



Tema 2 - Aperfeiçoamento do Orçamento Público

1º Lugar

**Os Riscos do Processo de
Elaboração do Orçamento Geral da
União.**

Autora:

Patrícia Coimbra Souza Melo



VIII Prêmio SOF de Monografias

TEMA II – Aperfeiçoamento do Orçamento Público

Os riscos do processo de elaboração do Orçamento Geral da União





RESUMO

Esta pesquisa mapeou e avaliou os principais riscos que podem afetar o processo de elaboração do Orçamento Geral da União (OGU). Risco consiste na possibilidade de ocorrência de eventos que podem impactar os objetivos de uma entidade. O mapeamento e a avaliação dos riscos devem anteceder a gestão de riscos, que consiste nas atividades de controle desses riscos. No setor privado, o mapeamento e a avaliação dos riscos ocorre há algumas décadas, tendo ganhando força a partir da criação da primeira versão do *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO)*, em 1991. No setor público, a análise de risco começou a ser formalizada a partir do início dos anos 2000, com a criação de instrumentos de gestão de riscos em países como Estados Unidos, Canadá e Reino Unido. No Brasil esse processo ainda encontra-se em fase inicial, não existindo mecanismo formalmente institucionalizado de análise e gestão de riscos. A identificação dos riscos relacionados ao processo de elaboração do orçamento é especialmente importante quando se observa a quantidade de etapas, atores e recursos envolvidos nesse processo e as consequências danosas para sociedade de eventos que podem impedir o alcance de seus objetivos. Com base em metodologia constante das normas da Intosai, Gov 9130 (2007), foi elaborada a Matriz de Avaliação de Riscos (MAR), da qual constam dezessete riscos que podem, de alguma forma, interferir no processo de elaboração do OGU. Desses dezessete riscos, foram selecionados para análise nesta pesquisa os cinco riscos que, após a avaliação de sua probabilidade e impacto, foram considerados extremos, por terem potencial para prejudicar ou até mesmo impedir o alcance dos objetivos do processo. Esses cinco riscos são: (i) falta de precisão dos parâmetros macroeconômicos; (ii) possibilidade de que as



receitas primárias estimadas e as despesas primárias fixadas não se confirmem durante o exercício, impedindo o alcance da meta de superávit primário; (iii) possibilidade da previsão de receita não se confirmar durante o exercício; (iv) possibilidade da renúncia de receitas ser maior que a estimada e (v) alto montante de restos a pagar não ser considerado no momento da elaboração do orçamento.

Palavras-chave: orçamento, risco, mapeamento.



SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	1
1.1 Problema de Pesquisa.....	3
1.2 Pergunta da Pesquisa.....	4
1.3 Objetivos.....	4
1.4 Justificativa	5
2. REFERENCIAL TEÓRICO	6
2.1 A Gestão de Risco na Administração Pública Brasileira.....	6
3. METODOLOGIA.....	14
3.1 Mapeamento do Processo	16
3.2 Mapeamento dos Riscos	18
3.3 Identificação, classificação e avaliação dos riscos	19
4. O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO (OGU) ..	22
4.1 A Elaboração da Lei Orçamentária Anual.....	22
4.2 Definição dos principais objetivos, etapas, produtos e responsáveis do processo de elaboração do orçamento geral da União	25
4.3 Forças, fraquezas, oportunidades e ameaças presentes no processo de elaboração do OGU.....	36
5. IDENTIFICAÇÃO DOS RISCOS RELACIONADOS AO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO (OGU)	37
5.1 Análise dos Principais riscos inerentes ao processo de elaboração do Orçamento Geral da União.....	40
5.1.1 Risco 1 - Parâmetros macroeconômicos.....	40
5.1.2 Risco 2 - Meta de Superávit Primário	47
5.1.3 Risco 3 - Previsão da Receita.....	51
5.1.4 Risco 4 - Renúncia de Receita	56
5.1.5 Risco 5 - Restos a Pagar	59
6. ANÁLISE DOS RESULTADOS DA PESQUISA	65
7. CONCLUSÃO.....	66
8. APÊNDICE	70
8.1 Apêndice A – Matriz de Avaliação de Riscos.....	70
REFERÊNCIAS.....	74



LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – COSO – VISÃO GRÁFICA DO MODELO	13
FIGURA 2 – PROCESSO DE GESTÃO DE RISCOS SEGUNDO A ISO 31000/2009	14
FIGURA 3 – FLUXOGRAMA SIMPLIFICADO DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO	28



LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – ESCALA DE PROBABILIDADES	20
TABELA 2 – ESCALA DE IMPACTOS	20
TABELA 3 - MATRIZ DE IMPACTO X PROBABILIDADE (RISCO INERENTE)	21
TABELA 4 – AVALIAÇÃO DOS PARÂMETROS MACROECONÔMICOS UTILIZADOS NO EXERCÍCIO DE 2011	42
TABELA 5 – AVALIAÇÃO DOS PARÂMETROS MACROECONÔMICOS UTILIZADOS NO EXERCÍCIO DE 2012	42
TABELA 6 – AVALIAÇÃO DOS PARÂMETROS MACROECONÔMICOS UTILIZADOS NO EXERCÍCIO DE 2013	43
TABELA 7 – PARÂMETROS MACROECONÔMICOS 2014	46
TABELA 8 – PARÂMETROS MACROECONÔMICOS INICIALMENTE PROJETADOS PARA 2015	53
TABELA 9 – PARÂMETROS MACROECONÔMICOS PROJETADOS PARA 2015	54
TABELA 10 – PREVISÃO INICIAL DA RECEITA X RECEITA REALIZADA – 2005 A 2014	55



LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – MARCO REGULATÓRIO APLICÁVEL À ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO.....	22
QUADRO 2 – PRINCIPAIS ELEMENTOS DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLOA 2015.....	30
QUADRO 3 – ANÁLISE SWOT	37
QUADRO 4 – RISCOS IDENTIFICADOS RELACIONADOS ÀS ETAPAS DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO	38
QUADRO 5 – RISCOS EXTREMOS	39



1. INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem como objetivo avaliar o processo de elaboração do Orçamento Geral da União (OGU), com a finalidade de identificar possíveis eventos de risco que podem prejudicar o alcance dos objetivos desse processo. Risco é definido como a possibilidade de ocorrerem eventos que tenham impacto sobre a realização dos objetivos de uma entidade. (COSO GRC, 2006)

A análise de risco consiste no uso de informações de forma sistemática, com a finalidade de identificar ameaças e estimar a probabilidade e a pontencialidade de perda ou danos a pessoas, bens, meio ambiente, organizações e outras coisas de valor. Em uma organização, a análise de risco envolve dois processos: o mapeamento e a avaliação dos riscos. (CANADÁ, 2010a).

No mapeamento de riscos devem ser identificadas as áreas e/ou processos de trabalho considerados mais relevantes para o alcance dos objetivos da organização e os riscos associados a cada uma dessas áreas ou processos.

Na avaliação de risco deve-se realizar a listagem de todos os riscos internos e externos e a posterior avaliação de cada um deles em termos de probabilidade de ocorrência e impacto sobre os objetivos da organização.

O gerenciamento do risco ocorre após o mapeamento e a avaliação dos riscos, quando a organização deve tomar as providências necessárias para eliminar ou mitigar os riscos identificados.



No setor público, a gestão de risco envolve a criação de mecanismos que permitam lidar de modo eficaz com a incerteza e os riscos e oportunidades a ela associados, melhorando a capacidade da organização na criação de valor e na oferta de serviços de forma mais eficiente, eficaz e econômica, com destaque para a priorização do interesse público. (INTOSAI, 2007)

No Brasil, a gestão de riscos nos órgãos e entidades da administração pública ainda não está institucionalizada e se restringe a poucas entidades da administração indireta e do Sistema Financeiro. Não existe ainda uma ferramenta institucionalizada de análise e avaliação de riscos no setor público brasileiro.

Nesta pesquisa não serão avaliados os riscos relacionados a uma organização, mas a um processo. Como não há na literatura uma metodologia de análise de riscos em processos, será necessário adaptar a metodologia existente às necessidades da pesquisa. Será utilizada a metodologia de levantamento de riscos por processos, que consiste na aplicação de procedimentos de forma sistemática e disciplinada, visando mapear processos de trabalho, objetivos, riscos e controles associados. Como instrumento para subsidiar a análise, serão utilizadas as Diretrizes e Normas de Controle Interno do Setor Público – Informações Adicionais sobre Gestão de Riscos nas Entidades, produzidas pela *International Organization of Supreme Audit Institutions* (Intosai Gov 9130, 2007).

Ressalte-se que, nesta pesquisa, será realizado o mapeamento do processo e a identificação dos riscos inerentes, com classificação da probabilidade e dos impactos sobre os objetivos do processo. Não serão avaliados os controles associados aos riscos



identificados, em face do caráter sigiloso das informações relacionadas a esses controles.

1.1 Problema de Pesquisa

No Brasil, a ferramenta do governo federal que mais se aproxima de um instrumento de gestão do risco é o Gespública, que consiste em um conjunto de orientações e parâmetros para avaliação da gestão, por meio do qual é possível identificar e prevenir possíveis situações que possam afetar negativamente o alcance dos resultados pretendidos.

Na administração indireta e no setor financeiro relacionados ao setor público brasileiro, existem algumas iniciativas de gestão de risco já bastante institucionalizadas e desenvolvidas, dada a necessidade dessas instituições, que atuam no mercado, onde enfrentam a concorrência de outras empresas do setor privado.

Por outro lado, o processo de elaboração do OGU é formado por uma série de etapas e fases, que buscam o alcance de diversos objetivos, com o fim maior de executar o gasto público de forma eficiente, eficaz e econômica, para o fornecimento de bens e serviços de qualidade à sociedade.

A identificação e análise dos eventos de risco inerentes a esse processo é uma ferramenta importante, que possibilita a sua melhoria e a consequente melhora do gasto no setor público, resultando no aumento da qualidade do gasto e na diminuição do desperdício, garantindo a manutenção do equilíbrio entre receitas e despesas e o alcance dos resultados pretendidos pela política fiscal do governo.



Com base na necessidade de se conhecer os eventos de risco que podem afetar o alcance dos objetivos pretendidos na elaboração do OGU, foi definido o problema dessa pesquisa, que consiste em mapear e avaliar, no que se refere à probabilidade de ocorrência e aos impactos sobre os objetivos, os eventos de riscos que podem afetar o processo de elaboração do OGU.

1.2 Pergunta da Pesquisa

Considerando-se que esta pesquisa pretende mapear e avaliar os riscos relacionados ao processo de elaboração do orçamento geral da União, bem como avaliar a probabilidade de ocorrência desses riscos e o seu impacto sobre o alcance dos objetivos desse processo, foi formulada a seguinte pergunta de pesquisa.

Quais são os principais eventos de risco associados ao processo de elaboração do Orçamento Geral da União?

1.3 Objetivos

A gestão de riscos tornou-se ferramenta importante de gerenciamento nas instituições nos últimos anos, principalmente no cenário internacional. No setor público brasileiro, esse processo ainda está em fase inicial, mas iniciativas isoladas, como a elaboração do Gespública, e de gestão de risco em algumas entidades da administração indireta, demonstram que existe um movimento inicial de implantação da gestão de risco no governo federal do Brasil.

O processo de elaboração do OGU é uma importante ferramenta do governo, prevista no art. 165 da Constituição Federal, que tem como objetivo estimar receitas e



fixar despesas para o exercício seguinte, o que envolve uma série de eventos que podem conter riscos ao alcance de seus objetivos.

A partir dessa perspectiva, esta pesquisa foi realizada com o objetivo geral de mapear e avaliar os riscos inerentes ao processo de elaboração do OGU.

Os objetivos específicos desta pesquisa são:

1. Descrever o processo de elaboração do OGU e identificar seus objetivos;
2. Identificar os eventos de risco que podem afetar o alcance dos objetivos relacionados ao processo de elaboração do OGU;
3. Analisar os riscos identificados quanto à probabilidade de ocorrência e o impacto sobre os objetivos; e
4. Analisar detalhadamente os riscos considerados extremos após a análise de impacto x probabilidade.

1.4 Justificativa

Em uma organização pública, o mapeamento e a avaliação dos riscos é importante no sentido de possibilitar a gestão dos riscos e auxiliar na manutenção do equilíbrio entre as metas e os riscos a elas relacionados, por meio da mitigação de situações que possam dificultar ou até mesmo impedir o alcance de seus objetivos.

Administrações públicas em diversos países construíram ferramentas de gestão dos riscos associados às suas atividades nas últimas duas décadas. No Brasil, ainda não existe uma ferramenta institucionalizada de gestão de riscos no setor público. Mesmo



com o predomínio do conceito de administração pública voltada para o alcance de resultados, a gestão de riscos ainda não é uma prática difundida na área pública.

Sabe-se que a inserção da gestão de risco entre as atividades do setor público brasileiro será um processo lento, que enfrentará diversos obstáculos, como questões culturais, estruturais, legais e até mesmo orçamentárias. No entanto, esse processo deve ser iniciado com a finalidade de diminuir o desperdício e de melhorar a qualidade do gasto público.

A presente pesquisa justifica-se pela relevância do processo de elaboração do OGU para o adequado funcionamento de todo o setor público brasileiro e pela necessidade de se ter controle sobre os eventos que podem, de alguma forma, impedir ou dificultar o alcance desses objetivos.

Dessa forma, com vistas à investigação do problema, apresenta-se no próximo capítulo o referencial teórico que fundamenta as análises realizadas nesta pesquisa.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo é apresentada a literatura utilizada nesta pesquisa. Não se trata de exposição exaustiva de todos os autores que tratam do tema.

Tendo em vista a peculiaridade dos assuntos abordados e a fase ainda inicial da análise de risco no Brasil, optou-se por utilizar como referencial, preferencialmente, a literatura utilizada pelo Tribunal de Contas da União para as análises sobre o assunto.

2.1 A Gestão de Risco na Administração Pública Brasileira.



O *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*, COSO GRC (2006), define risco como a possibilidade de ocorrer um evento que terá impacto sobre a realização dos objetivos de uma entidade. Pode ser considerado risco qualquer evento com potencial de impactar a realização dos objetivos de uma organização, devendo considerar-se não só os impactos negativos, mas também o risco da perda de oportunidades.

Para o *Treasury Board of Canada Secretariat*, Secretaria do Tesouro do Canadá (2010a), risco é a incerteza que cerca os eventos e resultados futuros, sendo a expressão da probabilidade de ocorrência do evento, bem como de seu impacto sobre o alcance dos objetivos.

Segundo a ABNT NBR ISO 31000/2009 (2009, p. 11), “organizações de todos os tipos e tamanhos enfrentam influências de fatores internos e externos que tornam incerto se e quando elas atingirão seus objetivos, sendo que os efeitos que essa incerteza tem sobre os objetivos da organização é chamado risco”.

Considerando-se que as relações sociais são permeadas pela incerteza, pode-se concluir que o risco é a materialização da incerteza nos objetivos de uma organização. O risco é a quantificação do quanto o imprevisível pode afetar a missão da instituição. Todas as atividades realizadas pelas organizações envolvem riscos. Para gerenciar os riscos, as organizações devem identificá-los e analisá-los e, por fim, avaliar a viabilidade de realizar atividades para seu controle e mitigação. Em algum grau, todas as organizações realizam atividades de mitigação dos riscos, mesmo que não seja de forma institucionalizada. (COSO GRC, 2006)



Segundo a *Canadian Standards Association* (2010b, p. 8), a análise do risco consiste no “uso sistemático de informações para identificar ameaças e estimar a probabilidade e a severidade de perda ou dano a indivíduos, populações, propriedades, meio ambiente e outras coisas de valor”.

Em uma organização, a análise de risco envolve pelo menos dois processos: o mapeamento dos riscos e a avaliação dos riscos mapeados.

