

O PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO COMO FERRAMENTA PARA EFICIÊNCIA NAS CONTRATAÇÕES DE TIC

FABIO RICARDO GONCALVES BERNARDO

Analista Tributário da Receita Federal do Brasil

RESUMO

Cada vez mais serviços e produtos de TIC (Tecnologia da Informação e Comunicação) são demandados para o bom funcionamento da Administração Pública. Existe a necessidade de uma gama de itens como: dispositivos móveis, computadores, servidores, softwares de prateleiras, fábrica de software, switches, roteadores, cabos, fontes, mão de obra, dentre outros. Porém, o ato de comprar é bem complexo para o setor público, que é obrigado a respeitar várias normas e responder perante órgãos de controle externo. A execução orçamentária desses itens de TIC pode representar mais da metade de todo o orçamento disponível de um órgão público, levando-se em conta tanto o custeio quanto o investimento, e é por isso que precisamos cada vez mais de um aprimoramento efetivo do planejamento e, principalmente, sem desperdiçar o dinheiro público. O objetivo geral desta pesquisa é identificar o porquê da baixa execução orçamentária nas aquisições de soluções de TIC pela Receita Federal do Brasil, identificando a forma que é realizado o planejamento dessas soluções, assim como a elaboração do Plano Diretor de Tecnologia da Informação - PDTI, documento que abrange o orçamento e estratégias de aquisição e de terceirização, relativos à TI, dentro de um órgão público federal. Quanto aos aspectos metodológicos, o presente trabalho qualitativo e exploratório, verificou o percentual da relação entre os valores empenhados e os créditos iniciais disponibilizados para a Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação - Cotec adquirir suas soluções nos últimos anos, além de uma revisão bibliográfica e documental para identificar os motivos de um mau planejamento e, conseqüentemente, uma execução orçamentária ineficiente. Os resultados identificaram um baixo percentual entre a relação descrita, além dos prováveis motivos desse planejamento deficitário. Com este estudo, espera-se melhorar a maneira de elaborar o orçamento na Cotec, e, principalmente, adequar a construção do PDTI de forma que contemple ações compatíveis com as necessidades reais do órgão.

Palavras-chave: Compras de TIC; Tecnologia da Informação; Plano Diretor de Tecnologia da Informação, Execução Orçamentária, Planejamento Orçamentário.

1. Introdução

Planejar o orçamento público é uma importante fase onde os órgãos da Administração devem fixar o que gastarão no ano seguinte, desta forma, facilita-se o atingimento do que foi pensado através de políticas públicas. Planejar bem não significa gastar bem, são etapas independentes, porém, uma unidade orçamentária que planeje de forma aleatória, tem uma alta probabilidade de atingir resultados ineficientes.

Com a promulgação da Constituição Federal em 1988, estabeleceu-se a última grande mudança nas regras orçamentárias, que trouxe diversas mudanças na organização do planejamento público ao definir o atual sistema de planejamento, que é composto por três instrumentos básicos: o Plano Plurianual de quatro anos, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária, as duas últimas anuais. A referida reforma teve como objetivo aumentar o horizonte temporal das escolhas orçamentárias e aumentar a transparência das decisões do uso do dinheiro público (REZENDE, 2009).

O processo de elaboração de um Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) se desenvolve no âmbito do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal e envolve um conjunto articulado de tarefas complexas e um cronograma gerencial e operacional com especificação de etapas, de produtos e da participação dos agentes públicos. Esse processo inclui a participação dos órgãos central, setoriais e das UOs - Unidades Orçamentárias, o que pressupõe a constante necessidade de tomada de decisões nos seus vários níveis (MTO,2016).

A Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do Ministério de Planejamento e Orçamento é o órgão Central e cabe a ela a coordenação, diretrizes, estudos, pesquisas e consolidações gerais. Todos os órgãos setoriais seguem a SOF e sugerem alterações a ela. A SOF analisa e valida o que vem de todos os órgãos setoriais (MTO,2016).

Por sua vez, o órgão Setorial é o meio-de-campo entre a SOF (geral) e a UO (específica), que de acordo com o art. 14 da Lei 4.320/1964, constitui a Unidade Orçamentária o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações próprias.

A Receita Federal do Brasil, por meio da sua Unidade Orçamentária específica, tem, assim como outros órgãos, a sua própria dotação, e por meio de tantos produtos e serviços comprados e executados durante um ciclo orçamentário, possui na Tecnologia da Informação, a principal demandante de orçamento.

Um único Programa orçamentário possui quase 1,27 bilhão de reais desse total destinado a produtos e serviços de TIC no órgão. Sendo mais preciso, a dotação inicial do Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Fazenda para 2016 foi de R\$ 3,22 bilhões, não se contabilizando a ação de custeio para pagamento de servidores (Ação 20TP) de R\$ 4,88 bilhões (SIOP,2016).

Em toda a União, os gastos com TI são superiores a R\$18 bilhões de reais, a partir de 2011 (CAVALCANTI, 2015, p.81), e para a execução desse orçamento, necessariamente a Administração Pública elaborará um processo administrativo licitatório, salvo as licitações dispensáveis ou inexigíveis (BRASIL, 1993).

O art. 3º da Lei 8.666/93, dispõe que a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para administração e promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação do instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos (FURTADO, 2015, p.30).

O problema é que observar tais princípios, o que inclui planejar o orçamento de forma estratégica, se torna muito complexo quando o assunto é Tecnologia da Informação.

