

# PAINEL DE CUSTEIO ADMINISTRATIVO: UM PROJETO DE TRANSPARÊNCIA, SIMPLICIDADE E EFICIÊNCIA

Elaborado por Franklin Brasil Santos



# Painel de Custeio Administrativo: um projeto de transparência, simplicidade e eficiência \*

Elaborado por Franklin Brasil Santos

(2018)

## Introdução

Este caso trata da criação e lançamento do Painel de Custeio Administrativo, ferramenta desenvolvida pela Coordenação Geral de Gestão da Informação da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, que possibilita análises comparativas das despesas de custeio administrativo entre os órgãos superiores e unidades orçamentárias.

O projeto atende ao princípio da transparência, contribuindo para o fortalecimento da governança pública, ao oferecer informações completas, precisas e claras sobre os gastos da máquina administrativa federal, ampliando e amadurecendo as possibilidades de controle do Estado pela sociedade civil.

O Painel de Custeio Administrativo é uma evolução do Boletim de Custeio, instrumento de transparência instituído em 2016. Um conjunto sintético, estático e agregado de dados, divulgado a cada três meses, acabou se tornando uma ferramenta poderosa, simples e eficiente de análises e comparativos do comportamento de gastos do custeio governamental.

O caso relata o histórico de decisões e cenário que levaram à proposição da iniciativa, os desafios e riscos enfrentados e a relevância do Painel de Custeio Administrativo como solução simples, intuitiva e abrangente de controle social e instrumento de aperfeiçoamento da gestão pública.



## O desafio olímpico de ser transparente

Governo Federal teve gasto de R\$ 2,4 bilhões com energia em 2017. Essa foi a manchete de uma matéria do Correio Braziliense (FERRARI, 2018), destacando que o Ministério da Educação era o principal consumidor, por causa das universidades federais. Embora expressiva, a despesa havia reduzido em 7% quando comparada com o ano anterior. O jornalista responsável pelo texto observou que os gastos podiam ser separados por unidades orçamentárias para avaliação comparativa de desempenho.

Esse é um exemplo concreto de uso do Painel de Custeio Administrativo como ferramenta de transparência e análise crítica das despesas administrativas do Governo Fed-

ral. Com essa ferramenta, não apenas se pode conhecer o total agregado de gastos, mas detalhar, filtrar e comparar onde e como o dinheiro público é gasto no custeio de sua estrutura de funcionamento.

Assim como o jornalista de Brasília, qualquer cidadão pode conhecer em profundidade, com poucos cliques, o desempenho absoluto e relativo dos diversos órgãos do Executivo Federal. Com linguagem e interface simples e amigável, o Painel de Custeio Administrativo permite comparar órgãos similares, agrupados por área de atuação (econômica, governo, infraestrutura, social) ou por sintaxe institucional (agência reguladora, universidade, hospital universitário e outros).

\* Para elaboração deste caso foram entrevistados: Orlando Santos, da Coordenação-Geral de Gestão da Informação; Wesley Lira e Daniel Rogério, do Departamento de Normas e Sistemas de Logística; e Gleisson Rubin, então Secretário de Gestão e atual Secretário-Executivo do Ministério do Planejamento.





É possível, por exemplo, saber que o Ministério da Justiça (MJ), em 2016, teve um gasto atípico com diárias<sup>1</sup>. Naquele ano, em média, cada ministério despendeu, com diárias, R\$ 22 milhões, equivalente a 1,7% do total de custeio. Mas a despesa no MJ foi de R\$ 353 milhões, representando proporção de 17,15% do total de custeio da pasta.

## O que poderia explicar esse comportamento tão diferente?

Essa resposta pode ficar mais fácil se lembrarmos que em 2016 o Brasil sediou os Jogos Olímpicos e Paralímpicos e, com isso, houve intensa movimentação de servidores para atuar no Rio de Janeiro, especialmente ligados à segurança. Houve, inclusive, aumento temporário do valor das diárias para aquele estado por causa da inflação na rede hoteleira no período.

O efeito dos jogos olímpicos nas despesas de diárias do MJ em 2016 pode ser reforçado quando observamos os gastos no ano seguinte. De R\$ 353 milhões para R\$ 11 milhões. Isso dá uma ideia de quanto custou aos cofres públicos a honra de ser anfitrião das Olimpíadas.

Buscar todos esses dados não leva mais que dois minutos. E os números vêm acompanhados de gráficos dinâmicos, que mudam a cada seleção de filtros, informando, de maneira rápida e intuitiva, a proporção e os valores dos gastos e seu comportamento mensal.

Com mais dois ou três cliques, troca-se a pesquisa de “Diárias” para “Material de Consumo” e pode-se descobrir que mais de metade das compras se concentra em dezembro. Possivelmente um efeito da política de contingenciamento orçamentário ao longo do ano.

Essa é uma pequena amostra da enorme variedade e quantidade de dados disponíveis no Painel de Custeio Administrativo e todas as suas possibilidades de uso.

A transparência, simplicidade e facilidade de consulta do Painel de Custeio Administrativo são o resultado evolutivo de uma iniciativa que nasceu em maio de 2016, com o Boletim de Despesas de Custeio Administrativo, um agregado estático de números, divulgado trimestralmente.

Neste estudo de caso, descobriremos como e por que ocorreu essa evolução.

## Contexto: economia em baixa, governança em alta

O ano de 2016 foi emblemático para o Brasil. A economia, a política e a Operação Lava Jato dominaram as páginas dos jornais. Dívida pública crescente, o país em recessão, o governo enfrentando pressão popular e um julgamento legislativo.

No campo econômico, o cenário de instabilidade provocou impactos na queda de arrecadação, aumento do déficit público, aumento de juros, queda da confiança dos investidores.