O mapeamento de riscos consiste na etapa em que deve ser identificada cada área e/ou processo de trabalho considerados mais relevantes para o alcance dos objetivos da organização, bem como identificação dos riscos associados a cada uma das áreas ou processos identificados. O mapeamento de riscos inclui, ainda, a análise do ambiente externo a organização, com identificação dos principais atores que interagem com a entidade, com a finalidade de elaborar a lista de possíveis riscos externos.

A avaliação de risco consiste na listagem de todos os riscos internos e externos e na avaliação de cada um deles em termos de probabilidade de ocorrência e impacto sobre os objetivos organizacionais, podendo ser uma análise qualitativa ou quantitativa.

Após o mapeamento e a avaliação dos riscos, a organização deve tomar as providências necessárias para eliminar ou mitigar os riscos identificados por meio do gerenciamento do risco. Segundo o *Canadian Standards Association* (2010b, p. 12), o gerenciamento de risco “é uma abordagem sistemática de tomada de decisões diante de incertezas sobre o futuro”.



De acordo com o COSO GRC (2006, p. 5), o gerenciamento de risco em uma organização “é um conjunto de convicções, atitudes compartilhadas, que caracterizam a forma como essa organização considera o risco em tudo aquilo que faz”.

No caso do setor público, a gestão de risco visa “permitir à administração lidar de modo eficaz com a incerteza e seus riscos e oportunidades associados, reforçando a capacidade de criar valor, para oferecer serviços mais eficientes, eficazes e econômicos, e para orientá-los tendo em conta valores como equidade e justiça”. Destaque-se que, no setor público, o interesse público deve ser priorizado, bem como o gerenciamento adequado dos recursos. (INTOSAI, 2007, p. 2)

Em uma organização pública, a gestão de riscos busca obter o equilíbrio entre suas metas e os riscos a ela vinculados, buscando mitigar situações que possam afetar a geração de valor na prestação de bens e serviços à sociedade. Dessa forma, a gestão de risco na administração pública visa maximizar os recursos a serem utilizados na promoção de serviços públicos de qualidade, frente às incertezas inerentes à gestão. (BRAGA e NETO, 2012)

Organizações públicas, em diversos países, construíram e utilizam ferramentas de gestão de riscos e controles há algum tempo. No Reino Unido são adotadas medidas de gestão de risco desde 2000, quando o Auditor Geral do Reino Unido publicou relatório de auditoria denominado ‘*Supporting innovation: Managing risk in government departments*’, que tratou da gestão de riscos em departamentos do governo. Em 2009, o Tesouro britânico publicou um manual a ser utilizado como ferramenta na avaliação da gestão de risco nos diversos setores do governo, *Risk Management assessment framework: a tool*



for departments, o que consolidou o uso da abordagem de gestão de risco na administração pública britânica. (REINO UNIDO, 2009)

No Canadá, o *Treasury Board Secretariat* (Secretaria do Tesouro do Canadá) adota oficialmente modelo de gestão de riscos desde 2001, quando foi elaborado o documento *Integrated Risk Management Framework*, que passou por processo de revisão em 2010, com edição de novos documentos de referência (*Framework for the Management of Risk*), mas mantendo a continuidade da adoção da gestão de riscos no setor público canadense. (CANADÁ, 2010a)

O Escritório de Accountability Governamental do Estados Unidos (GAO) publicou, em 2001, Ferramenta de Gestão e Avaliação de Controle Interno, com o objetivo de auxiliar os órgãos do governo na implementação e manutenção de um controle interno efetivo. Apesar de não se tratar de uma abordagem totalmente voltada para gestão de risco nas organizações públicas, a ferramenta criada pelo GAO fornece aos gestores públicos mecanismos que possibilitam identificar e mitigar situações de risco. (ESTADO UNIDOS, 2001)

No Brasil, a análise e gestão de riscos nos órgãos e entidades da administração pública ainda é incipiente, restringindo-se a algumas entidades da administração indireta e do Sistema Financeiro. Não existe um referencial que oriente e estruture a análise e a gestão de riscos na administração pública federal. A ferramenta do governo federal que mais se aproxima de um instrumento de análise e gestão do risco é o Gespública, que consiste em um conjunto de orientações e parâmetros para avaliação da gestão, por meio



das quais é possível identificar e prevenir possíveis situações que possam afetar negativamente o alcance dos resultados pretendidos. (BRAGA e NETO, 2012)

A imaturidade da análise e gestão de riscos na administração pública brasileira deve-se, em grande parte, a razões culturais, em que heranças de estruturas autoritárias, que valorizam a manutenção de tradições, inibem a gestão do enfrentamento da incerteza. (BRAGA e NETO, 2012)

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 19, em junho de 1998, a Constituição Federal do Brasil de 1988 incorporou ao seu art. 37, que trata dos princípios da Administração Pública brasileira, o princípio da eficiência, como a necessidade de maximização dos resultados. Nesse contexto, ao inserir a eficiência entre os princípios constitucionais, buscou-se explicitar o dever do gestor público de produzir resultados e alcançar objetivos. Ao voltar o foco da gestão pública para o alcance dos objetivos, tornou-se desejável a análise e a gestão dos riscos que podem afetar esses objetivos. Verifica-se, no entanto, que, mesmo com o predomínio no Brasil do conceito de administração pública voltada para o alcance de resultados, a análise e a gestão de riscos ainda não é uma prática difundida.

Nas poucas situações em que se pode observar a existência de análise e gestão de riscos e controles no setor público brasileiro, verifica-se que as ferramentas mais utilizadas são os modelos produzidos pelo COSO e, em menor proporção, as normas do ISO 31000/2009 (ABNT, 2009).

O *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO) elaborou seu primeiro documento em 1991, o *Internal Control Integrated Framework*. Este



documento tinha como principais objetivos a uniformização das definições de controle interno e de seus componentes, o delineamento dos papéis e responsabilidades da administração, a geração de padrões de validade para os controles e o estabelecimento de critérios para avaliação da efetividade dos controles internos. Ressalte-se que esse documento foi elaborado inicialmente para ser utilizado no ambiente de empresas privadas. O documento ficou conhecido como COSO I.

Em 2001, o COSO elaborou outro documento, o *Enterprise Risk Management Framework*, Gerenciamento de Riscos Corporativos – Estrutura Integrada, que tinha como objetivo dotar as organizações de uma estratégia fácil para avaliar e gerir seus próprios riscos. Este documento ficou conhecido como COSO II. Em 2006, a Audibra (Instituto dos Auditores Interno do Brasil) publicou uma versão em português desse instrumento, conhecido como Gerenciamento de Riscos Corporativos – Estrutura Integrada, ou simplesmente COSO GRC. Esse tem sido o principal instrumento utilizado pela administração pública federal no que se refere à análise e à gestão de risco. A Figura 1 a seguir apresenta a visão gráfica do modelo.



Figura 1 – COSO – Visão Gráfica do Modelo
 Fonte: (COSO GRC, 2006, p. 7)

O ISO 31000/2009 (ABNT, 2009) é uma ferramenta que fornece princípios e diretrizes para o gerenciamento de qualquer tipo de risco de forma sistemática e transparente. Esta ferramenta tem como proposta a integração da análise e gestão de riscos à gestão da instituição, incorporando as práticas de análise e gestão de riscos à cultura da organização, possibilitando que a organização aumente a probabilidade de atingir seus objetivos, melhore sua governança e estabeleça base confiável para tomada de decisões. A Figura 2, a seguir, apresenta de forma sistematizada o modelo proposto pelo ISO 31000/2009.

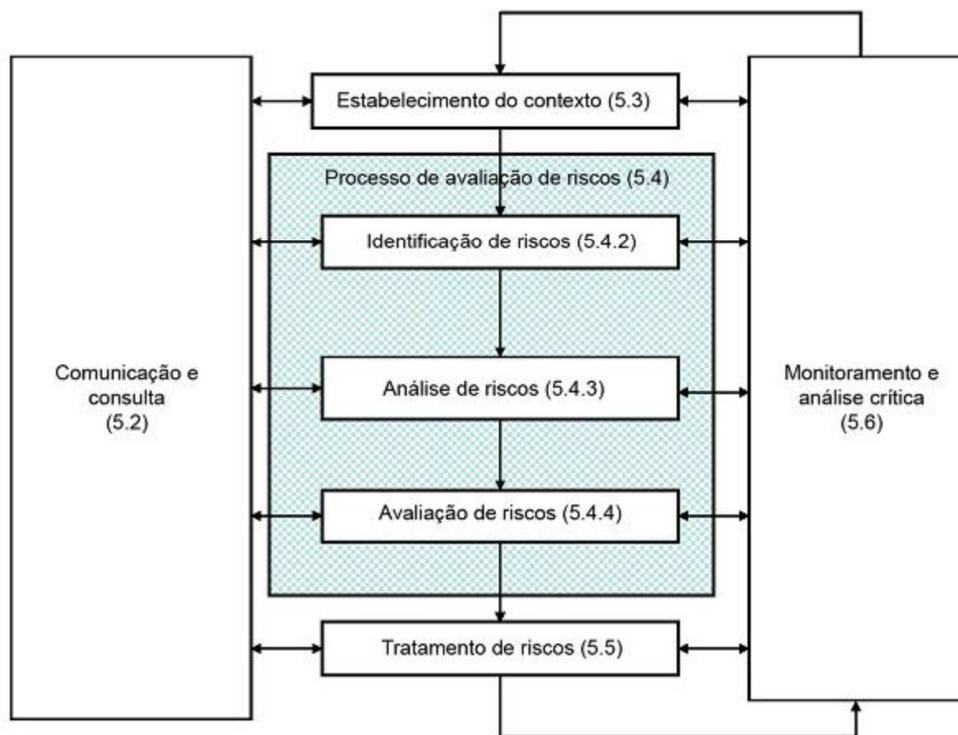


Figura 2 – Processo de Gestão de Riscos segundo a ISO 31000/2009
 Fonte: (ABNT, 2009, p. 14)

Segundo Braga e Neto (2012), os órgãos de controle também podem contribuir para implementação da análise e gestão de risco nas organizações públicas, atuando como indutores desse processo, por meio da avaliação e da recomendação de melhorias nas atividades de mitigação dos riscos. No entanto, uma política de valorização da atividade de gestão dos riscos deve ser iniciativa do poder executivo.

3. METODOLOGIA

Esta pesquisa é descritiva e qualitativa, pois tem como finalidade identificar riscos que podem prejudicar o alcance dos objetivos do processo de elaboração do orçamento geral da União (OGU), a fim de gerar conhecimento que possa ser utilizado na melhoria ou na implementação de atividades de gestão dos riscos durante o processo de



elaboração do (OGU).

Sob o ponto de vista dos procedimentos metodológicos, foi realizada pesquisa bibliográfica com a finalidade de construir o referencial teórico que fundamentou os critérios utilizados para investigação e análise do problema definido para este trabalho. A revisão da literatura foi orientada para a conceituação de risco e análise e gestão de riscos, definição das principais ferramentas de mapeamento e avaliação de riscos e definição de quais dessas ferramentas podem ser utilizadas para mapeamento e avaliação de riscos pelos órgãos e entidades da administração pública brasileira.

Também foi realizada pesquisa documental e análise de instrumentos normativos (leis, decretos, portarias e manuais) que subsidiam a elaboração do OGU, com a finalidade de conhecer esse processo e identificar os principais riscos a ele relacionados. Esta pesquisa tem como base o processo de elaboração do OGU para o exercício de 2015, realizado no exercício de 2014.

Ainda foram utilizados como fontes de informação relatórios e acórdãos de fiscalizações realizadas pelo TCU e disponibilizadas para acesso público em seu sítio na rede mundial de computadores (www.tcu.gov.br).

Como nesta pesquisa é realizada a análise dos riscos relacionados a um processo e não a uma instituição ou organização, como habitualmente é apresentado na literatura sobre o assunto, foi necessário adaptar a metodologia existente de mapeamento e avaliação de riscos às necessidades de análise deste trabalho. Desta forma, utilizou-se uma metodologia de levantamento de riscos por processos, que consiste na aplicação de



procedimentos de forma sistemática e disciplinada, visando mapear processos de trabalho, seus objetivos, riscos e controles associados. Utilizou-se, então, como instrumento para subsidiar a análise as Diretrizes e Normas de Controle Interno do Setor Público – Informações Adicionais sobre Gestão de Risco nas Entidades, produzidas pela *International Organization of Supreme Audit Institutions (Intosai Gov 9130)*. Essa norma sintetiza as diretrizes de gestão de risco produzidas pelo COSO GRC – Gerenciamento de Riscos Corporativos. Ressalte-se que este documento tem aplicação prioritária para o setor público.

3.1 Mapeamento do Processo

O mapeamento do processo consiste na sua representação gráfica, com o objetivo de facilitar o entendimento sobre o inter-relacionamento entre seus componentes: objetivos, produtos, responsáveis e atividades. Para o mapeamento inicial dos processos, foram utilizados os normativos que regem o processo de elaboração do OGU, a serem detalhados no tópico que trata do entendimento do processo de elaboração do OGU.

Por meio do mapeamento do processo, foi desenvolvido o fluxograma do processo de elaboração do orçamento, definiu-se seus objetivos, produtos, responsáveis e principais atividades. Dentre os documentos utilizados como fontes de informação para esta fase, destacam-se o Manual Técnico de Orçamento 2015 (MTO/2015) e o Roteiro do Processo Orçamentário para o exercício de 2012, produzidos pela SOF.

Na definição dos produtos (o que é produzido) e responsáveis (coordenação, departamento, diretoria) pela execução da etapa (o que é feito) foram identificados os produtos resultantes das atividades mais importantes descritas no mapeamento dos



processos, bem como dos responsáveis por cada uma dessas etapas.

Para fins desta pesquisa, entende-se objetivo como o “resultado esperado do processo, como algo que se estabeleceu para ser alcançado, de caráter quantitativo ou qualitativo, não devendo o objetivo ser confundido com o produto do processo, mesmo que em alguns casos possam representar a mesma coisa”. (INTOSAI, 2007, p. 4)

Segundos as diretrizes da Intosai (2007, p.4), os objetivos podem ser subdivididos em quatro categorias (embora a maioria dos objetivos pertençam a mais de uma categoria). Com base nesses conceitos, os principais objetivos relacionados ao processo de elaboração do OGU foram classificados nos seguintes termos:

- a) Estratégico; objetivos de alto nível, são alinhados e dão suporte à missão das entidades;
- b) Operacional: objetivos relacionados à execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações; e à salvaguarda dos recursos contra perda, mau uso e dano;
- c) Informacional: objetivos relacionados à confiabilidade da informação, incluindo o cumprimento de obrigações de *accountability*;
- d) Conformidade: objetivos relacionados à conformidade com leis e regulamentos aplicáveis e atuação de acordo com as políticas de Governo.

Outra análise realizada nesta pesquisa, com a finalidade de auxiliar no mapeamento do processo de elaboração do OGU, foi a identificação das forças,



fraquezas, oportunidades e ameaças que podem afetar o processo de elaboração do orçamento, análise SWOT.

As forças, fraquezas, oportunidades e ameaças presentes no processo de elaboração do OGU foram identificadas com base no Relatório do Planejamento Estratégico da SOF para o período de 2012 a 2015, no MTO/2015 e no Manual de Transparência Fiscal FMI (2007).

Após mapeamento de todos os processos de trabalho utilizados na elaboração do OGU, com definição de objetivos, produtos, responsáveis, principais atividades e identificação das principais fraquezas e ameaças, iniciou-se a fase de mapeamento dos possíveis riscos existentes nesse processo.

3.2 Mapeamento dos Riscos

O mapeamento dos riscos consiste na identificação dos processos de trabalho que são mais relevantes para o alcance dos objetivos do processo de elaboração do orçamento, com a posterior identificação dos riscos associados a esses processos. Deve-se analisar a possibilidade de existir riscos provenientes do ambiente interno e do ambiente externo, visto que o processo de elaboração do OGU envolve diversos atores, que vão além da competência da SOF, podendo-se citar os órgãos setoriais, a Secretaria da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda (RFB), a Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (SPE) e a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPI).

