | Secex/5 | SE/MRE | 159-167 |
| 15 | 024.956/2010-4 | Conformidade (ACGTI) | Sefti | SE/MP | 168-184 |
| 16 | 028.772/2010-5 | Monitoramento | Sefti | onze órgãos e entidades | 185-195 |
| 17 | 010.474/2010-2 | Conformidade (AE) | Sefti | Dnit | 211-222 |
| 18 | 022.241/2010-8 | Conformidade (AE) | Sefti | SRF/MF e SE/MP | 223-245 |
| 19 | 029.074/2010-0 | Conformidade (AE) | Sefti | SE/MS e SAS/MS | 246-256 |
| 20 | 029.120/2010-1 | Conformidade (AE) | Sefti | CGTI/MCT | 196-210 |

Orçamento dos pesquisados que declararam que o negócio não é afetado

| Cod2010 | Criticidade | Maturidade | Orçamento2010 | Organização |
|---|---|---|---|---|
| 233 | 5 | 3 | 354.187.397,00 | Serviço Federal de Processamento de Dados |
| 195 | 5 | 1 | 118.305.000,00 | Ministério Das Cidades |
| 138 | 5 | 2 | 59.728.652,00 | Furnas Centrais Elétricas S.A. |
| 65 | 5 | 1 | 51.112.796,00 | Companhia Energética de Alagoas |
| 243 | 5 | 2 | 43.826.851,00 | Superintendência da Zona Franca de Manaus |
| 50 | 5 | 1 | 43.690.792,00 | Casa Civil da Presidência da República |
| 178 | 5 | 1 | 42.585.474,00 | Irb-Brasil Resseguros S.A. |
| 183 | 5 | 2 | 40.186.768,00 | Ministério da Ciência e Tecnologia |
| 193 | 5 | 2 | 31.725.069,00 | Ministério da Previdência Social |
| 250 | 5 | 2 | 19.600.000,00 | Tribunal de Contas da União |
| 197 | 5 | 1 | 18.646.542,00 | Ministério de Minas e Energia |
| 67 | 5 | 1 | 16.466.905,00 | Eletrobras Distribuição Piauí |
| 51 | 5 | 2 | 7.502.352,00 | Casa da Moeda do Brasil |
| 152 | 5 | 2 | 6.378.288,00 | Instituto Brasileiro de Turismo |
| 7 | 5 | 1 | 5.863.100,00 | Companhia Docas do Espírito Santo S.A. |
| 246 | 5 | 2 | 4.790.000,00 | Superior Tribunal Militar |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

| Cod2010 | Criticidade | Maturidade | Orçamento2010 | Organização |
|---|---|---|---|---|
| 306 | 5 | 1 | 4.762.947,00 | TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL 3ª REGIÃO (SP-MS) |
| 343 | 5 | 1 | 3.986.000,00 | Universidade Federal do Abc |
| 11 | 5 | 1 | 3.442.878,00 | Companhia Docas do Pará S.A. |
| 331 | 5 | 1 | 3.111.552,00 | Universidade Federal do Rio de Janeiro |
| 118 | 5 | 1 | 2.915.811,00 | Fundação Universidade do Amazonas |
| 8 | 5 | 1 | 2.755.718,00 | Companhia Docas do Estado da Bahia S.A. |
| 315 | 5 | 1 | 2.014.438,00 | Universidade Federal de Campina Grande |
| 127 | 5 | 2 | 2.012.940,00 | Fundação Universidade Federal de São João Del Rei |
| 116 | 5 | 2 | 1.970.000,00 | Fundação Oswaldo Cruz |
| 339 | 5 | 2 | 1.800.000,00 | Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. |
| 300 | 5 | 2 | 1.579.068,00 | Tribunal Regional Eleitoral/Sc |
| 228 | 5 | 1 | 1.565.772,00 | Secretaria Especial Dos Direitos Humanos |
| 274 | 5 | 1 | 1.506.924,00 | TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO 7ª REGIÃO/CE |
| 104 | 5 | 1 | 1.410.940,00 | Fundação Cultural Palmares |
| 112 | 5 | 1 | 1.400.000,00 | Fundação Nacional de Artes |
| 95 | 5 | 2 | 1.388.248,00 | Empresa Gestora de Ativos |
| 261 | 5 | 2 | 1.182.505,00 | TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO 18ª REGIÃO/GO |
| 285 | 5 | 1 | 1.121.453,00 | Tribunal Regional Eleitoral/Go |
| 17 | 5 | 2 | 1.037.450,00 | Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia |
| 110 | 5 | 1 | 1.010.000,00 | Fundação Joaquim Nabuco |
| 150 | 5 | 1 | 927.147,00 | Instituto Benjamin Constant |
| 279 | 5 | 2 | 898.200,00 | Tribunal Regional Eleitoral/Am |
| 293 | 5 | 1 | 896.890,00 | Tribunal Regional Eleitoral/Pi |
| 131 | 5 | 1 | 890.000,00 | Universidade Federal do Acre |
| 120 | 5 | 2 | 792.000,00 | Fundação Universidade Federal de Mato Grosso |
| 297 | 5 | 2 | 790.553,00 | Tribunal Regional Eleitoral/Ro |
| 303 | 5 | 1 | 723.789,00 | Tribunal Regional Eleitoral/To |
| 166 | 5 | 1 | 709.600,00 | Instituto Nacional de Educação de Surdos |
| 123 | 5 | 1 | 621.000,00 | Fundação Universidade Federal de Pelotas |
| 64 | 5 | 1 | 539.097,00 | Companhia Docas do Rio Grande do Norte S.A. |
| 322 | 5 | 1 | 504.000,00 | Universidade Federal de Roraima |
| 291 | 5 | 2 | 473.872,00 | Tribunal Regional Eleitoral/Pb |
| 288 | 5 | 1 | 457.800,00 | Tribunal Regional Eleitoral/Ms |
| 97 | 5 | 1 | 430.000,00 | Universidade Federal do Triângulo Mineiro |
| 106 | 5 | 1 | 420.000,00 | Fundação Universidade Federal de Ciências Médicas de Porto Alegre |
| 289 | 5 | 1 | 399.488,00 | Tribunal Regional Eleitoral/Mt |
| 277 | 5 | 2 | 391.190,00 | Tribunal Regional Eleitoral/Ac |
| 124 | 5 | 1 | 379.757,00 | Fundação Universidade Federal de Rondônia |
| 102 | 5 | 1 | 302.000,00 | Fundação Casa de Rui Barbosa |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

| Cod2010 | Criticidade | Maturidade | Orçamento2010 | Organização |
|---|---|---|---|---|
| 341 | 5 | 1 | 300.000,00 | Universidade Federal da Grande Dourados |
| 260 | 5 | 2 | 200.000,00 | TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO 17ª REGIÃO/ES |
| 115 | 5 | 1 | 145.000,00 | Fundação Osório |
| 280 | 5 | 1 | 119.000,00 | Tribunal Regional Eleitoral/Ap |
| 18 | 5 | 1 | 107.334,00 | Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste |
| 226 | 5 | 1 | 100.000,00 | Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial |
| 10 | 5 | 1 | 61.000,00 | Companhia Docas do Maranhão S.A. |
| 336 | 5 | 1 | 50.000,00 | Universidade Federal Rural da Amazônia |
| 344 | 5 | 1 | zero | Universidade Federal do Oeste do Pará |
| 259 | 5 | 1 | zero | Tribunal Regional do Trabalho 16ª Região/Ma |
| 179 | 5 | 1 | zero | Eletrobrás Participações S.A. |
| 175 | 5 | 2 | zero | Instituto Nacional do Câncer |
| 170 | 5 | 1 | zero | Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia |
| 161 | 5 | 1 | zero | Instituto Evandro Chagas |
| 155 | 5 | 1 | zero | Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá |
| 141 | 5 | 2 | zero | Grupo Hospitalar Conceição |
| 132 | 5 | 2 | zero | Fundação Universidade Federal do Amapá |
| 94 | 5 | 1 | zero | Empresa Gerencial de Projetos Navais |
| 63 | 5 | 2 | zero | Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo |
| 59 | 5 | 1 | zero | Companhia Brasileira de Trens Urbanos |
| 35 | 5 | 2 | zero | Associação Das Pioneiras Sociais |
| 9 | 5 | 1 | zero | Companhia Docas do Estado de São Paulo S.A. |

OGS e seus mandatos

| | |
|---|---|
| Conselho Nacional da Justiça (CNJ) | Constituição Federal:<br>Art. 103-B, § 4°) Compete ao Conselho [Nacional de Justiça] o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura:<br>(...)<br>II – zelar pela observância do art. 37 (...) |
| Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) | Constituição Federal:<br>Art. 130-A, § 2°) Compete ao Conselho Nacional do Ministério Público o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, cabendo-lhe:<br>(...)<br>II – zelar pela observância do art. 37 (...) |
| Advocacia-Geral da União (AGU/PR) | Lei 10.683/2003:<br>Art. 12. Ao Advogado-Geral da União, o mais elevado órgão de assessoramento jurídico do Poder Executivo, incumbe assessorar o Presidente da República em assuntos de natureza jurídica, elaborando pareceres e estudos ou propondo normas, medidas, diretrizes, assistir-lhe no controle interno da legalidade dos atos da Administração Pública Federal, sugerir-lhe medidas de caráter jurídico reclamadas pelo interesse público e apresentar-lhe as informações a ser prestadas ao Poder Judiciário quando impugnado ato |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

| | |
|---|---|
| | ou omissão presidencial, dentre outras atribuições fixadas na Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993. |
| Controladoria-Geral da União (CGU/PR) | Lei 10.683/2003:<br>Art. 17. À Controladoria-Geral da União compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal. |
| Gabinete da Segurança Institucional (GSI/PR) | Lei 10.683/2003:<br>Art. 6º Ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República compete:<br>(...)<br>IV – coordenar as atividades de inteligência federal e de segurança da informação; |
| Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) | Lei 10.683/2003:<br>Art. 27. Os assuntos que constituem áreas de competência de cada Ministério são os seguintes:<br>(...)<br>XVII – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão:<br>(...)<br>g) coordenação e gestão dos sistemas de planejamento e orçamento federal, de pessoal civil, de organização e modernização administrativa, de administração de recursos da informação e informática e de serviços gerais; |
| Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MP) | Lei 10.683/2003:<br>Art. 27. Os assuntos que constituem áreas de competência de cada Ministério são os seguintes:<br>(...)<br>XVII – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão:<br>(...)<br>g) coordenação e gestão dos sistemas de planejamento e orçamento federal, de pessoal civil, de organização e modernização administrativa, de administração de recursos da informação e informática e de serviços gerais.<br>Decreto 7.063/2010:<br>Art. 28. À Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação compete planejar, coordenar, supervisionar e orientar normativamente as atividades de administração dos recursos de informação e informática, de serviços gerais e de gestão de convênios e contratos de repasse, bem como propor políticas e diretrizes a elas relativas, no âmbito da administração federal direta, autárquica e fundacional.<br>Decreto 7.579/2011:<br>Art. 4º Compete ao Órgão Central do SISP:<br>I – orientar e administrar os processos de planejamento estratégico, de coordenação geral e de normalização relativos aos recursos de tecnologia da informação abrangidos pelo SISP;<br>II – definir, elaborar, divulgar e implementar, com apoio da Comissão de Coordenação, as políticas, diretrizes e normas gerais relativas à gestão dos recursos do SISP e ao processo de compras do Governo na área de tecnologia da informação;<br>III – promover a elaboração de planos de formação, desenvolvimento e treinamento do pessoal envolvido na área de abrangência do SISP;<br>IV – incentivar ações prospectivas, visando acompanhar as inovações técnicas da área de tecnologia da informação, de forma a atender às necessidades de modernização dos serviços dos órgãos e entidades abrangidos pelo SISP; e<br>V – promover a disseminação das políticas, diretrizes, normas e informações disponíveis, de interesse comum, entre os órgãos e entidades abrangidos pelo SISP. |
| Secretaria do Orçamento Federal (SOF/MP) | Lei 10.180/2001:<br>Art. 4º Integram o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal:<br>I – o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, como órgão central;<br>(...)<br>Art. 8º Compete às unidades responsáveis pelas atividades de orçamento:<br>(...)<br>II – estabelecer normas e procedimentos necessários à elaboração e à implementação dos orçamentos federais, harmonizando-os com o plano plurianual;<br>Lei 10.683/2003: |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

| | |
|---|---|
| | Art. 27. Os assuntos que constituem áreas de competência de cada Ministério são os seguintes:<br>(...)<br>XVII – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão:<br>(...)<br>g) coordenação e gestão dos sistemas de planejamento e orçamento federal, de pessoal civil, de organização e modernização administrativa, de administração de recursos da informação e informática e de serviços gerais;<br>Decreto 7.063/2010:<br>Art. 17. À Secretaria de Orçamento Federal compete:<br>(...)<br>II – estabelecer as normas necessárias à elaboração e à implementação dos orçamentos federais sob sua responsabilidade; |
| Departamento de Coordenação e Governança das Estatais (Dest/MP) | Lei 10.683/2003:<br>Art. 27. Os assuntos que constituem áreas de competência de cada Ministério são os seguintes:<br>(...)<br>XVII – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão:<br>(...)<br>h) formulação de diretrizes, coordenação e definição de critérios de governança corporativa das empresas estatais federais;<br>Decreto 7.063/2010:<br>Art. 6º Ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais compete:<br>(...)<br>XII – contribuir para o aumento da eficiência e transparência das empresas estatais e para o aperfeiçoamento e integração dos sistemas de monitoramento econômico-financeiro, bem como para o aperfeiçoamento da gestão dessas empresas. |
| Fundação Escola Nacional de Administração Pública (Enap/MP) | Decreto 5.707/2006:<br>Art. 6º Os órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão incluir em seus planos de capacitação ações voltadas à habilitação de seus servidores para o exercício de cargos de direção e assessoramento superiores, as quais terão, na forma do art. 9º da lei 7.834, de 6 de outubro de 1989, prioridade nos programas de desenvolvimento de recursos humanos.<br>Parágrafo único. Caberá à ENAP promover, elaborar e executar ações de capacitação para os fins do disposto no caput, bem assim a coordenação e supervisão dos programas de capacitação gerencial de pessoal civil executados pelas demais escolas de governo da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. |
| Secretaria do Tesouro Nacional (STN/MF) | Lei 10.180/2001:<br>Art. 17. Integram o Sistema de Contabilidade Federal:<br>I – a Secretaria do Tesouro Nacional, como órgão central;<br>(...)<br>Art. 18. Compete às unidades responsáveis pelas atividades do Sistema de Contabilidade Federal:<br>(...)<br>II – estabelecer normas e procedimentos para o adequado registro contábil dos atos e dos fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e nas entidades da Administração Pública Federal; |
| Comitê Gestor da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal | Decreto 5.707/2006:<br>Art. 7º Fica criado o Comitê Gestor da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, com as seguintes competências:<br>I – avaliar os relatórios anuais dos órgãos e entidades, verificando se foram observadas as diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal;<br>II – orientar os órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional na definição sobre a alocação de recursos para fins de capacitação de seus servidores;<br>III – promover a disseminação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal entre os dirigentes dos órgãos e das entidades, os titulares das unidades de recursos humanos, os responsáveis pela capacitação, os servidores públicos federais e suas entidades representativas; e<br>IV – zelar pela observância do disposto neste Decreto. |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

| | |
|---|---|
| Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade (CGDC) do Conselho de Governo | Decreto 7.478/2011:<br>Art. 2º Compete à CGDC:<br>(...)<br>II – estabelecer diretrizes estratégicas e planos para formulação e implementação de políticas de melhoria da gestão da administração pública federal; |
| Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União (CGPAR) | Decreto 6.021/2007:<br>Art. 3º Compete à CGPAR:<br>(...)<br>I – aprovar diretrizes e estratégias relacionadas à participação acionária da União nas empresas estatais federais, com vistas à:<br>(...)<br>b) promoção da eficiência na gestão, inclusive quanto à adoção das melhores práticas de governança corporativa; |

Possíveis achados e critérios de auditoria

| | Achado | Critérios | |
|---|---|---|---|
| 1 | Inexistência do planejamento estratégico institucional | Decreto-Lei 200/1967, art. 6º, inciso I, e art. 7º;<br>Critério de Avaliação 2 do Gespública. | Decreto-Lei 200/1967, art. 6º, inciso I, art. 7º;<br>Critério de Avaliação 2 do Gespública;<br>Resolução – CNJ 70/2009, art. 2º |
| 2 | Falhas no plano estratégico | Decreto-Lei 200/1967, art. 6º, inciso I, e art. 7º;<br>Critério de Avaliação 2 do Gespública. | Decreto-Lei 200/1967, art. 6º, inciso I, e art. 7º;<br>Critério de Avaliação 2 do Gespública;<br>Resolução – CNJ 70/2009, art. 2º |
| 3 | Falhas no processo de planejamento estratégico institucional | Decreto-Lei 200/1967, art. 6º, inciso I, e art. 7º;<br>Critério de Avaliação 2 do Gespública. | Decreto-Lei 200/1967, art. 6º, inciso I, e art. 7º;<br>Critério de Avaliação 2 do Gespública;<br>Resolução – CNJ 70/2009, art. 2º |
| 4 | Inexistência do PDTI | Instrução Normativa 4/2008 – SLTI/MPOG, art. 3º;<br>Instrução Normativa 4/2008 – SLTI/MPOG, art. 4º, III;<br>Cobit 4.1, processo PO1 – Planejamento Estratégico de TI. | Resolução – CNJ 90/2009, art. 11;<br>Resolução – CNJ 99/2009, art. 2º;<br>Cobit 4.1, processo PO1 – Planejamento Estratégico de TI. |
| 5 | Falhas no PDTI | Decreto-Lei 200/1967, art. 6º, inciso I;<br>Instrução Normativa 4/2008 – SLTI/MPOG, art. 3º;<br>Instrução Normativa 4/2008 - SLTI/MPOG, art. 4º, III;<br>Cobit 4.1, processo PO1 – Planejamento Estratégico de TI. | Resolução – CNJ 90/2009;<br>Resolução – CNJ 99/2009;<br>Cobit 4.1, processo PO1 – Planejamento Estratégico de TI. |
| 6 | Falhas no processo de planejamento de TI | Decreto-Lei 200/1967, art. 6º, inciso I, e art. 7º;<br>Cobit 4.1, processo PO1 – Planejamento Estratégico de TI. | Resolução – CNJ 90/2009;<br>Resolução – CNJ 99/2009;<br>Cobit 4.1, processo PO1 – Planejamento Estratégico de TI. |
| 7 | Inexistência de comitê de TI | Instrução Normativa 4/2008 – SLTI/MPOG, art. 4º, IV;<br>Cobit 4.1, PO4.2 – Comitê Estratégico de TI;<br>Cobit 4.1, PO4.3 – Comitê Diretor de TI. | Resolução – CNJ 90/2009, art. 12;<br>Cobit 4.1, PO4.2 – Comitê Estratégico de TI;<br>Cobit 4.1, PO4.3 – Comitê Diretor de TI. |
| 8 | Falhas relativas ao comitê de TI | Cobit 4.1, PO4.2 – Comitê Estratégico de TI;<br>Cobit 4.1, PO4.3 – Comitê Diretor de TI. | Resolução – CNJ 90/2009, art. 12;<br>Cobit 4.1, PO4.2 – Comitê Estratégico de TI;<br>Cobit 4.1, PO4.3 – Comitê Diretor de TI. |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

| | | | |
|---|---|---|---|
| 9 | Inexistência de definição formal de papéis e responsabilidades | Lei 8.112/1990, art. 13;<br>Cobit 4.1, PO4.6 – Estabelecimento de papéis e responsabilidades. | Lei 8.112/1990, art. 13;<br>Resolução – CNJ 90/2009, art. 10;<br>Cobit 4.1, PO4.6 – Estabelecimento de papéis e responsabilidades. |
| 10 | Papéis sensíveis sem responsável | Decreto-Lei 200/1967, art. 10, § 7° | Resolução – CNJ 90/2009, art. 2°, § 1° |
| 11 | Papel sensível exercido por não servidor | Decreto-Lei 200/1967, art. 10, § 7° | Resolução – CNJ 90/2009, art. 2°, § 1° e § 3° |
| 12 | Inexistência de avaliação do quadro de pessoal de TI | Decreto 5.707/2006, art. 1°, inciso III;<br>Cobit 4.1, PO4.12 – Pessoal de TI. | Decreto 5.707/2006, art. 1°, inciso III;<br>Resolução – CNJ 90/2009, art. 2°, § 4°;<br>Cobit 4.1, PO4.12 – Pessoal de TI. |
| 13 | Falhas na avaliação do quadro de pessoal de TI | Decreto 5.707/2006, art. 1°, inciso III;<br>Cobit 4.1, PO4.12 – Pessoal de TI. | Decreto 5.707/2006, art. 1°, inciso III;<br>Resolução – CNJ 90/2009, art. 2°, § 4°;<br>Cobit 4.1, PO4.12 – Pessoal de TI. |
| 14 | Inadequação do quadro de pessoal de TI | Cobit 4.1, PO 4.12 – Pessoal de TI. | Cobit 4.1, PO4.12 – Pessoal de TI;<br>Resolução – CNJ 90/2009, art. 2°, § 4° |
| 15 | Inexistência de orçamento de TI na LOA | Lei 12.017/2009 (LDO 2009/2010), art. 9°, II, c/c Anexo II, XVIII;<br>Cobit 4.1, processo PO5.3 – Orçamentação de TI;<br>Gespública, critério de avaliação 7.3. | Lei 12.017/2009 (LDO 2009/2010), art. 9°, II, c/c Anexo II, XVIII;<br>Cobit 4.1, processo PO5.3 – Orçamentação de TI;<br>Gespública, Critério de Avaliação 7.3. |
| 16 | Falhas no orçamento de TI constante da LOA | Lei 12.017/2009 (LDO 2009/2010), art. 9°, II, c/c Anexo II, XVIII;<br>Cobit 4.1, processo PO5.3 Orçamentação de TI;<br>Gespública, Critério de Avaliação 7.3. | Lei 12.017/2009 (LDO 2009/2010), art. 9°, II, c/c Anexo II, XVIII;<br>Cobit 4.1, processo PO5.3 – Orçamentação de TI;<br>Gespública, Critério de Avaliação 7.3. |
| 17 | Inexistência de controle da execução do orçamento de TI | Lei 4.320/1964, art. 75, inciso III. | Lei 4.320/1964, art. 75, inciso III. |
| 18 | Falhas no controle da execução do orçamento de TI | Lei 4.320/1964, art. 75, inciso III. | Lei 4.320/1964, art. 75, inciso III. |
| 19 | Inexistência de processo de software | Lei 8.666/1993, art. 6°, inciso IX;<br>Instrução Normativa 4/2008 – SLTI/MPOG, art. 12, II;<br>Normas NBR ISO/IEC 12.207 e 15.504. | Lei 8.666/1993, art. 6°, inciso IX;<br>Resolução – CNJ 90/2009, art. 10;<br>Normas NBR ISO/IEC 12.207 e 15.504. |
| 20 | Falhas no processo de software | Lei 8.666/1993, art. 6°, inciso IX;<br>Instrução Normativa 4/2008 – SLTI/MPOG, art. 12, II;<br>Normas NBR ISO/IEC 12.207 e 15.504. | Lei 8.666/1993, art. 6°, inciso IX;<br>Resolução – CNJ 90/2009, art. 10;<br>Normas NBR ISO/IEC 12.207 e 15.504. |
| 21 | Inexistência de processo de gerenciamento de projetos | Cobit 4.1, processo PO10.2 – Estruturas de Gerência de Projetos;<br>PMBOK. | Resolução – CNJ 90/2009, art. 10;<br>Cobit 4.1, processo PO10.2 – Estruturas de Gerência de Projetos;<br>PMBOK. |
| 22 | Falhas no processo de gerenciamento de projetos | Cobit 4.1, processo PO10.2 – Estruturas de Gerência de Projetos;<br>PMBOK. | Resolução – CNJ 90/2009, art. 10;<br>Cobit 4.1, processo PO10.2 – Estruturas de Gerência de Projetos;<br>PMBOK. |
| 23 | Inexistência do processo de gestão de incidentes | Cobit 4.1, processo DS8 – Gerenciar a central de serviços e incidentes;<br>NBR ISO/IEC 20.000;<br>NBR 27.002. | Resolução – CNJ 90/2009, art. 10;<br>Cobit 4.1, processo DS8 – Gerenciar a central de serviços e incidentes;<br>NBR ISO/IEC 20.000;<br>NBR 27.002. |
| 24 | Falhas no processo de gestão de incidentes | Cobit 4.1, processo DS8 – Gerenciar a central de serviços e incidentes;<br>NBR ISO/IEC 20.000;<br>NBR 27.002. | Resolução – CNJ 90/2009, art. 10;<br>Cobit 4.1, processo DS8 – Gerenciar a central de serviços e incidentes;<br>NBR ISO/IEC 20.000;<br>NBR 27.002. |
| 25 | Inexistência do processo de gestão de configuração | Cobit 4.1, processo DS9 – Gerenciar configuração;<br>NBR ISO/IEC 20.000. | Resolução – CNJ 90/2009, art. 10;<br>Cobit 4.1, processo DS9 – Gerenciar configuração;<br>NBR ISO/IEC 20.000. |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

| | | | |
|---|---|---|---|
| 26 | Falhas no processo de gestão de configuração | Cobit 4.1, processo DS9 – Gerenciar configuração;<br>NBR ISO/IEC 20.000. | Resolução – CNJ 90/2009, art. 10;<br>Cobit 4.1, processo DS9 – Gerenciar configuração;<br>NBR ISO/IEC 20.000. |
| 27 | Inexistência do processo de gestão de mudanças | NBR ISO/IEC 27.002, item 12.5.1;<br>– Cobit 4.1, processo AI6 – Gerenciar mudanças;<br>NBR ISO/IEC 20.000. | Resolução – CNJ 90/2009, art. 10;<br>– Cobit 4.1, processo AI6 – Gerenciar mudanças;<br>NBR ISO/IEC 27.002, item 12.5.1;<br>NBR ISO/IEC 20.000. |
| 28 | Falhas no processo de gestão de mudanças | NBR ISO/IEC 27.002, item 12.5.1;<br>– Cobit 4.1, processo AI6 – Gerenciar mudanças;<br>NBR ISO/IEC 20.000. | Resolução – CNJ 90/2009, art. 10;<br>– Cobit 4.1, processo AI6 – Gerenciar mudanças;<br>NBR ISO/IEC 27.002, item 12.5.1;<br>NBR ISO/IEC 20.000. |
| 29 | Inexistência de gestor de segurança da informação e comunicações | Instrução Normativa GSI/PR 1/2008, art. 5º, IV e art. 7º;<br>Norma Complementar 3/IN01/DSIC/GSIPR, item 5.3.7.2;<br>NBR ISO/IEC 27.002, item 6.1.3 – Atribuição de responsabilidade para segurança da informação. | Instrução Normativa GSI/PR 1/2008, art. 5º, IV e art. 7º;<br>Norma Complementar 3/IN01/DSIC/GSIPR, item 5.3.7.2;<br>NBR ISO/IEC 27.002, item 6.1.3 – Atribuição de responsabilidade para segurança da informação. |
| 30 | Inexistência de comitê de segurança da informação e comunicações | Instrução Normativa GSI/PR 1/2008, art. 5º, VI;<br>Norma Complementar 3/IN01/DSIC/GSIPR, item 5.3.7.3;<br>NBR ISO/IEC 27.002, item 6.1.2 – Coordenação de segurança da informação. | Instrução Normativa GSI/PR 1/2008, art. 5º, VI;<br>Norma Complementar 3/IN01/DSIC/GSIPR, item 5.3.7.3;<br>NBR ISO/IEC 27.002, item 6.1.2 – Coordenação de segurança da informação. |
| 31 | Falhas no comitê de segurança da informação e comunicações | Instrução Normativa GSI/PR 1/2008, art. 5º, VI;<br>Norma Complementar 3/IN01/DSIC/GSIPR, item 5.3.7.3;<br>NBR ISO/IEC 27.002, item 6.1.2 – Coordenação de segurança da informação. | Instrução Normativa GSI/PR 1/2008, art. 5º, VI;<br>Norma Complementar 3/IN01/DSIC/GSIPR, item 5.3.7.3;<br>NBR ISO/IEC 27.002, item 6.1.2 – Coordenação de segurança da informação. |
| 32 | Inexistência de Política de Segurança da Informação e Comunicações (Posic) | Instrução Normativa – GSI/PR 1/2008, art. 5º, VII;<br>Norma Complementar 3/IN01/DSIC/GSIPR. | Instrução Normativa – GSI/PR 1/2008, art. 5º, inciso VII;<br>Norma Complementar 3/IN01/DSIC/GSIPR;<br>Resolução – CNJ 90/2009, art. 13;<br>NBR – ISO/IEC 27.002, item 5.1 – Política de Segurança da Informação. |
| 33 | Falhas na Política de Segurança da Informação e Comunicações (Posic) | Instrução Normativa GSI/PR 1/2008, art. 5º, VII;<br>Norma Complementar 3/IN01/DSIC/GSIPR. | Instrução Normativa – GSI/PR 1/2008, art. 5º, inciso VII;<br>Norma Complementar 3/IN01/DSIC/GSIPR;<br>Resolução – CNJ 90/2009, art. 13;<br>NBR – ISO/IEC 27.002, item 5.1 – Política de Segurança da Informação. |
| 34 | Inexistência de Equipe de Tratamento e Resposta a Incidentes em Redes Computacionais (Etri) | Instrução Normativa GSI/PR 1/2008, art. 5º, V;<br>Norma Complementar 5/IN01/DSIC/GSIPR. | Instrução Normativa – GSI/PR 1/2008, art. 5º, inciso V;<br>Norma Complementar 5/IN01/DSIC/GSIPR. |
| 35 | Falhas na Equipe de Tratamento e Resposta a Incidentes em Redes Computacionais (Etri) | Instrução Normativa GSI/PR 1/2008, art. 5º, V;<br>Norma Complementar 5/IN01/DSIC/GSIPR. | Instrução Normativa – GSI/PR 1/2008, art. 5º, inciso V;<br>Norma Complementar 5/IN01/DSIC/GSIPR. |
| 36 | Inexistência de classificação da informação | Decreto 4.553/2002, art. 6º, § 2º, inciso II, e art. 67;<br>NBR ISO/IEC 27.002, item 7.2. | Decreto 4.553/2002, art. 6º, § 2º, incisos I e II, art. 67;<br>NBR – ISO/IEC 27.002, item 7.2 – Classificação da informação. |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

| | | | |
|---|---|---|---|
| 37 | Inexistência de inventário dos ativos de informação | Instrução Normativa GSI/PR 1/2008, art. 5º, VII;<br>Norma Complementar 4/IN01/DSIC/GSIPR, item 5.2.1;<br>NBR ISO/IEC 27.002, item 7.1. | Resolução – CNJ 90/2009, art. 9º, § 2º; art. 10;<br>Instrução Normativa GSI/PR 1/2008, art. 5º, VII;<br>Norma Complementar 4/IN01/DSIC/GSIPR, item 5.2.1;<br>NBR ISO/IEC 27.002, item 7.1 – Inventário de ativos. |
| 38 | Falhas no inventário dos ativos de informação | Instrução Normativa GSI/PR 1/2008, art. 5º, VII;<br>Norma Complementar 4/IN01/DSIC/GSIPR, item 5.2.1;<br>NBR ISO/IEC 27.002, item 7.1. | Resolução – CNJ 90/2009, art. 9º, § 2º e art. 10;<br>Instrução Normativa GSI/PR 1/2008, art. 5º, VII;<br>Norma Complementar 4/IN01/DSIC/GSIPR, item 5.2.1;<br>NBR ISO/IEC 27.002, item 7.1 – Inventário de ativos. |
| 39 | Inexistência de Processo de Gestão de Riscos de Segurança da Informação (GRSIC) | Instrução Normativa GSI/PR 1/2008, art. 5º, VII;<br>Norma Complementar 4/IN01/DSIC/GSIPR. | Resolução – CNJ 90/2009, art. 10;<br>Instrução Normativa GSI/PR 1/2008, art. 5º, VII;<br>Norma Complementar 4/IN01/DSIC/GSIPR;<br>Cobit 4.1, processo PO9 – Avaliar e gerenciar riscos de TI;<br>NBR 27.005 – Gestão de Riscos de Segurança da Informação. |
| 40 | Falhas no Processo de Gestão de Riscos de Segurança da Informação (GRSIC) | Instrução Normativa GSI/PR 1/2008, art. 5º, VII;<br>Norma Complementar 4/IN01/DSIC/GSIPR. | Resolução – CNJ 90/2009, art. 10;<br>Instrução Normativa GSI/PR 1/2008, art. 5º, VII;<br>Norma Complementar 4/IN01/DSIC/GSIPR;<br>Cobit 4.1, processo PO9 – Avaliar e gerenciar riscos de TI;<br>NBR 27.005 – Gestão de Riscos de Segurança da Informação. |
| 41 | Inexistência de plano anual de capacitação | Decreto 5.707/2006, art. 5º, § 2º;<br>Portaria – MP 208/2006, art. 2º, I, e art. 4º;<br>Cobit 4.1, PO7.2 – Competências Pessoais;<br>Cobit 4.1, PO7.4 – Treinamento do Pessoal. | Resolução – CNJ 90/2009, art. 3º;<br>Cobit 4.1, processo PO7.2 – Competências Pessoais;<br>Cobit 4.1, PO7.4 – Treinamento do Pessoal. |
| 42 | Plano anual de capacitação não contempla a área de gestão de TI | Cobit 4.1, processo PO7.2 – Competências Pessoais;<br>Cobit 4.1, PO7.4 – Treinamento do Pessoal. | Resolução – CNJ 90/2009, art. 3º |
| 43 | Inexistência de avaliação da gestão de TI | Cobit 4.1, itens ME1.4 – Avaliação de desempenho;<br>ME1.5 – Relatórios gerenciais; ME1.6 – Ações corretivas;<br>ME2 – Monitorar e avaliar os controles internos. | Resolução – CNJ 90/2009, art. 10;<br>Cobit 4.1, itens ME1.4 – Avaliar o desempenho;<br>ME1.5 – Relatórios gerenciais;<br>ME1.6 – Ações corretivas;<br>ME2 – Monitorar e avaliar os controles internos. |
| 44 | Falhas na avaliação da gestão de TI | Cobit 4.1, itens ME1.4 – Avaliação de desempenho;<br>ME1.5 – Relatórios gerenciais;<br>ME1.6 – Ações corretivas;<br>ME2 – Monitorar e avaliar os controles internos. | Resolução – CNJ 90/2009, art. 10;<br>Cobit 4.1, itens ME1.4 – Avaliar o desempenho;<br>ME1.5 – Relatórios gerenciais;<br>ME1.6 – Ações corretivas;<br>ME2 – Monitorar e avaliar os controles internos. |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

| | | | |
|---|---|---|---|
| 45 | Auditoria interna não apoia avaliação da TI | Cobit 4.1, ME2 – Monitorar. | Resolução – CNJ 90/2009, art. 10;<br>Cobit 4.1, ME2 – Monitorar e avaliar os controles internos. |
| 46 | Inexistência de controles que promovam o cumprimento da IN 4 | IN 63/2010-TCU, Art.1º, § 1º, X. | Não se aplica. |
| 47 | Falhas nos controles que promovam o cumprimento da IN 4 | IN 63/2010-TCU, Art.1º, § 1º, X. | Não se aplica. |
| 48 | Inexistência de controles que façam com que o termo de referência ou projeto básico seja elaborado a partir de estudos técnicos preliminares | IN 63/2010-TCU, Art.1º, § 1º, X. | IN 63/2010-TCU, Art.1º, § 1º, X. |
| 49 | Descumprimento do processo de planejamento de acordo com a IN4 | Instrução Normativa 4/2008 - SLTI/MPOG. | Não se aplica. |
| 50 | Inexistência dos estudos técnicos preliminares | Lei 8.666/1993, art. 6º, IX. | Lei 8.666/1993, art. 6º, IX. |
| 51 | Irregularidades na contratação | Diversos. | Diversos. |
| 52 | Inexistência de controles que promovam a regular gestão contratual | IN 63/2010-TCU, Art.1º, § 1º, X. | IN 63/2010-TCU, Art.1º, § 1º, X. |
| 53 | Falhas nos controles que promovam a regular gestão contratual | IN 63/2010-TCU, Art.1º, § 1º, X. | IN 63/2010-TCU, Art.1º, § 1º, X. |
| 54 | Irregularidades na gestão contratual | Diversos. | Diversos. |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

Ofício de Comunicação de Auditoria
OFÍCIO DE COMUNICAÇÃO DE AUDITORIA
Ofício {n.}/2010-{unidade}

Brasília, {dd} de {mmmm} de 2010.

{Senhor/Senhora} {cargo} {do/da} {órgão auditado},

Comunico a {pron. tratamento} que este Tribunal está iniciando trabalho de fiscalização, ora na fase de planejamento, cujo objetivo é avaliar a gestão e o uso de Tecnologia da Informação (TI) {desse/dessa} {natureza jurídica do órgão auditado}.

Trata-se de trabalho complementar ao realizado no âmbito do TC 000.390/2010-0, no qual foram solicitadas a {pron. tratamento}, por meio do {Aviso/Ofício}, de {data do aviso/ofício}, informações referentes à situação de governança de TI {nesse/nessa} {natureza jurídica do órgão auditado}, pelo preenchimento de questionário em formato PDF.

A equipe de fiscalização apresentar-se-á {nesse/nessa} {natureza jurídica órgão auditado} provavelmente no dia {data início trabalhos}, para início dos trabalhos, os quais se pretende findar no dia {data término trabalhos}.

Desse modo, solicito a {pron. tratamento} as seguintes providências:

a) disponibilização dos documentos e informações constantes do anexo I a este ofício, organizados na ordem em que estão listados, até o dia {data limite anexo I}, em papel e em meio eletrônico, caso disponível;

b) disponibilização dos documentos e informações constantes do anexo II a este ofício, organizados na ordem em que estão listados, até o dia {data limite anexo II}, em papel e em meio eletrônico, caso disponível;

c) designação formal de servidor (nome, matrícula, cargo, telefone e e-mail) para acompanhamento do fornecimento dos documentos referentes a essa e futuras solicitações da equipe de fiscalização, juntamente com o envio das informações do item anterior;

d) disponibilização de local para o trabalho da equipe, com linha telefônica, microcomputador para uso de editor de textos e planilhas, com acesso à internet, e impressora para impressão de documentos com poucas páginas, a partir de {data início disponibilização local};

e) divulgação da realização desse trabalho do TCU junto aos servidores e prestadores de serviços {desse/dessa} {natureza jurídica órgão auditado}, informando o objetivo do trabalho, o período em que a equipe estará nas dependências {do/da} {natureza jurídica órgão auditado} e o telefone (61) 3316-5371 para quaisquer informações ou esclarecimentos sobre o trabalho, de forma a tornar transparente a atuação desta Corte de Contas.

Quando as informações existirem em meio eletrônico, podem ser encaminhadas para o endereço {e-mail da unidade}, permanecendo as versões em papel assinadas no Unidade à disposição da equipe de auditoria. Caso somente existam em papel, devem ser encaminhadas para esta Secretaria no endereço constante da página seguinte.

Em caso de indisponibilidade ou inexistência dos referidos documentos ou informações, favor registrar formalmente tal fato à equipe já na data de sua apresentação.

Cientificamos {pron. tratamento} que a sonegação de processo, documento ou informação ensejará a aplicação de multa nos termos do art. 268, inciso VI, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União e art. 58, inciso VI, da Lei 8.443/1992.

Qualquer dúvida sobre os dados solicitados pode ser esclarecida por telefone ou e-mail junto aos auditores A1 (Tel1, e-mail1); A2 (Tel2, e-mail2), A3(Tel3, e-mail3) ou A4 (Tel4, e-mail4).

Por oportuno, solicito os bons préstimos de {pron. tratamento} no sentido de, ao final dos trabalhos da equipe de auditoria, realizar avaliação da qualidade do trabalho desenvolvido por meio do questionário em anexo, que pode ser encaminhado diretamente à Sefti no seguinte endereço:



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação
A/C: Cláudio Souza Castello Branco (Secretário)
SAFS Quadra 4, Lote 1, Anexo 1, sala 304
CEP: 70042-900 Brasília/DF

Atenciosamente,

{Nome do Secretário}
Secretário

A {pron. Tratamento} {o/a} {Senhor/Senhora}
{nome do destinatário}
{cargo} {do/da} {órgão auditado}



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

## Anexo I

Os documentos e informações solicitadas neste anexo serão tratados como evidências das respostas do questionário em formato PDF encaminhadas em atenção às solicitações contidas no {Aviso/Ofício} {aviso/ofício}, de {data do aviso/ofício}. As requisições farão referência aos itens do questionário supra.

1. Com relação ao processo de planejamento estratégico institucional do órgão:

1.1. evidências que comprovem a resposta ao item 2.1 do questionário.

1.2. caso exista um plano estratégico institucional (PEI) ou documento equivalente:

1.2.1. cópia do plano com evidência da formalização no âmbito {do/da} {natureza jurídica e órgão auditado} (a formalização envolve a aprovação de um documento pelos responsáveis e a posterior publicação para todos os interessados);

1.2.2. evidências de que houve envolvimento das diversas áreas de negócio no planejamento estratégico institucional;

1.2.3. evidências de que os planos de ação são divulgados para os servidores da instituição;

1.2.4. evidências de que houve desdobramento (planos de ação de curto e médio prazos estabelecidos) pelas unidades executoras e alinhados com as iniciativas estratégicas do PEI;

1.2.5. evidências de que o PEI é avaliado.

2. Com relação ao planejamento de tecnologia da informação (PO1 – Definir um planejamento estratégico de TI):

2.1. evidências que comprovem a resposta ao item 2.2 do questionário;

2.2. caso exista um plano estratégico de TI, ou documento equivalente:

2.2.1. cópia do plano com evidência da formalização no âmbito {do/da} {natureza jurídica e órgão auditado};

2.2.2. informar as partes envolvidas na elaboração do plano;

2.2.3. apresentar o desdobramento do plano pelas unidades executoras (internas ou externas ao ente), com respectivas evidências de formalização no âmbito {do/da} {natureza jurídica e órgão auditado};

2.2.4. se o plano é divulgado, anexar evidências dessa divulgação;

2.2.5. se o plano é acompanhado, anexar evidências do acompanhamento, incluindo a última avaliação realizada.

2.3. evidências que comprovem a resposta ao item 2.3 do questionário.

3. Com relação à organização e aos relacionamentos da TI (PO4 – Definir processos, organização e relacionamentos de TI):

3.1. evidências que comprovem a resposta ao item 1.1 do questionário;

3.2. caso exista comitê de TI, suas evidências de deliberações ;

3.3. evidências que comprovem a resposta ao item 2.4 do questionário;

3.4. planilha contendo a quantidade de funcionários da área de TI do Unidade, agrupados por perfil profissional;

3.5. caso exista um documento formal que expresse a definição de papéis e responsabilidades dos profissionais de TI {do/da} {natureza jurídica e órgão auditado}:

3.5.1. cópia do documento com evidência de formalização, no âmbito {do/da} {natureza jurídica e órgão auditado};

3.5.2. apresentar definição de responsabilidades e de atribuições do Coordenador-Geral de gestão de tecnologia da informação, das unidades e dos cargos componentes da CGTI;

3.6. relação de papéis sensíveis da área de TI {do/da} {natureza jurídica e órgão auditado}, indicando se são exercidos por servidores públicos {do/da} {natureza jurídica e órgão auditado}, nomeados a cargos em comissão ou funcionários de empresas prestadoras de serviços, ou ainda se estão vagos. Consideram-se papéis sensíveis as atividades de gestão (planejamento, coordenação, controle e supervisão), conforme previsto no § 7º, do art. 10, do Decreto-Lei 200/1967, e as atividades executivas



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

consideradas críticas no âmbito de cada ente (e.g., segurança da informação, administração de banco de dados, levantamento de requistos). As atividades executivas consideradas críticas podem variar de um ente para outro;

3.7. informar se a estrutura de recursos humanos do setor de informática (quantitativo e qualificação dos servidores) é suficiente para o desempenho das atribuições da área e para o atendimento das necessidades do órgão, anexando os estudos que embasem essa informação.

4. Com relação ao processo orçamentário relativo ao setor de TI (PO5 – Gerenciar investimentos de TI):

4.1. evidências que comprovem a resposta ao item 7.15 do questionário;

4.2. caso existam planos estratégicos ou táticos de TI, o Plano de Gastos para 2010 e a vinculação entre os gastos e as ações previstas no(s) plano(s);

4.3. planilha que controle periodicamente a execução dos gastos da área de TI do ano corrente, em função da disponibilidade orçamentária.

5. Com relação ao processo de desenvolvimento de software que apoie a administração da qualidade dos produtos de software (PO8 – Gerenciar a qualidade):

5.1. evidências que comprovem a resposta ao item 7.3 do questionário;

5.2. caso exista um processo de software estabelecido:

5.2.1. descrição dos papéis dos profissionais envolvidos;

5.2.2. lista das atividades previstas no processo;

5.2.3. para um projeto em execução ou finalizado, anexar:

5.2.3.1. documento de requisitos, composto minimamente de uma lista de requisitos e de especificações de casos de uso;

5.2.3.2. registro de aceite dos requisitos;

5.2.3.3. registro de histórico das mudanças nos requisitos;

5.2.3.4. cronograma do projeto, evidenciando o seu acompanhamento.

6. Com relação ao processo de gerenciamento de projetos (PO10 – Gerenciar projetos):

6.1. evidências que comprovem a resposta ao item 7.4 do questionário;

6.2. caso exista um processo de gerenciamento de projetos de TI estabelecido:

6.2.1. descrição dos papéis dos profissionais envolvidos;

6.2.2. lista das atividades previstas no processo;

6.2.3. para um projeto em execução ou finalizado, anexar:

6.2.3.1. definição do escopo;

6.2.3.2. cronograma;

6.2.3.3. orçamento;

6.2.3.4. lista de riscos (com seus respectivos tratamentos previstos);

6.2.3.5. fases do ciclo de vida do projeto;

6.2.3.6. plano para execução do projeto homologado por todos os envolvidos.

7. Com relação ao processo de gestão de serviços de TI (DS1 – Definir e gerenciar níveis de serviços, DS3 – Gerenciar capacidade e desempenho, DS4 – Assegurar a continuidade dos serviços, DS8 – Gerenciar a central de serviço e os incidentes, DS9 – Gerenciar a configuração, DS 10 – Gerenciar os problemas, DS13 – Gerenciar as operações e AI 6 – Gerenciar mudanças):

7.1. evidências que comprovem a resposta ao item 7.6 do questionário;

7.2. caso exista um processo de gestão de mudanças de TI estabelecido:

7.2.1. descrição dos papéis dos profissionais envolvidos;

7.2.2. lista das atividades previstas no processo;

7.2.3. lista de mudanças que contenha:

7.2.3.1. classificação das mudanças (exemplo de classificação: mudanças de infraestrutura, software);

7.2.3.2. priorização das mudanças;

7.2.3.3. avaliação do impacto das mudanças;

7.3. caso exista um processo de gestão de incidentes de TI estabelecido:



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

7.3.1. descrição dos papéis dos profissionais envolvidos;
7.3.2. lista das atividades previstas no processo;
7.3.3. lista de incidentes ocorridos em 2010 que contenha:
7.3.3.1. incidentes classificados por escala de gravidade (exemplo de classificação: urgente, grave, significante etc) e estado (aberto, resolvido etc);
7.3.3.2. datas de abertura e fechamento do incidente;
7.3.3.3. histórico de ações executadas em virtude do incidente;
7.4. caso exista um processo de gestão de configuração de TI estabelecido:
7.4.1. descrição dos papéis dos profissionais envolvidos;
7.4.2. lista das atividades previstas no processo;
7.4.3. artefatos previstos:
7.4.3.1. base de dados de gestão da configuração do ambiente computacional (CMDB);
7.4.3.2. ferramenta de gestão de configuração implantada de modo a garantir que as informações dos itens de configuração possam ser acessadas no repositório.
8. Com relação ao processo de gestão da segurança da informação (DS5 – Garantir a segurança dos sistemas):
8.1. evidências que comprovem a resposta ao item 7.2 do questionário;
8.2. caso exista um gestor de Segurança da Informação e Comunicações, designado formalmente, evidências de sua atuação;
8.3. caso exista um comitê de segurança da informação e comunicações instituído formalmente, evidências de sua deliberação;
8.4. evidências que comprovem a resposta ao item 7.1 do questionário;
8.5. caso os ativos de informação sejam inventariados (primeira opção do item 7.1 do questionário):
8.5.1. amostra mais recente do inventário dos ativos de informação do Unidade;
8.6. caso as informações para o negócio sejam classificadas (segunda opção do item 7.1 do questionário):
8.6.1. formalização (aprovação e publicação) de documento corporativo classificando as classes de informação utilizadas pelo Unidade (ex.: restrita, sigilosa etc);
8.7. caso exista um processo de gestão de riscos de segurança da informação e comunicações em vigor (terceira opção do item 7.1 do questionário):
8.7.1. descrição dos papéis dos profissionais envolvidos (exemplos de papéis: Alta Administração, gestores de Segurança da Informação e Comunicações);
8.7.2. lista das atividades previstas no processo;
8.7.3. artefatos previstos:
8.7.3.1. plano de análise e avaliação de riscos, que contenha:
8.7.3.1.1. lista de riscos;
8.7.3.1.2. avaliação dos riscos identificados por meio da probabilidade e impacto associado;
8.7.3.1.3. relação dos riscos que requeiram tratamento, em ordem de priorização;
8.7.3.2. plano de tratamento de riscos, que contenha:
8.7.3.2.1. formas de tratamento de riscos (aceitação, mitigação, transferência ou eliminação);
8.7.3.2.2. ações a serem tomadas para o tratamento dos riscos.
8.8. caso exista uma equipe de tratamento e resposta a incidentes em redes computacionais (Etri), apresentar evidências de sua atuação.
9. Com relação ao processo de capacitação dos profissionais de TI (PO7.2-Competências Pessoais e PO7.4-Treinamento do Pessoal):
9.1. evidências que comprovem a resposta ao item 1.3 do questionário;
9.2. evidências que comprovem a resposta ao item 6.3 do questionário;
9.3. evidências que comprovem a resposta ao item 6.4 do questionário;
9.4. plano anual de capacitação de profissionais de TI para o ano de 2010, caso exista.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

10. Com relação ao processo de monitoração do desempenho na gestão e uso da TI (ME1 – Monitorar e avaliar o desempenho de TI, ME2 – Monitorar e avaliar os controles internos):

10.1. evidências que comprovem a resposta ao item 1.2 do questionário;

10.2. evidências que comprovem a resposta ao item 1.4 do questionário.

11. Com relação ao processo de contratação de bens e serviços de TI:

11.1. evidências que comprovem a resposta ao item 7.10 do questionário.

11.2. informar se há controles {no/na} {natureza jurídica e órgão auditado} que promovam o cumprimento da IN 4/2008-SLTI, apresentando evidências de que esse controle é utilizado e é monitorado (para o Poder Judiciário substituir por "Informar se há controles {no/na} {natureza jurídica e órgão auditado}que promovam que os termos de referência ou projetos básicos para contratações de TI sejam elaborados a partir de estudos técnicos preliminares e que promovam o cumprimento da IN 4/2008-SLTI, apresentando evidências de que esse controle é utilizado e monitorado").

12. Com relação ao processo de gestão de contratos de TI:

12.1. Evidências que comprovem a resposta ao item 7.11 do questionário.

12.2. Informar se, no processo de fiscalização da execução dos contratos de TI, há algum tipo de controle (p.ex., utilização de alguma lista de verificação), que permita identificar se todas as obrigações do contratado foram cumpridas (p.e., produtos foram entregues, obrigações previdenciárias e trabalhistas, manutenção das condições de habilitação e pontuação, quando for o caso), apresentando evidências de que esse controle é utilizado e é monitorado.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

## Anexo II

1. Apresentar planilha contendo relação de contratos de bens e serviços de TI {do/da} {natureza jurídica e órgão auditado}, com fim de vigência (do último aditivo, se for o caso) posterior a 1º/1/2010, inclusive os que estão em vigor, com as seguintes informações:

a) identificador do contrato;
b) CNPJ da contratada;
c) razão social da contratada;
d) objeto da contratação;
e) identificador do edital de licitação;
f) modalidade e tipo de licitação;
g) data da celebração do contrato;
h) valor total do contrato (incluindo aditivos);
i) elemento e subelemento de despesa onde ocorre a liquidação;
j) número de aditivos;
k) fim do período de vigência (incluindo aditivos).

Situação dos processos consolidados

| Item | TC | Tipo de fiscalização | Unidade Técnica | Jurisdicionado | Acórdão |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 | 000.390/2010-0 | Levantamento | Sefti | 321 órgãos e entidades | 2.308/2010-TCU-Plenário |
| 2 | 009.982/2010-8 | Conformidade (ACGTI) | Sefti | Dnit | 866/2011-TCU-Plenário |
| 3 | 013.718/2010-0 | Conformidade (ACGTI) | Sefti | SE/MS | 757/2011-TCU- Plenário |
| 4 | 013.674/2010-2 | Conformidade (ACGTI) | Secex/RR | Ibama | 111/2011-TCU-Plenário e 432/2011 – TCU – Plenário |
| 5 | 014.088/2010-0 | Conformidade (ACGTI) | Secex/9 | Susep | 2.746/2010-TCU-Plenário |
| 6 | 013.671/2010-3 | Conformidade (ACGTI) | Secex/SP | TRT-2ª Região (SP) | 2.938/2010-TCU-Plenário |
| 7 | 013.761/2010-2 | Conformidade (ACGTI) | Secex/RR | SE/MCT | 380/2011-TCU-Plenário |
| 8 | 017.791/2010-3 | Conformidade (ACGTI) | Secex/1 | Anatel | 465/2011-TCU- Plenário |
| 9 | 019.052/2010-3 | Conformidade (ACGTI) | Secex/CE | Dnocs | 592/2011-TCU-Plenário |
| 10 | 018.044/2010-7 | Conformidade (ACGTI) | Secex/RJ | Finep | 7.312/2010-TCU – 2ª Câmara |
| 11 | 018.911/2010-2 | Conformidade (ACGTI) | Secex/5 | SE/MRE | 758/2011-TCU-Plenário |
| 12 | 017.903/2010-6 | Conformidade (ACGTI) | Secex/RS | TRT-4ª Região (RS) | 381/2011-TCU-Plenário |
| 13 | 022.488/2010-3 | Conformidade (ACGTI) | Secex/6 | FNDE | 594/2011-TCU-Plenário |
| 14 | 024.193/2010-0 | Conformidade (ACGTI) | Secex/AM | ADE | 2.612/2011-TCU-Plenário |
| 15 | 024.956/2010-4 | Conformidade (ACGTI) | Sefti | SE/MP | 2.613/2011-TCU-Plenário |
| 16 | 010.474/2010-2 | Conformidade (AE) | Sefti | Dnit | 2.831/2011-TCU-Plenário |
| 17 | 022.241/2010-8 | Conformidade (AE) | Sefti | SRF/MF e SE/MP | Aguardando comentário do gestor (Sefti) |
| 18 | 029.074/2010-0 | Conformidade (AE) | Sefti | SE/MS e SAS/MS | No gabinete do relator |
| 19 | 029.120/2010-1 | Conformidade (AE) | Sefti | CGTI/MCT | No gabinete do relator |
| 20 | 028.772/2010-5 | Monitoramento | Sefti | onze órgãos e entidades | 1.145/2011-TCU-Plenário |

Memória de cálculo do volume dos recursos fiscalizados (VRF)

| Item | TC | Jurisdicionado | VRF (R$) |
|---|---|---|---|
| 1 | 000.390/2010-0 | 321 órgãos e entidades | Não se aplica |
| 2 | 009.982/2010-8 | Dnit | 85.721.272,30 |
| 3 | 013.718/2010-0 | SE/MS | 55.806.530,96 |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

| | | | |
|---|---|---|---|
| 4 | 013.674/2010-2 | Ibama | 5.916.981,77 |
| 5 | 014.088/2010-0 | Susep | 8.463.096,88 |
| 6 | 013.671/2010-3 | TRT-2ª Região (SP) | 563.808,00 |
| 7 | 013.761/2010-2 | SE/MCT | 10.466.020,00 |
| 8 | 017.791/2010-3 | Anatel | 7.965.065,65 |
| 9 | 019.052/2010-3 | Dnocs | - |
| 10 | 018.044/2010-7 | Finep | 95.010.568,74 |
| 11 | 018.911/2010-2 | SE/MRE | 0,00 |
| 12 | 017.903/2010-6 | TRT-4ª Região (RS) | 10.188.480,00 |
| 13 | 022.488/2010-3 | FNDE | 5.495.492,88 |
| 14 | 024.193/2010-0 | ADE | 8.211.846,75 |
| 15 | 024.956/2010-4 | SE/MP | 695.317.550,73 |
| 16 | 010.474/2010-2 | Dnit | 43.804.323.279,26 |
| 17 | 022.241/2010-8 | SRF/MF e SE/MP | 2.842.224.443,49 |
| 18 | 029.074/2010-0 | SE/MS e SAS/MS | Não se aplica |
| 19 | 029.120/2010-1 | CGTI/MCT | 3.292.152,00 |
| 20 | 028.772/2010-5 | onze órgãos e entidades | Não se aplica |
| | | Total | 47.638.966.589,42 |

Obs.: Os valores referem-se aos valores dos contratos analisados, a menos do TC 010.474/2010-2, cujo VRF corresponde à soma dos valores dos contratos de obras do Dnit cadastrados no Sistema de Acompanhamento de Contratos – Siac, objeto daquela auditoria.

Questões de auditoria e possíveis achados



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

| | Questões | Possíveis achados | Dnit | SE/MS | SE/MCT | Ibama | Susep | TRT-SP | Dnocs | SE/MRE | TRT-RS | Anatel | Finep | SE/MP | ADE | FNDE |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | O Unidade executa o processo de planejamento estratégico institucional de acordo com as boas práticas? | Inexistência do Plano Estratégico Institucional | X | | X | X | | | X | X | | | | X | X | X |
| | | Falhas no Plano Estratégico Institucional | | | | | X | X | | | X | X | X | | | |
| | | Falhas no Processo de Planejamento Estratégico Institucional | | | | | X | X | | | X | X | X | | | |
| 2 | O Unidade executa o processo de planejamento estratégico de TI de acordo com as boas práticas? | Inexistência do PDTI | | X | X | X | X | X | X | | X(2) | | X | | X | |
| | | Falhas no PDTI | | | | | | | | X | | X | | X | X(1) | X(1) |
| | | Falhas no Processo de Planejamento de TI | X | | | | | | | X | | X | | | | X |
| 3 | A organização de TI do Unidade é adequada às atividades a que ela deve dar suporte? | Inexistência de comitê de TI | X | | | X | X | X | X | | | X | | | X | |
| | | Falhas relativas ao comitê de TI | | | X | | | | | | X | | X | X | | X |
| | | Inexistência de definição formal de papéis e responsabilidades | | | X | | | | | | X | | X | | | X |
| | | Papéis sensíveis sem responsável | | | | | | | | | | | | | | |
| | | Papel sensível exercido por não servidor | | X | X | | | | | | | | | | | X |
| | | Inexistência de avaliação do quadro de pessoal de TI | X | | X | X | X | X | X | X | X | | X | X | X | X |
| | | Falhas na avaliação do quadro de pessoal de TI | | | | | | | | | | X | | | | |
| | | Inadequação do quadro de pessoal de TI | | X | | | | | | | X | | | | | |
| 4 | O Unidade executa o processo orçamentário de TI segundo a legislação e as boas práticas? | Inexistência de orçamento de TI na LOA | | | | | | | | | | | X | | | |
| | | Falhas no orçamento de TI constante da LOA | X | X | X | X | | X | | X | | | | | | X |
| | | Inexistência de controle da execução do orçamento de TI | | | X | X | X | | | | | | X | | X | |
| | | Falhas no controle da execução do orçamento de TI | | | X | | | X | | | | | | | | |
| 5 | Há processo de software estabelecido no Unidade? | Inexistência de processo de software | X | | X | X | X | X | X | | X | | X | X | X | (3) |
| | | Falhas no processo de software | | X | | | | | | X | | X | | | | |
| 6 | Há processo de gerenciamento de projetos de TI estabelecido no Unidade? | Inexistência de processo de gerenciamento de projetos | X | | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | (3) |
| | | Falhas no processo de gerenciamento de projetos | | X | | | | | | | | | | | | |
| 7 | Há processos de gestão de serviços de TI que apoiem o Unidade na administração da qualidade dos serviços de TI? | Inexistência do processo de gestão de incidentes | X | X | X | X | X | X | X | X | | X | X | X | X | |
| | | Falhas no processo de gestão de incidentes | | | | | | | | | X | | | | | |
| | | Inexistência do processo de gestão de configuração | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | |
| | | Falhas no processo de gestão de configuração | | | | | | | | | | | | | | X |
| | | Inexistência do processo de gestão de mudanças | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | |
| | | Falhas no processo de gestão de mudanças | | | | | | | | | | | | | | |
| 8 | O Unidade executa os processos corporativos de | Inexistência de Gestor de Segurança da Informação e Comunicações | X | X | X | X | X | X | X | X | | | | X | X | X |
| | | Inexistência de comitê de segurança da informação e comunicações | X | X | | X | X | X | X | X | | | | | X | |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

| | Questões | Possíveis achados | Dnit | SE/MS | SE/MCT | Ibama | Susep | TRT-SP | Dnocs | SE/MRE | TRT-RS | Anatel | Finep | SE/MP | ADE | FNDE |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | segurança da informação segundo a legislação e as boas práticas? | Falhas no comitê de segurança da informação e comunicações | | | X | | | | | | | | | | | X |
| | | Inexistência de política de segurança da informação e comunicações (Posic) | | X | X | X | X | X | X | X | | X | X | | X | |
| | | Falhas na política de segurança da informação e comunicações (Posic). | | | | | | | | | X | | | X | | X |
| | | Inexistência de equipe de tratamento e resposta a incidentes em redes computacionais (Etri). | X | X | X | X | X | | X | X | X | X | X | | X | |
| | | Falhas na equipe de tratamento e resposta a incidentes em redes computacionais (Etri) | | | | | | | | | | | | X | | X |
| | | Inexistência de classificação da informação | X | X | X | X | X | X | X | | X | X | X | X | X | |
| | | Inexistência de inventário dos ativos de informação | X | X | X | X | X | X | X | | | X | X | X | X | X |
| | | Falhas no inventário dos ativos de informação | | | | | | | | X | X | | X | | | |
| | | Inexistência de processo de gestão de riscos de segurança da informação (GRSIC) | X | X | X | X | X | X | X | X | | X | X | X | X | X |
| | | Falhas no processo de gestão de riscos de segurança da informação (GRSIC). | | | | | | | | | | | | | | |
| 9 | Há plano de capacitação de profissionais de TI que auxilie no desenvolvimento das competências necessárias para a boa execução dos trabalhos? | Inexistência de plano anual de capacitação | X | X | X | X | | | X | X | X | | X | X | X | |
| | | Plano anual de capacitação não contempla a área de gestão de TI | | | | | X | X | | | | X | | | | |
| 10 | O Unidade realiza monitoração do desempenho da gestão e uso da TI? | Inexistência de avaliação da gestão de TI | X | X | X | X | X | X | X | | | X | X | | X | X |
| | | Falhas na avaliação da gestão de TI | | | | | | | | X | X | | | X | | |
| | | Auditoria interna não apoia a avaliação da TI | X | X | X | X | X | X | X | | X | | X | X | | |
| 11 | O Unidade realiza o processo de contratação de bens e serviços de TI segundo as normas vigentes? | Inexistência de controles que promovam o cumprimento da IN4 | | | X | X | X | | X | X | | | | | | |
| | | Falhas nos controles que promovam o cumprimento da IN4 | | X | | | | | | | | | | X | | |
| | | Inexistência de controles que promovam que o Termo de Referência ou Projeto Básico seja elaborado a partir de estudos técnicos preliminares | | | | | | X | X | X | X | | X | | X | |
| | | Descumprimento do processo de planejamento de acordo com a IN4 | | X | X | X | X | | | | | | | | | X |
| | | Falhas no cumprimento do processo de planejamento de acordo com a IN4 | | | | | | | | | | | | X | | |
| | | Inexistência dos estudos técnicos preliminares | X | | | | | X | | | X | | | X | X | |
| | | Falhas nos estudos técnicos preliminares | | | | | | | | | | | | | | |
| | | Irregularidades na contratação | X | X | X | X | X | X | | X | X | X | X | X | X | X |
| 12 | O Unidade realiza o processo | Inexistência de controles que promovam a regular gestão contratual | X | | X | | X | X | X | X | X | | X | | X | |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

| | Questões | Possíveis achados | Dnit | SE/MS | SE/MCT | Ibama | Susep | TRT-SP | Dnocs | SE/MRE | TRT-RS | Anatel | Finep | SE/MP | AADE | FNDE |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | de gestão de contratos de bens e serviços de TI segundo as normas vigentes? | Falhas nos controles que promovam a regular gestão contratual | | | | X | | | | | | | | X | | |
| | | Irregularidades na gestão contratual | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| | Não decorrente das questões de auditoria | TI descentralizada e sem coordenação | | | | | | | | | | | | X | | |
| | | Não classificação de informações conforme níveis de segurança | | | | | | | | | | | | | | X |

(1) Consta do relatório original com o título: Falhas no Plano Diretor de TI (PDTI)
(2) Consta do relatório original com o título: Inexistência de Plano Diretor de Tecnologia da Informação
(3) Controles formalizados ao final da fase de execução da auditoria e não avaliados pela equipe

Licitações em 2009

A Figura 4 ilustra o mapa mental utilizado para gerar o Quadro 16 e o gráfico ilustrado na **Error! Reference source not found.Erro! Fonte de referência não encontrada.**, as partir dos dados obtidos das respostas à questão 7.9 do questionário Perfil GovTI2009.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