Em primeiro lugar pela quantidade de produtos que tem a sua cotação atrelada à moeda americana. Como exemplo, a compra de computadores *desktops* para todas as Unidades do órgão em 2015 e que teve o seu Pregão Eletrônico 14/2015 fracassado pelo não atingimento do preço mínimo (Processo Administrativo nº 12440.000136/2015-12).

De acordo com Brasil (2014), é necessária a fabricação pela área de tecnologia de documentos como Estudo de Viabilidade e Termo de Referência para consolidar o preço de referência mínimo que será exigido numa eventual licitação. O grande entrave é que desde a concepção do Termo de Referência até a abertura da licitação em si, no caso dos computadores *desktops*, podemos ter um intervalo maior do que 12 meses, o que pode inviabilizar o certame caso a divisa nacional se desvalorize frente à estrangeira, impossibilitando alcançar o preço mínimo.

Em segundo lugar, pela rápida transição tecnológica quando se trata de TIC, isto é, o que se planeja adquirir em um ano, poderá se tornar obsoleto em um curto período de tempo.

Sobre o assunto, Pinochet (2014) faz uma reflexão de como era a velocidade do avanço dos precursores da informática, desde a evolução do sistema numérico como a utilização do ábaco, da régua de cálculo, da máquina de calcular mecânica, das operações binárias e das máquinas de escrever até os dias mais recentes, ou seja, em meio século, os computadores com válvulas evoluíram para computadores com base em transistores e todas as novas tecnologias emergentes são rapidamente substituídas. Tal dinamismo pode prejudicar um especificador tecnológico que visa a compra de produtos e serviços de TIC.

Esta pesquisa tem a intenção de identificar a forma que o orçamento de soluções de TIC na Receita Federal do Brasil é planejado, diagnosticando os motivos que podem prejudicar este processo.

O problema central do estudo é como um planejamento orçamentário público para compras de bens e serviços de tecnológicos realizado por pessoas sem conhecimento técnico, sem falta de visão na construção de um ciclo orçamentário, aliada a falta de disposição para o trabalho pode ocasionar a ineficiência no uso dos recursos orçamentários previstos.

Desta forma, o objetivo geral da pesquisa é identificar o porquê da baixa execução orçamentária nas aquisições de soluções de TIC na Receita Federal do Brasil identificando a forma de realização do planejamento dessas soluções na Administração Pública Federal, assim como, a elaboração do Plano Diretor de Tecnologia da Informação, documento basilar que deve contemplar os indicadores de desempenho em conformidade com os objetivos estratégicos da área, abrangendo orçamento e estratégias de aquisição e de terceirização, relativos à TI.

A justificativa está relacionada ao grande volume orçamentário que é executado anualmente por meio dessas aquisições, além da grande dificuldade de se planejar tais valores como será demonstrado a seguir.

2. Referencial Teórico

2.1. O planejamento de TIC na Administração Pública Federal

Se a administração pública é o braço executivo do Estado, ou seja, é ela quem faz as suas políticas públicas, o instrumento pelo qual os governos se projetam na economia e na sociedade – o Orçamento – é, por sua vez, o mais importante documento de política dos governos, o instrumento que concretiza, mediante programas, ações, recursos e meios, os seus objetivos políticos. (ALMEIDA & NEROSKY, 2006, p.19).

Para a parcela do Orçamento destinada às compras públicas de ativos de TI não é diferente, há toda uma dotação específica para sustentá-la nos órgãos públicos e o seu planejamento é vital para uma execução orçamentária eficiente.

Fazer um planejamento orçamentário adequado, avança-se em diversos e relevantes aspectos. O primeiro deles é que os objetivos estratégicos da instituição passam a ser bem definidos, pois dessa forma, determina-se a direção a ser seguida pela organização. Além disso, os objetivos e ações de TI são também definidos e podem ser alinhados com esses objetivos estratégicos institucionais. As contratações de Soluções de TI passam a ter raízes no planejamento estratégico institucional, deixa-se, portanto, de fazer TI por TI, mas sim TI em benefício da organização. (CAVALCANTI, 2015, p.73)

Um órgão como a Receita Federal do Brasil, que disponibiliza, conforme a figura 1, um Programa com previsão total de despesa em torno de R\$8,11 bilhões (BRASIL, 2016) para atender todas as suas finalidades, o que inclui um grande número de serviços eletrônicos para os seus contribuintes, possui nada menos do que 42,7%, ou 1,38 bilhão (dotação atual da figura 2 somada a dotação atual da figura 3), do seu orçamento comprometido com o funcionamento de sua Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação, não levando em consideração o valor de R\$ 4,88 bilhões referente ao pagamento dos subsídios dos servidores ativos (SIOP, 2016).

| | | | | |
|----------------|--|--|--------|---------------|
| 2110 | Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Fazenda | | | 8.111.335.693 |
| | Atividades | | | 7.044.214.569 |
| 2110.20TP | Pessoal Ativo da União | | | 4.885.512.865 |
| 2110.20TP.0001 | Pessoal Ativo da União - Nacional | | 04.122 | 4.885.512.865 |

Figura 1 – Dotação total para o Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Fazenda e dotação para pessoal ativo.