Com o objetivo de subsidiar o mapeamento do processo orçamentário, bem como



a identificação e avaliação dos respectivos riscos, utilizou-se as informações contidas no MTO/2015, no Relatório do Planejamento Estratégico da SOF para o período de 2012 a 2015, no Roteiro do Processo Orçamentário para o exercício de 2012 e o conteúdo da pesquisa: *Caracterização e Análise do Processo Orçamentário do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome* (CRUZ, 2011).

Como esta pesquisa tem como objetivo a análise de riscos relacionados ao processo de elaboração do OGU, o detalhamento do processo orçamentário foi realizado como pré-requisito para as etapas subsequentes da metodologia de identificação e avaliação de riscos.

3.3 Identificação, classificação e avaliação dos riscos

Após a identificação dos objetivos do processo de elaboração do OGU, da sequência de atividades desenvolvidas em cada etapa, de seus respectivos produtos e responsáveis, procedeu-se à fase de identificação, classificação e avaliação de riscos. Para tanto, elaborou-se, com base nas informações constantes do no MTO/2015, no Relatório do Planejamento Estratégico da SOF para o período de 2012 a 2015, no Roteiro do Processo Orçamentário para o exercício de 2012, no conteúdo da pesquisa: *Caracterização e Análise do Processo Orçamentário do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome* (CRUZ, 2011), nos resultados na análise SWOT e em relatórios de Acórdãos do TCU, que trataram de assuntos relacionados à execução do orçamento, um conjunto de possíveis eventos que poderiam impactar negativamente na consecução dos objetivos de cada etapa identificada do processo de elaboração do OGU.

Após a identificação de todos os riscos internos e externos, cada um deles foi



avaliado no que se refere à probabilidade de ocorrência e ao impacto sobre os objetivos do processo orçamentário, segundo escalas pré-definidas extraídas do documento INTOSAI GOV 9130 (2007). As escalas de probabilidade e impacto utilizadas estão consolidadas nas tabelas que seguem:

Tabela 1 – Escala de Probabilidades

Descritor	Descrição	Nível
Muito Baixa	Evento extraordinário para os padrões conhecidos da gestão e operação do processo. Embora possa assumir dimensão estratégica para a manutenção do processo, não há histórico disponível de sua ocorrência...	1
Baixa	Evento casual, inesperado. Muito embora raro, há histórico de ocorrência conhecido pelos principais gestores e operadores do processo...	2
Média	Evento esperado, porque se reproduz com frequência reduzida, porém constante. Seu histórico de ocorrência é de conhecimento da maioria dos gestores e operadores do processo...	3
Alta	Evento usual, corriqueiro. Devido à sua ocorrência habitual ou conhecida em uma dezena ou mais de casos, aproximadamente, seu histórico é amplamente conhecido por parte de gestores e operadores do processo...	4
Muito Alta	Evento se reproduz muitas vezes, se repete seguidamente, de maneira assídua, numerosa e não raro de modo acelerado. Interfere de modo claro no ritmo das atividades, sendo evidente para os que conhecem o processo...	5

Fonte: BRASIL, 2012a.

Tabela 2 – Escala de Impactos

Descritor	Descrição	Nível
Muito Baixa	Degradação de operações, atividades, projetos, programas ou processos da organização, porém causando impactos mínimos nos objetivos (prazo, custo, qualidade, escopo, imagem etc.) relacionados a metas, padrões ou à capacidade de entrega de produtos/serviços às partes interessadas (clientes internos/externos, beneficiários).	1
Baixa	Degradação de operações, atividades, projetos, programas ou processos da organização, causando impactos pequenos nos objetivos	2
Média	Interrupção de operações ou atividades da organização, de projetos, programas ou processos..., causando impactos significativos nos objetivos (...), porém recuperáveis.	3
Alta	Interrupção de operações, atividades, projetos, programas ou processos da organização, causando impactos de reversão muito difícil nos objetivos (...).	4



Muito Alta	Paralisação de operações, atividades, projetos, programas ou processos da organização, causando impactos irreversíveis nos objetivos (...).	5
------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---

Fonte: BRASIL, 2012a.

As classificações realizadas geraram resultados numéricos, os quais multiplicados entre si originaram o resultado numérico do risco inerente (multiplicação da probabilidade pelo impacto, em uma escala de 1 a 25), segundo as variáveis da Tabela 4 a seguir:

Tabela 3 - Matriz de Impacto x Probabilidade (Risco Inerente)

		Probabilidade				
		Muito Baixa	Baixa	Média	Alta	Muito Alta
Impacto	Muito Alto	Médio 5	Elevado 10	Extremamente elevado 15	Extremamente elevado 20	Extremamente elevado 25
	Alto	Médio 4	Elevado 8	Elevado 12	Extremamente elevado 16	Extremamente elevado 20
	Médio	Médio 3	Elevado 6	Elevado 9	Elevado 12	Extremamente elevado 15
	Baixo	Baixo 2	Médio 4	Médio 6	Elevado 8	Elevado 10
	Muito Baixo	Baixo 1	Baixo 2	Médio 3	Médio 4	Médio 5

Fonte: BRASIL, 2012a.

A partir do entendimento desenvolvido nos procedimentos descritos neste tópico, elaborou-se a Matriz de Avaliação de Riscos (MAR), Apêndice A desta pesquisa, por meio da identificação dos principais riscos, suas categorias, causas e consequências, associados ao processo de elaboração do OGU.

Nesta pesquisa, não foram identificadas e avaliadas as ações de controle e mitigação dos riscos, por ser essa uma atividade que envolve dados e procedimentos sigilosos dos órgãos envolvidos.



4. O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO (OGU)

Neste tópico, será detalhado o processo de elaboração do OGU a partir da descrição de seus objetivos gerais, dos fatores internos e externos relevantes e da maneira como estão estruturadas as atividades para sua elaboração.

4.1 A Elaboração da Lei Orçamentária Anual

O art. 165 da Constituição Federal de 1988 dispõe sobre a lei orçamentária anual, a lei de diretrizes orçamentárias e o plano plurianual, elegendo-os como os principais instrumentos de alocação dos recursos públicos.

O Poder Executivo é responsável por elaborar a lei orçamentária anual. Esta lei deve conter as estimativas de receitas e fixação de despesas do governo federal para o exercício seguinte. A lei orçamentária anual é um documento que visa concretizar os objetivos e as metas propostas no plano plurianual, segundo as diretrizes estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias.

O art. 35, § 2º, inciso III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) estabelece que o Poder Executivo deverá enviar o projeto de lei orçamentária ao Congresso Nacional até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro (31 de agosto) e o Congresso Nacional deve devolvê-lo para sanção presidencial até o final da sessão legislativa (22 de dezembro).

O marco regulatório aplicável à elaboração OGU é composto por grande número de normativos, os quais estão relacionados no Quadro 1 a seguir:

Quadro 1 – Marco Regulatório Aplicável à Elaboração do Orçamento Geral da União



Normativos	Descrição
Constituição Federal	Seção II – Dos Orçamentos, artigos 165 a 169
Leis Complementares	Lei 4.320/1964: Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, estados, dos municípios e do Distrito Federal.
	Lei Complementar 101/2000: Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.
Leis Ordinárias	Lei 12.593/2012: Institui o Plano Plurianual da União para o período 2012-2015;
	Decreto Lei 200/1967: Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências;
	Lei 10.180/2001: Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal.
Decretos	Decreto 8.189/2014: Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão.
Portarias específicas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e Ministério da Fazenda (MF)	Portaria SOF 51/1998: Institui o Subsistema de Cadastro de Programas e Ações e dá outras providências.
	Portaria MOG 42/1999: Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei 4.320/1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade e dá outras providências.
	Portaria SOF 1/2001: Dispõe sobre a classificação orçamentária por fonte de recursos;
	Portaria Interministerial STN/SOF 163/2001: Dispõe sobre normas gerais de consolidação das contas públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios e dá outras providências.
	Portaria SOF 9/2001: Dispõe sobre a classificação orçamentária por natureza de receita.
	Portaria SOF 1/2010: Estabelece procedimentos para a solicitação de créditos adicionais destinados ao pagamento de sentenças judiciais no âmbito das empresas estatais dependentes.



Normativos	Descrição
	Portaria SOF 17/2014: Institui procedimentos para solicitação de alteração nas estimativas de receitas orçamentárias para os exercícios de 2014 e 2015.
	Portaria MP 220/2014: Aprova os regimentos internos das unidades integrantes da estrutura do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, inclusive da SOF.
Manuais	Ementário de Receitas da União: Consolida a classificação orçamentária das receitas arrecadadas pela União.

Fonte: o autor

Para subsidiar a elaboração da lei orçamentária anual relativa ao exercício 2015 foram utilizados, em complemento aos normativos constantes do Quadro 1, outros normativos como: a Lei 12.919/2013 (LDO 2014); a Portaria SOF 17/2014, que institui procedimentos para solicitação e alteração nas estimativas de receitas orçamentárias para os exercícios de 2014 e 2015; o MTO/2015 e o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2015.

Apesar do grande número de normativos que disciplinam o processo de elaboração do OGU e de esse processo seguir a um ritual, com etapas previamente estabelecidas, deve-se destacar que existe previsão constitucional para elaboração de uma lei complementar, que deverá dispor sobre a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual, a qual não foi elaborada até o término da presente pesquisa. (§ 9º do art. 165 da Constituição Federal de 1988).

A não regulamentação do dispositivo constitucional prejudica a clareza na definição das funções dos instrumentos de planejamento e orçamento definidos na



Constituição de 1988, PPA, LDO e LOA, bem como gera confusão no momento de elaboração desses instrumentos, já que existem lacunas que comprometem o processo, pois há carência de definição de conteúdo, forma e prazos, que poderiam tornar o processo de elaboração desses instrumentos mais racional e produtivo.

Dessa forma, pode-se concluir que existe uma deficiência no processo de elaboração do orçamento geral da União relacionada à inexistência de instrumento legal previsto na Constituição Federal de 1988, que tem como função fixar as principais regras desse processo.

O processo de elaboração do projeto de lei orçamentária anual (PLOA) é realizado via sistema informatizado. No Governo Federal é utilizado o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop). Esse sistema, desenvolvido e colocado em operação pela SOF, em parceria com a SPI, e o Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest), é utilizado tanto pelos órgãos setoriais, quando pelo SOF no processo de lançamento de dados que serão utilizados na elaboração do PLOA, bem como na conferência e concretização das informações que constarão do projeto de lei. O Siop também é utilizado como instrumento de controle do processo de execução do orçamento no Governo Federal.

4.2 Definição dos principais objetivos, etapas, produtos e responsáveis do processo de elaboração do orçamento geral da União

A elaboração do projeto de lei orçamentária anual é um processo desenvolvido pelo Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, que tem como órgão central o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. A elaboração do PLOA envolve um



conjunto articulado de tarefas, com cronograma gerencial e operacional previamente estabelecido, além de especificação de objetivos, etapas, produtos e responsáveis. Os principais atores envolvidos nesse processo são a SOF e os órgãos setoriais, por meio de suas secretarias de planejamento e orçamento.

A SOF é órgão específico de orçamento na estrutura do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, atuando de forma articulada com os agentes envolvidos na tarefa de elaboração das propostas orçamentárias setoriais das diversas instâncias da Administração Pública Federal. O órgão setorial desempenha o papel de articulador no âmbito da sua estrutura, coordenando o processo decisório no nível subsetorial (unidade orçamentária).

Deve-se destacar que existem outros atores que atuam no processo de elaboração do PLOA, em momentos específicos. Esses atores, apesar de não fazerem parte do Sistema de Planejamento e Orçamento do governo federal, desenvolvem atividades fundamentais para a elaboração do projeto de orçamento, como definição de diretrizes e de parâmetros macroeconômicos, estimativa de receita, entre outros que serão tratados no decorrer desta pesquisa. Dentro desse contexto, os principais atores são a SPE, a SPI, a RFB e a Casa Civil da Presidência da República.

A Figura 3 a seguir apresenta o fluxograma simplificado de elaboração do OGU, elaborado com base no MTO/2015, no Relatório do Planejamento Estratégico da SOF para o período de 2012 a 2015, no Roteiro do Processo Orçamentário para o exercício de 2012, nos resultados na análise SWOT e no conteúdo da pesquisa:



Caracterização e Análise do Processo Orçamentário do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Cruz, 2011).

A partir das informações constantes do fluxograma da Figura 3, elaborou-se o Quadro 2, a seguir, que apresenta os principais elementos do processo de elaboração do OGU. Ressalte-se que a identificação dos objetivos de cada etapa é fundamental para identificação dos riscos a elas relacionados, pois os riscos referem-se à possibilidade de ocorrência de eventos que possam, de alguma forma, dificultar ou impedir o alcance desses objetivos.

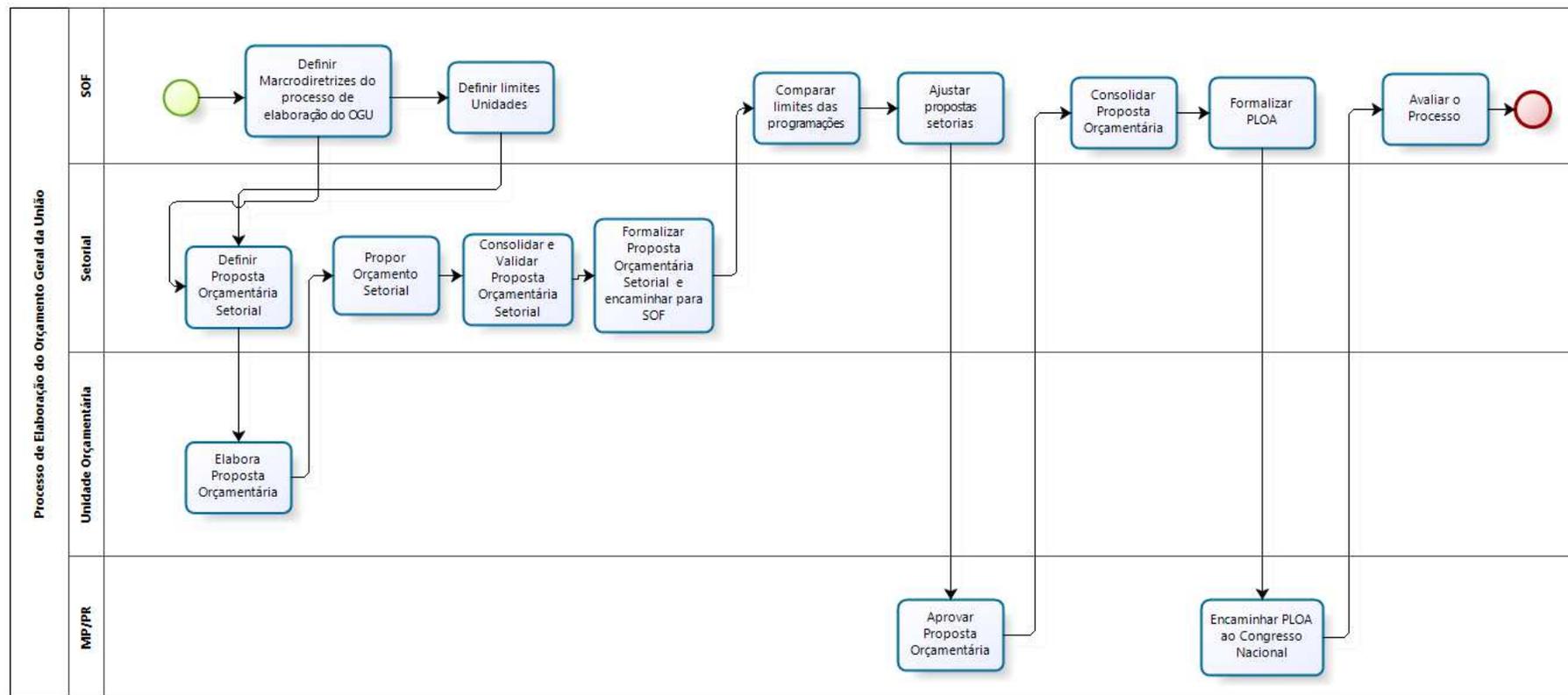


Figura 3 – Fluxograma Simplificado do Processo Orçamentário Brasileiro
Fonte: o autor