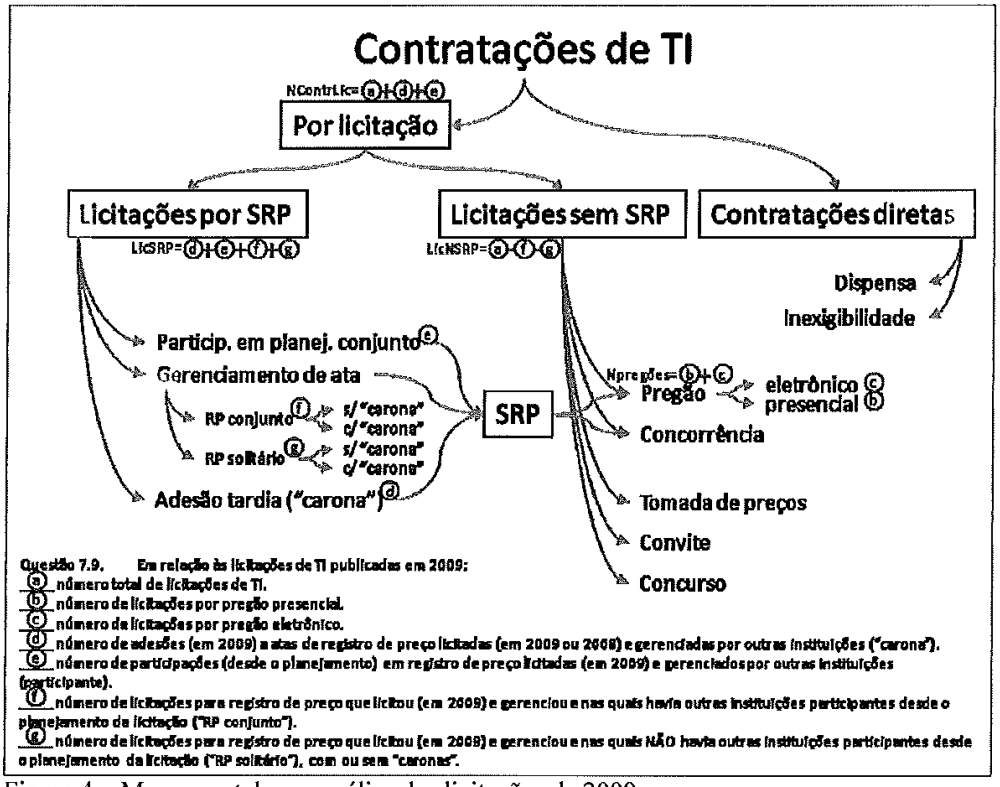



Figura 4 – Mapa mental para análise das licitações de 2009

Quadro 16 – Número de licitações em 2009

| Ente nº | a | b | c | d | e | f | c+f | g | NLicProp | NContrLic | LicSRP | LicNSRP | NPregões |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 250 | 56 | 0 | 18 | 9 | 0 | 1 | 1 | 5 | 56 | 65 | 15 | 50 | 18 |
| 222 | 13 | 0 | 9 | 3 | 0 | 2 | 2 | 2 | 13 | 16 | 7 | 9 | 9 |
| 310 | 45 | 11 | 32 | 11 | 0 | 1 | 1 | 23 | 45 | 56 | 35 | 21 | 43 |
| 78 | 8 | 2 | 6 | 1 | 0 | 0 | 0 | 6 | 8 | 9 | 7 | 2 | 8 |
| 192 | 4 | 0 | 4 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 4 | 5 | 2 | 3 | 4 |
| 70 | 5 | 5 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 2 | 5 | 7 | 4 | 3 | 5 |
| 81 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 175 | 33 | 0 | 15 | 9 | 0 | 0 | 0 | 0 | 33 | 42 | 9 | 33 | 15 |
| 28 | 10 | 0 | 10 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 10 | 12 | 2 | 10 | 10 |
| 130 | 33 | 0 | 33 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 33 | 35 | 2 | 33 | 33 |
| 2 | 2 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 2 | 0 | 2 | 2 |
| 226 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 36 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 54 | 21 | 0 | 15 | 1 | 0 | 0 | 0 | 4 | 21 | 22 | 5 | 17 | 15 |
| 347 | 7 | 0 | 4 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 7 | 10 | 3 | 7 | 4 |
| 113 | 4 | 0 | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 4 | 0 | 4 | 4 |
| 341 | 9 | 0 | 4 | 5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 9 | 14 | 5 | 9 | 4 |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

| | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 57 | 19 | 0 | 19 | 5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 19 | 24 | 5 | 19 | 19 |
| 22 | 0 | 0 | 0 | 8 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 8 | 8 | 0 | 0 |
| 99 | 10 | 0 | 5 | 5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 10 | 15 | 5 | 10 | 5 |
| 178 | 8 | 0 | 8 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 8 | 8 | 0 | 8 | 8 |
| 150 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 45 | 24 | 0 | 19 | 2 | 0 | 0 | 0 | 4 | 24 | 26 | 6 | 20 | 19 |
| 227 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 2 | 1 | 1 | 0 |
| 163 | 9 | 0 | 9 | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 9 | 13 | 4 | 9 | 9 |
| 16 | 15 | 0 | 10 | 2 | 0 | 0 | 0 | 3 | 15 | 17 | 5 | 12 | 10 |
| 53 | 16 | 0 | 11 | 5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 16 | 21 | 5 | 16 | 11 |
| 298 | 5 | 2 | 2 | 1 | 0 | 0 | 0 | 2 | 5 | 6 | 3 | 3 | 4 |
| 248 | 14 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 14 | 14 | 0 | 14 | 0 |
| 85 | 4 | 4 | 0 | 0 | 0 | 15 | 15 | 4 | 4 | 4 | 19 | -15 | 4 |
| 268 | 7 | 0 | 7 | 7 | 0 | 0 | 0 | 5 | 7 | 14 | 12 | 2 | 7 |
| 319 | 0 | 0 | 3 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 3 |
| 102 | 1 | 0 | 1 | 17 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 18 | 17 | 1 | 1 |
| 91 | 11 | 0 | 6 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 11 | 14 | 3 | 11 | 6 |
| 11 | 5 | 0 | 1 | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 9 | 4 | 5 | 1 |
| 96 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| 330 | 3 | 0 | 3 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 4 | 1 | 3 | 3 |
| 138 | 48 | 0 | 48 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 48 | 48 | 0 | 48 | 48 |
| 13 | 8 | 0 | 8 | 3 | 0 | 0 | 0 | 8 | 8 | 11 | 11 | 0 | 8 |
| 197 | 11 | 0 | 9 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 11 | 13 | 2 | 11 | 9 |
| 23 | 5 | 0 | 5 | 3 | 0 | 0 | 0 | 1 | 5 | 8 | 4 | 4 | 5 |
| 41 | 93 | 3 | 73 | 0 | 0 | 0 | 0 | 17 | 93 | 93 | 17 | 76 | 76 |
| 105 | 7 | 0 | 7 | 5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 7 | 12 | 5 | 7 | 7 |
| 6 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 |
| 174 | 7 | 0 | 7 | 1 | 0 | 0 | 0 | 7 | 7 | 8 | 8 | 0 | 7 |
| 223 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 2 | 0 | 0 |
| 50 | 24 | 0 | 21 | 4 | 0 | 0 | 0 | 3 | 24 | 28 | 7 | 21 | 21 |
| 48 | 145 | 0 | 145 | 0 | 0 | 0 | 0 | 8 | 145 | 145 | 8 | 137 | 145 |
| 231 | 23 | 23 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 23 | 23 | 0 | 23 | 23 |
| 282 | 12 | 0 | 12 | 11 | 1 | 0 | 1 | 4 | 12 | 24 | 16 | 8 | 12 |
| 32 | 13 | 0 | 13 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 13 | 13 | 0 | 13 | 13 |
| 287 | 26 | 0 | 26 | 0 | 0 | 0 | 0 | 16 | 26 | 26 | 16 | 10 | 26 |
| 296 | 38 | 0 | 11 | 9 | 0 | 0 | 0 | 9 | 38 | 47 | 18 | 29 | 11 |
| 263 | 14 | 0 | 14 | 4 | 0 | 0 | 0 | 7 | 14 | 18 | 11 | 7 | 14 |
| 86 | 26 | 0 | 25 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 26 | 26 | 1 | 25 | 25 |
| 108 | 39 | 0 | 39 | 6 | 0 | 0 | 0 | 21 | 39 | 45 | 27 | 18 | 39 |
| 115 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 339 | 0 | 0 | 0 | 18 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 18 | 18 | 0 | 0 |
| 14 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 322 | 5 | 0 | 5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 5 | 5 | 1 | 4 | 5 |
| 137 | 0 | 0 | 0 | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 4 | 0 | 0 |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

| | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 312 | 17 | 0 | 17 | 2 | 0 | 0 | 0 | 17 | 17 | 19 | 19 | 0 | 17 |
| 273 | 21 | 0 | 11 | 10 | 0 | 0 | 0 | 8 | 21 | 31 | 18 | 13 | 11 |
| 38 | 280 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 280 | 280 | 0 | 280 | 0 |
| 274 | 7 | 0 | 7 | 8 | 0 | 1 | 1 | 6 | 7 | 15 | 15 | 0 | 7 |
| 243 | 0 | 0 | 0 | 12 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 12 | 12 | 0 | 0 |
| 166 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 |
| 84 | 40 | 5 | 15 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 40 | 40 | 0 | 40 | 20 |
| 149 | 19 | 0 | 19 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 19 | 19 | 0 | 19 | 19 |
| 281 | 6 | 0 | 6 | 8 | 0 | 0 | 0 | 1 | 6 | 14 | 9 | 5 | 6 |
| 131 | 0 | 0 | 1 | 5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 5 | 0 | 1 |
| 277 | 10 | 0 | 10 | 4 | 0 | 0 | 0 | 15 | 10 | 14 | 19 | -5 | 10 |
| 269 | 41 | 0 | 20 | 4 | 0 | 0 | 0 | 4 | 41 | 45 | 8 | 37 | 20 |
| 55 | 2 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 2 | 0 | 2 | 2 |
| 35 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 2 | 0 | 2 | 0 |
| 51 | 0 | 1 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 2 | 0 | 1 |
| 293 | 8 | 0 | 8 | 1 | 1 | 0 | 1 | 5 | 8 | 10 | 7 | 3 | 8 |
| 88 | 133 | 0 | 127 | 50 | 0 | 0 | 0 | 0 | 133 | 183 | 50 | 133 | 127 |
| 220 | 4 | 0 | 0 | 7 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 11 | 7 | 4 | 0 |
| 284 | 11 | 0 | 11 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 11 | 12 | 1 | 11 | 11 |
| 40 | 30 | 1 | 29 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 30 | 30 | 0 | 30 | 30 |
| 257 | 1 | 0 | 1 | 8 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 9 | 8 | 1 | 1 |
| 343 | 32 | 0 | 32 | 0 | 0 | 0 | 0 | 13 | 32 | 32 | 13 | 19 | 32 |
| 271 | 19 | 0 | 4 | 12 | 0 | 0 | 0 | 3 | 19 | 31 | 15 | 16 | 4 |
| 4 | 3 | 1 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 3 | 0 | 3 | 3 |
| 10 | 5 | 0 | 5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 5 | 0 | 5 | 5 |
| 247 | 38 | 0 | 38 | 5 | 0 | 0 | 0 | 5 | 38 | 43 | 10 | 33 | 38 |
| 217 | 6 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 6 | 6 | 0 | 6 | 0 |
| 346 | 18 | 0 | 18 | 5 | 1 | 0 | 1 | 14 | 18 | 24 | 20 | 4 | 18 |
| 320 | 6 | 0 | 5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 6 | 6 | 1 | 5 | 5 |
| 224 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 69 | 6 | 0 | 6 | 4 | 0 | 0 | 0 | 3 | 6 | 10 | 7 | 3 | 6 |
| 26 | 12 | 8 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 2 | 12 | 14 | 4 | 10 | 8 |
| 306 | 18 | 0 | 18 | 8 | 0 | 0 | 0 | 10 | 18 | 26 | 18 | 8 | 18 |
| 350 | 14 | 0 | 14 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 14 | 14 | 0 | 14 | 14 |
| 286 | 24 | 0 | 24 | 4 | 1 | 0 | 1 | 8 | 24 | 29 | 13 | 16 | 24 |
| 345 | 28 | 0 | 28 | 11 | 0 | 0 | 0 | 0 | 28 | 39 | 11 | 28 | 28 |
| 112 | 6 | 0 | 3 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 6 | 9 | 3 | 6 | 3 |
| 103 | 15 | 0 | 8 | 3 | 3 | 0 | 3 | 1 | 15 | 21 | 7 | 14 | 8 |
| 61 | 4 | 0 | 4 | 2 | 0 | 0 | 0 | 1 | 4 | 6 | 3 | 3 | 4 |
| 67 | 5 | 0 | 5 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 8 | 3 | 5 | 5 |
| 5 | 12 | 1 | 3 | 8 | 0 | 0 | 0 | 0 | 12 | 20 | 8 | 12 | 4 |
| 267 | 5 | 0 | 5 | 3 | 2 | 0 | 2 | 3 | 5 | 10 | 8 | 2 | 5 |
| 122 | 60 | 0 | 33 | 3 | 20 | 0 | 20 | 0 | 60 | 83 | 23 | 60 | 33 |
| 93 | 7 | 1 | 6 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 7 | 8 | 2 | 6 | 7 |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

| | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 259 | 17 | 0 | 4 | 6 | 3 | 0 | 3 | 4 | 17 | 26 | 13 | 13 | 4 |
| 266 | 10 | 0 | 10 | 10 | 0 | 0 | 0 | 6 | 10 | 20 | 16 | 4 | 10 |
| 77 | 59 | 0 | 59 | 8 | 0 | 0 | 0 | 5 | 59 | 67 | 13 | 54 | 59 |
| 52 | 14 | 2 | 12 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 14 | 15 | 1 | 14 | 14 |
| 18 | 3 | 0 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 3 | 0 | 3 | 3 |
| 34 | 12 | 2 | 6 | 1 | 1 | 0 | 1 | 2 | 12 | 14 | 4 | 10 | 8 |
| 276 | 46 | 0 | 8 | 8 | 0 | 0 | 0 | 0 | 46 | 54 | 8 | 46 | 8 |
| 280 | 10 | 0 | 10 | 0 | 1 | 0 | 1 | 10 | 10 | 11 | 11 | 0 | 10 |
| 255 | 53 | 33 | 2 | 5 | 0 | 0 | 0 | 13 | 53 | 58 | 18 | 40 | 35 |
| 300 | 14 | 0 | 14 | 18 | 1 | 0 | 1 | 4 | 14 | 33 | 23 | 10 | 14 |
| 265 | 14 | 0 | 14 | 6 | 0 | 0 | 0 | 1 | 14 | 20 | 7 | 13 | 14 |
| 39 | 18 | 0 | 18 | 4 | 0 | 0 | 0 | 2 | 18 | 22 | 6 | 16 | 18 |
| 8 | 0 | 0 | 2 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 2 |
| 304 | 18 | 0 | 18 | 3 | 0 | 0 | 0 | 18 | 18 | 21 | 21 | 0 | 18 |
| 289 | 5 | 0 | 2 | 2 | 0 | 1 | 1 | 2 | 5 | 7 | 5 | 2 | 2 |
| 333 | 19 | 0 | 19 | 21 | 0 | 0 | 0 | 0 | 19 | 40 | 21 | 19 | 19 |
| 292 | 3 | 0 | 1 | 12 | 0 | 0 | 0 | 3 | 3 | 15 | 15 | 0 | 1 |
| 66 | 31 | 0 | 18 | 11 | 0 | 2 | 2 | 0 | 31 | 42 | 13 | 29 | 18 |
| 260 | 5 | 0 | 5 | 9 | 1 | 0 | 1 | 0 | 5 | 15 | 10 | 5 | 5 |
| 294 | 8 | 2 | 6 | 3 | 0 | 0 | 0 | 2 | 8 | 11 | 5 | 6 | 8 |
| 29 | 7 | 0 | 4 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 7 | 8 | 1 | 7 | 4 |
| 308 | 11 | 3 | 8 | 13 | 0 | 0 | 0 | 7 | 11 | 24 | 20 | 4 | 11 |
| 326 | 29 | 0 | 25 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 29 | 29 | 0 | 29 | 25 |
| 165 | 19 | 0 | 5 | 14 | 0 | 0 | 0 | 5 | 19 | 33 | 19 | 14 | 5 |
| 120 | 33 | 0 | 33 | 14 | 0 | 0 | 0 | 12 | 33 | 47 | 26 | 21 | 33 |
| 27 | 7 | 0 | 7 | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 7 | 11 | 4 | 7 | 7 |
| 17 | 13 | 0 | 1 | 12 | 0 | 0 | 0 | 0 | 13 | 25 | 12 | 13 | 1 |
| 104 | 1 | 0 | 1 | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 5 | 4 | 1 | 1 |
| 142 | 9 | 0 | 9 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 9 | 9 | 0 | 9 | 9 |
| 161 | 6 | 0 | 5 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 6 | 7 | 1 | 6 | 5 |
| 275 | 15 | 0 | 15 | 3 | 4 | 0 | 4 | 7 | 15 | 22 | 14 | 8 | 15 |
| 152 | 0 | 0 | 0 | 0 | 7 | 0 | 7 | 0 | 0 | 7 | 7 | 0 | 0 |
| 94 | 5 | 0 | 5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 5 | 0 | 5 | 5 |
| 30 | 4 | 0 | 4 | 5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 9 | 5 | 4 | 4 |
| 173 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 |
| 299 | 11 | 0 | 11 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 11 | 11 | 4 | 7 | 11 |
| 147 | 3 | 0 | 3 | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 7 | 4 | 3 | 3 |
| 225 | 0 | 0 | 2 | 8 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 8 | 8 | 0 | 2 |
| 253 | 17 | 0 | 16 | 4 | 0 | 0 | 0 | 8 | 17 | 21 | 12 | 9 | 16 |
| 158 | 3 | 0 | 1 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 5 | 2 | 3 | 1 |
| 349 | 12 | 12 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 12 | 12 | 0 | 12 | 12 |
| 87 | 19 | 19 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 18 | 19 | 19 | 18 | 1 | 19 |
| 100 | 25 | 0 | 9 | 6 | 0 | 0 | 0 | 0 | 25 | 31 | 6 | 25 | 9 |
| 128 | 11 | 0 | 11 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 11 | 11 | 0 | 11 | 11 |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

| | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 46 | 31 | 0 | 28 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 31 | 32 | 1 | 31 | 28 |
| 303 | 13 | 6 | 7 | 3 | 0 | 0 | 0 | 6 | 13 | 16 | 9 | 7 | 13 |
| 302 | 7 | 7 | 0 | 9 | 1 | 0 | 1 | 2 | 7 | 17 | 12 | 5 | 7 |
| 24 | 20 | 0 | 20 | 8 | 0 | 0 | 0 | 6 | 20 | 28 | 14 | 14 | 20 |
| 290 | 7 | 0 | 7 | 6 | 0 | 0 | 0 | 3 | 7 | 13 | 9 | 4 | 7 |
| 301 | 6 | 0 | 6 | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 6 | 10 | 4 | 6 | 6 |
| 264 | 13 | 8 | 5 | 8 | 0 | 0 | 0 | 7 | 13 | 21 | 15 | 6 | 13 |
| 305 | 17 | 0 | 17 | 8 | 0 | 0 | 0 | 0 | 17 | 25 | 8 | 17 | 17 |
| 272 | 6 | 0 | 6 | 4 | 2 | 0 | 2 | 2 | 6 | 12 | 8 | 4 | 6 |
| 251 | 12 | 1 | 9 | 6 | 0 | 0 | 0 | 4 | 12 | 18 | 10 | 8 | 10 |
| 7 | 6 | 0 | 6 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 6 | 6 | 0 | 6 | 6 |
| 211 | 3 | 0 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 3 | 0 | 3 | 3 |
| 258 | 10 | 0 | 10 | 7 | 0 | 0 | 0 | 2 | 10 | 17 | 9 | 8 | 10 |
| 262 | 6 | 1 | 5 | 12 | 0 | 0 | 0 | 5 | 6 | 18 | 17 | 1 | 6 |
| 82 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 279 | 4 | 4 | 0 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 7 | 3 | 4 | 4 |
| 297 | 4 | 0 | 4 | 4 | 1 | 0 | 1 | 3 | 4 | 9 | 8 | 1 | 4 |
| 295 | 24 | 2 | 22 | 2 | 0 | 0 | 0 | 11 | 24 | 26 | 13 | 13 | 24 |
| 121 | 24 | 0 | 9 | 8 | 1 | 0 | 1 | 6 | 24 | 33 | 15 | 18 | 9 |
| 109 | 9 | 0 | 4 | 5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 9 | 14 | 5 | 9 | 4 |
| 307 | 17 | 0 | 17 | 6 | 0 | 0 | 0 | 2 | 17 | 23 | 8 | 15 | 17 |
| 335 | 13 | 0 | 10 | 3 | 0 | 0 | 0 | 10 | 13 | 16 | 13 | 3 | 10 |
| 288 | 6 | 0 | 6 | 2 | 0 | 0 | 0 | 3 | 6 | 8 | 5 | 3 | 6 |
| 133 | 9 | 0 | 9 | 9 | 0 | 0 | 0 | 9 | 9 | 18 | 18 | 0 | 9 |
| 98 | 1 | 0 | 1 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 4 | 3 | 1 | 1 |
| 181 | 7 | 0 | 7 | 5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 7 | 12 | 5 | 7 | 7 |
| 261 | 13 | 6 | 7 | 0 | 0 | 2 | 2 | 5 | 13 | 13 | 7 | 6 | 13 |
| 182 | 4 | 0 | 4 | 10 | 0 | 1 | 1 | 0 | 4 | 14 | 11 | 3 | 4 |
| 193 | 1 | 0 | 7 | 3 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 5 | 4 | 1 | 7 |
| 160 | 12 | 0 | 10 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 12 | 13 | 2 | 11 | 10 |
| 210 | 5 | 0 | 5 | 44 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 49 | 44 | 5 | 5 |
| 169 | 3 | 0 | 3 | 9 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 12 | 9 | 3 | 3 |
| 325 | 47 | 0 | 47 | 1 | 0 | 0 | 0 | 5 | 47 | 48 | 6 | 42 | 47 |
| 207 | 12 | 0 | 7 | 5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 12 | 17 | 5 | 12 | 7 |
| 191 | 3 | 0 | 3 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 6 | 3 | 3 | 3 |
| 183 | 0 | 0 | 1 | 8 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 9 | 9 | 0 | 1 |
| 208 | 36 | 0 | 0 | 3 | 0 | 0 | 0 | 26 | 36 | 39 | 29 | 10 | 0 |
| 201 | 9 | 0 | 9 | 3 | 0 | 0 | 0 | 6 | 9 | 12 | 9 | 3 | 9 |
| 187 | 28 | 0 | 28 | 55 | 0 | 21 | 21 | 0 | 28 | 83 | 76 | 7 | 28 |
| 199 | 2 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 2 | 0 | 2 | 2 |
| 204 | 9 | 0 | 9 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 9 | 9 | 0 | 9 | 9 |
| 195 | 1 | 0 | 0 | 5 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 6 | 6 | 0 | 0 |
| 278 | 15 | 0 | 15 | 4 | 0 | 0 | 0 | 6 | 15 | 19 | 10 | 9 | 15 |
| 190 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

| | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 321 | 17 | 0 | 3 | 12 | 1 | 0 | 1 | 0 | 17 | 30 | 13 | 17 | 3 |
| 337 | 23 | 0 | 23 | 32 | 0 | 0 | 0 | 0 | 23 | 55 | 32 | 23 | 23 |
| 92 | 71 | 0 | 71 | 1 | 0 | 0 | 0 | 6 | 71 | 72 | 7 | 65 | 71 |
| 189 | 8 | 0 | 7 | 7 | 1 | 4 | 5 | 1 | 8 | 16 | 13 | 3 | 7 |
| 200 | 5 | 0 | 5 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 7 | 2 | 5 | 5 |
| 196 | 9 | 0 | 41 | 6 | 0 | 0 | 0 | 3 | 9 | 15 | 9 | 6 | 41 |
| 143 | 4 | 0 | 1 | 3 | 0 | 0 | 0 | 1 | 4 | 7 | 4 | 3 | 1 |
| 316 | 42 | 0 | 42 | 0 | 0 | 0 | 0 | 12 | 42 | 42 | 12 | 30 | 42 |
| 348 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 58 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 |
| 95 | 4 | 0 | 4 | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 8 | 4 | 4 | 4 |
| 170 | 4 | 0 | 2 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 6 | 2 | 4 | 2 |
| 221 | 12 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 12 | 12 | 0 | 12 | 0 |
| 116 | 117 | 0 | 117 | 4 | 0 | 0 | 0 | 9 | 117 | 121 | 13 | 108 | 117 |
| 198 | 10 | 0 | 7 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 10 | 13 | 3 | 10 | 7 |
| 202 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 |
| 203 | 15 | 0 | 5 | 10 | 0 | 0 | 0 | 0 | 15 | 25 | 10 | 15 | 5 |
| 80 | 3 | 0 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 3 | 3 | 1 | 2 | 3 |
| 118 | 3 | 0 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 3 | 0 | 3 | 3 |
| 331 | 2 | 0 | 2 | 5 | 1 | 2 | 3 | 0 | 2 | 8 | 8 | 0 | 2 |
| 188 | 64 | 0 | 176 | 477 | 74 | 5 | 79 | 59 | 64 | 615 | 615 | 0 | 176 |
| 136 | 0 | 0 | 0 | 12 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 13 | 13 | 0 | 0 |
| 332 | 4 | 0 | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 4 | 4 | 4 | 0 | 4 |
| 59 | 2 | 0 | 2 | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 6 | 4 | 2 | 2 |
| 9 | 9 | 0 | 5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 9 | 9 | 0 | 9 | 5 |
| 270 | 12 | 0 | 12 | 5 | 0 | 0 | 0 | 6 | 12 | 17 | 11 | 6 | 12 |
| 31 | 22 | 0 | 22 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 22 | 23 | 1 | 22 | 22 |
| 194 | 8 | 0 | 8 | 13 | 0 | 0 | 0 | 2 | 8 | 21 | 15 | 6 | 8 |
| 328 | 3 | 0 | 3 | 10 | 1 | 0 | 1 | 0 | 3 | 14 | 11 | 3 | 3 |
| 164 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 |
| 72 | 10 | 0 | 10 | 11 | 0 | 0 | 0 | 2 | 10 | 21 | 13 | 8 | 10 |
| 49 | 40 | 0 | 40 | 3 | 0 | 0 | 0 | 3 | 40 | 43 | 6 | 37 | 40 |
| 184 | 1 | 0 | 0 | 15 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 17 | 16 | 1 | 0 |
| 71 | 3 | 0 | 2 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 6 | 3 | 3 | 2 |
| 324 | 17 | 0 | 13 | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 17 | 21 | 4 | 17 | 13 |
| 246 | 12 | 0 | 12 | 3 | 0 | 0 | 0 | 1 | 12 | 15 | 4 | 11 | 12 |
| 309 | 41 | 0 | 41 | 6 | 0 | 0 | 0 | 28 | 41 | 47 | 34 | 13 | 41 |
| 123 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 117 | 135 | 0 | 15 | 0 | 0 | 0 | 0 | 120 | 135 | 135 | 120 | 15 | 15 |
| 63 | 2 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 2 | 2 | 1 | 1 | 2 |
| 79 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 |
| 129 | 22 | 0 | 21 | 1 | 0 | 0 | 0 | 20 | 22 | 23 | 21 | 2 | 21 |
| 186 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 206 | 9 | 0 | 9 | 4 | 0 | 0 | 0 | 4 | 9 | 13 | 8 | 5 | 9 |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

| | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 285 | 19 | 0 | 12 | 4 | 0 | 0 | 0 | 3 | 19 | 23 | 7 | 16 | 12 |
| 148 | 40 | 0 | 4 | 15 | 0 | 0 | 0 | 5 | 40 | 55 | 20 | 35 | 4 |
| 83 | 14 | 0 | 12 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 14 | 15 | 1 | 14 | 12 |
| 76 | 11 | 0 | 11 | 1 | 0 | 0 | 0 | 4 | 11 | 12 | 5 | 7 | 11 |
| 351 | 12 | 0 | 12 | 5 | 3 | 1 | 4 | 0 | 12 | 20 | 9 | 11 | 12 |
| 153 | 6 | 0 | 6 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 6 | 9 | 3 | 6 | 6 |
| 185 | 10 | 0 | 8 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 10 | 10 | 2 | 8 | 8 |
| 213 | 47 | 4 | 43 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 47 | 47 | 0 | 47 | 47 |
| 256 | 12 | 3 | 9 | 10 | 0 | 0 | 0 | 3 | 12 | 22 | 13 | 9 | 12 |
| 68 | 13 | 0 | 13 | 6 | 0 | 0 | 0 | 2 | 13 | 19 | 8 | 11 | 13 |
| 124 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 25 | 9 | 0 | 3 | 2 | 0 | 0 | 0 | 1 | 9 | 11 | 3 | 8 | 3 |
| 125 | 5 | 0 | 5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 5 | 5 | 1 | 4 | 5 |
| 64 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 134 | 4 | 0 | 4 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 5 | 1 | 4 | 4 |
| 329 | 20 | 0 | 11 | 5 | 0 | 0 | 0 | 4 | 20 | 25 | 9 | 16 | 11 |
| 135 | 2 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 2 | 2 | 2 | 0 | 2 |
| 205 | 3 | 1 | 2 | 9 | 0 | 0 | 0 | 3 | 3 | 12 | 12 | 0 | 3 |
| 3 | 5 | 0 | 5 | 3 | 0 | 0 | 0 | 1 | 5 | 8 | 4 | 4 | 5 |
| 141 | 5 | 1 | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 5 | 0 | 5 | 5 |
| 168 | 12 | 0 | 2 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 12 | 15 | 3 | 12 | 2 |
| 336 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 101 | 2 | 2 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 3 | 1 | 2 | 2 |
| 209 | 102 | 70 | 31 | 298 | 1 | 0 | 1 | 37 | 102 | 401 | 336 | 65 | 101 |
| 218 | 190 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 190 | 190 | 0 | 190 | 0 |
| 244 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 344 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 313 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 |
| 242 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 233 | 44 | 0 | 43 | 8 | 0 | 0 | 0 | 1 | 44 | 52 | 9 | 43 | 43 |
| Total | 4.372 | 260 | 3.033 | 1.930 | 140 | 59 | 199 | 902 | 4.372 | 6.442 | 3.031 | 3.411 | 3.293 |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

Comparação das respostas declaradas com a opinião dos auditores do TCU

| Questão de Auditoria | Critério de Auditoria | Item quest | Fonte | AmE | ANATEL | DNIT | DNOCS | FINEP | FNDE | IBAMA | MCT | MP | MRE | MS | SUSEP | TRT-2-SP | TRT-4-RS |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| A. A instituição executa um processo de planejamento estratégico institucional? | Q21 >= 3 | Q21 | origem | 5 | 3 | 1 | 3 | 4 | 2 | 3 | 6 | 1 | 6 | 2 | 2 | 5 | 4 |
| | | | auditoria | 1↓ | 3 | 1 | 1↓ | 4 | 2 | 1↓ | 1↓ | 1 | 3 | 2 | 2 | 3 | 2↓ |
| B. A instituição executa um processo de planejamento estratégico de TI? | Q22 >= 3 | Q22 | origem | 3 | 3 | 1 | 2 | 2 | 4 | 3 | 1 | 1 | 4 | 2 | 1 | 2 | 4 |
| | | | auditoria | 1↓ | 3 | 1 | 2 | 1 | 3 | 3 | 1 | 2 | 4 | 1 | 1 | 1 | 1↓ |
| C. A alta administração da instituição designou formalmente um comitê de TI para auxiliá-la nas decisões relativas à gestão e ao uso corporativos de TI? | Q11b = sim | Q11b | origem | não | sim | não | não | sim | sim | não | sim | sim | sim | sim | não | não | sim |
| | | | auditoria | não | não↓ | não | não | sim | sim | não | sim | sim | sim | sim | não | não | sim |
| D. A solicitação de orçamento de TI é feita com base na estimativa dos custos das contratações previstas? | Q715ª = sim | Q715ª | origem | sim | sim | sim | não | sim | sim | sim | sim | sim | não | sim | não | sim | sim |
| | | | auditoria | não↓ | sim | sim | não | sim | não↓ | não↓ | não↓ | sim | não | sim | sim↑ | sim | sim |
| E. Ao longo do exercício financeiro, há controle dos gastos efetuados especificamente com TI? | Q715c = sim ou Q715d = sim | | | ↓ | S | S | ↓ | S | ↓ | | S | S | | S | | S | S |
| E1. Ao longo do exercício financeiro, há controle dos gastos efetuados especificamente com TI? | Q715c = sim ou Q715d = sim | Q715c | origem | sim | sim | não | sim | sim | não | não | sim | sim | não | não | não | sim | sim |
| | | | auditoria | não↓ | sim | não | não↓ | sim | não | não | sim | sim | não | sim↑ | não | sim | sim |
| E2. Ao longo do exercício financeiro, há controle dos gastos efetuados especificamente com TI? | Q715c = sim ou Q715d = sim | Q715d | origem | sim | sim | sim | não | não | sim | não | não | não | não | sim | não | sim | sim |
| | | | auditoria | não↓ | não↓ | sim | não | não | não↓ | não | não | não | não | sim | não | sim | sim |
| F. Há processo de software? | Q73 >= 3 | Q73 | origem | 2 | 3 | 1 | 1 | 1 | 4 | 1 | 2 | 2 | 3 | 3 | 2 | 2 | 2 |
| | | | auditoria | 1 | 3 | 1 | 1 | 1 | 4 | 1 | 1 | 2 | 3 | 3 | 2 | 1 | 2 |
| G. Há processo de gerenciamento de projetos? | Q74 >= 3 | Q74 | origem | 2 | 2 | 1 | 2 | 2 | 3 | 3 | 1 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | 3 |
| | | | auditoria | 1 | 1 | 2 | 1 | 2 | 3 | 1↓ | 1 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | 2↓ |
| H. Há processo de gestão de incidentes? | Q76e = sim | Q76e | origem | não | não | não | não | não | sim | não | não | não | não | não | não | não | sim |
| | | | auditoria | não | não | não | não | não | sim | não | não | não | não | não | não | não | não↓ |
| I. Há processo de gestão de configuração? | Q76f = sim | Q76f | origem | não | não | não | não | não | sim | não | não | não | sim | não | não | não | não |
| | | | auditoria | não | não | não | não | não | sim | não | não | não | não↓ | não | não | não | não |
| J. Há processo de gestão de mudanças? | Q76ª = sim | Q76ª | origem | não | não | não | não | não | sim | não | não | não | sim | não | não | não | não |
| | | | auditoria | não | não | não | não | não | sim | não | não | não | não↓ | não | não | não | não |
| K. Há gestor de segurança da informação? | Q72b = sim | Q72b | origem | não | sim | não | não | sim | sim | não | sim | sim | não | não | não | não | sim |
| | | | auditoria | não | não↓ | não | não | não↓ | não↓ | não | não↓ | sim | não | não | não | não | sim |
| L. Há Posic em vigor? | Q72ª = sim | Q72ª | origem | não | não | sim | não | não | sim | não | não | sim | sim | não | não | não | sim |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

| Questão de Auditoria | Critério de Auditoria | Item quest | Fonte | AmE | ANATEL | DNIT | DNOCS | FINEP | FNDE | IBAMA | MCT | MP | MRE | MS | SUSEP | TRT-2-SP | TRT-4-RS |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | auditoria | não | não | sim | não | não | sim | não | não | sim | não↓ | não | não | não | sim |
| M. Gerencia os incidentes de segurança (logo há Etri)? | Q71d = sim | Q71d | origem | não | não | sim | não | não | sim | não | não | sim | sim | não | não | não | não |
| | | | auditoria | não | não | não↓ | não | não | sim | não | não | sim | não↓ | não | não | não | não |
| N. Classifica a informação? | Q71b = sim | Q71b | origem | não | não | não | não | não | sim | não | não | não | sim | não | não | não | não |
| | | | auditoria | não | não | não | não | não | sim | não | não | não | sim | não | não | não | não |
| O. Faz inventário de ativos? | Q71ª = sim | Q71ª | origem | não | não | não | sim | não | sim | não | não | não | sim | não | não | não | não |
| | | | auditoria | não | não | não | não↓ | não | não↓ | não | não | não | não↓ | não | não | não | não |
| P. Faz gestão de riscos de segurança da informação? | Q71c = sim | Q71c | origem | não | não | não | não | não | sim | não | não | não | sim | não | não | não | sim |
| | | | auditoria | não | não | não | não | não | não↓ | não | não | não | sim | não | não | não | não↓ |
| Q. Plano anual de capacitação contempla área de gestão de TI? | Q63>= 3 | Q63 | origem | 3 | 3 | 1 | 1 | 3 | 3 | 1 | 2 | 3 | 5 | 1 | 1 | 1 | 3 |
| | | | auditoria | 1↓ | 1↓ | 1 | 1 | 1↓ | 3 | 1 | 1 | 1↓ | 1↓ | 1 | 1 | 1 | 1↓ |
| R. Auditoria interna apoia avaliação da gestão da TI? | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| R1. Auditoria interna apoia avaliação da gestão da TI? (INV) | Q14ª = não | Q14ª | origem | não | não | sim | não | sim | não | sim | não | não | não | sim | sim | sim | não |
| | | | auditoria | não | não | sim | sim↓ | sim | não | sim | sim↓ | não | não | não↑ | sim | sim | sim↓ |
| R2. Auditoria interna apoia avaliação da gestão da TI? | Q14b = sim | Q14b | origem | não | sim | não | não | não | não | não | não | não | não | não | não | não | não |
| | | | auditoria | não | não↓ | não | não | não | não | não | não | não | não | não | não | não | não |
| R3. Auditoria interna apoia avaliação da gestão da TI? | Q14c = sim | Q14c | origem | não | sim | não | não | não | sim | não | sim | sim | não | não | não | não | sim |
| | | | auditoria | não | não↓ | não | não | não | sim | não | não↓ | sim | não | não | não | não | não↓ |
| R4. Auditoria interna apoia avaliação da gestão da TI? | Q14d = sim | Q14d | origem | não | sim | não | não | não | não | não | não | não | sim | não | não | não | não |
| | | | auditoria | não | não↓ | não | não | não | sim↑ | não | não | não | sim | não | não | não | não |
| R5. Auditoria interna apoia avaliação da gestão da TI? | Q14e = sim | Q14e | origem | não | sim | não | não | não | não | não | não | não | não | não | não | não | sim |
| | | | auditoria | não | não↓ | não | não | não | não | não | não | não | não | não | não | não | não↓ |
| R6. Auditoria interna apoia avaliação da gestão da TI? | Q14f = sim | Q14f | origem | não | não | não | não | não | sim | não | não | não | não | não | não | não | sim |
| | | | auditoria | não | não | não | não | não | não↓ | não | não | não | não | não | não | não | não↓ |
| S. Adota processo de trabalho formal na contratação de bens e serviços de TI? | Q710 >= 3 | Q710 | origem | 1 | 2 | 1 | 1 | 3 | 2 | 1 | 2 | 2 | 1 | 2 | 1 | 2 | 1 |
| | | | auditoria | 1 | 2 | 1 | 1 | 1↓ | 2 | 1 | 1 | 2 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 |
| T. Adota processo de trabalho formal na gestão de contratos de bens e serviços de TI? | Q711 >= 3 | Q711 | origem | 1 | 3 | 1 | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | 2 |
| | | | auditoria | 1 | 3 | 1 | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 |
| U. A alta administração se responsabiliza pelo estabelecimento e pelo cumprimento das políticas de gestão e uso corporativos de TI? | Q11ª = sim | Q11ª | origem | não | não | sim | sim | sim | não | não | sim | não | não | não | sim | sim | sim |
| | | | auditoria | não | não | não | não | sim | não | não | não | não | não | não | não | sim | sim |





Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

| Questão de Auditoria | Critério de Auditoria | Item quest | Fonte | AmE | ANATEL | DNIT | DNOCS | FINEP | FNDE | IBAMA | MCT | MP | MRE | MS | SUSEP | TRT-2-SP | TRT-4-RS |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| V. A alta administração estabeleceu objetivos (diretrizes) de desempenho de gestão e de uso corporativos de TI? | Q12[a] = sim | Q12[a] | origem | não | sim | não | não | sim | não | não | não | não | não | não | não | sim | não |
| | | | auditoria | não | não | não | não | não | não | não | não | não | sim | não | não | não | não |
| W. A alta administração estabeleceu indicadores de desempenho de gestão e de uso corporativos de TI? | Q12b = sim | Q12b | origem | não | sim | não | não | não | não | não | não | não | não | não | não | não | não |
| | | | auditoria | não | não | não | não | não | não | não | não | não | não | não | não | não | não |
| X. A alta administração recebe e avalia regularmente informações sobre o desempenho relativo à gestão e ao uso corporativos de TI? | Q12c = sim | Q12c | origem | não | não | não | não | não | não | não | não | não | sim | não | não | não | sim |
| | | | auditoria | não | não | não | não | não | não | não | não | não | não | não | não | não | sim |
| Y. A alta administração acompanha os indicadores de benefício dos principais sistemas de informação e toma decisões a respeito quando as metas de benefício não são atingidas? | Q12d = sim | Q12d | origem | não | não | não | sim | não | não | não | não | não | não | não | não | não | não |
| | | | auditoria | não | não | não | não | não | não | não | não | não | não | não | não | não | não |
| | | | | | | | | | | | | | | | | | |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

Governança de TI x Orçamento administrado

| Segmento | iGovTI2010 | Orçamento de TI (2010) | Faixa Maturidade | Orçamento Administrado (2010) |
|---|---|---|---|---|
| JUD | 0,43767086 | 1019442 | 2. Maturidade intermediária | R$ 104.932.807,24 |
| EXE-Sisp | 0,32792748 | 900000 | 1. Maturidade inicial | R$ 74.280.527,15 |
| EXE-Sisp | 0,25106895 | 1400000 | 1. Maturidade inicial | R$ 88.497.223,32 |
| EXE-Sisp | 0,46275498 | 25000000 | 2. Maturidade intermediária | R$ 946.020.297,30 |
| EXE-Dest | 0,34732342 | 3750000 | 1. Maturidade inicial | R$ 473.595.389,30 |
| EXE-Dest | 0,31245656 | 13088000 | 1. Maturidade inicial | R$ 276.419.098,29 |
| JUD | 0,52585267 | 1301375 | 2. Maturidade intermediária | R$ 137.896.229,18 |
| EXE-Sisp | 0,35214866 | 660359 | 1. Maturidade inicial | R$ 205.386.305,82 |
| JUD | 0,3514098 | | 1. Maturidade inicial | R$ 129.649.504,27 |
| JUD | 0,22435638 | 637000 | 1. Maturidade inicial | R$ 81.635.331,19 |
| EXE-Sisp | 0,39487202 | 16150000 | 1. Maturidade inicial | R$ 2.165.880.361,31 |
| EXE-Sisp | 0,27460971 | 2700000 | 1. Maturidade inicial | R$ 691.909.350,66 |
| MPU | 0,54233841 | 6704157 | 2. Maturidade intermediária | R$ 373.983.798,42 |
| EXE-Sisp | 0,31371335 | 2915811 | 1. Maturidade inicial | R$ 335.523.752,86 |
| EXE-Sisp | 0,37652401 | 3111552 | 1. Maturidade inicial | R$ 1.944.131.576,01 |
| JUD | 0,54188303 | 1500000 | 2. Maturidade intermediária | R$ 272.257.000,27 |
| EXE-Sisp | 0,27766126 | 420000 | 1. Maturidade inicial | R$ 81.026.449,48 |
| EXE-Sisp | 0,33804707 | 107334 | 1. Maturidade inicial | R$ 23.841.388,62 |
| JUD | 0,3627924 | 8463828 | 1. Maturidade inicial | R$ 558.360.933,97 |
| JUD | 0,30248761 | 119000 | 1. Maturidade inicial | R$ 31.908.800,43 |
| JUD | 0,52765898 | 4438000 | 2. Maturidade intermediária | R$ 424.636.937,29 |
| JUD | 0,42528246 | 1579068 | 2. Maturidade intermediária | R$ 113.349.383,45 |
| JUD | 0,51862114 | 995000 | 2. Maturidade intermediária | R$ 170.969.292,44 |
| JUD | 0,40632383 | 512607 | 2. Maturidade intermediária | R$ 83.220.232,82 |
| JUD | 0,52827974 | 6592306 | 2. Maturidade intermediária | R$ 1.219.939.177,06 |
| EXE-Sisp | 0,39531837 | 189109167 | 1. Maturidade inicial | R$ 2.362.416.860,31 |
| EXE-Sisp | 0,23341532 | 145000 | 1. Maturidade inicial | R$ 9.502.314,71 |
| EXE-Dest | 0,43749423 | 1800000 | 2. Maturidade intermediária | R$ 1.403.087.598,16 |
| EXE-Sisp | 0,17850836 | 504000 | 1. Maturidade inicial | R$ 68.614.010,25 |

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

| Segmento | iGovTI2010 | Orçamento de TI (2010) | Faixa Maturidade | Orçamento Administrado (2010) |
|---|---|---|---|---|
| EXE-Sisp | 0,30596807 | 880000 | 1. Maturidade inicial | R$ 57.925.338,10 |
| EXE-Sisp | 0,3009215 | 5908582 | 1. Maturidade inicial | R$ 883.874.913,88 |
| EXE-Sisp | 0,52916738 | 109956586 | 2. Maturidade intermediária | R$ 2.144.043.092,92 |
| JUD | 0,33564123 | 7246116 | 1. Maturidade inicial | R$ 668.082.047,88 |
| JUD | 0,39191829 | 399488 | 1. Maturidade inicial | R$ 73.411.052,55 |
| EXE-Sisp | 0,294325 | 1336000 | 1. Maturidade inicial | R$ 1.134.701.588,15 |
| JUD | 0,38524088 | 679000 | 1. Maturidade inicial | R$ 160.747.944,03 |
| JUD | 0,44536667 | 200000 | 2. Maturidade intermediária | R$ 169.391.237,33 |
| EXE-Sisp | 0,27005766 | 302000 | 1. Maturidade inicial | R$ 27.112.064,21 |
| EXE-Dest | 0,35635512 | 5086301 | 1. Maturidade inicial | R$ 74.333.111,60 |
| JUD | 0,64137191 | 1852309 | 3. Maturidade aprimorada | R$ 171.905.694,95 |
| EXE-Sisp | 0,43614966 | 42366000 | 2. Maturidade intermediária | R$ 438.243.685,01 |
| JUD | 0,38183399 | 8850000 | 1. Maturidade inicial | R$ 1.631.332.652,27 |
| EXE-Sisp | 0,33649828 | 4983915 | 1. Maturidade inicial | R$ 878.740.826,80 |
| EXE-Sisp | 0,34369369 | 57250000 | 1. Maturidade inicial | R$ 1.678.069.561,26 |
| EXE-Sisp | 0,45489871 | 792000 | 2. Maturidade intermediária | R$ 409.769.567,18 |
| EXE-Sisp | 0,20995653 | 5254939 | 1. Maturidade inicial | R$ 67.044.050,36 |
| EXE-Sisp | 0,45763164 | 1037450 | 2. Maturidade intermediária | R$ 19.884.281,19 |
| EXE-Sisp | 0,2817045 | 1410940 | 1. Maturidade inicial | R$ 19.143.048,59 |
| EXE-Sisp | 0,72419304 | 3239348 | 3. Maturidade aprimorada | R$ 483.392.975,73 |
| JUD | 0,3993776 | 4243273 | 1. Maturidade inicial | R$ 343.307.713,39 |
| EXE-Sisp | 0,46793287 | 6378288 | 2. Maturidade intermediária | R$ 132.207.468,12 |
| EXE-Sisp | 0,32640335 | 7060500 | 1. Maturidade inicial | R$ 55.759.762,57 |
| EXE-Sisp | 0,26611441 | 2153868 | 1. Maturidade inicial | R$ 11.492.405,00 |
| JUD | 0,53123559 | 960500 | 2. Maturidade intermediária | R$ 167.115.600,05 |
| JUD | 0,44449878 | 750888 | 2. Maturidade intermediária | R$ 465.194.894,36 |
| EXE-Sisp | 0,50097661 | 6670890 | 2. Maturidade intermediária | R$ 185.748.622,80 |
| EXE-Sisp | 0,26892613 | 24934837 | 1. Maturidade inicial | R$ 110.519.951,14 |
| EXE-Sisp | 0,37189295 | 1672879 | 1. Maturidade inicial | R$ 276.502.741,55 |
| JUD | 0,34156064 | 723789 | 1. Maturidade inicial | R$ 52.361.848,53 |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

| Segmento | iGovTI2010 | Orçamento de TI (2010) | Faixa Maturidade | Orçamento Administrado (2010) |
|---|---|---|---|---|
| JUD | 0,40250066 | 3875516 | 2. Maturidade intermediária | R$ 439.605.413,36 |
| EXE-Sisp | 0,38654778 | 25512988 | 1. Maturidade inicial | R$ 127.259.673,83 |
| JUD | 0,43117777 | 818000 | 2. Maturidade intermediária | R$ 125.198.837,07 |
| EXE-Sisp | 0,2846893 | 3586361 | 1. Maturidade inicial | R$ 903.134.949,15 |
| JUD | 0,37948378 | 278081 | 1. Maturidade inicial | R$ 54.263.823,25 |
| JUD | 0,34929592 | 1200000 | 1. Maturidade inicial | R$ 104.022.030,29 |
| EXE-Sisp | 0,32746216 | 8576068 | 1. Maturidade inicial | R$ 122.723.815,10 |
| JUD | 0,41334132 | 7803000 | 2. Maturidade intermediária | R$ 301.048.509,93 |
| JUD | 0,56131375 | 1678000 | 2. Maturidade intermediária | R$ 652.206.725,26 |
| JUD | 0,52652216 | 17358000 | 2. Maturidade intermediária | R$ 1.354.277.238,90 |
| EXE-Dest | 0,45186178 | 1816695 | 2. Maturidade intermediária | R$ 211.195.903,04 |
| JUD | 0,41415811 | 3500000 | 2. Maturidade intermediária | R$ 884.361.729,31 |
| JUD | 0,27875219 | | 1. Maturidade inicial | R$ 119.034.518,86 |
| JUD | 0,40254167 | 898200 | 2. Maturidade intermediária | R$ 74.459.969,84 |
| JUD | 0,41258288 | 790553 | 2. Maturidade intermediária | R$ 47.234.393,54 |
| JUD | 0,42126302 | 2230084 | 2. Maturidade intermediária | R$ 321.495.533,73 |
| EXE-Sisp | 0,32798764 | 500000 | 1. Maturidade inicial | R$ 352.905.922,24 |
| EXE-Sisp | 0,42775255 | 6282300 | 2. Maturidade intermediária | R$ 249.791.868,16 |
| JUD | 0,52871303 | 5416293 | 2. Maturidade intermediária | R$ 448.720.430,39 |
| EXE-Sisp | 0,38049898 | 3700000 | 1. Maturidade inicial | R$ 1.055.583.513,47 |
| JUD | 0,16191272 | 457800 | 1. Maturidade inicial | R$ 68.922.149,24 |
| JUD | 0,38227629 | 1772182 | 1. Maturidade inicial | R$ 347.672.947,64 |
| EXE-Sisp | 0,50257133 | 665300 | 2. Maturidade intermediária | R$ 38.036.011,69 |
| EXE-Sisp | 0,2120296 | 1579200 | 1. Maturidade inicial | R$ 443.250.060,15 |
| EXE-Dest | 0,39894492 | 2832000 | 1. Maturidade inicial | R$ 1.546.552.556,90 |
| EXE-Sisp | 0,26631598 | 13684742 | 1. Maturidade inicial | R$ 548.269.307,59 |
| JUD | 0,43832582 | 1182505 | 2. Maturidade intermediária | R$ 216.578.884,75 |
| EXE-Sisp | 0,60577573 | 59748698 | 3. Maturidade aprimorada | R$ 4.813.254.130,73 |
| EXE-Sisp | 0,46866222 | 31725069 | 2. Maturidade intermediária | R$ 659.935.125,59 |
| EXE-Sisp | 0,19848186 | 6300000 | 1. Maturidade inicial | R$ 199.347.339,63 |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

| Segmento | iGovTI2010 | Orçamento de TI (2010) | Faixa Maturidade | Orçamento Administrado (2010) |
|---|---|---|---|---|
| MPU | 0,38416546 | 1818082 | 1. Maturidade inicial | R$ 126.812.478,47 |
| EXE-Sisp | 0,5639113 | 9242000 | 2. Maturidade intermediária | R$ 491.424.486,86 |
| EXE-Sisp | 0,26230116 | 10040000 | 1. Maturidade inicial | R$ 2.473.983.189,86 |
| EXE-Sisp | 0,42613141 | 40186768 | 2. Maturidade intermediária | R$ 4.379.780.403,97 |
| MPU | 0,39783866 | 23300000 | 1. Maturidade inicial | R$ 700.296.534,01 |
| EXE-Sisp | 0,42382376 | 57600630 | 2. Maturidade intermediária | R$ 421.161.101,73 |
| EXE-Sisp | 0,62913248 | 19881822 | 3. Maturidade aprimorada | R$ 15.429.119.403,80 |
| EXE-Sisp | 0,18012687 | 10600000 | 1. Maturidade inicial | R$ 567.329.554,39 |
| EXE-Sisp | 0,37299038 | 138867434 | 1. Maturidade inicial | R$ 64.980.675.033,90 |
| EXE-Sisp | 0,26232259 | 118305000 | 1. Maturidade inicial | R$ 1.410.585.743,39 |
| JUD | 0,38675946 | 431451 | 1. Maturidade inicial | R$ 66.497.446,73 |
| EXE-Sisp | 0,47734572 | 232432490 | 2. Maturidade intermediária | R$ 843.534.827.615,37 |
| EXE-Sisp | 0,4389361 | 4861717 | 2. Maturidade intermediária | R$ 785.484.109,86 |
| EXE-Sisp | 0,21532276 | 1519000 | 1. Maturidade inicial | R$ 245.456.292,28 |
| EXE-Dest | 0,59983031 | 176117534 | 2. Maturidade intermediária | R$ 565.561.011,31 |
| EXE-Sisp | 0,54972871 | 14086155 | 2. Maturidade intermediária | R$ 24.408.670.981,00 |
| EXE-Sisp | 0,44830737 | 20351380 | 2. Maturidade intermediária | R$ 13.064.594.095,99 |
| EXE-Sisp | 0,28532343 | 46470320 | 1. Maturidade inicial | R$ 1.203.233.837,12 |
| EXE-Sisp | 0,36798603 | 2110000 | 1. Maturidade inicial | R$ 647.316.555,83 |
| EXE-Sisp | 0,42815743 | 1970000 | 2. Maturidade intermediária | R$ 1.360.228.308,27 |
| EXE-Sisp | 0,51188911 | 22420000 | 2. Maturidade intermediária | R$ 661.966.908,53 |
| EXE-Sisp | 0,33679042 | 28936000 | 1. Maturidade inicial | R$ 1.280.944.723,66 |
| EXE-Sisp | 0,31714189 | 112202840 | 1. Maturidade inicial | R$ 2.048.948.498,45 |
| EXE-Sisp | 0,33651847 | 7717984 | 1. Maturidade inicial | R$ 163.470.320,02 |
| EXE-Sisp | 0,46663098 | 75027945 | 2. Maturidade intermediária | R$ 2.056.015.313,51 |
| EXE-Sisp | 0,32733934 | 18646542 | 1. Maturidade inicial | R$ 19.394.966.376,09 |
| EXE-Sisp | 0,41198682 | 13950000 | 2. Maturidade intermediária | R$ 249.538.904,10 |
| EXE-Sisp | 0,30069512 | 174178890 | 1. Maturidade inicial | R$ 48.247.372.713,20 |
| EXE-Sisp | 0,37389234 | | 1. Maturidade inicial | R$ 221.373.420,79 |
| EXE-Sisp | 0,47078324 | 12445000 | 2. Maturidade intermediária | R$ 568.354.580,16 |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

| Segmento | iGovTI2010 | Orçamento de TI (2010) | Faixa Maturidade | Orçamento Administrado (2010) |
|---|---|---|---|---|
| LEG | 0,55102605 | 49000000 | 2. Maturidade intermediária | R$ 2.770.080.022,38 |
| EXE-Sisp | 0,45510056 | 16120476 | 2. Maturidade intermediária | R$ 494.766.935,81 |
| EXE-Sisp | 0,43343378 | 16469100 | 2. Maturidade intermediária | R$ 1.405.641.519,61 |
| EXE-Sisp | 0,46458557 | 1734889 | 2. Maturidade intermediária | R$ 628.497.377,25 |
| JUD | 0,46301248 | 4790000 | 2. Maturidade intermediária | R$ 300.974.091,15 |
| JUD | 0,61307287 | 91905122 | 3. Maturidade aprimorada | R$ 554.409.886,73 |
| EXE-Sisp | 0,2725799 | 621000 | 1. Maturidade inicial | R$ 371.989.518,39 |
| EXE-Sisp | 0,47113391 | 3225000 | 2. Maturidade intermediária | R$ 1.045.481.962,53 |
| EXE-Sisp | 0,3750482 | 2045731 | 1. Maturidade inicial | R$ 604.259.151,47 |
| EXE-Sisp | 0,34578797 | 5250000 | 1. Maturidade inicial | R$ 639.558.071,20 |
| EXE-Sisp | 0,27169302 | 26247391 | 1. Maturidade inicial | R$ 10.886.477.872,73 |
| EXE-Sisp | 0,52374045 | 86126209 | 2. Maturidade intermediária | R$ 22.556.262.715,14 |
| EXE-Sisp | 0,44485254 | 2477727 | 2. Maturidade intermediária | R$ 104.811.289,13 |
| EXE-Sisp | 0,33469744 | | 1. Maturidade inicial | R$ 820.619.131,22 |
| EXE-Dest | 0,28156847 | | 1. Maturidade inicial | R$ 528.644.535,38 |
| JUD | 0,3695268 | 2979654 | 1. Maturidade inicial | R$ 1.074.143.100,21 |
| EXE-Sisp | 0,41775956 | 28619156 | 2. Maturidade intermediária | R$ 2.343.436.367,20 |
| JUD | 0,35125133 | 1121453 | 1. Maturidade inicial | R$ 110.578.183,72 |
| EXE-Dest | 0,42667045 | 1985000 | 2. Maturidade intermediária | R$ 128.879.522,99 |
| EXE-Sisp | 0,51826156 | 65600000 | 2. Maturidade intermediária | R$ 3.873.687.297,55 |
| EXE-Sisp | 0,59219341 | 318713926 | 2. Maturidade intermediária | R$ 19.328.753.176,31 |
| JUD | 0,51935103 | 1325378 | 2. Maturidade intermediária | R$ 272.908.950,31 |
| EXE-Sisp | 0,38818047 | 379757 | 1. Maturidade inicial | R$ 97.199.312,12 |
| EXE-Sisp | 0,23820555 | | 1. Maturidade inicial | R$ 158.088.630,12 |
| EXE-Sisp | 0,2618036 | 1012000 | 1. Maturidade inicial | R$ 338.874.463,08 |
| EXE-Sisp | 0,38233152 | 3289768 | 1. Maturidade inicial | R$ 675.792.687,22 |
| EXE-Sisp | 0,32203761 | 10000000 | 1. Maturidade inicial | R$ 452.465.893,39 |
| EXE-Sisp | 0,3499973 | 140000 | 1. Maturidade inicial | R$ 82.296.631,47 |
| EXE-Sisp | 0,2506259 | 50000 | 1. Maturidade inicial | R$ 81.097.864,68 |
| EXE-Sisp | 0,30497928 | 780000 | 1. Maturidade inicial | R$ 63.178.029,61 |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

| Segmento | iGovTI2010 | Orçamento de TI (2010) | Faixa Maturidade | Orçamento Administrado (2010) |
|---|---|---|---|---|
| MPU | 0,38502039 | 36632031 | 1. Maturidade inicial | R$ 165.644.978,11 |
| EXE-Sisp | 0,2667851 | | 1. Maturidade inicial | R$ 7.251.018,78 |
| EXE-Sisp | 0,32688149 | 1140449 | 1. Maturidade inicial | R$ 805.816.645,93 |
| EXE-Sisp | 0,28245113 | | 1. Maturidade inicial | R$ 11.636.707,07 |
| EXE-Dest | 0,60948305 | 354187397 | 3. Maturidade aprimorada | R$ 1.570.816.048,84 |
| JUD | 0,5151329 | 106874527 | 2. Maturidade intermediária | R$ 790.797.007,51 |
| EXE-Sisp | 0,39749541 | 6360000 | 1. Maturidade inicial | R$ 822.566.789,43 |
| EXE-Sisp | 0,28299865 | 16076500 | 1. Maturidade inicial | R$ 10.405.413,83 |
| EXE-Sisp | 0,43803243 | | 2. Maturidade intermediária | R$ 39.040.257,47 |
| EXE-Sisp | 0,38450405 | 430000 | 1. Maturidade inicial | R$ 235.062.490,37 |
| EXE-Sisp | 0,30369505 | 2014438 | 1. Maturidade inicial | R$ 318.365.282,80 |
| JUD | 0,44466965 | 473872 | 2. Maturidade intermediária | R$ 89.936.042,76 |
| EXE-Sisp | 0,18599099 | 6811867 | 1. Maturidade inicial | R$ 346.617.420,57 |
| EXE-Sisp | 0,38080793 | 2556645 | 1. Maturidade inicial | R$ 405.410.072,26 |
| JUD | 0,30558755 | 779212 | 1. Maturidade inicial | R$ 67.738.326,03 |
| EXE-Sisp | 0,45272606 | 158967472 | 2. Maturidade intermediária | R$ 261.897.314.348,75 |
| EXE-Sisp | 0,21897252 | 271500 | 1. Maturidade inicial | R$ 67.016.711,03 |
| EXE-Sisp | 0,30415184 | 1010000 | 1. Maturidade inicial | R$ 80.494.922,73 |
| EXE-Sisp | 0,30078804 | | 1. Maturidade inicial | R$ 6.024.729,99 |
| EXE-Sisp | 0,36823951 | 23300000 | 1. Maturidade inicial | R$ 228.559.108,78 |
| EXE-Sisp | 0,49129323 | 390000 | 2. Maturidade intermediária | R$ 257.883.963,39 |
| EXE-Sisp | 0,53769647 | 2012940 | 2. Maturidade intermediária | R$ 106.721.486,53 |
| EXE-Sisp | 0,3633023 | 809286 | 1. Maturidade inicial | R$ 487.212.848,78 |
| EXE-Sisp | 0,34421696 | 1776749 | 1. Maturidade inicial | R$ 408.158.398,00 |
| EXE-Sisp | 0,38250991 | 95000 | 1. Maturidade inicial | R$ 76.217.870,20 |
| EXE-Sisp | 0,46913123 | 3112070 | 2. Maturidade intermediária | R$ 274.351.036,60 |
| EXE-Sisp | 0,40153169 | 32190000 | 2. Maturidade intermediária | R$ 3.078.548.770,64 |
| EXE-Sisp | 0,33936156 | 300000 | 1. Maturidade inicial | R$ 97.151.422,70 |
| EXE-Sisp | 0,34646059 | 16081424 | 1. Maturidade inicial | R$ 134.871.417,61 |
| EXE-Sisp | 0,19346982 | 24001024 | 1. Maturidade inicial | R$ 100.157.698,35 |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

| Segmento | iGovTI2010 | Orçamento de TI (2010) | Faixa Maturidade | Orçamento Administrado (2010) |
|---|---|---|---|---|
| EXE-Sisp | 0,45681712 | 200000 | 2. Maturidade intermediária | R$ 14.601.009,95 |
| LEG | 0,51395677 | 19600000 | 2. Maturidade intermediária | R$ 1.087.803.934,71 |
| EXE-Sisp | 0,48190477 | 1350000000 | 2. Maturidade intermediária | R$ 342.655.674.851,46 |
| JUD | 0,48747795 | 529611774 | 2. Maturidade intermediária | R$ 612.340.542,84 |
| EXE-Sisp | 0,27258468 | 41000000 | 1. Maturidade inicial | R$ 5.033.681.096,45 |
| EXE-Sisp | 0,49602801 | 54846000 | 2. Maturidade intermediária | R$ 1.473.351.564,62 |
| JUD | 0,37863892 | | 1. Maturidade inicial | R$ 54.672.250,65 |
| EXE-Sisp | 0,64661597 | 18480707 | 3. Maturidade aprimorada | R$ 223.647.881,90 |
| EXE-Sisp | 0,49122376 | 16647164 | 2. Maturidade intermediária | R$ 196.023.544,92 |
| JUD | 0,41449712 | 471000 | 2. Maturidade intermediária | R$ 31.308.484,94 |
| EXE-Sisp | 0,25582835 | 38436154 | 1. Maturidade inicial | R$ 296.375.587,99 |
| EXE-Sisp | 0,27044106 | 2276556 | 1. Maturidade inicial | R$ 31.178.466,59 |
| EXE-Sisp | 0,38019955 | 43690792 | 1. Maturidade inicial | R$ 1.338.674.988,84 |
| LEG | 0,23887413 | 39239340 | 1. Maturidade inicial | R$ 2.498.219.229,11 |
| JUD | 0,37437207 | 574830 | 1. Maturidade inicial | R$ 135.712.943,19 |
| JUD | 0,38381897 | 2144094 | 1. Maturidade inicial | R$ 335.872.767,65 |
| JUD | 0,3407301 | 1506924 | 1. Maturidade inicial | R$ 240.814.548,77 |
| EXE-Sisp | 0,49804028 | 43826851 | 2. Maturidade intermediária | R$ 142.666.277,88 |
| EXE-Dest | 0,49983307 | 5112545 | 2. Maturidade intermediária | R$ 338.050.612,66 |
| JUD | 0,32043481 | 1560129 | 1. Maturidade inicial | R$ 200.049.850,97 |
| EXE-Sisp | 0,22689279 | 890000 | 1. Maturidade inicial | R$ 132.556.512,28 |
| JUD | 0,5609736 | 391190 | 2. Maturidade intermediária | R$ 31.259.561,06 |
| JUD | 0,33775572 | 12132271 | 1. Maturidade inicial | R$ 1.291.316.476,83 |
| EXE-Dest | 0,41774324 | 7502352 | 2. Maturidade intermediária | R$ 2.841.867.348,15 |
| JUD | 0,36068333 | 896890 | 1. Maturidade inicial | R$ 93.406.376,57 |
| EXE-Dest | 0,54207303 | 18405130 | 2. Maturidade intermediária | R$ 1.413.122.169,37 |
| JUD | 0,41044617 | 1059001 | 2. Maturidade intermediária | R$ 67.377.650,95 |
| JUD | 0,35939009 | 800000 | 1. Maturidade inicial | R$ 338.220.164,77 |
| EXE-Sisp | 0,28851457 | 3986000 | 1. Maturidade inicial | R$ 83.997.708,71 |
| JUD | 0,62623722 | 9930000 | 3. Maturidade aprimorada | R$ 951.755.912,93 |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

| Segmento | iGovTI2010 | Orçamento de TI (2010) | Faixa Maturidade | Orçamento Administrado (2010) |
|---|---|---|---|---|
| JUD | 0,46792108 | 25160188 | 2. Maturidade intermediária | R$ 345.382.812,60 |
| EXE-Sisp | 0,25942779 | 2309775 | 1. Maturidade inicial | R$ 287.543.707,20 |
| EXE-Sisp | 0,26460792 | 4600000 | 1. Maturidade inicial | R$ 883.668.723,60 |
| EXE-Sisp | 0,41288345 | 278187799 | 2. Maturidade intermediária | R$ 251.531.526,69 |
| EXE-Sisp | 0,2593027 | 420000 | 1. Maturidade inicial | R$ 46.454.955,98 |
| EXE-Sisp | 0,27881734 | 1148744 | 1. Maturidade inicial | R$ 74.578.429,47 |
| EXE-Sisp | 0,34803627 | 3005826 | 1. Maturidade inicial | R$ 1.186.932.220,16 |
| EXE-Dest | 0,35486074 | 7083440 | 1. Maturidade inicial | R$ 1.957.235.462,05 |
| EXE-Sisp | 0,54039843 | 26951145 | 2. Maturidade intermediária | R$ 318.651.597,26 |
| JUD | 0,41211802 | 857621 | 2. Maturidade intermediária | R$ 134.589.180,02 |
| EXE-Sisp | 0,28332201 | 80000 | 1. Maturidade inicial | R$ 134.370.231,72 |
| JUD | 0,34104498 | 4762947 | 1. Maturidade inicial | R$ 394.455.370,07 |

Fundamentação para a assertiva de que a governança corporativa limita a governança de TI

(1) ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS – ABNT. ABNT NBR ISO/IEC 38500:2009 – Governança corporativa de tecnologia da informação.

• p.3 Esta Norma faz referência aos seguintes documentos: Relatório do Comitê sobre Aspectos Financeiros de Governança Corporativa, Sir Adrian Cadbury, Londres, 1992 ISBN 0 85258 913 1 OECD Princípios de Governança Corporativa, OECD, 1999 e 2004

• p.4 1.6.9 Gerenciamento O sistema de controles e processos necessário para alcançar os objetivos estratégicos estabelecidos pela direção da organização. O gerenciamento está sujeito às diretrizes, às políticas e ao monitoramento estabelecidos pela governança corporativa.

(2) BRISEBOIS, Richard; BOYD, Greg; SHADID, Ziad. What is IT Governance? and why is it important for the IS auditor. IntoIT

• p.2 Information technology governance, however, is a subset discipline of Corporate Governance. Although it is sometimes mistaken as a field of study on its own, IT Governance is actually a part of the overall Corporate Governance Strategy of an organisation.

INFORMATION TECHNOLOGY GOVERNANCE INSTITUTE – ITGI. COBIT – Control Objectives for Information and related Technology.

• p.8 A necessidade da avaliação do valor de TI, o gerenciamento dos riscos relacionados à TI e as crescentes necessidades de controle sobre as informações são agora entendidos como elementos-chave da governança corporativa. Valor, risco e controle constituem a essência da governança de TI.

• p.47 PO4.2 Comitê Estratégico de TI Estabelecer um comitê estratégico de TI em nível de Diretoria. Esse comitê assegura que a governança de TI seja devidamente considerada como parte da governança corporativa, aconselha sobre o direcionamento estratégico e analisa os principais investimentos, em nome de toda a Direção.

• p.173 ME4 Prover Governança de TI O estabelecimento de uma efetiva estrutura de governança envolve a definição das estruturas organizacionais, dos processos, da liderança, dos papéis e respectivas responsabilidades para assegurar que os investimentos corporativos em TI estejam alinhados e sejam entregues em conformidade com as estratégias e os objetivos da organização. [...] Controle sobre o



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

seguinte processo de TI: Prover Governança de TI, que satisfaça aos seguintes requisitos do negócio para a TI: integrar a governança de TI aos objetivos de governança corporativa e ter conformidade com leis, regulamentações e contratos (...) é alcançado por: Estabelecimento de uma estrutura de governança de TI integrada à governança corporativa

• p.176 O gerenciamento do processo de "Prover Governança de TI" que satisfaça ao requisito do negócio para a TI de "integrar a governança de TI com os objetivos de governança corporativa e ter conformidade com as leis e as regulamentações" é: (...) 5 Otimizado quando Há um entendimento avançado, que aponta para o futuro, das questões voltadas à governança de TI e suas soluções. O treinamento e a comunicação são sustentados por conceitos e técnicas mais avançados. Os processos têm sido bem refinados no nível de melhores práticas do seu segmento de indústria a partir dos resultados do aprimoramento contínuo e da modelagem de maturidade com outras organizações. A implementação das políticas de TI permite que a organização, as pessoas e os processos tenham rápida adaptação e completa assimilação dos requisitos de governança de TI. Todos os problemas e desvios têm suas causas-raiz analisadas, e ações eficientes são sistematicamente identificadas e executadas. A TI é utilizada de forma otimizada, integrada e extensiva para automatizar o fluxo de trabalho e disponibilizar ferramentas para melhorar a qualidade e a efetividade. Os riscos e retornos dos processos de TI são definidos, balanceados e comunicados por toda empresa. Especialistas externos são agregados, e benchmarks são utilizados como guias de orientação. O monitoramento, a autoavaliação e a comunicação sobre as expectativas de governança são difundidos na organização, e há uso otimizado de tecnologia para auxiliar na medição, na análise, na comunicação e no treinamento. A governança corporativa e a governança de TI são estrategicamente correlacionadas, alavancando os recursos humanos, tecnológicos e financeiros para aumentar as vantagens competitivas da organização. As atividades da governança de TI são integradas ao processo de governança corporativa.

LEYER, Janeane; QUIGLEY, Katelyn. Small business IT Governance implementation. ISACA Journal Online

• p.1 IT governance is no longer about making specific IT decisions. Businesses that recognize and manage the connection between information technology and economic success are able to realize significant value from their IT investments and enhance their operations. IT governance allows businesses to maximize revenue by utilizing resources only for projects with the highest value. Over a period of time, businesses that successfully govern IT are able to recognize 30 percent higher profits than firms without successful IT governance.2 IT governance can also lead to improved customer satisfaction, as it allows management to fully understand customers' needs and results in more effective and efficient service. By integrating IT governance with corporate governance, businesses are able to improve processes and align resources with business strategy.

• p.2 The connection between IT governance and corporate governance is two-pronged. The information that management relies on to make strategic decisions is often a product of the IT systems. In addition, the vision of the company gaining a competitive advantage is achieved by bridging business and technology.

PARKINSON, Michael J. A.; BAKER, Nicholas J. IT and Enterprise Governance. Information Systems Control Journal

• p.2 Logically, IT governance is a subset of enterprise governance. IT governance covers performance and compliance considerations. Since IT is an enabler to business, perhaps it is fair to say that IT governance exists to help organisations make the most of IT. IT governance...is an integral part of enterprise governance and consists of the leadership and organisational structures and processes that ensure that the organisation's IT sustains and extends the organisation's strategies and objectives.5 Practical Implications This definition implies that IT governance has three components: • Leadership—Suggesting vision, responsibility and accountability • Organisation—Suggesting staffing, resourcing and structures • Processes—Suggesting established standards and procedures

PELANDA, Maurício Luiz. Modelos de governança de tecnologia da informação adotados no Brasil – um estudo de casos múltiplos.

• p.15 De acordo com Guldentops (2004), a GTI tem como premissa a proteção do valor dos stakeholders1; de tornar claro que os riscos de TI sejam quantificados e mitigados; direcionar e



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

controlar os investimentos de TI. É um processo gerador de oportunidades e benefícios, traz melhor entendimento nas análises de riscos; alinha TI ao negócio enquanto aceita TI como uma entrada crítica para o planejamento estratégico; sustenta as operações, prepara a organização para o futuro e é parte integrante da estrutura global da governança corporativa.

SHORT, Julie; GERRARD, Michael. IT governance must be driven by corporate governance.

• p.3 In 2009, the ITGI adopted the ISO/IEC 38500 IT governance standard, which is based on a pre-existing Australian standard and has been in place since April 2008. It represents an effort to provide guidance in defining IT governance as a component of corporate governance and is intended for all organizations, regardless of size or sector.

(3) ITGI. COBIT5-Framework-ED-27June2011

• p.18 COBIT 5 provides new capabilities for effective enterprise governance and management of IT: • The starting point of governance and management activities are the stakeholder needs related to enterprise IT. • Creates a more holistic, integrated and complete view of enterprise governance and management of IT that: – Is consistent – Provides an end-to-end view on all IT-related matters – Provides a systemic view • Creates a common language between IT and business for the enterprise governance and management of IT • Is consistent with generally accepted corporate governance standards, and thus helps to meet regulatory requirements • Creates a clear distinction between governance and management of enterprise governance of IT

NOLAN, Richard; MCFARLAN, F. Warren. Information Technology and the Board of Directors. Harvard Business Review

• p.1-2 Because there has been no comparable body of knowledge and best practice, IT governance doesn't exist per se. Indeed, board members frequently lack the fundamental knowledge needed to ask intelligent questions about not only IT risk and expense but also competitive risk. This leaves the CIOs, who manage critical corporate information assets, pretty much on their own. A lack of board oversight for IT activities is dangerous; it puts the firm at risk in the same way that failing to audit its books would.

(4) ANDREN, E.; FURLONGER, J.; MAGEE F.; MINGAY, S. The five pillars of IS organizational effectiveness. Gartner Group

• p.78 Information technology cannot be used to address the misalignment between the goals of the BUs and the wider goals of the enterprise; only an appropriate governance can achieve this. Unfortunately it is often politically expedient for the misalignment and governance not to be addressed by the business executive team. It is important that the CIO identify root causes, such as this. If the issue cannot be addressed through either a modification in corporate governance, or an agreement on the strategic context and this the guiding principles, then it is all the more important that the CIO frame all IS initiatives within his or her view of the strategic context. It is recommended that the CIO clearly articulate his position. In this environment negotiation skills, deal making and being politically aware are critical to the success of the CIO and the perceived alignment of the IS organization.