Fonte: BRASIL, 2016



| Ano | Ação | Localizador | Plano Orçamentário | Projeto de Lei | Dotação Inicial | Dotação Atual |
|--------------|-------------------------------------|-----------------|---|-------------------|-------------------|-------------------|
| Total | | | | 57.000.000 | 53.379.572 | 37.479.572 |
| 2016 | 20VF - Fortalecimento Institucional | 0001 - Nacional | 0008 - Modernização da Infraestrutura de Tecnologia, Informação e Comunicação (TIC) | 57.000.000 | 53.379.572 | 37.479.572 |

Figura 2 – Dotação para Modernização para Infraestrutura de TIC da RFB
Fonte: SIOP, 2016



| Ano | Ação | Localizador | Plano Orçamentário | Projeto de Lei | Dotação Inicial | Dotação Atual |
|--------------|---|-----------------|--|----------------------|--------------------|----------------------|
| Total | | | | 1.293.020.000 | 959.044.235 | 1.346.279.013 |
| 2016 | 20VG - Gestão dos Sistemas Informatizados da Secretaria da Receita Federal e do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais | 0001 - Nacional | 0001 - Sistemas Informatizados da Secretaria da Receita Federal | 1.287.120.000 | 953.732.268 | 1.340.967.046 |
| | | | 0002 - Sistemas Informatizados do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF) | 5.900.000 | 5.311.967 | 5.311.967 |

Figura 3 – Dotação para Gestão dos Sistemas Informatizados da RFB
Fonte: SIOP, 2016

Ainda segundo CAVALCANTI (2015), a contratação de Tecnologia da Informação precisa ser previamente organizada, devidamente planejada e envolve a realização de um estudo de viabilidade (chamado de estudo técnico preliminar), bem como o processo de elaboração de projeto básico, de edital, de minuta de contrato, que permitam identificar o objeto a ser contratado, selecionar o fornecedor e gerenciar a execução contratual com qualidade (BRASIL, 2014).

Com o advento da obrigação de cada órgão da Administração Pública Federal possuir um Plano Diretor de Tecnologia da Informação para licitar (BRASIL, 2014), tornou-se uma tarefa árdua planejar o que comprar para os próximos anos, pois além dos produtos tecnológicos evoluírem muito rapidamente, a maioria das grandes compras de bens são estimadas com muita antecedência.

Esse descompasso temporal é trazido a discussão pelo Tribunal de Contas da União (2012), ele afirma que o problema é que a proposta orçamentária de um determinado exercício (e.g. exercício de 2017) deve ser elaborada no primeiro quadrimestre do exercício orçamentário anterior (no caso, 2016)

e, portanto, para que as contratações de soluções de TI tenham raiz nos planos do órgão e de TI, esses planos devem estar prontos, pelo menos, no início do ano anterior (2016). Caso não existam esses planos antes do envio da proposta orçamentária do órgão, surge um descompasso entre a proposta orçamentária de TI e os planos do órgão e de TI, além da possibilidade da tecnologia se tornar obsoleta.

Vale lembrar, que as relações de dependência entre as contratações passam a ser consideradas na fase de planejamento, de modo a se estabelecer uma sequência adequada de contratação de soluções de TI que garanta não haver descompasso entre as soluções adquiridas e as necessidades da organização pública, a seu tempo (Cavalcanti, 2015, p.74).

2.2. O Plano Diretor de Tecnologia e Informação e a Baixa Produtividade

O Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação (2014) afirma que o planejamento de TI de um órgão deve ser materializado em um documento escrito, publicado e divulgado no âmbito da organização, abrangendo ambientes interno e externo, relativamente à área de TI.

Esse documento deve ser elaborado com participação das diversas unidades dessa área. Nele devem estar definidos indicadores de desempenho, em conformidade com os objetivos estratégicos da área, abrangendo orçamento e estratégias de aquisição e de terceirização, relativamente à TI. Ele define, com base nos objetivos da organização, ou seja, com base no seu plano estratégico, que recursos serão necessários contratar (plano de investimentos).

O instrumento previsto pelo Governo Federal que facilita a construção do Planejamento de TIC pelos seus órgãos é o Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI). Esse Plano minimiza os efeitos dos avanços tecnológicos, além de formalizar o quanto será gasto com essas soluções em um órgão.

A Instrução Normativa nº 4/2014 em seu art. 2º, inciso XXVII, define o PDTI como Instrumento de Planejamento de TI a ser utilizado no âmbito da Administração Pública Federal. Ele é uma peça de diagnóstico que serve para a gestão dos recursos e processos de Tecnologia da Informação, visando atender às necessidades de um órgão ou entidade para um determinado período de tempo (Brasil, 2014).

O problema é que, mesmo com um PDTI robusto e com seus objetivos bem definidos e distribuídos ao longo dos anos, a Administração Pública sofre com as dificuldades inerentes a um processo licitatório, a exemplo da flutuação cambial.

Cita-se ainda a vasta legislação sobre o assunto, as esparsas jurisprudências e os acórdãos emanados pelos órgãos de controle, e, principalmente, a falta de servidores capacitados e com vontade de construir os documentos necessários para cumprir o que foi planejado.

De acordo com Bresser (1996), a estabilidade na carreira pública, ao invés de ser um incentivo aos servidores, causa a ineficiência, a desmotivação, a falta de disposição para o trabalho, implicando um forte aumento na falta de produtividade no serviço público.

Essa ineficiência no serviço público exposta por Bresser em conjunto com a falta de conhecimento e disposição para produzir os documentos de forma adequada resulta na baixa execução das dotações orçamentárias inicialmente previstas, ocasionando a degradação dos ativos de TI dos órgãos, como obsolescência, falhas nos equipamentos, fim do suporte de serviços técnicos por falta de renovação contratual e fim de garantias.