Quadro 2 – Principais Elementos do Processo de Elaboração do PLOA 2015

Etapas	Unidades Envolvidas	Produto	Objetivos	Classificação
Definição de Macrodiretrizes	SOF; MF; Casa Civil/PR	LDO: Anexo de Metas Fiscais; Anexo de Metas e Prioridades; Estimativa da margem de expansão das despesas obrigatórias e de caráter continuado; parâmetros macroeconômicos	- Observar a conformidade do PLOA com a LDO ou PLDO e demais diretrizes do governo; - Balizar o planejamento orçamentário do governo para o ano de vigência da LOA;	Conformidade Informacional
Planejamento do processo de elaboração	SOF	Cronograma do processo de elaboração; papel dos agentes; fluxo do processo; instruções para detalhamento da proposta setorial	- Possibilitar prévio conhecimento das etapas, responsabilidades e cronogramas, minimizando o risco do processo;	Informacional
Revisão da Estrutura Programática (Fase Qualitativa)	SOF, SPI e DEST Órgãos Setoriais e Unidades Orçamentárias	Estrutura programática do orçamento	- Revisar o cadastro de Iniciativas, Programas e ações, adequando às necessidades setoriais e de consolidação de informações da peça orçamentária;	Conformidade
Avaliação da Necessidade de Financiamento do Governo Central – NFGC (Fase Quantitativa)	SOF; MF	Elaboração do cenário fiscal para a proposta orçamentária	- Proporcionar o adequado dimensionamento das despesas previstas no orçamento às metas fiscais;	Conformidade Operacional
Estudo, definição e divulgação de limites para a proposta setorial	SOF; JEO (MF, MP, Casa Civil e PR)	Referencial monetário para apresentação das propostas orçamentárias dos órgãos setoriais	- Balizar a elaboração das propostas setoriais;	Informacional
Elaboração das Propostas Setoriais	Órgãos Setoriais e Unidades Orçamentárias	Proposta setorial	- Adequar as propostas setoriais aos referenciais monetários estabelecidos pela SOF;	Conformidade Operacional
Análise e Ajuste da Proposta Setorial	SOF	Proposta orçamentária analisada e ajustada	- Garantir a conformidade das propostas setoriais;	Conformidade
Análise da Proposta Orçamentária	SOF; JEO (MF, MP, Casa Civil e PR)	Proposta orçamentária aprovada pelo MP; proposta orçamentária aprovada pelo JEO	- Possibilitar o fechamento e a consolidação do PLOA; - Possibilitar o emprego de recursos nas prioridades do governo;	Conformidade
Fechamento, Compatibilização e Consolidação da Proposta Orçamentária	SOF	Proposta orçamentária fonteada; consolidada e compatibilizada em consonância com a CF, o PPA a LDO e a LRF. Texto e anexos do PLOA elaborados	- Obter proposta orçamentária fonteada e consolidada, conforme legislação vigente;	Conformidade
Elaboração da Mensagem Presidencial	SOF; Assessoria Econômica/MP; DEST, Órgãos Setoriais; Presidência da República	Mensagem Presidencial	- Declarar à sociedade e ao CN a visão que o chefe do Poder Executivo tem do PLOA;	Informacional
Formalização do PLOA e Mensagem	SOF; MP; Casa Civil/PR	Mensagem Presidencial, texto e anexos do PLOA formalizados para serem entregues ao Congresso Nacional. Volume impresso e encadernado, CDs produzidos	- Entregar mensagem, projeto de LOA e informações complementares ao CN até as datas previstas;	Conformidade



Fonte: o autor



Conforme é possível observar, por meio da análise do Quadro 2, o processo de elaboração do PLOA inicia-se com a definição de macrodiretrizes. Essa etapa abrange a elaboração de documentos que definem as metas e prioridades do governo federal, os parâmetros macroeconômicos, as metas fiscais, os riscos fiscais, os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial e o demonstrativo da estimativa da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, constantes na LDO ou no PLDO, além das metas fiscais e demais prioridades e metas definidas na LDO.

A definição dos parâmetros macroeconômicos é realizada pela SPE, que tem a competência de “definir anualmente o conjunto de parâmetros macroeconômicos utilizados na elaboração do Orçamento Geral da União” (art. 28, inciso V, do Decreto 7.482/2011). Após a definição do conjunto de parâmetros macroeconômicos, como inflação, crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), taxas de juros e de câmbio, os dados são encaminhados à SOF, à STN e à RFB, com a finalidade de subsidiar a estimativa da receita.

As atividades realizadas nessa etapa apoiam a realização de dois objetivos do processo de elaboração orçamentário: observar a conformidade do PLOA com a LDO ou PLDO e demais diretrizes do governo e balizar o planejamento orçamentário do governo para o ano de vigência da LOA.

A segunda etapa da elaboração do PLOA é o planejamento desse processo de elaboração. Esta etapa inicia-se na SOF e envolve a avaliação e definição do fluxo do processo, etapas, prazos, produtos, responsabilidades, ajustes do Siop, além da revisão



de manuais e demais normas aplicáveis ao processo.

A etapa seguinte, de revisão do cadastro de ações e posterior ajuste no Siop, inicia a fase qualitativa do processo de elaboração do PLOA e tem como objetivo a revisão das ações existentes na Lei Orçamentária e a proposição de novas, envolvendo as secretarias do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SOF, SPI e Dest) e os órgãos setoriais. O cadastro de ações orçamentárias tem a finalidade de fornecer informações qualitativas sobre as ações programadas no orçamento de cada exercício.

Durante a fase qualitativa do processo orçamentário, a SOF realiza a primeira revisão e ajuste do cadastro de ações, inserindo no Siop as informações que servirão de base para que os órgãos setoriais reavaliassem a revisão das ações relacionadas aos seus programas de trabalho, para posterior consolidação da proposta setorial, também no Siop.

Após captação da proposta setorial qualitativa pelo Siop, a SOF analisa e valida a proposta setorial, informando os órgãos setoriais sobre possíveis modificações em suas propostas. Havendo proposta para criação ou modificação de ações, que necessitem da criação de iniciativas do PPA, a avaliação deve ser feita em conjunto com a SPI, com o objetivo de alinhar o orçamento às diretrizes do plano plurianual, em face da competência dessa Secretaria de coordenar o planejamento das ações de governo, em articulação com os órgãos setoriais integrantes do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, conforme disposto no art. 14 do Decreto 8.189/2014.

A etapa seguinte, de definição do cenário fiscal, por meio da estimativa da



Necessidade de Financiamento do Governo Central (NFGC), dá início a fase quantitativa. Nessa etapa, os órgãos setoriais lançam os valores a serem alocados na sua programação no sistema de captação da proposta orçamentária, Siop.

O cálculo da NFGC é uma referência que possibilita evidenciar a trajetória dos principais itens de receita e despesa. O acompanhamento da NFGC é realizado pela STN e pela SOF e tem o objetivo proporcionar o adequado dimensionamento das despesas previstas no orçamento às metas fiscais. A STN é responsável pela apuração oficial do resultado “acima da linha” do Governo Central, já a SOF utiliza esse mesmo resultado para fins de elaboração orçamentária. Esse mesmo acompanhamento é realizado pelo Banco Central (Bacen), mas pelo critério “abaixo da linha”.

No levantamento da NFGC são evidenciadas as receitas e as despesas primárias, obrigatórias e discricionárias. A partir do volume de receita previsto e da estimativa das despesas obrigatórias, calcula-se o montante disponível para as despesas discricionárias, que são aquelas despesas em que o governo tem alguma margem de manobra na alocação dos créditos orçamentários.

A próxima etapa constante do processo de elaboração do OGU é a de definição e divulgação dos referenciais monetários, para elaboração das propostas setoriais. Os referenciais monetários, ou limites, são definidos com a finalidade de possibilitar o alcance da meta de resultado primário definida para o Governo Central na LDO. Com base nos parâmetros macroeconômicos pré-estabelecidos, são estimadas a receita e a despesa obrigatória e, de acordo com a meta de resultado primário



estabelecida, obtém-se o valor agregado dos referenciais.

A etapa de elaboração das propostas setoriais começa com a abertura do Siop para captação da proposta setorial. Nesse momento, o órgão setorial disponibiliza limites para que as respectivas unidades orçamentárias detalhem suas propostas para posterior validação e aprovação pelo órgão setorial.

Após a captação da proposta setorial quantitativa, a SOF analisa a adequação e ajusta a proposta no que couber, com a finalidade de garantir a conformidade das programações setoriais. Havendo necessidade de realizar ajustes nos valores dos limites a serem disponibilizados aos órgãos setoriais, a SOF submete a questão para análise da Junta de Execução Orçamentária (JEO), formada por representantes do Ministério do Planejamento, do Ministério da Fazenda e da Casa Civil da Presidência da República.

A etapa seguinte é de fechamento, compatibilização e consolidação da Proposta Orçamentária, seguida da etapa de elaboração da Mensagem Presidencial. Nessa fase o PLOA é formalizado e enviado ao Congresso Nacional. Existe ainda uma última etapa em que são elaboradas e consolidadas para serem encaminhadas ao Congresso Nacional as Informações Complementares relativas ao PLOA.

Todas as etapas de elaboração do PLOA descritas neste tópico são regidas pelos normativos anteriormente listados no Quadro 1 desta pesquisa, sendo necessária a interpretação conjunta de todos eles.



4.3 Forças, fraquezas, oportunidades e ameaças presentes no processo de elaboração do OGU

A análise SWOT, do inglês *strengths, weaknesses, opportunities e threats*, cuja tradução é forças, fraquezas, oportunidades e ameaças, é uma ferramenta indicada para análise e diagnóstico de ambiente. Essa técnica integra as metodologias de planejamento estratégico organizacional e deve ser realizada ainda na fase de diagnóstico estratégico, em fase anterior à formulação da estratégia de ação e após a definição da missão da organização. (Brasil, 2010a)

Por meio da análise SWOT são analisados os ambientes interno e externo da organização, com o levantamento das forças e fraquezas (ambiente interno), e das oportunidades e ameaças (ambiente externo). Esta análise pode ser realizada em fase anterior a identificação dos riscos que podem afetar uma organização, com o objetivo de auxiliar na identificação desses riscos.

No caso desta pesquisa, em que estão sendo avaliados os riscos de um processo, não há como realizar uma análise SWOT do processo. No entanto, considerado-se que o processo de elaboração do orçamento geral da União tem como principais atores a SOF e os órgãos setoriais, optou-se por realizar a análise SWOT desses órgãos e buscar adequar os resultados ao ambiente do processo de elaboração da LOA.

O Quadro 3, a seguir, apresenta as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças identificadas em relação à SOF e aos órgãos setoriais e adaptadas ao processo de elaboração da LOA, com base no Planejamento Estratégico da Secretária de Orçamento Federal para o período de 2012 a 2015. (BRASIL, 2012b)



Quadro 3 – Análise SWOT

Ambiente Interno	Ambiente Externo
Forças	Oportunidades
Corpo funcional qualificado; Estabilidade do corpo gerencial e estratégico; Processo amplamente normatizado; Reestruturação da área de TI; Siop; Cultura forte.	Desenvolvimento e disseminação de boas técnicas e práticas orçamentárias; Expansão da utilização do Siop para a Gestão dos Órgãos; Melhoria do processo participativo e transparência.
Fraquezas	Ameaças
Cultura forte dificulta mudanças; Perda de talentos; Processo amplamente normatizado.	Intempestividade das informações Alterações na conjuntura econômica Interferência política; Demandas judiciais não-previstas; Risco regulatório e insegurança jurídica; Possível intempestividade das decisões; Dependência de informações de outros órgãos (SPE, SPI)

Fonte: BRASIL, 2012b

As fraquezas e ameaças apontadas na análise SWOT podem representar possíveis eventos de riscos ao processo de elaboração do orçamento geral da União e foram utilizadas, juntamente com os dados do Quadro 2, Principais Elementos do Processo de Elaboração do PLOA 2015, como ferramenta na identificação de riscos ao processo de elaboração do OGU.

5. IDENTIFICAÇÃO DOS RISCOS RELACIONADOS AO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO (OGU)

Após a construção do fluxograma simplificado do processo de elaboração do OGU e do detalhamento dos principais elementos desse processo no Quadro 2, Principais Elementos do Processo de Elaboração do PLOA 2015, elaborou-se a Matriz de Avaliação de Riscos (MAR), apêndice A desta pesquisa, a partir da identificação dos principais riscos, suas categorias, causas e consequências, associados ao processo de elaboração do OGU. Também foram utilizados como insumos para identificação e melhor



caracterização dos riscos relacionados ao processo de elaboração do OGU, o resultado da análise SWOT e os relatórios dos Acórdãos 1.723/2015-TCU-Plenário-TCU, 799/2015-TCU-Plenário-TCU. O Quadro 4, a seguir, apresenta os riscos detalhados na MAR:

Quadro 4 – Riscos Identificados Relacionados às Etapas do Processo de Elaboração do Orçamento Geral da União

Riscos
R1 Diretrizes
R2 Parâmetros macroeconômicos
R3 Meta de Superávit Primário
R4 Desconhecimento das etapas, produtos e responsabilidades.
R5 Revisão do cadastro de ações.
R6 Inconsistência de dados das ações.
R7 Carência de informações
R8 Informações disponibilizadas no prazo
R9 Previsão de Receita
R10 Renúncia de receitas
R11 Referenciais monetários disponibilizados aos Órgãos Setoriais
R12 Desalinhamento das propostas com relação aos referenciais monetários
R13 Descasamento entre as fases qualitativa e quantitativa
R14 Rotatividade de servidores
R15 Dificultado no uso do Siop
R16 Restos a pagar
R17 Descumprimento de prazos

Fonte: o autor

Os riscos constantes do Quadro 4 resultam das atividades desempenhadas durante o processo de elaboração do orçamento geral da União para o exercício de 2015,



conforme é possível identificar por meio de consulta à MAR, constante do apêndice A desta pesquisa. Esses dezessete riscos representam importante insumo para que seja iniciado o processo de controle dos riscos inerentes ao processo de elaboração do OGU.

Após a identificação dos riscos relacionados às etapas do processo de OGU, foi realizada a análise de impacto e probabilidade desses riscos, com base na classificação constante da Tabela 4 desta pesquisa, Matriz Impacto x Probabilidade.

Com base no resultado da análise de impacto e probabilidade, constante da MAR, apêndice A, foram selecionados, para descrição individualizada, os riscos cuja multiplicação dos valores atribuídos ao impacto e à probabilidade foram iguais ou superiores a 20, ou seja, selecionou-se apenas aqueles riscos considerados extremos, de acordo com a classificação dada pela Tabela 4 desta pesquisa, Matriz Impacto x Probabilidade. Ressalte-se que, por opção do autor da pesquisa, os riscos com resultado da multiplicação impacto x probabilidade entre 15 e 19, apesar de serem considerados extremos, de acordo com a classificação da Tabela 4, não serão analisados individualmente.

Os riscos constantes do Quadro 5 são aqueles que obtiveram o resultado da multiplicação entre impacto e probabilidade igual ou superior a 20 e que, por serem riscos extremos, podem interferir no ritmo das atividades, ficando evidente para os atores relacionados ao processo que algo errado está prejudicando o seu andamento, podendo ocorrer interrupção ou paralização de atividades, gerando impactos significativos, sendo que alguns impactos podem ser de difícil reversão ou até mesmo irreversíveis.

Quadro 5 – Riscos Extremos



Riscos
R1: Parâmetros macroeconômicos
R2: Meta de Superávit Primário
R3: Previsão da Receita
R4: Renúncia de receitas
R5: Restos a Pagar

Fonte: o autor

Dada a relevância que envolve os cinco riscos relacionados no Quadro 5, eles serão descritos e analisados detalhadamente no tópico seguinte.