BARBOSA, Alexandre Fernandes; JUNQUEIRA, Alvaro Ribeiro Botelho; LAIA, Marconi Martins de; FARIA, Fernando Inacio de. Governança de TIC e contratos no setor público. In: CATI – Congresso Anual de Tecnologia da Informação

• p.2 No contexto da gestão pública, governança corporativa está relacionada ao aumento da capacidade que o governo, através da adoção de princípios gerenciais, tem para orientar a ação do estado focada em resultados e ênfase em mecanismos de controle. Pode-se afirmar que a governança no setor público é fruto do movimento de reforma do estado e modernização da gestão pública, tópicos relevantes na agenda política dos governos (BARZELAY, 2000; HEEKS, 2002; PETERS, 1996). Consequentemente, temas como desempenho, eficiência, eficácia, transparência, mecanismos de controle, qualidade do gasto público e prestação de contas passaram a ser questões centrais no processo de modernização da gestão pública (BARBOSA et al., 2005; REINHARD e DIAS, 2005), as quais conduzem à idéia de implementação de mecanismos de controle e de boas práticas de governança.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

• p.3 A exemplo do setor privado, a adoção e o uso de recursos tecnológicos na gestão pública requerem também a implantação de mecanismos de governança de TIC a fim de garantirem uma gestão eficiente. Assim, a governança dos recursos tecnológicos torna-se um processo vital para a implantação de mecanismos de governança corporativa no setor público. Existem várias estruturas de referência que apresentam boas práticas de governança de TIC, entre elas o COBIT e o ITIL4.

• p.4 Nesse contexto, a governança de TIC se mostra como um dos temas mais relevantes para os altos dirigentes, dado que trata de questões que vão além das fronteiras tecnológicas, sustentando os princípios básicos da governança corporativa.

(5) SHORT, Julie; GERRARD, Michael. IT governance must be driven by corporate governance.

• p.2 Although several principles of corporate governance influence IT governance, there are two where this influence is substantial: • Disclosure and transparency — This refers to the financial and operational information of the organization and foreseeable risk factors. • Responsibility of the board of directors — This involves ensuring strategic guidance to the organization, effective monitoring and responsibility to shareholders/stakeholders.

(6) HOLT, Alison. IT Governance Comes of Age. Information Systems Control Journal

• p.1 The group also came across a number of IT managers and principal consultants who had failed in an attempt to interest their executive in matters relating to IT governance. The group discovered that however evangelical the IT managers, and however receptive their executives, unless the executives owned the strategic direction of IT governance in the same way they owned the governance of their other key organisational assets, there would be no consistency in the operational management, development or delivery of IT.

SHORT, Julie; GERRARD, Michael. IT governance must be driven by corporate governance.

• p.1 IT governance is driven by good corporate governance. CIOs and other IT leaders need to understand these principles and how to obtain senior business participation in IT governance. Key Findings • Corporate governance is na important input for defining IT governance. • IT governance must ensure that IT risks are effectively managed. • IT governance requires senior business participation, especially at the board level.

• p.3 In speaking with clients, Gartner sees the lines between the business and IT becoming more blurred. We see IT tasks being performed in the business, business taking on IT leadership roles and vice versa. However, when it comes to IT governance, we see that often this is erroneously delegated to the CIO due to several factors: • A lack of business understanding regarding the role of the board in ensuring that IT assets and resources are managed and measured, and that IT risks are mitigated. • A perception that anything IT needs should be handled by the CIO. • Competing factions within IT, all wanting governance over their respective domains. As a result, the term "governance" has become overused and misunderstood. IT leaders should understand that IT governance is effective when it is driven by corporate governance and defined as a cohesive process by using five steps: strategize, plan, implement, manage and monitor (see "Defining IT Governance: Roles and Relationships").

(7) SILVA, André Luiz Carvalhal da; LEAL, Ricardo Pereira Câmara. Corporate governance index, firm valuation and performance in Brazil. Revista Brasileira de Finanças

• Este estudo investiga a relação entre a qualidade das práticas de governança corporativa das empresas e seu valor de mercado e desempenho, através da construção de um índice de governança corporativa para as empresas brasileiras listadas. Os resultados empíricos indicam um alto grau de concentração do controle e propriedade. Pode-se notar também uma diferença significativa entre o capital votante e o capital total dos maiores acionistas, principalmente através da existência de ações sem direito de voto, Os resultados da análise de painel indicam que menos de 4% das firmas brasileiras possuem "boas" práticas de governança corporativa e que as firmas com melhor governança corporativa tem um de sempenho (retorno sobre o ativo) significativamente superior. Existe também uma relação positiva entre o Q de Tobin e a qualidade das práticas de governança corporativa. embora os resultados não sejam estatisticamente significativos.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

Plano de Ação Global na estrutura regimental dos ministérios

| Nº | Ministério | Decreto | Dispositivo |
|---|---|---|---|
| 1. | Advocacia-Geral da União | Decreto 7.392/2010 | Não tem |
| 2. | Casa Civil da Presidência da República | Decreto 5.135/2004 | Art. 23, inciso I |
| 3. | Controladoria-Geral da União | Decreto 5.683/2006 | Não tem |
| 4. | Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República | Decreto 7.411/2010 | Não tem |
| 5. | Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento | Decreto 7.127/2010 | Art. 41, inciso I |
| 6. | Ministério da Ciência e Tecnologia | Decreto 5.886/2006 | Art. 38, inciso I |
| 7. | Ministério da Cultura | Decreto 6.835/2009 | Não tem |
| 8. | Ministério da Defesa | Decreto 7.364/2010 | Não tem |
| 9. | Ministério da Educação | Decreto 7.480/2011 | Art. 38, inciso I |
| 10. | Ministério da Fazenda | Decreto 7.482/2011 | Art. 43, inciso I |
| 11. | Ministério da Integração Nacional | Decreto 7.472/2011 | Art. 29, inciso IV |
| 12. | Ministério da Justiça | Decreto 6.061/2007 | Art. 43, inciso I |
| 13. | Ministério da Pesca e Aquicultura | Decreto 6.972/2009 | Não tem |
| 14. | Ministério da Previdência Social | Decreto 7.078/2010 | Art. 17, inciso I |
| 15. | Ministério da Saúde | Decreto 7.530/2011 | Art. 49, inciso I |
| 16. | Ministério das Cidades | Decreto 4.665/2003 | Art. 26, inciso I |
| 17. | Ministério das Comunicações | Decreto 7.462/2011 | Não tem |
| 18. | Ministério das Relações Exteriores | Decreto 7.304/2010 | Não tem |
| 19. | Ministério das Minas e Energia | Decreto 5.267/2004 | Art. 27, inciso I |
| 20. | Ministério do Desenvolvimento Agrário | Decreto 7.255/2010 | Art. 22, inciso I |
| 21. | Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome | Decreto 7.493/2011 | Art. 36, inciso I |
| 22. | Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior | Decreto 7.096/2010 | Art. 30, inciso I |
| 23. | Ministério do Esporte | Decreto 7.529/2011 | Art. 20, inciso I |
| 24. | Ministério do Meio Ambiente | Decreto 6.101/2007 | Art. 43, inciso I |
| 25. | Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão | Decreto 7.063/2010 | Art. 49, inciso I |
| 26. | Ministério do Trabalho e Emprego | Decreto 5.063/2004 | Art. 27, inciso I |
| 27. | Ministério do Turismo | Decreto 6.546/2008 | Art. 20, inciso I |
| 28. | Ministério dos Transportes | Decreto 4.721/2003 | Art. 19, inciso I |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

| | | | |
|---|---|---|---|
| 29. | Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República | Decreto 6.517/2008 | Art. 7º, inciso I |
| 30. | Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República | Decreto 6.377/2008 | Não tem |
| 31. | Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República | Decreto 6.980/2009 | Não tem |
| 32. | Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República | Decreto 7.261/2010 | Não tem |
| 33. | Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República | Decreto 7.043/2009 | Não tem |
| 34. | Secretaria de Portos da Presidência da República | Decreto 7.262/2010 | Não tem |
| 35. | Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República | Decreto 6.207/2007 | Art. 9º, inciso I |
| 36. | Secretaria-Geral da Presidência da República | Decreto 6.378/2008 | Art. 11, inciso I |
| 37. | Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República | Decreto 7.476/2011 | Art. 18, inciso I |

Referencial normativo do Plano de Ação Global

ORIGEM DO PLANO DE AÇÃO GLOBAL
1. D99180 [Revogado](1)
2. D99244(2)
3. Recepcionado pela L10180(3)
4. Lei nº 10.683/2003

PLANO DE AÇÃO GLOBAL
5. Casa Civil da Presidência da República(5)
6. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento(6)
7. Ministério da Ciência e Tecnologia(7)
8. Ministério da Educação(8)
9. Ministério da Fazenda(9)
10. Ministério da Integração Nacional(10)
11. Ministério da Justiça(11)
12. Ministério da Previdência Social(12)
13. Ministério da Saúde(13)
14. Ministério das Cidades(14)
15. Ministério das Minas e Energia(15)
16. Ministério do Desenvolvimento Agrário(16)
17. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior(17)
18. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome(18)
19. Ministério do Esporte(19)
20. Ministério do Meio Ambiente(20)
21. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão(21)
22. Ministério do Trabalho e Emprego(22)
23. Ministério do Turismo(23)
24. Ministério dos Transportes(24)
25. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República(25)
26. Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República(26)
27. Secretaria-Geral da Presidência da República(27)
28. Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República(28)
5. Casa Civil da Presidência da República(5)



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

6. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento(6)
7. Ministério da Ciência e Tecnologia(7)
8. Ministério da Educação(8)
9. Ministério da Fazenda(9)
10. Ministério da Integração Nacional(10)
11. Ministério da Justiça(11)
12. Ministério da Previdência Social(12)
13. Ministério da Saúde(13)
14. Ministério das Cidades(14)
15. Ministério das Minas e Energia(15)
16. Ministério do Desenvolvimento Agrário(16)
17. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior(17)
18. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome(18)
19. Ministério do Esporte(19)
20. Ministério do Meio Ambiente(20)
21. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão(21)
22. Ministério do Trabalho e Emprego(22)
23. Ministério do Turismo(23)
24. Ministério dos Transportes(24)
25. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República(25)
26. Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República(26)
27. Secretaria-Geral da Presidência da República(27)
28. Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República(28)

NÃO REFEREM A UM DOCUMENTO DE PLANEJAMENTO INSTITUCIONAL
29. Advocacia-Geral da União(29)
30. Controladoria-Geral da União(30)
31. Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República(31)
32. Ministério da Cultura(32)
33. Ministério da Defesa(33)
34. Ministério da Pesca e Aquicultura(34)
35. Ministério das Comunicações(35)
36. Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República(36)
37. Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República(37)
38. Ministério das Relações Exteriores(38)
39. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República(39)
40. Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República(40)
41. Secretaria de Portos da Presidência da República(41)

30. Controladoria-Geral da União(30)
31. Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República(31)
32. Ministério da Cultura(32)
33. Ministério da Defesa(33)
34. Ministério da Pesca e Aquicultura(34)
35. Ministério das Comunicações(35)
36. Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República(36)
37. Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República(37)
38. Ministério das Relações Exteriores(38)
39. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República(39)
40. Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República(40)
41. Secretaria de Portos da Presidência da República(41)



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

30. Controladoria-Geral da União(30)
31. Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República(31)
32. Ministério da Cultura(32)
33. Ministério da Defesa(33)
34. Ministério da Pesca e Aquicultura(34)
35. Ministério das Comunicações(35)
36. Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República(36)
37. Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República(37)
38. Ministério das Relações Exteriores(38)
39. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República(39)
40. Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República(40)
41. Secretaria de Portos da Presidência da República(41)

Fundamentação:

1
BRASIL. Decreto nº 99.180, de 15 de março de 1990.

• Art. 75) Haverá em cada ministério civil um Secretário-Executivo, nomeado pelo Presidente da República, mediante indicação do Ministro de Estado competente.

• Art. 76) Ao Secretário-Executivo incumbe: I – auxiliar o Ministro de Estado na formulação e execução dos assuntos incluídos na área de competência do ministério; II – exercer a coordenação, supervisão e controle das Secretarias do ministério, não subordinadas diretamente ao Ministro de Estado; III – submeter ao Ministro de Estado o planejamento de ação global do ministério, em consonância com as diretrizes de Governo fixadas pelo Presidente da República; IV – supervisionar, coordenar e controlar as atividades de planejamento, orçamento, modernização e reforma administrativa e de programação financeira do ministério; V – coordenar e providenciar o encaminhamento à Presidência da República, de projetos de leis, de medidas provisórias ou de decretos de interesse do ministério; VI – exercer outras atribuições que lhe forem cometidas pelo Ministro de Estado.

2
BRASIL. Decreto nº 99.244, de 10 de maio de 1990.

• Art. 75) Haverá em cada Ministério Civil, exceto no Ministério das Relações Exteriores, um Secretário-Executivo, nomeado pelo Presidente da República, mediante indicação do Ministro de Estado competente.

• Art. 76) Ao Secretário-Executivo compete: I – auxiliar o Ministro de Estado na formulação e execução dos assuntos incluídos na área de competência do Ministério; II – exercer a coordenação, supervisão e controle das Secretarias do Ministério não subordinadas diretamente ao Ministro de Estado; III – submeter ao Ministro de Estado o planejamento da ação global do Ministério, em consonância com as diretrizes de Governo fixadas pelo Presidente da República; IV – supervisionar, coordenar e controlar as atividades de planejamento, orçamento, modernização e reforma administrativa e de programação financeira do Ministério; V – coordenar e providenciar o encaminhamento à Presidência da República, de projetos de leis, de medidas provisórias ou de decretos de interesses do Ministério; VI – exercer outras atribuições que lhe forem cometidas pelo Ministro de Estado.

3
BRASIL. Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001.

• TÍTULO II. DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO E DE ORÇAMENTO FEDERAL. CAPÍTULO I. DAS FINALIDADES. Art. 2º O Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal tem por finalidade: I – formular o planejamento estratégico nacional; II – formular planos nacionais, setoriais e



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

regionais de desenvolvimento econômico e social; III – formular o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais; IV – gerenciar o processo de planejamento e orçamento federal; V – promover a articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, visando a compatibilização de normas e tarefas afins aos diversos Sistemas, nos planos federal, estadual, distrital e municipal.

4
BRASIL. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.

• Art. 27. Os assuntos que constituem áreas de competência de cada Ministério são os seguintes: [...] XVII – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão: a) participação na formulação do planejamento estratégico nacional; [...] g) coordenação e gestão dos sistemas de planejamento e orçamento federal, de pessoal civil, de organização e modernização administrativa, de administração de recursos da informação e informática e de serviços gerais; [...]

• Art. 28. Haverá, na estrutura básica de cada Ministério: I – Secretaria-Executiva, exceto nos Ministérios da Defesa e das Relações Exteriores; [...] § 2º Caberá ao Secretário Executivo, titular do órgão a que se refere o inciso I, além da supervisão e da coordenação das Secretarias integrantes da estrutura do Ministério, exercer as funções que lhe forem atribuídas pelo Ministro de Estado. § 3º Poderá haver na estrutura básica de cada Ministério, vinculado à Secretaria-Executiva, um órgão responsável pelas atividades de administração de pessoal, de material, patrimonial, de serviços gerais, de orçamento e finanças, de contabilidade e de tecnologia da informação e informática.

5
BRASIL. Decreto nº 5.135, de 7 de julho de 2004.

• Art. 23, I) Ao Secretário-Executivo da Casa Civil incumbe: I – coordenar, consolidar e submeter ao Ministro de Estado o plano de ação global da Casa Civil;

6
BRASIL. Decreto nº 7.127, de 4 de março de 2010.

• Art. 41, I) Ao Secretário-Executivo incumbe: I – coordenar e promover a consolidação do plano de ação global do Ministério e submetê-lo à aprovação do Ministro de Estado;

7
BRASIL. Decreto nº 5.886, de 6 de setembro de 2006.

• Art. 38, I) Ao Secretário-Executivo incumbe: I – coordenar, consolidar e submeter ao Ministro de Estado o plano de ação global do Ministério;

8
BRASIL. Decreto nº 7.480, de 16 de maio de 2011.

• Art. 38, I) Ao Secretário-Executivo incumbe: I – coordenar, consolidar e submeter ao Ministro de Estado o plano de ação global do Ministério;

9
BRASIL. Decreto nº 7.482, de 16 de maio de 2011.

• Art. 43, I) Ao Secretário-Executivo incumbe: I – coordenar, consolidar e submeter ao Ministro de Estado o plano de ação global do Ministério;



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

10
BRASIL. Decreto nº 7.472, de 4 de maio de 2011.
• Art. 29, IV) Ao Secretário-Executivo incumbe: [...] IV – coordenar, consolidar e submeter ao Ministro de Estado o plano de ação global do Ministério; e

11
BRASIL. Decreto nº 6.061, de 15 de março de 2007.
• Art. 43, I) Ao Secretário-Executivo incumbe: I – coordenar, consolidar e submeter ao Ministro de Estado o plano de ação global do Ministério;

12
BRASIL. Decreto nº 7.078, de 26 de janeiro de 2010.
• Art. 17, I) Ao Secretário-Executivo incumbe: I – coordenar, consolidar e submeter ao Ministro de Estado o plano de ação global do Ministério;

13
BRASIL. Decreto nº 7.530 de 21 de julho de 2011.
• Art. 49, I) Ao Secretário-Executivo incumbe: I – coordenar, consolidar e submeter ao Ministro de Estado da Saúde o plano de ação global do Ministério;

14
BRASIL. Decreto nº 4.665, de 3 de abril de 2003.
• Art. 26, I) Ao Secretário-Executivo incumbe: I – coordenar, consolidar e submeter ao Ministro de Estado o plano de ação global do Ministério;

15
BRASIL. Decreto nº 5.267 de 9 de novembro de 2004.
• Art. 27, I) Ao Secretário-Executivo incumbe: I – coordenar, consolidar e submeter ao Ministro de Estado o plano de ação global do Ministério;

16
BRASIL. Decreto nº 7.255, de 4 de agosto de 2010.
• Art. 22, I) Ao Secretário-Executivo incumbe: I – coordenar, consolidar e submeter ao Ministro de Estado o plano de ação global do Ministério;

17
BRASIL. Decreto nº 7.096, de 4 de fevereiro de 2010.
• Art. 30, I) Ao Secretário-Executivo incumbe: I – coordenar, consolidar e submeter ao Ministro de Estado o plano de ação global do Ministério, em consonância com as diretrizes do Governo Federal;

18
BRASIL. Decreto nº 7.493, de 2 de junho de 2011.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

• Art. 36, I) Ao Secretário-Executivo incumbe: I – coordenar, consolidar e submeter ao Ministro de Estado o plano de ação global do Ministério;

19
BRASIL. Decreto nº 7.529 de 21 de julho de 2011.
• Art. 20, I) Ao Secretário-Executivo incumbe: I – coordenar, consolidar e submeter ao Ministro de Estado o plano de ação global do Ministério;

20
BRASIL. Decreto nº 6.101, de 26 de abril de 2007.
• Art. 43, I) Ao Secretário-Executivo incumbe: I – coordenar, consolidar e submeter ao Ministro de Estado o plano de ação global do Ministério;

21
BRASIL. Decreto nº 7.063, de 13 de janeiro de 2010.
• Art. 49, I) Ao Secretário-Executivo incumbe: I – coordenar, consolidar e submeter ao Ministro de Estado o plano de ação global do Ministério;

22
BRASIL. Decreto nº 5.063, de 3 de maio de 2004.
• Art. 27, I) Ao Secretário-Executivo incumbe: I – coordenar, consolidar e submeter ao Ministro de Estado o plano de ação global do Ministério;

23
BRASIL. Decreto nº 6.546, de 25 de agosto de 2008.
• Art. 20, I) Ao Secretário-Executivo incumbe: I – coordenar, consolidar e submeter ao Ministro de Estado o planejamento da ação global do Ministério, em consonância com as diretrizes do Governo Federal;

24
BRASIL. Decreto nº 4.721, de 5 de junho de 2003.
• Art. 19, I) Ao Secretário-Executivo incumbe: I – coordenar, consolidar e submeter ao Ministro de Estado o plano de ação global do Ministério;

25
BRASIL. Decreto nº 6.517, de 28 de julho de 2008.
• Art. 7º, I) Ao Secretário-Executivo da Secretaria de Assuntos Estratégicos incumbe: (Redação dada pelo Decreto nº 7.465, de 20011). I – coordenar, consolidar e submeter ao Ministro de Estado o plano de ação global da Secretaria de Assuntos Estratégicos;

26
BRASIL. Decreto nº 6.207, de 18 de setembro de 2007.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

• Art. 9º, I) Ao Secretário-Executivo da Secretaria de Relações Institucionais incumbe: (Redação dada pelo Decreto nº 7.465, de 20011). I – coordenar, consolidar e submeter ao Ministro de Estado o plano de ação global da Secretaria;

27
BRASIL. Decreto nº 6.378, de 19 de fevereiro de 2008.

• Art. 5º, III) À Secretaria-Executiva compete: [...] III – submeter ao Ministro de Estado o planejamento da ação global da Secretaria-Geral e a proposta orçamentária, bem como a programação financeira anual da Presidência da República; (Redação dada pelo Decreto nº 7.442, de 2011)

28
BRASIL. Decreto nº 7.476, de 10 de maio de 2011.

• Art. 18, I) Ao Secretário-Executivo incumbe: I – coordenar, consolidar e submeter ao Ministro de Estado Chefe o plano de ação global da Secretaria de Aviação Civil;

29
BRASIL. Decreto nº 6.120, de 29 de maio de 2007. [REVOGADO]

• Art. 2º) Ao substituto do Advogado-Geral da União incumbe: I – coordenar, consolidar e submeter ao Advogado-Geral da União o plano de ação global da Advocacia-Geral da União e de seus órgãos vinculados;

BRASIL. Decreto nº 7.392, de 13 de dezembro de 2010.

• Art. 4º) Ao Departamento de Gestão Estratégica compete: [...] III – coordenar o desenvolvimento das atividades voltadas para o planejamento estratégico, gerencial e de avaliação do desempenho institucional da Advocacia-Geral da União;

• Art. 37) Ao Secretário-Geral de Consultoria compete: [...] IV – auxiliar o Advogado-Geral da União na definição de diretrizes e na implementação das ações da área de competência da Advocacia-Geral da União; e

30
BRASIL. Decreto nº 5.683, de 24 de janeiro de 2006.

• Art. 6º) À Secretaria-Executiva compete: [...] III – assistir ao Ministro de Estado na coordenação dos processos de planejamento estratégico, organização e avaliação institucional;

31
BRASIL. Decreto nº 7.411, de 29 de dezembro de 2010.

• Art. 4º) À Secretaria-Executiva compete: I – assessorar e assistir o Ministro de Estado no âmbito de sua competência; II – exercer a supervisão e coordenação das atividades dos órgãos integrantes da estrutura do Gabinete de Segurança Institucional; [...] VIII – gerenciar, em articulação com a Secretaria de Administração da Casa Civil da Presidência da República, os assuntos de desenvolvimento organizacional e de administração geral do Gabinete de Segurança Institucional;

• Art. 19) Ao Secretário-Executivo incumbe: I – exercer as atividades de supervisão e coordenação das unidades integrantes da estrutura do Gabinete de Segurança Institucional; II – supervisionar a execução dos projetos e atividades do Gabinete de Segurança Institucional;

• Art. 20) Ao Assessor-Chefe, aos Secretários e aos Diretores incumbe planejar, dirigir, coordenar, orientar, acompanhar e avaliar a execução das atividades das unidades que integram suas respectivas áreas e exercer outras atribuições que lhes forem cometidas.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

• Art. 21) Ao Chefe de Gabinete e aos demais dirigentes incumbe planejar, coordenar e orientar a execução das atividades das respectivas unidades e exercer outras atribuições que lhes forem cometidas.

32
BRASIL. Decreto nº 6.835, de 30 de abril de 2009.

• Art. 4º) À Secretaria-Executiva compete: [...] II – auxiliar o Ministro de Estado na definição das diretrizes e na implementação das ações da área de competência do Ministério;

33
BRASIL. Decreto nº 7.364, de 23 de novembro de 2010.

• Art. 2º) O Ministério da Defesa tem a seguinte estrutura organizacional: I – órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado da Defesa: a) Gabinete; b) Assessoria de Planejamento Institucional; [...]

• Art. 4º) À Assessoria de Planejamento Institucional compete: [...] II – conduzir e coordenar o processo de elaboração e revisão do planejamento estratégico do Ministério da Defesa, que culmina com as decisões de direcionamento da instituição frente aos riscos, desafios e responsabilidades definidos a partir dos cenários de futuro elaborados; III – elaborar processo contínuo e sistemático de conhecimento do cenário futuro, com o objetivo de alimentar o processo decisório de alto nível do Ministério da Defesa; [...] VI – elaborar o cronograma anual de revisão do planejamento e coordenar a sua execução; e

34
BRASIL. Decreto nº 6.972, de 29 de setembro de 2009.

• Art. 5º) À Secretaria-Executiva compete: I – assistir o Ministro de Estado na definição de diretrizes e na supervisão e coordenação das atividades das Secretarias integrantes da estrutura do Ministério; [...] III – coordenar, supervisionar, acompanhar e avaliar os planos, programas e ações do Ministério; [...]

• Art. 8º) À Secretaria de Planejamento e Ordenamento da Aquicultura compete: [...] X – subsidiar a Assessoria de Ação Estratégica e Articulação Institucional com informações específicas necessárias para a operacionalização do planejamento estratégico do Ministério; e

35
BRASIL. Decreto nº 7.462, de 19 de abril de 2011.

• Art. 4º) À Secretaria-Executiva compete: I – assistir ao Ministro de Estado na supervisão e coordenação das atividades das Secretarias integrantes da estrutura do Ministério e das entidades a ele vinculadas; II – supervisionar e coordenar as atividades de organização e modernização administrativa, bem como as relacionadas com os sistemas federais de planejamento e de orçamento, de contabilidade, de administração financeira, de administração dos recursos de informação e informática, de pessoal civil e de serviços gerais, no âmbito do Ministério; III – auxiliar o Ministro de Estado na definição de diretrizes e na implementação das ações da área de competência do Ministério; IV – supervisionar e coordenar as atividades, formular e propor políticas, diretrizes, objetivos e metas relativas às comunicações;

36
BRASIL. Decreto nº 6.377, de 19 de fevereiro de 2008.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

• Art. 4º) À Subchefia-Executiva compete: [...] III – planejar, supervisionar e coordenar das atividades das unidades da Secretaria de Comunicação Social, auxiliando na definição de diretrizes e na implementação das ações da área de sua competência;

• Art. 23) Ao Subchefe-Executivo incumbe: I – planejar, dirigir, orientar, supervisionar, avaliar e controlar a execução dos projetos e atividades das unidades da Subchefia-Executiva; [...]

---

37

BRASIL. Decreto nº 7.043, de 22 de dezembro de 2009.

• Art. 4º) À Subsecretaria de Planejamento e Gestão Interna compete: [...] IX – planejar, acompanhar e executar as atividades orçamentárias e financeiras e a adequada aplicação dos recursos administrados pela Secretaria Especial;

• Art. 8º) Aos Subsecretários incumbe planejar, dirigir, coordenar, orientar, acompanhar e avaliar a execução das atividades de suas unidades e exercer outras atribuições que lhes forem cometidas.

• Art. 9º) Ao Chefe de Gabinete do Secretário Especial e aos demais dirigentes incumbe planejar, coordenar e orientar a execução das atividades das respectivas unidades e exercer outras atribuições que lhes forem cometidas.

---

38

BRASIL. Decreto nº 7.304, de 22 de setembro de 2010.

• Art. 9º) À Secretaria-Geral das Relações Exteriores compete: I – assessorar o Ministro de Estado na direção e execução da política exterior do Brasil, na supervisão dos serviços diplomático e consular e na gestão dos demais negócios afetos ao Ministério; II – orientar, coordenar e supervisionar os órgãos do Ministério no exterior; III – dirigir, orientar, coordenar e supervisionar a atuação das unidades que compõem a Secretaria de Estado das Relações Exteriores, exceto a dos órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado; e IV – realizar outras atividades determinadas pelo Ministro de Estado.

• Art. 65) Ao Secretário-Geral das Relações Exteriores incumbe: I – assistir ao Ministro de Estado na direção e execução da política exterior brasileira; II – supervisionar os serviços diplomático e consular; III – coordenar, supervisionar e avaliar a execução dos projetos e atividades do Ministério;

---

39

BRASIL. Decreto nº 7.256, de 4 de agosto de 2010.

• Art. 23) Ao Secretário-Executivo incumbe supervisionar, coordenar, dirigir, orientar, monitorar, acompanhar e avaliar o planejamento e a execução de todos os órgãos específicos singulares e exercer outras atribuições que lhe forem cometidas.

• Art. 24) Aos Secretários incumbe planejar, dirigir, coordenar, orientar, acompanhar e avaliar a execução das atividades de suas unidades e exercer outras atribuições que lhes forem cometidas.

• Art. 25) Ao Chefe de Gabinete do Ministro de Estado e aos demais dirigentes incumbe planejar, coordenar e orientar a execução das atividades das respectivas unidades e exercer outras atribuições que lhes forem cometidas.

---

40

BRASIL. Decreto nº 7.261, de 12 de agosto de 2010.

• Art. 9º) Ao Secretário-Executivo incumbe supervisionar, coordenar, dirigir, orientar, monitorar, acompanhar e avaliar o planejamento e a execução de todos os órgãos específicos singulares e exercer outras atribuições que lhe forem cometidas.

• Art. 10) Aos Secretários, incumbe planejar, dirigir, coordenar, orientar, acompanhar e avaliar a execução das atividades de suas unidades e exercer outras atribuições que lhes forem cometidas.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

• Art. 11) Ao Chefe de Gabinete e aos demais dirigentes incumbe planejar, coordenar e orientar a execução das atividades das respectivas unidades e exercer outras atribuições que lhes forem cometidas.

---

41
BRASIL. Decreto nº 7.262, de 12 de agosto de 2010.

• Art. 15) Ao Secretário-Executivo incumbe supervisionar, coordenar, dirigir, orientar, monitorar, acompanhar e avaliar o planejamento e a execução de todos os órgãos específicos singulares e exercer outras atribuições que lhe forem cometidas.

• Art. 16) Aos Secretários incumbe planejar, dirigir, coordenar, orientar, acompanhar e avaliar a execução das atividades de suas unidades e exercer outras atribuições que lhes forem cometidas.

• Art. 17) Ao Chefe de Gabinete, ao Chefe da Assessoria Jurídica, aos Diretores e aos demais dirigentes incumbe planejar, coordenar e orientar a execução das atividades das respectivas unidades e exercer outras atribuições que lhes forem cometidas.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426270.

# VOTO

É com satisfação que trago à apreciação deste Colegiado relatório consolidado das ações do TMS 6/2010, cujo objeto foi avaliar se a gestão e o uso da tecnologia da informação estão de acordo com a legislação e aderentes às boas práticas de governança de TI.

2. O objetivo maior desta fase consiste em agregar os resultados de todas as fiscalizações previstas, de modo a sintetizar os achados e as conclusões sobre a gestão e uso de TI na Administração Pública Federal (APF).

3. O trabalho em questão foi conduzido entre 2010 e 2011, por meio de 21 fiscalizações, abrangendo 315 organizações públicas federais, sendo um levantamento de auditoria; catorze auditorias para avaliação de controles gerais de TI, conduzidas na modalidade "Fiscalização de Orientação Centralizada" (FOC); quatro auditorias em objetos específicos de TI; um monitoramento de deliberações com orientações aos OGS (órgão que têm a responsabilidade por normatizar e fiscalizar o uso e a gestão de TI em seus respectivos segmentos da APF); e uma fiscalização consolidada dos vinte trabalhos anteriores, que se materializaram no relatório ora em apreciação.

4. As questões de auditoria abordaram tanto aspectos operacionais quanto de legalidade, o que fez com que a iniciativa tomasse a forma de uma "auditoria integrada". O levantamento do perfil foi realizado por meio de trinta questões, subdivididas em 152 itens, organizadas segundo sete (das oito) dimensões do Gespública: liderança, estratégias e planos, cidadãos, sociedade, informações e conhecimento, pessoas e processos (anexo 2, fls. 25v-26v).

5. Cada uma das catorze auditorias que integraram a FOC de avaliação de controles gerais de TI foi realizada por meio das doze questões de auditoria listadas no item 34 e seus subitens da instrução transcrita no Relatório precedente.

6. Neste momento, entendo relevante mencionar que, já em 2007, o TCU realizou duas grandes fiscalizações em TI, uma sobre governança e outra relativa à governança e terceirização. Esses trabalhos deram origem a dois dos mais importantes acórdãos sobre a matéria: o 1.603/2008 e o 2.471/2008, ambos do Plenário.

7. O Acórdão 1.603/2008 constituiu-se no primeiro levantamento para verificar a situação da governança de TI na Administração Pública Federal (APF). A ação foi realizada por meio de uma pesquisa, respondida por 255 unidades jurisdicionadas ao TCU.

8. Os principais resultados da pesquisa mostraram uma situação preocupante da governança de TI federal. Em 2007, entre as organizações que responderam ao levantamento, pelo menos 57% não tinham carreira específica para TI; 59% não tinham planejamento estratégico em vigor; 64% não tinham política de segurança da informação; 75% não tinham análise de risco de TI; 88% não tinham plano de continuidade de negócios. Como se vê, o primeiro trabalho relevante delineou um panorama desolador.

9. A segunda grande iniciativa adotada em 2007, resultou no Acórdão 2.471/2008, já no âmbito do TMS 6, e expediu diversas recomendações estruturantes sobre o tema governança de TI.

10. Cito, também, por significante, o Acórdão 786/2006-TCU-Plenário, que induziu a criação da conhecida e importante Instrução Normativa 4, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento.

11. Das fiscalizações mencionadas no item 3 deste Voto, informo que apresentei a este colegiado o resultado consolidado do levantamento efetuado pela Sefti, em 2010, para avaliar a governança de tecnologia da informação em 315 órgãos e entidades das administrações direta e indireta dos três poderes da União (Acórdão 2.308/2010 – Plenário).

12. Destaquei, naquela oportunidade, a importância da atuação desta Corte com relação à matéria, eis que, a partir da identificação de pontos vulneráveis, seria possível ao Tribunal, em primeiro lugar, atuar como indutor do aperfeiçoamento da governança de TI no setor público e, em segundo lugar, identificar e disseminar entre as unidades jurisdicionadas os bons exemplos e modelos identificados.

13. Apontei, ainda, as conclusões mais significativas do levantamento, que permitiu constatar, em síntese, que:

a) mais de 60% das organizações não possui planejamento estratégico de TI;



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426110.

b) algumas organizações continuam a ter sua TI totalmente controlada por pessoas estranhas a seus quadros de pessoal;

c) são graves os problemas de segurança da informação, já que informações críticas não são protegidas adequadamente;

d) metade das organizações não possui método ou processo para desenvolvimento de softwares e para aquisição de bens e serviços de informática, o que gera riscos de irregularidades em contratações;

e) a atuação sistemática da alta administração com respeito à TI ainda é incipiente;

f) mais da metade das organizações está no estágio inicial de governança de TI, e apenas 5% encontram-se em estágio aprimorado.

14. Apresentei, também, ao Plenário, o monitoramento das determinações e recomendações estruturantes, apreciados por meio do Acórdão 1.145/2011-TCU-Plenário, que permitiu constatar, em linhas gerais, que, graças às medidas estruturantes adotadas, os órgãos superiores lograram instituir um arcabouço normativo incipiente para dar sustentação a um modelo de governança de TI na administração pública federal e que o poder Executivo e o poder Judiciário trilharam caminhos distintos: enquanto o primeiro procurou, primordialmente, estabelecer um modelo de contratações de bens e serviços de TI e criar controles gerais relativos à gestão da segurança da informação, o segundo optou por concentrar esforços no aprimoramento da governança na área de planejamento.

15. As 19 auditorias sobre controles gerais, por sua vez, já foram todas apreciadas por este Plenário, entre novembro de 2010 e setembro de 2011. Em todas aquelas fiscalizações foi constatada a fragilidade da governança de TI federal e a existência de falhas e oportunidades de melhoria bastante similares, o que permitiu comprovar a propriedade do levantamento geral há pouco mencionado.

16. Uma das 4 auditorias específicas, realizada no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), com o objetivo de avaliar o Sistema de Acompanhamento de Contratos (Siasc) daquela autarquia, especialmente no tocante à integralidade e à confiabilidade das bases de dados do sistema e à sua compatibilidade com as regras de negócios da entidade (TC 010.474/2010-2), também já foi apreciada por meio do Acórdão 2831/2011-TCU-Plenário.

17. No mencionado Acórdão, foram expedidas determinações corretivas e recomendações de natureza estruturante ao Dnit, ante a constatação de que o sistema Siasc, que contém informações de grande materialidade, crítico para o funcionamento da autarquia e para a administração da política viária da União, apresenta graves problemas relacionados à segurança da informação e à desconformidade na implementação de importantes regras de negócios, falhas decorrentes da baixa maturidade tanto da governança de TI, quanto da governança corporativa, tema que será abordado com mais profundidade na sequência deste Voto.

18. Ainda estão pendentes de apreciação duas das auditorias específicas realizadas no Serviço Federal de Processamento de Dados – Serpro, SRF/MF e Secretaria Executiva do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SE/MP) (TC 022.241/2010-8) e Ministério da Ciência e Tecnologia CGTI/MCT (029.120/2010-1), que oportunamente trarei à apreciação deste Plenário. No entanto, as informações e os achados dos referidos processos serão consideradas no resultado da consolidação. O processo TC 029.074/2010-0, que se refere à auditoria realizada na Secretaria Executiva do Ministério da Saúde (SE/MS) e Secretaria de Atenção à Saúde (SAS/MS), já foi apreciado por meio do Acórdão 1137/2012-TCU-2ª Câmara.

19 Como resultado da avaliação empreendida, tenho por relevante destacar os principais pontos relativos a cada uma das questões de auditoria:

19.1 processo de planejamento estratégico institucional: foi constatado que mais da metade dos auditados não possuem planos de negócios de longo prazo. À exceção do Ministério da Saúde, os demais auditados tinham planos incompletos e apresentavam outras falhas decorrentes da ausência da totalidade das características da Gespública (item 74 do relatório);

19.2. processo de planejamento estratégico de TI: foi constatado que nove dos catorze auditados não possuem os planos em questão, enquanto os demais auditados tinham planos incompletos ou apresentavam outras falhas decorrentes da ausência da totalidade das características elencadas no item 91



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426110.

do Relatório. Tal situação pode ser ainda mais crítica, vez que dois dos órgãos que declararam possuir o processo, ante a ausência de evidências apresentadas às equipes, de fato não o possuem;

19.3. estrutura de TI: foi relatado que em sete auditados o comitê não estava instituído e em outros cinco estava instituído, mas não era atuante. Somente em dois entes identificaram-se comitês atuantes. Ainda há organizações em que as atividades de gestão são exercidas, na prática, por não servidores públicos. A quase totalidade dos auditados não possui avaliação das suas necessidades de pessoal no setor de TI, a despeito do recorrente argumento de que falta pessoal nesses setores. Tal situação pode ser ainda mais significativa, pois houve um auditado que declarou possuir comitê instituído, mas que, ante a ausência de evidências apresentadas pela equipe do TCU, de fato não possui;

19.4. orçamento de TI: restou evidenciado que, em dez dos treze jurisdicionados auditados, foram registradas desconformidades no processo orçamentário. Foi observado ente público sem previsão de orçamento para TI na LOA. Compulsando os dados oferecidos pela SOF/MP no levantamento auditoria (TC 001.484/2010-9), identificaram-se dezenas de órgãos e entidades sem previsão de gastos com TI. Tal constatação é inquietante, ante a notória dependência de TI de todas as organizações;

19.5. processo de software: foi observado que a totalidade dos auditados avaliados tem problemas, sendo que a maioria deles (dez) não possuía processo de software. Assim a conclusão é que, quando contratam serviços de desenvolvimento ou manutenção de software, fazem-no de forma ilegal, em virtude da indefinição do objeto;

19.6. processo de gerenciamento de projetos: observou-se que a definição de uma estrutura para gerenciamento de projetos não é prática dos auditados, ainda que seja razoável supor que todos eles conduzem projetos de tecnologia da informação. Por meio do Acórdão 2.308/2010-TCU-Plenário, disponibilizou-se informação de que pelo menos 69% dos pesquisados não adotam um padrão para gerenciamento de projetos de TI;

19.7. processo de gestão de serviços: no monitoramento realizado por meio do TC 028.772/2010-5 (Acórdão 1.145/2011-TCU-Plenário), identificou-se que os OGS promoveram algum tido de orientação aos seus jurisdicionados quanto à necessidade de implementar e aperfeiçoar a gestão de níveis de serviço. No entanto, o cenário evidenciado sugere que é oportuna e conveniente atuação mais contundente dos OGS;

19.8. segurança da informação: os dados coletados que culminaram no Acórdão 2.308/2010-TCU-Plenário permitiram sinalizar que a situação da segurança da informação na APF era crítica. Em 2007, já havia o entendimento de que a maior parte das instituições estava exposta a riscos diversos e não mapeados. Hoje, além de a Administração estar à mercê dos mesmos riscos, não está agindo para saneá-los com a agilidade que o caso requer. Foi evidenciado nos trabalhos que houve doze situações em que as evidências apresentadas às equipes do TCU não corroboram as respostas apresentadas às perguntas do perfil GovTI2010 no tema segurança da informação, sugerindo que a situação que foi declarada como muito ruim, pode ser de fato pior;

19.9. processo de capacitação em TI: constatou-se que apenas um auditado planejou nos termos esperados. Por meio do Acórdão 2.308/010-TCU-Plenário, obteve-se a informação de que pelo menos 45% dos pesquisados não têm critério para avaliação e atendimento aos pedidos de capacitação em gestão de TI. Entretanto, as informações obtidas pela equipe deste TCU sugerem que o percentual de entes da APF que não possuem tais critérios pode ser de fato ainda maior;

19.10. processo de contratação de soluções de TI: os resultados sintetizados a partir das verificações **in loco** possibilitaram aferir que a ausência de controles no procedimento de contratação contribui para que o processo da IN - SLTI 4/2008 não seja cumprido ou os estudos técnicos preliminares não sejam realizados. Constatou-se, também, que o descumprimento do processo da IN - SLTI 4/2008 ou a não realização dos estudos técnicos preliminares, além da ausência de controles na gestão das avenças, contribui para desconformidades nas contratações. Sobre o tema, a Sefti destaca que a IN-SLTI/MP 4/2010 (sucessora da IN-SLTI/MP 4/2008), que instituiu processo de contratação de soluções de TI no âmbito do Sisp, se cumprida, tende a mitigar os riscos nas aquisições de TI;



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426110.

19.11. monitoração do desempenho da gestão TI: restou evidenciado que quase 80% dos auditados não realizam dita avaliação e os três que a realizam, fazem-no de forma esporádica ou somente a posteriori.

20. Constatou-se, ainda, que a auditoria interna, em mais de 70% dos casos, não é utilizada como instrumento de apoio na avaliação que a alta administração deve realizar. O acórdão 2.308/2010-TCU-Plenário concluiu que a maioria das instituições respondentes não estabelece objetivos de TI, não tem indicadores de desempenho para esses objetivos, não avalia o alcance de objetivos e não toma decisões com base nos benefícios de negócios advindos dos sistemas de informações providos pela TI e que a omissão no cumprimento dessa responsabilidade pela alta administração é causa de ineficiência e não efetividade institucional, que devem ser combatidos.

21. Quanto à questão tratada no item 19.11, é de se lembrar que o estabelecimento de políticas de TI é um tipo de atividade de controle de TI a cargo da alta administração, tem-se como corolário que essa alta administração da APF tem pouca cultura no estabelecimento de controles de TI.

22. Os dados analisados por equipe desta Casa revelaram que houve quatro situações em que as evidências apresentadas não corroboram as respostas apresentadas à pergunta do perfil GovTI2010, que pesquisou se a alta administração se responsabiliza pelo estabelecimento e pelo cumprimento das políticas de gestão e uso corporativo de TI, inferindo-se que o percentual de organizações em que a alta administração não se responsabiliza pelas políticas de TI é ainda maior do que 51% .

23. Não há dúvida de que a alta administração da APF é responsável pelas atividades de controle de mais alto nível, como o estabelecimento de políticas e definição de atividades de controle, que devem ser executadas nos diversos níveis da organização. Portanto, mais do que adequado cobrar da alta administração a responsabilidade pelo estabelecimento de estruturas efetivas de controles internos para suas organizações, consistentes em atividades de controle que devem ser executadas pelos gestores nos diversos níveis da organização e que podem ou não estarem acompanhadas da criação de uma unidade organizacional, nos moldes propostos no Relatório de consolidação.

24. Destaco a verificação efetivada em relação ao órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo (CGU). O monitoramento realizado no TC 028.772/20105 registrou que a CGU não considera a fiscalização das aquisições de TI como questão estruturante e de maior relevância e que as auditorias de TI ainda não são regularmente realizadas pelo órgão e, ainda, que a CGU não tem estimulando a realização desse tipo de auditoria nos órgãos e nas entidades da APF.

25. Ante essas informações, concordo com a sugestão da Sefti, de que há oportunidade de melhoria na atuação do órgão central de controle interno do Poder Executivo, ator essencial para aprimoramento do cenário de governança de TI delineado ao longo deste trabalho.

II

26. Tema importantíssimo desenvolvido no relatório diz respeito aos aspectos legais nas contratações de soluções de TI. Os dados declarados pelos jurisdicionados, no levantamento GovTI2010, acerca de suas licitações e contratações no ano de 2009, evidenciam que, das 6.442 contratações declaradas, 47% (3.031) foram originadas do Sistema de Registro de Preços (SRT), por alguma das formas possíveis, indicando tendência de a APF dar cumprimento à Lei 8.666/1993, art. 15, inciso II.

27. A unidade técnica constatou, no entanto, que dessas 3.031 contratações por SRP, apenas 17% (199) foram realizadas por meio da prática de planejamento conjunto entre diversos entes, como fundamentado no Decreto 3.931/2001, art. 2º, inciso III. Registra, como agravante, o fato de que 30% (902) foram licitadas para criação de atas de registro de preços que não contaram com outras instituições participantes desde o planejamento da contratação.

28. Entendo ser particularmente preocupante essa constatação, considerando-se que bens e serviços de TI dificilmente se enquadrariam nos demais incisos do mencionado Decreto 3.931/2001, pelos quais, em princípio, a criação da ata de registro de preços deve ser fundamentada, a saber:

> "Art. 2º Será adotado, preferencialmente, o SRP nas seguintes hipóteses:
> I- quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;
> II – quando for mais conveniente aquisição de bens com previsão de entrega parceladas ou contratação de serviços necessários à administração para o desempenho de suas funções;



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426110.

(...)

IV – quando pela natureza do objeto não for possível definir previamente o quantitativo a se demandado pela administração."

29. Mais preocupante, ainda, é a constatação de que 64% das contratações por SRP foram realizadas por meio de adesões fundamentadas nos art. 8º do Decreto 3.931/2001, prática de adesão tardia (por órgão não participante da licitação pelo SRP), mais conhecida como "carona".

30. O que se abstrai é que, o que deveria ser exceção virou prática comum. O planejamento conjunto para a criação de ata não vem se realizando.

31. Como bem frisou a unidade técnica, a problemática envolvendo a adesão tardia e ilimitada à atas de registro de preços tem sido preocupação constante desta Corte de Contas, que já se manifestou contrariamente a sua prática irrestrita por meio do Acórdão 1.487/2007-TCU-Plenário, ora em fase de recurso.

32. É de se esclarecer que, naquele decisum houve determinação para que fossem reavaliadas as regras previstas na norma regulamentar, de forma a estabelecer limites para a adesão à Ata de Registro de Preços por outros órgãos e outras entidades.

33. De qualquer forma, reconheço que o planejamento conjunto para a geração de ata de registro de preço atende ao espírito da legislação quando realizada seguindo os procedimentos definidos no Decreto já mencionado, especialmente, no que tange à necessidade de que haja planejamento. Nesse aspecto, além de dar cumprimento ao princípio constitucional da eficiência, com certeza atenderá, também, ao princípio da legalidade, tornando-se prática de grande vantajosidade para a administração, conforme pode ser constatado no exemplo apresentados no Relatório de consolidação (item 244).

34. Entretanto, é certo que a situação se torna muito preocupante se forem consideradas as adesões a atas com indícios de graves irregularidades, como os casos também mencionados no Relatório precedente (itens 246/ 250).

35. A possibilidade de fraude é fator que não pode ser afastado nas contratações de grande vulto. Não estou defendendo a presunção de má-fé na conduta do gestor que defende a adesão à ata de registro ou mesmo da empresa contratada. Entretanto, não é adequado ter por razoáveis atitudes como as mencionadas no item 248 do Relatório, a exemplo da não declaração da fundamentação legal que sustenta o motivo da criação da ata; da não realização do planejamento da contratação, tanto na criação da ata quanto na adesão; da não fixação dos quantitativos máximos que serão adquiridos por meio de ata; da não demonstração da vantajosidade em aderir à ata; e da adesão à ata de registro de preços oriunda de licitação com critérios e condições aplicáveis ao ente que registrou a ata.

36. A adesão tardia (carona), que deveria ser exceção, tornou-se prática comum.

37. Nesse sentido, a Sefti propõe a realização de determinações à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MP), com objetivo de mitigar, já no curto prazo, a continuidade de ocorrências de desconformidades, nos termos constantes do item 251 do Relatório (fls. 435 do v. 2).

38. Sugeriu, ainda, que determinação análoga deve ser proposta ao Departamento de Coordenação e Governança das Estatais (Dest), ao CNJ e ao CNMP.

39. Tendo em vista a natureza e a relevância da matéria em apreciação, com repercussão em toda a administração pública, solicitei a manifestação do Ministério Público junto a este Tribunal, quanto à matéria de direito em relação ao conteúdo e às propostas relacionadas ao título III, subtítulo III.1, do Relatório de Auditoria.

40. Em resposta, o **Parquet** elaborou o parecer reproduzido como parte do Relatório precedente, onde, após tecer considerações sobre a matéria, afirma que os elementos colhidos na presente auditoria comprovam os problemas que decorrem da adesão ilimitada à Ata de Registro de Preços, causados, basicamente, pela marcante ausência de planejamento dos órgãos e das entidades da Administração Pública.

41. Defende que o instituto do SRP apresenta grande potencial de proporcionar racionalização administrativa e economia para os cofres públicos, não obstante entender que a prática disseminada em todos os entes da federação, da adesão ilimitada às Atas de Registro de Preços desvirtua o SRP de sua



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426110.

finalidade principal, fundada no planejamento dos órgãos e entidades da Administração Pública, além de afrontar a Constituição Federal e a Lei 8.666/93, trazendo, em seu bojo, uma ampla liberalidade que favorece a prática da fraude, do conluio e da corrupção.

42. Ante todo o exposto, o representante do Ministério Público manifesta-se em conformidade com a análise realizada no título III, subtítulo III.1, do Relatório de Auditoria, bem como com a proposta formulada pela Sefti no item 251.

43. Como se vê, não há divergência nos entendimentos quanto ao fato de o SRP, se utilizado de acordo com as normas legais vigentes, apresenta potencial fantástico de racionalizar as aquisições de bens e serviços pela Administração Pública, podendo trazer significativa economia aos cofres públicos.

44. Entretanto, conforme defende o **Parquet**, essas vantagens não podem ser obtidas à custa do descumprimento da legislação específica de licitações ou dos princípios constitucionais que regem a matéria. Assim, a adesão ilimitada (ou adesão sem regras claras) às atas, conforme pode ser visto nos pareceres, textos doutrinários e exemplos trazidos aos autos, poderia representar clara ofensa ao disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, que exige que compras e serviços sejam contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes.

45. Por ser o Tribunal órgão essencialmente de controle, não pode deixar de avaliar, também, a possibilidade de que a sistemática de permitir adesões ilimitadas às Atas de Registro de Preços, por intermédio de caronas, possa constituir-se em incentivo a práticas reprováveis, como fraude ao procedimento licitatório e prática da corrupção, principalmente em licitações destinadas ao fornecimento de grande vulto.

46. Confesso que fiquei perplexo com a informação constante no parecer do MP/TCU, de que até sites foram criados por empresas privadas com objetivo de oferecer auxílio nas compras via adesão a atas válidas de órgãos federais, estaduais e municipais, configurando verdadeira exploração comercial das Atas de Registro de Preços.

47. Nota-se, claramente, que a adesão ilimitada à Ata de Registro de Preços representa um desvirtuamento do SRP, que tem como pressuposto principal o planejamento das aquisições pela Administração Pública, na medida em que propicia a contratação de muito mais itens do que a quantidade efetivamente licitada. Compreendo, também, que é difícil definir um limite razoável para a adesão. Este, para mim, ainda é um ponto árduo e que merece alguma reflexão.

48. Entretanto, as distorções experimentadas, na prática, em relação ao limite máximo de quantitativo passível de contratação com base no registro de preço, é que me levam a concordar com o entendimento da Sefti e do **Parquet** de que é aspecto de fundamental importância para o regular funcionamento do SRP o devido planejamento que deve ser realizado pelo órgão gerenciador e pelos órgãos participantes. Os elementos colhidos na presente auditoria comprovam os problemas que decorrem da adesão ilimitada à Ata de Registro de Preços, causados, basicamente, pela marcante ausência do indigitado planejamento dos órgãos e das entidades da Administração Pública.

49. Devo observar que interpretação proposta pela unidade técnica comporta todos os dispositivos legais e regulamentares, inclusive a adesão tardia (carona) prevista no Decreto 3.931/2001, art. 8º Além do que nessa interpretação, o participante passa a ser a regra e o "carona", a exceção, como deve ser em organizações que atentam ao princípio do planejamento.

50. Ante essas considerações, manifesto-me em conformidade com a proposta formulada pela Sefti no item 251 do Relatório precedente que teve anuência do Ministério Público junto a este Tribunal.

51. Ainda sobre o tema contratação pela APF, devo destacar as avenças firmadas entre os entes da administração e o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro).

52. Auditoria-piloto deste TMS (TC 009.982/2010-8, Acórdão 866/2011-TCU-Plenário) identificou, logo no início dos trabalhos, a dependência que alguns entes da administração poderiam ter em relação à entidade. Essa situação já havia sido detectada em fiscalização realizada por ocasião do TMS 2007 – Terceirização em TI (TC 026.200/2007-3, Acórdão 1.330/2008-TCU-Plenário).

53. No âmbito da fiscalização que gerou o Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário, identificou-se que o Serpro recebera mais de R$ 1 bilhão oriundos de contratos com órgãos e entidades da APF. Assim,



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426110.

pelo risco em razão da dependência e pela alta materialidade dos contratos com aquela empresa, incluiu-se no TMS fiscalização específica para avaliar os ditos contratos.

54. Segundo informações constantes do TC 022.241/2010-8, em 2010, o Serpro possuía 236 contratos com a APF, no total de R$ 5.027.481.735,14, sendo dois deles selecionados para análise: o da Receita Federal do Brasil (RFB) e o do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP). Em termos de materialidade, a soma do valor desses dois representa mais da metade do valor dos contratos do Serpro (53,5%) e, em termos de abrangência dos serviços, eles contêm praticamente todo o espectro de serviços fornecidos por aquela empresa, além de contemplar serviços que dão suporte a sistemas estratégicos do Governo Federal.

55. Os principais problemas identificados na contratação são oriundos de deficiências no planejamento e estão descritos no item 261 e subitens do Relatório. Já as falhas ou impropriedades observadas na execução contratual estão descritas no item 263 e subitens. Todas as situações afrontam o previsto na Lei 8.666/1993, art. 66, que vincula todos os contratos administrativos da APF, inclusive os feitos com o Serpro.

56. Ao mesmo tempo, o relatório do TC 022.241/2010-8 consigna como bom o modelo do contrato da RFB, bem como eficaz a gestão contratual realizada no âmbito daquele órgão, mesmo que o contrato da RFB tenha complexidade acima da média. Esta constatação evidencia que é possível firmar e gerir contratos com o Serpro seguindo os preceitos legais e de acordo com as boas práticas.

57. Diante dessas constatações, a Sefti propõe que seja expedido determinar à SLTI/MP para que oriente os órgãos e as entidades sob sua jurisdição para solucionar as ocorrências verificadas.

58. Na fiscalização realizada verificaram-se ainda situações em que o serviço prestado pelo Serpro tinha qualidade incompatível com o previsto no contrato, o que foi objeto de medida corretiva por parte da RFB. Relevante a informação, trazida na instrução, de que, quando o Serpro não atende a um nível mínimo de serviço contratado pela RFB (ou qualquer outro ente público), independentemente da glosa no contrato, há impacto nas atividades do órgão contratante, que utiliza seus sistemas de informação para prestar serviços à sociedade. Exemplos foram colacionados ao Relatório.

59. Em termos de gestão de TI, foi ressaltado que o Serpro não integra a estrutura do tomador do serviço, sendo necessário gerir a relação advinda do contrato, importante também que a gestão dos processos de trabalho do contratante deve ser executada por servidores ou empregados integrantes da sua estrutura organizacional, nos termos preconizados pelo Decreto-Lei 200/1967, art. 10, § 7º, não podendo ser delegada a funcionários contratados de terceiros, mesmo que a contratada seja o Serpro.

60. Da mesma forma, a transferência da execução dos serviços de tecnologia da informação ao Serpro não desobriga a contratante da APF a possuir, além da gestão da execução desses serviços, estruturas de governança de TI na organização, diversamente do que foi evidenciado no MP. Nesse sentido, acolho a proposta de expedição de determinação à SLTI/MP, bem como determinação análoga deve ser feita ao Dest/MP, ao CNJ e ao CNMP.

III

61. Por fim, na Sessão cujo título é "Governança Corporativa como Limite para o Amadurecimento da Governança de TI", a unidade técnica discorreu, de forma sucinta, como a doutrina indica que a ausência de maturidade em governança corporativa limita a maturidade em governança de TI.

62. As informações foram extraídas do estudo elaborado pela Secretaria Adjunta de Planejamento e Procedimento, Diretoria de Métodos e Procedimentos de Controle. O estudo em questão foi realizado com o objetivo de subsidiar a discussão, no âmbito do Senado Federal, para a elaboração de anteprojeto de proposta legislativa com a finalidade de estabelecer critérios gerais para controles internos na administração pública brasileira.

63. O Trabalho consistiu em identificar como os países pesquisados trata controles internos em seus ordenamentos jurídicos. Foram pesquisados materiais disponibilizados pelos seguintes países: Canadá, Estados Unidos da América, Chile, Paraguai, Colômbia, Peru e África do Sul.

64. O estudo demonstrou que a obrigatoriedade de implantar, manter e avaliar controle interno já está incorporada no ordenamento jurídico de diversos países pesquisados e, ainda, que esses países



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426110.

adotam modelos de controle interno convergentes, calcados em gerenciamento de riscos e em estruturas de governança e que esses modelos têm por base os principais documentos relacionados à gestão de risco e controles internos reconhecidos internacionalmente, como o COSO I/II, o padrão AS/NZS 4360 e as diretrizes para as Normas de controle Interno do Setor Público, da Intosai.

65. O entendimento da Sefti sobre a questão foi, em síntese, o seguinte:

i) a norma brasileira de Governança Corporativa de TI (ABNT NBR ISO/IEC 38.500: 2008, p. 3-4) está baseada em normas internacionais de governança corporativa e deixa claro que todos os mecanismos de gerenciamento organizacional estão sujeitos à governança corporativa. Na verdade, há fontes que consideram a governança de TI como sendo parte integrante da governança corporativa;

ii) versão 5 do Cobit (com previsão de lançamento oficial no início do próximo ano), um arcabouço de governança de TI tradicionalmente reconhecido no mundo, já procurou garantir o estabelecimento de uma linguagem comum entre as duas governanças e a consistência desse arcabouço com os padrões de governança corporativa;

iii) a governança de TI exerce grande influência sobre as definições da governança corporativa em virtude das possibilidades que a tecnologia da informação oferece de suporte e alavancagem do negócio. Por outro lado, a construção de um modelo de governança de TI sofre a influência dos princípios gerais da governança corporativa, em especial dos princípios da transparência e da prestação de contas, e a forma como cada organização implementa esses princípios dirige a maneira de construir o modelo de governança de TI;

iv) embora possa até haver interesse da alta administração de uma instituição pública em alcançar um bom nível de governança de TI, isso não será possível até que essa mesma alta administração lance os fundamentos e construa as estruturas de governança corporativa necessários para governar todos os seus recursos críticos, tais como pessoas, finanças, TI etc.;

v) no caso do setor privado, já há evidência de que a adoção de boas práticas de governança corporativa está associada com a obtenção de resultados superiores de desempenho, em termos de retorno sobre o ativo. Considerando que é provável que o mesmo efeito seja passível de ocorrer no setor público, é recomendável orientar a alta administração das instituições públicas federais a adotar as boas práticas de governança corporativa e de TI como forma de alcançar a eficiência constitucionalmente exigida.

66. Informa, na sequência, que o estudo produzido por este Tribunal, já mencionado neste Voto, foi concluído com sugestão de anteprojeto de proposta legislativa para alteração da Lei de Responsabilidade Fiscal, incluindo uma seção tratando "Da gestão de riscos, do Controle Interno e da Governança Corporativa", o que contribui para que seja positivado no ordenamento jurídico brasileiro boas práticas para a adequada governança corporativa contidas em marcos de referência, como Coso I e II, reconhecidos mundialmente.

67. Sugere que o estudo e a proposta de anteprojeto sejam encaminhados às comissões temáticas pertinentes das casas legislativas (Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados e Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal), visto que podem vir a subsidiar proposta legislativa de deputados e senadores capazes de contribuir para uma substancial modernização de nossa legislação, com efeitos diretos na melhoria da governança e gestão pública nas três esferas de governo.

68. Sugere, também, que este estudo seja encaminhado à Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade do Conselho de Governo, como subsídios à possível elaboração de normativo tratando de gestão de riscos, do controle interno e da governança corporativa para o poder executivo, com fundamento no art. 2º, II, do Decreto 7.478/2011, e, no mesmo sentido, sugere o encaminhamento do documento ao CNJ e ao CNMP, com propósito análogo.

69. Relevante destacar a informação trazida pela unidade técnica de que as unidades de auditoria interna são atores essenciais à boa governança de TI, e ainda lembrar as deficiências dos sistemas de controles internos (controles internos dos gestores e atuação das unidades de auditoria interna), conforme evidenciado neste TMS.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426110.

70. Em razão desses elementos, a Sefti sugere oportunidade para que o TCU contribua para o cumprimento do comando previsto no art. 74 Constituição Federal, promovendo ações de controle no sentido de verificar a eficiência e eficácia dos sistemas de controles internos dos poderes. Essas ações estariam alinhadas com o referencial estratégico do TCU em vigor, que contempla como objetivo estratégico "Contribuir para a melhoria da gestão e do desempenho da Administração Pública", o qual tem como um de seus indicadores o "índice de governança corporativa dos órgãos da Administração Pública Federal".

71. Devo consignar que vejo com bastante otimismo o nível dos trabalhos que vêm sendo desenvolvidos pelas unidades especializadas desta Corte de Contas. O estudo referenciado nos itens supra e os elementos trazidos na consolidação ora em apreciação mostram como esta Corte de Contas é capaz, sim, de contribuir para o aperfeiçoamento do arcabouço legislativo na área de controle. O momento é propício, pois a estrutura administrativa está cada vez mais complexa. Os níveis de investimento público estão se intensificando e, ao mesmo tempo, a sociedade clama por uma gestão pública de melhor desempenho. Assim, as estruturas de controle não podem ficar à margem dessas exigências.

72. Como bem frisou o Ministro emérito Ubiratan Aguiar, na apresentação do estudo "Critérios Gerais de Controle Interno na Administração Pública", a obrigatoriedade legal de implantar, manter e avaliar estruturas de governança, gestão de risco e controles internos na administração pública é de fundamental importância para prover razoável segurança quanto ao cumprimento de suas missões e ao alcance dos objetivos fixados pelo Poder Público, de modo a restabelecer e manter a reputação das instituições e a confiança da sociedade.

73. Assim, entendo adequadas as propostas formuladas pela Sefti. A iniciativa vem ao encontro das ações que este Tribunal tem desempenhando no sentido de compartilhar informações relevantes, trabalhos realizados e em andamento que podem apoiar e direcionar o esforço de amadurecimento da governança de Tecnologia de Informação e Corporativa na Administração Pública Federal, além de alinhar-se aos objetivos estratégicos "Instituir modelo de governança corporativa e gestão estratégica" e "Promover a melhoria da governança no TCU" constantes, respectivamente, da agenda estratégica do Senado Federal e do Plano Estratégico do TCU. Encaminhe-se, portanto, os documentos conforme sugerido.

74. Quanto à ação de controle proposta, depreendo que esta deve ocorrer mediante trabalho de avaliação sistematizada dos sistemas de controles internos dos poderes, motivo pelo qual proponho determinar a Segecex que analise a oportunidade e conveniência de incluir o tema "avaliação da eficiência e eficácia dos sistemas de controles internos dos poderes" como TMS em futuros planos de fiscalizações do TCU.

75. Por fim, não poderia deixar de parabenizar, nesta oportunidade, o corpo técnico desta Casa pela excelência do trabalho realizado, agradecendo, em particular, a valiosa colaboração dos auditores da Sefti, a quem saúdo na pessoa do secretário Cláudio Souza Castello Branco, pela dedicação à tarefa ora trazida ao Colegiado.

76. Com essas considerações, acolho integralmente o encaminhamento proposto pela unidade técnica especializada, e VOTO por que o Tribunal aprove o Acórdão que ora submeto à consideração deste Plenário.

Sala das Sessões, em 23 de maio de 2012.

AROLDO CEDRAZ
Relator



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48426110.

2009

# Critérios Gerais de Controle Interno na Administração Pública

## Um estudo dos modelos e das normas disciplinadoras em diversos países

O estudo explora os modelos de referência em gestão de riscos e controles internos e como os diversos países pesquisados trataram a questão em seus ordenamentos jurídicos. O objetivo é subsidiar discussão, no âmbito do Senado Federal, de anteprojeto de proposta legislativa para definição de critérios gerais de controles internos, gestão de riscos e governança na administração pública brasileira.

Tribunal de Contas da União
Diretoria de Métodos de Procedimentos de Controle
17/07/2009

## SUMÁRIO

I. APRESENTAÇÃO ..... 3
II. INTRODUÇÃO ..... 3
II.1. METODOLOGIA E LIMITAÇÕES ..... 4
III. CONCEITOS CENTRAIS ..... 4
IV. MODELOS DE REFERÊNCIA PARA CONTROLE INTERNO ..... 8
IV.1. O MODELO DE REFERÊNCIA COSO I ..... 8
IV.2. O MODELO DE REFERÊNCIA COSO II ..... 12
IV.2.1. AMBIENTE INTERNO ..... 14
IV.2.2. FIXAÇÃO DE OBJETIVOS ..... 14
IV.2.3. IDENTIFICAÇÃO DE EVENTOS ..... 14
IV.2.4. AVALIAÇÃO DE RISCOS ..... 15
IV.2.5. RESPOSTA A RISCOS ..... 15
IV.2.6. ATIVIDADES DE CONTROLE ..... 16
IV.2.7. INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO ..... 16
IV.2.8. MONITORAMENTO ..... 17
V. CONCEITOS DE RISCO E GERENCIAMENTO DE RISCO ..... 18
VI. GOVERNANÇA ..... 21
VII. A REGULAÇÃO DE CONTROLES INTERNOS EM PAÍSES DO MUNDO ..... 23
VII.1. CANADÁ ..... 23
VII.2. ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA ..... 24
VII.2.1. NEW YORK STATE (USA) ..... 33
VII.3. CHILE ..... 35
VII.4. PARAGUAI E COLÔMBIA ..... 36
VII.5. PERU ..... 41
VII.6. ÁFRICA DO SUL ..... 42
VIII. A REGULAÇÃO DE CONTROLES INTERNOS NO BRASIL ..... 44
IX. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO ..... 53
X. ANEXO - ANTEPROJETO DE PROPOSTA LEGISLATIVA ..... 56
REFERÊNCIAS ..... 64

Tribunal de Contas da União
Secretaria Adjunta de Planejamento e Procedimentos
Diretoria de Métodos e Procedimentos de Controle

# CRITÉRIOS GERAIS DE CONTROLES INTERNOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

## UM ESTUDO DAS NORMAS DISCIPLINADORAS EM DIVERSOS PAÍSES

## I. APRESENTAÇÃO

O Senador Renato Casagrande, por meio do ofício 166/2008 – GSRENATOC, de 27 de agosto de 2008, solicitou ao Presidente do Tribunal de Contas da União (TCU) que fosse designado técnico dessa Corte para, em conjunto com a Consultoria de Orçamento do Senado Federal, discutirem sobre **anteprojeto de proposta legislativa para definição dos critérios gerais de controles internos na Administração Pública**. (grifos nossos).

O Presidente do Tribunal, por meio do aviso 978-GP/TCU, de 9 de setembro de 2008, atendeu a solicitação do Exmo. Senador, designando o servidor Antonio Alves de Carvalho Neto, titular da atual Diretoria de Métodos e Procedimentos de Controle, para a missão.

## II. INTRODUÇÃO

O presente estudo tem por objetivo subsidiar a discussão para elaboração de anteprojeto de proposta legislativa com a finalidade de estabelecer critérios gerais para controles internos na administração pública brasileira.

O trabalho consistiu em identificar como os países pesquisados trataram controles internos em seus ordenamentos jurídicos. Foram pesquisados os seguintes países, em função de terem disponibilizado o material correspondente na Internet ou fornecido diretamente:

| Continente | País |
|---|---|
| América do Norte | Canadá |
| | Estados Unidos e neste o estado de Nova York |
| América do Sul | Chile |
| | Paraguai |
| | Colômbia |
| | Peru |
| África | África do Sul |

Procuramos identificar na legislação e demais normas de cada país como o tema *controles internos* foi tratado. Foram analisados os aspectos relativos à obrigatoriedade legal de os órgãos e entidades do setor público implantarem, manterem e avaliarem sistemas de controles internos, a responsabilidade por estas ações e, ainda, a adoção ou não de modelos de referência.

### II.1. METODOLOGIA E LIMITAÇÕES

Procuramos analisar, além da natureza e hierarquia das normas disciplinadoras, se há obrigatoriedade legal e definição de responsabilidades quanto à implantação, manutenção e avaliação de controles internos pelos órgãos e entidades da administração pública, ou se é apenas uma boa prática recomendada pelas EFS. Procurou-se também identificar se tais normas incorporaram ou não, com adaptações ou não, modelos de referência reconhecidos mundialmente.

A pesquisa para a realização do presente trabalho foi efetuada, basicamente, nos sítios da internet das Entidades de Fiscalização Superior (EFS), nas páginas oficiais dos governos e em documentos e modelos disponibilizados pelas EFS da Colômbia, Paraguai e Peru, em função disso alguns países que também são referência no assunto, a exemplo do Reino Unido, deixaram de ser incluídos no estudo por não terem disponibilizado o material em seus sítios.