Na Receita Federal do Brasil, uma solução para o caso exposto é a implementação da experiência-piloto de Teletrabalho como forma de incentivo aos servidores que lidam com licitações de ativos de TIC (BRASIL, 2012a).

Para Belmonte (2007) o Teletrabalho pode ser conceituado como o trabalho executado à distância, até mesmo da própria residência, através das novas tecnologias de comunicação permitindo a flexibilização do tempo e do lugar de trabalho, com redução de custos e através da experiência piloto na Receita Federal do Brasil, será dado o direito ao servidor trabalhar em seu domicílio, desde que ele alcance determinadas metas previamente acordadas com a Administração (BRASIL, 2012a).

3. Metodologia

Esta pesquisa é do tipo exploratória. Para Gil (2002), pesquisas exploratórias têm como objetivo possibilitar maior familiaridade com o problema e com propósito de torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses. Ainda afirma que, com esse tipo de pesquisa, o objetivo central seria o aprimoramento de ideias e o encontro de intuições. O planejamento desse tipo de pesquisa é, portanto, bastante flexível, de modo a possibilitar a consideração dos mais variados aspectos relativos ao fato estudado. Na maioria dos casos, as pesquisas exploratórias envolvem um levantamento bibliográfico ou observações dos processos de trabalho realizados com pertinência ao problema pesquisado.

A primeira parte da pesquisa consiste em verificar dados secundários como o percentual da relação entre os valores empenhados e os créditos iniciais.

Esta relação verificará a eficiência do planejamento da principal ação orçamentária referente às compras de soluções de TIC realizado nos últimos anos pela Receita Federal do Brasil. Segundo Gerhardt e Silveira (2009), dados secundários são aqueles que já foram coletados, tabulados, ordenados e, às vezes, até analisados, com outros propósitos de atender às necessidades da pesquisa em andamento.

A segunda parte da pesquisa é composta de uma revisão bibliográfica e documental, e de acordo com Gil (2002), esta revisão é dedicada à contextualização teórica do problema e a seu relacionamento com o que tem sido apurado a seu respeito: quais os motivos de um mau planejamento e, conseqüentemente, uma execução orçamentária ineficiente. Desta forma, nesta etapa, deve-se esclarecer os pressupostos teóricos que dão fundamentação à pesquisa. A Tabela 1 abaixo apresenta a relação dos descritores pesquisados nos dois portais de pesquisa de literatura científica:

Tabela 1: Pesquisa de documentos sobre “Eficiência nas Compras Públicas de TIC”

| # | Descritores | Scielo | Capes |
|---|---------------------------|--------|-------|
| 1 | Planejamento Orçamentário | 2 | 36 |
| 2 | Execução Orçamentária | 16 | 119 |
| 3 | Compras de TIC | 0 | 9 |
| 4 | Licitação de TIC | 0 | 16 |

Fonte: Scielo, 2016/; Capes, 2016.

A revisão da bibliografia e documental se dará sobre os instrumentos que foram disponibilizados para o planejamento orçamentário referente ao ano de 2016 (e.g. MTO), livros publicados sobre licitação de Tecnologia da Informação, monografias acessadas eletronicamente de sites da internet, além de dados da intranet do órgão. Segundo Beuren *et al.* (2003), a pesquisa

documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com o objetivo da pesquisa.

Quanto à abordagem, segundo Gerhardt e Silveira (2009) está é uma pesquisa qualitativa. As autoras afirmam que é característica desse tipo de pesquisa o aprofundamento da compreensão das atividades de um grupo social, de uma organização, entre outros.

Para Minayo (2001), a pesquisa qualitativa trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis.

A escolha do órgão e do tema se deram pelo fato do autor desse estudo de caso ser servidor do mesmo e se justifica pelo grande volume orçamentário que é executado anualmente nos itens de tecnologia, além da grande dificuldade de se planejar tais valores.

De forma geral, o objetivo da pesquisa é identificar quais os fatores determinantes para a ineficiente execução orçamentária dos itens de Tecnologia da Informação e Comunicação na Receita Federal do Brasil.

As informações coletadas pela pesquisa documental serão confrontadas com o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP, que é o sistema informatizado que suporta processos de planejamento e orçamento do Governo Federal.

Por meio do acesso à internet, os usuários dos diversos Órgãos Setoriais, Unidades Orçamentárias e Agentes Técnicos integrantes do Sistema de Planejamento e Orçamento da União, bem como outros sistemas automatizados, registram suas operações, o acesso é aberto ao público em geral, desta forma é possível que todos efetuam suas consultas on-line (SIOP,2016).

A hipótese a ser trabalhada por esse estudo é que um planejamento orçamentário público de soluções de tecnologia da informação realizado por pessoas sem o conhecimento técnico das soluções descritas no PDTI, sem falta de visão na construção de um ciclo orçamentário, aliada a falta de disposição para o trabalho pode ocasionar a ineficiência no uso dos recursos orçamentários previstos.

Quanto à estrutura do trabalho, assim se desenvolve: inicialmente, elabora-se a fundamentação teórica do planejamento orçamentário e uso do PDTI, na qual se justifica a realidade a ser apurada por meio de autores referenciados e legislação pertinente ao assunto; em seguida, levantam-se os dados da entidade e calcula-se a relação entre os valores empenhados e o crédito inicial disponibilizados nos últimos 3 anos no que se refere às aquisições de soluções de TIC, tudo isso com o fim de diagnosticar a sua realidade.