5.1 Análise dos Principais riscos inerentes ao processo de elaboração do Orçamento Geral da União

Neste tópico, serão analisados os riscos cuja multiplicação dos valores atribuídos ao impacto e à probabilidade resultaram em valores iguais ou superiores a 20. Esses riscos são considerados extremos, ou seja, sua probabilidade de ocorrência e seu impacto são altos ou muito altos e caso eles ocorram podem dificultar ou até mesmo impedir a realização da atividade a qual estão relacionados, prejudicando de forma importante o alcance dos objetivos do processo. Abaixo segue a análise de cada um desses riscos individualmente.

5.1.1 Risco 1 - Parâmetros macroeconômicos.

Este risco refere-se à falta de precisão na definição dos parâmetros macroeconômicos e está relacionado à atividade de “definição de macrodiretrizes”, dessa forma, caso ocorra algum evento a ele relacionado, dois objetivos do processo terão alcance prejudicado ou inviabilizado: “observar a conformidade do PLOA com a LDO ou PLDO e demais diretrizes do governo” e “balizar o planejamento orçamentário do governo para o ano de vigência da LOA”.



A falta de precisão dos parâmetros macroeconômicos decorre do estabelecimento de um quadro conjuntural favorável para o exercício de referência do PLOA, gerando recursos orçamentários fictícios, que não refletem a verdadeira conjuntura econômica do período.

Os parâmetros macroeconômicos de índice nacional de preços ao consumidor amplo (IPCA), que mede a inflação do período, de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), de variação da massa salarial e de taxas de juros e de câmbio são utilizados na elaboração da estimativa da receita que serve de parâmetro para fixação das despesas nos PLOAs. Dessa forma, a confiabilidade e a consistência desses parâmetros reflete na confiabilidade e consistência da própria LOA.

Segundo Nota Técnica Conjunta 5/2014, de 28 de abril de 2014, elaborada pelas Consultorias de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (Coff/CD) e pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal (Conorf/SF), nos últimos exercícios, os parâmetros utilizados nas projeções e no cálculo das metas fiscais do governo central, para elaboração dos PLDOs e dos PLOAs, foram superestimados em comparação às previsões dos agentes de mercado, tendo sofrido frustrações no decorrer do exercício, que levaram a sucessivas revisões para baixo, no que se refere ao PIB, e para cima, no que se refere aos índices de evolução dos preços.(BRASIL, 2014d)

Segundo o relatório que resultou no Acórdão 1.723/2015-TCU-Plenário, que analisou comparativamente a grade de parâmetros elaborada pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (SPE), utilizada na previsão de receitas, e a



elaborada pelo mercado nos exercícios de 2011, 2012 e 2013, o mercado tem se mostrado com melhor poder preditivo na elaboração do conjunto de parâmetros formados pelo PIB, IPCA, taxa de câmbio e Selic. Segundo o TCU, o mercado foi o agente que errou menos nas previsões dos indicadores macroeconômicos utilizados nos projetos orçamentários do governo federal. As Tabelas 4, 5 e 6 a seguir, extraídas do relatório do Acórdão 1.723/2015-TCU-Plenário exemplificam as conclusões do TCU:

Tabela 4 – Avaliação dos Parâmetros Macroeconômicos Utilizados no Exercício de 2011

Variáveis	Projeção LDO (D)	Projeção PLOA (A)	Projeção Mercado (B)	(A)-(B)	Valor Observador (C)	(A)-(C)	(B)-(C)	(D)-(C)
Crescimento Real do PIB (% a.a)	5,50	5,50	4,50	1,00	2,73**	2,77	1,77	2,77
Inflação - IPCA (% acumulada a.a)	4,50	4,50	4,94	-0,44	6,50*	-2,00	-1,56	-2,00
Taxa de Câmbio R\$/US\$ - taxa média anual	1,88	1,84	1,80	0,04	1,67*	0,17	0,13	0,21
Taxa Selic (% ao ano) - média anual	8,71	10,71	11,56	-0,85	11,70*	-0,19	-0,14	-2,99
Somatório de $(x-c)^2$, onde $x = A, B, D$						11,7379	5,6030	20,6571
Fonte de Informação	Mensagem Presidencial : Projeto de Lei Orçamentaria 2011	Mensagem Presidencial : Projeto de Lei Orçamentaria 2011	Focus Relatório de Mercado Bacen (24/9/2010)		*Ipeadata **Bacen			

Fonte: BRASIL, 2015b.

Tabela 5 – Avaliação dos Parâmetros Macroeconômicos Utilizados no Exercício de 2012



Variáveis	Projeção LDO (D)	Projeção PLOA (A)	Projeção Mercado (B)	(A)-(B)	Valor Observador (C)	(A)-(C)	(B)-(C)	(D)-(C)
Crescimento Real do PIB (% a.a)	5,00	5,00	3,51	1,49	1,03**	3,97	2,48	3,97
Inflação - IPCA (% acumulada a.a)	4,60	4,80	6,52	-1,72	5,84*	-1,04	0,68	-1,24
Taxa de Câmbio – média do período(R\$/US\$)	1,79	1,64	1,65	-0,01	1,95*	-0,31	-0,30	-0,16
Taxa Selic – média período (% ao ano)	10,80	12,40	11,78	0,62	8,49*	3,91	3,29	2,31
Somatório de $(x-c)^2$, onde x = A,B, D						32,2267	17,5269	22,6602
Fonte de Informação	Mensagem Presidencial : Projeto de Lei Orçamentaria 2011	Mensagem Presidencial : Projeto de Lei Orçamentaria 2011	Focus Relatório de Mercado Bacen (24/9/2010)		*Ipeadata **Bacen			

Fonte: BRASIL, 2015b.

Tabela 6 – Avaliação dos Parâmetros Macroeconômicos Utilizados no Exercício de 2013

Variáveis	Projeção LDO (D)	Projeção PLOA (A)	Projeção Mercado (B)	(A)-(B)	Valor Observador (C)	(A)-(C)	(B)-(C)	(D)-(C)
Crescimento Real do PIB (% a.a)	5,50	4,50	4,00	0,50	2,49**	2,01	1,51	3,01
Inflação - IPCA (% acumulada a.a)	4,50	4,50	5,48	-0,98	5,91*	-1,41	-0,43	-1,41
Taxa de Câmbio – média do período(R\$/US\$)	1,84	2,03	2,00	0,03	2,16*	-0,13	-0,16	-0,32
Taxa Selic – média período (% ao ano)	9,40	8,00	7,58	0,42	8,22*	-0,22	-0,64	1,18
Somatório de $(x-c)^2$, onde x = A,B, D						6,0935	2,9002	12,4406
Fonte de Informação	Mensagem Presidencial	Mensagem Presidencial	Focus Relatório		*Ipeadata **Bacen			



Variáveis	Projeção LDO (D)	Projeção PLOA (A)	Projeção Mercado (B)	(A)-(B)	Valor Observado (C)	(A)-(C)	(B)-(C)	(D)-(C)
	: Projeto de Lei Orçamentaria 2011	: Projeto de Lei Orçamentaria 2011	de Mercado Bacen (24/9/2010)					

Fonte: BRASIL, 2015b.

Pode-se observar da análise das Tabelas 4, 5 e 6 que, não obstante também terem apresentado erros, as taxas de mercado foram as que mais se aproximaram do valor observado na prática para os indicadores macroeconômicos PIB, IPCA, taxa de câmbio e Selic, o que comprova que o mercado errou menos na previsão desses indicadores

As previsões macroeconômicas são realizadas em um ambiente com inúmeras ações inter-relacionadas e decisões ocorrendo simultaneamente por agentes com objetivos conflitantes e competitivos, em que ocorrem mudanças e choques estruturais graduais e repentinos, devido a mudanças institucionais, tecnológicas, financeiras, políticas, sociais e legais. A distância entre a definição dos parâmetros, sua utilização como base de informação na elaboração da LOA e a sua realização constitui um fator de deterioração da informação e de seu desempenho preditivo, em face da não estacionariedade, dos choques exógenos e das quebras estruturais que ocorrem em intervalos de tempo.

A complexidade da definição dos parâmetros macroeconômicos torna perigosa qualquer tentativa de comparação entre parâmetros produzidos por instituições diferentes, mesmo entre os parâmetros produzidos pela SPE e os fornecidos pelo Bacen, sem que se tenha o cuidado de verificar se foram consideradas as mesmas variáveis na



apuração de ambos. Outra questão que deve ser considerada e que, por melhor que seja o modelo preditivo adotado, sempre haverá certa distância entre as previsões dos parâmetros e o de fato realizado.

No entanto, não se pode desconsiderar o risco que a projeção não adequada desses parâmetros pode representar ao alcance dos objetivos relacionados à elaboração do OGU.

As variações que a conjuntura econômica e fiscal no Brasil tem sofrido no decorrer dos últimos exercícios, em especial no exercício de 2014, em que os parâmetros macroeconômicos definidos inicialmente não se concretizaram, gerando frustração da receita inicialmente estimada e dificuldade no cumprimento da meta de superávit primário definida na Lei de Diretrizes Orçamentárias que orientou a elaboração da Lei Orçamentária para o exercício de 2014, são evidências de que os parâmetros macroeconômicos não tem sido eficazes na previsão da conjuntura econômica do país em que se realizarão as despesas fixadas com base nas receitas previstas.

O PLDO 2014 previu um crescimento real do PIB de 4,5%, esse percentual foi reduzido para 4% no PLOA 2014 e para 3,8% na LOA 2014. Contrariando as previsões constantes da LDO e da LOA, os Relatórios de Avaliação das Receitas de Despesas Primárias dos 1º, 2º, 3º, 4º e 5º bimestres de 2014 mostram que, no que se refere a dois dos principais parâmetros utilizados na estimativa das receitas da União, PIB real e IPCA acumulado, houve uma variação significativa. Em relação ao PIB, a variação foi de 87,5% para baixo entre o valor estimado no PLOA 2014 e o apurado no quinto bimestre deste ano. Já o IPCA acumulado teve um crescimento de 29% entre os valores estimados no



PLOA 2014 e os apurados no 5º bimestre de 2014, conforme é possível verificar por meio da análise da Tabela 7.

Tabela 7 – Parâmetros Macroeconômicos 2014

Parâmetros	PLOA 2014	Avaliação 1º Bimestre (mar/2014)	Avaliação 2º Bimestre (maio/2014)	Avaliação 3º Bimestre (jul/2014)	Avaliação 4º Bimestre (set/2014)	Avaliação 5º Bimestre (nov/2014)
PIB real (%)	4	2,50	2,50	1,80	0,90	0,50
IPCA acum (%)	5	5,30	5,60	6,20	6,20	6,45

Fonte: BRASIL, 2014f, g, h, i e j.

A significativa variação real negativa no crescimento do PIB e o aumento do IPCA, em contraponto às previsões para esses índices constantes da LDO e da LOA 2014, levaram a uma frustração na receita primária estimada da União. Segundo os Relatórios de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias dos 4º e 5º bimestres de 2014, a estimativa das receitas primárias do Governo Central, líquida de transferências, apresentou diminuição de R\$ 10,5 bilhões no quarto bimestre em relação ao terceiro bimestre e de R\$ 38,4 bilhões, no quinto bimestre em relação ao quarto bimestre.

O Manual de Transparência Fiscal do Fundo Monetário Internacional ressalta a importância de o orçamento anual ser realista e ser preparado e apresentado no contexto de um quadro abrangente de política fiscal e macroeconômica de médio prazo. (FMI, 2007, p.50)

Uma combinação de vários fatores determina se uma proposta de orçamento é realista ou não. É de vital importância que o quadro macroeconômico subjacente se baseie num conjunto de pressupostos coerentes entre si que sejam plausíveis, tenham uma possibilidade razoável de se concretizarem e não estejam sujeitos a tendenciosidade. Isso constituirá uma base sólida para a projeção da parcela do orçamento necessária para custear as obrigações previstas em lei, como o seguro-



desemprego e outros benefícios sociais. O realismo das projeções de receitas diz respeito à compatibilidade com a evolução recente da arrecadação, e a contribuição de novas medidas e/ou melhorias administrativas deve ser confiável (...). As implicações das políticas e programas atuais e futuros devem ser consideradas integralmente, assim como as dos fundos extra orçamentários, renúncias fiscais significativas e atividades parafiscais.

O conjunto de parâmetros macroeconômicos representa subsídio relevante para a elaboração do orçamento federal, uma vez que permite aos formuladores da peça orçamentária estimar com mais precisão as receitas e despesas do governo federal, o que contribui para a confecção de um orçamento equilibrado do ponto de vista fiscal, melhor alocação de despesas e maior previsibilidade da arrecadação.

A falta de realismo dos parâmetros, diante de uma conjuntura de restrição fiscal, prejudica a credibilidade, o planejamento e a qualidade do orçamento. Na verdade, há um descompasso entre os indicadores macroeconômicos projetados pelo governo e utilizados na elaboração do orçamento e o que de fato se realiza no decorrer do exercício. Independentemente do fato de que os parâmetros podem ser afetados por variáveis exógenas e por alterações na conjuntura econômica, que encontram-se fora de controle, esse descompasso gera fontes de receitas não realizáveis, que dão suporte a despesas que não poderão ser executadas, o que resulta em evento de risco ao processo de elaboração do orçamento geral da União, em face de seu alto impacto, já que receitas irreais não poderão suprir despesas reais, e com alta probabilidade, visto que a superestimação dos parâmetros tem sido verificada nos últimos exercícios.

5.1.2 Risco 2 - Meta de Superávit Primário

Este risco está relacionado à possibilidade de que eventos imprevistos impeçam que as receitas primárias estimadas e as despesas primárias fixadas na



elaboração do PLOA se confirmem durante o exercício financeiro, prejudicando o cumprimento da meta de superávit primário estabelecida na LDO. O Risco 2 decorre da atividade de “definição de macrodiretrizes” e pode afetar o alcance dos objetivos: “observar a conformidade do PLOA com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) ou PLDO e demais diretrizes do governo” e “balizar o planejamento orçamentário do governo para o ano de vigência da LOA”.

O superávit primário é o resultado positivo da diferença entre receitas e despesas primárias, em caso de resultado negativo, tem-se um déficit primário. Receitas Primárias correspondem ao total das receitas arrecadas, excluídas aquelas decorrentes de operações de crédito e de aplicações financeiras. As despesas primárias correspondem às despesas da União, excluídas as despesas com juros.

Segundo o Tesouro Nacional, “o principal objetivo desse cálculo é avaliar a sustentabilidade da política fiscal em um dado exercício financeiro, tendo em vista o patamar atual da dívida consolidada e a capacidade de pagamento da mesmo pelo setor público no longo prazo”. (BRASIL, 2015h, p. 1)

No Brasil, o resultado primário é calculado pelo Tesouro Nacional para o governo central, pela metodologia acima da linha, e pelo Banco Central do Brasil para o setor público como um todo, pela metodologia abaixo da linha. Na metodologia acima da linha, tem-se receitas menos despesas, com enfoque na realização do gasto pela ótica de caixa, abrangendo as operações de todas as entidades não-financeiras da administração direta e indireta que compõem o OGU. Pelo método abaixo da linha, o



resultado primário corresponde à variação da dívida fiscal líquida, excluídos os encargos financeiros líquidos.

A possibilidade das receitas e despesas projetadas na elaboração do PLOA não se confirmarem durante o exercício financeiro decorre de fatos novos, que eram imprevisíveis à época de elaboração do orçamento, como, por exemplo, a não concretização das hipóteses e parâmetros utilizados nas projeções e/ou a ocorrência de decisões de alocação de recursos ou mudanças na legislação.

A meta estabelecida para o exercício de 2014 pelo art. 2º da Lei 12.919/2013 foi de R\$ 116 bilhões, podendo ser reduzida, segundo o art. 3º dessa Lei, em até R\$ 67 bilhões relativos às despesas do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Ao término do exercício de 2014, foi editada a Lei 13.053/2014, que alterou o art. 3º da Lei 12.919/2013, permitindo que fossem reduzidos da meta prevista do art. 2º o total das despesas com desonerações de tributos e dos gastos com o PAC.