## III. CONCEITOS CENTRAIS

**Controle**, genericamente falando, é uma ação tomada com o propósito de certificar-se de que algo se cumpra de acordo com o que foi planejado. **Objetivo** é o que se deseja alcançar tal como definido no planejamento. **Risco** é qualquer evento que possa impedir ou dificultar o alcance de um objetivo. Controle, portanto, só tem significado e relevância quando é concebido para garantir o cumprimento de um objetivo definido e só faz sentido se houver riscos de que esse objetivo não venha a ser alcançado.

**Controle interno, controles internos** e **sistema** ou **estrutura de controle(s) interno(s)** são expressões sinônimas, utilizadas para referir-se ao processo composto pelas regras de estrutura organizacional e pelo conjunto de políticas e procedimentos adotados por uma organização para a vigilância, fiscalização e verificação, que permite prever, observar, dirigir ou governar os eventos que possam impactar na consecução de seus objetivos. É, pois, um processo organizacional de responsabilidade da própria gestão, adotado com o intuito de assegurar uma razoável margem de garantia de que os objetivos da organização sejam atingidos.

Cabe destacar, aqui, o registro de Wallace (1991, p.51 apud ANTUNES, 1998, p.54) para o fato de o Instituto Americano de Auditores Independentes (*American Institute of Certified Public Accounts* - AICPA), na edição da norma de auditoria SAS 55 – Consideração da Estrutura de Controle Interno nas Auditorias de Demonstrações Financeiras, de 1988, ter introduzido um novo conjunto de terminologias para a área de controle. Dentre outros, os termos substituídos foram:

| Terminologia antiga | Nova terminologia |
|---|---|
| **Sistema de Controle Interno** | **Estrutura de Controle Interno** |

A nova terminologia, segundo Antunes (1998, p.54), amplia o seu conteúdo, porque como "estrutura" a SAS 55 incorpora o *ambiente de controle*, o *sistema de contabilidade* e os *procedimentos de controle*, além de introduzir o conceito de *risco de controle*. Contudo, cumpre-nos assinalar, a literatura técnica sobre o assunto continua a utilizar fartamente a expressão sistema de controle(s) interno(s) ou simplesmente controle(s) interno(s) para se referir à estrutura de controle interno ou ao controle interno aplicado a uma organização. Neste trabalho, essas expressões são usadas como sinônimas.

Alerte-se que o controle interno, da própria entidade, objeto do presente estudo, não deve ser confundido com o sistema de controle interno a que se refere o artigo 74, da Constituição Federal de 1988 (CF/88). Com efeito, as disposições constitucionais trouxeram uma aparente confusão no que diz respeito à terminologia da área de controles, o que tem levado a esforços para estabelecimento de conceitos, inclusive em textos legais, como os citados por Araújo (2006, p.2), a seguir, após admitir que "não obstante tipificar as finalidades do sistema de controle interno, o constituinte não apresentou – e não deveria fazê-lo – o **conceito** dessa importante atividade para a consecução dos resultados de uma gestão."

> No âmbito de algumas unidades do sistema federativo brasileiro ocorreram felizes tentativas de, por meio de legislação ordinária, apresentar conceitos do sistema de controle interno como, por exemplo, o Decreto n.º 14.271, de 21 de agosto de 2003, da Prefeitura Municipal de Porto Alegre:
>
> > Art. 3º Para fins deste Decreto considera-se:
> >
> > I – Controle Interno: conjunto de métodos e processos adotados com a finalidade de comprovar atos e fatos, impedir erros e fraudes e otimizar a eficiência da Administração.
> >
> > II – Sistema de Controle Interno: conjunto das atividades de controle exercidas pelas diversas unidades técnicas da Administração, organizadas e articuladas a partir de uma unidade central de coordenação.
> >
> > III – Auditoria: atividade de controle, realizada consoante normas e procedimentos de auditoria, que compreende o exame detalhado, total, parcial ou pontual, dos atos administrativos e fatos contábeis com a finalidade de verificar se as operações foram realizadas de maneira apropriada e registradas de acordo com o aparato legal.

O Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia, na Resolução n.º 1.120, que dispõe sobre a criação, implantação e manutenção do sistema de controle interno no âmbito dos poderes municipais do Estado, considerando-o como "peça fundamental para a realização de gestões responsáveis e transparentes", dispôs que o sistema de controle interno municipal representa:

> O conjunto de normas, regras, princípios, planos, métodos e procedimentos que, coordenados entre si, têm por objetivo efetivar a avaliação da gestão pública e o acompanhamento dos programas e políticas públicas, bem como evidenciando sua legalidade e razoabilidade, avaliar os seus resultados no que concerne à economia, eficiência e eficácia da gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional dos órgãos e entidades municipais.

Vieira (2005, p.2), ao tentar esclarecer a confusão que se faz entre o sistema de controle interno da CF/88 e o controle interno da própria entidade, explica que uma correta compreensão do que seja o "sistema de controle interno" exige o entendimento do que seja *sistema*, assim como do que seja *controle interno*, e a conseqüência deste controle organizado na forma de sistema pela Constituição Federal de 1988:

> Definição de Sistema:
>
> > Conjunto de partes coordenadas (articuladas entre si) com vistas à consecução de objetivos bem determinados.
>
> Definição de Controle Interno:
>
> > Conjunto de recursos, métodos e processos, adotados pelas próprias gerências do setor público, com vista a impedir o ERRO, a FRAUDE e a INEFICIÊNCIA.
>
> Com as definições transcritas, Sistema de Controle Interno significa:
>
> > Conjunto de unidades técnicas articuladas a partir de um órgão central de coordenação, orientadas para o desempenho das atribuições de controle interno indicados na Constituição e normatizados em cada nível de governo.

Desse modo, convém ter claro que o papel do sistema de controle interno de Poder, previsto no art. 74, da CF/88, não se confunde, e nem substitui, o sistema de controle interno de cada organização pública, em particular. Esse último, como se verá mais adiante, também não e sinônimo de auditoria interna.

A **unidade de controle interno**, quando existente na organização, é parte da gestão e do sistema ou da estrutura de controle interno da própria entidade. Tem o papel de assessorar os

gestores, com seu conhecimento especializado, na definição de estratégias para gerenciamento de riscos, na identificação e avaliação destes e na definição, implantação e no monitoramento de controles internos adequados para mitigá-los.

A **auditoria interna**, que não deve ser confundida com controle interno ou com unidade de ou do controle interno, é um controle da própria gestão que tem por atribuição medir e avaliar a eficiência e eficácia de outros controles. Importa destacar que não cabe à auditoria interna estabelecer estratégias para gerenciamento de riscos ou controles internos para mitigá-los, pois estas são atividades próprias dos gestores. Cabe-lhe avaliar a qualidade desses processos. A auditoria interna de um órgão ou entidade do Poder Executivo Federal integra, por força do que dispõe o decreto 3.591/2000, o sistema de controle interno desse Poder, mas não se confunde, ressalte-se mais uma vez, com o controle interno da própria entidade.

Embora as habilidades dessas duas áreas sejam próximas, suas funções fazem parte de elementos distintos do sistema de controle interno da entidade. Comparando responsabilidades: a auditoria interna não implanta controles, mas a unidade de controle interno pode implantar; a auditoria interna faz trabalhos periódicos com metodologia específica, a unidade de controle interno atua no dia-a-dia, no monitoramento contínuo e na autoavaliação de controles internos; auditoria interna é uma atividade de avaliação independente, voltada para o exame e avaliação da adequação, eficiência e eficácia do sistema de controle interno, é parte desse sistema, mas não integra a estrutura de linha da organização e sim o seu staff; a unidade de controle interno também é parte do sistema de controle interno, mas é um elemento da gestão, faz parte da estrutura de linha da organização, com atribuições ligadas ao gerenciamento de riscos e controles.

O sistema de controle interno da CF/88 é um sistema orgânico, constituído pelas várias unidades técnicas que atuam de forma integrada e sob a orientação normativa e supervisão técnica de um órgão central, sem prejuízo da subordinação ao órgão ou à entidade em cuja estrutura administrativa a unidade esteja integrada. Desse modo, a bem da clareza e de consistência técnica, não é correto se referir à auditoria interna como *unidade de* ou *do controle interno*, embora ela integre o "sistema de controle interno" do Poder ao qual está vinculada. Também não é correto se referir de tal modo em relação às unidades da Controladoria Geral da União (CGU), principalmente à Secretaria Federal de Controle (SFC). A SFC constitui, por sua posição na estrutura organizacional do Governo Federal, auditoria interna em relação ao Poder Executivo, e externa em relação aos órgãos e entidades por ela auditados dentro desse mesmo Poder.

## IV. MODELOS DE REFERÊNCIA PARA CONTROLE INTERNO

Chamaremos aqui de "modelos de referência" o que também é conhecido mundialmente como padrões, estruturas conceituais ou *frameworks* de controle interno. De início, cumpre-nos destacar que a evolução desses modelos tem encampado fortemente o gerenciamento de riscos como esteio para seus desenvolvimentos. Isso se justifica porque a razão de ser dos controles é mitigar a probabilidade ou o impacto da materialização de um risco em relação a um objetivo fixado. É para mitigar riscos que são estabelecidos controles.

Desse modo, a atenção volta-se primeiramente para identificação dos riscos que possam impactar os objetivos da organização e para avaliação da forma como os gestores atuam para minimizar esses riscos, por meio de controles internos e de outras respostas. Evolui-se, assim, da gestão centrada em controles funcionais para o desenvolvimento de uma cultura de risco, na qual todos os funcionários tornam-se responsáveis pela gestão de risco e adquirem consciência dos objetivos do controle. Essa mudança de paradigma foi adotada, inclusive, pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai), ao preconizar, como se verá mais adiante, padrões de estruturas e processos de controle interno calcados no gerenciamento de riscos e em modelos de governança corporativa.

### IV.1. O MODELO DE REFERÊNCIA COSO I

Em 1985, foi criada, nos Estados Unidos, em uma iniciativa independente, a *National Commission on Fraudulent Financial Reporting* (Comissão Nacional sobre Fraudes em Relatórios Financeiros), também conhecida como *Treadway Commission*, composta por representantes das principais associações de classe ligadas à questão, para estudar as causas da ocorrência de fraudes em relatórios financeiros/contábeis e fazer recomendações para a redução de sua incidência. A *Treadway Commission* emitiu seu relatório enfatizando ambiente de controle, códigos de conduta e comitês de auditoria competentes e compromissados, e conclamando as organizações patrocinadoras a integrar os diversos conceitos de controle interno e a desenvolver um referencial comum. Criou-se o *Committe Of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* - COSO (Comitê das Organizações Patrocinadoras).

O COSO publicou critérios práticos, amplamente aceitos, para o estabelecimento de controles internos e para avaliação de sua efetividade. O modelo apresentado em julho de 1992, denominado ***Internal Control – Integrated Framework***, atualmente conhecido como **COSO I**,

mudou o conceito tradicional de "controles internos" e chamou a atenção para o fato de que eles tinham de fornecer proteção contra riscos.

O modelo, ao definir **risco** como a **possibilidade que um evento ocorra e afete de modo adverso o alcance dos objetivos da entidade**, introduziu a noção de que controles internos devem ser ferramentas de gestão e monitoração de riscos em relação ao alcance de objetivos e não mais devem ser dirigidos apenas para riscos de origem financeira ou vinculados a resultados escriturais. O papel do controle interno foi, assim, ampliado e reconhecido como um instrumento de gerenciamento de riscos indispensável à governança corporativa.

Após a publicação do COSO I, vários organizações internacionais revisaram suas normas para incorporar o conceito de controle interno sintetizado pelo modelo, segundo o qual:

> Controle Interno é um processo realizado pela diretoria, por todos os níveis de gerência e por outras pessoas da entidade, projetado para fornecer segurança razoável quanto à consecução de objetivos nas seguintes categorias: a) eficácia e eficiência das operações; b) confiabilidade de relatórios financeiros; c) cumprimento de leis e regulamentações aplicáveis. (COSO 1992, p. 1, tradução nossa).

A AICPA emitiu a norma de auditoria SAS 78, substituindo a definição de controle interno da SAS 55 pela definição de controle interno dada pelo COSO e incorporando os componentes e demais conceitos da estrutura de controles internos. Isso fez com que o modelo se tornasse um paradigma no mercado, pois os auditores independentes passaram a utilizá-lo como padrão para revisão do controle interno em seus trabalhos de auditoria.

A Federação Internacional de Contadores (*International Federation of Accountants*-IFAC), que emite as *International Standards on Auditng* - ISA (Normas Internacionais de Auditoria), também incorporou todos os elementos introduzidos pelo COSO na norma denominada *Matter 400 – Risk Assessments and Internal Control* (Avaliações de Risco e Controle Interno). O Instituto Internacional de Auditores Internos (*Iinstitute of Internal Auditors*-IIA), pela definição ampla que vem adotando para controles internos, denota sua adesão aos conceitos introduzidos pelo COSO.

O Comitê de Basiléia, em 1998, publicou o documento denominado Framework for Internal Control Systems in Banking Organizations, no qual os treze princípios constantes do documento enfatizam os cinco componentes do modelo COSO I.

O modelo COSO I tornou-se referência mundial, pelo fato de:

1. uniformizar definições de controle interno;
2. definir componentes, objetivos e objetos do controle interno em um modelo integrado;
3. delinear papéis e responsabilidades da administração;
4. estabelecer padrões para implementação e validação;
5. criar um meio para monitorar, avaliar e reportar controles internos.

No que diz respeito a entidades ligadas ao setor público, vale ressaltar que o BID, o Banco Mundial e a Intosai também reconheceram a adotaram o modelo COSO. O órgão que auxilia o parlamento norte-americano no exercício do controle externo, *U.S. Governenment Accoutability Office* (GAO), também revisou seus documentos para incorporar o modelo COSO. O Tribunal de Contas da União, como membro da Intosai, também reconhece e utiliza o modelo como base para as suas avaliações de controle interno no setor público.

Segundo Borges (apud DAVIS, BLASCHEK, 2006, p.11) as administrações públicas de países do chamado primeiro mundo, detentores dos níveis mais baixos de fraude e mais altos de pesquisa em gestão pública, seguiram a tendência, desenvolvendo e utilizando seus próprios padrões de estrutura de controles internos com esse papel ampliado. Assim, modelos de controles internos utilizando o gerenciamento de riscos em sua base conceitual, tal qual o COSO, passaram a ser desenvolvidos e utilizados por diversos países, como o *Cadbury* no Reino Unido, o *CoCo* no Canadá, o *Standard AZ/NZS 4360-1999* na Austrália/Nova Zelândia e o *King Report* na África do Sul, e têm sido um enorme marco no progresso da auditoria interna e governança nesses países. (McNAMEE e SELIM, 1999, p.35 apud DAVIS, BLASCHEK, 2006, p.11).

A Intosai vem, nos anos recentes, defendendo padrões de estruturas e processos de controle interno calcados no gerenciamento de riscos e em modelos de governança corporativa. Uma evidência disso foi a atualização, em 2004, de suas Diretrizes para Padrões de Controles internos do Setor Público, adotando o modelo COSO I (INTOSAI, 2004), novamente atualizadas, em 2007, para incorporação do modelo COSO II, tratado a seguir (INTOSAI, 2007). Diamond (2002, p.35, apud DAVIS, BLASCHEK, 2006, p.11) destaca que essa entidade estabeleceu um paradigma mais proativo para os controles internos e o papel das auditorias internas governamentais. A auditoria interna, nesse paradigma, passou a exercer um papel mais voltado para a avaliação mais abrangente dos controles internos, com mais ênfase em controles gerenciais e gerenciamento de riscos, deixando de lado a função de mero avaliador da conformidade legal das despesas públicas.

Além dos modelos já mencionados, há outros específicos para a área de tecnologia da informação (TI), como o *Control Objectives for Information and related Technology* (COBIT), um guia formulado como *framework* pela *Information Systems Audit and Control Association* (ISACA) incluindo sumário executivo, controle de objetivos, mapas de auditoria, ferramentas para a sua implementação e, principalmente, um guia com técnicas de gerenciamento de riscos e governança na área de TI. Na mesma área, há, ainda, o modelo denominado *Information Technology Infrastructure Library* (ITIL), mantido pelo órgão britânico o *Office for Government Commerce* (OGC), um grande aparato de "melhores práticas" utilizadas pelos gestores de TI com o objetivo fazer com que a TI foque no negócio da organização e para que entregue os seus serviços aos seus clientes da melhor maneira possível e a um custo justificável.

Há, ainda, modelos e regulamentações específicas para setores e segmentos do mercado, como os Acordos de Basiléia I, de 1988, e II, de 2001, elaborados no âmbito do *Bank for International Settlements* (BIS), cujo objetivo, ao final, é assegurar a solidez e a estabilidade do sistema financeiro por meio de controles de riscos, aliando atuação da supervisão bancária e maior transparência como formas eficientes para evitar o risco sistêmico.

Para o mercado de capitais, cabe mencionar a lei *Sarbanes-Oxley* (SOX), promulgada nos Estados Unidos, em 30/7/2002, na esteira de diversos escândalos corporativos, com o intuito de restabelecer a confiança da sociedade nas empresas de capital aberto. Considerada uma das mais rigorosas regulamentações a tratar de controles internos, elaboração de relatórios financeiros e divulgações. As seções 302 e 404, dessa lei, têm sido o foco das atenções por serem as que mais dizem respeito ao sistema de controles internos e às boas práticas de governança corporativa. A seção 302, "*Corporate Responsability for Financial Reports*" (Responsabilidade Corporativa por Relatórios Financeiros), também conhecida por "certificações", exige que o principal executivo e o diretor financeiro assumam a responsabilidade pelas informações divulgadas nos relatórios financeiros, declarando, pessoalmente, que executaram a avaliação do desenho e da eficácia dos controles internos. A seção 404, intitulada "*Management Assessment of Internal Control*" (Avaliação Gerencial do Controle Interno) prescreve que a alta administração da companhia é responsável pela adequação dos controles internos e exige que diretores (executivos e financeiro) avaliem e atestem, periodicamente, a sua eficácia, além de exigir a elaboração, por auditoria independente, de relatório anual sobre sua efetividade. A referência generalizadamente adotada pelas companhias para atendimento às exigências da SOX, em matéria de controles internos, é o modelo COSO.

## IV.2. O MODELO DE REFERÊNCIA COSO II

O prefácio da edição brasileira desse modelo afirma que o COSO I tornou-se referência para ajudar empresas e outras organizações a avaliar e aperfeiçoar seus sistemas de controle interno, sendo que essa estrutura foi incorporada em políticas, normas e regulamentos adotados por milhares de organizações para controlar melhor suas atividades visando ao cumprimento dos objetivos estabelecidos. No entanto, a intensificação da preocupação com riscos – fruto de uma série de escândalos e quebras de negócios de grande repercussão – fez com que o COSO encomendasse o desenvolvimento de uma estratégia de fácil utilização pelas organizações para avaliar e melhorar o próprio gerenciamento de riscos. O resultado foi a publicação, em 2004, do modelo ***Enterprise Risk Management – Integrated Framework*** (Gerenciamento de Riscos Corporativos – Estrutura Integrada), também conhecida como COSO ERM ou COSO II.

Essa obra amplia o alcance dos controles internos, oferecendo um enfoque mais vigoroso e extensivo ao tema, agregando técnicas de gerenciamento integrado de riscos, sem abandonar, mas incorporando o COSO I. A nova postura é de prever e prevenir os riscos inerentes ao conjunto de processos da organização que possam impedir ou dificultar o alcance de seus objetivos.

A razão de nos atermos à descrição das características desse modelo é a tendência mundial, de adoção de padrões de controles internos fortemente calcados no gerenciamento de riscos e em modelos de governança corporativa, como, inclusive, recomenda a Intosai.

Embora muitos objetivos sejam específicos a uma determinada organização, o modelo definiu quatro **categorias de objetivos**, comuns a praticamente todas as organizações, os quais devem ser previamente fixados para permitir a identificação e análise dos riscos que poderão impactá-los, formando uma base de conhecimento para definir como esses riscos deverão ser gerenciados. Essas categorias de objetivos são:

- **Estratégico**: relacionado à sobrevivência, continuidade e sustentabilidade. Metas de alto-nível, alinhadas e dando suporte à missão da organização.
- **Operacional**: efetividade e eficiência na utilização dos recursos, mediante operações ordenadas, éticas, econômicas e adequada salvaguarda contra perdas, mau uso ou dano.
- **Comunicação**: confiabilidade da informação produzida e sua disponibilidade para a tomada de decisões e para o cumprimento das obrigações de *accountability*.
- **Conformidade**: aderência às leis e regulamentações aplicáveis à entidade, e às normas, políticas, aos planos e procedimentos da própria organização.

O modelo é representado no formato de uma matriz tridimensional, demonstrando a integração dos elementos que o compõem, conhecido como **CUBO COSO II**




A face superior do cubo apresenta os objetivos que devem ser objeto do gerenciamento de risco; a face frontal representa os componentes do gerenciamento de riscos, ou, o que é necessário fazer para atingir os objetivos; a face lateral representa os níveis da organização objetos da gestão de riscos. Observe-se que a visão integrada dos elementos do modelo demonstra o contexto das ações da direção ao gerenciar os riscos da organização. Pode-se, assim, vislumbrar essa gestão tanto ao nível da entidade como um todo, como para cada parte que a compõe:

- objetivos, riscos e controles da organização como um todo;
- objetivos, riscos e controles de uma divisão, unidade de negócio, departamento ou seção da organização;
- objetivos, riscos e controles de um macroprocesso, processo ou de uma atividade.

A seguir, estão descritos, sucintamente, cada um dos oito componentes do modelo.

### IV.2.1. AMBIENTE INTERNO

O ambiente interno é moldado pela história e cultura da organização e, por sua vez, molda, de maneira explícita ou não, a cultura de riscos da organização e a forma como eles são encarados e gerenciados (tom da organização), influenciando a consciência de controle das pessoas. É a base para todos os outros componentes do sistema, provendo disciplina e estrutura.

Os fatores que compõem o ambiente interno incluem integridade, valores éticos e competência das pessoas, maneira pela qual a gestão delega autoridade e responsabilidades, estrutura de governança e organizacional, o "perfil dos superiores" (ou seja, a filosofia da direção e o estilo gerencial), as políticas e práticas de recursos humanos etc.

Organizações com ambientes de controle efetivos fixam um tom ("tom do topo") positivo, contratam e mantém pessoas competentes, formalizam e comunicam políticas e procedimentos de modo claro, adotam integridade e consciência de controle, resultando em valores compartilhados e trabalho em equipe para efetivação de objetivos.

### IV.2.2. FIXAÇÃO DE OBJETIVOS

O modelo requer que todos os níveis da organização tenham objetivos fixados e comunicados (estratégicos, operacionais, comunicação e conformidade), ou seja, ao nível da organização como um todo e para todas suas divisões, processos e atividades, e mais, como eles devem e podem ser atingidos e como mensurar o seu nível de atingimento.

Os objetivos devem ser definidos a priori para que seja possível identificar os riscos a eles associados. A explicitação de objetivos, alinhados à missão e à visão da entidade, é necessária para permitir a identificação de eventos que potencialmente impeçam sua consecução. Definir os objetivos é, assim, uma pré-condição para identificação dos eventos de risco e para avaliação e definição de estratégias para gerenciá-los (resposta a riscos).

### IV.2.3. IDENTIFICAÇÃO DE EVENTOS

Todos os processos de uma organização têm algum risco associado, inerente a sua própria natureza. A identificação de eventos consiste em determinar e catalogar esses riscos, nos diversos níveis da organização. Ou seja, mapear a existência de situações que possam impedir o alcance dos objetivos fixados ou a não existência de situações consideradas necessárias para se chegar a tais objetivos ao nível da organização, de suas unidades de negócio, processos e atividades.

O modelo trata do conceito de eventos potenciais, definindo evento como um incidente, ou uma série de incidentes, resultantes de fatores internos ou externos, que possam afetar a implementação da estratégia e o alcance dos objetivos.

O processo de identificação de eventos de risco pode abranger tanto riscos negativos, tidos como ameaças, cujas conseqüências são perdas, como os riscos positivos, vislumbrados como oportunidades, cujas conseqüências são ganhos. Aqueles levando a organização a alcançar seus objetivos aquém das expectativas, estes levando a organização a alcançar resultados superiores aos obtidos atualmente ou além das expectativas.

### IV.2.4. AVALIAÇÃO DE RISCOS

Os eventos identificados (componente anterior) devem ser avaliados sob a perspectiva de probabilidade e impacto de sua ocorrência. O objetivo da avaliação é formar uma base para o desenvolvimento de estratégias (resposta a risco) de como os riscos serão administrados, de modo a diminuir a probabilidade de ocorrência e/ou a magnitude do impacto. A avaliação de riscos é feita por meio de análises qualitativas e quantitativas, ou da combinação de ambas.

Os riscos devem ser avaliados quanto a sua condição de inerentes[1] e residuais[2], e seus impactos devem ser avaliados em uma unidade de medida similar àquela utilizada para mensurar os objetivos de negócio aos quais esses riscos estão relacionados.

Os gestores são responsáveis pela avaliação dos riscos no âmbito das unidades de negócio, de processos e atividades que lhes são afetos. A alta administração deve avaliar os riscos no âmbito da organização, desenvolvendo uma visão de riscos de forma consolidada (portfólio).

### IV.2.5. RESPOSTA A RISCOS

É o processo de desenvolver e determinar estratégias para gerenciar os riscos identificados. O modelo identifica quatro categorias de estratégias: **evitar**, **transferir**, **aceitar** e **tratar,** cuja escolha dependerá do nível de exposição a riscos previamente estabelecido pela organização em confronto com a avaliação que se fez do risco. Isto quer dizer que compete à administração obter uma visão dos riscos em toda organização e desenvolver um conjunto de ações concretas, dentro dessas quatro categorias, para manter o nível de riscos residuais alinhado aos níveis de tolerância e apetite a riscos da organização.

[1] Risco inerente é o risco do negócio, do processo ou da atividade, independente dos controles adotados.
[2] Risco residual é o risco que remanesce após a mitigação por controles.

### IV.2.6. ATIVIDADES DE CONTROLE

São as políticas e os procedimentos estabelecidos e executados para mitigar os riscos que a administração opte pela estratégia de tratar. Também denominadas de procedimentos de controle, não devem ser confundidas com o próprio sistema de controle interno, pois este, além de abarcar todos os demais componentes do modelo, abrange todas as demais formas de resposta a riscos.

As atividades de controle devem estar distribuídas por toda a organização, em todos os níveis e em todas as funções. Elas incluem uma gama de controles preventivos e detectivos, como procedimentos de autorização e aprovação, segregação de funções (autorização, execução, registro e controle), controles de acesso a recursos e registros, verificações, conciliações, revisões de desempenho, avaliação de operações, de processos e de atividades, supervisão direta etc.

Além de controles preventivos e detectivos, as **ações corretivas** são um complemento necessário às atividades ou aos procedimentos de controle.

### IV.2.7. INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO

Todos na organização devem receber mensagens claras quanto ao seu papel e ao modo como suas atividades influenciam e se relacionam com o trabalho dos demais na consecução dos objetivos fixados. A importância do controle interno para a gestão das organizações está no seu potencial informativo para suporte ao processo decisório. A habilidade da administração de tomar decisões apropriadas é afetada pela qualidade da informação, que deve ser útil, isto é, apropriada, tempestiva, atual e precisa.

Os sistemas de informação registram, tratam e produzem relatórios contendo informações operacional, financeira/não-financeira e de conformidade, que tornam possíveis a condução e o controle dos negócios. Informações relevantes devem ser identificadas, coletadas e comunicadas a tempo de permitir que as pessoas cumpram suas responsabilidades, não apenas com dados produzidos internamente, mas, também, com informações sobre eventos, atividades e condições externas, que possibilitem o gerenciamento de riscos e a tomada de decisão. A comunicação das informações produzidas deve atingir todos os níveis, por meio de canais claros e abertos que permitam à informação fluir em todos os sentidos.

A informação gerada no curso das operações é usualmente comunicada por meios de canais normais, para quem é responsável e também para um nível superior ao deste. No entanto, canais alternativos de comunicação devem existir para transmitir informação delicada, como atos

ilegais ou incorretos e comunicação de riscos. Além das comunicações internas, a administração deve assegurar que existam meios adequados de se comunicar e de obter informações externas, uma vez que as comunicações externas podem fornecer insumos de impacto significativo na extensão em que a organização alcança seus objetivos. Um plano de comunicação entre os níveis hierárquicos, bem como um plano de comunicação com outras partes interessadas (clientes, fornecedores, acionistas, sociedade etc.) é recomendável.

### IV.2.8. MONITORAMENTO

Monitorar diz respeito a avaliar, certificar e revisar a estrutura de gestão de riscos e controles internos para saber se estão sendo efetivos ou não. Tem, portanto, o objetivo de avaliar a qualidade da gestão de risco e dos controles internos ao longo do tempo, buscando assegurar que estes funcionam como previsto e que são modificados apropriadamente, de acordo com mudanças nas condições que alterem o nível de exposição a riscos.

O monitoramento pode ser realizado de dois modos, ou por uma combinação de ambos:

- por meio de atividades gerenciais contínuas, isto é, durante o processo, no curso das operações normais;
- por meio de avaliações pontuais, em separado ou específicas.

O primeiro modo é realizado pelo próprio corpo gerencial da entidade e deve distinguir-se claramente da avaliação das operações. Consiste em identificar informações que irão indicar se o processo de gestão de riscos e controles internos está funcionando eficazmente, por meio de análises de variância, comparações de informações provindas de fontes diversas etc., com a devida consideração em relação a mudanças de processos, alterações no volume de transações, dentre outros fatores que necessitam de atenção dado o seu potencial de alterar o nível de exposição a riscos da entidade e de seus processos de negócio. No segundo modo, o monitoramento é realizado mediante autoavaliação, pela própria equipe responsável pelo processo (*process owner* ou *risk owner*[3]) ou por unidade de controle interno, podendo ainda ser executado por auditoria interna ou externa, nesta última incluídas as EFS e as auditorias ou controladorias de Poder.

Todas as deficiências (condição, real ou potencial, que possa afetar o alcance de objetivos) ou oportunidades para fortalecer o controle interno (aumentar as probabilidades de alcance dos objetivos), devem ser comunicadas às pessoas que podem adotar as ações necessárias.

[3]"dono do processo" ou "dono do risco".

## V. CONCEITOS DE RISCO E GERENCIAMENTO DE RISCO

O padrão de gestão de risco Australiano-Neozelandês AS/NZS 4360[4] (STANDARDS AUSTRALIA, 1999, p.3) define **risco** como **a possibilidade de algo acontecer e ter um impacto nos objetivos e é medido em termos de conseqüências e probabilidades.** A IFAC (2001) define risco como uma **medida de incerteza que engloba fatores que podem facilitar ou impedir a realização dos objetivos organizacionais.** O TCU (2003, p.3) define risco como **a expressão da probabilidade de ocorrência e do impacto de eventos futuros e incertos que têm potencial para influenciar o alcance dos objetivos de uma organização,** e como a **suscetibilidade de ocorrência de eventos que afetem negativamente a realização dos objetivos das unidades jurisdicionadas** (TCU, 2008, p.2). Essas conceituações trazem embutida a noção de que, para se ter conhecimento dos riscos de uma organização, deve-se primeiro conhecer seus objetivos.

O padrão AS/NZS 4360 (1999) Gerenciamento de Riscos e o Guia para Gerenciar Riscos nos Setores Públicos Australiano e Neozelandês HB143 (1999) são duas importantes publicações que oferecem orientações detalhadas sobre as práticas de gerenciamento de riscos. Constituem um guia para organizações que querem desenvolver estruturas de gerenciamento de risco. Conforme essas publicações, o risco pode surgir de fontes internas ou externas e inclui a exposição a fatos como ganhos ou perdas econômicas ou financeiras, danos materiais, insucessos de projetos, descontentamento de cliente, má reputação, ameaças à segurança das instalações ou falta de segurança, malversação de recursos, inoperância de equipamentos e fraudes.

Os riscos surgem das incertezas e podem se apresentar como problemas ou desafios que necessitam ser encarados como, por exemplo, obstáculos que impedem de cumprir tarefas diárias, desenvolver e implementar projetos ou atingir objetivos e metas da organização ou, então, como oportunidades a serem aproveitadas. Há riscos que influenciam de forma significativa outros, como a inadequada capacitação ou baixa moral do pessoal, que influenciam no risco de se perder clientes importantes. Estas ligações entre riscos são importantes, pois um risco pode não parecer relevante de forma isolada, mas pode ser quando sua relação de causa e efeito é considerada.

Não existe um ambiente completamente seguro, mas muitos riscos podem ser evitados, reduzidos ou eliminados por um bom gerenciamento de riscos, que se baseia em uma estratégia

[4] Esse padrão é a base da futura ISO 31000: *Principles and guidelines for risk management* (Princípios e Diretrizes para o Gerenciamento de Riscos), que visa harmonizar padrões, regulamentações e *frameworks* publicados anteriormente sobre gerenciamento de riscos.

bem planejada, lógica, abrangente e documentada.

Essa estratégia deve fornecer orientação geral de planos, procedimentos e políticas que podem ser utilizados como parte do trabalho cotidiano da organização para gerenciar riscos. A complexidade e extensão da estratégia devem ser compatíveis com:

a) o nível de riscos, isto é, a expressão da probabilidade e da conseqüência de cada risco, ao qual a organização está exposta;
b) a freqüência e magnitude de riscos.

O padrão AS/NZS 4360 (STANDARDS AUSTRALIA, 1999, p. 4) define **gerenciamento de risco** como **a aplicação sistemática de políticas, procedimentos e práticas de gestão, à tarefa de identificar, analisar, avaliar, tratar e monitorar o risco**. A **classificação dos riscos**, segundo esse padrão, é feita, de acordo com as metas, objetivos ou resultados, em:

a) **Estratégicos** (para a atividade-fim da organização, direção e realização de seus planos)
b) **Comerciais** (para as relações comerciais, como falhas em contratos)
c) **Operacionais** (para a atividade operacional da organização, como danos em ativos ou ameaças à segurança física, recursos humanos inadequados etc.)
d) **Técnicos** (para se administrar ativos, por exemplo, falhas em equipamentos)
e) **Financeiro** e de **sistemas** (para controles financeiros e sistemas, por exemplo, fraudes)
f) **De conformidade** (para cumprir com as obrigações legais).

Para a IFAC (2001), o **gerenciamento de risco é** definido como um processo para:

a) entender os objetivos organizacionais;
b) identificar os riscos associados ao alcance desses objetivos, em uma base contínua, de forma a poder reagir a (ou iniciar) mudanças de uma maneira apropriada e oportuna;
c) estimar os riscos, em termos da probabilidade de algo acontecer e o seu potencial impacto;
d) estabelecer políticas apropriadas e procedimentos para gerenciá-las, na proporção dos riscos ou oportunidades envolvidos;
e) monitorar e avaliar os riscos e os programas ou procedimentos utilizados para tratá-los. Revisar riscos passados e buscar se antecipar aos futuros e monitorar mudanças nos ambientes interno e externo para obter informação que possa sinalizar uma necessidade de se reavaliar os objetivos da entidade ou do controle.

Ainda segundo a IFAC, todos os membros de uma entidade devem identificar e monitorar

os principais riscos e oportunidades e assegurar sistemas apropriados ao seu gerenciamento de riscos como, por exemplo, o de má reputação. **Os dirigentes de entidades do setor público precisam assegurar que sistemas efetivos de gerenciamento de riscos fazem parte de sua estrutura de controle.** (grifos nossos).

Um estudo realizado em conjunto pela KPMG e pelo Governo Federal Canadense, no ano de 1999, identificou as melhores práticas em gerenciamento de riscos desenvolvidas nos setores público e privado e como elas poderiam ser implantadas naquele País. Foram feitas consultas em 228 publicações sobre o tema e entrevistas com dezoito organizações, sendo seis do setor público, de países desenvolvidos, como os do Oeste Europeu, a Austrália, a Nova Zelândia e E.U.A., que relataram terem obtido muitos benefícios, em relação aos objetivos organizacionais e processos de gestão, com a implementação do gerenciamento de riscos. O principal benefício foi o grande auxílio na realização dos objetivos organizacionais. Outros benefícios foram:

a) o maior foco nas prioridades do negócio, ou seja, não precisaram redirecionar recursos para a resolução de problemas. Ademais, ações tomadas para prevenir e reduzir perdas, ao invés de explicar depois o fato, configuraram uma efetiva estratégia de risco;
b) a mudança cultural de aceitar a discussão dos riscos e a informação sobre potenciais danos, tolerar erros (mas não erros ocultos) e aprender com eles;
c) a melhor gestão operacional e financeira, ao garantir que os riscos sejam adequadamente considerados no processo de tomada de decisão, resultando em uma prestação de serviços mais eficiente e efetiva. Por outro lado, ao anteciparem-se aos problemas, gerentes têm maiores oportunidades para reagir e tomar ações;
d) o fortalecimento do processo de planejamento e o auxílio na identificação de oportunidades; e
e) no curto prazo, o aumento da *accountability* da gestão, e no longo prazo, o aumento das capacidades gerenciais, de forma geral.

Do exposto é possível concluir que o gerenciamento de risco é um processo necessário, lógico e sistemático para organizações identificarem e avaliarem riscos e oportunidades, visando melhorar a tomada de decisões e a avaliação de desempenhos. Tem uma visão para o futuro, isto é, não apenas evita ou minimiza perdas, mas lida positivamente com oportunidades. Constitui, portanto, uma poderosa ferramenta para os gestores do setor público.

## VI. GOVERNANÇA

Nos últimos tempos, a *governança* tornou-se um conceito-chave, que todos utilizam sem saber exatamente o que é. O que tem a ver governança com riscos e controles? Já que se cunhou até um acrônimo, GRC, para designar e demonstrar a relação Governança, Riscos e Controles. Expressões como *governança corporativa*, *governança organizacional*, *governança institucional* e *governança pública* estão por toda parte.

O uso amplo da expressão exige que se precise o seu significado no contexto em que é aplicado. Para este trabalho, interessa-nos a governança das instituições públicas, portanto, no campo da governança organizacional, em geral, e da governança institucional, em particular.

Controles internos e governança são assuntos inter-relacionados, mas não são sinônimos. A estrutura de controles internos, como já vimos, é estabelecida para governar os acontecimentos dentro de uma organização que possam impactar na consecução de seus objetivos, isto é, os riscos. Portanto, controle interno é a fiscalização das atividades feita pela própria entidade, ou seja, pela sua própria administração e pelo seu corpo funcional.

Mas, e a fiscalização da administração da entidade é feita por quem? Aqui surge o conceito de governança, representado pela adoção de boas práticas, consubstanciadas nos princípios adiante descritos, que assegurem equilíbrio entre os interesses das diferentes partes que, no caso do setor público, inclui a sociedade e os seus representantes, o parlamento, as associações civis, o mercado, os órgãos reguladores e de controle, dentre outros.

A moderna governança surgiu com a necessidade de administrar os chamados conflitos de agência, que

> aparecem quando o bem-estar de uma parte (denominada principal) depende das decisões tomadas por outra (denominada agente). Embora o agente deva tomar decisões em benefício do principal, muitas vezes ocorrem situações em que os interesses dos dois são conflitantes, dando margem a um comportamento oportunista por parte do agente (CARVALHO, 2002, p.19 apud SILVA, 2003).

O conceito não é novo, mas só recentemente tomou corpo. Para Peters (2007, p.27)

> "ele já existe desde que as empresas passaram a ser administradas por agentes distintos dos proprietários [...] há cerca de 100 anos. Por essa época, começou a ser delineado o conflito de agência, em que o agente recebe uma delegação de recursos [...] e tem, por dever dessa delegação, que gerenciar estes recursos mediante estratégias e ações para

> atingir objetivos [...], tudo isto mediante uma obrigação constante de prestação de contas."

Alguns dos princípios fundamentais da boa governança comuns a diversos autores são:

- **transparência** *(disclousure)*: representa o processo de contínua demonstração, pelo agente, de que sua gestão está alinhada às diretrizes estratégicas previamente fixadas pelo principal. Não é só limitar-se à "obrigação de informar" (*accountability*), o agente (a administração) deve cultivar o "desejo de informar".
- **equidade** *(fairness)*: tratamento justo e igualitário a todas as partes interessadas, sendo totalmente inaceitáveis atitudes ou políticas discriminatórias, sob qualquer pretexto.
- **prestação de contas** *(accountability)*: os agentes da governança devem prestar contas de sua atuação a quem os fez delegação e respondem integralmente por todos os atos que praticarem no exercício desse mandato; e
- **responsabilidade** *(responsability)*: definição de uma política de responsabilidade que assegure a máxima sustentabilidade dos negócios, incorporando considerações de ordem ética, social e ambiental em todos os processos e relacionamentos.

A administração pública brasileira deve obediência a todos esses princípios, espalhados que estão por todo o texto constitucional, e especificamente aos sintetizados no art. 37 da CF/88, que representam os requisitos de sua atuação.

Os agentes da governança institucional de órgãos, entidades, programas e fundos públicos, por subsunção a tais princípios, devem contribuir para aumentar a confiança sobre a forma como são geridos os recursos colocados à sua disposição, reduzindo a incerteza dos membros da sociedade sobre o que acontece no interior da administração pública. Essa contribuição será tanto mais efetiva quanto melhor for a qualidade dos instrumentos e mecanismos de governança institucional arregimentados e mantidos pelos agentes responsáveis pela coisa pública.

Boas estruturas de gestão de riscos e controles internos são pré-requisitos para uma organização bem administrada, e esses três elementos são pré-requisitos para uma boa governança. Desse modo, Governança, Riscos e Controles devem ser geridos de forma integrada, objetivando o estabelecimento de um ambiente que respeite não apenas os valores, interesses e expectativas da instituição e dos agentes que a compõem, mas também de todas as suas partes interessadas, tendo o cidadão e a sociedade como os vetores principais desse processo.

## VII. A REGULAÇÃO DE CONTROLES INTERNOS EM PAÍSES DO MUNDO

Os países pesquisados trataram o tema controles internos em seus ordenamentos jurídicos conforme se descreve a seguir.

### VII.1. CANADÁ

A obrigação de instituir, manter e avaliar controles internos no setor público não é objeto de lei ou norma específica. No entanto, o tema é encontrado em relatórios de auditorias e em estudos sobre métodos e técnicas do *Office of the Auditor General of Canada* (OAG), que tem como jurisdicionados órgãos públicos federais (incluindo as províncias)[5]. Auditorias desse órgão envolvem a avaliação de controles internos, o que pressupõe a necessidade de existência e eficácia desses. Com efeito, a Lei de Administração Financeira do Canadá (*Financial Administration Act*) atribui responsabilidades a ministros e chefes departamentais, perante o Parlamento e as comissões do Senado e da Câmara dos Comuns, pela organização de recursos conforme as políticas e procedimentos governamentais e pela manutenção de eficazes controles internos:

> Accountability of accounting officers within framework of ministerial accountability
>
> 16.4 (1) Within the framework of the appropriate minister's responsibilities and his or her accountability to Parliament, and subject to the appropriate minister's management and direction of his or her department, the accounting officer of a department named in Part I of Schedule VI is accountable before the appropriate committees of the Senate and the House of Commons for
>
> ( a ) the measures taken to organize the resources of the department to deliver departmental programs in compliance with government policies and procedures;
>
> ( b ) **the measures taken to maintain effective systems of internal control in the department**; (grifamos).

O *Advancing Audit Practices Project (AAPP)*, do OAG, desenvolvido em parceira com entidades privadas, como a PricewaterhouseCoopers LLP, inclui os seguintes elementos-chaves para o desenvolvimento de técnicas de auditoria (os grifos são nossos):

---

[5] *Auditor General Act 6. The Auditor General shall examine the several financial statements required by section 64 of the Financial Administration Act to be included in the Public Accounts, and any other statement that the President of the Treasury Board or the Minister of Finance may present for audit and shall express his opinion as to whether they present fairly information in accordance with stated accounting policies of the federal government and on a basis consistent with that of the preceding year together with any reservations he may have.*

- **Foco no risco do negócio** *("Business Risk" Focus);*
- Acúmulo de conhecimento e experiência de auditoria *(Cumulative Audit Knowledge and Experience – CAKE);*
- **Confiança nos controles** *(Reliance on Controls);*
- Julgamento Profissional *(Professional Judgment);*
- Princípio da melhoria contínua *(The Re-performance Principle); e*
- Trabalho em equipe *(Teamwork).*

A publicação *Federal Government Spending: a priori and a posteriori Control Mechanism*, de 2007, define as seguintes estratégias de controle para o governo canadense:

- *A priori internal control* – controle existente em cada fase do ciclo orçamentário. Visa garantir a sua efetividade;
- *A posteriori internal control* – controle realizado pela Controladoria-Geral, que é a auditoria interna do governo federal (equivalente à nossa CGU);
- *A posteriori external control* – controle externo realizado pelo OAG;
- *A priori parliamentary control* – aprovação do orçamento pelo parlamento (*Senate, House of Commons and theirs committees*), e
- *A posteriori parliamentary control* – acompanhamento da execução orçamentária pelas comissões do parlamento.

### VII.2. Estados Unidos da América

Em 1982, o Congresso dos Estados Unidos, em seção conjunta do Senado e da Câmara dos Representantes, alterou a Lei de Contabilidade e Auditoria de 1950 (*Accounting and Auditing Act of 1950*) com o objetivo de incluir a obrigatoriedade de avaliações contínuas e relatórios sobre a adequação dos sistemas de controle interno contábil e administrativo de cada órgão/entidade, e para outros fins.

A lei alterada passou a denominar-se Lei Federal de Integridade na Gestão Financeira (*Federal Managers Financial Integrity Act of* 1982 - FMFIA), e suas novas disposições obrigam os órgãos públicos federais a estabelecerem controles internos, seguindo padrões prescritos pelo órgão de controle externo daquele país, o GAO.

> Section 113 of the Accounting and Auditing Act of 1950 (31 U.S.C.66a) is amended by adding at the end thereof the following new subsection:
>
> (d) (1) (A) To ensure compliance with the requirements of subsection (a)(3) of this section, internal accounting and administrative controls of each executive agency shall be established in accordance with standards prescribed by the Comptroller General, and shall provide reasonable assurances that --

Segundo a Lei Federal de Integridade na Gestão Financeira, esses controles devem prover razoável segurança quanto à conformidade legal de obrigações e custos, à proteção de bens e ativos públicos contra desperdício, perda, utilização não autorizada ou apropriação indevida, e quanto ao apropriado registro e contabilização das receitas e despesas para permitir prestações de contas, relatórios financeiros e estatísticos confiáveis e controle de responsabilidades sobre ativos.

> (i) obligations and costs are in compliance with applicable law
> (ii) funds, property, and other assets are safeguarded against waste, loss, unauthorized use, or misappropriation; and
> (iii) revenues and expenditures applicable to agency operations are properly recorded and accounted for to permit the preparation of accounts and reliable financial and statistical reports and to maintain accountability over the assets.

Os padrões prescritos pelo GAO, segundo determinação da FMFIA, devem incluir normas que assegurem a pronta identificação de todos os achados de auditoria.

> (B) The standards prescribed by the Comptroller General under this paragraph shall include standards to ensure the prompt resolution of all audit findings.

A FMFIA também determinou que o diretor do Gabinete de Gestão e Orçamento, em consulta com o Controlador Geral, estabelecesse diretrizes para avaliação, pelos órgãos e entidades, de seus controles internos. Essa autoavaliação, como se verá adiante, é que subsidiará a certificação anual a ser proferida pelo dirigente máximo do órgão ou entidade.

> (2) By December 31, 1982 the Director of the Office of Management and Budget, in consultation with the Comptroller General, shall establish guidelines for the evaluation by agencies of their systems of internal accounting and administrative control to determine such systems' compliance with the requirements of paragraph (1) of this subsection. The Director, in consultation with the Comptroller General, may modify such guidelines from time to time as deemed necessary.

Ainda, segundo a FMFIA, o dirigente máximo de cada órgão ou entidade pública federal deve, anualmente, com base em uma avaliação realizada em conformidade com as orientações previstas acima, elaborar uma declaração certificando se os controles internos contábeis e administrativos estão ou não em conformidade com os requisitos estabelecidos.

Caso a certificação do dirigente máximo não seja de conformidade plena, ele deve anexar à sua declaração um relatório reportando cada deficiência material identificada no controle interno, bem como os planos e o cronograma para corrigi-las.

As declarações e os relatórios exigidos pela FMFIA devem ser transmitidos ao Presidente e ao Congresso e também devem ser disponibilizados ao público, exceto, no último caso, se envolver informação proibida por qualquer disposição de direito ou de caráter sigiloso no interesse da defesa nacional ou na condução dos assuntos externos.

> (3) By December 31, 1983, and by December 31 of each succeeding year, the head of each executive agency shall, on the basis of an evaluation conducted in accordance with guidelines prescribed under paragraph (2) of this subsection, prepare a statement --
>
> (A) that the agency's systems of internal accounting and administrative control fully comply with the requirements of paragraph (1); or
>
> (B) that such systems do not fully comply with such requirements.
>
> (4) In the event that the head of an agency prepares a statement described in paragraph (3)(B), the head of such agency shall include with such statement a report in which any material weaknesses in the agency's systems of internal accounting and administrative control are identified and the plans and schedule for correcting any such weakness are described.
>
> (5) The statements and reports required by this subsection shall be signed by the head of each executive agency and transmitted to the President and the Congress. Such statements and reports shall also be made available to the public, except that, in the case of any such statement or report containing information which is --
>
> (A) specifically prohibited from disclosure by any provision of law; or
>
> (B) specifically required by Executive order to be kept secret in the interest of national defense or the conduct of foreign affairs, such information shall be deleted prior to the report or statement being made available to the public".

O diretor do Gabinete de Gestão e Orçamento *(Office of Management and Budget* - OMB), órgão vinculado ao Escritório Executivo do Presidente dos Estados Unidos, atendendo a disposição da FMFIA de estabelecer diretrizes para avaliação dos controles internos com vistas à certificação anual a ser proferida pelo dirigente máximo do órgão ou entidade, expediu o documento denominado OMB Circular A-123. A versão atual dessa circular é de 21 de dezembro de 2004, vigente a partir do exercício fiscal de 2006.

As características básicas do documento podem ser abstraídas da sua própria introdução, no texto a seguir, com tradução nossa. Destacam-se os aspectos relativos à responsabilidade fundamental por estabelecer, manter e avaliar o controle interno, que cabe à administração e aos gestores, sem prejuízo da obrigação dos demais empregados de comunicar à instância superior as deficiências identificadas; certificação do controle interno no processo anual de prestação de contas; conceito, objetivos, abrangência do controle interno e alinhamento das ações à missão dos órgãos e entidades. Observe-se, ainda, que a circular menciona que é a FMFIA que estabelece requisitos gerais no que diz respeito ao controle interno.

***Circular n º. A-123 Revisada - Responsabilidade da Administração pelo Controle Interno***

***Fundamentação legal.*** *A circular é emitida sob fundamentação da Lei Federal de Integridade da Gestão Financeira, de 1982, como codificada em 31 USC 3512.*

*INTRODUÇÃO*

*A administração tem a responsabilidade fundamental de desenvolver e manter controle interno eficaz. A correta gestão dos recursos federais é uma responsabilidade essencial dos gestores e funcionários. Empregados federais devem assegurar que os programas funcionem e os recursos sejam utilizados de forma eficiente e eficaz para alcançar os objetivos desejados. Os programas devem operar e os recursos devem ser utilizados em consistência com a missão dos órgãos, em conformidade com as leis e regulamentos, e com o potencial mínimo de desperdício, fraude e má gestão.*

*A administração é responsável por desenvolver e manter controle interno eficaz. Controle interno eficaz prevê garantia de que deficiências significativas no desenho ou na operação do controle interno, que possam afetar adversamente a capacidade do órgão para cumprir os seus objetivos, serão evitados ou detectados em tempo oportuno.*

***Controle Interno*** *- organização, políticas e procedimentos - são ferramentas para ajudar gestores financeiros a alcançar resultados e salvaguardar a integridade de seus programas. Esta circular contém orientações sobre a utilização da gama de instrumentos à disposição dos gestores para alcançar os resultados desejados e preencherem os requisitos da Lei Federal de Integridade Financeira (FMFIA) de 1982. A FMFIA engloba controles contábeis e administrativos. Estes controles abrangem programas, operações e áreas administrativas, bem como áreas de contabilidade e gestão financeira.*

*A importância do controle interno é abordada em muitos estatutos e documentos executivos. A FMFIA estabelece requisitos gerais no que diz respeito ao controle interno. A administração do órgão deve estabelecer controles que razoavelmente garantam que: "(i) as obrigações e os custos estão em conformidade com a lei aplicável, (ii) fundos, bens e outros ativos estão protegidos contra o desperdício, perda, a utilização não autorizada ou utilização abusiva, e (iii ) As receitas e despesas aplicáveis às operações do órgão estão devidamente registradas e contabilizadas de modo a permitir a elaboração de prestação de contas, relatórios financeiros e estatísticos confiáveis e de manter a responsabilidade sobre os ativos." Além disso, a administração do órgão deve avaliar anualmente e apresentar um relatório sobre o controle e sistemas financeiros que protegem a integridade dos programas federais (parágrafo 2 e parágrafo 4 da FMFIA respectivamente). Os três objetivos do controle interno são garantir a eficácia e a eficiência das operações, a confiabilidade da informação financeira, bem como a conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis. A salvaguarda do patrimônio é um subconjunto de todos estes objetivos.*

***Objetivo****. Este Circular fornece orientação aos gestores federais para a melhoria da accountability e da eficácia das operações e dos programas federais, pelo estabelecimento, avaliação, revisão e reporte de controles internos. O anexo à presente Circular define responsabilidades da administração relacionadas ao controle interno e ao processo para avaliar a eficácia do controle interno, juntamente com um resumo das mudanças significativas. A Circular procede a atualização das normas de controle interno e de novos requisitos específicos para a administração conduzir a avaliação da eficácia dos controles internos sobre relatórios financeiros (Anexo A). Esta Circular enfatiza a necessidade de avaliação integrada e coordenada do controle interno sincronizando todas as atividades relacionadas.*

***Política.*** *A administração é responsável por estabelecer e manter controles internos para*

*alcançar os objetivos de eficiência e eficácia operacional, confiabilidade dos relatórios financeiros, e conformidade com leis e regulamentos aplicáveis. A administração deve aplicar as normas de controle interno para cumprir cada um dos objetivos de controle interno e para avaliar a sua eficácia. Ao avaliar a eficácia dos controles internos sobre relatórios financeiros e conformidade com leis e regulações financeiras, a administração deve seguir o processo de avaliação contido no apêndice A. Anualmente, a administração deve certificar o controle interno no seu relatório de gestão (desempenho) e de prestação de contas, incluindo uma avaliação em separado dos controles internos sobre relatórios financeiros, juntamente com um relatório sobre fraquezas significativas identificadas e ações corretivas.*

***Ações requeridas.** Órgãos e gestores individuais federais devem tomar medidas proativas e sistemáticas para (i) desenvolver e implementar controle interno adequado, de boa relação custo-eficácia, para gestão orientada a resultados; (ii) avaliar a adequação do controle interno nos programas e operações federais (iii) avaliar separadamente e documentar o controle interno sobre relatórios financeiros conforme processo definido no Anexo A (iv) identificar melhorias necessárias; (v) tomar as ações corretivas correspondentes; e (vi) certificar anualmente o controle interno por meio de declaração da administração.*

No que diz respeito ao modelo de referência de controle interno adotado, percebe-se que a OMB Circular A-123 foi revisada com o propósito de incorporar o modelo COSO e os requisitos da Lei Sarbanes-Oxley, de 2002, conforme se depreende dos quadros a seguir transcritos, com tradução nossa, os quais destacam as revisões significativas procedidas, e do seguinte parágrafo inicial da comunicação que envia a referida circular a todos os órgãos federais americanos.

> A Circular OMB A-123 define responsabilidades da administração pelo controle interno nos órgãos federais. Um re-exame dos requisitos existentes para controle interno nos órgãos federais foi iniciado à luz dos novos requisitos de controle interno para as companhias abertas contidos na Lei Sarbanes-Oxley[6], de 2002. A Circular A-123 e o estatuto que a fundamenta, a Lei Federal de Integridade da Gestão Financeira, de 1982, estão no centro das atuais exigências federais para melhorar o controle interno.

[6] O Public Company Accounting Oversight Board – PCAOB, o novo órgão regulador criado pela Lei Sarbanes-Oxley para fiscalizar as empresas de auditoria independente, no seu Auditing Standard 2 (AS2) referencia o COSO II como uma boa maneira de definir a eficácia do sistema de controle interno realizado pela gerência da entidade auditada.

*Circular n º. A-123 Revisada - Responsabilidade da Administração pelo Controle Interno*

*ANEXO*

***Revisões Significativas da Circular OMB A-123***

| Seção | Revisão para A-123 | Objetivo da Revisão |
|---|---|---|
| *Mudança de título da Circular* | *Mudado o título de OMB Circular A-123, Management Accountability and Control para OMB Circular A-123, Management's Responsibility for Internal Control* | *Título mudado para alinhar melhor com o foco da circular e a terminologia corrente* |
| *Ao longo da Circular* | *Mudado a terminologia de "controles administrativos" para "controle interno"* | *Para melhor alinhar com as normas de controle interno aceitas atualmente e a terminologia corrente. Os termos devem ser entendidos como sinônimos.* |
| *Seção II. Normas* | *Realinhada seção sobre as normas de controle interno utilizando as seguintes categorias: ambiente de controle, avaliação de risco, atividades de controle, informação e comunicação, e monitoramento.* | *Para melhor alinhar com as normas de controle interno aceitas atualmente.* |
| *Seção III. Estrutura Integrada de Controle Interno* | *Disponibilizada uma seção separada sobre a estrutura integrada de controle interno. Disponibilizada uma lista dos critérios a considerar na avaliação do controle interno.* | *Para destacar as atuais exigências legislativas e regulamentares que devem ser coordenadas e consideradas quando se avalia a eficácia do controlo interno.* |
| *Seção IV.B. Identificação de Deficiências* | *Introduzido condição de reporte como uma categoria de deficiência.* | *Para melhor alinhar com a terminologia governamental corrente.* |
| *Seção VI.A. Declaração Anual de Garantia* | *Exigir das agências sujeitas à lei de CFO que incluam o relatório anual FMFIA no PAR, sob o título "Certificação da Administração" além de submeter ao OMB 45 dias a contar do final do ano fiscal.* | *Para consolidar as declarações de certificação em um local dentro do PAR (Seção 2, secção 4, e de controle interno sobre relatórios financeiros). Para antecipar a data de entrega dos relatórios FMFIA para ser coerente com a data de entrega do PAR.* |

| | | |
|---|---|---|
| *Seção VI.B. Relatórios ao abrigo da Seção 2* | *Introduzida uma nova declaração de certificação sobre a eficácia do controle interno sobre relatórios financeiros. Esta declaração será um subconjunto do conjunto de declarações de certificação do FMFIA.* | *Para enfatizar a responsabilidade da administração para avaliar e documentar controles internos sobre relatórios financeiros. Para garantir ao Congresso e à opinião pública que o Governo Federal está empenhado em proteger seus bens e prestar informações financeiras confiáveis.* |
| *Seção VI. Relatórios sobre Controle Interno* | *Incluído um resumo gráfico de definições e requisitos para relatórios de deficiência, condição de reporte, fraqueza significativa e não-conformidade.* | *Para fornecer um resumo conciso de definições para relatórios.* |
| *Apêndice A* | *Para abordar especificamente a avaliação, documentação e comunicação sobre a eficácia dos controles internos sobre relatórios financeiros.* | *Para garantir ao Congresso e à opinião pública que o Governo Federal está empenhado em proteger seus bens e prestar informações financeiras confiáveis.* |

***Novos Requisitos do Apêndice A - Controles Internos sobre Relatórios Financeiros***

| Nova Seção | Novo Requisito |
|---|---|
| *Transmutação da Circular* | *Exige que as 24 CFO agências oficiais satisfaçam os requisitos do Apêndice A.* |
| *Seção II. Escopo* | *Define o escopo da avaliação e documentação do controle interno sobre relatórios financeiros para incluir as demonstrações financeiras anuais e outros relatórios financeiros significativos, internos ou externos, e a conformidade com leis e regulamentações que dizem respeito aos relatórios financeiros.* |
| *Seção II.C. Materialidade* | *Define materialidade para efeitos de avaliação e documentação do controle interno sobre relatórios financeiros.* |
| *Seção III.A. Estabelece uma Equipe Sênior de Avaliação* | *Recomenda a criação de uma equipe sênior de avaliação, em termos mínimos, que deve supervisionar o processo de avaliação.* |
| *Seção III.B.E. Avaliação de Controle Interno sobre Relatórios Financeiros* | *Define o processo de avaliação do controle interno sobre relatórios financeiros ao nível da entidade, bem como dos processos, das transações, ou aplicações.* |
| *Seção IV. Documentação* | *Requer que os controles internos sobre relatórios financeiros o processo de avaliação deles sejam documentados.* |

| | |
|---|---|
| *Seção V. Gestão da avaliação de Controle Interno sobre Relatórios Financeiros* | *Requer que a declaração de certificação para afirmar a eficácia do controle interno tenha por base "30 de Junho". O relatório de avaliação e as ações corretivas, se aplicáveis, serão apresentadas no PAR, o mais tardar 45 dias após o final de cada ano fiscal.* |
| *Seção V. Gestão da avaliação de Controle Interno sobre Relatórios Financeiros* | *Fornece um modelo de declaração de certificação sobre a eficácia do controle interno sobre relatórios financeiros.* |
| *Seção V.A. Obtenção da Opinião da Auditoria sobre Controle Interno pelos Órgãos* | *Agências que escolherem receber uma opinião em separado a respeito do controle interno sobre relatórios financeiros devem ajustar a data base para 30 de junho para alinhar melhor com a data base da opinião da auditoria. Esta circular não exige uma auditoria em separado.* |
| *Seção VI. Correção de fraquezas significativas no Controle Interno sobre Relatórios Financeiros* | *Provê uma cláusula de não-conformidade que permite OMB exigir de um órgão a obtenção de um parecer de auditoria sobre os controles internos sobre relatórios financeiros se os prazos acordados para as ações corretivas são continuamente não cumpridas.* |

O GAO, por seu turno, conforme determina a Lei Federal de Integridade Financeira, deve prescrever os padrões para estabelecimento de controles internos pelos órgãos e entidades do governo federal. As normas foram inicialmente emitidas pelo GAO em 1983 e se tornaram amplamente conhecidas em todo o governo como o "Livro Verde". Desde então, mudanças na tecnologia da informação, questões emergentes envolvendo a gestão de capital humano e requisitos de leis recentes sobre gestão financeira motivaram um enfoque renovado no controle interno. Conseqüentemente, o GAO revisou as normas e as publicou novamente sob o título *Normas de Controle Interno no Governo Federal* (GAO/AIMD-00-21.3.1, novembro de 1999). Essas normas estabelecem o marco geral para a criação e manutenção do controle interno e para a identificação e o tratamento dos principais desafios de desempenho e das áreas mais expostas a riscos de fraude, desperdício, abuso e má gestão na administração pública federal americana.

Em 2001, o GAO emitiu o documento *Internal Control Management and Evaluation Tool,* que é uma ferramenta de gestão e avaliação de controle interno, baseada nas *Normas de Controle Interno no Governo Federal*, para auxiliar órgãos públicos a implementar e manter controles internos efetivos e, quando necessário, ajudá-los a determinar o que, onde e como melhorias podem ser implementadas. Segundo orientação do GAO, essa ferramenta e a Circular A-123 do OMB devem ser usadas concomitantemente.

A ferramenta é apresentada em cinco seções, que correspondem aos cinco componentes do controle interno do COSO I: ambiente de controle, avaliação de riscos, atividades de controle, informação e comunicação, e monitoramento. Cada seção contém uma lista dos principais fatores a serem considerados na revisão do controle interno. Os fatores representam algumas das questões mais relevantes, incluindo itens específicos e suplementares que os usuários devem considerar ao abordar o fator. Os itens específicos e suplementares têm como objetivo auxiliar os usuários a considerarem aspectos que indiquem o grau no qual o controle interno está funcionando e a formar juízo sobre (1) a aplicabilidade do item às circunstâncias; (2) se o órgão foi efetivamente capaz de implementar, cumprir ou aplicar o item; (3) quaisquer fragilidades do controle; e (4) a medida na qual o item afeta a capacidade do órgão para cumprir sua missão e suas metas.

Quanto ao modelo de referência adotado, a própria introdução do documento *Internal Control Management and Evaluation Tool* informa que a ferramenta "foi desenvolvida a partir de diferentes fontes de informações e idéias. A fonte principal foi, obviamente, o documento *Normas de Controle Interno no Governo Federal*, elaborado e publicado pelo GAO. Orientações adicionais foram obtidas na seção "Ferramentas de Avaliação" do documento *Controle Interno – Marco Integrado (Internal Control - Integrated Framework)*, publicado em setembro de 1992 pelo Comitê de Organizações Patrocinadoras da Comissão Treadway (**COSO**)." (grifamos).

### VII.2.1. NEW YORK STATE (USA)

O Estado de Nova York editou, em 1987, o *New York State Governmental Accountability, Audit and Internal Control Act*, que evidenciou a importância da implantação de bons controles internos. Esse ato foi atualizado em 1999 e estabeleceu a responsabilidade dos controles internos nos vários setores/poderes do governo:

a) capítulo 18 (*Executive Law)*, artigo 45: responsabilidades dos controles internos das agências estatais;

b) capítulo 32 (*Legislative Law*), artigo 6: responsabilidades dos controles internos do poder legislativo;

c) capitulo 30 (*Judiciary Law*), artigo 7: responsabilidades dos controles internos do poder judiciário, e

d) capítulo 43 (*Public Authorities Law*), artigo 9: responsabilidades dos controles internos das autoridades públicas.

O ato é dividido em seções de conteúdos semelhantes em cada capítulo, apenas com adaptações de nomenclatura e outras especificidades de cada poder, por isso serão analisados em conjunto. A lei define responsabilização para que sejam estabelecidas diretrizes de implantação e manutenção de controles internos e, no preâmbulo, diz que deverão ser consideradas as normas profissionais de controle interno e as práticas de organizações públicas e privadas.

**Seções:**

1. Definições
2. Responsabilidades pelo Controle Interno
3. Responsabilidades pela Auditoria Interna
4. Auditores Independentes

Percebe-se que o conceito adotado é, essencialmente, o mesmo do documento *Standards for Internal Control in the Federal Government,* do GAO:

> "**Internal Control.** A process that integrate the activities, plans, attitudes, policies, systems, resources and efforts of the people of an organization working together, and that is designed to provide reasonable assurance that the organization will achieve its objectives and mission."

A norma define que a responsabilidade pelo controle interno é do dirigente máximo de cada órgão e poder (*The head of each state agency, The senate and the assembly, The chief judge, The governing board of each covered authority or its designee),* que deve:

a) estabelecer e manter diretrizes para o controle interno, e
b) estabelecer e manter um sistema de controle interno e um programa de revisão de controles internos.

Sobre a auditoria interna, a norma diz que deverá ser implementada levando-se em conta a relação custo-benefício e outros fatores relevantes, com a função de avaliar os controles internos, identificar suas falhas e fazer recomendações para corrigi-las. A norma determina, também, que, pelo menos a cada três anos, uma auditoria independente deverá avaliar os controles internos dos órgãos públicos.

A análise das normas americanas, no âmbito federal e do estado de Nova York, permite concluir que naquele país cada esfera de governo trata de sua própria regulação em matéria de controle interno, e que, nos dois casos estudados, as normas incorporam o que há de mais contemporâneo em relação ao assunto, tanto em termos de responsabilização como no tocante aos conceitos e ao modelo de referência utilizado, que é o modelo COSO.

## VII.3. CHILE

As normas chilenas prescrevem a obrigatoriedade de implantação e avaliação de controles internos nos órgãos e entidades da administração pública. O cumprimento dessa obrigatoriedade é garantido por meio da responsabilização de gestores envolvidos nos processos, em todas as instâncias, além da avaliação realizada pela própria controladoria em auditorias específicas.

Não há, no entanto, ato normativo ou legal específico que institua metodologia ou modelo de controles internos como referência. Os dispositivos estão dispersos em leis, decretos e resoluções. O Estado Chileno é um estado unitário, desse modo, as leis que não tratam de órgãos ou entidades específicos possuem abrangência nacional.

A lei 10.336, de Organização e Atribuições da Controladoria-Geral da República, estabelece a obrigatoriedade de que seus jurisdicionados instituam controles internos, conforme dispositivos a seguir transcritos (tradução e grifos nossos):

> Artigo 21° A Controladoria-Geral efetuará auditorias com o objetivo de garantir o cumprimento das normas jurídicas, a proteção do patrimônio público e a probidade administrativa. Por meio dessas auditorias a **Controladoria-Geral avaliará os sistemas de controle interno dos serviços e entidades.**

A responsabilidade pelo estabelecimento e pela manutenção dos controles internos é fixada em normas específicas e, normalmente, é atribuída à autoridade executiva máxima da instituição, conforme os exemplos:

> **Lei 18.956/90:** Artigo 6° Funções e faculdades do Ministério da Educação – O subsecretário de educação é o colaborador imediato do ministro, cabendo-lhe a coordenação e o controle interno das unidades integrantes da subsecretaria. [...]
>
> **Decreto 187/98:** Artigo 15. Organização interna e estrutura do Fundo Nacional de Saúde (Fonasa) – O departamento de controladoria interna [...] caberá assessorar ao diretor em matérias de ordem administrativa, patrimonial e financeira [...] para o alcance de uma gestão eficiente de suas operações e no estabelecimento e manutenção de um sistema de controle interno.
>
> **Lei 19.974/2004:** Artigo 34 Administração, recursos humanos e técnicos, uso adequado de fundos e procedimentos da Agencia Nacional de Inteligência (ANI) – O controle interno dos órgãos de inteligência será realizado pelo diretor ou chefe de cada órgão de inteligência que integra o sistema de inteligência do Estado, que será responsável direto pelo cumprimento desta lei. [...]

## VII.4. PARAGUAI E COLÔMBIA

Nesses dois países, a obrigatoriedade de controle interno foi estabelecida em leis, sendo que na Colômbia a obrigatoriedade deriva da própria Constituição. Em ambos os casos, as normas relativas à implantação, manutenção e avaliação de sistemas de controle interno ficaram a cargo das Controladorias-Gerais. Ambos desenvolveram modelos próprios de implantação e manutenção de controles internos em suas administrações públicas, tendo como base o modelo COSO. Devido às semelhanças entre eles, serão analisados em conjunto.

No Paraguai, o estabelecimento de controles internos na administração pública é prescrito nas leis 1535/99 (de Administração Financeira do Estado) e 276/94 (Orgânica e Funcional da Controladoria-Geral da República). Como no caso do Chile, o Paraguai também é um estado unitário, portanto essas leis obrigam todos os órgãos e entidades públicos paraguaios instituírem controles internos.