Por fim, elenca-se os motivos para o mau planejamento e consequente ineficiência na execução orçamentária, fazendo uma análise das informações com o objetivo de responder à questão-problema estabelecida para a pesquisa. O Quadro 1 contém a síntese dos procedimentos metodológicos desta pesquisa.

Quadro 1: Síntese dos procedimentos metodológicos.

| # | Abordagem Metodológica | |
|---|---------------------------|---|
| 1 | Natureza | Exploratória |
| 2 | Método | Estudo de Caso |
| 3 | Abordagem | Qualitativa |
| 4 | Tipo de Amostragem | Órgão Público |
| 5 | Coleta de Dados Primários | Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento |
| 6 | Análise dos Dados | Pesquisa Bibliográfica |

Fonte: O autor, 2016.

4. Apresentação e Análise dos Dados

Esta parte do trabalho tem como objetivo identificar como é realizado o planejamento orçamentário da Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação, verificar o índice de produtividade nas contratações de soluções de TIC e descrever e analisar os fatores determinantes para a ineficiente execução orçamentária desses itens.

4.1. O Planejamento Orçamentário para Soluções de TIC e a Receita Federal do Brasil

A Coordenação responsável pela TI da Receita Federal do Brasil está autorizada a preencher as propostas de suas iniciativas que são a forma de viabilizar os objetivos elencados no PDTI, explicitando o “como fazer”, e as entregas das soluções necessárias para o alcance desses objetivos em conformidade com as diretrizes previstas pela Coordenação de Orçamento, Finanças e Contabilidade (BRASIL, 2012b)¹.

Após a aprovação da Proposta Orçamentária no âmbito do Ministério da Fazenda (MF), com as devidas alterações baseadas no Referencial Monetário (valor limite repassado pelo MF para a proposta), os valores são inseridos no SIOP - Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – que é utilizado por toda a esfera federal para a exposição do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) ao MPOG, dentro do prazo estipulado (SIOP, 2016). Após esta etapa, o Projeto de Lei é votado e aprovado até o final de cada ano.

Resumidamente, com a aprovação das iniciativas referentes às soluções tecnológicas pela Setorial Orçamentária do Ministério da Fazenda, após a devida aprovação por parte do Secretário da RFB, o PLOA é submetido ao Congresso Nacional, onde deputados e senadores discutem, na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, a proposta enviada pelo Executivo (BRASIL, 1988). Após realizarem as modificações que julguem necessárias por meio das emendas, o projeto vai para votação, e depois de aprovado, é sancionado pelo Presidente da República se transformando em Lei (MTO, 2016).

Com a Lei Orçamentária aprovada e o crédito inicial disponível, a Receita Federal do Brasil, que é órgão diretamente subordinado ao Ministro da Fazenda, tem agora meios de executar as suas ações orçamentárias planejadas e as suas finalidades, conforme está disciplinado no diploma legal que aprovou o seu Regimento Interno. Ele preconiza que, cabe ao órgão, tarefas como planejar, coordenar,

¹ O processo de aprovação das iniciativas e ações orçamentárias propostas por cada órgão, assim como o assunto *Ciclo Orçamentário* que possui as fases de Elaboração, Discussão, Execução e Controle são assuntos específicos e muito mais complexos, e por isso, não são objetos de estudo desta pesquisa.

executar, controlar e avaliar as atividades de administração tributária federal e aduaneira, destinadas ao financiamento da seguridade social e às contribuições devidas a terceiros, assim entendidas outras entidades e fundos, na forma da legislação em vigor (...) (BRASIL, 2012b).

Tudo em plena consonância às finalidades da Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação – Cotec, que compete planejar, coordenar, orientar, supervisionar, controlar e avaliar as atividades relacionadas à identificação e tratamento das necessidades informacionais e tecnológicas da RFB, além de gerir o seu próprio orçamento (BRASIL, 2012b).

4.2. A execução orçamentária de 2013 a 2016 e os motivos de um planejamento ineficiente.

Nesta parte da pesquisa, fez-se um levantamento de todas as despesas executadas entre os anos de 2013 até o presente momento na ação orçamentária própria de investimento em TI do órgão. O intuito foi verificar a relação dos valores efetivamente empenhados com o valor que foi disponibilizado no início do ano orçamentário, e assim, consolidá-la na forma da Tabela 2.

Tabela 2: Histórico da execução orçamentária de bens de TIC da RFB em R\$

| Ano | Projeto de Lei | Dotação Inicial | Valor Empenhado | Valor Empenhado/ Dotação Inicial (%) |
|-------------------|----------------|-----------------|-----------------|---|
| 2013 | 110.000.000 | 110.000.000 | 53.094.870 | 48,26% |
| 2014 | 62.000.000 | 62.000.000 | 27.268.662 | 43,98% |
| 2015 | 87.000.000 | 87.000.000 | 37.079.370 | 42,34% |
| 2016 ² | 52.790.074 | 49.519.127 | 10.349.789 | 20,90% |

Fonte: Elaboração própria com dados do SIOP da ação orçamentária 20VF.

Percebe-se que a relação dos valores empenhados com a dotação inicial verificou, para o triênio 2013-2015, relações abaixo de 50% e uma previsão de baixa execução para o ano de 2016, o que caracteriza uma falha no planejamento orçamentário.

Vale lembrar que caso os valores não sejam remanejados a tempo para outras ações orçamentárias, eles não serão utilizados.