Segundo informações do Banco Central, em 2014 o setor público registrou déficit primário de R\$ 32,5 bilhões, o que correspondeu a 0,59% do PIB do período, no entanto, em face da alteração no art. 3º da LDO/2014, todas as despesas com desonerações de tributos e gastos com o PAC foram deduzidas da meta inicialmente prevista, o que possibilitou que o governo pudesse alcançar uma meta negativa e mesmo assim não estivesse contrariando ao disposto no art. 2º da LDO/2014.

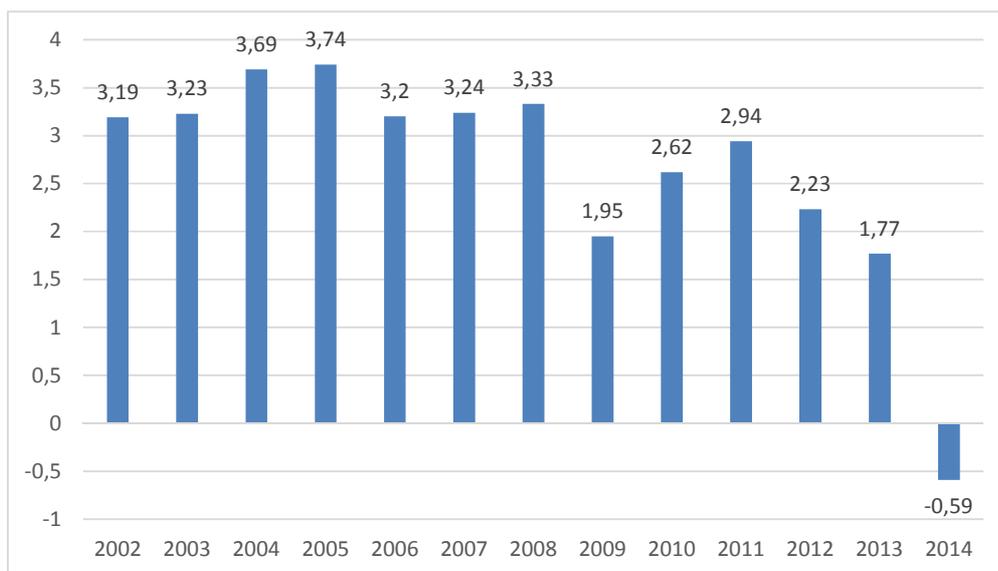
A estratégia utilizada pelo governo federal ao término do exercício de 2014, para garantir o alcance da meta de resultado prevista na LDO, vai contra as disposições



da Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial ao disposto no §1º do art. 1º, e comprovam a alta probabilidade e impacto do risco de não atingimento dessa meta.

O Gráfico 1 a seguir apresenta a série histórica dos resultados primários em percentual do PIB alcançados entre os exercícios de 2002 e 2014.

Gráfico 1 – Resultado Primário do Setor Público em % do PIB



Fonte: Brasil (2015c, p. 5)



Observa-se que, nos exercícios de 2012 e 2013, houve diminuição dos percentuais de resultado primário alcançadas pelo setor público, tendo ocorrido resultado negativo em 2014.

O alcance da meta de resultado primária representa o esforço do governo no sentido de economizar recursos a serem utilizados na diminuição do percentual da dívida pública em relação ao PIB. Quanto maior a meta alcançada, melhor o desempenho do governo no sentido de diminuir o percentual da dívida em relação ao PIB. Diminuir a meta significa economizar menos recursos para pagamento da dívida e, conseqüentemente, aumentar o percentual dessa em relação ao PIB. Optar pelo crescimento ou diminuição da relação dívida/PIB está relacionada à política econômica adotada pelo governo para cada período.

A meta de superávit primário avalia a sustentabilidade da política fiscal no exercício e a capacidade de pagamento da dívida consolidada no longo prazo. As alterações nas metas no decorrer dos exercícios, ou no final do exercício, quando já se sabia que a meta não seria alcançada, demonstram a fragilidade da política econômica do governo e sinalizam para o risco de que a meta de superávit primário continue sofrendo alterações nos próximos exercícios.

Conclui-se, dessa forma, que o risco de que as receitas estimadas e as despesas fixadas não se confirmem durante o exercício e prejudiquem o cumprimento da meta de resultado primário prevista do art. 2º da LDO possuem impacto muito alto e probabilidade alta.

5.1.3 Risco 3 - Previsão da Receita.



Este risco está relacionado à possibilidade de as receitas estimadas durante a elaboração OGU não se concretizarem, gerando desequilíbrio entre receitas e despesas orçamentárias. O risco decorre da atividade de “avaliação da Necessidade de Financiamento do Governo Central (NFGC)” e pode afetar o alcance dos objetivos: “observar a conformidade do PLOA com a LDO ou PLDO e demais diretrizes do governo” e “balizar o planejamento orçamentário do governo para o ano de vigência da LOA”.

O art. 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal dispõe que as previsões de receita devem observar as normas técnicas e legais, considerando os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico, além de outros fatores relevantes. Este artigo dispõe ainda que as previsões devem ser acompanhadas de demonstrativo da evolução da receita nos últimos três anos e da sua projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, incluindo a metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

A estimativa de receita a ser utilizada no processo de elaboração do OGU é realizada com base em parâmetros macroeconômicos elaborados pela SPE, conforme já foi explicitado no Risco 1 desta pesquisa. Além dos parâmetros macroeconômicos, a estimativa da receita aplica sobre a base de cálculo composta pela arrecadação realizada no ano imediatamente anterior, excluídas as projeções de receitas extraordinárias, os efeitos decorrentes das alterações na legislação tributária. Dessa forma, as estimativas de decréscimos ou acréscimos na arrecadação de impostos e contribuições também devem ser consideradas na estimativa das receitas primárias.



A legislação tributária, no entanto, pode sofrer alterações após a realização das estimativas iniciais de receita, o que gera o risco de frustração dessas receitas durante o exercício, exigindo reestimativas de receita e/ou contingenciamento de despesas. Ressalte-se que as alterações na legislação tributária também podem contribuir para o aumento na arrecadação, gerando excesso de arrecadação de receita em relação ao estimado.

Pode-se observar que, nos últimos exercícios, houve uma perspectiva otimista do governo central quanto às projeções macroeconômicas, conforme é possível verificar da leitura do trecho transcrito da mensagem presidencial que encaminhou o PLOA/2015 para o Congresso Nacional em meados de 2014: (BRASIL, 2014c, p. 24)

As políticas econômicas implementadas nos últimos anos, particularmente as consolidadas nos programas de investimento público e de incentivo ao investimento privado, assim como os dados sobre a economia brasileira, disponíveis até o mês de junho de 2014, permitem que se projete uma evolução positiva para os principais indicadores macroeconômicos do país para 2014 e criam base sólida para sua continuidade em 2015. As projeções dos principais indicadores pressupõem, ainda, em linha com o previsto pelo mercado e por instituições internacionais, uma gradual recuperação do cenário internacional, sem riscos de ruptura, e elevação paulatina na produção mundial. Tais condições pressupõem um ritmo maior de crescimento do PIB nas economias emergentes em relação às desenvolvidas.

Nesse contexto, foi elaborada a primeira grade de parâmetros macroeconômicos a serem utilizados na estimativa da receita para o exercício de 2015, constantes da Tabela 8:

Tabela 8 – Parâmetros Macroeconômicos Inicialmente Projetados para 2015

Item	LDO 2015	LOA 2015
------	----------	----------



Crescimento Real do PIB (% a.a)	3,0	3,0
Inflação - IPCA (% acumulado a.a)	5,0	5,0
Taxa Selic – média anual (% a.a)	10,7	10,91
Taxa de Câmbio R\$/US\$ - média anual	2,5	2,45

Fontes: BRASIL, 2015i e j.

Antes mesmo da aprovação da LOA/2015 no Congresso Nacional, a conjuntura econômica brasileira passou por mudanças que fez com a grade estimativa de parâmetros macroeconômicas fosse revista, com a finalidade de assimilar as oscilações do mercado, o que levou para baixo a previsão de crescimento do PIB e para cima as previsões de aumento da inflação da taxa Selic e da taxa de câmbio. Ressalte-se que essas projeções foram revistas de forma ainda mais pessimista nos Relatórios de Avaliação das Receitas de Despesas Primárias do 2º bimestre de 2015, conforme é possível observar na Tabela 9:

Tabela 9 – Parâmetros Macroeconômicos Projetados para 2015

Item	LDO 2015	LOA 2015	Avaliação 2º bimestre
Crescimento Real do PIB (% a.a)	0,8	0,77	-1,20
Inflação - IPCA (% acumulado a.a)	n.d.	6,49	8,26
Taxa Selic – média anual (% a.a)	12,17	12,17	12,96
Taxa de Câmbio R\$/US\$ - média anual	n.d.	2,59	3,08

Fontes: BRASIL, 2015f, g e l.

As revisões dos parâmetros macroeconômicos demonstram a fragilidade da informação fornecida e o risco de que as previsões de receitas nas LOAs, realizadas com base nessas informações, não se confirmem na arrecadação durante o ano. A Tabela 10 a seguir apresenta a previsão inicial da receita bruta do orçamento fiscal e da seguridade



social relativa aos exercícios de 2005 a 2014, bem como a receita realizada nesse mesmo período e os respectivos percentuais de variação da receita realizada em relação ao exercício anterior e de receita realizada em relação à receita prevista.

Tabela 10 – Previsão Inicial da Receita X Receita Realizada – 2005 a 2014

(em R\$ bilhões)

Ano	Previsão Inicial da Receita (a) ¹	% Variação Prev. Inicial em relação ao ano Anterior	Receita Realizada (b) ¹	% (b)/(a)
2005	1.606,40	-	1.161,20	72,29%
2006	1.660,80	3,39%	1.189,20	71,60%
2007	1.526,10	-8,11%	1.251,80	82,03%
2008	1.362,30	-10,73%	1.225,30	89,94%
2009	1.581,50	16,09%	1.526,60	96,53%
2010	1.766,00	11,67%	1.505,00	85,22%
2011	1.966,00	11,33%	1.701,00	86,52%
2012	2.150,50	9,38%	1.949,30	90,64%
2013	2.165,90	0,72%	1.930,40	89,13%
2014	2.383,20	10,03%	2.308,30	96,86%

Fontes: BRASIL 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 b, 2011c, 2012d, 2013 e 2014l.

¹ A previsão inicial da receita e a receita realizada referem-se ao orçamento fiscal e da seguridade social.

Observa-se que, em nenhum dos anos do período, a receita realizada foi igual ou superior à receita prevista, o que comprova a alta probabilidade do risco de não realização da receita inicialmente prevista no OGU durante o exercício, comprometendo a execução das despesas inicialmente fixadas para os respectivos exercícios, podendo levar a situações de contingenciamento da despesa, de inscrição dessas despesas em restos a pagar e de descumprimento da meta de superávit primário.

Considerando-se que o OGU possui receitas e despesas, incluindo as despesas com transferências legais e constitucionais e com o refinanciamento da dívida, que chegam a casa dos trilhões de reais, as diferenças percentuais entre o previsto e o



arrecadado podem representar a dotação inicial de muitos órgãos que compõem o Poder Executivo federal. Dessa forma, esse risco possui impacto muito alto, já que pode impedir a execução de políticas públicas inicialmente prevista na LOA e no Plano Plurianual.

5.1.4 Risco 4 - Renúncia de Receita

Este risco está relacionado à possibilidade de que a renúncia efetiva de receita seja inferior à estimativa de renúncia calculada pela Receita Federal do Brasil (RFB). O Risco 4 relaciona-se à atividade de “Avaliação da Necessidade de Financiamento do Governo Central (NFGC)” e pode dificultar ou impedir o alcance do objetivo de “proporcionar o adequado dimensionamento das despesas previstas no orçamento às metas fiscais”.

Não há registro na literatura de tributo que alcance todos os indivíduos da sociedade, dessa forma, a tributação necessariamente é segmentada em grupos de contribuintes efetivos e grupos de não contribuintes. Nesse contexto, os benefícios tributários, também conhecidos como renúncias, ou gastos tributários, são considerados pela doutrina como alterações normativas favoráveis a grupos de contribuintes, que encontram-se apartadas da estrutura legislativa regular de incidência de tributos. A RFB refere-se a gastos tributários como alterações normativas que resultam na perda de arrecadação potencial e como gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando atender a objetivos econômicos e sociais. Dessa forma, em algumas situações de alterações normativas de benefícios, ou em simples modificações da estrutura de incidência tributária, podem ocorrer dificuldades em classificar alguns benefícios tributários. (BRASIL, 2014a)



O art. 165, § 6º da Constituição Federal determina que o PLOA seja acompanhado de “demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia”. Com a finalidade de cumprir o dispositivo constitucional, a RFB publica anualmente o Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT) e a Secretaria de Política Econômica (SPE), o Demonstrativo de Benefícios Financeiros e Creditícios (DBFC), ambos publicados como informações complementares ao projeto de lei orçamentária anual.

O DGT contempla todos os mecanismos desonerativos vigentes compreendidos no conceito de gastos tributários utilizado pela RFB. Este documento é composto por tabelas, que contêm descrição dos gastos tributários e respectivos valores projetados por função orçamentária e por tipo de tributo, referentes ao exercício seguinte.

A RFB adota metodologia de cálculo do gasto tributário individualizada para cada item. O objetivo das estimativas realizadas pela RFB é quantificar a perda de arrecadação que o Estado deve suportar, em função da concessão de renúncias tributárias. Nesse contexto, os cálculos são realizados isoladamente e não são consideradas modificações no comportamento dos contribuintes e nem o reflexo na arrecadação de outros tributos. (BRASIL, 2014a).

A metodologia de cálculo empregada pela RFB é individualizada para cada item de gasto tributário. Dessa forma, a metodologia de cálculo para estimar os valores da renúncia, só é definida após a escolha de quais serão as fontes de informação e após a verificação do detalhamento dos dados a serem utilizados. Essa metodologia deve se



aproximar da regra de tributação normal da situação desonerada, constituindo-se uma simulação da tributação normal que incidiria no caso. (BRASIL, 2014a)

A RFB utiliza duas metodologias para o cálculo da estimativa dos gastos tributários. Uma delas é a estimativa com base em microdados, que é utilizada sempre que é possível manusear a informação em seu menor grau de detalhamento, estimando-se o benefício para cada contribuinte, pessoa física ou jurídica, e depois agregando-se os resultados. Nessa metodologia, não é considerada a situação desonerada, mas a própria desoneração. (BRASIL, 2014a)

A outra forma de estimativa dos gastos tributários realizada pela RFB é realizada com base em valores agregados, utilizando-se os valores agregados obtidos dos sistemas informatizados na RFB ou de fontes externas. Nesse caso, as informações podem ser agregadas em atividades econômicas e/ou distribuição geográfica. (BRASIL, 2014a)

Existe ainda uma etapa de projeção da estimativa dos gastos tributários para os períodos subsequentes, em que os resultados das estimativas realizadas pela RFB, com base nas duas metodologias anteriores, são projetados para os exercícios seguintes, por meio da aplicação de índice de correção, que representa a variação dos parâmetros macroeconômicos, produzidos pela SPE. (BRASIL, 2014a).

Há dois pontos que devem ser destacados no processo de estimativa dos gastos tributários, sua complexidade, agravada pelas dificuldades inerentes à qualquer estimativa, e sua defasagem temporal de dois anos entre o valor da renúncia apurado em determinado ano, dado original, e o exercício ao qual a previsão se refere. Os dois



pontos abordados fragilizam o processo de estimativa dos gastos tributários, pois aumentam a probabilidade de que as renúncias sejam estimadas em um montante inferior ao real benefício tributário concedido.