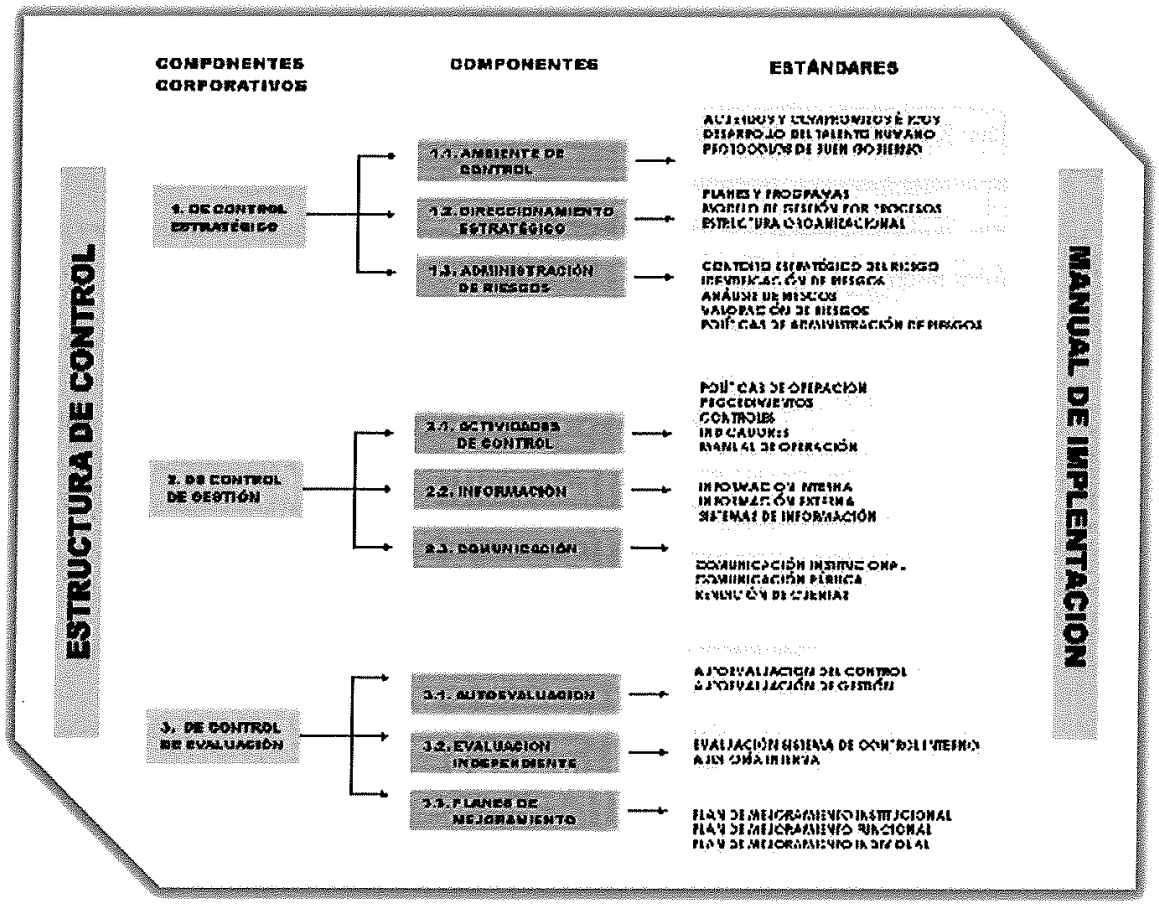
> **Lei 1535/99 de Administração Financeira do Estado.**
>
> [...]
>
> Artigo 60. O controle interno consiste nos instrumentos, mecanismos e técnicas de controle, que serão estabelecidos em regulamentação pertinente. O controle interno compreende o controle prévio a cargo dos responsáveis pela Administração e o controle posterior a cargo da Auditoria Interna Institucional e da Auditoria-Geral do Poder Executivo.

> **Lei 276/94 Orgânica e Funcional da Controladoria-Geral da República.**
>
> [...]
>
> Artigo 2º A Controladoria-Geral, dentro do marco determinado pelos artigos 281 e 283 da Constituição Nacional, tem por objetivo [...] e recomendar, em geral, as normas de controle interno para as entidades sujeitas à sua supervisão. (grifamos).

Em 2008, conforme estabelecido na lei 276/94, a Controladoria-Geral do Paraguai editou a Resolução 425, estabelecendo um modelo padrão de controle interno para a administração pública, o MECIP (*Modelo Estándar de Control Interno para las Entidades Públicas del Paraguay).* O objetivo do modelo, segundo a resolução, é fornecer uma abordagem sistemática, organizada e estruturada como base para o desenvolvimento e avaliação de controles internos.

O MECIP foi elaborado com auxílio da Agência Americana para o Desenvolvimento Internacional (*The U.S. Agency for International Development* – USAID) e é o padrão utilizado para a fiscalização e avaliação dos sistemas de controle interno das entidades sujeitas à supervisão da Controladoria-Geral do Paraguai.

## O modelo MECIP do Paraguai

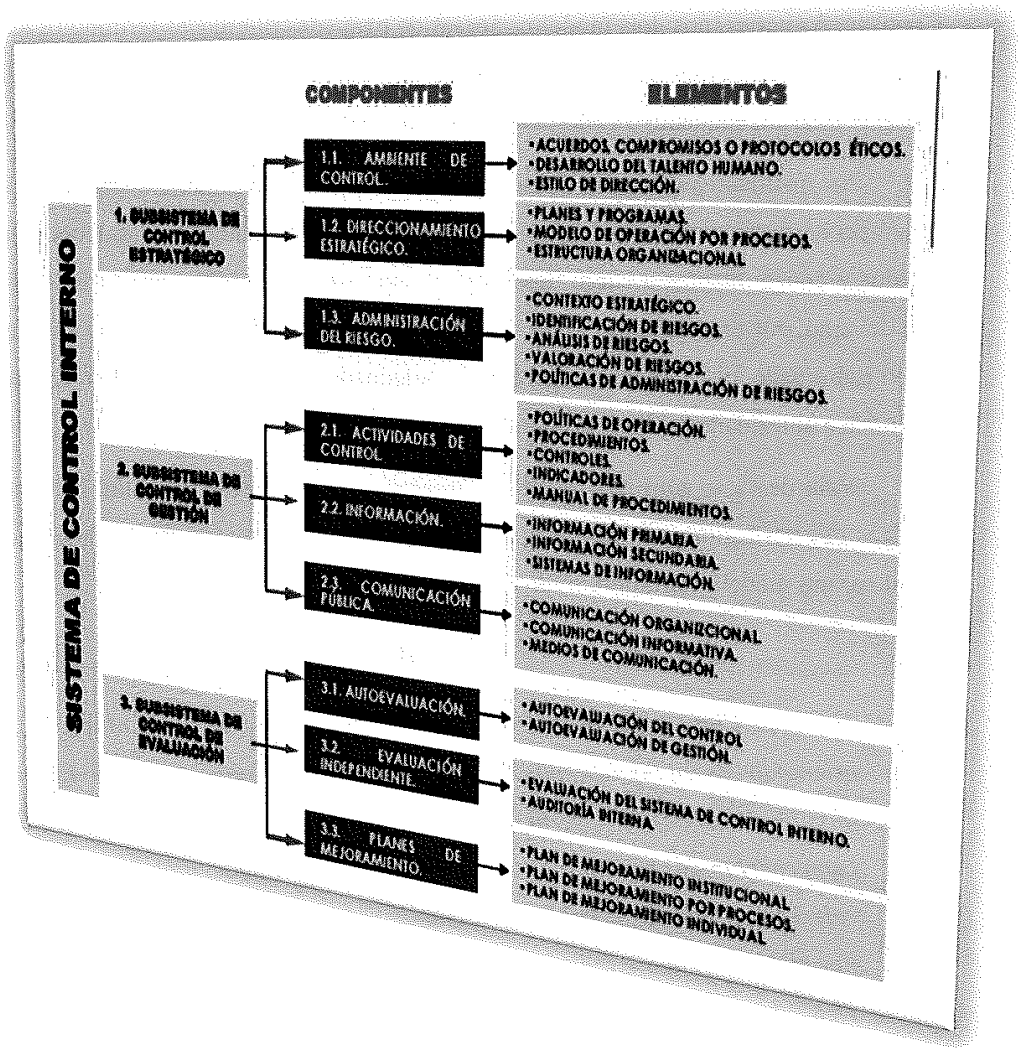



Na Colômbia, a previsão de controles internos é constitucional:

> CONSTITUIÇÃO POLÍTICA DA COLOMBIA. ARTIGO 209.
>
> [...]
>
> **As autoridades administrativas devem coordenar suas atuações para o adequado cumprimento dos fins do Estado. A administração pública, em todos os seus níveis, terá um controle interno que se exercerá nos termos da lei.** (grifamos)

A Colômbia, assim como o Paraguai, elaborou seu modelo de controle com o auxílio da USAID. O modelo foi introduzido por meio de decreto presidencial, regulamentando a Lei 87 de 1993, que fixou normas gerais para o exercício do controle interno nos órgãos e entidades do Estado, uma vez que a Assembléia Nacional Constituinte decidiu eliminar o controle prévio por parte da Controladoria-Geral e, em seu lugar, determinou o estabelecimento de controle interno exercido pelos próprios órgãos e entidades.

## O modelo MECI da Colômbia



Como se pode observar da análise dos componentes dos modelos paraguaio e colombiano, eles foram desenvolvidos a partir do COSO, com pequenas adaptações. Todos os componentes e objetivos do COSO estão presentes em ambos, apenas com outros nomes e agrupamentos. Outra adaptação feita é o detalhamento em nível de elementos ou *estandares*, muito úteis para a aplicação eficiente dos modelos pelos órgãos e entidades públicos.

Em ambos os casos, os modelos são constituídos de três partes, no Paraguai: Componentes Corporativos de Controle (Estratégicos, de Gestão e de Avaliação) que agrupam Componentes de Controle, que por sua vez são detalhados em *Estandares* (fatores que compõem os componentes ou os meios de controle). Na Colômbia: Subsistemas de Controle, Componentes e Elementos de Controle. As partes, nos dois modelos, apesar de pequenas diferenças terminológicas, têm idêntico conteúdo. Nesse sentido é interessante notar que o Paraguai adotou a terminologia *estrutura de controle interno*, enquanto a Colômbia optou por *sistema de controle interno*.

As justificativas dos modelos, nos dois países, apresentam o propósito de melhorar o desempenho institucional dos órgãos e entidades públicos, mediante fortalecimento dos controles prévios e concomitantes a cargo das próprias autoridades administrativas incumbidas da gestão, que deverão, por essa razão, implantar e manter efetivos controles internos. Em ambos os casos, a responsabilidade pela implantação e pelo adequado funcionamento dos controles internos é atribuída à autoridade máxima de cada órgão ou entidade.

Vale destacar aqui um trecho da apresentação do modelo Colombiano (tradução nossa), por nos remeter a situações similares às existentes em nosso país e por enfatizar a importância de se adotar um modelo estrutural único de controle interno.

*APRESENTAÇÃO*

> *[...] ao se propor construir e desenvolver um Modelo Padrão de Controle Interno orientado às entidades do Setor Público Colombiano, com o fim de gerar novas possibilidades de abordagem para a implantação do controle interno no Estado e lograr o cumprimento dos princípios constitucionais de igualdade, moralidade, eficácia, economia, celeridade, imparcialidade e publicidade realizou-se, inicialmente, uma análise de ordem normativa, técnica e aplicativa de controle interno cujo resultado permitiria conhecer os elementos que tem impedido a adequada implementação deste suporte administrativo, fundamental à gestão do Estado.*

*As análises normativa e técnica revelaram que a lei 87 de 1993 estabeleceu os fundamentos básicos do controle interno ordenados pelos artigos 209 e 269 da Constituição, mas não os aspectos estruturais que permitam garantir uniformidade conceitual e técnica na implementação do sistema de controle interno. Apesar disso, a hierarquia jurídica que a Constituição e a lei outorgam ao controle interno lhe dá um valor inestimável ao considerá-lo como de cumprimento obrigatório para todas as entidades do Estado e provê a base constitucional e legal dos aspectos aplicativos do sistema.*

*As normas regulamentadoras da lei 87 de 1993, expedidas até esta data, têm considerado aspectos relacionados com as instâncias de articulação do Sistema, suas responsabilidades, o cumprimento das obrigações de informação, a criação de órgãos consultivos de controle interno, sem definir oficialmente, ainda, um marco de controle padrão que permita implementar e operar de maneira uniforme o Sistema de Controle Interno em todas as entidades do Estado.*

*A falta de uma estrutura única de controle interno, não contemplada na lei 87/93 e não desenvolvida completamente até hoje nos diferentes regulamentos expedidos, tem inibido a possibilidade de se estabelecer e implementar controle interno nas entidades públicas de maneira uniforme, com utilização de uma linguagem comum, padronizando uma estrutura básica de controle que, adaptada às características próprias de cada entidade pública, garanta o cumprimento de seus objetivos e, ao mesmo tempo, unifique critérios de controle do Estado, permita comparabilidade e decisões possíveis para seu melhoramento como um todo.*

*Isto pode ser observado, por exemplo, nos governos locais, onde os níveis de implementação de adequados sistemas de controle interno são baixos, já que a autonomia administrativa que a Constituição lhes confere tem impedido, em boa parte, a observância de diretrizes, guias e instruções expedidas pelo Governo Nacional, ao não existir uma norma superior que obrigue a sua aplicação. Adicionalmente, os poderes legislativo e judiciário, assim como os órgãos de controle externo, têm a competência de expedir suas próprias regulamentações, baseando-se na faculdade outorgada pela lei 87/93, nos conceitos básicos estabelecidos nesta lei, nas normas expedidas pelo Contador-Geral da Nação e nas normas que as regulam.*

*Esta falta de uniformidade, decorrente da inexistência de um marco de controle interno para as entidades do Estado, para se desenvolver e se implementar em cada entidade pública, de acordo com a sua função dentro do Estado e suas próprias características, afeta a falta de consistência conceitual, técnica e metodológica na hora de implementar o controle interno.*

*Se conclui, então, pela necessidade de se modificar a lei 87/93 para unir os conceitos básicos a um marco de controle que o torne aplicável, ou na sua falta, regulamentar uma estrutura de controle única que garanta obrigatoriedade, força vinculante e uniformidade em sua implantação e que, em respeito às características específicas de cada entidade pública, aborde a dispersão conceitual existente e facilite uma função administrativa do Estado com plena coordenação entre suas diferentes instâncias e níveis, uma administração transparente e efetiva no cumprimento de sua função.*

### VII.5. PERU

Em 1998, a Controladoria-Geral do Peru emitiu a resolução 72 (*Normas Técnicas de Control Interno para El Sector Público*), para ser marco de referência em matéria de controle interno. Em decorrência dessa resolução, a implementação dos controles nos órgãos e entidades públicos foi crescente e motivou a expedição de uma lei específica para regular o estabelecimento, funcionamento, manutenção, aperfeiçoamento e avaliação dos sistemas de controle interno das entidades do Estado, o que resultou na lei 28716/2006 (*Ley de Control Interno de las Entidades Del Estado*). Como o Peru é um estado unitário, essa lei tem aplicabilidade nacional.

A lei 28716/2006 estabelece que a Controladoria-Geral deverá editar as normas técnicas de controle para orientar a efetiva implantação e funcionamento do controle interno nas entidades do Estado. O art. 10 da lei determina que, a partir da edição, pela Controladoria, do marco técnico do controle interno, os titulares das entidades públicas estarão obrigados a emitir suas normas específicas, de acordo com a natureza e complexidade da entidade, em consonância com o marco editado pela Controladoria.

O marco técnico exigido pela lei foi aprovado pela resolução 320/2006, da Controladoria-Geral peruana, que optou por adotar, praticamente na íntegra, o modelo COSO. Os componentes do controle interno são definidos separada e detalhadamente nas *Normas Generales de Control Interno,* parte integrante da resolução 320/2006, em: a) ambiente de controle; b) avaliação de riscos; c) atividades de controle; d) informação e comunicação, e, e) supervisão (agrupando as atividades de prevenção e monitoramento).

A responsabilidade pelos controles internos é definida no *Capítulo II - Roles y Responsabilidades* do **Marco Conceitual da Estrutura de Controle Interno do Peru** e é atribuída aos diversos níveis hierárquicos, sendo o titular e todos os funcionários da entidade responsáveis pela implantação e supervisão dos controles internos, no entanto, é atribuído ao titular dos órgãos diretivos e executivos da entidade o dever de aprovar as disposições e ações necessárias para a implantação:

> El titular, funcionarios y todo el personal de la entidad son responsables de la aplicación y supervisión del control interno, así como en mantener una estructura sólida de control interno que promueva el logro de sus objetivos, así como la eficiencia, eficacia y economía de las operaciones.
>
> Para contribuir al fortalecimiento del control interno en las entidades, el titular o funcionario que se designe, debe asumir el compromiso de implementar los criterios que se describen a continuación: ...

## VII.6. ÁFRICA DO SUL

A previsão de implantação e manutenção de controles internos nos órgão e entidades da administração pública da África do Sul tem origem constitucional e é repercutida em legislações esparsas, que estabelecem critérios e responsabilidades para tal.

Pela análise das normas a que tivemos acesso, percebe-se que os princípios básicos da *accountability* sul-africana são: conformidade, economicidade, desempenho (eficiência e efetividade), publicidade, análise de risco, controles internos, responsabilização e monitoramento (grifamos). Apesar de não consolidados em um único documento, a Auditoria-Geral da África do Sul imprime grande importância a esses princípios, o que pode ser observado pela presença constante nas normas que disciplinam a atuação desse órgão de controle.

**As entidades e órgãos públicos sul-africanos, bem como os municípios, são obrigados a manter uma unidade de auditoria interna**, que tem, entre outras, a **atribuição de gerenciar riscos e avaliar os controles internos**. Essa obrigação é encontrada em dispositivos específicos para cada órgão, entidade ou município, e esses regulamentam de forma semelhante a questão. A título de exemplo, citamos o dispositivo referente aos municípios, constante da Lei de Finanças Municipal (*Municipal Finance Management Act.*) (tradução e grifos nossos).

> 165. (1) Cada municipalidade e cada entidade municipal devem ter uma unidade de auditoria sujeita a esta subseção.
>
> (2) A auditoria interna da municipalidade ou da entidade municipal deve:
>
> (a) preparar um plano de auditoria baseado em risco e um programa de auditoria interna para cada ano fiscal;
>
> (b) Assessorar o secretário de finanças do município e reportar ao comitê de auditoria sobre a implementação do plano de auditoria interna e sobre questões relacionadas a:
>
> **(I) auditoria interna;**
>
> **(II) controles internos;**
>
> (III) procedimentos e práticas contábeis;
>
> **(IV) risco e gerenciamento de riscos;**
>
> (V) gerenciamento de desempenho;
>
> (VI) controle de perdas; e,
>
> (VII) **conformidade** com esta lei, a lei anual de Repasse de Receitas e qualquer outra legislação aplicável; e
>
> (VIII) desempenhar quaisquer outras funções que lhe forem atribuídas pelo secretário de finanças municipal;

Identificamos que a Auditoria-Geral da África do Sul possui metodologia para avaliação de controles internos, no entanto não nos foi possível identificar manual ou modelo para implantação.

> **Manual do Auditor-Geral**
>
> Este aspecto da auditoria de regularidade não deve ser confundido com testes de controle que o auditor realiza para determinar a adequação e confiabilidade da contabilidade de uma entidade e de um sistema de controle interno. No entanto, é aceito que a não-conformidade com leis, normas e regulamentos terá impacto sobre a contabilidade e o sistema de controle interno, e vice-versa.

## VIII. A REGULAÇÃO DE CONTROLES INTERNOS NO BRASIL

Como já assinalamos anteriormente, a forma como a Constituição de 1988 dispôs sobre os sistemas de controle interno no setor público tem gerado, ao longo dos anos, certa confusão em relação à terminologia corrente sobre o assunto. Isso porque, nos artigos 31, 70 e 74 da CF/88, o constituinte mais se limitou a tipificar as finalidades e as características orgânicas do sistema de controle interno, e não apresentou – e não deveria fazê-lo – o conceito dessa importante atividade administrativa para a consecução dos resultados de uma gestão.

As normas infraconstitucionais que tratam de controle interno, tais como as leis 4.320/64, 8.666/93 e 10.180/01, a lei complementar 101/00 e o decreto-lei 200/67, também não deixam claro, como seria desejável, que o conjunto de políticas e procedimentos implementados por uma entidade com o intuito de auxiliar no alcance de seus objetivos não se confunde, apesar de homônimos, com o controle interno referente ao poder de autocontrole detido pela administração pública. Essa lacuna, como assinala Araújo (2006, p.2), tem feito com que, no âmbito de algumas unidades do sistema federativo brasileiro, ocorram tentativas de, por meio de legislação ordinária, apresentar conceitos de controle interno como, por exemplo, o decreto 14.271, de 21 de agosto de 2003, da Prefeitura Municipal de Porto Alegre:

> Art. 3º Para fins deste Decreto considera-se:
>
> I – **Controle Interno**: conjunto de métodos e processos adotados com a finalidade de comprovar atos e fatos, impedir erros e fraudes e otimizar a eficiência da Administração.
>
> II – **Sistema de Controle Interno**: conjunto das atividades de controle exercidas pelas diversas unidades técnicas da Administração, organizadas e articuladas a partir de uma unidade central de coordenação.
>
> III – **Auditoria**: atividade de controle, realizada consoante normas e procedimentos de auditoria, que compreende o exame detalhado, total, parcial ou pontual, dos atos administrativos e fatos contábeis com a finalidade de verificar se as operações foram realizadas de maneira apropriada e registradas de acordo com o aparato legal.

E mais, ao se tentar acoplar as finalidades do sistema de controle interno dos poderes constituídos ao conceito de controle interno inerente aos processos organizacionais, termina-se criando mais confusão conceitual, como demonstra o exemplo seguinte:

> **Do Conceito e das Garantias**
> Art. 2º Entende-se por Sistema de Controle Interno Municipal o conjunto de normas, regras, princípios, planos, métodos e procedimentos que, coordenados entre si, têm por objetivo efetivar a avaliação da gestão pública e o acompanhamento dos programas e políticas públicas bem como, evidenciando sua legalidade e razoabilidade, avaliar os seus resultados no que concerne à economia, eficiência e eficácia da gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional dos órgãos e entidades municipais.

No que diz respeito a controles internos sob o enfoque contábil, o Conselho Federal de Contabilidade expediu a resolução CFC 1.135/08, aprovando a NBC T 16.8 – Controle Interno, no âmbito das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público. No entanto, em razão de sua origem, a norma restringe-se ao controle interno como suporte do sistema de informação contábil, no sentido de minimizar riscos e dar efetividade às informações da contabilidade.

Sobre o controle interno enfocado neste trabalho, encontramos a seguinte conceituação no Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, aprovado pela Instrução Normativa Nº 01, de 6/4/2001, da Secretaria Federal de Controle Interno (IN-SFC 1/2001):

> **Seção VIII – Normas relativas aos controles internos administrativos**
> [...]
> 2. Controle interno administrativo é o conjunto de atividades, planos, rotinas, métodos e procedimentos interligados, estabelecidos com vistas a assegurar que os objetivos das unidades e entidades da administração pública sejam alcançados, de forma confiável e concreta, evidenciando eventuais desvios ao longo da gestão, até a consecução dos objetivos fixados pelo Poder Público. (SFC 2001, p.67)

Essa conceituação é semelhante à encontrada no glossário do Roteiro de Auditoria de Conformidade do Tribunal de Contas da União:

> Controles Internos - Conjunto de atividades, planos, métodos e procedimentos interligados utilizados com vistas a assegurar que os objetivos dos órgãos e entidades da administração pública sejam alcançados, de forma confiável e concreta, evidenciando eventuais desvios ao longo da gestão, até a consecução dos objetivos fixados pelo Poder Público. (TCU 2004, p.20)

Essas definições, apesar de abrangentes e pertinentes, não abarcam o conceito atual de controle interno enquanto sistema. Referem-se mais às atividades ou procedimentos de controle.

A IN-SFC 1/2001 declara que um dos objetivos fundamentais do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal é a avaliação desses controles internos administrativos implantados pelas unidades ou entidades sob exame. Todavia, para que isso efetivamente ocorra, é necessário que se estabeleça, normativamente, os padrões que serão utilizados para essa avaliação.

> 1. Um dos objetivos fundamentais do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal é a avaliação dos controles internos administrativos das unidades ou entidades sob exame. Somente com o conhecimento da estruturação, rotinas e funcionamento desses controles, podem os Órgãos/Unidades de Controle Interno do Poder Executivo Federal avaliar, com a devida segurança, a gestão examinada. (SFC 2001, p.67)

A IN-SFC 1/2001 indica, ainda, o objetivo geral e destaca alguns objetivos específicos do controle interno administrativo, enumera seus princípios e **define-o como um processo** no qual **"quanto maior for a adequação dos controles internos administrativos menor será a vulnerabilidade aos riscos inerentes à gestão** propriamente dita." (destacamos):

> **Finalidade do controle interno administrativo**
>
> 4. O objetivo geral dos controles internos administrativos é evitar a ocorrência de impropriedades e irregularidades, por meio dos princípios e instrumentos próprios, destacando-se entre os objetivos específicos, a serem atingidos, os seguintes:
>
> I. observar as normas legais, instruções normativas, estatutos e regimentos;
>
> II. assegurar, nas informações contábeis, financeiras, administrativas e operacionais, sua exatidão, confiabilidade, integridade e oportunidade;
>
> III. evitar o cometimento de erros, desperdícios, abusos, práticas antieconômicas e fraudes;
>
> IV. propiciar informações oportunas e confiáveis, inclusive de caráter administrativo/operacional, sobre os resultados e efeitos atingidos;
>
> V. salvaguardar os ativos financeiros e físicos quanto à sua boa e regular utilização e assegurar a legitimidade do passivo;
>
> VI. permitir a implementação de programas, projetos, atividades, sistemas e operações, visando à eficácia, eficiência e economicidade na utilização dos recursos; e
>
> VII. assegurar a aderência das atividades às diretrizes, planos, normas e procedimentos da unidade/entidade.

**Processo de controle interno administrativo**

5. Os controles internos administrativos implementados em uma organização devem:

I. prioritariamente, ter caráter preventivo;

II. permanentemente, estar voltados para a correção de eventuais desvios em relação aos parâmetros estabelecidos;

III. prevalecer como instrumentos auxiliares de gestão; e

IV. estar direcionados para o atendimento a todos os níveis hierárquicos da administração.

6. Quanto maior for o grau de adequação dos controles internos administrativos, menor será a vulnerabilidade dos riscos inerentes à gestão propriamente dita.

**Princípios de controle interno administrativo**

3. Constituem-se no conjunto de regras, diretrizes e sistemas que visam ao atingimento de objetivos específicos, tais como:

I. relação custo/benefício - consiste na avaliação do custo de um controle em relação aos benefícios que ele possa proporcionar;

II. qualificação adequada, treinamento e rodízio de funcionários - a eficácia dos controles internos administrativos está diretamente relacionada com a competência, formação profissional e integridade do pessoal. É imprescindível haver uma política de pessoal que contemple:

a) seleção e treinamento de forma criteriosa e sistematizada, buscando melhor rendimento e menores custos;

b) rodízio de funções, com vistas a reduzir/eliminar possibilidades de fraudes;

c) obrigatoriedade de funcionários gozarem férias regularmente, como forma, inclusive, de evitar a dissimulação de irregularidades.

III. delegação de poderes e definição de responsabilidades - a delegação de competência, conforme previsto em lei, será utilizada como instrumento de descentralização administrativa, com vistas a assegurar maior rapidez e objetividade às decisões. O ato de delegação deverá indicar, com precisão, a autoridade delegante, delegada e o objeto da delegação. Assim sendo, em qualquer unidade/entidade, devem ser observados:

> a) existência de regimento/estatuto e organograma adequados, onde a definição de autoridade e conseqüentes responsabilidades sejam claras e satisfaçam plenamente as necessidades da organização; e
>
> b) manuais de rotinas/procedimentos, claramente determinados, que considerem as funções de todos os setores do órgão/entidade.
>
> IV. segregação de funções - a estrutura das unidades/entidades deve prever a separação entre as funções de autorização/aprovação de operações, execução, controle e contabilização, de tal forma que nenhuma pessoa detenha competências e atribuições em desacordo com este princípio;
>
> V. instruções devidamente formalizadas - para atingir um grau de segurança adequado é indispensável que as ações, procedimentos e instruções sejam disciplinados e formalizados através de instrumentos eficazes e específicos; ou seja, claros e objetivos e emitidos por autoridade competente;
>
> VI. controles sobre as transações - é imprescindível estabelecer o acompanhamento dos fatos contábeis, financeiros e operacionais, objetivando que sejam efetuados mediante atos legítimos, relacionados com a finalidade da unidade/entidade e autorizados por quem de direito; e
>
> VII. aderência a diretrizes e normas legais – o controle interno administrativo deve assegurar observância às diretrizes, planos, normas, leis, regulamentos e procedimentos administrativos, e que os atos e fatos de gestão sejam efetuados mediante atos legítimos, relacionados com a finalidade da unidade/entidade.

Apesar da inegável qualidade desse documento, que é a base conceitual das atividades de auditoria do órgão de controle do poder executivo federal, há que se reconhecer a necessidade de harmonização de conceitos e abordagens às referências mundiais aceitas atualmente, de modo a conceber um modelo lógico que forneça uma abordagem sistemática, organizada e estruturada como base para o desenvolvimento e avaliação de controles internos no setor público.

Ademais, em função da hierarquia da IN-SFC 1/2001 no nosso ordenamento normativo, ela não é norma que vincule todas as esferas e todos os entes da administração pública brasileira.

Contudo, a IN 1/2001 da Secretaria Federal de Controle, juntamente com os demais exemplos citados no decorrer desse trabalho, bem como as regulamentações brasileiras mencionadas a seguir, representam importantes referenciais para a definição de critérios gerais de controle interno, gestão de riscos e governança na administração pública e devem ser considerados na elaboração do anteprojeto de proposta legislativa sobre o assunto.

Embora as normas de controle interno no tocante ao setor público estejam merecendo novo disciplinamento, cumpre ressaltar que órgãos reguladores do governo, como o Banco Central (Bacen), a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e a Superintendência de Seguros Privados (Susep) têm tratada da mesma questão, no âmbito de suas competências regulatórias, em sintonia com o que há de mais atual em termos de referências internacionais.

A resolução 2.554/1998, do Bacen, por exemplo, se tornou um importante instrumento de gerenciamento de riscos e de governança corporativa, garantindo aos bancos brasileiros melhoria significativa em seus ambientes de controles. Ressalte-se que o Bacen antecipou-se em quatro anos ao advento da SOX, regulando o controle interno para as instituições financeiras numa abrangência muito maior, uma vez que alcança todo o ambiente organizacional, independente de ter ou não reflexo contábil, o que é um diferencial positivo em relação à regulação de outros países, fato que pode ter feito toda a diferença na recente crise financeira internacional.

Reproduzimos a seguir as principais disposições da resolução 2.554/98:

> Art. 1. Determinar as instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil a implantação e a implementação de controles internos voltados para as atividades por elas desenvolvidas, seus sistemas de informações financeiras, operacionais e gerenciais e o cumprimento das normas legais e regulamentares a elas aplicáveis.
>
> Parágrafo 1. Os controles internos, independentemente do porte da instituição, devem ser efetivos e consistentes com a natureza, complexidade e risco das operações por ela realizadas.
>
> Parágrafo 2. São de responsabilidade da diretoria da instituição:
>
> I - a implantação e a implementação de uma estrutura de controles internos efetiva mediante a definição de atividades de controle para todos os níveis de negócios da instituição;
>
> II - o estabelecimento dos objetivos e procedimentos pertinentes aos mesmos;
>
> III - a verificação sistemática da adoção e do cumprimento dos procedimentos definidos em função do disposto no inciso II.
>
> Art. 2º Os controles internos, cujas disposições devem ser acessíveis a todos os funcionários da instituição de forma a assegurar sejam conhecidas a respectiva função no processo e as responsabilidades atribuídas aos diversos níveis da organização, devem prever:

I - a definição de responsabilidades dentro da instituição;

II - a segregação das atividades atribuídas aos integrantes da instituição de forma a que seja evitado o conflito de interesses, bem como meios de minimizar e monitorar adequadamente áreas identificadas como de potencial conflito da espécie;

III - meios de identificar e avaliar fatores internos e externos que possam afetar adversamente a realização dos objetivos da instituição;

IV - a existência de canais de comunicação que assegurem aos funcionários, segundo o correspondente nível de atuação, o acesso a confiáveis, tempestivas e compreensíveis informações consideradas relevantes para suas tarefas e responsabilidades;

V - a contínua avaliação dos diversos riscos associados às atividades da instituição;

VI - o acompanhamento sistemático das atividades desenvolvidas, de forma a que se possa avaliar se os objetivos da instituição estão sendo alcançados, se os limites estabelecidos e as leis e regulamentos aplicáveis estão sendo cumpridos, bem como a assegurar que quaisquer desvios possam ser prontamente corrigidos;

VII - a existência de testes periódicos de segurança para os sistemas de informações, em especial para os mantidos em meio eletrônico.

Parágrafo 1° Os controles internos devem ser periodicamente revisados e atualizados, de forma a que sejam a eles incorporadas medidas relacionadas a riscos novos ou anteriormente não abordados.

Parágrafo 2º A atividade de auditoria interna deve fazer parte do sistema de controles internos.

Parágrafo 3º. A atividade de que trata o parágrafo 2 º quando não executada por unidade especifica da própria instituição ou de instituição integrante do mesmo conglomerado financeiro, poderá ser exercida:

I - por auditor independente devidamente registrado na Comissão de Valores Mobiliários - CVM, desde que não aquele responsável pela auditoria das demonstrações financeiras;

II - pela auditoria da entidade ou associação de classe ou de órgão central a que filiada a instituição;

III - por auditoria de entidade ou associação de classe de outras instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central, mediante convenio, previamente aprovado por este, firmado entre a entidade a que filiada a instituição e a entidade prestadora do serviço.

Parágrafo 4 °. No caso de a atividade de auditoria interna ser exercida por unidade própria, deverá essa estar diretamente subordinada ao conselho de administração ou, na falta desse, a diretoria da instituição.

Parágrafo 5°. No caso de a atividade de auditoria interna ser exercida segundo uma das faculdades estabelecidas no parágrafo 3°, deverá o responsável por sua execução reportar-se diretamente ao conselho de administração ou, na falta desse, a diretoria da instituição.

Parágrafo 6°. As faculdades estabelecidas no parágrafo 3°, incisos II e III, somente poderão ser exercidas por cooperativas de credito e por sociedades corretoras de títulos e valores mobiliários, sociedades corretoras de cambio e sociedades distribuidoras de títulos e valores mobiliários não integrantes de conglomerados financeiros.

Art. 3°. O acompanhamento sistemático das atividades relacionadas com o sistema de controles internos deve ser objeto de relatórios, no mínimo semestrais, contendo:

I - as conclusões dos exames efetuados;

II - as recomendações a respeito de eventuais deficiências, com o estabelecimento de cronograma de saneamento das mesmas, quando for o caso;

III - a manifestação dos responsáveis pelas correspondentes áreas a respeito das deficiências encontradas em verificações anteriores e das medidas efetivamente adotadas para saná-las.

Parágrafo único. As conclusões, recomendações e manifestação referidas nos incisos I, II e III deste artigo devem:

I - ser submetidas ao conselho de administração ou, na falta desse, a diretoria, bem como a auditoria externa da instituição;

II - permanecer a disposição do Banco Central do Brasil pelo prazo de 5 (cinco) anos.

Art. 4°. Incumbe a diretoria da instituição, alem das responsabilidades

> enumeradas no art. 1°, parágrafo 2°, a promoção de elevados padrões éticos e de integridade e de uma cultura organizacional que demonstre e enfatize, a todos os funcionários, a importância dos controles internos e o papel de cada um no processo.

A resolução 3.380/2006 dispõe sobre a implementação de estrutura de gerenciamento do risco operacional e faz parte das normas de implantação do Basiléia II no Brasil[7]:

> Art. 3° A estrutura de gerenciamento do risco operacional deve prever:
> I - identificação, avaliação, monitoramento, controle e mitigação do risco operacional;
> II - documentação e armazenamento de informações referentes às perdas associadas ao risco operacional;
> III - elaboração, com periodicidade mínima anual, de relatórios que permitam a identificação e correção tempestiva das deficiências de controle e de gerenciamento do risco operacional;
> IV - realização, com periodicidade mínima anual, de testes de avaliação dos sistemas de controle de riscos operacionais implementados;
> V - elaboração e disseminação da política de gerenciamento de risco operacional ao pessoal da instituição, em seus diversos níveis, estabelecendo papéis e responsabilidades, bem como as dos prestadores de serviços terceirizados;
> VI - existência de plano de contingência contendo as estratégias a serem adotadas para assegurar condições de continuidade das atividades e para limitar graves perdas decorrentes de risco operacional;
> VII - implementação, manutenção e divulgação de processo estruturado de comunicação e informação.
>
> § 1° A política de gerenciamento do risco operacional deve ser aprovada e revisada, no mínimo anualmente, pela diretoria das instituições de que trata o art. 1° e pelo conselho de administração, se houver.
>
> Art. 6° A atividade de gerenciamento do risco operacional deve ser executada por unidade específica nas instituições mencionadas no art. 1°.
> Parágrafo único. A unidade a que se refere o caput deve ser segregada da unidade executora da atividade de auditoria interna, de que trata o art. 2° da Resolução 2.554, de 24 de setembro de 1998, com a redação dada pela Resolução 3.056, de 19 de dezembro de 2002.

[7] Fonte: http://www.bcb.gov.br/nor/basileia/BasileiaIInaweb.pdf (acesso em 24/03/2009)

## IX. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

O presente estudo demonstrou que a obrigatoriedade de implantar, manter e avaliar controle interno já está incorporada no ordenamento jurídico de diversos países pesquisados, como é o caso dos Estados Unidos da América (e neste o da unidade federada de Nova York), do Chile, Paraguai, Peru, da Colômbia e África do Sul.

O estudo demonstrou, também, que os países pesquisados adotam modelos de controle interno convergentes, calcados em gerenciamento de riscos e em estruturas de governança e que esses modelos têm por base os principais documentos relacionados à gestão de riscos e controles internos reconhecidos internacionalmente, como o COSO I/II, o padrão AS/NZS 4360 (base da ISO 31000 – Princípios e Diretrizes para Gerenciamento de Riscos, com previsão de publicação para outubro de 2009) e as Diretrizes para as Normas de Controle Interno do Setor Público, da Intosai. Esta última, emitida por um organismo autônomo, independente e apolítico que congrega 189 entidades de fiscalização superior de diversos países e atua com status de consultor especial do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) das Nações Unidas.

Apesar do consenso atual de que controles internos devem ser ferramentas de gestão e monitoração de riscos em relação ao alcance de objetivos de um modo geral, e não mais dirigidos apenas para riscos de origem financeira ou vinculados a resultados escriturais, o seu regramento jurídico, em alguns países, tem sido agasalhado nas leis que tratam de finanças, orçamentos ou de órgãos públicos de controle como, por exemplo, em leis orgânicas de controladorias-gerais.

Peru e Colômbia editaram leis específicas regulando, de forma exaustiva, a elaboração, aprovação, implantação, funcionamento, aperfeiçoamento e avaliação de controle interno nas entidades do Estado. O primeiro editou a Lei 28716 de 2006 - *Lei de Controle Interno das Entidades do Estado*, regulamentada por resolução de sua Controladoria-Geral. O segundo, a Lei 87 de 1993, que *estabelece normas para o exercício do controle interno nos órgãos e entidades do Estado*, regulamentada por Decretos Nacionais. O Paraguai introduziu controles internos por meio da *Lei Orgânica da Controladoria Geral da República*. O Chile trata do controle interno em diversas normas esparsas e no Canadá o assunto não é objeto de lei específica.

Os demais países analisados adotaram a prática de estabelecer os requisitos gerais em normas de hierarquia superior, deixando para os órgãos superiores de gestão e/ou de controle a competência para estabelecer os padrões de implantação e as diretrizes para avaliação de controles internos, pelos demais órgãos e entidades. Assim fez os Estados Unidos, cujo Congresso optou por

alterar a *Lei de Contabilidade e Auditoria*, de 1950, para nela incluir uma seção obrigando entidades e órgãos públicos a estabelecer controle interno de acordo com padrões prescritos pelo GAO (órgão de controle externo americano) e a realizar avaliações contínuas e relatórios periódicos sobre sua adequação de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo OMB (órgão de gestão e orçamento) em consulta com o GAO. A lei, após a inclusão da nova seção, passou a denominar-se oficialmente *Lei Federal de Integridade na Gestão Financeira* (FMFIA).

A solução adotada pelo Congresso americano muito se assemelha à que se estuda para o caso brasileiro, pois aqui também se pensa em tratar do controle interno como um capítulo da Lei 4.320, de 1964, que trata de normas gerais de direito financeiro, contabilidade e orçamento público. No entanto, a nova feição do controle interno, ampliada para integrar responsabilidades quanto à gestão de riscos e suportar estruturas de governança permite-nos vislumbrar como mais apropriado sua incorporação à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), já que esta foi elaborada para atender às expectativas da sociedade brasileira, na busca pela responsabilidade e pelo bom uso dos recursos públicos na consecução dos objetivos do Estado.

No que diz respeito à adoção de um modelo e sua disposição no ordenamento jurídico, haveremos de considerar a experiência, até agora inconclusa em alguns entes da federação, quanto à implantação de órgãos de controle interno, seja por dificuldades conceituais, técnicas ou de outras naturezas, como, por exemplo, as relacionadas a problemas de autonomia. Desse modo, entendemos que a norma superior deve contemplar bases consistentes para estruturação de um modelo de controle interno, dentre as quais destacamos:

- uniformizar a definição de controle interno, definir seus objetivos e elementos e declarar os princípios relacionados ao processo de gestão de riscos, controles internos e governança institucional;
- estabelecer responsabilidades e papéis de gestores e demais servidores em relação ao desenho, implementação e monitoramento do controle interno, incluindo obrigações de certificação, reporte de deficiências e planos de ação para corrigi-las e disponibilização de informações às partes interessadas da cadeia de governança afeta à instituição; e
- atribuir competência a um comitê para estabelecer ou homologar um modelo nacional de padrões para controle interno, e aos órgãos de controle interno e externo no que diz respeito às diretrizes para avaliação e certificação de sistemas de controle interno.

O estabelecimento de um modelo nacional de padrões para controle interno, conforme

proposição do último item acima, deverá considerar atributos que permitam sua utilização por entidades de qualquer porte, com adaptação às peculiaridades de cada entidade, em consistência com a natureza e complexidade das operações por elas realizadas e com os riscos a elas associados. Deve-se, pois, procurar identificar nos modelos mencionados neste estudo as características mais aderentes à realidade nacional, considerada em seus três níveis de governo, sem perda da perspectiva de um modelo integrado que induza a autogestão de riscos e controles e otimize as ações no sentido de:

- assegurar a consecução de objetivos estratégicos, a continuidade e a sustentabilidade institucional, com a devida consideração aos objetivos correlatos de obediência aos princípios constitucionais da administração pública e ao alcance dos objetivos do sistema de controle interno;
- permitir a identificação, de modo objetivo, de fatores de risco e vulnerabilidades existentes em processos e sistemas organizacionais e no seu ambiente externo;
- melhorar a compreensão de riscos, controles internos e governança institucional, com a devida consideração para planos de ação e seu acompanhamento;
- dimensionar e desenvolver controles internos adequados, na proporção requerida pelos riscos que eles devam mitigar, eliminando controles caros e ineficientes e otimizando a relação custo-benefício; e
- fortalecer a responsabilidade da administração no que diz respeito a implantar, manter e avaliar estruturas de gestão de riscos, controles internos e governança institucional.

Ante o exposto, submetemos o presente estudo à consideração superior, propondo que, inicialmente, ele seja submetido à consulta de especialistas e unidades técnicas deste Tribunal e, após a incorporação de eventuais sugestões recebidas, o seu envio, por intermédio da Presidência da Corte, ao Exmo. Senador Renato Casagrande.

Brasília, 11 de julho de 2009

**ANTONIO ALVES DE CARVALHO NETO**
Auditor Federal de Controle Externo
Diretor de Métodos e Procedimentos de Controle

**LIA DE CASTRO SILVA**
Auditora Federal de Controle Externo
Matrícula TCU 4777-5

## X. ANEXO - ANTEPROJETO DE PROPOSTA LEGISLATIVA

### PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2009

Acrescenta seção à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de dispor sobre critérios gerais de gestão de riscos, controle interno e governança na administração pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA** Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

Art. 1º A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com acréscimo da seguinte Seção ao CAPÍTULO IX;

**CAPÍTULO IX**

**DA TRANSPARÊNCIA, CONTROLE E FISCALIZAÇÃO**

**[...]**

**Seção VII**

**Da Gestão de Riscos, do Controle Interno e da Governança Institucional**

**Art. 59-A.** Os órgãos e entidades da Administração Pública, direta e indireta, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deverão implantar, manter, monitorar e revisar controles internos institucionais, tendo por base a identificação, avaliação e gerenciamento de riscos que possam impactar a consecução dos objetivos estabelecidos pelo Poder Público.

§ 1º Controle interno institucional é o processo integrado levado a efeito pela alta administração, por todos os que exerçam cargos executivos de direção e gerência e por todos os demais colaboradores do órgão ou da entidade públicos, estruturado para enfrentar riscos e prover razoável certeza de que, na consecução de suas missões institucionais, os princípios constitucionais da administração pública serão obedecidos e os seguintes objetivos do controle interno serão alcançados:

I – alinhamento das ações aos objetivos estratégicos, dando suporte à missão, à continuidade e à sustentabilidade institucional;

II – eficiência, eficácia e efetividade operacional, mediante execução ordenada, ética e econômica das operações;

III – integridade e confiabilidade da informação produzida e sua disponibilidade para a tomada de decisões e para o cumprimento de obrigações de transparência e prestação de contas;

IV – conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis, incluindo normas, políticas, programas, planos e procedimentos de governo e da própria instituição;

V – adequada salvaguarda e proteção de bens, ativos e recursos públicos contra desperdício, perda, mau uso, dano, utilização não autorizada ou apropriação indevida.

§ 2º O controle interno baseia-se no gerenciamento de riscos e integra o processo de gestão; sua estrutura é constituída dos seguintes componentes inter-relacionados:

I – ambiente institucional

II – fixação de objetivos

III – identificação de eventos

IV – avaliação de riscos

V – resposta a riscos

VI – atividades de controle

VII – informação e comunicação

VIII – monitoramento

§ 3º Os componentes do controle interno e do gerenciamento de riscos aplicam-se a todos os níveis, unidades e dependências do órgão ou da entidade pública.

§ 4º Os dirigentes máximos dos órgãos e entidades devem assegurar que procedimentos efetivos de gerenciamento de riscos façam parte de seus controles internos.

§ 5º Controle interno institucional adequado é o que tem presente e em funcionamento todos os componentes indicados no § 2º, deve ser integrado ao processo de gestão, dimensionado e desenvolvido na proporção requerida pelos riscos, de acordo com a natureza, complexidade, estrutura e missão do órgão ou da entidade pública.

**Art. 59-B.** Comitê constituído por representantes indicados pelos órgãos superiores de controle interno e externo e de planejamento e gestão das três esferas de governo e Poder, pelos Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público, pelo Ministério da Fazenda e pelo Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, em número máximo de vinte e cinco membros, sob coordenação do último, desenvolverá um Modelo Nacional de Padrões para Controle Interno, que auxilie gestores públicos a conceber, implantar, monitorar e certificar sistemas de controle interno institucionais, de forma ordenada, lógica e prática, contemplando pelo menos:

I – estrutura conceitual: bases conceituais, principiológicas, legais, técnicas e metodológicas para uma correta compreensão da estrutura de controle interno e dos papéis e responsabilidades de todos os evolvidos, incluindo a administração do órgão/entidade, gestores e demais colaboradores, auditoria interna e externa, nesta compreendida os órgãos do sistema de controle interno de Poder e os órgãos de controle externo, conselhos de administração, fiscal e de políticas públicas, comitês de auditoria e de controle interno, dentre outros agentes da governança institucional;

II – estrutura de controle interno: conjunto de componentes, elementos e partes constitutivas do modelo de controle, seus inter-relacionamentos e integrações, conceitos e finalidades; e

III – manual de implementação: recomendações de normas, metodologias, técnicas, ferramentas e orientações necessárias para revisão, desenho, implantação, manutenção e monitoramento de adequados sistemas de controle interno institucionais, consideradas as normas profissionais de controle interno, as práticas de organizações públicas e privadas, as normas nacionais e internacionais e os modelos que representem as melhores práticas em matéria de gestão de riscos, controle interno e governança.

§ 1º O desenvolvimento do modelo integrado a que se refere este artigo observará requisitos que induzam a autogestão de riscos e controles e otimize ações no sentido de:

I – assegurar a consecução de objetivos estratégicos, a continuidade e a sustentabilidade institucional, com a devida consideração aos objetivos correlatos de obediência aos princípios constitucionais da administração pública e ao alcance dos objetivos do sistema de controle interno, conforme estabelecido no § 1º do art. 59-A;

II – permitir a identificação e a avaliação de fatores de risco e vulnerabilidades, de fontes internas e externas, de modo objetivo e tecnicamente consistente;

III – melhorar a compreensão de riscos, controles internos e governança institucional, estimulando a adoção de boas práticas no seu gerenciamento;

IV – dimensionar e desenvolver controles internos adequados, na proporção requerida pelos riscos, eliminando controles caros e ineficientes, maximizando a relação custo-benefício e suprimindo os que se revelarem puramente formais;

V – fortalecer a responsabilidade da administração no que diz respeito a estabelecer, manter e monitorar sistemas de controle interno integrados por procedimentos efetivos de gerenciamento de riscos, com a devida consideração para planos de ação de aperfeiçoamento e correção de deficiências;

§ 2º O Comitê a que se refere o caput terá prazo de até um ano, contado a partir da data de publicação da lei complementar que introduzir os dispositivos dessa seção, para instituir o modelo nele previsto, ficando os órgãos e entidades públicos obrigados à sua adoção em idêntico prazo, contado a partir da data de instituição do modelo.

§ 3º Enquanto não for instituído o modelo previsto no caput, os órgãos e entidades públicos observarão, no mínimo, as disposições constantes do § 1º do art. 59-C.

**Art. 59-C.** A responsabilidade por estabelecer, manter, monitorar e aperfeiçoar o controle interno institucional é do gestor máximo do órgão ou da entidade, sem prejuízo das responsabilidades, em seus respectivos âmbitos de atuação, dos executivos de direção, gestores departamentais, de processos organizacionais e de programas de governo. Aos demais funcionários incumbem-se responsabilidades não apenas quanto à sua observância, mas também quanto à identificação de deficiências e sua comunicação às instâncias superiores.

§ 1º Todo órgão ou entidade pública, sob responsabilidade dos agentes mencionados no caput, deverão implementar, manter e, quando for o caso, documentar pelo menos os seguintes aspectos relativos ao controle interno:

I – estabelecimento de objetivos e metas, tanto gerais como específicos, de planos necessários ao seu alcance, e acompanhamento por indicadores e métodos confiáveis de avaliação de gestão;

II – adoção de estrutura organizacional compatível à execução das atribuições institucionais, livre de arranjos que impliquem conflitos de interesse, com delimitação precisa dos níveis de autoridade e responsabilidade;

IIII – estabelecimento de políticas e práticas de recursos humanos sedimentadas por valores éticos, sistema de méritos e sanções e por mecanismos de incentivo à capacitação e atualização profissional;

IV – definição de políticas como guia para decisões e ações, e de procedimentos para execução de processos organizacionais finalísticos, gerenciais e de apoio, observados os princípios de simplificação e atualização;

V – edição de normas para proteção e utilização racional de recursos, incluindo disposições contra desperdício, perda, mau uso, dano, utilização não autorizada ou apropriação indevida;

VI – adoção de sistemas adequados de informação e comunicação organizacional que facilitem o processo de gestão e de controle interno, e de mecanismos e instrumentos de comunicação informativa que facilitem o controle social e público da instituição;

VII – implementação, ou justificativa à não implementação, de determinações e/ou recomendações resultantes de auditorias e avaliações de controle procedidas por órgãos de controle interno ou externo ou por unidade do sistema de controle interno institucional;

VIII – monitoramento sistemático, pelo gestor máximo do órgão ou entidade, e acompanhamento contínuo pelos demais responsáveis, dos aspectos mínimos de controle interno referidos nos incisos anteriores, documentando as revisões periódicas efetuadas e as deficiências constatadas.

§ 2º O dirigente máximo de cada órgão ou entidade deve, anualmente, com base em avaliação realizada de acordo com diretrizes estabelecidas pelo Comitê a que se refere o art. 59-B, elaborar declaração certificando se o sistema de controle interno institucional está ou não em conformidade com os requisitos estabelecidos. Caso a certificação não seja de conformidade plena, as deficiências significativas deverão ser reportadas, bem como os planos de ação e cronogramas para corrigi-las.

§ 3º A certificação de que trata o parágrafo anterior deverá integrar as contas anuais e será objeto de pronunciamento por parte do órgão de controle interno de Poder quanto à adequação da avaliação efetuada pela Administração para dar suporte a sua certificação da eficácia dos controles internos.

§ 4º As entidades que fizerem uso de auditorias independentes deverão prever que esta é responsável por certificar a avaliação efetuada pela Administração para suportar a certificação da eficácia dos controles internos.

§ 5º Avaliações em separado ou específicas, quando realizadas no exercício, serão reportadas nas contas anuais com indicação das deficiências significativas identificadas, das determinações e/ou recomendações dos órgãos de controle e respectivos planos de ação e cronogramas para implementá-las.

§ 6º Ações e planos de ação são de responsabilidade do gestor, podendo ser adotadas soluções alternativas às eventualmente recomendadas pelo órgão ou unidade de controle, se mais adequadas, convenientes, oportunas e resultarem mais favoráveis.

**Art. 59-D.** A auditoria interna do órgão ou entidade é parte do seu sistema de controle interno e deverá ser implementada levando-se em conta a relação custo-benefício e outros fatores relevantes, com as atribuições previstas em lei e a função de avaliar os controles internos, identificar suas falhas, fazer recomendações para corrigi-las e acompanhar sua implementação, não lhe cabendo a incumbência de estabelecer estratégias para gerenciamento de riscos ou controles internos para mitigá-los, mas avaliar a qualidade desses processos, que são de responsabilidade dos gestores.

§ 1º A auditoria interna deve reportar-se funcionalmente ao Comitê de Auditoria, ao Conselho de Administração ou ao Conselho Fiscal ou, na falta destes, à autoridade máxima do órgão ou entidade, assegurando-lhe efetiva independência, neutralidade, objetividade e imparcialidade.

§ 2º A avaliação do controle interno institucional pela auditoria interna deve ser devidamente documentada e conter informações suficientes para subsidiar a certificação prevista no § 2º do art. 59-C.

**Art. 59-E.** A unidade de controle interno do órgão ou entidade é parte da própria gestão e do sistema de controle interno e deverá ser implementada levando-se em conta a relação custo-benefício e outros fatores relevantes, com a função de assessorar gestores na identificação e avaliação de riscos, na definição de estratégias para gerenciá-los e no estabelecimento de controles internos adequados para mitigá-los, cabendo-lhe, ainda, monitorar o sistema de controle interno por meio de atividades contínuas e autoavaliações pontuais, em separado ou específicas.

Parágrafo único. Nos órgãos ou entidades que não disponham de auditoria interna, as avaliações realizadas pela unidade de controle interno poderão ser utilizadas para subsidiar a certificação prevista no § 2º do art. 59-C, devendo para isto observar os requisitos previstos no parágrafo único do art. 59-D.

**Art. 59-F.** A governança institucional consiste na adoção de práticas, instrumentos e mecanismos consubstanciados nos princípios da boa gestão pública, que assegurem equilíbrio de interesses e redução de hiatos informacionais entre agentes e partes interessadas, tendo por postulado básico a aferição do adequado exercício da delegação pública outorgada à instituição, da boa e regular aplicação dos recursos disponibilizados para o cumprimento dessa delegação, do cumprimento das atribuições e dos objetivos estabelecidos pelo Poder Público, e inclui:

I – transparência, representada pelo processo de contínua demonstração, pelo gestor público, de que sua gestão está alinhada à delegação recebida, não se limitando à obrigação de apenas informar, mas cultivando o desejo de informar;

II – equidade, representada pelo tratamento justo e igualitário de todas as partes interessadas, sendo inaceitáveis atitudes ou políticas discriminatórias, sob qualquer pretexto;

IIII – responsabilização por parte de todos os agentes e responsabilidade integral por todos os atos praticados no exercício das delegações recebidas em todos os níveis da governança institucional;

IV – responsabilidade institucional, representada pela adoção de políticas que assegurem a máxima sustentabilidade da instituição, incorporando considerações de ordem ética, social e ambiental em todos os processos e relacionamentos.

**Art. 59-G.** As entidades públicas sujeitas à regulação específica sobre sistemas de controle interno, gestão de riscos e governança, observarão as disposições emanadas dos respectivos órgãos reguladores e, no que lhes for aplicável, o disposto na presente seção.

**Art. 59-H.** As entidades privadas que recebam transferências do setor público, a qualquer título, para execução de ações de caráter público, inclusive das entidades da administração indireta, estão sujeitas às disposições desta seção, devendo, aquelas de menor porte, atender, no mínimo, ao disposto no § 1º do art. 59-C.

**Art. 59-I.** O não atendimento do disposto nesta seção sujeita o órgão ou a entidade pública do ente à sanção prevista no inciso I do § 3º do art. 23.

Art. 2º Para viabilizar a implementação do disposto nesta Lei Complementar, aplicar-se-á, no que couber, a assistência técnica e cooperação financeira a que se refere o art. 64, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Art. 3º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília,

## JUSTIFICAÇÃO

Os noticiários nacionais estão cheios de expressões como caos na saúde pública, ensino negligenciado, sistema penitenciário falido, insegurança etc. Não por acaso, ao lado de tais notícias, outras nos dão conta de desvios de verbas públicas, fraudes, conluios, superfaturamento, obras paralisadas, atos de gestão secretos, dentre inumeráveis outras ocorrências, a demonstrar que a gestão pública em nosso país padece de vulnerabilidades e deficiências significativas em seus sistemas de gestão de riscos, controles internos e governança.

A administração pública brasileira tem sido alvo de intensos e renovados questionamentos quanto à sua capacidade de alcançar objetivos de políticas públicas, implantar programas e prover serviços públicos com qualidade, eficiência, eficácia, obtendo resultados efetivos.

Os cidadãos clamam por uma gestão pública de melhor desempenho, dotada de práticas gerenciais modernas, focadas no alcance de objetivos, capazes de gerar melhor retorno aos tributos arrecadados e de agregar, efetivamente, mais valor para a sociedade. E mais, que tudo isso seja feito de tal maneira que se possa acompanhar e aferir o que está ocorrendo no interior da coisa pública.

A pergunta que talvez se deseje fazer nesse ponto é: mas o que tudo isso tem a ver com gestão de riscos, controles internos e governança? – A resposta é: tudo!

Os elevados índices de ineficiência nos serviços públicos e de desvios, fraudes e malversação do patrimônio público é um sinal de que a administração pública brasileira, em todos os níveis, está vulnerável a essas ocorrências, e que sua gestão de riscos e seus controles internos são frágeis, inexistentes ou ineficazes para combatê-las. E quando controles internos no setor público são incapazes de atingir seus objetivos, as consequências atingem toda a sociedade, em especial, as camadas mais carentes que dependem exclusivamente dos serviços oferecidos pelo Estado, revelando a pior face da má gestão pública.

Todavia, controle interno não é panaceia que, por si só, evitará que todos esses problemas sejam resolvidos, até mesmo em função de suas limitações inerentes, já que sistemas de controle interno são estabelecidos para governar os acontecimentos dentro da organização, que tenham o potencial de impactar na consecução de seus objetivos, isto é, os riscos. Em outras palavras, controle interno é a fiscalização das atividades feita pela própria entidade, ou seja, pelo seu corpo funcional e pela sua própria administração. Mas, e a fiscalização da administração da entidade é feita por quem?

A resposta a essa pergunta e a convicção de que boas estruturas de gestão de riscos e de controles internos são pré-requisitos para uma organização bem administrada, mas não suficientes para reduzir a incerteza dos membros da sociedade sobre o que acontece no interior da administração pública, nos levou a contemplar no presente projeto a questão da governança.

Para aumentar a confiança da sociedade sobre a forma como são geridos os recursos colocados à disposição das organizações públicas para dar cumprimento às delegações que lhes são outorgadas, é necessário que, juntamente com a gestão de riscos e controles internos, se plante as bases para uma boa governança pública, de modo a permitir a aferição, por todas as partes interessadas, do bom e regular cumprimento das atribuições e dos objetivos estabelecidos pelo Poder Público.

Assim, entendemos conveniente tratar, de forma integrada a governança, a gestão de riscos e o controle interno, objetivando o estabelecimento de um ambiente que respeite não apenas os valores, interesses e expectativas da instituição e dos agentes que a compõem, mas também de todas as partes que nela tenham interesses, tendo o cidadão e a sociedade como os vetores principais desse processo.

Organizações ao redor do mundo, inclusive do setor público em diversos países, vêm se adaptando ao ambiente de mudanças contínuas, vivenciado nos últimos anos, mediante a adoção de **estruturas de governança** e práticas administrativas fortemente calcadas no **gerenciamento de riscos** que possam impedir ou dificultar a realização de suas missões e o alcance de seus objetivos, estabelecendo estruturas ou **sistemas de controle interno** capazes de responder adequadamente aos riscos identificados e, assim, garantir razoável certeza quanto ao alcance de seus objetivos, à consecução de suas missões e, por conseguinte, à continuidade e sustentabilidade de seus negócios.

A Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai), um organismo autônomo, independente e apolítico que congrega 189 entidades fiscalização superior de diversos países e atua com status de consultor especial do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) das Nações Unidas, em documentos publicados nos recentes anos de 2004 e 2007, recomenda a adoção de padrões de controle interno fortemente calcados no gerenciamento de riscos e em modelos de governança corporativa.

Um estudo realizado em conjunto pela KPMG e pelo Governo Federal Canadense, no ano de 1999, abrangendo 228 publicações sobre o tema e entrevistas com dezoito organizações, sendo seis do setor público de países desenvolvidos, como os do Oeste Europeu, a Austrália, a Nova Zelândia e E.U.A., demonstrou que as organizações públicas obtiveram muitos benefícios com a implementação do gerenciamento de riscos, em relação aos seus processos de gestão. O principal deles foi o grande auxílio na realização de objetivos organizacionais. Outros benefícios foram:

a) maior foco nas prioridades do negócio, ou seja, não precisaram redirecionar recursos para a resolução de problemas. Ademais, ações tomadas para prevenir e reduzir perdas, ao invés de explicar o fato depois - configuraram uma efetiva estratégia de risco;
b) mudança cultural de aceitar a discussão dos riscos e a informação sobre potenciais danos, tolerar erros (mas não erros ocultos) e aprender com eles;
c) melhor gestão operacional e financeira, ao garantir que os riscos sejam adequadamente

considerados no processo de tomada de decisão, resultando em uma prestação de serviços mais eficiente e efetiva. Por outro lado, ao anteciparem-se aos problemas, gerentes têm maiores oportunidades para reagir e tomar ações;

d) fortalecimento do processo de planejamento e o auxílio na identificação de oportunidades; e

e) no curto prazo, o aumento da *accountability* da gestão, e no longo prazo, o aumento das capacidades gerenciais, de forma geral.

Pelo exposto é possível concluir que o gerenciamento de risco é um processo necessário, lógico e sistemático, para as organizações identificarem e avaliarem riscos e oportunidades, visando melhorar a tomada de decisões e a avaliação de desempenhos. Tem uma visão para o futuro, isto é, não apenas evita ou minimiza perdas, mas lida positivamente com oportunidades. Constitui, portanto, uma poderosa ferramenta para os gestores do setor público.

Ao acoplar à gestão de riscos, os critérios gerais para um bom sistema de controle interno e as bases para o estabelecimento de uma boa governança nas instituições públicas, este projeto fecha o ciclo integrado de um modelo de governança, riscos e controles, cuja implementação poderá trazer benefícios incomensuráveis para o Estado e a sociedade brasileira.

Assim, por acreditar que a presente iniciativa é conveniente, oportuna e indutora de melhorias na gestão e no controle público, inclusive favorecendo a participação do cidadão e da sociedade civil organizada nesses processos, esperamos contar com o valioso apoio dos nobres pares, em favor de sua aprovação nesta Casa.

Sala das Sessões,

Senador **RENATO CASAGRANDE**

## REFERÊNCIAS

ABNT. Associação Brasileira de Normas Técnicas. Projeto 63.000:01-001 NBR ISO 31000:2009 Gestão de riscos – Princípios e Diretrizes. Brasil, Ago. 2009.

ANTUNES, Jerônimo. **Contribuição ao estudo da avaliação de risco e controles internos na auditoria de demonstrações contábeis no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Contabilidade e Controladoria). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo - USP, São Paulo, 1998.

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos. **Controle interno municipal: uma nova visão**. Brasil, 2006. Disponível em <http://www.consultoriadinamica.com.br/controleinterno.doc>. Acesso em 21 abr. 2009.

AUSTRALIA. ***AS/NZS 4360 Risk Management***. Standards Australia. Sydney, 1999.

_____. ***Guidelines for managing risk in the Australian and New Zealand public sector HB143***. Standards Australia, Sydney, 1999.

BERNARDINELLI, Mario Luiz; BRACALENTE, Fernando; DINOFRE, Marcelo; PEREIRA, Eduardo Martins. ***COSO – The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission***. Disponível em <*www.infosegura.eti.br*>. Acesso em 21 abr. 2009.

BRASIL. BCB - Banco Central do Brasil. Resolução nº 2.554/1998. Disponível em <http://www.cosif.com.br/mostra.asp?arquivo=r2554>. Acesso em 19 abr. 2009.

_____. ____. Resolução nº 3.380/2006. Disponível em <https://www3.bcb.gov.br/normativo/detalharNormativo.do?N=106196825&method=detalharNormativo>. Acesso em 19 abr. 2009.

_____. SFC - Secretaria Federal de Controle Interno. Instrução Normativa nº 01, de 6 de abril de 2001. **Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.** Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Legislacao/Arquivos/InstrucoesNormativas/IN01_06abr2001.pdf>. Acesso em 19 abr. 2009.

_____. TCU - Tribunal de Contas da União. **Roteiro de Aplicação da Metodologia de Análise de Risco para Escolha de Temas de Fiscalização**. Brasília, 2003. Documento não publicado (uso interno do TCU).

_____. ____. **Portaria TCU nº 122/2004**. Aprova a primeira revisão do Roteiro de Auditoria de Conformidade. Brasília, 2004. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarAtoNormativo/ConsultarAtoNormativo.faces> Acesso em 19 abr. 2009.

_____. ____. **Instrução Normativa nº 57/2008.** Estabelece normas de organização e apresentação dos relatórios de gestão e dos processos de contas da administração pública federal. Brasília, 2008. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarAtoNormativo/ConsultarAtoNormativo.faces> Acesso em 19 abr. 2009.

CANADÁ. ***Financial Administration Act (Consolidation of this Act).*** Disponível em < http://www.gov.pe.ca/law/statutes/pdf/f-09.pdf >. Acesso em 21 abr. 2009.

_____. ***Federal Government Spending: a priori and a posteriori Control Mechanism.*** Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament, Feb. 2006. Disponível em <http://www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/prb0550-e.html>. Acesso em 21 abr. 2009.

_____. *OAG. Office of the Auditor General of Canada.* ***The Advancing Audit Practices Project (AAPP).*** Disponível em <http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/meth_gde_e_29350.html>. Acesso em 21 abr. 2009.

CHILE. **Ley 10.336 de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República.** <http://www.contraloria.cl/NewPortal/portal2/ShowProperty/BEA%20Repository/portalCGR/Documentos/Documentos_de_Interes/DOI_01_LEY_N10336>. Acesso em 21 abr. 2009.

_____. **Ley Nº 18956/1990 de Reestructuración del Ministerio de Educación Pública.** Disponível em <http://www.alfabetizacion.fundacionsantillana.org/paginas/leg.asp?id=4>. Acesso em 21 abr. 2009.

COBIT – Control Objectives for Information and Related Technology. ***Cobit 4.1 – Executive Summary Framework.*** United States of America: IT Governance Institute, 2007. Disponível em <http://www.itgi.org>. Acesso em 21 abr. 2009.

COCURULLO, Antonio. **Gestão de Riscos Corporativos: riscos alinhados com algumas ferramentas de gestão: um estudo de caso no setor de celulose e papel.** Dissertação (mestrado). Universidade São Francisco - USF, 3. ed. São Paulo, 2004.

COLÔMBIA. **Constitución Política De Colombia.** Disponível em <http://web.presidencia.gov.co/constitucion/index_06102009.pdf>. Acesso em 21 abr. 2009.

_____. Ley Nº 87 de 1993, *in Sistema de Control Interno para Entidades del Estado – Marco Conceptual – Versión I.* USAID - *The U.S. Agency for International Development*/CASALS. *Agência de los Estados Unidos para El Desarrollo Internacional.* 1. ed. Bogotá, 2004.

COIMBRA, Fábio. **Riscos Operacionais: estrutura para gestão em bancos.** São Paulo: Saint Paul Editora, 2008.

COSO – Committe Of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (Org.). ***Internal Control – Integrated Framework.*** Executive Summary. United States of America: COSO, 1992. Disponível em <www.coso.org/IC-IntegratedFramework-summary.htm>. Acesso em 21 abr. 2009.

_____. **Gerenciamento de Riscos Corporativos – Estrutura Integrada.** Sumário Executivo: Estrutura. PriceWatherhouseCoopers – COSO - Audibra. Nov. 2006

_____. **Gerenciamento de Riscos Corporativos – Estrutura Integrada.** Técnicas de Aplicação. PriceWatherhouseCoopers – COSO - Audibra. Nov. 2006

DAVIS, Marcelo David; BLASCHEK, José Roberto de Souza. **Deficiências dos sistemas de controle interno governamentais atuais em função da evolução da economia.** In: 6º Congresso USP de Controladoria e Contabilidade. São Paulo: Universidade de São Paulo, 27 e 28 jul. 2006.

Disponível em: <http://www.congressoeac.locaweb.com.br/artigos62006/1.pdf>. Acesso em 21 abr. 2009.

DIAMOND, Jack. ***The role of Internal Audit in Government Financial Management: An international perspective***. IMF Working Paper, Washington, WP/02/94, 35p, 2002. Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2002/wp0294.pdf>. Acesso em 24 de jul. 2005.

FEBRABAN – Federação Brasileira dos Bancos; Deloitte Touche Tohmatsu. Metodologia de Auditoria Interna com foco em riscos. São Paulo: IBCB, 2003.

IFAC. *International Federation of Accountants.* ***Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective.*** *International Public Sector Study13.* Aug. 2001. <http://www.ifac.org>. Acesso em 19 de abr. 2009.

IIA. *The Iinstitute of Internal Auditors.* **Práticas para o Exercício Profissional da Auditoria Interna.** Tradução: FREIRE, José Juarez de Paula, *CIA,* São Paulo: Audibra, 2004

INTOSAI. ***Guidelines for Internal Controls Standards for the Public Sector.*** 2004. Disponível em: <http://intosai.connexcc-hosting.net/blueline/upload/1guicspubsece.pdf>. Acesso em 21 abr. 2009.

INTOSAI. ***Guidelines for Internal Controls Standards for the Public Sector. Further Information on Entity Risk Management.*** *PSC Subcommittee on Internal Control Standards.* 2007. Disponível em: < http://psc.rigsrevisionen.dk/composite-218.htm>. Acesso em 21 abr. 2009.