Através da revisão bibliográfica e documental, além do convívio diário com o assunto em pauta, elaborou-se um quadro não-exaustivo que aponta quais são os principais motivos que ocasionaram o mau planejamento sistemático dos últimos anos:

Quadro 2: Motivos de um planejamento ineficiente.

| |
|--|
| Falta de conhecimento pelos servidores sobre o PDTI do Órgão |
| Soluções são planejadas de forma superestimadas |
| Demora na especificação tecnológica ocasionando atrasos no envio para o setor de compras |

² Calculado em out. 2016.

| |
|---|
| Brusco aumento da cotação do dólar ocasionado o fracasso das licitações |
| Velocidade na transição/obsolescência das soluções tecnológicas. |
| Falta de servidores capacitados em desenvolver o trabalho de especificação técnica |
| Falta de incentivos pessoais como o <i>home office</i> para o trabalho do especificador |

Fonte: Elaboração própria com informações disponibilizadas pela Associação Brasil de Orçamento Público, BITTENCOURT (2015), CAVALCANTI (2015) e TCU (2012).

Ressalta-se que a não conformidade entre o planejamento e a execução do orçamento, além dos prováveis motivos elencados no Quadro 2 para o caso de soluções de TIC, pode ser explicada em razão da natureza jurídica do orçamento público brasileiro, ou seja, uma lei meramente formal. Inclusive, chegaram a contestar em juízo a não execução de despesas aprovadas no orçamento anual, entretanto, o Supremo Tribunal Federal decidiu que o orçamento público tem natureza autorizativa, ou seja, é apenas condição necessária para que se realizem as despesas, diferentemente de outros países, onde é impositiva e a execução das despesas aprovadas tem caráter obrigatório (GAMA JÚNIOR, 2009).

4.3. O aumento na Eficiência das contratações de TIC

Fazer um planejamento orçamentário adequado, avança-se em diversos e relevantes aspectos. O primeiro deles é que os objetivos estratégicos da instituição passam a ser bem definidos, pois dessa forma, determina-se a direção a ser seguida pela organização. Além disso, os objetivos e ações de TI são também estabelecidos e podem ser alinhados com esses objetivos estratégicos institucionais. As contratações de Soluções de TI passam a ter raízes no planejamento estratégico institucional, deixa-se, portanto, de fazer TI por TI, mas sim TI em benefício da organização. (CAVALCANTI, 2015, p.73). Esta seção se propõe a discutir os motivos de um planejamento ineficiente verificados no Quadro 2.

Sobre o PDTI, é necessário a maior divulgação dentro da casa, e que ele seja cumprido pela Administração sem muitas modificações. É necessário também que o PDTI contenha todo o planejamento de investimentos, de contratação de bens e serviços, bem como de quantitativo e capacitação de pessoal relacionado a TI (MPOG, 2014). Por isso, é importante que na elaboração do PDTI ocorra a participação das diversas áreas do Órgão e que ele não sofra com constantes cortes orçamentários.

A existência de um Comitê Estratégico de TI, formado por representantes destas diversas áreas, e com poder para decidir sobre os investimentos relacionados à Tecnologia da Informação, é fundamental para a melhor disseminação do Plano Diretor para todo Órgão.

Quanto ao planejamento realizado de forma superestimada, atualmente, não existe um índice específico para correção de preços das soluções de TIC, e por muitas vezes, as mesmas são planejadas com valores muito acima do preço real. O que se propõe, é que sempre que possível, se utilize preços de referências de outros órgãos federais que tenham contratado objetos idênticos ao que a Receita Federal se propôs a comprar e que se evite a utilização de valores oriundos de propostas comerciais de empresas privadas (BITTENCOURT, 2015, p.242-243).

Sobre o atraso na elaboração da especificação tecnológica, e conseqüentemente, no Termo de Referência, pela equipe de contratação, verifica-se que a implementação de incentivos seja um caminho a ser adotado para este processo de trabalho e que será ainda tratado neste trabalho.

Quanto ao brusco aumento da moeda americana que ocasiona o fracasso de algumas licitações, uma forma de evitar esse problema seria a aplicação da mesma teoria que é aplicada aos contratos administrativos: a teoria dos fatos supervenientes. A variação cambial é, sim, um fato inegavelmente superveniente que pode, por isso, ser enquadrado na Teoria da Imprevisão (Schultz,2015). A ocasião para a cotação dos preços é aquela da proposta verificada à licitação como preço de referência, ou preço mínimo, porém, caso ocorra um aumento brusco na cotação da divisa, a licitação fatalmente não conseguirá atingir o seu preço mínimo, e o que se faz, no modelo atual, é repetir todo o processo licitatório, o que demora em média 180 dias.

O caminho a ser proposto, portando, é seguir a Teoria da Imprevisão, e assim, corrigir o preço mínimo ou de referência antes da abertura dos lances do processo licitatório.

Sobre a velocidade da transição tecnológica, este é um fato inerente à Tecnologia da Informação e de difícil mitigação. É um risco que se aceita ao planejar o PDTI do órgão. Como exemplo, há poucos anos seria difícil imaginar que uma pequena frota de veículos dotados com tecnologia à laser, câmeras e outros tipos de sensores, sem motorista ao volante, saísse às ruas de Pittsburgh, no estado da Pensilvânia, Estados Unidos, e estaria à disposição aos clientes de um serviço inovador que está levando as companhias de táxi ao ostracismo (MARTINS, 2016).

Quanto à falta de servidores capacitados e dispostos a desenvolver o trabalho de especificação técnica são recomendadas ações para um repasse de conhecimento, atividade muito pouco utilizada pelo órgão, em relação aos servidores que atuam nas especificações técnicas das licitações de soluções tecnológicas.