O relatório do Acórdão 1205/2014-TCU-Plenário (BRASIL, 2014a), apresentou fragilidades relacionadas às renúncias tributárias, que podem afetar a confiabilidade de sua estimativa, refletindo no processo de elaboração do orçamento, como a ausência de normatização do processo de instituição de renúncias tributárias e a ausência de acompanhamento e de avaliação de renúncias tributárias. Tais fatores, em conjunto, contribuem para que o evento de risco aqui tratado tenha probabilidade de ocorrência muito alta.

As renúncias de receita ganham especial importância no orçamento se considerada a sua representatividade no total da receita realizada. Em 2014 a previsão de gastos tributários foi de R\$ 249,76 bilhões, o que representou 10,8% da receita realizada naquele ano, que foi de R\$ 2.308,30 bilhões, comprovando o alto impacto de uma renúncia efetiva ser inferior à estimada pela RFB.

A estimativa das renúncias é efetuada em termos potenciais, considerando o sistema tributário de referência. No entanto, a legislação tributária pode sofrer alterações após a realização de estimativas iniciais de receita e também podem ocorrer mudanças no cenário econômico nacional e internacional no decurso do tempo entre a elaboração do PLOA e a sua discussão e aprovação no Congresso Nacional. Dessa forma, conclui-se que este é um risco que possui impacto muito alto e probabilidade alta.

5.1.5 Risco 5 - Restos a Pagar



Este risco refere-se à desconsideração do alto montante de despesas inscritas em restos a pagar no momento de elaboração do PLOA e está relacionado à atividade de “elaboração das propostas setoriais”, realizada pelos órgãos setoriais e suas respectivas unidades orçamentárias, podendo dificultar ou impedir o alcance do objetivo de “Adequar as propostas setoriais aos referenciais monetários”.

O conceito legal de restos a pagar (RP) encontra-se no caput do art. 36 da Lei 4.320/1964, que dispõe: “consideram-se restos a pagar as despesas empenhas mas não pagas até o dia 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas das não processadas”. O parágrafo 1º do art. 67 do Decreto 93.872/1986 define restos a pagar processados (RPP) e não processados (RPNP): “Entendem-se por processados e não processados, respectivamente, as despesas liquidadas e as não liquidadas”.

A despesa pública é dividida em três estágios: empenho, liquidação e pagamento. Conforme especificado no art. 58 da Lei 4.320/1964, o empenho representa “o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”. A liquidação é o segundo estágio da despesa e consiste, conforme art. 63 da Lei 4.320/1964, “na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito, após a entrega do bem e ou serviço objeto do gasto”. O pagamento, terceiro estágio da despesa pública, somente ocorre após a despesa ter percorrido o estágio da liquidação e consiste na entrega dos recursos financeiros ao credor.

O art. 35, e seus incisos de I a IV, do Decreto 93.872/1986, com alteração dada pelo Decreto 7.654/2011, dispõe que o empenho de despesa não liquidada será



anulado em 31 de dezembro do exercício a que se refere, salvo se: (i) vigente o prazo para cumprimento da obrigação assumida pelo gestor; (ii) após vencido o prazo para cumprimento da obrigação, ainda esteja em curso a liquidação da despesa, ou seja interesse da Administração exigir seu cumprimento; (iii) destinar-se a atender a transferências a instituições públicas ou primadas e (iv) corresponder a compromissos assumidos no exterior.

O § 2º do art 68 do Decreto 93.872/1986, com alteração dada pelo Decreto 7.654/2011, dispõe que os restos a pagar inscritos na condição de não processados e que não forem liquidados posteriormente, terão validade até 30 de junho do segundo ano subsequente ao de sua inscrição. O § 3º desse mesmo artigo estabelece uma série de exceções que permitem que seja mantida a validade dos restos a pagar não processados após essa data.

Deve-se observar que tanto o § 2º quanto o § 3º, alterados e/ou incluídos pelo Decreto 7.654/2011, resultaram na flexibilização das inscrições de despesas empenhadas e não liquidadas até 31 de dezembro em restos a pagar não processados, permitindo, nos casos dispostos no § 3º, que a validade dos restos a pagar não processados possa se prorrogar por vários exercícios. Ressalte-se que a validade dos restos a pagar pode ser prorrogada por meio da edição pelo Poder Executivo de novos decretos, o que tem ocorrido frequentemente nos últimos anos. Segundo o relatório do Acórdão 3.108/2011-TCU-Plenário: (BRASIL, 2011a, p. 7)

A edição sistemática de decretos prorrogando a validade dos restos a pagar expõe a fragilidade do processo de execução orçamentária. Sob esse aspecto, fica evidente a carência de dispositivos legais que disponham sobre a matéria de forma mais explícita do que as contidas no



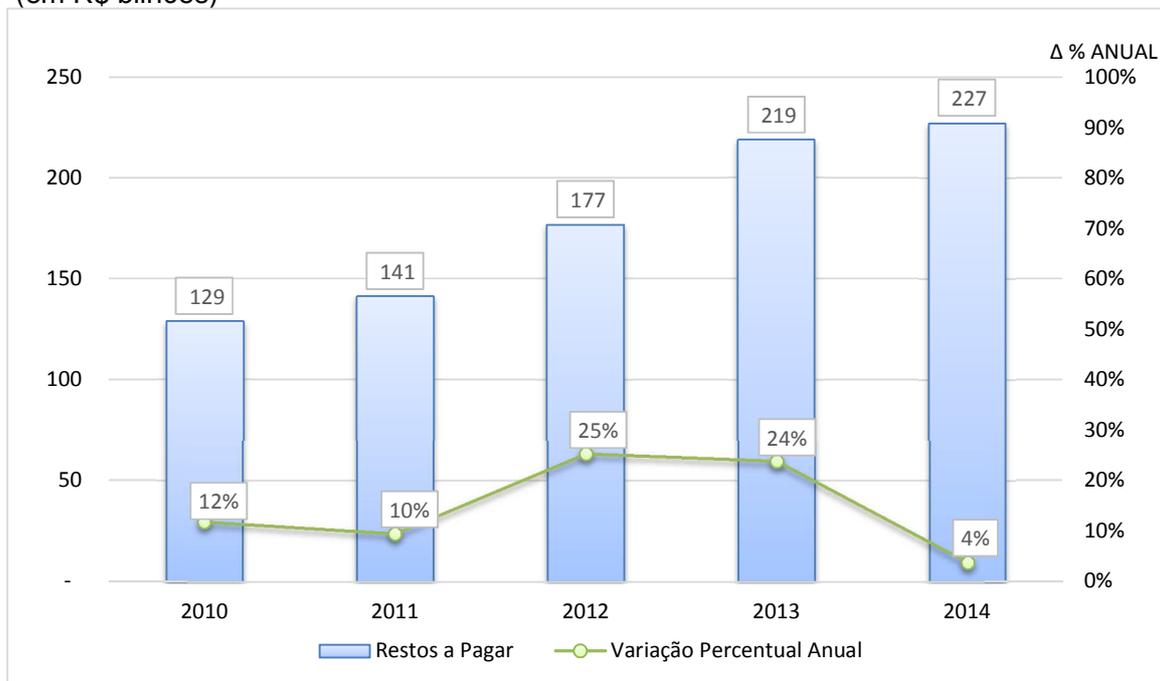
Decreto 93.872/1986 e no Decreto 7654/2011 e que reflitam as mudanças ocorridas no processo orçamentário e financeiros nos últimos anos, notadamente com a edição da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

O montante de restos a pagar, processados e não processados, inscritos ou prorrogados em 2013 para serem executados em 2014, chegou a R\$ 218 bilhões, desse total, R\$ 65,5 bilhões foram pagos em 2014, ou seja, houve um aumento da despesa de R\$ 65,5 bilhões sem que houvesse previsão no orçamento, o que gera desequilíbrio fiscal.

O grande aumento do estoque de restos a pagar ao longo do tempo é um fator importante e que deve ser considerado na elaboração do OGU. O Gráfico 2, apresenta a evolução do estoque de restos a pagar no período de 2010 a 2014. Observa-se que, nesse período, houve crescimento de 97 % no montante de restos a pagar.



(em R\$ bilhões)



Fonte: Siafi

O montante de R\$ 227 bilhões de despesas inscrita e reinscrita em restos a pagar ao final de 2014 corresponde a 7,9% do total da receita estimada para o exercício de 2015, que foi de R\$ 2.876,7 bilhões. Ressalte-se que para se obter as receitas que de fato estão disponíveis para execução das despesas a cargo da União é necessário que se deduza da receita bruta estimada o valor das transferências constitucionais e legais a estados e municípios e as contribuições para a previdência social e para o PIS, obtendo-se, dessa forma a Receita Corrente Líquida (RCL). Em 2014 a RCL da União foi de R\$ 641,6 bilhões, o montante dos restos a pagar inscritos e reinscritos ao final de 2013, no valor R\$ 219 bilhões, representaram 34,1% desse valor.

Outro ponto importante relacionado aos restos a pagar, é o fato de o pagamento dessas despesas afetarem negativamente o resultado primário, pois seu



cálculo é realizado pelo regime de caixa, considerando todos os pagamentos realizados no exercício em comparação ao conjunto das receitas arrecadas no mesmo período. O não pagamento dessas despesas, por outro lado, afeta positivamente o resultado primário. Ressalte-se que a execução de restos a pagar concorre com a execução do próprio orçamento, pois os recursos são limitados às disponibilidades da União e, para que ocorra o pagamento da despesa inscrita em restos a pagar, despesas previstas para o exercício deixarão de ser pagas.

Nesse contexto, os restos a pagar possuem impacto muito alto no processo de elaboração do orçamento, pois, devido ao seu significativo montante, essas despesas deveriam ser consideradas no momento de fixação da despesa, já que concorrerão com a despesas fixadas para o próximo exercício. Entretanto, esse fato não ocorre, por ser impossível prever, no momento de elaboração do orçamento, o valor de restos a pagar que serão pagos no próximo exercício. Esse fato configura a existência de um orçamento paralelo, afrontando princípios constitucionais, como o da anualidade, art. 165, inciso III, da Constituição Federal, e art. 2º da Lei 4.320/64, bem como a gestão fiscal responsável disposta no art. 1º da LRF.

A probabilidade de que o pagamento de restos a pagar não previsto na LOA interfira na sua execução também é muito alta, já que montantes de despesas inscritas e reinscritas em restos a pagar tem crescido anualmente, bem como o montante dos valores que devem ser pagos durante o exercício.



6. ANÁLISE DOS RESULTADOS DA PESQUISA

Durante esta pesquisa, foram identificados na Matriz de Avaliação de Riscos (MAR), Apêndice A, dezessete eventos de riscos relacionados ao processo de elaboração de OGU. Esses riscos podem afetar ou impedir o alcance dos objetivos referentes às atividades de elaboração do OGU, apresentadas no Quadro 2, Principais Elementos do Processo de Elaboração do PLOA 2015.

Dos dezessete riscos inerentes ao processo de elaboração do OGU identificados, foram selecionados os cinco riscos cujo resultado da multiplicação do resultado da análise de probabilidade e impacto obteve resultado igual ou superior a vinte, considerados riscos extremos. Esses riscos são os seguintes:

- a) falta de precisão dos parâmetros macroeconômicos;
- b) possibilidade de que as receitas primárias estimadas e as despesas primárias fixadas não se confirmem durante o exercício, impedindo o alcance da meta de superávit primário;
- c) possibilidade da previsão de receita não se confirmar durante o exercício;
- d) possibilidade da renúncia de receitas ser maior que a estimada;
- e) alto montante de restos a pagar não ser considerado no momento da elaboração do orçamento.

Esses riscos foram selecionados para análise, pois, dada a sua alta probabilidade e impacto, podem prejudicar gravemente ou até mesmo impedir o alcance dos objetivos do processo orçamentário. Ressalte-se a importância desse processo para a continuidade das atividades do governo



Por meio da análise detalhada desses riscos, verificou-se que eles possuem grande correlação, pois envolvem fatores do processo orçamentário que estão relacionados, sendo impossível dissociá-los dentro desse processo, o que aumenta seu potencial, já que um único evento pode desencadear outros eventos que darão origem a diversos riscos.

Os cinco riscos analisados representam uma listagem, não exaustiva, dos principais eventos que podem afetar a elaboração do OGU. A concretização dos eventos listados nesses riscos pode resultar em desobediência aos princípios orçamentários e aos normativos que tratam desse processo, inclusive à Constituição Federal. Dessa forma, a identificação dos riscos gera a oportunidade de criação de atividades de controle a eles associadas, com a finalidade de estabelecer gestão dos riscos inerentes ao processo de elaboração do OGU, que teria por finalidade prevenir ou minimizar os efeitos derivados de sua ocorrência.

7. CONCLUSÃO

No setor público, a gestão de risco deve ocorrer para permitir que a administração pública possa lidar de modo mais eficiente e eficaz com as incertezas, tendo sempre como prioridade o interesse público.

Esta pesquisa teve como objetivo identificar os riscos inerentes, não de uma organização, mas de um processo: o processo de elaboração do Orçamento Geral da União. Para esta análise foi necessário adaptar a metodologia existente de mapeamento de risco. Dessa forma, utilizou-se a metodologia de levantamento de riscos por processos, em que são aplicados procedimentos de forma sistemática e disciplinada,



com a finalidade de mapear os processos de trabalho, seus objetivos, riscos e controles associados. Para tanto, utilizou-se como instrumento de pesquisa as diretrizes da Intosai Gov 9130 (2007).

Destaque-se que, nesta pesquisa, não foram analisados os controles associados aos riscos identificados, por ser necessário o acesso a informações sigilosas dos órgãos envolvidos.

Com base nas normas da Intosai, Gov 9130 (2007), o processo de elaboração do OGU foi mapeado, tendo sido elaborado o fluxo do processo de elaboração do OGU e quadro descritivo com todas as etapas desse processo. Também foi realizada uma análise SWOT da SOF e dos órgãos setoriais, principais agentes envolvidos no processo orçamentário, com a finalidade de identificar as fraquezas e ameaças que poderiam afetar o processo em análise.

Com base no fluxograma do processo de elaboração do OGU, na descrição dos principais elementos do processo de elaboração do PLOA 2015, e nos resultados da análise SWOT, foi construída a Matriz de Avaliação de Riscos (MAR), na qual foram identificados dezessete riscos relacionados às atividades de elaboração do OGU. Na MAR também foi avaliada a probabilidade e o impacto desses riscos.

Dos dezessete riscos identificados na MAR, foram selecionados para análise nesta pesquisa apenas os cinco riscos cujo resultado da multiplicação probabilidade x impacto foi igual ou superior a vinte. Esses cinco riscos são considerados extremos, pois podem interferir no ritmo das atividades de elaboração do OGU, tendo ficado evidente



que podem prejudicar o andamento do processo, gerando impactos significativos, podendo, em alguns casos, ser de difícil reversão ou até mesmo irreversíveis.

Os cinco riscos identificados como extremos são: falta de precisão na definição dos parâmetros macroeconômicos; possibilidade de que eventos imprevistos impeçam que as receitas primárias estimadas e as despesas primárias fixadas na elaboração do PLOA se confirmem durante o exercício financeiro, prejudicando o cumprimento da meta de superávit primário estabelecida na LDO; possibilidade de receitas estimadas durante a elaboração do OGU não se concretizarem, gerando desequilíbrio entre receitas e despesas orçamentárias; possibilidade de que a renúncia efetiva de receita seja inferior à estimativa de renúncia calculada pela Receita Federal do Brasil, e desconsideração do alto montante de estoque de restos a pagar no momento de elaboração do PLOA.

Após a análise desses riscos, foi disponibilizado um rol de cinco eventos de risco considerados extremos, que podem interferir no processo de elaboração do OGU, gerando grave prejuízo ao alcance dos objetivos não apenas do processo orçamentário, mas de toda a administração pública, por tratar-se a peça orçamentária de documento que tem por finalidade a distribuição das receitas entre os diversos órgãos e entidades que compõem a administração pública, possibilitando que os órgãos possam dar andamento às políticas públicas que estão sob sua responsabilidade.

Ressalte-se que, além dos cinco riscos considerados extremos, a MAR apresenta outros doze riscos, que, apesar de sua menor gravidade, também podem afetar o bom andamento do processo orçamentário.