LIOTTO, Ari Marcelo. Gerenciamento de Risco. A aderência da metodologia do TCU à metodologia COSO. Monografia (Pós-graduação em Controle Externo - Área Auditoria Governamental). Instituto Serzedello Corrêa - ISC, Brasília, 2004.

MANZI, Vanessa Alessi. **Compliance no Brasil: consolidação e perspectivas**. São Paulo: Saint Paul Editora, 2008.

McNAMEE, David; SELIM, Georges. ***The next step in risk management.*** The Internal Auditor; Jun; 56, 3; ABI/INFORM Global pg. 35. 1999.

PERU. Ley Nº 28716 ***Ley de Control Interno de las entidades del Estado.*** Disponível em <http://www.inen.sld.pe/portal/documentos/pdf/normas_legales/leyes_y_decretos/Ley_N_28716.pdf>. Acesso em 21 abr. 2009.

_____. ***Resolución Nº 72 Normas Técnicas de Control Interno para El Sector Público.*** Contraloría General de la República. Disponível em < http://www.contraloria.gob.pe/index.htm>. Acesso em 21 abr. 2009.

PETERS, Marcos. **Implantando e gerenciando a lei Sarbanes Oxley: Governança corporativa agregando valor aos negócios**. São Paulo, Atlas, 2007.

PARAGUAY. Contraloría General de la República. **Modelo estándar de control interno para las entidades publicas del Paraguay - MECIP**. Asunción, 2008.

_____. **Ley nº 1.535/1999 de Administración Financiera del Estado.** Disponível em <http://www.leyes.com.py/todas_disposiciones/1999/leyes/ley_1535_99.php>. Acesso em 19 abr.2009.

_____. **Ley nº 276/1994 Orgánica y Funcional de la contraloría General de la República.** Disponível em <http://www.cej.org.py/games/Leyes_por_Materia_juridica/ADMINISTRATIVO/LEY%20276.pdf>. Acesso em 19 abr.2009.

SILVA, W. M. **Composição do Conselho de Administração e suas Implicações para o Desempenho Financeiro**. Prêmio IBGC de Monografias em Governança Corporativa 2003. Disponível em <http://www.ibgc.org.br/ibConteudo.asp?IDArea=332&IDp=10>. Acesso em 19 abr.2009.

SOUTH AFRICA. **The Municipal Finance Management Act No. 56 of 2003 (MFMA).** Disponível em < http://www.agsa.co.za/Portals/1/ACTS/MFMA.pdf>. Acesso em 21 abr. 2009.

UNITED STATES. ***Federal Managers Financial Integrity Act of 1982.*** *September 8, 1982.* Disponível em < http://www.whitehouse.gov/omb/financial_fmfia1982/>. Acesso em 19 abr.2009.

_____. *GAO. U.S. Government Accoutability Office.* **GAO/AIMD-00-21.3.1** ***Standards for Internal Control in the Federal Government.*** Nov. 1999. Disponível em <http://www.gao.gov/special.pubs/ai00021p.pdf>. Acesso em 19 de abr. 2009.

_____. **GAO-01-1008G** ***Internal Control Management and Evaluation Tool.*** Aug. 2001. Disponível em <http://www.gao.gov/new.items/d011008g.pdf>. Acesso em 19 de abr. 2009.

_____. *New York State Governmental Accountability.* ***Audit and Internal Control Act.*** 1987. Disponível em <http://www.whitehouse.gov/omb/rewrite/circulars/a123/a123_rev.html>. Acesso em 19 de abr. 2009.

_____. **OMB Circular A-123** ***Management's Responsability for Internal Control.*** Dec 21, 2004. Disponível em <http://www.whitehouse.gov/omb/rewrite/circulars/a123/a123_rev.html>. Acesso em 19 de abr. 2009.

USAID-*The U.S. Agency for International Development*/CASALS. **Sistema de Control Interno para Entidades del Estado – Marco Conceptual – Versión I.** 1. ed. Bogotá, 2004.

VIEIRA, Cleiton. **O controle interno nas câmaras municipais, segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/clientes/federativo/bf_bancos/e0001565.pdf>. Acesso em 19 abr. 2009.

WALLACE, Wanda A. ***Handbook of Internal Accounting Controls.*** 2. Ed. New Jersey, USA: Prentice-Hall, Inc. Englewood Cliffs, 1991.

Tribunal de Contas da União
Secretaria Adjunta de Planejamento e Procedimentos
Diretoria de Métodos e Procedimentos de Controle

CRITÉRIOS GERAIS DE CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
UM ESTUDO DOS MODELOS E DAS NORMAS DISCIPLINADORAS EM DIVERSOS PAÍSES

# DESPACHO

Considerando que este trabalho foi preliminarmente submetido à consulta e incorpora as sugestões recebidas de especialistas deste Tribunal, conforme proposta à fl.55, encaminhe-se o presente estudo à I. Presidência da Corte, para envio ao Exmo. Senador Renato Casagrande, por intermédio da Assessoria Parlamentar.

Brasília-DF, 10 de agosto de 2009.

**MARCELO LUIZ SOUZA DA EIRA**
Secretário-Geral de Controle Externo, em substituição

# 8

# PARECER Nº , DE 2015

SF/15639.12529-11

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS sobre o Projeto de Lei do Senado nº 375, de 2015, do Senador Fernando Bezerra Coelho, que *institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional e dá outras providências*.

RELATOR: Senador **WALTER PINHEIRO**

## I – RELATÓRIO

É submetido ao exame desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 375, de 2015, do Senador Fernando Bezerra Coelho, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

O projeto é composto por 59 artigos organizados em seis títulos. O Título I trata da PNDR propriamente dita. Seu Capítulo I cuida das disposições gerais. O art. 1º institui a política. O art. 2º fixa seus objetivos. O Capítulo II, que conta com o art. 3º, trata dos princípios da política. O Capítulo III, que trata dos eixos setoriais de intervenção prioritária da política, abrange os arts. 4º e 5º. O Capítulo IV trata da atuação da política e dos critérios para a definição de regiões elegíveis. Abrange os arts. 6º a 16. O Capítulo V (art. 17) trata das estratégias.

O Título II cuida do "Sistema de Governança do Desenvolvimento Regional". O Capítulo I trata das disposições gerais e

SF/15639.12529-11

abrange os arts. 18 a 21. O Capítulo II cuida da dimensão estratégica e abarca os arts. 22 a 35. O Capítulo III disciplina a dimensão tática e abrange os arts. 36 a 38. Todo o título cuida de detalhar os mecanismos institucionais de gerenciamento e governança da PNDR.

O Título III (arts. 39 a 44) trata dos instrumentos de planejamento e orçamento a serem manejados pelo Governo Federal, assim como a celebração de pactos de metas estratégicas entre o Ministério da Integração Nacional e órgãos e entidades federais envolvidos para a implementação da política.

O Título IV (arts. 45 a 53) trata dos mecanismos de financiamento da política. Cuida da reorientação da gestão dos fundos constitucionais e de desenvolvimento existentes à luz das novas diretrizes e estratégias da PNDR, assim como a reformatação dos programas de desenvolvimento regional dos bancos públicos federais e estaduais, existentes ou que venham a ser criados, e cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR). Uma das fontes do novo Fundo será o Imposto sobre Grandes Heranças e Doações (IGHD), objeto da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 96, de 2015, cujo primeiro signatário também é o Senador Fernando Bezerra Coelho.

O Título V versa sobre o "Sistema de Informações do Desenvolvimento Regional" e abrange os arts. 54 a 57. O sistema fica sob a coordenação do Ministério da Integração Nacional, a quem é atribuída nova tarefa de publicar relatórios de avaliação da PNDR a cada ciclo de planejamento governamental. O Título VI, por sua vez, trata das disposições finais, destacando-se a cláusula de vigência.

Na Justificação, o autor destaca o seguinte:

> *... a presente proposta é resultado de cuidadoso estudo sobre o tema do desenvolvimento regional no Brasil conduzido pelo Ministério da Integração Nacional nos anos de 2012-2013. A partir de amplo diagnóstico elaborado de forma participativa, que contou com a contribuição de técnicos e especialistas públicos e privados reunidos em 27 conferências estaduais, conferências macrorregionais e na I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, chegou-se a um documento que contém princípios, diretrizes, estratégias, metas, mecanismos de articulação institucional, instrumentos de fomento e todos os demais componentes*

*relacionados ao ciclo de elaboração, implementação, monitoramento e avaliação da referida política pública*.

SF/15639.12529-11

Despacho de 18 de junho de 2011, da Presidência desta Casa, incumbiu as Comissões de Assuntos Econômicos (CAE), de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) da análise do PLS nº 375, de 2015, cabendo decisão terminativa a esta última.

## II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão, nos termos do art. 99, inciso I, do Regimento Interno, examinar a matéria sob os seus aspectos econômico e financeiro e sobre ela emitir parecer.

A matéria tratada no PLS nº 375, de 2015, está inserida na competência da União para *elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social*, conforme o art. 21, inciso IX, da Constituição Federal. Portanto, a presente proposta encontra amparo formal no nosso ordenamento constitucional.

Especificamente acerca da criação do FNDR, convém notar que o art. 165, § 9º, inciso II, da Lei Maior estipula, entre outras disposições, que lei complementar estabelecerá condições para a instituição e funcionamento de fundos. Essa questão foi equacionada com a recepção pelo novo ordenamento constitucional, como norma complementar, da Lei nº 4.320, de 1964, que *estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal*. Com isso, é plenamente cabível a criação do fundo em questão por lei ordinária.

Em relação ao impacto econômico-financeiro da PNDR, temos que esse impacto dependerá principalmente da constituição do FNDR, cujos fundos advirão de tributo a ser criado (qual seja, o IGHD), de dotações

SF/15639.12529-11

orçamentárias a ser programadas, de doações a ser recebidas e de bens a ser arrecadados. São recursos que requererão deliberação adicional.

O único problema é o disposto no parágrafo único do art. 50, que prevê que o fundo em comento receberá aporte anual de R$ 10 bilhões, corrigidos anualmente pela variação da receita corrente líquida (RCL) da União. Ora, trata-se claramente de despesa obrigatória de caráter continuado, que precisa, conforme o art. 17, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 2000), vir acompanhada da demonstração da origem dos recursos para o seu custeio. Como essa demonstração não consta do projeto em análise, além de ser incompatível com margem líquida de expansão desse tipo despesas, estimada em tão somente R$ 1,67 bilhão pelo Anexo IV da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2015 (Lei nº 13.080, de 2015), consideramos que esse dispositivo não poderá prosperar, o que será objeto da Emenda nº 1 a ser apresentada.

Excluídos os recém citados R$ 10 bilhões, os custos da PNDR limitam-se às estruturas administrativas requeridas pelo novo marco legal. As despesas correspondentes, igualmente obrigatórias de caráter continuado, poderão, porém, ser facilmente absorvidas pela margem líquida indicada anteriormente. Portanto, o impacto econômico-financeiro final é compatível com o conjunto de obrigações da União. Caberá ao Poder Executivo elaborar a proposta orçamentária incorporando as novas despesas e fazendo os ajustes necessários.

Por fim, considero necessário introduzir duas outras modificações na proposição do Senador Fernando Bezerra Coelho, quais sejam:

a) no art. 50, inciso II, suprimir a palavra “complementar”, mantendo apenas a expressão “implantação de infraestrutura”;

b) no art. 53, dar ao parágrafo único a seguinte redação: “O Poder Executivo regulamentará, no prazo de noventa dias, contados a partir da publicação desta Lei, o funcionamento, as competências, as responsabilidades e a composição do Conselho Diretor, bem como a forma de indicação de seus membros”.

São emendas que julgo necessárias para assegurar a higidez da nova norma, ao mesmo tempo em que preservam a competência regulamentadora do Poder Executivo.

SF/15639.12529-11

**III – VOTO**

Em face do exposto, voto pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 375, de 2015, com as seguintes emendas:

## EMENDA Nº 1 – PLEN
(ao PLS nº 375, de 2015)

Suprima-se o parágrafo único do art. 50 do Projeto de Lei do Senado nº 375, de 2015.

## EMENDA Nº 2 – CAE
(ao PLS nº 375, de 2015)

Dê-se ao inciso II do art. 50 do Projeto de Lei do Senado nº 375, de 2015, a seguinte redação:

"**Art. 50** .....

.....

II - implantação de infraestrutura;

....." 

## EMENDA Nº 3 – CAE
(ao PLS nº 375, de 2015)

SF/15639.12529-11

Dê-se ao parágrafo único do art. 53 do Projeto de Lei do Senado nº 375, de 2015, a seguinte redação:

"**Art. 53** .....

.....

*Parágrafo único*. O Poder Executivo regulamentará, no prazo de noventa dias, contados a partir da publicação desta Lei, o funcionamento, as competências, as responsabilidades e a composição do Conselho Diretor, bem como a forma de indicação de seus membros."

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

# PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 375, DE 2015

Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

## TÍTULO I

DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

### CAPÍTULO I

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

**Art. 1°** Esta Lei institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR.

*Parágrafo único*. Esta Lei estabelece normas que orientam, de forma estratégica, convergente e eficiente, as ações e os investimentos públicos voltados ao desenvolvimento integrado do Território Nacional, atendendo ao disposto no inciso III do art. 3º da Constituição Federal.

**Art. 2º** A PNDR tem o propósito de reduzir as desigualdades regionais e fortalecer a coesão social, econômica, política e territorial do Brasil, a partir do alcance dos seguintes objetivos:

I - promover a convergência do nível de desenvolvimento e da qualidade de vida entre e intra as regiões brasileiras e a equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento em regiões que apresentam baixos indicadores socioeconômicos;

II - garantir a competitividade regional e a geração de emprego e renda em regiões que apresentam declínio populacional e elevadas taxas de emigração;

III - promover agregação de valor e diversificação econômica em regiões com forte especialização na produção de *commodities* agrícolas ou minerais;

IV - consolidar uma rede de cidades policêntrica, que contribua para a desconcentração e interiorização do desenvolvimento das regiões e do País, fortalecendo centralidades em diferentes escalas geográficas.

## CAPÍTULO II

DOS PRINCÍPIOS

**Art. 3º** São princípios da PNDR:

I - participação e controle social;

II - transparência;

III - solidariedade regional;

IV - valorização da diversidade territorial, ambiental, social, cultural e econômica;

V - sustentabilidade;

VI - transescalaridade, multidimensionalidade e transversalidade das políticas;

VII - federalismo cooperativo;

VIII - competitividade e equidade no desenvolvimento produtivo.

## CAPÍTULO III

DOS EIXOS

**Art. 4º** A PNDR possui como eixos setoriais de intervenção prioritária:

I - educação e capacitação profissional;

II - ciência, tecnologia e inovação;

III - desenvolvimento produtivo;

IV - infraestrutura;

V - desenvolvimento social e acesso a serviços;

VI - sustentabilidade.

**Art. 5º** A implementação dos instrumentos de planejamento e financiamento da PNDR nos territórios e regiões será orientada pelos eixos setoriais de intervenção prioritária.

## CAPÍTULO IV

DA ATUAÇÃO

**Art. 6º** A PNDR possui abrangência nacional com atuação em múltiplas escalas geográficas.

**Art. 7º** O critério para a definição de regiões elegíveis da PNDR é o nível de desenvolvimento das microrregiões do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, que são classificadas e vinculadas aos objetivos descritos no art. 2º.

**Art. 8º** Em relação ao objetivo constante do inciso I do art. 2º, são elegíveis as microrregiões cujo Rendimento Domiciliar *per Capita* - RDPc médio se encontre abaixo de 75% do RDPc médio do País.

*Parágrafo único*. As prioridades de atuação nessa classificação são definidas pelo indicador de dinamismo econômico, medido pela variação do Produto Interno Bruto - PIB na microrregião considerado em relação à mediana da variação do PIB nacional, sendo:

I - prioridade I: espaços com RDPc abaixo de 50% da média nacional e entre 50% e 75% da média, de baixo dinamismo, sendo a variação do PIB menor que mediana da variação do PIB nacional;

II - prioridade II: espaços com RDPc entre 50% e 75% da média nacional e com alto dinamismo, sendo a variação do PIB maior que a mediana da variação do PIB nacional.

**Art. 9º** Em relação ao objetivo constante do inciso II do art. 2º, são elegíveis as microrregiões que apresentaram crescimento populacional negativo e aquelas que cresceram a taxas inferiores a 50% da média nacional, medidos pela

taxa de crescimento populacional da microrregião em relação à média nacional do último censo demográfico do IBGE.

**Art. 10.** Em relação ao objetivo constante do inciso III do art. 2º, são elegíveis as microrregiões que apresentam elevado percentual de participação de *commodities* agrícolas e minerais em sua produção total ou em suas exportações.

*Parágrafo único*. O Ministro de Estado da Integração Nacional publicará portaria ministerial definindo as microrregiões elegíveis para este objetivo.

**Art. 11.** Em relação ao objetivo constante do inciso IV do art. 2º, será publicada portaria interministerial dos Ministros de Estado da Integração Nacional, das Cidades e do Planejamento Orçamento e Gestão, definindo a Rede de Cidades-Polo prioritária.

§ 1º Estudo técnico será realizado para subsidiar a definição da Rede de Cidades-Polo prioritária, devendo:

I - considerar a caracterização e propostas da pesquisa "Regiões de Influência de Cidades", do IBGE, e do estudo "Dimensão Territorial para o Planejamento", do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e atualizações;

II - incluir consulta a especialistas, formuladores de políticas, agentes públicos e lideranças regionais e locais;

III - tratar a Rede de Cidades-Polo em múltiplas escalas geográficas;

IV - dar tratamento diferenciado às Redes de Cidades do Semiárido Brasileiro, da Amazônia Legal e da Faixa de Fronteira.

§ 2º Será elaborado o Plano de Desenvolvimento da Rede de Cidades com definição de metas concretas de fortalecimento dos polos, especialmente no que se refere à infraestrutura logística, à rede de banda larga e à oferta de serviços básicos, que ampliem sua capacidade em termos de polarização, comando e organização do território.

**Art. 12.** São regiões especiais prioritárias da PNDR o semiárido brasileiro, a faixa de fronteira e a Região Integrada de Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal.

**Art. 13.** As microrregiões enquadradas em um ou mais critérios de elegibilidade descritos nos arts. 8º a 10, as macrorregiões onde mais de 70% de suas microrregiões se enquadrem nos critérios do objetivo constante do inciso I do art. 2º, assim como as regiões especiais prioritárias constituem as regiões elegíveis da PNDR.

**Art. 14.** Regiões Programa poderão ser criadas, a qualquer tempo e em diferentes escalas geográficas, a partir de proposta de qualquer das instâncias de governança do Sistema de Governança de Desenvolvimento Regional.

§ 1º. As Regiões Programa serão criadas por tempo determinado e deverão:

I - ser compostas por regiões elegíveis da política, considerando que regiões não elegíveis poderão ser integradas se forem parte das estratégias definidas;

II - criar, articular ou integrar instância de governança participativa responsável pela elaboração de Planos de Desenvolvimento Regional Sustentável - PDRS, em conformidade com o art. 40;

III - considerar os instrumentos de planejamento descritos no Título III.

§ 2º São consideradas Regiões Programa as regiões Xingu, Entorno da BR 163 e Ilha do Marajó.

§ 3º O entorno de grandes projetos de infraestrutura, de grandes projetos produtivos financiados com recursos de bancos públicos de desenvolvimento e as regiões imediatas de influência dos municípios polo que forem priorizados como novas centralidades da rede policêntrica deverão se constituir necessariamente em Regiões Programa.

**Art. 15.** A tipologia da PNDR será revista e atualizada a cada censo demográfico do IBGE.

**Art. 16.** A classificação das diversas microrregiões a partir dos critérios de elegibilidade não autoriza a implementação de ações padronizadas, devendo-se considerar as especificidades regionais e o envolvimento dos atores locais.

## CAPÍTULO V

DAS ESTRATÉGIAS

**Art. 17.** A implementação da PNDR dar-se-á por meio das seguintes estratégias:

I - estruturação do Sistema de Governança do Desenvolvimento Regional, para assegurar a cooperação federativa, articulação setorial, participação e controle social;

II - inserção da dimensão regional nas políticas e planos do Governo Federal;

III - regionalização dos instrumentos de planejamento e orçamento federal e estaduais;

IV - fortalecimento dos mecanismos de financiamento do desenvolvimento regional, com aprimoramento, integração e expansão dos instrumentos existentes;

V - estruturação de um modelo de planejamento integrado nas dimensões estratégica, tática e operacional, por meio da celebração de pactos de metas, elaboração de planos de desenvolvimento e construção de carteiras de projetos em diferentes escalas geográficas, respeitando o princípio do federalismo cooperativo;

VI - implantação do Sistema de Informações do Desenvolvimento Regional, que assegure o monitoramento e a avaliação da PNDR e da dinâmica regional brasileira;

VII - estímulo ao empreendedorismo e à inclusão produtiva nas regiões elegíveis da PNDR, por meio do fortalecimento de redes de sistemas produtivos e inovativos locais, integrando-os a sistemas regionais, nacionais ou globais.

# TÍTULO II

DO SISTEMA DE GOVERNANÇA DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

## CAPÍTULO I

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

**Art. 18.** Fica criado o Sistema de Governança do Desenvolvimento Regional - SGDR com os seguintes objetivos:

I - implementar, monitorar e avaliar a PNDR;

II - incorporar a dimensão participativa na formulação e qualificação de políticas públicas de desenvolvimento regional;

III - articular a gestão integrada das políticas e planos federais setoriais com impacto regional;

IV - articular com os governos estaduais o planejamento dos recursos voltados ao desenvolvimento regional;

V - incentivar novos arranjos institucionais de governança com a finalidade de desenvolver as regiões.

**Art. 19.** Integram o SGDR, na sua dimensão estratégica:

I - o Conselho Nacional de Desenvolvimento Regional;

II - os conselhos macrorregionais de desenvolvimento regional;

III - os conselhos estaduais de desenvolvimento regional;

IV - as instâncias sub-regionais de desenvolvimento regional.

*Parágrafo único*. Com o objetivo de garantir a gestão democrática do SGDR, a cada três anos será instituída Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional como instância nacional superior de mobilização e participação social, pública, de caráter consultivo, propositivo e deliberativo sobre assuntos referentes à promoção da PNDR.

**Art. 20.** Integram o SGDR, na sua dimensão tática:

I - a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional;

II - o Ministério da Integração Nacional;

III - as superintendências de desenvolvimento regional.

**Art. 21.** Ato conjunto dos Ministros da Integração Nacional e da Casa Civil regulamentará funcionamento do SGDR.

## CAPÍTULO II

DIMENSÃO ESTRATÉGICA

### SEÇÃO I

DO CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

**Art. 22.** O Conselho Nacional de Desenvolvimento Regional é órgão colegiado de natureza permanente, caráter consultivo, propositivo e deliberativo, integrante da estrutura do Ministério da Integração Nacional.

**Art. 23.** Compete ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Regional:

I - elaborar e monitorar os pactos de metas estratégicas globais da PNDR;

II - estabelecer Regiões Programa e validar aquelas que forem propostas pelas demais instâncias do SGDR;

III - validar propostas de criação de conselhos estaduais de desenvolvimento regional;

IV - articular a regionalização de políticas e planos setoriais federais;

V - recomendar a regionalização dos instrumentos de planejamento e orçamento federal e estaduais;

VI - propor metas e mecanismos de acompanhamento do financiamento do desenvolvimento regional;

VII - apreciar proposta de regulamentação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional;

VIII - propor diretrizes para a implementação da PNDR, aplicação dos seus instrumentos e atuação do SGDR;

IX - indicar e encaminhar propostas e questões afetas à PNDR;

X - monitorar e avaliar a PNDR, bem como determinar providências necessárias ao cumprimento de suas metas globais.

**Art. 24.** O Conselho Nacional de Desenvolvimento Regional será composto por representantes de Ministérios e Órgãos Federais, dos conselhos macrorregionais de desenvolvimento regional, dos conselhos estaduais de desenvolvimento regional, das instâncias sub-regionais de desenvolvimento regional e da sociedade civil.

*Parágrafo único*. Poderão participar das reuniões do Conselho especialistas e representantes de órgãos e entidades públicas ou privadas que exerçam atividades relacionadas ao tema.

**Art. 25.** A Presidência do Conselho Nacional será exercida pelo Ministro de Estado da Integração Nacional.

**Art. 26.** A Secretaria Executiva do Conselho Nacional será exercida pelo Ministério da Integração Nacional, por intermédio da Secretaria de Desenvolvimento Regional.

**Art. 27.** O Conselho Nacional apreciará, deliberará e encaminhará posição relativa à proposta de recriação da Superintendência de Desenvolvimento da Região Sul - SUDESUL, instituição articuladora de projetos estruturantes e integradores de infraestrutura e logística para o desenvolvimento da região Sul e conexão com as demais regiões do País e com o MERCOSUL.

## SEÇÃO II

DOS CONSELHOS MACRORREGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

**Art. 28.** Os conselhos macrorregionais de desenvolvimento regional são órgãos colegiados de natureza permanente, caráter consultivo e propositivo.

**Art. 29.** Compete aos conselhos macrorregionais de desenvolvimento regional:

I - elaborar e monitorar os pactos de metas macrorregionais da PNDR;

II - construir carteiras de projetos macrorregionais;

III - propor Regiões Programa e encaminhar ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Regional;

IV - articular políticas estaduais em nível macrorregional e sua interface com políticas federais com impacto regional;

V - definir diretrizes específicas para elaboração de planos de desenvolvimento regional;

VI - deliberar sobre as questões que lhes tenham sido encaminhadas pelos conselhos estaduais de desenvolvimento regional e instâncias sub-regionais;

VII - indicar, analisar e encaminhar ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Regional propostas afetas à PNDR;

VIII - monitorar e avaliar a execução da PNDR nas suas áreas de atuação;

IX - recomendar ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Regional providências necessárias ao cumprimento das metas macrorregionais da PNDR.

**Art. 30.** Os conselhos macrorregionais de desenvolvimento regional serão compostos por representantes das superintendências de desenvolvimento, dos conselhos estaduais, das instâncias sub-regionais de desenvolvimento regional que extrapolem a escala estadual e da sociedade civil.

*Parágrafo único*. Poderão participar das reuniões dos conselhos especialistas e representantes de órgãos e entidades públicas ou privadas que exerçam atividades relacionadas ao tema.

**Art. 31.** A presidência dos conselhos macrorregionais será exercida pelas superintendências de desenvolvimento regional ou, em caso de inexistência, por instituição de desenvolvimento regional da respectiva macrorregião.

*Parágrafo único*. Caberá à Presidência do Conselho Macrorregional buscar interface com as diretrizes estabelecidas pelos Conselhos Deliberativos de Desenvolvimento Regional - CONDEL.

## SEÇÃO III

DOS CONSELHOS ESTADUAIS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

**Art. 32.** Os conselhos estaduais de desenvolvimento regional são órgãos colegiados de natureza permanente, caráter consultivo e propositivo, podendo ser criados por interesse dos governos dos estados.

§ 1º Os governos estaduais constituirão ou elegerão instância governamental para sediar, secretariar e presidir os conselhos estaduais.

§ 2º Os conselhos estaduais terão em suas composições representantes dos governos dos estados, dos municípios, das instâncias sub-regionais de desenvolvimento regional e da sociedade civil.

§ 3º Poderão participar das reuniões dos conselhos, especialistas e representantes de órgãos e entidades públicas ou privadas que exerçam atividades relacionadas ao tema.

**Art. 33.** Para integrar o SGDR, os conselhos estaduais de desenvolvimento regional deverão ser validados pelo conselho da instância colegiada da escala geográfica da qual fazem parte e ter competência para:

I - elaborar e monitorar os pactos de metas da PNDR, no âmbito dos estados;

II - construir carteiras de projetos estaduais;

III - propor Regiões Programa e encaminhar ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Regional;

IV - articular as políticas estaduais com impacto regional buscando convergência com as políticas federais;

V - definir diretrizes específicas para elaboração de planos estaduais de desenvolvimento regional;

VI - deliberar sobre as questões que lhes tenham sido encaminhadas pelas instâncias sub-regionais de desenvolvimento regional;

VII - indicar, analisar e encaminhar ao Conselho Macrorregional de Desenvolvimento Regional propostas afetas à PNDR;

VIII - monitorar e avaliar a execução da PNDR na respectiva unidade da Federação;

IX - recomendar as providências necessárias ao cumprimento de suas metas estaduais.

## SEÇÃO IV

DAS INSTÂNCIAS SUB-REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

**Art. 34.** As instâncias sub-regionais de desenvolvimento regional são definidas como organizações públicas ou da sociedade civil que atuem territorialmente, em escala geográfica que extrapole o âmbito municipal, como: fóruns mesorregionais, colegiados territoriais, núcleos de fronteira, comitês de bacias, consórcios públicos, agências de desenvolvimento, dentre outras existentes ou que vierem a se constituir.

**Art. 35.** Para integrar o SGDR, as instâncias sub-regionais de desenvolvimento regional deverão ser validadas pelo conselho da instância colegiada da escala geográfica da qual fazem parte e ter competência para:

I - elaborar Planos de Desenvolvimento Regional Sustentável - PDRS em Regiões Programa, no âmbito de sua área atuação, alinhadas com as Diretrizes da PNDR e dos Planos de Desenvolvimento Regional estaduais ou macrorregionais, quando existentes;

II - propor pactos de metas sub-regional da PNDR;

III - eleger representantes para compor os conselhos estaduais, macrorregionais e nacional de desenvolvimento regional.

## CAPÍTULO III

DIMENSÃO TÁTICA

**Art. 36.** A Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional assegurará a convergência de suas ações aos objetivos da PNDR e à regionalização de suas políticas, planos e instrumentos de planejamento e orçamento, sem prejuízo das suas atuais atribuições.

**Art. 37.** Na dimensão tática do SGDR, compete ao Ministério da Integração Nacional, sem prejuízo de suas atuais atribuições:

I - adotar as providências necessárias, bem como articular meios para a formalização, instalação e funcionamento do SGDR;

II - conduzir a articulação com órgãos e entidades federais e propor a elaboração de estudos específicos que subsidiem a elaboração e monitoramento dos pactos de metas globais;

III - celebrar e executar pactos de metas estratégicas globais com órgãos e entidades federais, com temáticas integrantes dos eixos do desenvolvimento regional sustentável;

IV - estruturar programas e ações articuladas com os demais órgãos federais, em consonância com os objetivos específicos da PNDR;

V - estimular a implantação de arranjos institucionais de governança nas regiões elegíveis da PNDR;

VI - elaborar e articular meios para a implementação de planos de desenvolvimento regional sustentável em diferentes escalas geográficas;

VII - sistematizar e executar carteira de projetos, de acordo com os instrumentos de planejamento, dentro de sua área de atuação;

VIII - garantir a sistematização de informações e estruturação de um sistema de informações gerenciais destinado ao monitoramento e avaliação dos pactos de metas celebrados;

IX - articular meios para fortalecer a atuação regional das Superintendências de Desenvolvimento Regional do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS e Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba - CODEVASF.

*Parágrafo único*. No planejamento e execução das atividades inerentes à implementação da PNDR, o Ministério da Integração Nacional reconhecerá e envolverá as entidades regionais vinculadas, dentro de sua área de atuação geográfica e sem prejuízo de suas competências.

**Art. 38.** Na implementação da PNDR, compete às superintendências de desenvolvimento, no que se refere a sua área de atuação:

I - elaborar os planos macrorregionais;

II - supervisionar, em conjunto com o Ministério da Integração Nacional, a implementação dos pactos de metas;

III - propor programas e ações articuladas com os demais órgãos federais, em consonância com os objetivos específicos da PNDR;

IV - acompanhar a implementação dos planos macrorregionais;

V - estimular, em conjunto com o Ministério da Integração Nacional, a implantação de arranjos institucionais de governança;

VI - atuar como órgão de coordenação e supervisão das ações federais, no âmbito dos planos macrorregionais;

VII - promover a articulação, em conjunto com o Ministério da Integração Nacional, dos estados e municípios, nas suas áreas de atuação, nas ações voltadas para o desenvolvimento regional;

VIII - representar o Governo Federal nos conselhos estaduais de desenvolvimento regional, contribuindo naquilo que for demandado;

IX - participar, quando convidadas, dos conselhos estaduais e das instâncias sub-regionais de desenvolvimento regional; e

X - propor, baseada em estudos, a criação de Regiões Programa nas suas áreas de atuação, desde que observados os critérios estabelecidos na PNDR.

§ 1º Sem prejuízo da atuação do Ministério da Integração Nacional e demais órgãos do Governo Federal, compete às superintendências promover a articulação nas regiões especiais prioritárias.

§ 2º Os incisos I a X do *caput* não eximem as superintendências de suas competências determinadas nas Leis Complementares, n° 124, de 3 de janeiro de 2007, n° 125, de 3 de janeiro de 2007, e n° 129, de 8 de janeiro de 2009.

## TÍTULO III

DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

**Art. 39.** Para cada um dos eixos mencionados no art. 4º serão firmados pactos de metas estratégicas globais entre o Ministério da Integração Nacional e os órgãos e entidades federais envolvidos com vistas a ajustar e complementar as diretrizes de cada um dos eixos constantes do Anexo desta Lei.

**Art. 40.** Os PDRS serão orientados pelas metas estratégicas globais e se constituirão como instrumentos de planejamento em torno de uma macrorregião, de um estado, de uma Região Programa ou de uma região especial prioritária.

**Art. 41.** Considerando as metas globais e PDRS, os conselhos macrorregionais e estaduais proporão pactos de metas específicas a serem encaminhadas ao Conselho Nacional para aprovação.

**Art. 42.** Os conselhos macrorregionais, estaduais e as instâncias sub-regionais construirão carteiras de projetos viabilizando o cumprimento das metas pactuadas, com prazos determinados, responsabilidades e recursos destinados por cada um dos atores envolvidos.

**Art. 43.** O monitoramento e avaliação dos pactos caberão aos conselhos das escalas correspondentes e serão apoiados por um sistema de informações gerenciais.

**Art. 44.** A regionalização dos instrumentos de planejamento e orçamento federais e estaduais considerará as regiões especiais prioritárias da PNDR e Regiões Programa validadas pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Regional.

## TÍTULO IV

DOS MECANISMOS DE FINANCIAMENTO

**Art. 45.** A execução dos planos, programas e ações da PNDR voltados para a redução das desigualdades regionais e ampliação das oportunidades de desenvolvimento serão financiados por meio dos seguintes instrumentos:

I - Orçamento Geral da União;

II - Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte - FNO, do Nordeste - FNE e do Centro-Oeste - FCO;

III - Fundos de Desenvolvimento do Nordeste - FDNE, da Amazônia – FDA e do Centro-Oeste - FDCO;

IV - fundos constituídos pelos governos estaduais com a finalidade de reduzir as desigualdades regionais;

V - programas de desenvolvimento regional dos bancos públicos federais e estaduais, existentes ou que venham a ser criados;

VI - incentivos e benefícios fiscais;

VII - Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional - FNDR.

**Art. 46.** O Ministro de Estado da Integração Nacional, ao estabelecer as diretrizes e orientações gerais para aplicação anual dos recursos dos fundos constitucionais de financiamento e dos fundos de desenvolvimento, deverá observar os objetivos específicos da PNDR, definidos no art. 2º desta Lei.

**Art. 47.** Os bancos comerciais públicos e os bancos múltiplos públicos com carteira comercial, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES e a Caixa Econômica Federal deverão, na concessão do crédito aos setores produtivos, estabelecer condições de financiamento diferenciadas ou favorecidas em função dos objetivos da PNDR.

**Art. 48.** Os Ministros de Estado da Integração Nacional e da Fazenda publicarão portaria definindo e aprimorando os critérios de seleção territorial e setorial na concessão de financiamentos e incentivos fiscais, e de complementaridade entre os fundos constitucionais de financiamento, fundos de desenvolvimento regional e as demais fontes financiamento dos bancos oficiais.

**Art. 49.** Fica criado o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional - FNDR, com o objetivo de contribuir para a redução das desigualdades regionais no País.

**Art. 50.** O FNDR, de natureza orçamentária, vinculado ao Ministério da Integração Nacional, terá atuação nacional e como finalidade custear, no todo ou em parte:

I - elaboração de planos e projetos básicos e executivos;

II - implantação de infraestrutura complementar;

III - implementação de sistemas produtivos e inovativos locais e regionais; e

IV - realização de capacitação e organização de agentes ou organizações locais e regionais de promoção do desenvolvimento.

*Parágrafo único.* O FNDR deverá receber o aporte anual de R$ 10.000.000,00 (dez bilhões de reais), corrigido anualmente pela variação da receita corrente líquida (RCL) da União.

**Art. 51.** São beneficiários do FNDR os estados, consórcios públicos e instituições de ensino superior, dentre outros porventura estabelecidos no regulamento do Fundo.

**Art. 52.** Constituem fontes de recursos do FNDR:

I - o produto da arrecadação do Imposto sobre Grandes Heranças e Doações (IGHD), quando vier a ser instituído;

II - dotação consignada na lei orçamentária ou em créditos adicionais não reembolsáveis, cujo saldo positivo do fundo apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a seu próprio crédito;

III - doações;

IV - arrecadação de bens, disposto em lei, por meio de eventos sociais, sem fins lucrativos;

V - outros que vierem a ser destinados;

§ 1º Os recursos do FNDR serão transferidos diretamente aos fundos constituídos pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos consórcios municipais cujos objetos permitam a execução das ações a que se refere o art. 50.

§ 2º São obrigatórias as transferências a que se refere o § 1º, observados os critérios e os procedimentos previstos em regulamento.

**Art. 53.** O FNDR será gerido por um Conselho Diretor, que deverá estabelecer os critérios para priorização e aprovação dos planos de trabalho, acompanhamento, fiscalização e aprovação da prestação de contas.

*Parágrafo único*. O Ministro de Estado da Integração Nacional regulamentará, no prazo de noventa dias da publicação desta Lei, o funcionamento, as competências, as responsabilidades e a composição do Conselho Diretor e a forma de indicação dos seus membros.

## TÍTULO V

DO SISTEMA DE INFORMAÇÕES DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

**Art. 54.** Fica criado o Sistema de Informações do Desenvolvimento Regional – SIDR, sob a coordenação do Ministério da Integração Nacional, com o objetivo de monitoramento e avaliação dos planos, programas e ações da PNDR, bem como da dinâmica regional brasileira.

§ 1º O SIDR permitirá intercâmbio de informações com os demais órgãos, entidades da administração indireta, organizações da sociedade civil, bem como estados e municípios.

§ 2º O SIDR poderá comportar bases de informação que viabilizem a integração de políticas do Brasil e dos países da América Latina, voltadas para o estudo da dinâmica regional e cooperação internacional, ouvidos os Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Defesa e das Relações Exteriores.

**Art. 55.** O Ministério da Integração Nacional publicará relatório de avaliação da PNDR a cada ciclo de planejamento governamental, incluindo parâmetros de mensuração das desigualdades, da distribuição da ação pública e privada, e fornecendo novos parâmetros que permitam o estabelecimento de metas regionalizadas de redução de desigualdades.

*Parágrafo único*. Os parâmetros referidos no *caput* serão utilizados na formulação dos planos, programas e ações da PNDR, e disponibilizados ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

**Art. 56.** O Ministério da Integração Nacional desenvolverá e implementará mecanismos de acompanhamento dos instrumentos de financiamento do desenvolvimento regional.

**Art. 57.** No âmbito do SIDR fica criado o Painel de Indicadores, instrumento destinado a captar o caráter multidimensional do desenvolvimento regional visando orientar a definição de prioridades para os eixos setoriais de atuação prioritária da PNDR e operar como instrumento para o monitoramento da efetividade da PNDR.

§ 1º Os indicadores do painel organizam-se em torno de três dimensões estratégicas da política: competividade, coesão e qualidade ambiental.

§ 2º O Ministério da Integração Nacional desenvolverá indicadores sintéticos para cada uma das dimensões estratégicas da PNDR e um indicador sintético geral de desenvolvimento regional.

## TÍTULO VI

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

**Art. 58.** Na execução da política regional brasileira será aplicado o previsto nesta Lei.

**Art. 59.** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

## ANEXO

## EIXOS DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL

**Eixo 1 - Educação e Capacitação Profissional**

**Diretrizes:**

1. Pactuar metas decenais para a redução das desigualdades inter e intra regionais em termos de qualidade do ensino, distorção idade/série e evasão escolar na educação básica, bem com os investimentos e esforços necessários para o cumprimento das metas fixadas.
2. Pactuar, igualmente, metas decenais específicas para a ampliação da oferta e dos indicadores de permanência no ensino médio nas regiões elegíveis da PNDR.
3. Priorizar as regiões elegíveis da PNDR nos planos de expansão da rede federal de Ensino Profissional e Tecnológico - EPT e de ensino superior, garantindo a interiorização e fortalecimento do acesso e permanência docente e discente a esses níveis de ensino;

4. Fortalecer o componente de extensão técnica e tecnológica e orientar a oferta de cursos das unidades de EPT em sintonia com o sistema produtivo e, em particular, com a consolidação e o fortalecimento dos arranjos produtivos locais e redes de micro e pequenas empresas, definidos nas agendas estratégias de desenvolvimento nas várias escalas espaciais.
5. Orientar a rede pública de ensino médio, profissionalizante e universitário a incorporar os interesses e necessidades das populações do campo, indígenas, quilombolas, afrodescendentes, presidiários, mulheres de baixa renda e das pessoas portadoras de necessidades especiais.
6. Ampliar o número de vagas nas engenharias e cursos de formação tecnológica nas regiões elegíveis da PNDR.
7. Ampliar e fortalecer os programas de pós-graduação nas regiões elegíveis da PNDR, tendo como referência as metas definidas para ampliação da formação de mestres e doutores, com foco em áreas tecnológicas, sustentabilidade ambiental e desenvolvimento regional;
8. Despertar o sistema público de ensino e pesquisa para o universo de biodiversidade local e as boas práticas de sustentabilidade ambiental nas regiões elegíveis da PNDR.

**Eixo 2 - Ciência, Tecnologia e Inovação**

**Diretrizes:**

1. Fortalecer os sistemas regionais, estaduais e locais de inovação, considerando as vocações e potencialidades locais, a inclusão social e o desenvolvimento sustentável e ambiental.
2. Construir agendas estratégicas regionais e estaduais de ciência, tecnologia e inovação alinhadas com a Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação - ENCTI e a PNDR, por meio da articulação com as instituições de ciência, tecnologia e inovação, empresas e cooperativas, fomentando o empreendedorismo, a pesquisa e a inovação, bem como desenvolvendo e ampliando os Arranjos Produtivos Locais - APLs e incubadoras, priorizando programas e projetos estruturadores, com mão de obra qualificada, capacitação de docentes e qualificação demandada pelo mercado, aliado ao estabelecimento de pactos de metas entre Ministério da Integração Nacional, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e estados.
3. Fortalecer e criar novas estruturas de inovação - parques tecnológicos, centros de excelência em pesquisa, incubadoras, aceleradoras, núcleos, polos e

centros de inovação tecnológica - no interior, estimulando a economia do conhecimento e economia criativa como forma de agregar valor a produtos, processos e serviços.

4. Criar mecanismos efetivos de estímulo à inovação, integrando instrumentos das superintendências, fundos e dos bancos de desenvolvimento regional.
5. Promover a atração e promoção de empresas inovadoras para o desenvolvimento regional.
6. Ampliar e fortalecer os programas de pós-graduação nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e demais Regiões Programa da PNDR, tendo como referência metas definidas para a ampliação da formação e fixação de mestres e doutores nestas regiões, com foco em áreas tecnológicas e vocações regionais.
7. Ampliar e fortalecer o processo de interiorização dos institutos e universidades federais, priorizando não só as regiões deficitárias em ensino técnico e superior, como também as áreas do conhecimento de maior capacidade tecnológica, a fim de desenvolver o potencial produtivo, a criação e a atração de empresas e a retenção de capital humano qualificado.
8. Estruturar redes regionais de inovação, articulando universidades, instituições de pesquisa e empresas, em torno de temáticas estratégicas para o desenvolvimento sustentável das regiões elegíveis da PNDR.
9. Estruturar e/ou fortalecer redes estaduais de extensão tecnológica como foco em micro, pequenas e médias empresas, fortalecendo as redes de extensão existentes, quer no âmbito federal, como o Sistema Brasileiro de Tecnologia - SIBRATEC, quer no âmbito estadual por meio das fundações de amparo à pesquisa.
10. Fomentar o desenvolvimento e a difusão de tecnologias de produção e gestão com foco na agricultura familiar.
11. Utilizar compras públicas e programas federais para estimular a pesquisa, o desenvolvimento e a difusão de tecnologias sociais e de promoção da economia verde nas regiões elegíveis da PNDR.

**Eixo 3 – Infraestrutura**

**Diretrizes:**

1. Inserir e priorizar no Plano Nacional de logística Integrada - PNLI os projetos demandados pela estruturação da Rede Policêntrica de Cidades e pelas diretrizes de integração produtiva definidas nesta PNDR.
2. Priorizar, no Plano Nacional de Banda Larga - PNBL, as ações de desenvolvimento da infraestrutura e ampliação da oferta dos serviços a preços mais baixos, nas regiões elegíveis da PNDR.
3. Construir carteiras de projetos de infraestrutura regionalmente estratégicos nas Regiões Programa na PNDR alinhados com as agendas de desenvolvimento territorial.
4. Criar no Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, assim como no FNDR, linhas de apoio voltadas para a elaboração de projetos de infraestrutura que venham a integrar as carteiras de projetos priorizados.
5. Promover a diversificação dos modais de transporte, priorizando o ferroviário e hidroviário e, onde couber, a intermodalidade, com vistas a reduzir os custos de logística para os mercados interno e externo.

**Eixo 4 - Desenvolvimento Produtivo**

**Diretrizes:**

1. Avançar na regionalização do Plano Brasil Maior.
2. Explorar a diversidade como ativo para o desenvolvimento territorial e regional.
3. Combinar os princípios de equidade e competitividade nas estratégias de desenvolvimento produtivo.
4. Promover o desenvolvimento produtivo a partir da identificação e exploração das oportunidades e potencialidades locais e regionais.
5. Buscar não somente as oportunidades já reveladas, mas também oportunidades e potencialidades implícitas e não reveladas que possam contribuir para mudar o futuro das regiões.
6. Apostar principalmente nas atividades e tecnologias inovadoras e portadoras de futuro.
7. Estimular a “economia verde”, aproveitando amplamente suas possibilidades como mobilizadora e catalizadora de processos de desenvolvimento local e regional.

8. Estruturar redes de arranjos produtivos locais para o fortalecimento e o adensamento de cadeias produtivas regionais selecionadas.
9. Promover o adensamento e o enraizamento de empreendimentos industriais e agroindustriais, articulando-os às economias de base local.
10. Implantar projetos de identificação, adensamento e incremento competitivo de APLs no entorno dos grandes projetos de infraestrutura.
11. Implantar programas de fortalecimento e desenvolvimento de fornecedores locais e regionais.
12. Estabelecer políticas de incorporação das regiões menos favorecidas, de baixo dinamismo e/ou estagnadas (urbanas e rurais), por meio de programas que incentivem, capacitem e promovam atividades de desenvolvimento regional e local, a partir do aporte de recursos para melhorar as condições de inclusão produtiva e competitividade, infraestrutura econômica (como transporte, energia, irrigação e comunicação) e social e valorização do capital humano, com investimentos em educação, saúde e saneamento.
13. Estabelecer mecanismos para fortalecer as pequenas e microempresas, microempreendedores individuais, cooperativas, associações, pequenos produtores rurais e a agricultura familiar, por meio do fomento, da inclusão produtiva e do acesso ao conhecimento e à assistência técnica.
14. Definir estruturas e critérios especiais para análise, concessão e prestação de contas de financiamentos destinados às micro e pequenas empresas, microempreendedores individuais, cooperativas, associações, produtores rurais e agricultores familiares, bem como apoio a projetos de cadeias produtivas e arranjos produtivos locais, isentando-os de taxas municipais, estaduais e federais no primeiro ano de funcionamento, retirando os impostos inclusos na energia elétrica, criando ações de mitigação de risco de crédito, estabelecendo diferenciais nas condições de crédito, beneficiando empreendimentos inovadores comprometidos com práticas sustentáveis e ou de exploração do potencial da biodiversidade das regiões, disponibilizando fundos específicos para o fomento ao empreendedor individual e às micro, pequenas e médias empresas.
15. Aprimorar os critérios de concessão, gestão e controle social dos financiamentos e incentivos fiscais da PNDR, integrando fundos e outros mecanismos, ampliando sua seletividade espacial e setorial, bem como as exigências de contrapartidas dos beneficiados em função da finalidade, relevância, inovação, formação de recursos humanos, valorização da

biodiversidade das regiões e investimentos em infraestrutura, garantindo a sustentabilidade da ação.

**Eixo 5 - Acesso a Serviços**

**Diretrizes:**

1. Estabelecer Regiões Programa para a implementação de políticas de universalização de serviços públicos básicos baseada no critério de déficit de desenvolvimento.
2. Definir pactos de metas entre o governo e a sociedade na universalização de serviços públicos básicos.
3. Garantir a oferta e qualidade de bens e serviços para as áreas urbanas e rurais.
4. Elaborar e executar projetos prioritários estratégicos de desenvolvimento e integração regional voltados à infraestrutura ao saneamento básico.
5. Universalizar o acesso à infraestrutura de serviços públicos (saúde, educação, segurança, saneamento ambiental e moradia de qualidade) visando favorecer o investimento produtivo, proporcionar o acesso à rede de esgoto sanitário, à coleta seletiva do lixo e à água com qualidade para consumo humano e produção animal e vegetal.
6. Considerar a rede estratégica de cidades como referência para a previsão e oferta de serviços públicos com graus variados de complexidade, de acordo com a função dos polos, subpolos e novas centralidades a serem fortalecidos na rede.

**Eixo 6 - Sustentabilidade**

**Diretrizes:**

1. Valorizar e defender a biodiversidade dos territórios e regiões.
2. Promover políticas específicas para regiões suscetíveis à desertificação e aquelas mais vulneráveis às mudanças climáticas.
3. Adotar parâmetros de sustentabilidade como critérios condicionantes para o apoio financeiro a projetos e iniciativas voltados para o desenvolvimento regional.
4. Considerar referência para a definição de estratégias, projetos e ações nas regiões objeto da PNDR o zoneamento ecológico econômico, nos estados onde os mesmos já estão instituídos.

5. Apostar no aperfeiçoamento e na adoção de novas formas de produção com foco na economia verde e em energias renováveis.
6. Fortalecer estratégia de promoção da sustentabilidade nos municípios brasileiros, de forma convergente com a rede estratégica de cidades e promoção do fortalecimento de novas centralidades.

## JUSTIFICAÇÃO

A presente proposta de Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) é resultado de cuidadoso estudo sobre o tema do desenvolvimento regional no Brasil conduzido pelo Ministério da Integração Nacional nos anos de 2012-2013. A partir de amplo diagnóstico elaborado de forma participativa, que contou com a contribuição de técnicos e especialistas públicos e privados reunidos em 27 conferências estaduais, conferências macrorregionais e na I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, chegou-se a um documento que contém princípios, diretrizes, estratégias, metas, mecanismos de articulação institucional, instrumentos de fomento e todos os demais componentes relacionados ao ciclo de elaboração, implementação, monitoramento e avaliação da referida política pública. O projeto que ora apresento pretende incorporar a PNDR em nosso ordenamento legal.

Observe-se que a PNDR I foi apresentado por meio de Decreto do Poder Executivo, no ano de 2003. Ficou claro, no entanto, que, apesar de alguns êxitos, a PNDR I não logrou ainda alcançar um *status* de política de Estado, nem de construir o consenso político e federativo necessário que a questão regional no Brasil exige. Por este motivo, ousamos trazer essa discussão para o Senado Federal, na forma de um projeto de lei, a fim de que as discussões havidas no seio da sociedade possam ser avaliadas e deliberadas pelo Poder Legislativo, conferindo-lhe legitimidade e elevando a PNDR a verdadeira política de Estado.

Além disso, é no âmbito do Senado Federal que vem se desenvolvendo a discussão em torno da unificação das alíquotas do ICMS. Parece-nos de todo conveniente que as eventuais perdas dela decorrentes sejam discutidas à luz da PNDR.

Ele é composto de 59 artigos organizados em seis títulos. O Título I trata da PNDR propriamente dita. Seu Capítulo I cuida das disposições gerais. O

art. 1º institui a política. O art. 2º fixa seus objetivos. O Capítulo II, que conta com o art. 3º, trata dos princípios da política. O Capítulo III, que trata dos eixos setoriais de intervenção prioritária da política, abrange os arts. 4º e 5º. O Capítulo IV trata da atuação da política e trata dos critérios para a definição de regiões elegíveis. Abrange os arts. 6º a 16. O Capítulo V (art. 17) trata das estratégias.

O Título II cuida do "Sistema de Governança do Desenvolvimento Regional". O Capítulo I trata das disposições gerais e abrange os arts. 18 a 21. O Capítulo II cuida da dimensão estratégica e abarca os arts. 22 a 35. O Capítulo III disciplina a dimensão tática e abrange os arts. 36 a 38. Todo o título cuida de detalhar os mecanismos institucionais de gerenciamento e governança da PNDR.

O Título III (arts. 39 a 44) trata dos instrumentos de planejamento e orçamento a serem manejados pelo Governo Federal, assim como a celebração de pactos de metas estratégicas entre o Ministério da Integração Nacional e órgãos e entidades federais envolvidos para a implementação da política.

O Título IV (arts. 45 a 53) trata dos mecanismos de financiamento da política. Cuida da reorientação da gestão dos fundos constitucionais e de desenvolvimento existentes à luz das novas diretrizes e estratégias da PNDR, assim como a reformatação dos programas de desenvolvimento regional dos bancos públicos federais e estaduais, existentes ou que venham a ser criados e cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR).

Ressalte-se uma importante inovação contida no art. 52, inciso I, que prevê que o Imposto sobre Grandes Heranças e Doações (IGHD) constituirá uma das fontes do FNDR. O novo tributo, com fato gerador idêntico ao do Imposto Transmissão *Causa Mortis* e Doação – ITCMD, mas recolhido pelo Governo Federal e com alíquotas fortemente progressivas, é objeto da Proposta de Emenda à Constituição que também apresentarei. Como se trata de tributo a ser introduzido na própria Carta Magna, constitucionalmente vinculado ao FNDR, não incidiremos nas vedações contidas nos arts. 154, inciso I, e 167, inciso IV, quais sejam: (i) a criação de imposto, por lei complementar, com fato gerador já discriminado na Lei Maior; e (ii) a vinculação de receita de imposto a fundos.

O Título V versa sobre o "Sistema de Informações do Desenvolvimento Regional" e abrange os arts. 54 a 57. O sistema fica sob a coordenação do Ministério da Integração Nacional, a quem é atribuída nova tarefa de publicar relatórios de avaliação da PNDR a cada ciclo de planejamento

governamental. O Título VI, por sua vez, trata das disposições finais, destacando-se a cláusula de vigência.

No momento em que esta Casa precisa responder, de maneira urgente, os justos reclames dos governos estaduais e municipais por políticas de desenvolvimento regional mais ativas e consequentes, como expresso na recente Carta pelo Fortalecimento da Federação – inclusive um dos motivos para a constituição da Comissão Especial de Assuntos Federativos –, apresento a presente proposição confiando no apoio dos nobres Pares para sua célere aprovação.

Sala da Comissão,

Senador **FERNANDO BEZERRA COELHO**

# Presidência da República
## Casa Civil
### Subchefia para Assuntos Jurídicos

**CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**

Emendas Constitucionais Emendas Constitucionais de Revisão

Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

Atos decorrentes do disposto no § 3º do art. 5º

ÍNDICE TEMÁTICO

## PREÂMBULO

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

---

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

# Presidência da República
## Casa Civil
### Subchefia para Assuntos Jurídicos

## LEI COMPLEMENTAR Nº 124, DE 3 DE JANEIRO DE 2007

Mensagem de veto

(Vide Decreto nº 6.218, de 2007)

Institui, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM; estabelece sua composição, natureza jurídica, objetivos, área de competência e instrumentos de ação; dispõe sobre o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA; altera a Medida Provisória nº 2.157-5, de 24 de agosto de 2001; revoga a Lei Complementar nº 67, de 13 de junho de 1991; e dá outras providências.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA** Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

CAPÍTULO I

DA SUDAM

Art. 1º Fica instituída a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM, de natureza autárquica especial, administrativa e financeiramente autônoma, integrante do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, com sede na cidade de Belém, Estado do Pará, e vinculada ao Ministério da Integração Nacional.

Art. 2º A área de atuação da Sudam abrange os Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Rondônia, Roraima, Tocantins, Pará e do Maranhão na sua porção a oeste do Meridiano 44º.

Parágrafo único. Os Estados e os Municípios criados por desmembramento dos Estados e dos entes municipais situados na área a que se refere o caput deste artigo serão automaticamente considerados como integrantes da área de atuação da Sudam.

Art. 3º A Sudam tem por finalidade promover o desenvolvimento includente e sustentável de sua área de atuação e a integração competitiva da base produtiva regional na economia nacional e internacional.

Art. 4º Compete à Sudam:

I - definir objetivos e metas econômicas e sociais que levem ao desenvolvimento sustentável de sua área de atuação;

II - formular planos e propor diretrizes para o desenvolvimento de sua área de atuação, em consonância com a política nacional de desenvolvimento regional, articulando-os com os planos nacionais, estaduais e locais;

III - propor diretrizes para definir a regionalização da política industrial, que considerem as potencialidades e as especificidades de sua área de atuação;

IV - articular e propor programas e ações perante os ministérios setoriais para o desenvolvimento regional, com ênfase no caráter prioritário e estratégico, de natureza supra-estadual ou sub-regional;

V - articular as ações dos órgãos públicos e fomentar a cooperação das forças sociais representativas na sua área de atuação, de forma a garantir o cumprimento dos objetivos e metas de que trata o inciso I do caput deste artigo;

VI - atuar, como agente do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, para promover a diferenciação regional das políticas públicas nacionais e a observância dos §§ 1º e 7º do art. 165 da Constituição Federal;

VII - nos termos do inciso VI do caput deste artigo, em articulação com o Ministério da Integração Nacional, assessorar o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão na elaboração do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do Orçamento Geral da União, em relação aos projetos e atividades previstas na sua área de atuação;

VIII - apoiar, em caráter complementar, investimentos públicos e privados nas áreas de infra-estrutura econômica e social, capacitação de recursos humanos, inovação e difusão tecnológica, políticas sociais e culturais e iniciativas de desenvolvimento sub-regional;

IX - estimular, por meio da administração de incentivos e benefícios fiscais, os investimentos privados prioritários, as atividades produtivas e as iniciativas de desenvolvimento sub-regional em sua área de atuação, conforme definição do Conselho Deliberativo, em consonância com o § 2º do art. 43 da Constituição Federal e na forma da legislação vigente;

X - coordenar programas de extensão e gestão rural, assistência técnica e financeira internacional em sua área de atuação;

XI - estimular a obtenção de patentes e coibir que o patrimônio da biodiversidade seja pesquisado, apropriado e patenteado em detrimento dos interesses da região e do País;

XII - propor, em articulação com os ministérios competentes, as prioridades e os critérios de aplicação dos recursos dos fundos de desenvolvimento e dos fundos setoriais na sua área de atuação, em especial aqueles vinculados ao desenvolvimento científico e tecnológico;

XIII - promover o desenvolvimento econômico, social e cultural e a proteção ambiental da Amazônia, por meio da adoção de políticas diferenciadas para as sub-regiões.

# Presidência da República
## Casa Civil
### Subchefia para Assuntos Jurídicos

## LEI COMPLEMENTAR Nº 125, DE 3 DE JANEIRO DE 2007

Mensagem de veto

(Vide Decreto nº 6.219, de 2007)

Institui, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE; estabelece sua composição, natureza jurídica, objetivos, áreas de atuação, instrumentos de ação; altera a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, e a Medida Provisória nº 2.156, de 24 de agosto de 2001; revoga a Lei Complementar nº 66, de 12 de junho de 1991; e dá outras providências.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA** Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

CAPÍTULO I

DA SUDENE

Art. 1º Fica instituída a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE, de natureza autárquica especial, administrativa e financeiramente autônoma, integrante do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, com sede na cidade de Recife, Estado de Pernambuco, e vinculada ao Ministério da Integração Nacional.

Art. 2º A área de atuação da Sudene abrange os Estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia e as regiões e os Municípios do Estado de Minas Gerais de que tratam as Leis nºs 1.348, de 10 de fevereiro de 1951, 6.218, de 7 de julho de 1975, e 9.690, de 15 de julho de 1998, bem como os Municípios de Águas Formosas, Angelândia, Aricanduva, Arinos, Ataléia, Bertópolis, Campanário, Carlos Chagas, Catuji, Crisólita, Formoso, Franciscópolis, Frei Gaspar, Fronteira dos Vales, Itaipé, Itambacuri, Jenipapo de Minas, José Gonçalves de Minas, Ladainha, Leme do Prado, Maxacalis, Monte Formoso, Nanuque, Novo Oriente de Minas, Ouro Verde de Minas, Pavão, Pescador, Ponto dos Volantes, Poté, Riachinho, Santa Fé de Minas, Santa Helena de Minas, São Romão, Serra dos Aimorés, Setubinha, Teófilo Otoni, Umburatiba e Veredinha, todos em Minas Gerais, e ainda os Municípios do Estado do Espírito Santo relacionados na Lei nº 9.690, de 15 de julho de 1998, bem como o Município de Governador Lindemberg.

Parágrafo único. Quaisquer municípios criados, ou que venham a sê-lo, por desmembramento dos entes municipais integrantes da área de atuação da Sudene de que trata o caput deste artigo, serão igualmente considerados como integrantes de sua área de atuação.

Art. 3º A Sudene tem por finalidade promover o desenvolvimento includente e sustentável de sua área de atuação e a integração competitiva da base produtiva regional na economia nacional e internacional.

Art. 4º Compete à Sudene:

I - definir objetivos e metas econômicas e sociais que levem ao desenvolvimento sustentável de sua área de atuação;

II - formular planos e propor diretrizes para o desenvolvimento de sua área de atuação, em consonância com a política nacional de desenvolvimento regional, articulando-os com os planos nacionais, estaduais e locais;

III - propor diretrizes para definir a regionalização da política industrial que considerem as potencialidades e especificidades de sua área de atuação;

IV - articular e propor programas e ações nos Ministérios setoriais para o desenvolvimento regional, com ênfase no caráter prioritário e estratégico, de natureza supra-estadual ou sub-regional;

V - articular as ações dos órgãos públicos e fomentar a cooperação das forças sociais representativas de sua área de atuação de forma a garantir o cumprimento dos objetivos e metas de que trata o inciso I do caput deste artigo;

VI - atuar, como agente do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, visando a promover a diferenciação regional das políticas públicas nacionais e a observância dos §§ 1º e 7º do art. 165 da Constituição Federal;

VII - nos termos do inciso VI do caput deste artigo, em articulação com o Ministério da Integração Nacional, assessorar o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão por ocasião da elaboração do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento geral da União, em relação aos projetos e atividades previstas para sua área de atuação;

VIII - apoiar, em caráter complementar, investimentos públicos e privados nas áreas de infra-estrutura econômica e social, capacitação de recursos humanos, inovação e difusão tecnológica, políticas sociais e culturais e iniciativas de desenvolvimento sub-regional;

IX - estimular, por meio da administração de incentivos e benefícios fiscais, os investimentos privados prioritários, as atividades produtivas e as iniciativas de desenvolvimento sub-regional em sua área de atuação, conforme definição do Conselho Deliberativo, em consonância com o § 2º do art. 43 da Constituição Federal e na forma da legislação vigente;

X - promover programas de assistência técnica e financeira internacional em sua área de atuação;

XI - propor, mediante resolução do Conselho Deliberativo, as prioridades e os critérios de aplicação dos recursos dos fundos de desenvolvimento e dos fundos setoriais na sua área de atuação, em especial aqueles vinculados ao desenvolvimento científico e tecnológico;

XII - promover o desenvolvimento econômico, social e cultural e a proteção ambiental do semi-árido, por meio da adoção de políticas diferenciadas para a sub-região.

# Presidência da República
## Casa Civil
### Subchefia para Assuntos Jurídicos

## LEI COMPLEMENTAR Nº 129, DE 8 DE JANEIRO DE 2009

Mensagem de veto

(Vide Decreto nº 8.067, de 14.8.2013)

Institui, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste - SUDECO, estabelece sua missão institucional, natureza jurídica, objetivos, área de atuação, instrumentos de ação, altera a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, e dá outras providências.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA** Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

CAPÍTULO I

DA MISSÃO INSTITUCIONAL

Art. 1º É instituída a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste - SUDECO, de natureza autárquica especial, com autonomia administrativa e financeira, integrante do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, vinculada ao Ministério da Integração Nacional, com sede e foro em Brasília, Distrito Federal.

Parágrafo único. A Sudeco manterá representantes regionais à medida que for exigido pelo desenvolvimento de suas atividades, que serão executadas em articulação com os governos estaduais.

Art. 2º A área de atuação da Sudeco abrange os Estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás e o Distrito Federal.

Art. 3º A Sudeco tem por finalidade promover o desenvolvimento regional, de forma includente e sustentável, e a integração competitiva da base produtiva regional na economia nacional e internacional.

Art. 4º Compete à Sudeco:

I - definir objetivos e metas econômicas e sociais que levem ao desenvolvimento sustentável da Região Centro-Oeste;

II - elaborar o Plano Regional de Desenvolvimento do Centro-Oeste, articulando-o com as políticas e os planos de desenvolvimento nacional, estaduais e municipais e, em especial, com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional;

III - formular programas e ações com os ministérios para o desenvolvimento regional;

IV - articular a ação dos órgãos e entidades públicos e fomentar a cooperação dos entes econômicos e sociais representativos da região;

V - assessorar, sob a coordenação do Ministério da Integração Nacional, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão na elaboração do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do Orçamento Geral da União em relação aos projetos e atividades prioritários para o Centro-Oeste;

VI - atuar como agente do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal e assegurar a diferenciação regional das políticas públicas nacionais, que sejam relevantes para o desenvolvimento do Centro-Oeste, conforme disposto no § 7º do art. 165 da Constituição Federal e no **caput** e § 1º do art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

VII - apoiar, em caráter complementar, os investimentos públicos e privados nas áreas de infra-estrutura econômica e social, a capacitação de recursos humanos, a inovação e a difusão tecnológica, as políticas sociais e culturais e as iniciativas de desenvolvimento regional;

VIII - promover a cooperação com consórcios públicos e organizações sociais de interesse público para o desenvolvimento econômico e social da Região Centro-Oeste;

IX - assegurar a articulação das ações de desenvolvimento com o manejo controlado e sustentável dos recursos naturais;

X - estimular a obtenção de patentes e apoiar as iniciativas que visam a impedir que o patrimônio da biodiversidade seja pesquisado, apropriado e patenteado em detrimento dos interesses da Região e do País;

XI - promover o desenvolvimento econômico, social e cultural e a proteção ambiental dos ecossistemas regionais, em especial do Cerrado e do Pantanal, por meio da adoção de políticas diferenciadas para as sub-regiões;

XII - identificar, estimular e promover oportunidades de investimentos em atividades produtivas e iniciativas de desenvolvimento regional, na forma da lei e nos termos do § 2º do art. 43 da Constituição Federal;

XIII - definir, mediante resolução, os critérios de aplicação dos recursos dos fundos de desenvolvimento e dos fundos setoriais na Região, em especial aqueles vinculados ao desenvolvimento científico e tecnológico;

XIV - coordenar programas de extensão e gestão rural e de assistência técnica e financeira internacional no Centro-Oeste;

XV - promover o ordenamento e a gestão territorial, em escalas regional, sub-regional e local, mediante o zoneamento ecológico-econômico e social, em articulação com os órgãos e entidades federais responsáveis pelas questões relativas à defesa nacional, à faixa de fronteiras e ao meio-ambiente;

XVI - gerenciar os programas de desenvolvimento regional do Governo Federal constantes nas leis orçamentárias direcionados à Região Centro-Oeste;

XVII - gerenciar, por delegação do Ministério da Integração Nacional ou de outros órgãos e entidades da administração pública federal, programas de desenvolvimento regional que abranjam tanto Municípios situados no Centro-Oeste como Municípios situados em outras macro-regiões do País, sendo vedada a utilização de recursos próprios, do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste - FCO e do Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste - FDCO, sob qualquer forma ou finalidade, nos Municípios situados fora do Centro-Oeste;

XVIII - observadas as orientações gerais estabelecidas pelo Ministério da Integração Nacional, gerenciar o Programa da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno - RIDE, criado pela Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998, sendo vedada a utilização de recursos próprios, do FCO e do FDCO, sob qualquer forma ou finalidade, nos Municípios situados fora do Centro-Oeste;

XIX - observadas as orientações gerais fixadas pelo Ministério da Integração Nacional e ouvidos os Estados e o Distrito Federal, estabelecer, anualmente, as diretrizes, as prioridades

e o programa de financiamento do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste - FCO, em consonância com o Plano Regional de Desenvolvimento do Centro-Oeste;

XX - observadas as orientações gerais fixadas pelo Ministério da Integração Nacional e ouvidos os Estados e o Distrito Federal, estabelecer, anualmente, as diretrizes, as prioridades e o programa de financiamento do Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste - FDCO, em consonância com o Plano Regional de Desenvolvimento do Centro-Oeste.

Parágrafo único. As ações da Sudeco serão pautadas pelas diretrizes e prioridades do Plano Regional de Desenvolvimento do Centro-Oeste.

*(Às Comissões de Assuntos Econômicos; de Constituição, Justiça e Cidadania; e de Desenvolvimento Regional e Turismo, cabendo à última decisão terminativa.)*

# 9

**SENADO FEDERAL**
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

SF/15531.17797-08

# PARECER Nº , DE 2015

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 388, de 2011 – Complementar, do Senador Rodrigo Rollemberg, que *altera a Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, para dispor sobre a base de cálculo do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza dos serviços prestados pelas agências de viagens*.

RELATOR: Senador **RONALDO CAIADO**

I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão, para exame, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 388, de 2011 – Complementar, de autoria do Senador Rodrigo Rollemberg, cujo objetivo é estabelecer que os serviços de agenciamento, organização, promoção, intermediação e execução de programas de turismo, passeios, viagens, excursões, hospedagens e congêneres, prestados por agências de turismo remuneradas por comissão, terão como base de cálculo do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) o valor bruto da comissão recebida e o valor agregado pela agência ao custo dos serviços turísticos oferecidos.

A Proposição tem dois dispositivos. O primeiro insere o § 4º ao art. 7º da Lei Complementar nº 116, 31 de julho de 2003, para fixar a base de cálculo do ISS, na hipótese de agências de turismo remuneradas por comissão nos moldes mencionados. O

SF/15531.17797-08

segundo dispositivo trata da vigência da norma, ao dispor que entrará em vigor na sua data de publicação.

O autor justifica o projeto sob a afirmação de que o art. 7º da Lei Complementar nº 116, de 2003, é omisso quanto à matéria, pois define a base de cálculo de forma vaga (preço do serviço). Sob a perspectiva do autor, o preço do serviço de intermediação seria a comissão recebida dos fornecedores, além da taxa de serviço cuja cobrança seria facultada às agências de turismo. A ausência de previsão de regra diferenciada, adequada à especificidade vivenciada pelas agências, poderia legitimar um tratamento tributário inadequado ao setor. O cerne da Proposição é obstar a atuação da Administração tributária municipal no sentido de fazer incidir o imposto sobre o preço total dos serviços intermediados.

A proposição foi distribuída à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) e à Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) desta Casa.