Finalmente, incentivos como a implementação de um Programa de Teletrabalho seria uma solução real para aumentar a produtividade da Coordenação de Tecnologia, pois seria um processo alinhado às estratégias e valores da Instituição, além da inerente contribuição para o aprimoramento dos resultados da RFB.

Atualmente não existe uma equipe dedicada somente à elaboração de Artefatos previstos na IN04/2014, e o maior ganho da implementação desta modalidade de Teletrabalho seria a criação de uma equipe exclusiva de especialistas para a realização de atividades de especificação técnica, modalidade hoje já realizada por cinco servidores, porém para a atividade de desenvolvimento de sistemas no órgão (BRASIL, 2012c).

5. Considerações Finais

A pesquisa teve como objetivo geral identificar quais os fatores determinantes para a ineficiente execução orçamentária referente às aquisições de soluções de TIC da Receita Federal do Brasil. O objetivo foi atingido com o levantamento do referencial teórico pesquisado, que, posteriormente, foi analisado em conjunto com as tarefas realizadas diariamente pelos servidores que atuam como especificadores técnicos das licitações.

O interesse inicial no tema descrito se deu pela tentativa de contribuir com a forma que é realizado o planejamento das aquisições de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação da Receita Federal do Brasil. O possível diferencial desta pesquisa é que não são encontrados trabalhos especificamente que atrelam o índice de execução orçamentária ao planejamento de aquisições públicas de soluções de TIC.

Os conhecimentos adquiridos com a elaboração desta pesquisa são importantes, haja vista que os dados levantados serão úteis para o planejamento dos próximos ciclos orçamentários. O intuito é melhorar a maneira de elaborar o orçamento da Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação da Receita Federal do Brasil e, principalmente, planejar um Plano Diretor de Tecnologia da informação que contemple ações compatíveis com a necessidade reais do órgão.

Quanto à revisão bibliográfica, verificou-se que as contratações de Soluções de TI sempre deverão ser planejadas conforme o Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) do órgão, de forma a evitar surpresas (BRASIL, 2014). O PDTI é de suma importância, pois intenciona assegurar que o dinheiro público não seja desperdiçado mediante contratações diversas do que fora pensado inicialmente pela alta gestão de um órgão (BITTENCOURT, 2015, p.161). Além disso, todo o recurso orçamentário disponibilizado para uma Unidade Orçamentária, deve ser, quando possível, utilizado para alcançar as suas metas físicas (MTO,2016).

Além disso, um dos propósitos do trabalho foi a verificação da relação entre os valores empenhados e os créditos iniciais da principal ação orçamentária referente às compras para o datacenter da Receita Federal do Brasil localizado em Brasília. Esta relação nunca foi aferida pela Coordenação de Tecnologia da Informação e já está sendo discutida pela gestão do órgão, a maneira de incluí-la como indicador obrigatório na verificação da produtividade da área de TI trimestralmente.

Cavalcanti (2015) afirma que uma gestão de TI eficiente, com ações de execução das diretrizes emanadas da alta administração, envolve a participação de todos de forma ativa nos processos de planejamento e contratação, envolvendo o corpo gerencial qualificado para tanto.

Percebe-se que a alta gestão realmente se envolve na fase de definição das diretrizes estratégicas, como é o caso da construção do Plano Diretor de Tecnologia da Informação, porém, não existe um efetivo acompanhamento da execução dessas estratégias, que as vezes, se perdem com o tempo e com os constantes cortes orçamentários.

Uma medida importante que se toma a partir deste trabalho, e que já está em fase de implementação pelo autor na forma de uma Nota Técnica, é a atribuição da modalidade de Teletrabalho para as Especificações Técnicas das Contratações de Soluções de TIC, uma novidade que tem como projeção um ganho de produtividade mínima de 15% na relação Valor Empenhado/Dotação, tema que foi desenvolvido nesta pesquisa.

5.1. Limitações da Pesquisa

Quanto às limitações da pesquisa, deve-se ter presente que o estudo compreendeu de análises documentais, análise da legislação vigente para o atual orçamento e de percepções das atividades dos gestores públicos responsáveis pelo orçamento do órgão para soluções de TI, não avançando em questões orçamentárias de outras Coordenações que não a Tecnologia e, principalmente, não avançando na percepção na maneira que outros órgãos da Administração Pública planejam e executam o seu orçamento. É importante lembrar que o desenvolvimento dessa pesquisa apresenta características de um estudo de caso, cujas peculiaridades não favorecem generalizações (GIL, 2002).

Também não foi considerada na pesquisa, a dotação orçamentária referente ao custeio dos sistemas informatizados do órgão, como os prestadores de serviço Serpro e Dataprev.

5.2. Sugestão de Estudos Futuros

As sugestões para futuros trabalhos na área seria a realização de um estudo que compare a série dos próximos anos do índice criado (Valor Empenhado/ Dotação Inicial) com a série histórica que foi

descrita nessa pesquisa. O objetivo seria verificar a efetividade das ações apresentadas neste trabalho para o aumento na eficiência das contratações de TIC pela Receita Federal do Brasil.

Recomenda-se também a criação de um sistema de acompanhamento orçamentário, em que a Coordenação de Tecnologia possa dar publicidade a todos os seus interessados. Nesse contexto, aconselha-se que os gestores públicos que lidam com TI, utilizem os resultados destas aferições futuras, a fim de transformar os seus orçamentos em instrumentos efetivos de planejamento e controle, evitando assim, a inutilização de do dinheiro público.