Esta pesquisa, ao identificar os dezessete riscos apresentados na MAR e classificá-los, conforme sua probabilidade e impacto, cria a oportunidade para, caso ainda não exista, seja iniciado um processo de gestão dos riscos que podem afetar o processo orçamentário, restando, a partir desse ponto, definir quais medidas de controle dos riscos associados devem ser tomadas, para prevenir que os riscos apontados afetem o processo orçamentário.



8. APÊNDICE

8.1 Apêndice A – Matriz de Avaliação de Riscos

Atividades	Responsável	Objetivos	Risco Inerente	Classificação do Risco	Impacto	Probabilidade	Impacto X Probabilidade
1. Definição de macrodiretrizes	- SOF - MF - Casa Civil/PR	1.1 Observar a conformidade com o PLOA com a LDO e demais diretrizes do governo 1.2 Balizar o planejamento orçamentário do governo para o ano de vigência da LOA	R1- Diretrizes	Conformidade	Muito alto (5)	Muito baixo (1)	5
			R2- Parâmetros Macroeconômicos	Informacional	Muito alto (5)	Muito alto (5)	25
			R1- Meta de Superávit Primário	Informacional	Muito alto (5)	Alto (4)	20
2. Planejamento do processo de elaboração	- SOF	2.1 Possibilitar prévio conhecimento das etapas, responsabilidades e cronogramas, minimizando o risco do processo	R1- Desconhecimento das etapas, produtos e responsabilidades	Informacional	Muito alto (5)	Muito baixo (1)	5
3. Revisão da estrutura programática – Fase Qualitativa	SOF, SPI E DEST - Órgãos Setoriais - Unidades Orçamentárias	3.1 Revisar o cadastro de Iniciativas, Programas e ações, adequando às necessidades setoriais e de consolidação de	R1- Revisão do Cadastro de Ações	Conformidade	Alto (4)	Baixo (2)	8
			R2- Inconsistência de dados das ações	Informacional	Muito alto (5)	Baixo (2)	10



Atividades	Responsável	Objetivos	Risco Inerente	Classificação do Risco	Impacto	Probabilidade	Impacto X Probabilidade
		informações da peça orçamentária	R3- Carência de informações	Informacional	Alto (4)	Baixo (2)	8
4. Avaliação da Necessidade de Financiamento do Governo Central - NFGC	- SOF - SPE - Tesouro - Receita Federal	4.1 Proporcionar o adequado dimensionamento das despesas previstas no orçamento às metas fiscais	R1- Informações disponibilizadas no prazo	Informacional	Muito alto (5)	Baixo (2)	10
			R2- Previsão da receita	Informacional	Muito alto (5)	Alto (4)	20
			R3 – Renúncia de receitas	Informacional	Muito alto (5)	Alto (5)	20
5. Estudo, definição e divulgação de limites para a proposta setorial	- SOF - JEO (MF, MP, Casa Civil e PR)	5.1 Balizar a elaboração das propostas setoriais	R1- Referenciais monetários disponibilizados aos Órgãos Setoriais;	Informacional	Alto (4)	Muito baixo (1)	4
6. Elaboração das propostas setoriais	- Órgãos setoriais - Unidades orçamentárias	6.1 Adequar as propostas setoriais aos limites estabelecidos pela SOF	R1- Desalinhamento das propostas com relação aos referenciais monetários	Informacional	Alto (4)	Baixo (2)	8
			R2- Descasamento entre as fases qualitativa e quantitativa	Operacional	Alto (4)	Baixo (2)	8



Atividades	Responsável	Objetivos	Risco Inerente	Classificação do Risco	Impacto	Probabilidade	Impacto X Probabilidade
			R3 – Rotatividade servidores	Operacional	Alto (4)	Baixo (2)	8
			R4 – Dificuldade no uso do Siop	Operacional	Alto (4)	Baixo (2)	8
			R5 – Restos a pagar	Informacional	Muito alto (5)	Muito alto (5)	25
7. Análise e ajuste da proposta setorial	- SOF	7.1 Garantir a conformidade das propostas setoriais	R1- Descumprimento de prazos;	Conformidade	Alto (4)	Muito baixo (1)	4
8. Análise da proposta orçamentária	- SOF - JEO (MF, MP, Casa Civil e PR)	8.1 Possibilitar o fechamento e a consolidação do PLOA	R1- Descumprimento de prazos	Conformidade	Alto (4)	Muito baixo (1)	4
		8.2 Possibilitar o emprego de recursos nas prioridades do governo	R2- Dificuldade no uso do Siop	Operacional	Alto (4)	Baixo (2)	8
9. Fechamento, compatibilização e consolidação da proposta orçamentária	- SOF	9.1 Obter proposta orçamentária fondeada e consolidada, conforme legislação vigente	R1- Descumprimento de prazos	Conformidade	Alto (4)	Muito baixo (1)	4
			R2- Dificuldade no uso do Siop	Operacional	Operacional	Alto (4)	Baixo (2)
10. Elaboração da Mensagem Presidencial	- SOF - Assessoria Econômica/M P	10.1 Declarar à sociedade e ao CN a visão que o chefe do	R1- Descumprimento de prazos;	Conformidade	Alto (4)	Muito baixo (1)	4



Atividades	Responsável	Objetivos	Risco Inerente	Classificação do Risco	Impacto	Probabilidade	Impacto X Probabilidade
	-DEST - Órgãos setoriais - Presidência da República	Poder Executivo tem do PLOA					
11. Formalização do PLOA e da Mensagem Presidencial	- SOF - MP - CC/PR	11.1 Entregar mensagem, projeto de LOA e informações complementares ao CN até as datas previstas	R1- Descumprimento de prazos	Conformidade	Alto (4)	Muito baixo (1)	4
			R2- Dificuldade no uso do Siop	Operacional	Operacional	Alto (4)	Baixo (2)



REFERÊNCIAS

ABNT, Associação Brasileira de Normas Técnicas. **NBR ISO 31000**: gestão de riscos: princípios e diretrizes. Rio de Janeiro, 2009.

BRAGA, Marcus Vinícius de Azevedo; NETO, Manoel Gomes Marciapé. **Gestão de Riscos no Setor Público – ampliando horizontes**. Brasília, 2012. Disponível em www.administradores.com.br/artigos/administração-e-negocios. Acesso em maio 2015.

BRASIL. **Lei nº 4.320**, de 17 de março de 1964. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em fev. 2015.

_____. **Decreto nº 93.872**, de 23 de dezembro de 1986. Disponível em <https://www.google.com.br/?gws_rd=ssl#safe=active&q=decreto+93872%2F1986>. Acesso em fev. 2015.

_____. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em nov. 2014.

_____. **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em fev. 2015.

_____. **Relatório Resumido de Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2005**. Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília, 2005. Disponível em <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/relatorio-resumido-de-execucao-orcamentaria>>. Acesso em ago. 2015.

_____. **Relatório Resumido de Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2006**. Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília, 2006. Disponível em <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/relatorio-resumido-de-execucao-orcamentaria>>. Acesso em ago. 2015.

_____. **Relatório Resumido de Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2007**. Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília, 2007. Disponível em <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/relatorio-resumido-de-execucao-orcamentaria>>. Acesso em ago. 2015.

_____. **Relatório Resumido de Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2008**. Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília, 2008. Disponível em <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/relatorio-resumido-de-execucao-orcamentaria>>. Acesso em ago. 2015.

_____. **Relatório Resumido de Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2009**. Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília, 2009. Disponível em <



<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/relatorio-resumido-de-execucao-orcamentaria>>. Acesso em ago. 2015.

_____. **Análise SWOT e Diagrama de Verificação de Risco Aplicados em Auditoria.** Tribunal de Contas da União. Brasília, 2010a.

_____. **Relatório Resumido de Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2010.** Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília, 2010b. Disponível em <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/relatorio-resumido-de-execucao-orcamentaria>>. Acesso em ago. 2015.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 3.108/2011, Plenário.** Relator: Ministro José Múcio Monteiro. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual25>>. Brasília, 2011a. Acesso em ago. 2015.

_____. **Decreto nº 7.654**, de 23 de dezembro de 2011b. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7654.htm>. Acesso em fev. 2015.

_____. **Relatório Resumido de Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2011.** Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília, 2011c. Disponível em <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/relatorio-resumido-de-execucao-orcamentaria>>. Acesso em ago. 2015.

_____. Tribunal de Contas da União. **Curso avaliação de controles internos.** Conteudistas: Antonio Alves de Carvalho Neto, Bruno Medeiros Papariello. 2. Ed. – Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2012a.

_____. **Relatório Planejamento Estratégico 2012-2015.** Secretaria de Orçamento Federal. Brasília, fev. 2012b. Disponível <http://www.orcamentofederal.gov.br/biblioteca/publicacoes_tecnicas/publicacoes/planejamento_estrategico_SOF_2012_2015.pdf>. Acesso em abr. 2015.

_____. **Roteiro do Processo Orçamentário.** Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA). Secretaria de Orçamento Federal. Brasília, junho 2012c.

_____. **Relatório Resumido de Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2012.** Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília, 2012d. Disponível em <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/relatorio-resumido-de-execucao-orcamentaria>>. Acesso em ago. 2015.



_____. **Relatório Resumido de Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2013.** Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília, 2013. Disponível em <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/relatorio-resumido-de-execucao-orcamentaria>>. Acesso em ago. 2015.

_____. Tribunal de Contas da união. **Acórdão 1.250/2014, Plenário.** Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual25>>. Brasília, 2014a. Acesso em ago. 2015.

_____. **Manual Técnico de Orçamento.** Instruções para Elaboração da Proposta Orçamentária da União para 2015. Brasília, 2014b. Disponível em <www.planejamento.gov.br>. Acesso em abr. 2015. 211 p.

_____. **Mensagem Presidencial, Projeto de Lei Orçamentária 2015.** Brasília, 2014c. Disponível em <www.planejamento.gov.br>. Acesso em 26 ago. 2015. 118 p.

_____. **Nota Técnica Conjunta nº 5, de 2014.** Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – Senado Federal. Subsídios à apreciação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2015- PL nº 5/2014-CN (Mensagem nº 251/2014). Brasília, abril, 2014d.

BRASIL. **Projeto de Lei Orçamentária Anual 2014.** Brasília, 2014e. Disponível em <<http://antigo.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=8&ler=s798>>. Acesso em maio 2015.

_____. **Relatório de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias do 1º bimestre de 2014.** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília, 2014f. Disponível em <<http://www.orcamentofederal.gov.br/noticias/portugues/destaques/2014/relatorio-de-avaliacao-de-receitas-e-despesas-primarias-do-1o-bimestre-de-2014>>. Acesso em fev. 2015.

_____. **Relatório de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias do 2º bimestre de 2014.** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília, 2014g. Disponível em <<http://www.orcamentofederal.gov.br/noticias/portugues/destaques/2014/relatorio-de-avaliacao-de-receitas-e-despesas-primarias-do-2o-bimestre-de-2014>>. Acesso em fev. 2015.

_____. **Relatório de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre de 2014.** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília, 2014h. Disponível em <<http://www.orcamentofederal.gov.br/noticias/portugues/destaques/2014/relatorio-de-avaliacao-de-receitas-e-despesas-primarias-do-3o-bimestre-de-2014>>. Acesso em fev. 2015.



_____. **Relatório de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias do 4º bimestre de 2014.** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília, 2014i. Disponível em <<http://www.orcamentofederal.gov.br/noticias/portugues/destaques/2014/relatorio-de-avaliacao-de-receitas-e-despesas-primarias-do-4o-bimestre-de-2014>>. Acesso em fev. 2015.

_____. **Relatório de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias do 5º bimestre de 2014.** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília, 2014j. Disponível em <<http://www.orcamentofederal.gov.br/noticias/portugues/destaques/2014/relatorio-de-avaliacao-de-receitas-e-despesas-primarias-do-5o-bimestre-de-2014>>. Acesso em fev. 2015.

_____. **Relatório Resumido de Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2014.** Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília, 2014l. Disponível em <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/relatorio-resumido-de-execucao-orcamentaria>>. Acesso em ago. 2015.

_____. Tribunal de Contas da união. **Acórdão 779/2015, Plenário.** Relator: Ministro José Múcio Monteiro. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual25>>. Brasília, 2015a. Acesso em ago. 2015.

_____. Tribunal de Contas da união. **Acórdão 1.723/2015, Plenário.** Relator: Ministro José Múcio Monteiro. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual25>>. Brasília, 2015b. Acesso em ago. 2015.

_____. **Indicadores Fiscais com Informações até março de 2015.** Série Perguntas Mais Frequentes. Branco Central do Brasil, Diretoria de Política Econômica, Departamento de Relacionamento com Investidores e Estudos Especiais. Brasília, 2015c. 18p.

_____. **Decreto nº 8.407,** de 24 de fevereiro de 2015d. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8407.htm>. Acesso em ago. 2015.

_____. **Decreto nº 8.466,** de 10 de junho de 2015e. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8466.htm>. Acesso em ago. 2015.

_____. **Lei nº 13.080,** de 2 de janeiro de 2015f. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13080.htm>. Acesso em jun. 2015.



_____. **Lei nº 13.115**, de 20 de abril de 2015g. Disponível em < <http://antigo.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=8&ler=s1146>>. Acesso em jun. 2015.

_____. **Necessidade de Financiamento do Governo Central – Metodologia de Cálculo do Superávit Primário**. Secretária do Tesouro Nacional. Brasília, 2015h. Disponível em http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/resultado/mnf_gv_central.pdf. Acesso em ago. 2015.

_____. **Projeto de Lei Orçamentária Anual 2015**. Brasília, 2015i. Disponível em < <http://antigo.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=8&ler=s1146>> Acesso em maio 2015.

_____. **Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias 2015**. Brasília, 2015j. Disponível em < <http://antigo.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=8&ler=s1146>> Acesso em maio 2015.

_____. **Relatório de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias do 2º bimestre de 2015**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília, 2015l. Disponível em <<http://www.orcamentofederal.gov.br/noticias/portugues/destaques/2014/relatorio-de-avaliacao-de-receitas-e-despesas-primarias-do-2o-bimestre-de-2014>>. Acesso em jun. 2015.

CANADÁ. Secretaria do Conselho do Tesouro do Canadá. **Framework for the management of risk**. Ottawa, 2010a. Disponível em: < <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx>>. Acesso em: maio de 2015.

CANADÁ. Secretaria do Conselho do Tesouro do Canadá. **Guide to integrated risk management**. Ottawa, 2010b. Disponível em: < <http://www.tbs-sct.gc.ca/tbs-sct/rm-gr/guides/girm-ggirtb-eng.asp>>. Acesso em: maio de 2015.

COSO GRC, Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway, (Org.). **Gerenciamento de riscos corporativos - estrutura integrada: sumário executivo e estrutura**. PriceWaterhouseCoopers, COSO, Audibra, 2006. Disponível em: < http://www.coso.org/documents/COSO_ERM_ExecutiveSummary_Portuguese.pdf>. Acesso em maio de 2015.

CRUZ, Tânia Mara Eller da. **Caracterização e Análise do Processo Orçamentário do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**. Univerdade de Brasília. Brasília, 2011. 96 p.

ESTADOS UNIDOS. **General Accounting Office (GAO). GAO-01-1008G: ferramenta de gestão e avaliação de controle interno**. Washington, D.C., 2001.



FMI. Fundo Monetário Internacional. **Manual de Transparência Fiscal, 2007**. Disponível em <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/por/manualp.pdf>>. Acesso em ago. 2015

INTOSAI – International Organization of Supreme Audit Institutions. INTOSAI GOV 9130 – **Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector (2007)**. Disponível em <http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/intosai-guidance-for-good-governance-intosai-gov.html>>. Acesso em: Ago. 2015.

REINO UNIDO. **HM Treasury. Risk management assessment framework: a tool for departments. Londres, 2009**. Disponível em: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/191516/Risk_management_assessment_framework.pdf>. Acesso em: maio de 2015.