## II – ANÁLISE

### *1. Da Viabilidade Jurídica*

A base de cálculo do ISS é o preço do serviço, não sendo possível incluir no critério quantitativo da incidência as importâncias que não serão revertidas para o prestador, mas simplesmente repassadas a terceiros, mediante posterior reembolso. A base de cálculo do ISS incidente sobre as operações decorrentes de agenciamento não deve abranger o valor bruto entregue à empresa que intermedeia a transação, devendo limitar-se à comissão. Em outras palavras, a base imponível deve estar circunscrita à receita auferida sobre a diferença entre o valor recebido pelo contratante e o que é repassado para os terceiros efetivamente prestadores dos serviços.

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

SF/15531.17797-08

A expressão ‘serviços’ pode ser definida, de forma genérica, como sendo todo o esforço humano desenvolvido em benefício de outra pessoa (ou favorecedor de outrem). Esclareça-se, contudo, que não é todo e qualquer esforço humano, ou seja, todo e qualquer ‘fazer’, que vai permitir a incidência do imposto sobre serviços. O princípio constitucional da capacidade contributiva – como implicação do princípio da isonomia – requer que a materialidade dos tributos esteja correlacionada a fatos reveladores de conteúdo econômico, bem como exige que o valor devido a título de tributo seja proporcional à revelação de riqueza. Os Professores Aires Barreto e Geraldo Ataliba trazem lição que referenda o posicionamento acima apontado, ao afirmar o seguinte:

> *[...] ao mencionar serviço a Constituição refere-se ao seu prestador, como ‘destinatário legal tributário’. Quer dizer, a Constituição não se limita à consideração objetiva do serviço, mas, para poder chegar a fixar o conceito de serviço tributável, necessariamente está fazendo referência ao prestador do serviço, nele centrando a sua preocupação tributária, mediante a implícita autorização ao legislador ordinário para que atinja o prestador, que – no contexto de prestações com conteúdo econômico – será o beneficiário da retribuição ou remuneração a que elas correspondem. (ATALIBA, Geraldo; BARRETO, Aires F. ISS na Constituição – Pressupostos Positivos – Arquétipo do ISS. Revista de Direito Tributário, São Paulo, n. 37. 1986)*

Deve ser ressaltado que as receitas auferidas mediante a exploração do serviço não se confundem com meras entradas, pois tão só as receitas remuneram o serviço e representam o seu preço, correspondendo ao esforço prestado ao tomador. De fato, existem valores que são entregues às agências de turismo que deverão se repassados a terceiros (despesas de passagens, hospedagens, refeições, publicação de anúncios, etc.) e que apenas transitam por seus lançamentos contábeis, não ingressando de forma definitiva em seu patrimônio, destinando-se a remunerar, exclusivamente, os serviços prestados por terceiros. Dessa maneira, a agência de turismo, na qualidade de

SF/15531.17797-08

mandatária de seus clientes, apenas repassa os valores que recebe dos mesmos aos verdadeiros prestadores, figurando como mera depositária.

É relevante asseverar que a questão da definição da base de cálculo do ISS devido pelas empresas de agenciamento de mão-de-obra já foi analisada sob a ótica da não incidência dos valores repassados a terceiros. No Recurso Especial nº 1138205/PR, o Superior Tribunal de Justiça consolidou o entendimento de que a base de cálculo do ISS deveria restringir-se à taxa de agenciamento quando a execução da atividade fosse implementada por empregados contratados por terceiro.

Alinhando-se às orientações doutrinárias e jurisprudenciais a respeito da matéria, o Projeto esclarece que a base de cálculo das agências de viagens deve ser a comissão recebida ou o valor que a agência vier a agregar ao preço de custo do serviço disponibilizado pelos fornecedores dos produtos contratados. Esses são os valores efetivamente incorporados à agência, conforme orientação que se extrai do art. 27, § 2º, da Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008, que dispõe sobre a Política Nacional de Turismo.

Finalmente, reputamos a Proposição válida para salvaguardar as agências de viagens da atuação do Fisco municipal, que poderia interpretar a base de cálculo de modo a incluir no valor devido o montante recebido e, a *posteriori*, repassado aos executores dos programas e pacotes de turismo, considerados os traslados, hospedagens e demais acessórios. Sugerimos uma Emenda apenas para deixar o texto mais claro, excluindo a expressão "mercadorias", a fim de que não ocorra um conflito de competência com o ICMS.

III – VOTO

Diante do exposto, somos pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei do Senado nº 388, de 2011 – Complementar com base na seguinte emenda:

**SENADO FEDERAL**
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

SF/15531.17797-08

EMENDA Nº - CAE

Dê-se ao § 4º do art. 7º da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, na forma do art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 388, de 2011 – Complementar, a seguinte redação:

" Art. 7º.....

.....

§ 4º O imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza incidente sobre os serviços descritos pelo subitem 9.02 da lista de serviços anexa a esta Lei Complementar, prestados por agências de turismo que exerçam atividade econômica de intermediação remunerada entre fornecedores e consumidores, terá como base de cálculo o valor da comissão recebida pelos fornecedores e o valor que as agências agregarem ao preço de custo dos serviços turísticos.

..... (NR)"

Sala da Comissão, em de de 2015.

Senador RONALDO CAIADO
DEMOCRATAS/GO

SENADO FEDERAL

# PROJETO DE LEI DO SENADO
# Nº 388, DE 2011
## (COMPLEMENTAR)

Altera a Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, para dispor sobre a base de cálculo do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza dos serviços prestados pelas agências de viagens.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** O art. 7º da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo:

"**Art. 7º** .....

.....

§ 4º Os serviços descritos pelo subitem 9.02 da lista de serviços anexa a esta Lei Complementar, prestados por agências de turismo remuneradas por comissão, terão como base de cálculo do imposto o valor bruto da comissão recebida e o valor agregado pela agência ao custo das mercadorias e serviços oferecidos."(NR)

**Art. 2º** Esta Lei Complementar entra em vigor na data da sua publicação.

2

## JUSTIFICAÇÃO

Um dos grandes méritos da Lei Geral do Turismo (Lei nº 11.771, de 2008) foi o de definir o conceito de agência de turismo de acordo com a realidade consolidada do mercado. Segundo o art. 27 daquela Lei, agência de turismo é a empresa que fornece serviços turísticos diretamente ou a que tem como atividade econômica a intermediação de serviços turísticos entre consumidores e terceiros fornecedores.

Ainda de acordo com a Lei Geral do Turismo, *o preço do serviço de intermediação é a comissão recebida dos fornecedores ou o valor que agregar ao preço de custo desses fornecedores, facultando-se à agência de turismo cobrar taxa de serviço do consumidor pelos serviços prestados*. Ou seja, a forma de remuneração das agências de turismo pelo operador ou pelo consumidor dá-se mediante o pagamento de comissão ou pelo acréscimo ao chamado "preço líquido".

Esse avanço, entretanto, não foi incorporado à lei tributária, o que vem causando sérias aflições ao segmento, tendo em vista a falta de referência às peculiaridades dos serviços prestados pelas agências de turismo na Lei Complementar (LCP) nº 116, de 2003, que trata das regras gerais sobre o Imposto sobre Serviços de qualquer Natureza (ISS). O presente projeto tenciona promover a necessária alteração naquela Lei, exatamente para estabelecer os critérios gerais adequados e justos a serem aplicados pelo município quando do estabelecimento da base de cálculo do referido tributo em relação às agências de turismo.

Atualmente, o art. 7º da LCP nº 116, de 2003, é omisso em relação à matéria, ao definir, simplesmente, que a base do cálculo do ISS é o preço do serviço, o que, se não for devidamente excepcionado, pode legitimar tratamento inadequado em relação às agências de turismo.

Se, como já definido em lei, o preço do serviço de intermediação prestado pelo segmento é **"a comissão recebida dos fornecedores, facultando-se à agência de turismo cobrar taxa de serviço do consumidor pelos serviços prestados",** é evidente que tudo o mais que for cobrado do consumidor, além dessa remuneração, não se refere ao preço dos serviços, não podendo ser tributado como tal.

Entendida essa questão simples, que tem trazido grande prejuízo ao desenvolvimento do turismo nacional por conta de erros de interpretação no âmbito municipal, faz-se necessário cristalizar em lei o conceito de que **as agências de turismo são remuneradas pelo preço dos serviços que agregam, quando incluído, ou pela parcela que é cobrada sob a forma de taxa de serviço dos consumidores**.

Não é aceitável que a legislação municipal esteja livre para estabelecer a cobrança do ISS sobre o preço total dos serviços intermediados, mesmo que, por vezes, admita alguns abatimentos. Se a remuneração efetiva das agências de viagem é a comissão a ela paga, não há outra interpretação aceitável que não seja a incidência do imposto exclusivamente sobre essa parcela, nada mais.

A alteração da LCP nº 116, de 2003, proposta orientará o legislador municipal em todo país, impedindo que a base de cálculo das atividades previstas no item 9.02 do anexo daquela Lei varie de município para município, afrontando o princípio da isonomia e prejudicando a competitividade dos serviços turísticos brasileiros em geral.

Por tais razões, peço o apoio dos nobres colegas à aprovação da presente matéria.

Sala das Sessões,

Senador **RODRIGO ROLLEMBERG**

4

*LEGISLAÇÃO CITADA*

**LEI COMPLEMENTAR Nº 116, DE 31 DE JULHO DE 2003**

Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências.

.....

Art. 7º A base de cálculo do imposto é o preço do serviço.

§ 1º Quando os serviços descritos pelo subitem 3.04 da lista anexa forem prestados no território de mais de um Município, a base de cálculo será proporcional, conforme o caso, à extensão da ferrovia, rodovia, dutos e condutos de qualquer natureza, cabos de qualquer natureza, ou ao número de postes, existentes em cada Município.

§ 2º Não se incluem na base de cálculo do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza:

I - o valor dos materiais fornecidos pelo prestador dos serviços previstos nos itens 7.02 e 7.05 da lista de serviços anexa a esta Lei Complementar;

II - (VETADO)

§ 3º (VETADO)

.....

**Lista de serviços anexa à Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003.**

.....

9.02 – Agenciamento, organização, promoção, intermediação e execução de programas de turismo, passeios, viagens, excursões, hospedagens e congêneres.

.....
.....

5

**LEI Nº 11.771, DE 17 DE SETEMBRO DE 2008.**

Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico; revoga a Lei nº 6.505, de 13 de dezembro de 1977, o Decreto-Lei nº 2.294, de 21 de novembro de 1986, e dispositivos da Lei nº 8.181, de 28 de março de 1991; e dá outras providências.

.....

CAPÍTULO V
DOS PRESTADORES DE SERVIÇOS TURÍSTICOS
Seção I
Da Prestação de Serviços Turísticos

.....

Subseção III

Das Agências de Turismo

Art. 27. Compreende-se por agência de turismo a pessoa jurídica que exerce a atividade econômica de intermediação remunerada entre fornecedores e consumidores de serviços turísticos ou os fornece diretamente.

§ 1º São considerados serviços de operação de viagens, excursões e passeios turísticos, a organização, contratação e execução de programas, roteiros, itinerários, bem como recepção, transferência e a assistência ao turista.

§ 2º O preço do serviço de intermediação é a comissão recebida dos fornecedores ou o valor que agregar ao preço de custo desses fornecedores, facultando-se à agência de turismo cobrar taxa de serviço do consumidor pelos serviços prestados.

§ 3º As atividades de intermediação de agências de turismo compreendem a oferta, a reserva e a venda a consumidores de um ou mais dos seguintes serviços turísticos fornecidos por terceiros:

I - passagens;

II - acomodações e outros serviços em meios de hospedagem; e

III - programas educacionais e de aprimoramento profissional.

§ 4º As atividades complementares das agências de turismo compreendem a intermediação ou execução dos seguintes serviços:

I - obtenção de passaportes, vistos ou qualquer outro documento necessário à realização de viagens;

II - transporte turístico;

III - desembaraço de bagagens em viagens e excursões;

IV - locação de veículos;

V - obtenção ou venda de ingressos para espetáculos públicos, artísticos, esportivos, culturais e outras manifestações públicas;

VI - representação de empresas transportadoras, de meios de hospedagem e de outras fornecedoras de serviços turísticos;

VII - apoio a feiras, exposições de negócios, congressos, convenções e congêneres;

VIII - venda ou intermediação remunerada de seguros vinculados a viagens, passeios e excursões e de cartões de assistência ao viajante;

IX - venda de livros, revistas e outros artigos destinados a viajantes; e

X - acolhimento turístico, consistente na organização de visitas a museus, monumentos históricos e outros locais de interesse turístico.

§ 5º A intermediação prevista no § 2º deste artigo não impede a oferta, reserva e venda direta ao público pelos fornecedores dos serviços nele elencados.

§ 6º (VETADO)

§ 7º As agências de turismo que operam diretamente com frota própria deverão atender aos requisitos específicos exigidos para o transporte de superfície.

.....
.....

*(Às Comissões de Assuntos Econômicos e de Desenvolvimento Regional e Turismo)*

Publicado no **DSF**, em 06/07/2011..

# 10

SF/15226.19462-50

# PARECER Nº , DE 2015

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 536, de 2015 - Complementar, do Senador Ricardo Ferraço, que *altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), para estabelecer o termo inicial do prazo decadencial para o lançamento nos casos de ocorrência de dolo, fraude ou simulação*.

Relator: Senador **ALVARO DIAS**

## I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 536, de 2015 – Complementar, do Senador Ricardo Ferraço, ora em discussão nesta Comissão, composto de dois artigos, tenciona acrescentar novo inciso ao art. 173 do Código Tributário Nacional (CTN), para estipular que o direito de a Fazenda Pública constituir o crédito tributário, na ocorrência de dolo, fraude ou simulação, inicia-se na data em que, por qualquer meio, a autoridade tributária tome conhecimento desses atos ilícitos.

A vigência da medida é imediata, desde a data da publicação da nova lei em que vier a se transformar o projeto. Além disso, o art. 2º estabelece que a medida se aplica aos fatos geradores cujo prazo para constituição do respectivo crédito não se tenha esgotado até o início de vigência da nova lei.

Na justificação, o autor se mostra indignado com fato de *que o tratamento dispensado ao sonegador que se vale de fraude ou de simulação é o mesmo dado a quem apenas se exime de apresentar declaração*, o que incentivaria o contribuinte a atuar de forma ilícita. Explica, ainda, que *a medida (...) se ampara nos princípios da moralidade e da indisponibilidade do interesse público. Além disso, na prática, ela devolve ao fisco o prazo que o contribuinte*

*tentou tomar-lhe. Nesse sentido, descoberto o ilícito, a administração volta a dispor do seu prazo normal para realizar o lançamento, neutralizando o benefício que o contribuinte esperava obter com sua conduta.*

A matéria foi distribuída unicamente à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) e não foi objeto de emenda.

SF/15226.19462-50

## II – ANÁLISE

O PLS nº 536, de 2015 - Complementar, trata de norma geral de direito tributário, matéria explicitamente inserida entre as competências da CAE pelo inciso IV do art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal.

A iniciativa parlamentar para a propositura ancora-se nos arts. 24, I; 61; e 146, III, *b*; todos da Constituição Federal. A combinação dos mencionados dispositivos demonstra que os membros do Congresso Nacional têm competência para, mediante lei complementar, legislar sobre regras gerais de direito tributário, entre elas, aquelas que tratam de decadência tributária.

Ao primeiro exame, a proposição revela-se compatível com o ordenamento jurídico, já que inova a legislação tributária de forma genérica e efetiva, por meio do instrumento legislativo adequado – lei complementar.

No tocante à técnica legislativa, o projeto foi formulado em conformidade com a Lei Complementar (LCP) nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que trata, em especial, da elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

Como o projeto não cuida de benefício fiscal, não provoca perda de arrecadação, portanto não demanda providência atinente à LCP nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

No mérito, antes de iniciar a sua apreciação, é preciso entender que a data que se quer fixar, em relação à contagem do prazo de cinco anos para a constituição do crédito tributário, marca o início do chamado **prazo decadencial**, que corre em desfavor do Fisco para lançamento de tributos. Trata-se, em outras palavras, do prazo que tem a Administração Tributária para constituir o crédito tributário, de sorte a poder exigir o seu adimplemento pelo contribuinte. Difere, portanto, da prescrição, que diz respeito à exigibilidade de crédito constituído, de tributo, portanto, já lançado pelo Fisco.

SF/15226.19462-50

A alteração do início da contagem do prazo decadencial encerra interessante discussão que envolve princípios como o da moralidade e o da indisponibilidade do interesse público, invocados pelo autor na justificação ao projeto, em contraposição ao importante princípio da segurança jurídica, principal valor albergado pela própria ideia de decadência.

A ideia ínsita à decadência, assim como à prescrição, é desestimular a inércia do sujeito ativo de um determinado direito quanto ao seu exercício. Ela diz respeito ao decurso do prazo dado pela lei para o exercício de um **direito potestativo**, que se refere essencialmente às ações constitutivas, que são aquelas capazes de criar, modificar ou extinguir um direito, como é o caso do direito do Fisco de constituir o crédito tributário.

A razão de ser do projeto, bastante clara na justificação, é que a regra atual, na qual a data de início para a contagem do prazo decadencial para o lançamento é o primeiro dia do exercício seguinte àquele em que o tributo poderia ser lançado, igualaria as situações em que há má fé por parte do contribuinte às demais, em desrespeito ao princípio da moralidade. Não há, pois, como negar o apelo favorável da mudança de regra que se pretende.

Entretanto, a questão não é tão simples quanto parece, visto que a segurança jurídica é um valor de grande importância na nossa legislação. No caso em questão, a fixação do início do prazo para a data em que o Fisco tomou *conhecimento da ocorrência de dolo, fraude ou simulação* tornou-a incerta, dependente de ação do Fisco, que poderia dar-se a qualquer tempo. Na prática, não haveria prazo decadencial para o Fisco em hipóteses como essa.

Como se sabe, na realidade, pouquíssimas são as situações em que o princípio da segurança jurídica não prevalece. São os chamados casos de imprescritibilidade, **constatáveis, por exemplo, no campo do direito penal**. Referidos casos estão previstos na Constituição Federal. Há duas hipóteses expressas de imprescritibilidade: (a) os crimes de racismo (CF, art. 5º, inc. XLII) e (b) a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado democrático (CF, art. 5º, inc. XLIV). Visualiza-se, ainda, uma terceira, presente no plano internacional, relacionada aos crimes contra a humanidade (ou crimes de lesa-humanidade). Essa espécie de imprescritibilidade, que na verdade não passa de uma extensão ou complementação do que está previsto no citado art. 5º, XLIV, da CF, vem dos chamados Princípios de Nuremberg, de 1950 (que foram aprovados e adotados pela Organização das Nações Unidas - ONU).

Salvo as justificativas para os casos excepcionais, não há no ordenamento jurídico brasileiro razões que sustentem a proposta em análise. Em que pesem os nobres propósitos do autor, se nem os crimes mais hediondos, como latrocínios ou sequestros seguidos de morte, são imprescritíveis, como poderiam ter essa qualificação a fraude, o dolo ou a simulação praticadas no campo do direito tributário?

Infelizmente, a Administração Tributária terá de ser mais diligente na apuração de fraude, dolo e simulação praticados pelos contribuintes. É certo, portanto, que também para a administração tributária é aplicável o conhecido brocardo jurídico "o direito não socorre aos que dormem".

SF/15226.19462-50

**III – VOTO**

Ante o exposto, o voto é pela rejeição do PLS nº 536, de 2015 – Complementar.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

# SENADO FEDERAL

# PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 536, DE 2015 (Complementar)

Altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), para estabelecer o termo inicial do prazo decadencial para o lançamento nos casos de ocorrência de dolo, fraude ou simulação.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** O art. 173 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), passa a vigorar com a seguinte redação:

"**Art. 173.** .....

.....

III – da data em que, por qualquer meio, a autoridade tributária tem conhecimento da ocorrência de dolo, fraude ou simulação.

....." (NR)

**Art. 2º** Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação, aplicando-se aos fatos geradores cujo prazo para constituição do respectivo crédito não se tenha esgotado.

## JUSTIFICAÇÃO

Pelas regras atualmente vigentes, o contribuinte que se utiliza de dolo, fraude ou simulação para ocultar a ocorrência do fato gerador, impondo obstáculos ilícitos à atuação da administração tributária, não recebe um tratamento legal proporcional à gravidade de sua conduta.

2

Isso porque o Código Tributário Nacional (CTN), em seu art. 150, § 4º, apesar de não admitir a homologação tácita de declarações apresentadas pelo contribuinte com utilização de dolo, fraude ou simulação, não estabelece, expressamente, o prazo de que o fisco disporia para descobrir a ilicitude e realizar o lançamento.

Esse prazo, definido pela jurisprudência, é de cinco anos contado do *primeiro dia do exercício seguinte àquele em que o lançamento poderia ter sido efetuado* (art. 173, I, do CTN). Na prática, adiou-se a contagem do prazo quinquenal para o primeiro dia do ano seguinte ao da ocorrência do fato gerador ocultado.

Ainda que essa tenha sido a única opção deixada ao intérprete, à luz do direito vigente, o fato é que o tratamento dispensado ao sonegador que se vale de fraude ou de simulação é o mesmo dado a quem apenas se exime de apresentar declaração. E o pequeno acréscimo de tempo, na prática, premia o contribuinte que atua ilicitamente, incentivando-o a manter a prática.

Neste projeto, acolhemos sugestão feita pelo Professor Everardo Maciel, em audiência pública no âmbito da Comissão Parlamentar de Inquérito do HSBC, mantendo o prazo quinquenal de decadência, mas retardando o início de sua fluência para o momento da revelação do dolo, fraude ou simulação.

Trata-se de medida que se ampara nos princípios da moralidade e da indisponibilidade do interesse público. Além disso, na prática, ela devolve ao fisco o prazo que o contribuinte tentou tomar-lhe. Nesse sentido, descoberto o ilícito, a administração volta a dispor do seu prazo normal para realizar o lançamento, neutralizando o benefício que o contribuinte esperava obter com sua conduta.

Ademais, condicionar a fluência de prazo a evento futuro não é novidade no direito brasileiro. Ao contrário, o próprio art. 173 do CTN contém norma semelhante, que devolve o prazo ao fisco quando a administração reconhece, em procedimento próprio, que o primeiro lançamento padecia de vício formal. Nesses casos, o início do novo prazo pode se dar anos após a ocorrência do fato gerador, sem que o contribuinte tenha praticado qualquer conduta ilícita.

Outro exemplo se encontra na Lei de Improbidade (Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992), mais especificamente em seu art. 23, I, que estabelece que o início do prazo prescricional para a ação ali prevista, a qual envolve sanções extremamente severas, somente se inicia após *o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança* pelo agente público. Nesse caso, não se sabe quando se iniciará o prazo, pois o tempo no cargo, especialmente cargo em comissão ou função de confiança, é extremamente variável.

Quanto à vigência, a nova Lei, caso aprovada, teria efeitos imediatos, alcançando os fatos geradores cujo prazo para constituição do respectivo crédito tributário não se tenha esgotado. Dessa forma, garante-se a máxima efetividade das novas regras, sem que se possa alegar ofensa a ato jurídico perfeito ou a direito adquirido.

3

Sala das Sessões,

Senador **RICARDO FERRAÇO**

## LEGISLAÇÃO CITADA

Lei nº 5.172, de 25 de Outubro de 1966 - CODIGO TRIBUTARIO NACIONAL - 5172/66
artigo 173
Lei nº 8.429, de 2 de Junho de 1992 - LEI DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - 8429/92

*(À Comissão de Assuntos Econômicos)*

# 11

# PARECER Nº , DE 2015

SF/15748.85916-44

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 38, de 2014 (Projeto de Lei nº 4.539, de 2008, na Casa de origem), de autoria do Deputado Beto Albuquerque, que *dispõe sobre o Selo Empresa Solidária com a Vida e dá outras providências*.

RELATOR: Senador **ELMANO FÉRRER**

## I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 38, de 2014 (nº 4.539, de 2008, na Casa de origem), de autoria do Deputado Beto Albuquerque, que dispõe sobre o Selo Empresa Solidária com a Vida e dá outras providências.

Quanto à tramitação, inicialmente a proposição foi despachada à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE). Em seguida, será remetida à Comissão de Assuntos Sociais (CAS).

O art. 1º do projeto determina a instituição do Selo Empresa Solidária com a Vida, o qual será destinado às empresas que desenvolverem programas de esclarecimento e incentivo, perante seus funcionários, para doação de sangue e de medula óssea.

Já o art. 2º define os objetivos do programa, dentre estes, distinguir e homenagear empresas com preocupação social e solidária com a vida e estimular as empresas a concederem condições para que o trabalhador possa ir ao banco de sangue ou ao hemocentro.

Por sua vez, o art. 3º estipula que as empresas que aderirem ao programa terão como prerrogativa utilizar o Selo Empresa Solidária com a

Vida em suas peças publicitárias e serem citadas em publicações promocionais oficiais.

SF/15748.85916-44

Ainda, o art. 4º do PLC em análise prevê que haverá a inscrição das empresas que receberem o selo "Empresa Solidária com a Vida" no "Cadastro Nacional de Empresas Solidárias com a Vida" e determina que, a partir de tal cadastro, anualmente, ocorrerá premiação de cinco empresas por estado com o título "Empresa Campeã de Solidariedade", selecionadas a partir das ações desenvolvidas para incentivar a doação de sangue e o cadastramento de doadores de medula óssea.

Por fim, o art. 5º estabelece que, em caso de aprovação do PLC, a Lei resultante entrará em vigor na data de sua publicação.

## II – ANÁLISE

Cabe a esta Comissão analisar o mérito da matéria em seus aspectos econômicos e financeiros, segundo o art. 99, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

Quanto à constitucionalidade, não observamos quaisquer vícios materiais ou formais na proposição.Afinal, o PLC versa sobre proteção e defesa da saúde, matéria de competência legislativa concorrente da União, estados e Distrito Federal (DF), conforme expresso pelo inciso XII do art. 24 da Constituição Federal (CF) de 1988.

Portanto, cabe à União estabelecer normas gerais sobre o assunto, restando aos estados e ao DF, posteriormente, a edição de legislação suplementar referente a seus interesses específicos; e aos órgãos públicos a feitura de normatização infralegal adequada, visando à regulamentação do tema.

Desse modo, já que a matéria não se inclui no rol de iniciativas reservadas a um Poder ou autor específico, é legítima a iniciativa parlamentar, o que afasta a existência de vício de constitucionalidade formal acerca da proposição em voga.

Acrescente-se que a matéria não vai de encontro a quaisquer cláusulas pétreas previstas em nossa Carta Magna. Pelo contrário, busca

legitimar direitos individuais e coletivos, como os direitos à vida e à saúde, ao incentivar a doação de sangue e de medula óssea.

SF/15748.85916-44

Ademais, mister se faz ressaltar que não há óbices para que o poder público crie um cadastro nacional para as empresas que recebam o título de "Empresa Solidária com a Vida" ou institua um prêmio, ou condecoração, visando à proteção e à defesa da saúde. A título de exemplo, vale destacar o prêmio ODM Brasil, instituído pelo Governo Federal em 2004, que visa a incentivar, valorizar e dar maior visibilidade a práticas que contribuam para os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

Saliente-se, outrossim, que não há problemas relativos à juridicidade, à regimentalidade e à técnica legislativa da proposição em apreço, pois esta se harmoniza e inova o ordenamento jurídico vigente, segue as regras fixadas pelo Regimento Interno do Senado Federal e vai ao encontro dos dispositivos da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

Por fim, no que concerne ao mérito, percebe-se que o PLC nº 38, de 2014, é pertinente e nobre, uma vez que busca instituir o selo "Empresa Solidária com a Vida" justamente para exortar as empresas, mediante distinções e homenagens, a estimular a doação de sangue e de medula óssea por parte de seus trabalhadores.

Nesse sentido, explicitando a importância do tema, em sua justificação, o autor do projeto, Deputado Beto Albuquerque, argumenta que *as chances de se conseguir compatibilidade de medula entre doador e receptor são mínimas, o que exige a mobilização de todos para salvar vidas, razão pela qual queremos incentivar e premiar as ações de empresas, do setor público e privado, que mais se destacarem em campanhas destinadas à multiplicação do número de doadores de sangue e medula óssea.*

Consentâneo e complementar ao trecho supracitado está o voto emanado pela Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados, a qual, ao analisar o projeto, expôs que *o Estado tem adotado diversas estratégias para melhorar o sistema de transplantes e estimular o envolvimento de toda a sociedade no tema, em especial para promover o aumento no número de doadores. Todavia, somente a ação estatal tem se mostrado insuficiente para o sucesso, em nível desejável, no incremento dos*

*potenciais doadores. (...) Logo, a ideia da proposta é distinguir, junto à sociedade, as empresas com preocupação social e solidária com a vida, que adotam ações de incentivo à doação de sangue e medula.*

**III – VOTO**

Diante de todo o exposto, o voto é pela aprovação do Projeto de Lei da Câmara nº 38, de 2014.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

SF/15748.85916-44

# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 38, DE 2014

**(Nº 4.539/2008, na Casa de origem, do Deputado Beto Albuquerque)**

Dispõe sobre o Selo Empresa Solidária com a Vida e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a instituição do Selo Empresa Solidária com a Vida, destinado às empresas que desenvolvam um programa de esclarecimento e incentivo aos seus funcionários para a doação de sangue e medula óssea.

Parágrafo único. Para efeitos desta Lei, considera-se empresa solidária com a vida a pessoa jurídica que adote uma política interna permanente, para com seus funcionários, a fim de informar, conscientizar e estimular a doação voluntária e regular de sangue e o cadastramento para a doação de medula óssea.

Art. 2º São objetivos do programa:

I - distinguir e homenagear empresas com preocupação social e solidária com a vida;

II - informar e orientar os trabalhadores sobre a doação de sangue e sobre os procedimentos para fazer parte do cadastro de doadores, sobre a importância da doação de medula óssea para salvar vidas e sobre o armazenamento de dados no Registro Nacional de Doadores de Medula Óssea - REDOME;

2

III - estimular as empresas a concederem oportunidade e condições ao trabalhador, a fim de que ele possa ir a um banco de sangue ou hemocentro, doar sangue e cadastrar-se como doador de medula óssea.

Art. 3° É prerrogativa da empresa que aderir ao programa:

I - utilizar o Selo Empresa Solidária com a Vida em suas peças publicitárias;

II - ser citada nas publicações promocionais oficiais.

Art. 4° As empresas que receberem o selo previsto no art. 1° serão inscritas no Cadastro Nacional de Empresas Solidárias com a Vida.

Parágrafo único. A partir do Cadastro Nacional referido no *caput*, em cada Estado brasileiro, anualmente, serão premiadas 5 (cinco) empresas com o título Empresa Campeã de Solidariedade, selecionadas a partir das ações desenvolvidas de incentivo à doação de sangue e cadastramento de doadores de medula óssea.

Art. 5° Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

# PROJETO DE LEI ORIGINAL Nº 4.539, DE 2008

Dispõe sobre o "Selo Empresa Solidária com a Vida" e dá outras providências;

O Congresso Nacional Decreta:

Art. 1º Esta lei dispõe sobre a instituição do "Selo Empresa Solidária com a Vida", destinado às empresas que desenvolvam um programa de esclarecimento e incentivo aos seus funcionários para a doação de sangue e medula óssea.

§ 1º Para efeitos desta lei, considera-se empresa solidária com a vida, a pessoa jurídica que adote uma política interna permanente, junto aos seus funcionários, para informar, conscientizar e estimular a doação voluntária e regular de sangue e o cadastramento para a doação de medula óssea.

Art. 2º São objetivos do programa:

I – distinguir e homenagear empresas com preocupação social e solidária com a vida;

II – informar e orientar os trabalhadores sobre a doação de sangue e sobre os procedimentos para fazer parte do cadastro de doadores, sobre a importância da doação de medula óssea para salvar vidas e sobre o armazenamento de dados no Registro Nacional de Doadores de Medula Óssea (Redome);

III – estimular as empresas a concederem oportunidade ou benefício ao trabalhador a fim de que o mesmo possa ir a um banco de sangue ou hemocentro, doar sangue e cadastrar-se como doador de medula óssea.

Art. 3º É prerrogativa da empresa que aderir ao programa:

I – utilizar o "Selo Empresa Solidária com a Vida" em suas peças publicitárias;

II – ser citada nas publicações promocionais oficiais.

Art. 4º As empresas que receberem o selo previsto no artigo 1º, serão inscritas num Cadastro Nacional de Empresas Solidárias com a Vida.

Parágrafo único. A partir do cadastro nacional referido no caput, em cada estado brasileiro, anualmente, serão premiadas cinco empresas com o título "Empresa Campeã de Solidariedade", selecionadas a partir das ações desenvolvidas de incentivo à doação de sangue e cadastramento de doadores de medula óssea.

Art. 5º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

4

## JUSTIFICAÇÃO

O projeto de lei que apresento tem como objetivo a mobilização e a premiação de empresas que estimulem e criem as condições necessárias para os seus funcionários serem doadores de sangue e medula óssea.

Os bancos de sangue e os centros de transplante de medula carecem de doadores. Só de leucemias, o Brasil já tem mais de 10 mil casos por ano (segundo dados do Instituto Nacional do Câncer - INCA). São pacientes que precisam de transplante de medula e que podem ser salvos com um gesto de solidariedade.

Para se cadastrar como doador de medula, basta retirar uma pequena quantidade de sangue (10 ml) e preencher uma ficha com informações pessoais. Seria muito simples não fosse o problema da compatibilidade entre as medulas do doador e do receptor. No entanto, a chance de se encontrar uma medula compatível é de uma em 100 mil. Por isso que, quanto mais brasileiros se dispuserem a fazer parte do Registro Nacional de Doadores de Medula Óssea (Redome), maiores as chances de encontrar um doador compatível. O cadastro de doadores pode ser feito em qualquer hemocentro, uma atitude simples, mas que poderá acabar com a agonia de milhares de famílias de brasileiros. Para o doador, trata-se de apenas um incômodo passageiro. Para o doente, será a diferença entre a vida e a morte.

Por isso, precisamos da mobilização de todos para salvar vidas, razão pela qual queremos incentivar e premiar as ações de empresas, do setor público e privado, que mais se destacarem em campanhas destinadas à multiplicação do número de doadores de sangue e medula óssea. Assim, criamos o "Selo Empresa Solidária com a Vida" para divulgar os bons exemplos de cidadania. Por estas razões, esperamos contar com o apoio dos ilustres deputados a este projeto de lei.

Sala das Sessões, em 17 de dezembro de 2008.

**Deputado Beto Albuquerque (PSB/RS)**

*(Às Comissões de Assuntos Econômicos; e de Assuntos Sociais)*

Publicado no **DSF**, de 30/4/2014

Secretaria de Editoração e Publicações - Brasília-DF

**OS: 11808/2014**

# 12

SF/15214.07020-09

# PARECER Nº , DE 2015

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Resolução do Senado nº54, de 2015, que altera a Resolução do Senado Federal nº 32, de 2000, *para permitir a alienação ou a privatização do Produban.*

RELATOR: Senador **RAIMUNDO LIRA**

## I – RELATÓRIO

O Projeto de Resolução do Senado (PRS) nº 54, de 2015, de autoria dos Senadores José Serra e Cássio Cunha Lima, altera a Resolução nº 32, de 2000, do Senado Federal, que autorizou o Estado de Alagoas a celebrar operação de crédito com a União e o Banco do Estado de Alagoas S.A. - Produban, à época em liquidação extrajudicial, com a interveniência da Caixa Econômica Federal - CEF e do Banco Central do Brasil - Bacen, no valor de R$427.250.000,00 (quatrocentos e vinte e sete milhões, duzentos e cinquenta mil reais), a preços de 30 de abril de 1998, visando a extinção do Produban e a criação de agência de fomento naquele Estado.

A matéria promove alteração no parágrafo único do art. 1º da Resolução nº 32, de 2000, para autorizar não apenas a extinção do Produban e criação de agência de fomento, mas também a alienação ou a privatização do Banco do Estado de Alagoas.

Conforme a justificativa dos nobres autores, na época da renegociação das dívidas estaduais, conforme a Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, que estabeleceu critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal, os entes federados se comprometeram a liquidar ou

SF/15214.07020-09

privatizar suas instituições financeiras oficiais. Mas o Produban não foi formalmente extinto.

## II – ANÁLISE

A matéria objeto da proposição insere-se no âmbito de competência desta Comissão, conforme previsão contida nos arts. 99, inciso VI, e 393, inciso II, do Regimento Interno do Senado Federal.

A propósito, é competência privativa desta Casa dispor sobre os limites de empréstimos e condições, conforme definida no art. 52, incisos VI a IX, da Constituição Federal. Não há, portanto, obstáculos de ordem constitucional para que o PRS nº 54, de 2015, seja de iniciativa de membro do Senado Federal. Nesse contexto, o projeto em exame incorpora matéria objeto de resolução.

Em termos de técnica legislativa, não há reparos a fazer ao texto, salientando, ainda, que o projeto está de acordo com a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona, com a redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26 de abril de 2001.

Assim, o projeto de resolução em exame não apresenta vício de constitucionalidade, nem quanto à iniciativa parlamentar para a instauração do processo legislativo, nem relativamente à matéria nele tratada. Adicionalmente, todos os requisitos regimentais pertinentes à matéria foram cumpridos.

No mérito, o projeto é oportuno e necessário. A privatização dos bancos estaduais resultou em uma das mais importantes transformações do sistema financeiro brasileiro no período recente. A principal política de privatização do setor consistiu no Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES), conforme a Resolução CMN nº 2.365, de 28 de fevereiro de 1997, no âmbito dos mecanismos estabelecidos pela Medida Provisória nº 1.514, de 7 de agosto de 1996, e suas reedições.

SF/15214.07020-09

O objetivo foi promover ajustes estruturais nas finanças do setor público, através da redução da participação dos bancos estaduais no sistema financeiro nacional, preferencialmente mediante a privatização, extinção, ou transformação em instituição não-financeira ou agência de fomento.

A inflação alta e crônica promoveu um forte incentivo para a criação de bancos estaduais como forma de direcionar a poupança para projetos de desenvolvimento e como forma de os entes federados receberem parte do imposto inflacionário por meio do chamado lucro inflacionário das instituições financeiras. Dessa forma, o estado que não tivesse um banco estaria abrindo mão desses lucros, gerados em parte com depósitos do próprio estado.

Essa foi a causa para a criação de bancos estaduais ao longo do século XX. No final dos anos 80 e no início da década de 90 do século passado, esse mecanismo alcançou o seu auge, antes do Plano Real.

Dadas as restrições tributárias, os governos passaram a se endividar e a utilizar os bancos estaduais para o financiamento de seus gastos, seja por meio de empréstimos dos bancos a empresas estatais, seja por meio da utilização desses bancos para promover políticas públicas setoriais, muitas vezes subsidiadas, com objetivos nem sempre muito claros. Essa política amplia o que os economistas chamam de risco moral, pois empréstimos inadequados são realizados constantemente, mesmo com os eventuais lucros provenientes da atividade comercial. Isso acabou gerando uma administração financeira imprópria para os bancos estaduais, mas que era oculta pela inflação galopante.

Dada a gravidade da situação à época, o Produban não pôde ser privatizado. Sob o Regime de Administração Especial Temporária (Raet) desde 1995, o Banco do Estado de Alagoas foi liquidado extrajudicialmente em 22 de julho de 1997 pelo Banco Central do Brasil.

Sob os auspícios da Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, e da Lei Estadual nº 6.008, de 17 de abril de 1998, a União, o Estado de Alagoas e o Produban, com a interveniência da Caixa Econômica Federal e do Banco Central do Brasil, assinaram contrato de abertura de crédito e de compra e venda de ativos, pelo qual a União disponibilizou crédito ao Estado de Alagoas,

SF/15214.07020-09

utilizado para a aquisição de ativos integrantes da massa em liquidação extrajudicial.

Em 12 de novembro de 2002, realizou-se Assembleia Geral Extraordinária na sede social do Produban, na qual o Estado de Alagoas, acionista controlador do Banco, deliberou pela convolação do regime extrajudicial para o de liquidação ordinária.

Dessa forma, o Banco Central do Brasil declarou cessada a liquidação extrajudicial do Produban nos termos da Lei nº 6.024, de 13 de março de 1974, e sua transformação em liquidação ordinária. Assim sendo, o Produban não mais exerce suas antigas atividades como instituição financeira.

Uma vez que o Produban não mais atua como instituição financeira e nem exerce qualquer atividade que possa gerar receita para o Estado, pois apenas administra a massa restante, mostra-se conveniente ao Estado de Alagoas alienar à iniciativa privada as ações das quais é titular, para auferir receitas.

## III – VOTO

Em face do exposto, voto pela aprovação do Projeto de Resolução do Senado nº 54, de 2015.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

# SENADO FEDERAL

# PROJETO DE RESOLUÇÃO DO SENADO Nº 54, DE 2015

Altera a Resolução do Senado Federal nº 32, de 2000, para permitir a alienação ou a privatização do Produban.

O SENADO FEDERAL resolve:

Art. 1º O art. 1° da Resolução n° 32, de 04 de maio de 2000, passa a ter a seguinte redação:

“Art. 1º .....

Parágrafo único. A operação de que trata este artigo tem por finalidade a extinção, alienação ou a privatização do Produban e a criação de agência de fomento no Estado de Alagoas.” (NR)

Art. 2º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

Na época da renegociação das dívidas estaduais (lei nº 9.496, de 1997), os estados se comprometeram a liquidar ou privatizar suas instituições financeiras oficiais.

No caso de Alagoas, esse compromisso foi disciplinado pela Resolução nº 32, de 2000, que autorizou operação de crédito em favor do Estado e do Banco do Estado de Alagoas – Produban. Esses recursos deveriam ser utilizados para a extinção do banco.

2

O banco já não mais opera, mas formalmente ainda não foi extinto. Esta resolução autoriza a que, no lugar de extingui-lo, o Estado de Alagoas também possa alienálo ou privatizá-lo. Estas duas novas opções constituem alternativa jurídica para cumprimento do disposto na Resolução nº 32 de 2000.

Sala das Sessões,

Senador JOSÉ SERRA Senador CÁSSIO CUNHA LIMA

Senador **JOSÉ SERRA**
Senador **CÁSSIO CUNHA LIMA**

## LEGISLAÇÃO CITADA

Lei nº 9.496, de 11 de Setembro de 1997 - 9496/97
urn:lex:br:federal:resolucao:2000;32
artigo 1º

*(À Comissão de Assuntos Econômicos)*

# 13

SF/15854.45671-52

# PARECER Nº , DE 2015

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 169, de 2011, do Senador Marcelo Crivella, que *modifica a Lei nº 11.705, de 19 de junho de 2008, que "altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que `institui o Código de Trânsito Brasileiro', e a Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996, que 'dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumígeros, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas, nos termos do § 4º do art. 220 da Constituição Federal', para inibir o consumo de bebida alcoólica por condutor de veículo automotor, e dá outras providências", no sentido de vedar a venda de bebidas alcoólicas nos estabelecimentos e nas condições que especifica*.

Relator: Senador **ALVARO DIAS**

## I – RELATÓRIO

Chega à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 169, de 2011, de autoria do Senador Marcelo Crivella, que "modifica a Lei nº 11.705, de 19 de junho de 2008, que "altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que 'institui o Código de Trânsito Brasileiro', e a Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996, que 'dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumígeros, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas, nos termos do § 4º do art. 220 da Constituição Federal', para inibir o consumo de bebida alcoólica por condutor de veículo automotor, e dá outras providências", no sentido de vedar a venda de bebidas alcoólicas nos estabelecimentos e nas condições que especifica".

SF/15854.45671-52

O projeto foi inicialmente distribuído à Comissão de Assuntos Sociais (CAS) e à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ). Após colher parecer favorável na CAS, foi aprovado requerimento do Senador Francisco Dornelles, para que a matéria fosse também distribuída à CAE. Após receber parecer nesta Comissão, o projeto vai à CCJ para decisão terminativa.

O projeto contém dois artigos: o primeiro altera a redação do *caput* e do §3º do art. 2º da Lei nº 11.705, de 2008, e o segundo é a cláusula de vigência, que seria imediata.

A redação vigente do *caput* do art. 2º veda a venda varejista ou o oferecimento de bebidas alcoólicas **para consumo no local** na faixa de domínio de rodovia federal ou em terrenos contíguos à faixa de domínio com acesso direto à rodovia.

A alteração proposta substitui a expressão "para consumo no local" por "em condições de pronto consumo". Ademais, a nova redação dada ao *caput* do artigo 2º e ao seu §3º veda totalmente a venda de bebidas em postos de venda de combustíveis ou em lojas de conveniência a eles contíguas, independentemente de sua localização.

Portanto, segundo o autor, a proposta "visa a eliminar impropriedade da legislação em vigor, que consiste na tolerância à venda ou à oferta de bebidas alcoólicas, em condições de consumo imediato, nos postos de venda de combustíveis automotivos".

## II – ANÁLISE

Compete à CAE opinar sobre o aspecto econômico e financeiro das matérias que lhes são submetidas, nos termos do art.99 do Regimento Interno do Senado Federal.

A esse respeito, muito bem fez o autor da proposta ao apresentar dados de estudos realizados pelo IPEA, que dimensionam os custos de acidente de trânsito.

Em estudo de 2003, o IPEA estimou em R$ 5,3 bilhões de reais por ano os custos dos acidentes em aglomerações urbanas. Nas rodovias , a estimativa, em 2006, foi de R$ 22 bilhões.

SF/15854.45671-52

Estudo produzido pela Organização Mundial da Saúde intitulado "Global Status Report on Road Safety" estimou que uma pessoa com concentração de álcool no sangue de 1g/l (um grama por litro) tem seu risco de envolvimento em acidentes de trânsito aumentado em cinco vezes, se comparada a outra pessoa com concentração de álcool zero.

Embora não haja estatísticas nacionais dos custos dos acidentes de trânsito diretamente relacionados ao consumo de bebidas alcoólicas, o aumento do risco de acidentes advindos da ingestão de bebidas alcoólicas certamente se traduzirão em acidentes de fato e trarão custos tanto financeiros quanto de perdas de vidas.

Dados os altíssimos custos dos acidentes, como mostrado nos estudos do IPEA, e o aumento do risco de ocorrência de acidentes provocados pela ingestão de álcool, medidas no sentido de reduzir o seu consumo são de extrema importância, tanto do ponto de vista social, como econômico.

Entretanto, estender a proibição de venda de bebidas alcoólicas em condições de pronto consumo aos postos de venda de combustíveis e às lojas de conveniência a eles contíguas localizados em áreas urbanas, fora das margens das rodovias, não se revela razoável para alcançar o fim almejado, uma vez que em toda e qualquer área urbana há diversos outros pontos de venda de bebidas na condição de pronto consumo como os supermercados, bares e restaurantes.

## III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei do Senado nº 169, de 2011, na forma da seguinte emenda substitutiva.

### EMENDA Nº – CAE (SUBSTITUTIVO)

## PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 169, DE 2011

Modifica a Lei nº 11.705, de 19 de junho de 2008, que "altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que `institui o Código de Trânsito Brasileiro', e a Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996, que 'dispõe sobre as

restrições ao uso e à propaganda de produtos fumígeros, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas, nos termos do § 4º do art. 220 da Constituição Federal', para inibir o consumo de bebida alcoólica por condutor de veículo automotor, e dá outras providências", no sentido de vedar a venda de bebidas alcoólicas nos estabelecimentos e nas condições que especifica.

SF/15854.45671-52

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** O art. 2º da Lei nº 11.705, de 19 de junho de 2008, passa a vigorar com a seguinte redação:

"**Art. 2º** São vedados, na faixa de domínio de rodovia federal ou em terrenos contíguos à faixa de domínio com acesso direto à rodovia, a venda varejista ou o oferecimento de bebidas alcoólicas em condições de pronto consumo.

.....

§ 3º Ressalvados os postos de venda de combustíveis e as lojas de conveniência a eles contíguas, não se aplica o disposto neste artigo a estabelecimentos localizados em área urbana, conforme delimitada em lei municipal ou do Distrito Federal." (NR)

**Art. 2º** Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

# SENADO FEDERAL

**(*) PROJETO DE LEI DO SENADO**
**Nº 169, DE 2011**

*Modifica a Lei nº 11.705, de 19 de junho de 2008, que "altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que 'institui o Código de Trânsito Brasileiro', e a Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996, que 'dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumígeros, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas, nos termos do § 4º do art. 220 da Constituição Federal', para inibir o consumo de bebida alcoólica por condutor de veículo automotor, e dá outras providências", no sentido de vedar a venda de bebidas alcoólicas nos estabelecimentos e nas condições que especifica.*

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** O art. 2º da Lei nº 11.705, de 19 de junho de 2008, passa a vigorar com a seguinte redação:

**"Art. 2º.** São vedados a venda varejista ou o oferecimento de bebidas alcoólicas em condições de pronto consumo na faixa de domínio de rodovia federal, nos terrenos contíguos e com acesso direto à rodovia e, independentemente da localização, nos postos de venda de combustíveis ou em lojas de conveniência a eles contíguas.

.....

**§ 3º.** Ressalvados os postos de venda de combustíveis e as lojas de conveniência a eles contíguas, não se aplica o disposto neste artigo a estabelecimentos localizados em área urbana, conforme delimitada em lei municipal ou do Distrito Federal." **(NR)**

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

( * ) Republicado por omissão de texto.

## JUSTIFICAÇÃO

A presente iniciativa visa a eliminar impropriedade da legislação em vigor, que consiste na tolerância à venda ou à oferta de bebidas alcoólicas, em condições de consumo imediato, nos postos de venda de combustíveis automotivos.

Para tanto, propomos acrescentar à Lei nº 11.705, de 2008, a chamada "Lei Seca", norma no sentido de dispor que, no caso dos postos de venda de combustíveis ou em lojas de conveniência a eles contíguas, o comércio de bebidas alcoólicas será proibido, inclusive dentro do perímetro urbano.

Ainda com o objetivo de aperfeiçoar o texto da Lei, propomos substituir a expressão "para consumo local" por "em condições de pronto consumo". Julgamos que a redação atual permite o comércio de bebida às margens da rodovia, desde que o comprador a consuma fora do recinto do estabelecimento. Com a nova redação, procuramos evitar a venda de cervejas geladas e destilados em doses, por exemplo, admitida, contudo, a venda para consumo posterior.

Ressaltamos que à União compete privativamente legislar sobre trânsito, conforme disposto no art. 22, XI, da Constituição Federal, bem como para disciplinar as atividades comerciais desenvolvidas na área de influência das rodovias federais.

Ademais, está em discussão não a apenas a competência da União para legislar sobre a venda de bebidas alcoólicas, mas sobre a repercussão desse tipo de comércio sobre a violência no trânsito e a segurança dos cidadãos. Entendimento contrário equivaleria a conceber, por exemplo, que o comércio de armas de fogo e munições seja matéria infensa à atuação do legislador federal.

Por outro lado, não é despiciendo lembrar, que para a tutela dos direitos consagrados pela Constituição Federal ao cidadão, o caput do art. 5º estabelece uma escala de prioridades para os bens jurídicos tutelados pela Carta, colocando em primeiro lugar a vida, seguida da igualdade, da segurança e, em último, a defesa da propriedade.

Finalmente, cumpre lembrar que, em estudo inédito, divulgado em **2001** e intitulado *Impactos Sociais e Econômicos dos Acidentes de Trânsito nas Aglomerações Urbanas"*, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **IPEA**, dimensionou que os **custos totais dos acidentes de trânsito ocorrido nas rodovias do país à época** alcançaram a astronômica cifra de **cinco bilhões e trezentos milhões de reais por ano**. Isso, reitere-se, sem levar em conta aqueles ocorridos em áreas não-urbanas, onde estão instalados os maiores trechos de nossas principais rodovias.

Posteriormente, em 2006, foi divulgado outro estudo, "Impactos Sociais e Econômicos dos Acidentes de Trânsito nas Rodovias Brasileiras", fruto de uma parceria entre o IPEA e o Departamento Nacional de Trânsito – Denatran, baseado em dados referentes a **acidentes ocorridos entre os anos de 2004 e 2005**. De acordo com ele, **o custo total** dos acidentes em rodovias **chegou a R$ 24,6 bilhões**. A pesquisa constatou, ainda, que o **custo médio do acidente** com feridos fica em torno de R$ 90 mil e **com vítimas fatais** esse valor **chega a R$ 421 mil**. Os custos médios relativos às pessoas incluem custos de perda de produção, cuidados com a saúde - pré-hospitalar, hospitalar e pós-hospitalar - e remoção, translado. Já os custos relativos aos veículos envolvem danos materiais, perda de carga e remoção, guincho, etc.

Embora não se espere que a aprovação da medida ora proposta elimine a ocorrência de acidentes de trânsito causados pela ingestão de álcool, acreditamos que ações preventivas, relacionadas com o ambiente onde o álcool é vendido e consumido, podem ser mais efetivas que medidas voltadas apenas ao comportamento dos motoristas.

Em vista do exposto, solicitamos o apoio dos nobres Pares para a aprovação da presente iniciativa.

Sala das Sessões,

**Senador MARCELO CRIVELLA**

LEGISLAÇÃO CITADA

## CONSTITUIÇÃO FEDERAL

"....

**Art. 22**. Compete privativamente à União legislar sobre:

....

**XI** - trânsito e transporte;

....

...."

### LEI Nº 11.705, DE 19 DE JUNHO DE 2008

*Altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que 'institui o Código de Trânsito Brasileiro', e a Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996, que dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumígeros, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas, nos termos do § 4º do art. 220 da Constituição Federal, para inibir o consumo de bebida alcoólica por condutor de veículo automotor, e dá outras providências.*

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA** Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

"....**Art. 2º.** São vedados, na faixa de domínio de rodovia federal ou em terrenos contíguos à faixa de domínio com acesso direto à rodovia, a venda varejista ou o oferecimento de bebidas alcoólicas para consumo no local.

....

**§ 3º.** Não se aplica o disposto neste artigo em área urbana, de acordo com a delimitação dada pela legislação de cada município ou do Distrito Federal.

....

...."

*(Às Comissões de Assuntos Sociais; e de Constituição, Justiça e Cidadania, cabendo à última a decisão terminativa)*

Publicado no **DSF**, em 15-4-2011.

Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal – Brasília – DF
(OS: 11465/2011)

# PARECER Nº , DE 2011

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 169, de 2011, do Senador Marcelo Crivella, que *modifica a Lei nº 11.705, de 19 de junho de 2008, que "altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que 'institui o Código de Trânsito Brasileiro', e a Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996, que 'dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumígeros, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas, nos termos do § 4º do art. 220 da Constituição Federal', para inibir o consumo de bebida alcoólica por condutor de veículo automotor, e dá outras providências", no sentido de vedar a venda de bebidas alcoólicas nos estabelecimentos e nas condições que especifica.*

RELATOR: Senador **BENEDITO DE LIRA**

RELATOR "AD HOC": Senador **JOÃO DURVAL**

## I – RELATÓRIO

Chega à Comissão de Assuntos Sociais (CAS), o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 169, de 2011, de autoria do Senador Marcelo Crivella, que "modifica a Lei nº 11.705, de 19 de junho de 2008, que altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que *institui o Código de Trânsito Brasileiro*, e a Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996, que *dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumígeros, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas, nos termos do § 4º do art. 220 da Constituição Federal*, para inibir o consumo de bebida alcoólica por condutor de veículo automotor", no sentido de vedar a venda de bebidas alcoólicas nos estabelecimentos e nas condições que especifica".

O projeto contém dois artigos: o primeiro altera a redação do *caput* e do §3º do art. 2º da Lei nº 11.705, de 2008, de forma a ampliar a proibição da

venda de bebidas prontas para o consumo em postos de combustíveis às margens das rodovias federais, mesmo que esses postos – ou parte deles – estejam fora da área de domínio das rodovias; o segundo é a cláusula de vigência, que seria imediata.

Nas palavras do autor, o projeto "visa a eliminar impropriedade da legislação em vigor, que consiste na tolerância à venda ou à oferta de bebidas alcoólicas, em condições de consumo imediato, nos postos de venda de combustíveis automotivos". Buscaria, ainda, dar maior precisão ao texto legal, substituindo a expressão "para consumo local" por "em condições de pronto consumo", de modo a evitar a interpretação equivocada de que bebidas alcoólicas prontas para o consumo pudessem ser vendidas nos locais proibidos desde que o consumo se desse fora das dependências do estabelecimento que as vendeu.

A proposição foi distribuída à CAS e à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), à qual caberá a decisão terminativa sobre a matéria.

Não foram oferecidas emendas.

## II – ANÁLISE

Nesta Comissão, analisaremos apenas o mérito da proposta, no que se refere à proteção à saúde e à vida, deixando à CCJ o exame dos aspectos relativos à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

O assunto tratado no PLS nº 169, de 2011, é de extrema importância do ponto de vista social. De fato, a proposição busca atuar na resolução de dois graves problemas de nossa sociedade moderna. O primeiro deles é a violência no trânsito; e o segundo – presente de forma acessória no projeto – é a questão do consumo abusivo de bebidas alcoólicas.

De um lado, é fato sobejamente conhecido que uma das mais importantes causas dos acidentes em nosso país é associada à terrível combinação de álcool e direção, visto que o álcool não só reduz a atenção e o tempo de reação ao volante, mas também, muitas vezes, estimula a agressividade do condutor. Grande parte dos acidentes de trânsito, especialmente os mais graves, deve-se ao uso excessivo de bebida alcoólica por pelo menos um dos condutores envolvidos.

De outro, verifica-se que as alterações propostas atuam também no sentido geral de ampliar as restrições à venda de bebidas alcoólicas, o que é salutar no combate ao alcoolismo. De fato, ao se restringirem as oportunidades para a compra de bebidas, pode-se esperar alguma redução no consumo, tanto pela maior dificuldade de compra em si, como pelo efeito econômico associado à restrição da oferta, que tende a elevar o preço dos produtos.

Em resumo, no que concerne aos aspectos sujeitos ao exame desta Comissão, acreditamos que a medida é merecedora de nossa aprovação.

**III – VOTO**

Diante do exposto, o voto é pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei do Senado nº 169, de 2011.

Sala da Comissão, 10 de agosto de 2011

Senador **JAYME CAMPOS**, Presidente

Senador **JOÃO DURVAL**, Relator "Ad hoc"

3

# 14

# SUBSTITUTIVO AO

# PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 262 DE 2008

Altera a Lei nº 12.810, de 15 de maio 2013, para disciplinar nova regra de cálculo do parcelamento de débitos com a Fazenda Nacional relativos às contribuições previdenciárias de responsabilidade dos Municípios.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** O art. 8º da Lei nº 12.810, de 15 de maio de 2013, passa a vigorar com a seguinte redação:

> Art. 8º Ao parcelamento de que trata o art. 1º desta Lei aplica-se, a regra de cálculo disposta no art. 2º, da Lei Complementar 148, de 25 de novembro de 2014.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Comissões, em 10 de novembro de 2015.

Senador DELCÍDIO DO AMARAL, Presidente

2

Senador FERNANDO BEZERRA COELHO, Relator

**2**

# 15

# PARECER Nº , DE 2015

SF/15326.29306-28

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 110, de 2012, da Senadora Vanessa Grazziotin, que *altera os arts. 4º e 8º da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, para permitir a dedução, em dobro, da base de cálculo do imposto de renda da pessoa física, de encargo por dependente acometido das doenças que especifica*.

Relator: Senador **ELMANO FÉRRER**

## I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), em decisão terminativa, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 110, de 2012, de autoria da Senadora VANESSA GRAZZIOTIN, cujo objetivo é o descrito em epígrafe.

A matéria se apresenta em três artigos.

O art. 1º acrescenta § 2º ao art. 4º da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, de modo que a dedução da base de cálculo do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (IRPF) por dependente portador de síndrome de Down, neurofibromatose ou doença de Von Recklinghausen, esclerose tuberosa, doença de Huntington, autismo e esquizofrenia seja considerada em dobro.

O art. 2º, em relação às mesmas doenças, insere na fórmula de apuração do imposto devido no ano-calendário a consideração em dobro das quantias despendidas por dependente, por meio de acréscimo de § 5º ao art. 8º da Lei nº 9.250, de 1995.

O art. 3º contém a cláusula de vigência.

Ao justificar a proposta, a autora argumenta que os tributos devem cumprir a função social de levar os que podem mais a contribuir em maior proporção, em benefício da satisfação das necessidades dos que podem menos. Acrescenta, ainda, que os gastos com dependentes acometidos por patologias graves impõem pesados sacrifícios financeiros às respectivas famílias, o que justificaria, portanto, o benefício defendido no projeto.

SF/15326.29306-28

Apresentada em abril de 2012, a proposição foi distribuída à Comissão de Assuntos Sociais (CAS) e à CAE, nessa última em decisão terminativa.

A CAS, em reunião extraordinária realizada em 13 de novembro de 2013, opinou pela rejeição da matéria em seu parecer.

Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

## II – ANÁLISE

Nos termos dos arts. 91, I, e 99, IV, do Regimento Interno do Senado Federal, cabe à Comissão de Assuntos Econômicos opinar, dispensada a competência do Plenário, sobre proposições pertinentes a tributos, como é o caso.

Quanto ao aspecto constitucional, cabe à União legislar sobre direito tributário, sistema tributário e imposto de renda, conforme o disposto nos arts. 24, I, 48, I, e 153, III, todos da Constituição Federal (CF). A iniciativa parlamentar é amparada pelo art. 61 da mesma Carta. A matéria objeto do PLS nº 110, de 2012, está incluída entre essas competências, não incorrendo, portanto, em qualquer vício de iniciativa. É atendida, também, a exigência de lei específica para a criação de benefício fiscal presente no § 6º do art. 150 da CF.

O projeto atende aos requisitos de juridicidade, uma vez que o instrumento legislativo escolhido – normatização por meio de lei – é adequado. A matéria inova o ordenamento jurídico, apresenta alcance geral e é compatível com os princípios que norteiam o direito brasileiro.

SF/15326.29306-28

A proposição atende, também, aos atributos exigidos pela boa técnica legislativa, estando em consonância com os ditames da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Quanto ao mérito, os argumentos de cunho social apresentados pela autora são bastante razoáveis, mas não suficientes, em nossa opinião, para engendrar tamanho impacto nas finanças públicas.

É preciso lembrar que toda concessão de favor fiscal, por mais nobre que seja a causa, implicará redistribuição da carga tributária para todo o conjunto de contribuintes, incluindo aqueles que suportam dramas pessoais ou familiares tão ou mais desgastantes que os descritos na justificação do projeto em análise.

O parecer da CAS, muito bem redigido, aponta de forma certeira os inconvenientes da eventual aprovação do PLS nº 110, de 2012, e lembra que já existem, na legislação atual, mecanismos que permitem dedução ilimitada de despesas com saúde do IRPF, não havendo necessidade de criação de mais um benefício tributário na mesma direção.

Acrescente-se que o IRPF talvez se constitua no mais justo tributo do ordenamento jurídico brasileiro, sendo pautado pelos critérios constitucionais da generalidade, universalidade e progressividade, e contando, em sua legislação, com numerosas outras hipóteses de dedução, tanto da base de cálculo como do próprio imposto devido.

E mais: no momento de crise econômica aguda que o País atravessa, é altamente temerário para a União, com dificuldades financeiras flagrantes, abrir mão de receitas por meio de desonerações. A palavra de ordem atual em termos tributários, ao contrário, é reonerar, recuperar recursos, rever benefícios, até para não precisar se valer do remédio extremo de aumentar os impostos.

Vale dizer também que a proposição em tela não atende à exigência contida no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), pela qual a concessão ou ampliação de incentivo de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, combinado com o art. 109, § 3º, da Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015, a Lei de

Diretrizes Orçamentárias para 2015, que condiciona a aprovação de proposições legislativas que concedam ou ampliem incentivo ou benefício fiscal à apresentação de estimativas dos seus efeitos fiscais.

A autora, em nenhum momento, oferece cálculo da estimativa de renúncia de receita para os exercícios de 2012, 2013 e 2014. Diferentemente do que propugna a justificação da matéria, tal providência é, sim, indispensável para o benefício que se pretende instituir.

SF/15326.29306-28

## III – VOTO

Pelas razões apresentadas, votamos pela rejeição do PLS nº 110, de 2012.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 110, DE 2012

Altera os arts. 4º e 8º da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, para permitir a dedução, em dobro, da base de cálculo do imposto de renda da pessoa física, de encargo por dependente acometido das doenças que especifica.

O **CONGRESSO NACIONAL** decreta:

**Art. 1º** O art. 4º da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, passa a vigorar acrescido de § 2º com a seguinte redação, renumerando-se o atual parágrafo único:

"Art. 4º .....

.....

§ 2º A quantia a que se refere o inciso III do *caput* deste artigo será considerada em dobro no caso de dependente portador de síndrome de Down, neurofibromatose ou doença de von Recklinghausen, esclerose tuberosa, doença de Huntington, autismo e esquizofrenia, comprovada na forma do regulamento." (NR)

**Art. 2º** O art. 8º da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, passa a vigorar acrescido de § 5º, com a seguinte redação:

"Art. 8º .....

.....

§ 5º A quantia a que se refere a alínea *c* do inciso II do *caput* deste artigo será considerada em dobro no caso de dependente

portador de síndrome de Down, neurofibromatose ou doença de von Recklinghausen, esclerose tuberosa, doença de Huntington, autismo e esquizofrenia, comprovada na forma do regulamento.” (NR)

**Art. 3º** Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

O § 1º do art. 145 da Constituição Federal dispõe que, sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte.

Ainda que a função principal do tributo seja a de carrear recursos ao Estado para que possa promover o bem comum, a imposição deve também cumprir a função social de levar os que podem mais a contribuir em maior proporção, em benefício da satisfação das necessidades dos que podem menos.

A diretriz constitucional representa opção clara do legislador constituinte quanto aos critérios de justiça social que devem informar o sistema tributário, e não é por mero acaso que ela associa a capacidade econômica com o caráter pessoal do contribuinte.

Pessoas que tenham o mesmo nível de renda podem, não obstante, ter capacidade contributiva diferente, em razão dos encargos de família e demais características de vida. O imposto de renda é o imposto pessoal por excelência e o que melhor permite o cumprimento do comando constitucional. Assim, por exemplo, a personalização do imposto é dada pela consideração do número de dependentes, despesas com educação e com saúde, contribuição a fundos de aposentadoria etc. no momento de calcular o imposto a pagar.

Entre os parâmetros de personalização eleitos pelo legislador ordinário figura, atualmente, a possibilidade de retirar da base de cálculo do imposto determinada importância para atender a encargos com dependentes do contribuinte. Essa importância é fixa e padronizada, mas nada impede que o critério seja refinado para que se considere que, entre os dependentes, há aqueles que, por algumas características, representam encargo de família maior que outros.

Vale dizer que, em razão de tais características específicas dos dependentes, a capacidade contributiva do contribuinte é afetada significativamente. Reconhecer esse fato nada mais é que respeitar a diretriz constitucional.

Neste projeto, propomos que seja considerada em dobro a dedução relativa a dependente afetado por uma de várias patologias crônicas graves e praticamente incuráveis, que sacrificam a renda familiar por exigir tratamento especializado em matéria de saúde, educação, transporte, acompanhamento etc.

Para o que se propõe, não há que falar em renúncia de receita. Trata-se de adequar o critério de personalização do imposto segundo recomenda a Constituição. Não haverá, em consequência da lei, tratamento discriminatório ou especial para ninguém, já que a norma terá caráter geral, valendo para todos os contribuintes.

Sala das Sessões, 17 de abril de 2012.

Senadora **VANESSA GRAZZIOTIN**
PCdoB/Amazonas

4

*LEGISLAÇÃO CITADA*

**LEI Nº 9.250, DE 26 DE DEZEMBRO DE 1995.**

Altera a legislação do imposto de renda das pessoas físicas e dá outras providências.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA** Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

.....
.....

Art. 4º. Na determinação da base de cálculo sujeita à incidência mensal do imposto de renda poderão ser deduzidas:

I - a soma dos valores referidos no art. 6º da Lei nº 8.134, de 27 de dezembro de 1990;

II – as importâncias pagas a título de pensão alimentícia em face das normas do Direito de Família, quando em cumprimento de decisão judicial, inclusive a prestação de alimentos provisionais, de acordo homologado judicialmente, ou de escritura pública a que se refere o art. 1.124-A da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil; (Redação dada pela Lei nº 11.727, de 2008) (Produção de efeitos)

III - a quantia, por dependente, de: (Redação dada pela Lei nº 11.482, de 2007)

a) R$ 132,05 (cento e trinta e dois reais e cinco centavos), para o ano-calendário de 2007; (Incluído pela Lei nº 11.482, de 2007)

b) R$ 137,99 (cento e trinta e sete reais e noventa e nove centavos), para o ano-calendário de 2008; (Incluído pela Lei nº 11.482, de 2007)

c) R$ 144,20 (cento e quarenta e quatro reais e vinte centavos), para o ano-calendário de 2009; (Incluído pela Lei nº 11.482, de 2007)

d) R$ 150,69 (cento e cinquenta reais e sessenta e nove centavos), para o ano-calendário de 2010; (Redação dada pela Lei nº 12.469, de 2011)

e) R$ 157,47 (cento e cinquenta e sete reais e quarenta e sete centavos), para o ano-calendário de 2011; (Incluído pela Lei nº 12.469, de 2011)

f) R$ 164,56 (cento e sessenta e quatro reais e cinquenta e seis centavos), para o ano-calendário de 2012; (Incluído pela Lei nº 12.469, de 2011)

g) R$ 171,97 (cento e setenta e um reais e noventa e sete centavos), para o ano-calendário de 2013; (Incluído pela Lei nº 12.469, de 2011)

h) R$ 179,71 (cento e setenta e nove reais e setenta e um centavos), a partir do ano-calendário de 2014; (Incluído pela Lei nº 12.469, de 2011)

IV - as contribuições para a Previdência Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

V - as contribuições para as entidades de previdência privada domiciliadas no País, cujo ônus tenha sido do contribuinte, destinadas a custear benefícios complementares assemelhados aos da Previdência Social;

VI - a quantia, correspondente à parcela isenta dos rendimentos provenientes de aposentadoria e pensão, transferência para a reserva remunerada ou reforma, pagos pela Previdência Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por qualquer pessoa jurídica de direito público interno ou por entidade de previdência privada, a partir do mês em que o contribuinte completar 65 (sessenta e cinco) anos de idade, de: (Redação dada pela Lei nº 11.482, de 2007)

a) R$ 1.313,69 (mil, trezentos e treze reais e sessenta e nove centavos), por mês, para o ano-calendário de 2007; (Incluído pela Lei nº 11.482, de 2007)

b) R$ 1.372,81 (mil, trezentos e setenta e dois reais e oitenta e um centavos), por mês, para o ano-calendário de 2008; (Incluído pela Lei nº 11.482, de 2007)

c) R$ 1.434,59 (mil, quatrocentos e trinta e quatro reais e cinqüenta e nove centavos), por mês, para o ano-calendário de 2009; (Incluído pela Lei nº 11.482, de 2007)

d) R$ 1.499,15 (mil, quatrocentos e noventa e nove reais e quinze centavos), por mês, para o ano-calendário de 2010; (Redação dada pela Medida Provisória nº 528, de 2011) Produção de efeitos

d) R$ 1.499,15 (mil, quatrocentos e noventa e nove reais e quinze centavos), por mês, para o ano-calendário de 2010; (Redação dada pela Lei nº 12.469, de 2011)

e) R$ 1.566,61 (mil, quinhentos e sessenta e seis reais e sessenta e um centavos), por mês, para o ano-calendário de 2011; (Incluído pela Lei nº 12.469, de 2011)

f) R$ 1.637,11 (mil, seiscentos e trinta e sete reais e onze centavos), por mês, para o ano-calendário de 2012; (Incluído pela Lei nº 12.469, de 2011)

g) R$ 1.710,78 (mil, setecentos e dez reais e setenta e oito centavos), por mês, para o ano-calendário de 2013; (Incluído pela Lei nº 12.469, de 2011)

h) R$ 1.787,77 (mil, setecentos e oitenta e sete reais e setenta e sete centavos), por mês, a partir do ano-calendário de 2014.(Incluído pela Lei nº 12.469, de 2011)

Parágrafo único. A dedução permitida pelo inciso V aplica-se exclusivamente à base de cálculo relativa a rendimentos do trabalho com vínculo empregatício ou de administradores, assegurada, nos demais casos, a dedução dos valores pagos a esse título, por ocasião da apuração da base de cálculo do imposto devido no ano-calendário, conforme disposto na alínea e do inciso II do art. 8º desta Lei.