Por fim, sugere-se um estudo que elenque os motivos de um planejamento orçamentário ineficiente, conforme o Quadro 2, apresentado na seção *A execução orçamentária 2013/2016*, para todos os órgãos da Administração Pública Federal. Esse novo estudo teria como objetivo diagnosticar e perceber o porquê das dificuldades de se comprar soluções de TIC para o setor público de forma mais generalizada.

6. Referências

- ALMEIDA, A. J.; NEROSKY, L.C. Diagnóstico do processo orçamentário federal e propostas de medidas de reforma - modelos orçamentários em outros países. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/biblioteca/estudos_e_pesquisas/Modelos_Orcamentarios_em_Otros_Paises.pdf>. 2006. Acesso em: ago. 2016.
- BELMONTE, Alexandre Agra. Problemas jurídicos do Teletrabalho. In: MANNRICH, Nelson (Org.). Revista Direito do Trabalho. Ano 33, n.127, jul-set/2007. São Paulo, SP: Revista dos Tribunais, 2007.
- BEUREN, Ilse Maria et al. Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade teoria e prática. São Paulo: Atlas, 2003.
- BEZERRA, João Eudes. Orçamento Aplicado ao Setor Público - Abordagem Simples e Objetiva. 2 ed. São Paulo: Atlas 2013.
- BITTENCOURT, Sidney. Licitação de Tecnologia da Informação: contratações de bens e serviços de informática e automação. 1ª ed. Leme: Jhmizuno 2015.
- BRASIL. Constituição Federal (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.
- _____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 institui normas para licitações se contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 1993. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis /L8666cons.htm>. Acesso em set. 2016.
- _____. Lei nº 13.255, de 14 de janeiro de 2016 estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2016. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 2016. Disponível em <<http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2016/lei/Lei13255-2016.pdf>>. Acesso em set. 2016.
- _____. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal do Brasil. Portaria RFB nº 947, de 20 de abril de 2012. Brasília, 2012a. Disponível em <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=37824>>. Acesso em 7 set. 2016.
- _____. Ministério da Fazenda. Portaria MF nº 203, de 14 de maio de 2012. Brasília, 2012b. Disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=37965>>. Acesso em 22 set. 2016.
- _____. Ministério da Fazenda. Portaria RFB nº 947, de 20 de abril de 2012. Brasília, 2012c. Regulamenta a experiência piloto de Teletrabalho no âmbito da Secretaria da Receita Federal do Brasil. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília 27 abr. 2012. Disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=37824>>. Acesso em set. 2016.
- _____. Ministério do Planejamento. Instrução Normativa nº 4, de 11 de setembro de 2014 dispõe sobre o processo de contratação de Soluções de Tecnologia da Informação do Poder Executivo Federal. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2 de set. de 2014, Seção 1, página 96.
- CAVALCANTI, Augusto Sherman. O novo modelo de contratação de soluções de TI pela Administração Pública. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum 2015.

CRUZ, Cláudio Silva; ANDRADE, Edméia Leonor Pereira; FIGUEIREDO, Rejane Maria da Costa. Processo de contratação de serviços de TI para organizações públicas. Brasília, DF: PBQP Software, 2011. Disponível em <http://www.mct.gov.br/upd_blob/0216/216919.pdf> Acesso em: 10 set. 2016

FURTADO, Lucas Rocha. Curso de Licitações e Contratos Administrativos. 6ª ed. Belo Horizonte: Fórum 2015.

GAMA JUNIOR, Fernando Lima. Fundamentos de Orçamento Público e Direito Financeiro. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (Org.). Métodos de pesquisa. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIL, A. C. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MARTINS, Leo. Uber lança serviço de carros sem motorista nos EUA. *Jornal O Globo*, Rio de Janeiro, 14. Set. 2016. Disponível em <<http://oglobo.globo.com/economia/carros/uber-lanca-servico-de-carros-sem-motorista-nos-eua-20107003>>. Acesso em: 13. out. 2016.

MATTAR, Fauze Najib. Pesquisa de marketing: volume 1: metodologia, planejamento. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MINAYO, Maria Cecília de Sousa. O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde: Rio de Janeiro: UCITEC, 1994. 269 p.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO - MPOG. Guia de boas práticas em contratação de soluções de tecnologia da informação. Brasília, 2014. 235 p.

MTO – Manual Técnico de Elaboração do Orçamento Federal. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/mto_2016_1aedicao-200515.pdf>. Acesso em set. 2016.

PEREIRA, Luiz C. Bresser. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial, *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, ano 47, v.120, n.1, p. 7-29, jan. / abr. 1996. Disponível em <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.admpublicaburocraticaagerencial.pdf>>. Acesso em set. 2016.

PINOCHET, Luís. Tecnologia da Informação. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014

REZENDE, F. A reforma orçamentária e a Eficiência Fiscal. CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. Rio de Janeiro, 2009.

Schultz, Roberto. Por que o governo reluta em reconhecer a variação cambial nos contratos de TIC?. *Convergência Digital*, São Paulo, 10 mar. 2015. Disponível em <<http://m.convergenciadigital.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?UserActiveTemplate=site&infoid=39112&sid=15>>. Acesso em: 13 out. 2016.

SIOP. Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento. Disponível em: <<https://www.siop.planejamento.gov.br/siop>>. Acesso em ago. 2016.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU. Guia de boas práticas em contratação de soluções de tecnologia da informação. Brasília, 2012. 527 p.