.....
.....

Art. 8º A base de cálculo do imposto devido no ano-calendário será a diferença entre as somas:

I - de todos os rendimentos percebidos durante o ano-calendário, exceto os isentos, os não-tributáveis, os tributáveis exclusivamente na fonte e os sujeitos à tributação definitiva;

II - das deduções relativas:

a) aos pagamentos efetuados, no ano-calendário, a médicos, dentistas, psicólogos, fisioterapeutas, fonoaudiólogos, terapeutas ocupacionais e hospitais, bem como as despesas com exames laboratoriais, serviços radiológicos, aparelhos ortopédicos e próteses ortopédicas e dentárias;

b) a pagamentos de despesas com instrução do contribuinte e de seus dependentes, efetuados a estabelecimentos de ensino, relativamente à educação infantil, compreendendo as creches e as pré-escolas; ao ensino fundamental; ao ensino médio; à educação superior, compreendendo os cursos de graduação e de pós-graduação (mestrado, doutorado e especialização); e à educação profissional, compreendendo o ensino técnico e o tecnológico, até o limite anual individual de: (Redação dada pela Lei nº 11.482, de 2007) (Vide Medida Provisória nº 2.159-70, de 2001)

1. R$ 2.480,66 (dois mil, quatrocentos e oitenta reais e sessenta e seis centavos) para o ano-calendário de 2007; (Redação dada pela Lei nº 11.482, de 2007)

2. R$ 2.592,29 (dois mil, quinhentos e noventa e dois reais e vinte e nove centavos) para o ano-calendário de 2008; (Redação dada pela Lei nº 11.482, de 2007)

3. R$ 2.708,94 (dois mil, setecentos e oito reais e noventa e quatro centavos) para o ano-calendário de 2009; (Redação dada pela Lei nº 11.482, de 2007)

4. R$ 2.830,84 (dois mil, oitocentos e trinta reais e oitenta e quatro centavos) para o ano-calendário de 2010; (Redação dada pela Lei nº 12.469, de 2011)

5. (revogado); (Redação dada pela Lei nº 11.482, de 2007)

6. R$ 2.958,23 (dois mil, novecentos e cinquenta e oito reais e vinte e três centavos) para o ano-calendário de 2011; (Incluído pela Lei nº 12.469, de 2011)

7. R$ 3.091,35 (três mil, noventa e um reais e trinta e cinco centavos) para o ano-calendário de 2012; (Incluído pela Lei nº 12.469, de 2011)

8. R$ 3.230,46 (três mil, duzentos e trinta reais e quarenta e seis centavos) para o ano-calendário de 2013; (Incluído pela Lei nº 12.469, de 2011)

9. R$ 3.375,83 (três mil, trezentos e setenta e cinco reais e oitenta e três centavos) a partir do ano-calendário de 2014; (Incluído pela Lei nº 12.469, de 2011)

c) à quantia, por dependente, de: (Redação dada pela Lei nº 11.482, de 2007)

1. R$ 1.584,60 (mil, quinhentos e oitenta e quatro reais e sessenta centavos) para o ano-calendário de 2007; (Incluído pela Lei nº 11.482, de 2007)

2. R$ 1.655,88 (mil, seiscentos e cinqüenta e cinco reais e oitenta e oito centavos) para o ano-calendário de 2008; (Incluído pela Lei nº 11.482, de 2007)

3. R$ 1.730,40 (mil, setecentos e trinta reais e quarenta centavos) para o ano-calendário de 2009; (Incluído pela Lei nº 11.482, de 2007)

4. R$ 1.808,28 (mil, oitocentos e oito reais e vinte e oito centavos) para o ano-calendário de 2010; (Redação dada pela Lei nº 12.469, de 2011)

5. R$ 1.889,64 (mil, oitocentos e oitenta e nove reais e sessenta e quatro centavos) para o ano-calendário de 2011; (Incluído pela Lei nº 12.469, de 2011)

6. R$ 1.974,72 (mil, novecentos e setenta e quatro reais e setenta e dois centavos) para o ano-calendário de 2012; (Incluído pela Lei nº 12.469, de 2011)

7. R$ 2.063,64 (dois mil, sessenta e três reais e sessenta e quatro centavos) para o ano-calendário de 2013; (Incluído pela Lei nº 12.469, de 2011)

8. R$ 2.156,52 (dois mil, cento e cinquenta e seis reais e cinquenta e dois centavos) a partir do ano-calendário de 2014; (Incluído pela Lei nº 12.469, de 2011)

d) às contribuições para a Previdência Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

e) às contribuições para as entidades de previdência privada domiciliadas no País, cujo ônus tenha sido do contribuinte, destinadas a custear benefícios complementares assemelhados aos da Previdência Social;

f) às importâncias pagas a título de pensão alimentícia em face das normas do Direito de Família, quando em cumprimento de decisão judicial, inclusive a prestação de alimentos provisionais, de acordo homologado judicialmente, ou de escritura pública a que se refere o art. 1.124-A da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil; (Redação dada pela Lei nº 11.727, de 2008) (Produção de efeitos)

g) às despesas escrituradas no Livro Caixa, previstas nos incisos I a III do art. 6º da Lei nº 8.134, de 27 de dezembro de 1990, no caso de trabalho não-assalariado, inclusive dos leiloeiros e dos titulares de serviços notariais e de registro.

h) (VETADO). (Incluído pela Lei nº 12.469, de 2011)

§ 1º A quantia correspondente à parcela isenta dos rendimentos provenientes de aposentadoria e pensão, transferência para a reserva remunerada ou reforma, pagos pela Previdência Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por qualquer pessoa jurídica de direito público interno, ou por entidade de previdência privada, representada pela soma dos valores mensais computados a partir do mês em que o contribuinte completar sessenta e cinco anos de idade, não integrará a soma de que trata o inciso I.

§ 2º O disposto na alínea a do inciso II:

I - aplica-se, também, aos pagamentos efetuados a empresas domiciliadas no País, destinados à cobertura de despesas com hospitalização, médicas e odontológicas, bem como a entidades que assegurem direito de atendimento ou ressarcimento de despesas da mesma natureza;

II - restringe-se aos pagamentos efetuados pelo contribuinte, relativos ao próprio tratamento e ao de seus dependentes;

III - limita-se a pagamentos especificados e comprovados, com indicação do nome, endereço e número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF ou no Cadastro Geral de Contribuintes - CGC de quem os recebeu, podendo, na falta de documentação, ser feita indicação do cheque nominativo pelo qual foi efetuado o pagamento;

IV - não se aplica às despesas ressarcidas por entidade de qualquer espécie ou cobertas por contrato de seguro;

V - no caso de despesas com aparelhos ortopédicos e próteses ortopédicas e dentárias, exige-se a comprovação com receituário médico e nota fiscal em nome do beneficiário.

§ 3º As despesas médicas e de educação dos alimentandos, quando realizadas pelo alimentante em virtude de cumprimento de decisão judicial, de acordo homologado judicialmente ou de escritura pública a que se refere o art. 1.124-A da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil, poderão ser deduzidas pelo alimentante na determinação da base de cálculo do imposto de renda na declaração, observado, no caso de despesas de educação, o limite previsto na alínea *b* do inciso II do **caput** deste artigo. (Redação dada pela Lei nº 11.727, de 2008) (Produção de efeitos)

§ 4º (VETADO). (Incluído pela Lei nº 12.469, de 2011)

.....
.....

Brasília, 26 de dezembro de 1995; 174º da Independência e 107º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO
*Pedro Pullen Parente*

**Constituição da República Federativa do Brasil.**
**Preâmbulo**

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

.....
.....

10

Título VI

**Da Tributação e do Orçamento**

Capítulo I

**Do Sistema Tributário Nacional**

Seção I

**Dos Princípios Gerais**

**Art. 145.** A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I - impostos;

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

**§ 1º** Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

**§ 2º** As taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos.

.....
.....

*(Às Comissões de Assuntos Sociais; e de Assuntos Econômicos, cabendo à última a decisão terminativa)*

Publicado no **DSF**, em 19/04/2012.

**Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal – Brasília-DF**
**OS:11422/2012**

# PARECER Nº , DE 2013

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 110, de 2012, da Senadora Vanessa Grazziotin, que *altera os arts. 4º e 8º da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, para permitir a dedução, em dobro, da base de cálculo do imposto de renda da pessoa física, de encargo por dependente acometido das doenças que especifica.*

RELATOR: Senador **WELLINGTON DIAS**

## I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 110, de 2012, de autoria da Senadora Vanessa Grazziotin, propõe alterar a Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, com a finalidade de permitir a dedução, em dobro, da base de cálculo do imposto de renda da pessoa física (IRPF), de encargo por dependente portador das seguintes doenças: 1) síndrome de Down, 2) neurofibromatose ou doença de von Recklinghausen, 3) esclerose tuberosa, 4) doença de Huntington, 5) autismo e 6) esquizofrenia.

A cláusula de vigência determina que a lei em que eventualmente o projeto se transformar entre em vigor na data de sua publicação.

De acordo com a autora do projeto de lei sob análise, deve ser autorizada, em dobro, a dedução relativa a dependente afetado por determinadas patologias crônicas graves e praticamente incuráveis, em razão de tais patologias sacrificarem a renda familiar, por exigirem tratamento especializado em matéria de saúde, educação, transporte, acompanhamento etc.

A proposição foi distribuída à Comissão de Assuntos Sociais (CAS), que deve iniciar a sua apreciação, e à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), à qual incumbe decisão em caráter terminativo.

Não foram apresentadas emendas ao projeto.

## II – ANÁLISE

De acordo com o art. 100 do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CAS opinar sobre proposições que digam respeito à proteção e defesa da saúde. Nesse sentido, a matéria de que trata o presente projeto de lei está circunscrita à temática desta Comissão, vez que dispõe sobre benefício tributário a ser concedido ao contribuinte do imposto de renda da pessoa física cujos dependentes são portadores de determinadas doenças graves, com vistas ao incremento de seu tratamento e cuidados.

No caso específico das doenças que integram o rol estabelecido pela proposição em comento – síndrome de Down, neurofibromatose ou doença de von Recklinghausen, esclerose tuberosa, doença de Huntington, autismo e esquizofrenia –, esse benefício é concedido em razão da gravidade de seus efeitos sobre a saúde dos portadores, tais como deficiência física e transtornos mentais, e no intuito de proporcionar uma existência mais digna a eles e às suas famílias.

A síndrome de Down é um distúrbio genético comum, geralmente associado a dificuldades nas habilidades cognitivas e a problemas no desenvolvimento físico.

As neurofibromatoses são doenças genéticas de evolução progressiva, que têm em comum o surgimento de tumores benignos múltiplos no sistema nervoso.

A esclerose tuberosa é uma doença genética rara, multissistêmica, que ocasiona tumores benignos no cérebro e em outros órgãos, tais como rins, coração, olhos, pulmões e pele.

A doença de Huntington é um distúrbio neurológico hereditário raro, cujos principais sintomas são movimentos corporais anormais e falta de coordenação, também afetando habilidades mentais e aspectos da personalidade.

O autismo é uma disfunção global do desenvolvimento, que afeta as capacidades de comunicação e de socialização e o comportamento do portador.

A esquizofrenia é um transtorno mental que se caracteriza, classicamente, por distúrbios do pensamento, alucinações, delírios e alterações no contato com a realidade.

Assim, a medida proposta pelo PLS nº 110, de 2012, pretende compensar os gastos efetuados pelas famílias para o controle dessas doenças e o tratamento de suas complicações.

No entanto, ao mesmo tempo em que julgamos meritória a intenção da autora da proposição, consideramos que, pelas possíveis repercussões para as políticas públicas, as deduções do IRPF devem ser admitidas de forma parcimoniosa, apenas para ajustar a exigência do imposto à capacidade contributiva de cada contribuinte.

Esse é o caso do total de gastos com saúde do contribuinte e de seus dependentes, que não tem limite de dedução, e englobam as despesas com planos de saúde, médicos, dentistas, psicólogos, fisioterapeutas, fonoaudiólogos, terapeutas ocupacionais e hospitais, bem como as despesas com exames laboratoriais, serviços radiológicos, aparelhos ortopédicos e próteses ortopédicas e dentárias, conforme dispõe o art. 8º, inciso II, alínea "a", da Lei nº 9.250, de 1995. Tal dedução também abrange os gastos com medicamentos, mas apenas quando integrarem a fatura emitida pelo estabelecimento hospitalar, em face de atendimento médico.

Outra previsão de isenção existente na legislação atual refere-se aos proventos de aposentadoria ou reforma e aos valores recebidos a título de pensão percebidos pelos portadores de moléstia grave prevista em lei – acidente em serviço e moléstia profissional, tuberculose ativa, alienação

mental, esclerose múltipla, neoplasia maligna, cegueira, hanseníase, paralisia irreversível e incapacitante, cardiopatia grave, doença de Parkinson, espondiloartrose anquilosante, nefropatia grave, hepatopatia grave, estados avançados da doença de Paget (osteíte deformante), contaminação por radiação e síndrome da imunodeficiência adquirida –, isenção essa que não sofre nenhuma limitação quanto ao valor, conforme o art. 6º, incisos XIV e XXI, da Lei nº 7.713, de 22 de dezembro de 1988.

Ressalte-se, ainda, o benefício conferido aos contribuintes maiores de 65 anos, que isenta os seus rendimentos – provenientes de aposentadoria e pensão, de transferência para a reserva remunerada ou de reforma pagos pela Previdência Social da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, por qualquer pessoa jurídica de direito público interno ou por entidade de previdência privada –, da incidência do IRPF até o valor correspondente ao dobro do valor da primeira faixa da tabela de incidência.

Nesse sentido, a legislação em vigor, ao limitar as isenções e as deduções da base de cálculo do IRPF, busca dar um tratamento tributário equânime aos beneficiários, não privilegiando os de rendimentos mais expressivos, que, em tese, menos necessitam de favores fiscais, detentores de maior capacidade contributiva, em estrita obediência ao princípio constitucional previsto no § 1º do art. 145 da Constituição Federal de 1988.

Acrescente-se que o benefício concedido pelo PLS, dada a dificuldade de se confirmar a veracidade das informações prestadas pelo contribuinte, criará grandes dificuldades para a administração tributária, com a elevação do gasto administrativo, e exigirá um tempo maior no processo de revisão da declaração de ajuste anual, podendo contribuir para atrasos no seu processamento e, consequentemente, no pagamento de eventuais restituições.

Ao lado dessas considerações, observe-se que a proposta implica renúncia fiscal e, consequentemente, perda de arrecadação tributária. Com isso, a medida resultará em diminuição do montante de recursos a ser transferido pela União para os demais entes da Federação, à luz do que dispõe o art. 159, inciso I, da Constituição Federal. Esse dispositivo estatui que 48% da arrecadação dos impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza (e sobre produtos industrializados) serão distribuídos ao Fundo de Participação

dos Estados e do Distrito Federal e ao Fundo de Participação dos Municípios (e para a aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste), o que pode comprometer o financiamento de políticas públicas.

Especificamente em relação às repercussões financeiras de tal renúncia fiscal para a saúde pública, cabe lembrar o que estabelece a Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, que dispõe sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente em saúde pelos entes da Federação: no cálculo do percentual a ser aplicado por estados, Distrito Federal e municípios serão computados, entre outros, os recursos de que tratam as alíneas "a" e "b" do inciso I do *caput* do art. 159 da Constituição Federal, quais sejam os recursos transferidos pela União aos Fundos de Participação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Assim, a aprovação de PLS teria, certamente, impacto negativo sobre as transferências mencionadas, atingindo principalmente os estados e municípios mais pobres, que dependem quase exclusivamente dessas transferências, provocando prejuízo aos que mais necessitam dos serviços públicos prestados pelo Estado.

O direito à saúde deve ser assegurado pelo poder público, a quem incumbe formular e implementar políticas sociais e econômicas que visem a garantir aos cidadãos o acesso universal e igualitário à atenção integral à saúde. Para tanto, é imprescindível que os entes públicos tenham disponibilidade de recursos financeiros para custear ações e serviços públicos de saúde. No entanto, o projeto em comento, ao ampliar as hipóteses de dedução da base de cálculo do IRPF, ocasionará diminuição de recursos alocados para essa finalidade. Isso porque a fonte maior de recursos do Estado é a arrecadação tributária.

Por essas razões, consideramos que a iniciativa não pode prosperar.

Por fim, deixamos para a CAE, a quem cabe a decisão terminativa sobre a matéria, o exame detalhado da proposição à luz da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal),

**III – VOTO**

Pelo exposto, o voto é pela **rejeição** do Projeto de Lei do Senado nº 110, de 2012.

Sala da Comissão, 13 de novembro de 2013

Senador WALDEMIR MOKA, Presidente

Senador WELLINGTON DIAS, Relator

# SENADO FEDERAL
## Comissão de Assuntos Sociais - CAS
### PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 110, de 2012

ASSINAM O PARECER, NA 57ª REUNIÃO, DE 13/11/2013, OS(AS) SENHORES(AS) SENADORES(AS)

**PRESIDENTE:** Senador Waldemir Moka

**RELATOR:** Senador Wellington Dias

| | |
|---|---|
| **Bloco de Apoio ao Governo(PSOL, PT, PDT, PSB, PCdoB)** | |
| Paulo Paim (PT) | 1. Eduardo Suplicy (PT) |
| Angela Portela (PT) | 2. Marta Suplicy (PT) |
| Humberto Costa (PT) | 3. José Pimentel (PT) |
| Wellington Dias (PT) Relator | 4. Ana Rita (PT) |
| João Durval (PDT) | 5. Lindbergh Farias (PT) |
| Rodrigo Rollemberg (PSB) | 6. Cristovam Buarque (PDT) |
| Vanessa Grazziotin (PCdoB) Autora | 7. Lídice da Mata (PSB) SIM |
| **Bloco Parlamentar da Maioria(PV, PSD, PMDB, PP)** | |
| Waldemir Moka (PMDB) Presidente | 1. Sérgio Souza (PMDB) SIM |
| Roberto Requião (PMDB) | 2. VAGO |
| Casildo Maldaner (PMDB) | 3. Eduardo Braga (PMDB) |
| Vital do Rêgo (PMDB) | 4. Eunício Oliveira (PMDB) |
| João Alberto Souza (PMDB) SIM | 5. Romero Jucá (PMDB) |
| Ana Amélia (PP) | 6. Benedito de Lira (PP) |
| Paulo Davim (PV) | 7. Sérgio Petecão (PSD) |
| **Bloco Parlamentar Minoria(PSDB, DEM)** | |
| Cícero Lucena (PSDB) | 1. Aécio Neves (PSDB) |
| Lúcia Vânia (PSDB) | 2. Cyro Miranda (PSDB) |
| José Agripino (DEM) | 3. Paulo Bauer (PSDB) |
| Osvaldo Sobrinho (PTB) SIM | 4. Maria do Carmo Alves (DEM) |
| **Bloco Parlamentar União e Força(PTB, PRB, PSC, PR)** | |
| Mozarildo Cavalcanti (PTB) | 1. Armando Monteiro (PTB) |
| Eduardo Amorim (PSC) | 2. João Vicente Claudino (PTB) |
| João Ribeiro (PR) | 3. VAGO |

COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS
PLS Nº 110 DE 2012
Fls. 16

# 16

SF/15816.86124-45

# PARECER Nº , DE 2015

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 202, de 2015, do Senador Otto Alencar, que *altera a Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, para prever isenção do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) a imóvel rural localizado à margem do Rio São Francisco, dos seus afluentes e de suas nascentes em que esteja preservada ou em processo de recomposição a vegetação das áreas de preservação permanente de que trata o inciso I do art. 4º da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012*.

Relator: Senador **JORGE VIANA**

## I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 202, de 2015, do Senador Otto Alencar, ora em apreciação terminativa nesta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), composto de dois artigos, tem por objetivo isentar do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) o imóvel rural localizado à margem do Rio São Francisco, dos seus afluentes e de suas nascentes em que esteja preservada ou em processo de recomposição a vegetação das áreas de preservação permanente. A proposição recebeu parecer favorável na Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), sem emenda.

No art. 1º, o projeto promove o acréscimo de inciso III e de parágrafo único ao art. 3º da Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, que *dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, sobre pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária e dá outras*

SF/15816.86124-45

*providências*. O primeiro dispositivo acrescentado é o que dispõe sobre a isenção de ITR propriamente dita, fazendo remissão ao inciso I do art. 4º da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que define as áreas de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas. O parágrafo único incluído no mesmo artigo da Lei nº 9.393, de 1996, determina que o Poder Executivo estabelecerá as condições para que se considere a vegetação preservada ou em processo de recomposição.

O art. 2º contém a cláusula de vigência, fixando o seu início para a data de publicação da lei.

## II – ANÁLISE

A competência da CAE para apreciação em caráter terminativo da matéria tem fundamento na interpretação combinada dos arts. 91, I, e 99, I, do Regimento Interno do Senado Federal.

No aspecto da juridicidade, nada obsta a regular tramitação do PLS em questão, já que a proposição, veiculada por espécie normativa adequada (lei ordinária), inova de forma efetiva e genérica o ordenamento jurídico, sem ofender os seus princípios diretores.

A iniciativa parlamentar para a matéria tem fundamento nos arts. 48, I, e 61, *caput,* da Constituição Federal (CF), uma vez que se trata de alteração do ITR, imposto de competência da União (art. 153, VI, da CF).

A propósito, é bom lembrar que a nova sistemática trazida pela Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003, em nada altera a competência da União para deliberar sobre o ITR. A partir da alteração feita, o tributo passou a ter dupla configuração no cenário nacional. Boa parte das localidades escolheu permanecer com o tratamento já existente, em que os contribuintes teriam relação tributária direta com os órgãos federais de arrecadação, mantendo a repartição da receita em 50% (cinquenta por cento) para o Município e a outra metade para o erário federal. Outras trataram de celebrar convênios com a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) para transferir as funções administrativas de arrecadação e fiscalização para si. Assim, os proprietários, possuidores ou enfiteutas de imóveis rurais situados

SF/15816.86124-45

nestas municipalidades passaram a submeter-se ao poder local, sendo toda a receita revertida para o Município.

A nova disposição constitucional não pode, entretanto, ser confundida com permissão para qualquer delegação da competência tributária do ITR para os Municípios. É tão somente uma previsão constitucional da já possível transferência da capacidade administrativa para exigir o cumprimento da obrigação tributária.

No exercício dessa competência, a União, em se tratando de hipótese de interesse público como é o caso, é livre para conceder benefícios fiscais desde que mediante a aprovação de lei ou ato que o valha.

Isso porque, em relação ao seu conteúdo, a proposição é de indiscutível mérito e constitui reforço nada desprezível às necessárias medidas de estímulo à preservação dos mananciais do Rio São Francisco e da recuperação de suas margens, podendo-se considerar os custos fiscais para a União e para os Municípios dela advindos como reduzidos, se considerados os efeitos extrafiscais esperados.

Como bem lembra o parecer aprovado na CMA, as "medidas como recomposição da vegetação são fundamentais para a preservação de água para a nossa sobrevivência e para todas as atividades produtivas e econômicas".

Destaque-se, ainda, a boa técnica legislativa utilizada na elaboração do projeto em observância à Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. É atendida, também, a exigência do § 6º do art. 150 da CF quanto à necessidade de lei específica para a concessão de benefício fiscal.

Quanto à Lei de Responsabilidade, o projeto cumpre a contento as condições por ela impostas ao anexar Nota Técnica nº 37, de 2015, da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, que estima a renúncia de receita em R$ 27.916.000,00 (vinte e sete milhões, novecentos e dezesseis mil reais), para 2015; R$ 30.040.408,00 (trinta milhões e quarenta mil, quatrocentos e oito reais), no ano de 2016; e R$ 32.267.904,00 (trinta e dois milhões, duzentos e sessenta e sete mil, novecentos e quatro reais), no ano de 2017.

SF/15816.86124-45

Contudo, quanto ao mérito, cabem aperfeiçoamentos ao projeto.

A isenção do ITR não deve ser concedida apenas pelo mero cumprimento das obrigações impostas pela Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 – novo Código Florestal. Nesse sentido, a exclusão do crédito tributário deve ser uma contrapartida concedida àqueles proprietários rurais que, não só atendem as obrigações legais de preservação das APPs de que tratam os incisos I e IV do art. 4º do referido diploma ambiental, como também mantêm uma área adicional com vegetação preservada ou em processo de recomposição contígua às APPs mencionadas.

Além disso, agregamos mais conteúdo social à proposta na medida em que o acréscimo de área contígua seja em percentual variável de acordo com a extensão da propriedade rural em módulos fiscais. E, movidos por essa diretriz social, retiramos a referida exigência de acréscimo de área contígua para a concessão de isenção de ITR sobre imóveis rurais pertencentes a agricultores familiares, assim definidos nos termos do art. 3º da Lei 11.326, de 24 de julho de 2006.

Por fim, para correção de erro material, acrescentamos, na ementa e na redação do art. 1º do projeto que ora relatamos, a referência ao inciso IV do art. 4º da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Tal acréscimo, de caráter redacional, justifica-se pela menção do projeto às APPs no entorno das nascentes que não são abarcadas pelo inciso I, mas sim pelo inciso IV do novo Código Florestal.

## III – VOTO

Por todo o exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 202, de 2015, na forma do seguinte substitutivo:

SF/15816.86124-45

**EMENDA Nº – CAE (SUBSTITUTIVO)**

# PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 202, DE 2015

Altera a Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, para prever isenção do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) a imóvel rural localizado à margem do Rio São Francisco, dos seus afluentes e de suas nascentes em que esteja preservada ou em processo de recomposição a vegetação das áreas de preservação permanente de que tratam os incisos I e IV do art. 4º da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** O art. 3º da Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, passa a vigorar acrescido dos seguintes dispositivos:

"Art. 3º .....

.....

III – o imóvel rural localizado à margem do rio São Francisco, dos seus afluentes e de suas nascentes, em que esteja preservada ou em processo de recomposição a vegetação das áreas de preservação permanente de que tratam os incisos I e IV do art. 4º da Lei 12.651, de 25 de maio de 2012, com o acréscimo de área contígua, com vegetação preservada ou em processo de recomposição, superior:

a) a 5% (cinco por cento) dos limites legais, se a propriedade tiver até 4 (quatro) módulos fiscais;

b) a 10% (dez por cento) dos limites legais, se a propriedade tiver mais de 4 (quatro) módulos fiscais.

Parágrafo único. Para gozar da isenção do inciso III, o agricultor familiar, assim definido nos termos do art. 3º da Lei 11.326, de 24 de julho de 2006, será dispensado da exigência do acréscimo de área contígua com vegetação preservada ou em processo de recomposição." (NR)

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

SF/15816.86124-45

SENADO FEDERAL

# PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 202, DE 2015

Altera a Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, para prever isenção do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) a imóvel rural localizado à margem do Rio São Francisco, dos seus afluentes e de suas nascentes em que esteja preservada ou em processo de recomposição a vegetação das áreas de preservação permanente de que trata o inciso I do art. 4º da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** O art. 3º da Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, passa a vigorar acrescido dos seguintes dispositivos:

"**Art. 3º** .....

.....

..

III – o imóvel rural localizado à margem do Rio São Francisco, dos seus afluentes e de suas nascentes em que esteja preservada ou em processo de recomposição a vegetação das áreas de preservação permanente de que trata o inciso I do art. 4º da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.

*Parágrafo único*. O Poder Executivo estabelecerá as condições para que se considere preservada ou em processo de recomposição a vegetação a que se refere o inciso III do *caput* deste artigo." (NR)

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

**Justificação**

O projeto de lei que ora apresentamos altera a Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, que instituiu o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), para estabelecer isenção aos imóveis rurais localizados à margem do Rio São Francisco, dos seus afluentes e de suas nascentes em que esteja preservada ou em processo de recomposição a vegetação das faixas marginais do curso d'água do mencionado rio, de acordo com os parâmetros de largura de área estabelecidos pelo novo Código Florestal (Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012).

A Lei nº 9.393, de 1996, elege como não tributáveis as áreas de preservação permanente dos imóveis rurais. Essas áreas são, portanto, excluídas da tributação do ITR. O objetivo da proposição, por meio da concessão de isenção, é, justamente, estender o benefício fiscal para a totalidade do imóvel rural, desde que esteja preservada ou em processo de recomposição a vegetação da faixa marginal do Rio São Francisco, dos seus afluentes e de suas nascentes, onde se encontram as chamadas matas ciliares. De acordo com a proposta, o Poder Público estabelecerá as condições para que seja considerada preservada ou em processo de recomposição a mencionada vegetação para fins de reconhecimento da isenção do ITR.

Como se sabe, o novo Código Florestal exige a preservação e a recomposição da mencionada vegetação, mas acreditamos que a concessão de incentivo fiscal seja mais eficaz para alcançar os resultados pretendidos, pois tem potencial de estimular a observância das regras ambientais.

Para que as regras sejam respeitadas, é necessário que a preservação ou a recomposição da vegetação, para fins da isenção de que tratamos, sejam fiscalizadas pelo Poder Executivo. Pensamos que seria importante que o regulamento designasse a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF) como responsável por essa fiscalização. Trata-se de empresa pública voltada, entre outras atribuições, para a revitalização do Rio São Francisco.

O tratamento tributário diferenciado que propomos justifica-se pela importância estratégica do Rio São Francisco para o Brasil e, em especial, para o desenvolvimento socioeconômico das regiões que por ele são banhadas.

Como se sabe, o Rio São Francisco tem comprimento de mais de 2.800 km e passa por cinco Estados da federação: Minas Gerais, Bahia, Pernambuco, Sergipe e Alagoas. Segundo dados da Codevasf, o Rio São Francisco tem uma descarga média anual da ordem de 94 bilhões de m³. Uma fonte, portanto, importantíssima de recursos hídricos.

No tocante ao desenvolvimento regional, o Rio São Francisco tem significância especial para o Nordeste, região que apresenta baixos indicadores socioeconômicos em comparação com outras regiões do Brasil. Dessa forma,

pensamos que a isenção proposta é juridicamente adequada, pois permitida pelo Código Tributário Nacional (CTN), que autoriza a concessão restrita de referido benefício fiscal a determinada região, desde que haja condições a ela peculiares (art. 176, parágrafo único), como é o caso das regiões banhadas pelo Rio São Francisco. Além disso, a Constituição da República autoriza, em seu texto, a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do País (inciso I de seu art. 151).

Relativamente à adequação financeira e orçamentária, em se tratando de criação ou ampliação de benefício de natureza tributária, o art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), e o art. 109 da Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO para 2015) exigem que o projeto de lei esteja acompanhado de estimativa da renúncia de receita no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes.

Como base na anexa Nota Técnica nº 37, de 2015, da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, registramos que a renúncia de receita estimada será de R$ 27.916.000 (vinte e sete milhões, novecentos e dezesseis mil reais no ano de 2015, R$ a R$ 30.040.408 (trinta milhões e quarenta mil, quatrocentos e oito reais) no ano de 2016 e R$32.267.904 (trinta e dois milhões, duzentos e sessenta e sete mil, novecentos e quatro reais), no ano de 2017.

Convicto da importância da presente iniciativa, esperamos a acolhida do projeto de lei pelos ilustres Pares.

Sala das Sessões,

Senador **OTTO ALENCAR**

*LEGISLAÇÃO CITADA*

**Nota Técnica nº 37/2015**

**Brasília/DF, 03 de março de 2015.**

**Assunto:** Estimativa da renúncia de receita tributária decorrente de isenção do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) a imóveis rurais localizados à margem do Rio São Francisco em que esteja preservada ou em processo de recomposição a vegetação das áreas de preservação permanente de que trata o inciso I do art. 4º da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.

**Interessado:** Senador Otto Alencar.

## I – INTRODUÇÃO

A presente nota técnica visa estimar o valor de eventual renúncia tributária decorrente de isenção do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) a imóveis rurais localizados à margem do Rio São Francisco, em que esteja preservada ou em processo de recomposição a vegetação das áreas de preservação permanente de que trata o inciso I do art. 4º da Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), no art. 14, determina que a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto

orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes.

## II – ANÁLISE

O inciso I do art. 4º da Lei n.º 12.651/2012 delimita a área de preservação ambiental de acordo com a largura do curso d'água, conforme transcrito a seguir.

> "Art. 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei: I - as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de: (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).
>
> a) 30 (trinta) metros, para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;
>
> b) 50 (cinquenta) metros, para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;
>
> c) 100 (cem) metros, para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;
>
> d) 200 (duzentos) metros, para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;
>
> e) 500 (quinhentos) metros, para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros;"

Conforme se observa no texto, a Área de Preservação Permanente varia de 30 a 500 metros. A solicitação de estimativa de isenção de ITR dessa nota técnica considera toda a propriedade.

Cabe frisar que a parte das propriedades rurais correspondentes a áreas de preservação permanentes já são isentas de ITR, bastando que o contribuinte apresente o Ato Declaratório Ambiental - ADA ao Ibama, a cada exercício, e que as áreas estejam registradas no órgão ambiental competente por meio de inscrição no Cadastro Ambiental Rural (CAR), com exceção das áreas já averbadas na matrícula do imóvel e em que essa averbação identifique o perímetro e a localização da reserva, sendo vedada a alteração de sua

destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, ou de desmembramento (exceções previstas na Lei n.º 12.651, de 2012, na data de ocorrência do fato gerador - 1º de janeiro de 2014 -, e que atendam ao disposto na legislação pertinente).

Para a estimativa dessa Nota Técnica, a largura do curso d'água nos trechos do Rio São Francisco é indiferente, devendo ser considerado, para efeitos de isenção, a área completa da propriedade, com base nos seguintes requisitos:

a) propriedade deve localizar-se à margem do Rio São Francisco; e
b) ter preservada ou em processo de recomposição a vegetação das áreas de preservação permanente de que trata o inciso I do art. 4º da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.

As pequenas glebas rurais são imunes ao ITR, se o proprietário, titular do domínio útil ou possuidor a qualquer título não possuir qualquer outro imóvel, rural ou urbano, vedado arrendamento, comodato ou parceria.

A pequena gleba rural é definida conforme art. 2º, parágrafo único da Lei n.º 9.393, de 1996, transcrito a seguir.

> "Pequena gleba rural é o imóvel rural com área igual ou inferior a:
> I – 100 ha, se localizado em município compreendido na Amazônia Ocidental ou no Pantanal mato- grossense e sul-mato-grossense;
> II – 50 ha, se localizado em município compreendido no Polígono das Secas ou na Amazônia Oriental; III – 30 ha, se localizado em qualquer outro município."

Para efeito de cálculo dessa estimativa, não consideraremos a possível existência de pequenas glebas rurais às margens do Rio São Francisco, visto que as propriedades com essa localização são as de maior valor, o que leva a crer que seus proprietários possuam outros imóveis, ainda que o tamanho da propriedade se caracterize como pequena gleba rural.

O Rio São Francisco é o maior rio do Brasil. Sua extensão, entretanto,

apresenta-se com divergências na literatura existente. A maioria das fontes disponíveis apresenta a extensão de 2.700 km. As enciclopédias Britânica/Mirador (1995) e Delta Larousse (1971) consideram a extensão de 2.624 km. É importante notar que os valores não citam a referência da informação.

A Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba - CODEVASF constituiu uma equipe técnica para determinar a extensão do rio, de maneira técnica e economicamente aceitável[1]. O rio São Francisco nasce na Serra da Canastra, no município de São Roque de Minas e percorre entre 2.600 e 2.800 km. Atravessa o estado da Bahia (separado pelo rio do estado de Pernambuco) e desemboca no oceano Atlântico, entre os estados de Alagoas e Sergipe.

Na estimativa dessa Nota Técnica, os dados de extensão do rio utilizados encontram- se no sítio do Ministério da Integração Nacional. Para estimar a extensão do rio em cada estado, complementaram-se as informações com o Google Maps.

[1] http://marte.sid.inpe.br/col/ltid.inpe.br/sbsr/2002/11.20.18.39/doc/03_396.pdf

Coforme dados do Ministério da Integração Nacional[2], O Rio São Francisco é dividido em 4 partes: Alto São Francisco (da nascente até a cidade mineira de Pirapora, possui 702 km de extensão); Médio São Francisco (de Pirapora até a cidade baiana de Remanso, possui 1.230 km de extensão); Sub-médio São Francisco (de Remanso até outra cidade baiana chamada Paulo Afonso, possui 440 km de extensão) e Baixo São Francisco (de Paulo Afonso até a desembocadura, este trecho possui 214 km de extensão.

Na parte de Minas Gerais, o Rio São Francisco estende-se de São Roque de Minas até a divisa com a Bahia, totalizando, aproximadamente, 1.120 km de extensão. Da nascente até Pirapora/MG são 702 km. De Pirapora até a divisa com Bahia são 418 km, estimados com o uso do Google Maps (Anexo I).

No estado da Bahia, o Velho Chico possui aproximadamente 1.252 km, indo da divisa com Minas Gerais até o município de Paulo Afonso. De Pirapora/MG até Remanso na Bahia, as medições indicam 1.230 km. Subtraindo 418 km de Pirapora até a divisa da Bahia (estimativa própria), obtém-se 812 km. A extensão de Remanso a Paulo Afonso, conforme dados do sítio do Ministério da Integração Nacional, é de 440 km.

Por fim, o rio segue como uma divisa natural entre Sergipe e Alagoas. Até desembocar no oceano atlântico, há um percurso de aproximadamente 214 km.

Para cálculo da renúncia, adotou-se o valor máximo do hectare das propriedades rurais por unidade federativa, considerando-se os seguintes estados: Bahia, Minas Gerais, Sergipe e Alagoas. A fonte de referência para o valor por hectare é o Relatório de Mercado de Terras da “Informa Economics FNP”.

Para uma estimativa dos tamanhos de propriedade, a fonte utilizada são os dados estatísticos da Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA[3].

O trecho do Rio São Francisco em Minas Gerais possui 2.240 km de margem (considerando o somatório das duas margens do rio). O maior valor das

[4] http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/estrutura-fundiaria/regularizacao-fundiaria/estatisticas-cadastrais/imoveis_total_brasil.pdf

terras no Estado é de R$ 32.000 por hectare (pag. 34 do Relatório Bimestral n.º 59 de 2014 da FNP). Adotou-se o maior valor em razão da localização das propriedades rurais. Terras rurais às margens do Rio

[2] http://www.integracao.gov.br/o-rio-e-seus-numeros

[3] http://www.incra.gov.br/media/politica_fundiaria/regularizacao_fundiaria/estatisitcas_cadastrais/imoveis_total_brasil.pdf

São Francisco são bastante valorizadas em razão da possibilidade de desenvolvimento de agricultura irrigada.

Na tabela a seguir, encontra-se a distribuição percentual de propriedades no Brasil por classe de área, conforme dados do Núcleo de Estudos e Estatísticas Cadastrais – NEEC do INCRA. As colunas “E”, “F” e “G” são de elaboração própria. Para cálculo do ITR, arbitramos, por falta de informações disponíveis, o grau de utilização das propriedades da seguinte forma:

a) 70% das propriedades rurais com grau de utilização da terra (GUT) superior a 80%; e
b) 30% das propriedades rurais com grau de utilização da terra entre 65 e 80%.

A arrecadação de ITR no Brasil, segundo estimativa do IPEA, é baixa. A maioria das declarações de ITR é realizada considerando-se o grau de utilização da terra como superior a 80%, o que leva a um valor de tributo bastante baixo (Anexo II).

**Tabela 1 – Estimativa do ITR em Minas Gerais**

| Classe de Área | (A) Total de Imóveis | (B) Total de Área em hectares (Brasil) | (C) % do Total de imóveis (Brasil) | (D) % da Área Total | (E) extensão em km em Minas Gerais | (F) N.º de Propriedades a margem do Rio São | (G) Valor do ITR considerando o Estado de |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **1 (ha)** | 117.301 | 58.875,48 | 2,13% | 0,01% | 0,22 | 22 | 565 |
| **2 (ha)** | 168.739 | 229.076,32 | 3,07% | 0,04% | 0,85 | 42 | 2.197 |

[5] http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/estrutura-fundiaria/regularizacao-fundiaria/estatisticas-cadastrais/imoveis_total_brasil.pdf

10

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **5 (ha)** | 759.022 | 2.549.614,2 | 13,80% | 0,42% | 9,43 | 189 | 24.453 |
| **10 (ha)** | 829.927 | 5.997.004,5 | 15,09% | 0,99% | 22,19 | 222 | 57.515 |
| **25 (ha)** | 1.391.729 | 22.560.710, | 25,31% | 3,73% | 83,48 | 491 | 318.195 |
| **50 (ha)** | 860.299 | 30.210.941, | 15,65% | 4,99% | 111,78 | 224 | 289.743 |
| **100 (ha)** | 611.745 | 42.414.477, | 11,13% | 7,01% | 156,94 | 157 | 406.784 |
| **250 (ha)** | 431.730 | 65.397.263, | 7,85% | 10,80 | 241,98 | 97 | 627.204 |
| **500 (ha)** | 161.296 | 56.934.925, | 2,93% | 9,40% | 210,67 | 42 | 546.045 |
| **1000** | 85.436 | 59.425.612, | 1,55% | 9,82% | 219,88 | 22 | 569.932 |
| **2.000** | 41.206 | 56.933.642, | 0,75% | 9,40% | 210,66 | 11 | 546.032 |
| **2.500 (ha)** | 13.267 | 29.997.643, 62 | 0,24% | 4,96% | 110,99 | 1 | 64.800 |

| **Classe de Área** | **(A) Total de Imóveis no (Brasil)** | **(B) Total de Área em hectares (Brasil)** | **(C) % do Total de imóveis (Brasil)** | **(D) % da Área Total (Brasil)** | **(E) extensão em km em Minas Gerais** | **(F) N.º de Propriedades a margem do Rio São Francisco em Minas Gerais** | **(G) Valor do ITR considerando o Estado de Minas Gerais** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **5.000 (ha)** | 18.598 | 63.783.395,87 | 0,34% | 10,54% | 236,01 | 1 | 129.600 |
| **10.000 (ha)** | 6.157 | 44.106.421,26 | 0,11% | 7,29% | 163,20 | 1 | 259.200 |
| **20.000 (ha)** | 1.113 | 15.263.453,07 | 0,02% | 2,52% | 56,48 | 1 | 518.400 |
| **50.000 (ha)** | 627 | 18.502.428,82 | 0,01% | 3,06% | 68,46 | 1 | 1.296.000 |
| **100.000 (ha)** | 138 | 9.701.272,65 | 0,00% | 1,60% | 35,90 | 1 | 2.592.000 |
| **Mais de 100.000 (ha)** | 225 | 81.320.987,46 | 0,00% | 13,43% | 300,90 | 1 | 3.888.000 |
| **Total** | **5.498.555,00** | **605.387.746,03** | | | **2.240** | **1.525** | **12.136.665** |

Fonte: Incra (Colunas F e G de elaboração própria)[4]

[6] http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/estrutura-fundiaria/regularizacao-fundiaria/estatisticas-cadastrais/imoveis_total_brasil.pdf

As colunas “F” e “G” são estimativas que possuem como origem a extensão do Rio São Francisco em Minas Gerais; a estimativa do INCRA sobre a distribuição percentual das propriedades considerando o tamanho dessas em hectares e a tabela de valores do ITR (Lei n.º 9.393, de 1996, art. 11; RITR/2002, art. 35; IN SRF n.º 256, de 2002, art. 35).

O valor do ITR a ser pago é obtido mediante a multiplicação do Valor da Terra Nua Tributável - VTNT pela alíquota correspondente, considerada a área total e o grau de utilização (GU) do imóvel rural.

Assim, o valor da renúncia de ITR estimado no estado de Minas Gerais, considerando que todas as propriedades rurais à margem do Rio São Francisco atendessem ao inciso I do art. 4º da Lei nº 12.651/2012, é de aproximadamente R$ 12 milhões.

Na Bahia, o trecho do Rio São Francisco corresponde a 1.252 km de extensão. O maior valor das terras no Estado é de R$ 17.500 por hectare. Aplicando a mesma metodologia utilizada para o valor de renúncia do ITR em Minas Gerais, chega-se ao valor de aproximadamente R$ 7 milhões.

[7] http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/estrutura-fundiaria/regularizacao-fundiaria/estatisticas-cadastrais/imoveis_total_brasil.pdf

**Tabela 2 – Estimativa do ITR na Bahia**

| Classe de Área | (A) Total de Imóveis no (Brasil) | (B) Total de Área em hectares (Brasil) | (C) % do Total de imóveis (Brasil) | (D) % da Área Total (Brasil) | (E) extensão em km na Bahia | (F) N.º de Propriedades a margem do Rio São Francisco na Bahia | (G) Valor do ITR considerando o Estado da Bahia |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **1 (ha)** | 117.301 | 58.875,48 | 2,13% | 0,01% | 0,24 | 24 | 345 |
| **2 (ha)** | 168.739 | 229.076,32 | 3,07% | 0,04% | 0,95 | 47 | 1.343 |
| **5 (ha)** | 759.022 | 2.549.614,24 | 13,80% | 0,42% | 10,55 | 211 | 14.949 |
| **10 (ha)** | 829.927 | 5.997.004,50 | 15,09% | 0,99% | 24,80 | 248 | 35.161 |
| **25 (ha)** | 1.391.729 | 22.560.710,54 | 25,31% | 3,73% | 93,32 | 373 | 132.275 |
| **50 (ha)** | 860.299 | 30.210.941,55 | 15,65% | 4,99% | 124,96 | 250 | 177.128 |
| **100 (ha)** | 611.745 | 42.414.477,17 | 11,13% | 7,01% | 175,43 | 175 | 248.678 |
| **250 (ha)** | 431.730 | 65.397.263,00 | 7,85% | 10,80% | 270,50 | 108 | 383.428 |
| **500 (ha)** | 161.296 | 56.934.925,98 | 2,93% | 9,40% | 235,49 | 47 | 333.812 |
| **1000 (ha)** | 85.436 | 59.425.612,35 | 1,55% | 9,82% | 245,80 | 25 | 348.415 |
| **2.000 (ha)** | 41.206 | 56.933.642,15 | 0,75% | 9,40% | 235,49 | 12 | 333.805 |
| **2.500 (ha)** | 13.267 | 29.997.643,62 | 0,24% | 4,96% | 124,08 | 1 | 35.438 |
| **5.000 (ha)** | 18.598 | 63.783.395,87 | 0,34% | 10,54% | 263,82 | 1 | 70.875 |
| **10.000 (ha)** | 6.157 | 44.106.421,26 | 0,11% | 7,29% | 182,43 | 1 | 141.750 |
| **20.000 (ha)** | 1.113 | 15.263.453,07 | 0,02% | 2,52% | 63,13 | 1 | 283.500 |
| **50.000 (ha)** | 627 | 18.502.428,82 | 0,01% | 3,06% | 76,53 | 1 | 708.750 |
| **100.000 (ha)** | 138 | 9.701.272,65 | 0,00% | 1,60% | 40,13 | 1 | 1.417.500 |
| **Mais de 100.000 (ha)** | 225 | 81.320.987,46 | 0,00% | 13,43% | 336,36 | 1 | 2.126.250 |
| **Total** | **5.498.555,00** | **605.387.746,03** | | | **2.240** | **1.528** | **6.793.402** |

Fonte: Incra (Colunas F e G de elaboração própria)[5]

[5] http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/estrutura-fundiaria/regularizacao-fundiaria/estatisticas-cadastrais/imoveis_total_brasil.pdf

13

Em Sergipe, o trecho do Rio São Francisco corresponde a 214 km de extensão. Como o rio nesse trecho funciona como um divisor natural entre o estados de Sergipe e Alagoas, foi considerada a extensão de 214 km para cada um dos estados, ao invés de duplicar a extensão de cada margem por estado.

O maior valor das terras em Sergipe é de R$ 15.000 por hectare. Em Alagoas, esse valor é de R$ 16.000 por hectare.

Aplicando a mesma metodologia para estimativa de valor da renúncia em Minas Gerais e na Bahia, chega-se ao valor de aproximadamente R$ 4,2 milhões em Sergipe e 4,5 milhões em Alagoas.

**Tabela 3 – Estimativa do ITR em Sergipe**

| Classe de Área | (A) Total de Imóveis | (B) Total de Área em hectares (Brasil) | (C) % do Total de imóveis (Brasil) | (D) % da Área Total | (E) extensão em km em Sergipe | (F) N.º de Propriedades a margem do Rio São | (G) Valor do ITR considerando o Estado de Sergipe |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **1 (ha)** | 117.301 | 58.875,48 | 2,13% | 0,01% | 0,02 | 2 | 25 |
| **2 (ha)** | 168.739 | 229.076,32 | 3,07% | 0,04% | 0,08 | 4 | 98 |
| **5 (ha)** | 759.022 | 2.549.614,21 | 13,80% | 0,42% | 0,98 | 18 | 1.095 |
| **10 (ha)** | 829.927 | 5.997.004,50 | 15,09% | 0,99% | 2,18 | 21 | 2.576 |
| **25 (ha)** | 1.391.729 | 22.560.710,54 | 25,31% | 3,73% | 7,98 | 32 | 9.690 |
| **50 (ha)** | 860.299 | 30.210.941,55 | 15,65% | 4,99% | 10,68 | 21 | 12.975 |
| **100 (ha)** | 611.745 | 42.414.477,17 | 11,13% | 7,01% | 14,98 | 15 | 18.217 |
| **250 (ha)** | 431.730 | 65.397.263,20 | 7,85% | 10,80 % | 23,18 | 9 | 28.088 |
| **500 (ha)** | 161.296 | 56.934.925,20 | 2,93% | 9,40% | 20,18 | 4 | 24.453 |
| **1000 (ha)** | 85.436 | 59.425.612,25 | 1,55% | 9,82% | 21,01 | 2 | 25.523 |
| **2.000 (ha)** | 41.206 | 56.933.642,15 | 0,75% | 9,40% | 20,18 | 1 | 24.453 |
| **2.500 (ha)** | 13.267 | 29.997.643,20 | 0,24% | 4,96% | 10,68 | 1 | 30.375 |
| **5.000 (ha)** | 18.598 | 63.783.395,27 | 0,34% | 10,54 % | 22,55 | 1 | 60.750 |
| **10.000 (ha)** | 6.157 | 44.106.421,26 | 0,11% | 7,29% | 15,59 | 1 | 121.500 |

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **20.000 (ha)** | 1.113 | 15.263.453,07 | 0,02% | 2,52% | 5,40 | 1 | 243.000 |
| **50.000 (ha)** | 627 | 18.502.428,82 | 0,01% | 3,06% | 6,54 | 1 | 607.500 |
| **100.000 (ha)** | 138 | 9.701.272,65 | 0,00% | 1,60% | 3,43 | 1 | 1.215.000 |
| **Mais de 100.000 (ha)** | 225 | 81.320.987,46 | 0,00% | 13,43% | 28,75 | 1 | 1.822.500 |
| **Total** | **5.498.555,00** | **605.387.746,03** | | | **214** | **137** | **4.247.818** |

Fonte: Incra (Colunas F e G de elaboração própria)[6]

**Tabela 4 – Estimativa do ITR em Alagoas**

| Classe de Área | (A) Total de Imóveis | (B) Total de Área em hectares (Brasil) | (C) % do Total de imóveis (Brasil) | (D) % da Área Total | (E) extensão em km em Alagoas | (F) N.º de Propriedades a margem do Rio São | (G) Valor do ITR considerando o Estado de Alagoas |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **1 (ha)** | 117.301 | 58.875,48 | 2,13% | 0,01% | 0,02 | 2 | 27 |
| **2 (ha)** | 168.739 | 229.076,32 | 3,07% | 0,04% | 0,08 | 4 | 105 |
| **5 (ha)** | 759.022 | 2.549.614,2 | 13,80% | 0,42% | 0,90 | 18 | 1.168 |
| **10 (ha)** | 829.927 | 5.997.004,5 | 15,09% | 0,99% | 2,12 | 21 | 2.747 |
| **25 (ha)** | 1.391.729 | 22.560.710, | 25,31% | 3,73% | 7,98 | 32 | 10.336 |
| **50 (ha)** | 860.299 | 30.210.941, | 15,65% | 4,99% | 10,68 | 21 | 13.840 |
| **100 (ha)** | 611.745 | 42.414.477, | 11,13% | 7,01% | 14,99 | 15 | 19.431 |
| **250 (ha)** | 431.730 | 65.397.263, | 7,85% | 10,80 | 23,12 | 9 | 29.960 |
| **500 (ha)** | 161.296 | 56.934.925, | 2,93% | 9,40% | 20,13 | 4 | 26.083 |
| **1000 (ha)** | 85.436 | 59.425.612, | 1,55% | 9,82% | 21,01 | 2 | 27.224 |
| **2.000 (ha)** | 41.206 | 56.933.642, | 0,75% | 9,40% | 20,13 | 1 | 26.083 |
| **2.500 (ha)** | 13.267 | 29.997.643, | 0,24% | 4,96% | 10,60 | 1 | 32.400 |
| **5.000 (ha)** | 18.598 | 63.783.395, | 0,34% | 10,54 | 22,55 | 1 | 64.800 |
| **10.000 (ha)** | 6.157 | 44.106.421, | 0,11% | 7,29% | 15,59 | 1 | 129.600 |
| **20.000 (ha)** | 1.113 | 15.263.453, | 0,02% | 2,52% | 5,40 | 1 | 259.200 |

[6] http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/estrutura-fundiaria/regularizacao-fundiaria/estatisticas-cadastrais/imoveis_total_brasil.pdf

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **50.000 (ha)** | 627 | 18.502.428,82 | 0,01% | 3,06% | 6,54 | 1 | 648.000 |
| **100.000 (ha)** | 138 | 9.701.272,65 | 0,00% | 1,60% | 3,43 | 1 | 1.296.000 |
| **Mais de 100.000 (ha)** | 225 | 81.320.987,46 | 0,00% | 13,43% | 28,75 | 1 | 1.944.000 |
| **Total** | **5.498.555,00** | **605.387.746,03** | | | **214** | **137** | **4.531.005** |

Fonte: Incra (Colunas F e G de elaboração própria)[7]

## III – CONCLUSÃO

Em respeito às normas da Lei de Responsabilidade Fiscal relativas à renúncia de receita e atendendo à solicitação do nobre Senador Otto Alencar, foram feitas as estimativas do impacto orçamentário-financeiro de renúncia de receita tributária decorrente de isenção do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) a imóveis rurais localizados à margem do Rio São Francisco em que esteja preservada ou em processo de recomposição a vegetação das áreas de preservação permanente de que trata o inciso I do art. 4º da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.

Convém ressaltar algumas limitações à estimativa proposta neste trabalho:

a) na ausência dos dados considerados ideais para o cálculo da estimativa, foram utilizados dados disponibilizados pelo departamento de estatística do INCRA no que concerne a distribuição de tamanho das propriedades no Brasil;
b) os dados do INCRA referem-se a classe de área por hectare, sendo uma divisão estatística por faixas, ou seja, não há uma divisão exata dos tamanhos de cada propriedade. O tamanho da propriedade aliada ao grau de utilização da terra influenciam o valor de ITR a ser pago;
c) a extensão do Rio São Francisco foi estimada dentro de cada unidade da

federação, quais sejam, Minas Gerais, Bahia, Sergipe e Alagoas, considerando dados do Ministério da Integração e inferências utilizando o Google Maps;

d) o número de propriedades ao longo do Rio São Francisco foi estimado realizando uma combinação da divisão estatística de classes de área dos dados do INCRA e

considerando a propriedade em km². Além disso, arbitrou-se um grau de utilização da terra assumindo que 70% dos proprietários declaram um valor de utilização superior a 80% e que, 30%, declaram um grau variando de 65% a 80%.

Dessa forma, estima-se o impacto orçamentário-financeiro anual que adviria da isenção do ITR nas condições solicitadas como um valor, em reais, de aproximadamente R$ 27.916.000 (vinte e sete milhões, novecentos e dezesseis mil reais) para 2015, dividido nas seguintes unidades da federação:

a) R$ 12.137.000 (doze milhões, cento e trinta e sete mil reais) em Minas Gerais;
b) R$ 7.000.000 (sete milhões de reais) na Bahia;
c) R$ 4.248.000 (quatro milhões, duzentos e quarenta e oito mil reais) em Sergipe; e
d) R$ 4.531.000 (quatro milhões, quinhentos e trinta e um mil reais) em Alagoas.

Para 2016 e 2017 assumimos a hipótese de que tais renúncias evoluirão no mesmo ritmo de crescimento real do PIB, previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2015 (Lei n.º 13.080, de 02.01.15), que estima taxas de crescimento reais de 2,0% e 2,30%, respectivamente. Adicionalmente, estamos admitindo como variações de preços estimativas de IPCA de 5,5 % para 2016 e de 5,0% para 2017, uma evolução da inflação compatível com a expectativa do Poder Executivo, em decorrência das mudanças na política econômica.

[8] http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/estrutura-fundiaria/regularizacao-fundiaria/estatisticas-cadastrais/imoveis_total_brasil.pdf

Nessas condições, a renúncia de receita ascenderia a R$ 30.040.408 (trinta milhões e quarenta mil, quatrocentos e oito reais) em 2016, dividido da seguinte forma:

a) 13.060.626 (treze milhões e sessenta mil, seiscentos e vinte e seis reais) em Minas Gerais;
b) 7.532.700 (sete milhões, quinhentos e trinta e dois mil, setecentos reais) na Bahia;
c) 4.571.273 (quatro milhões, quinhentos e setenta e um mil, duzentos e setenta e três reais) em Sergipe; e
d) 4.875.809 (quatro milhões, oitocentos e setenta e cinco mil, oitocentos e nove reais) em Alagoas.

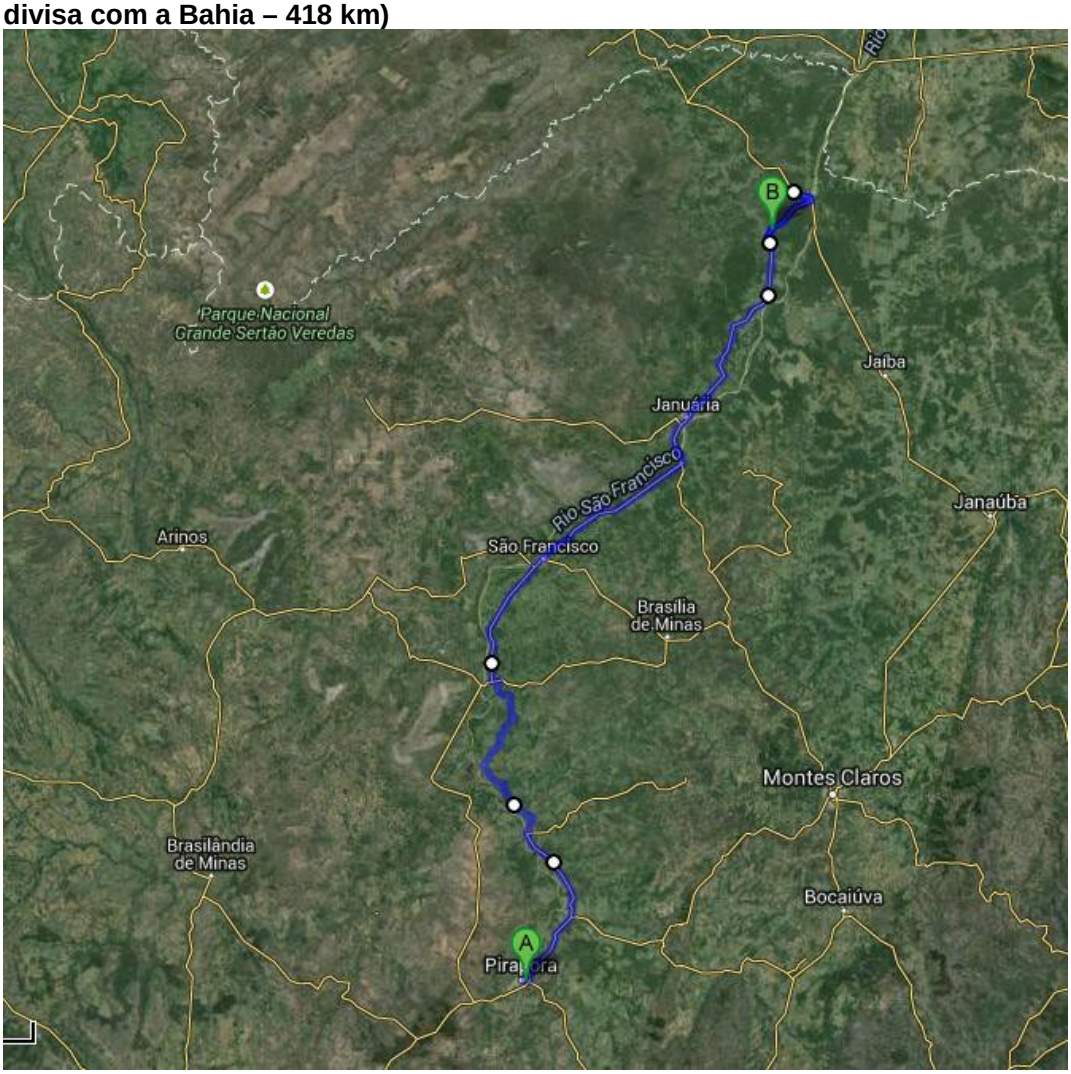
Em 2017, a renúncia ascenderia a R$ 32.267.904 (trinta e dois milhões, duzentos e sessenta e sete mil, novecentos e quatro reais), dividido da seguinte forma.

a) 14.029.071 (quatorze milhões e vinte e nove mil e setenta e um) em Minas Gerais;
b) 8.091.250 (oito milhões e noventa e um mil, duzentos e cinquenta) na Bahia;
c) 4.910.233 (quatro milhões, novecentos e dez mil, duzentos e trinta e três) em Sergipe; e
d) 5.237.350 (cinco milhões, duzentos e trinta e sete mil, trezentos e cinquenta) em Alagoas.

**Renan Bezerra Milfont**
Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos

[9] http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/estrutura-fundiaria/regularizacao-fundiaria/estatisticas-cadastrais/imoveis_total_brasil.pdf

**Anexo I – Estima da extensão do Rio São Francisco em Minas Gerais (Pirapora à divisa com a Bahia – 418 km)**




**Fonte: Google Maps**

[10] http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/estrutura-fundiaria/regularizacao-fundiaria/estatisticas-cadastrais/imoveis_total_brasil.pdf

19

**Anexo II – Tabela para cálculo do Valor de ITR**

| Área total do imóvel (em | GRAU DE UTILIZAÇÃO (em %) | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | **>80** | **65 a 80** | **50 a 65** | **30 a 50** | **ate 30** |
| Até 50 | 0,03 | 0,2 | 0,4 | 0,7 | 1 |
| Maior que 50 até 200 | 0,07 | 0,4 | 0,8 | 1,4 | 2 |
| Maior que 200 até 500 | 0,1 | 0,6 | 1,3 | 2,3 | 3,3 |
| Maior que 500 até 1.000 | 0,15 | 0,85 | 1,9 | 3,3 | 4,7 |
| Maior que 1.000 até 5.000 | 0,3 | 1,6 | 3,4 | 6 | 8,6 |
| Acima de 5.000 | 0,45 | 3 | 6,4 | 12 | 20 |

**Fonte:** Lei n.º 9.393, de 1996, art. 11; RITR/2002, art. 35; IN SRF n.º 256, de 2002, art. 35.

[11] http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/estrutura-fundiaria/regularizacao-fundiaria/estatisticas-cadastrais/imoveis_total_brasil.pdf

20

**LEI Nº 9.393, DE 19 DE DEZEMBRO DE 1996.**

Conversão da MPv nº 1.528, de 1996
Regulamento
Produção de efeito
(Vide Lei nº 13.043, de 2014) Vigência

Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, sobre pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária e dá outras providências.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA** Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Capítulo I

DO IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE

TERRITORIAL RURAL - ITR

Seção I

Do Fato Gerador do ITR

**Definição**

Art. 1º O Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, de apuração anual, tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, localizado fora da zona urbana do município, em 1º de janeiro de cada ano.

§ 1º O ITR incide inclusive sobre o imóvel declarado de interesse social para fins de reforma agrária, enquanto não transferida a propriedade, exceto se houver imissão prévia na posse.

§ 2º Para os efeitos desta Lei, considera-se imóvel rural a área contínua, formada de uma ou mais parcelas de terras, localizada na zona rural do município.

§ 3º O imóvel que pertencer a mais de um município deverá ser enquadrado no município onde fique a sede do imóvel e, se esta não existir, será enquadrado no município onde se localize a maior parte do imóvel.

**Imunidade**

Art. 2º Nos termos do art. 153, § 4º, *in fine*, da Constituição, o imposto não incide sobre pequenas glebas rurais, quando as explore, só ou com sua família, o proprietário que não possua outro imóvel.

[12] http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/estrutura-fundiaria/regularizacao-fundiaria/estatisticas-cadastrais/imoveis_total_brasil.pdf

21

Parágrafo único. Para os efeitos deste artigo, pequenas glebas rurais são os imóveis com área igual ou inferior a :

I - 100 ha, se localizado em município compreendido na Amazônia Ocidental ou no Pantanal mato-grossense e sul-mato-grossense;

II - 50 ha, se localizado em município compreendido no Polígono das Secas ou na Amazônia Oriental;

III - 30 ha, se localizado em qualquer outro município.

Seção II

Da Isenção

Art. 3º São isentos do imposto:

I - o imóvel rural compreendido em programa oficial de reforma agrária, caracterizado pelas autoridades competentes como assentamento, que, cumulativamente, atenda aos seguintes requisitos:

a) seja explorado por associação ou cooperativa de produção;

b) a fração ideal por família assentada não ultrapasse os limites estabelecidos no artigo anterior;

c) o assentado não possua outro imóvel.

II - o conjunto de imóveis rurais de um mesmo proprietário, cuja área total observe os limites fixados no parágrafo único do artigo anterior, desde que, cumulativamente, o proprietário:

a) o explore só ou com sua família, admitida ajuda eventual de terceiros;

b) não possua imóvel urbano.

Art. 3º-A. Os imóveis rurais oficialmente reconhecidos como áreas ocupadas por remanescentes de comunidades de quilombos que estejam sob a ocupação direta e sejam explorados, individual ou coletivamente, pelos membros destas comunidades são isentos do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR. (Incluído pela Lei nº 13.043, de 2014) (Vigência)

[13] http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/estrutura-fundiaria/regularizacao-fundiaria/estatisticas-cadastrais/imoveis_total_brasil.pdf

§ 1º Ficam dispensados a constituição de créditos da Fazenda Nacional, a inscrição na Dívida Ativa da União e o ajuizamento da respectiva execução fiscal, e cancelados o lançamento e a inscrição relativos ao ITR referentes aos imóveis rurais de que trata o caput a partir da data do registro do título de domínio previsto no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. (Incluído pela Lei nº 13.043, de 2014) (Vigência)

§ 2º Observada a data prevista no § 1º, não serão aplicadas as penalidades estabelecidas nos arts. 7º e 9º para fatos geradores ocorridos até a data de publicação da lei decorrente da conversão da Medida Provisória nº 651, de 9 de julho de 2014, e ficam anistiados os valores decorrentes de multas lançadas pela apresentação da declaração do ITR fora do prazo. (Incluído pela Lei nº 13.043, de 2014) (Vigência)

*(Às Comissões de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle; e de Assuntos Econômicos, cabendo à última decisão terminativa)*

Publicado no **DSF**, de 9/4/2015



[14] http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/estrutura-fundiaria/regularizacao-fundiaria/estatisticas-cadastrais/imoveis_total_brasil.pdf

# PARECER Nº , DE 2015

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 202, de 2015, do Senador Otto Alencar, que *altera a Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, para prever isenção do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) a imóvel rural localizado à margem do Rio São Francisco, dos seus afluentes e de suas nascentes em que esteja preservada ou em processo de recomposição a vegetação das áreas de preservação permanente de que trata o inciso I do art. 4º da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012*.

RELATOR: Senador **EDUARDO AMORIM**

## I – RELATÓRIO

Submete-se ao exame da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 202, de 2015, do Senador Otto Alencar, que *altera a Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, para prever isenção do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) a imóvel rural localizado à margem do Rio São Francisco, dos seus afluentes e de suas nascentes em que esteja preservada ou em processo de recomposição a vegetação das áreas de preservação permanente de que trata o inciso I do art. 4º da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012*. A proposição será posteriormente analisada, em decisão terminativa, pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE).

O art. 1º do PLS acrescenta o inciso III e parágrafo único ao art. 3º da Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, que *dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, sobre pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária e dá outras providências*. O inciso III adicionado ao art. 3º da Lei nº 9.393, de 1996,

isenta do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) os imóveis rurais localizados à margem do Rio São Francisco, dos seus afluentes e de suas nascentes em que esteja preservada ou em processo de recomposição a vegetação das áreas de preservação permanente de que trata o inciso I do art. 4º da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.

O parágrafo único incluído no art. 3º da Lei nº 9.393, de 1996, determina que o Poder Executivo estabelecerá as condições para que se considere preservada ou em processo de recomposição a vegetação a que se refere o inciso III.

O art. 2º determina que a lei entre em vigor na data de sua publicação.

Na CMA não foram apresentadas emendas ao projeto.

**II – ANÁLISE**

Compete à CMA, nos termos do art. 102-A, inciso II, alínea *a*, do Regimento Interno do Senado Federal, opinar sobre assuntos atinentes à proteção do meio ambiente. Os aspectos relativos à legislação tributária, aos impactos nas finanças públicas, à constitucionalidade e à juridicidade serão analisados pela CAE.

Com relação ao mérito, o autor da proposição justifica o tratamento tributário diferenciado pela importância estratégica do Rio São Francisco para o Brasil e, em especial, para o desenvolvimento socioeconômico da sua bacia hidrográfica. Desse modo, reconhecemos que o PLS nº 202, de 2015, incentivará a recuperação da vegetação em áreas de preservação permanente que margeiam o Rio São Francisco.

De fato, muito tem se falado em transposição do Rio São Francisco sem a necessária recuperação de suas margens. Também temos visto as recentes crises de abastecimento pelas quais passam importantes cidades brasileiras. Medidas como recomposição da vegetação são fundamentais para a preservação de água para a nossa sobrevivência e para todas as atividades produtivas e econômicas.

Portanto, a medida promove o desenvolvimento de uma das regiões mais pobres do Brasil pela isenção do ITR, além de beneficiar o meio ambiente, pois induzirá a recuperação da vegetação ribeirinha. Desse modo, compete aprovar o PLS nº 202, de 2015.

3

**III – VOTO**

Ante o exposto, votamos pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 202, de 2015.

Sala da Comissão,07 de julho de 2015.

Senador Otto Alencar, Presidente

Senador Eduardo Amorim, Relator

3