Enquanto isso, no campo administrativo, o caldo governamental recebeu novo ingrediente: a Instrução Normativa nº 01, de 10 de maio de 2016, assinada em conjunto pelo Ministério do Planejamento (MP) e pela Controladoria-Geral da União (CGU), determinando a adoção de uma série de medidas para a sistematização de práticas relacionadas à governança pública.

Para explicar o que essa norma tem a ver com a o Painel de Custeio Administrativo, é preciso, primeiro, entender o que é governança.

Segundo a Teoria da Agência, existe um conflito latente de interesses entre quem delega e quem executa. Numa empresa privada, o conflito ocorre entre seus proprietários e os gerentes. No setor público, entre o cidadão e os agentes políticos e burocratas que administram o governo. A governança é o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle voltados para fazer esses interesses convergirem.

A governança pública, portanto, compreende o sistema de direção, supervisão e estímulo para fazer com que as ações dos agentes políticos e técnicos reflitam a vontade do cidadão. Essa vontade é atendida por meio das políticas públicas, traduzidas em planos, projetos e ações.

E para executar suas políticas, em nome do cidadão, o governo consome recursos para manter sua estrutura. Isso se chama custeio administrativo, composto de um grande espectro de despesas, como limpeza, vigilância, energia elétrica, água, telefone, material de expediente.

Esses gastos, dentro da estrutura da administração pública, são chamados, tradicionalmente, de forma genérica, de “área meio” – responsável pela gestão logística de cada

<sup>1</sup> Indenização aos servidores em viagens a serviço.

unidade administrativa, nos seus mais diversos níveis, seja um ministério, uma universidade, uma agência reguladora, uma empresa pública.

O custeio é tudo que mantém a máquina pública funcionando, oferecendo o suporte necessário para a execução das ações da “área fim”, as entregas em benefício da sociedade.

Sintetizando, a governança no setor público serve para garantir que as organizações alcancem os resultados pretendidos, agindo sempre em prol do interesse da sociedade. Para perseguir esse objetivo, o setor público precisa manter sua máquina funcionando, por meio do custeio.

O custeio administrativo, portanto, para se converter em benefício da sociedade, precisa de uma boa governança.

Em um dos princípios da boa governança pública é a transparência, entendida como a necessidade de os dirigentes exporem toda informação relevante aos interessados e se colocarem à disposição para esclarecimentos, de forma que os interessados confiem nos processos de tomada de decisão, na gestão e nos agentes públicos.

É o que está escrito no art. 21, inciso V da IN conjunta nº 01/2016, que define a transparência como a possibilidade de acesso a informações completas, precisas e claras, relativas à organização pública, sendo um dos requisitos de controle do Estado pela sociedade civil.

Veja-se, então, que o primeiro semestre de 2016, marcado por desconfiança da população e dos investidores na capacidade de recuperação do governo brasileiro, exigia, com ainda mais rigor, ações enérgicas de transparência, a fim de reforçar a boa governança estatal.

Foi por isso que o Ministério do Planejamento, na mesma época que publicou, em conjunto com a CGU, a norma de governança e gestão de riscos, também criou o Boletim de Despesas de Custeio Administrativo, por meio da Portaria nº 156, de 6 de maio de 2016, com o objetivo de promover transparência e ampla divulgação sobre a composição das despesas administrativas necessárias ao funcionamento da administração pública federal.

Segundo o normativo, a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) seria responsável pela metodologia e pela elaboração e divulgação trimestral do Boletim, atualizando a série histórica das despesas, em formato aberto, até trinta dias após o encerramento de cada mês.

Os documentos, em formato eletrônico, seriam divulgados no portal do MP na Internet, agrupando as despesas em oito itens: serviços de apoio; material de consumo; comunicação e processamento de dados; locação e conservação de bens imóveis; energia elétrica e água; locação e conservação de bens móveis; diárias e passagens e outros serviços.

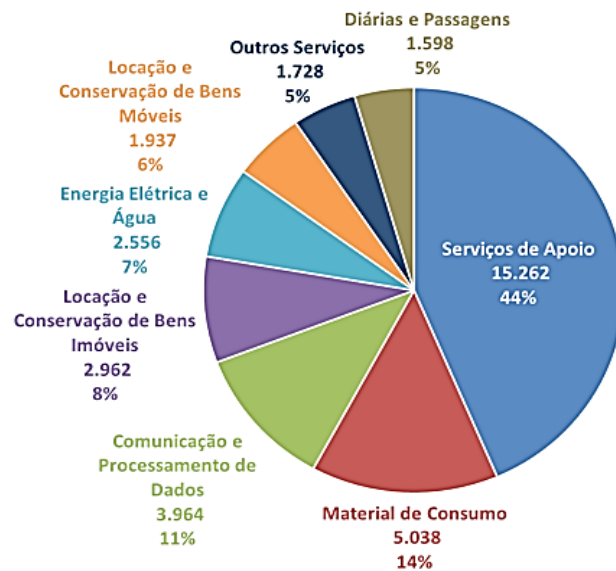
Essa era uma forma de o Ministério do Planejamento entregar à sociedade a transparência que a norma de governança e gestão de riscos (IN nº 01/2016) e, bem antes dela, a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) exigiam de todo gestor público, na intenção de fortalecer a relação de confiança do governo com seus cidadãos e partes interessadas.

Em especial, a medida visava apresentar os esforços do governo em busca do equilíbrio fiscal.

É o que se depreende, por exemplo, do primeiro Boletim, divulgado em maio de 2016.



Figura 1 – Custeio do Governo Federal (abr/2015 a abr/2016) – R\$ milhões



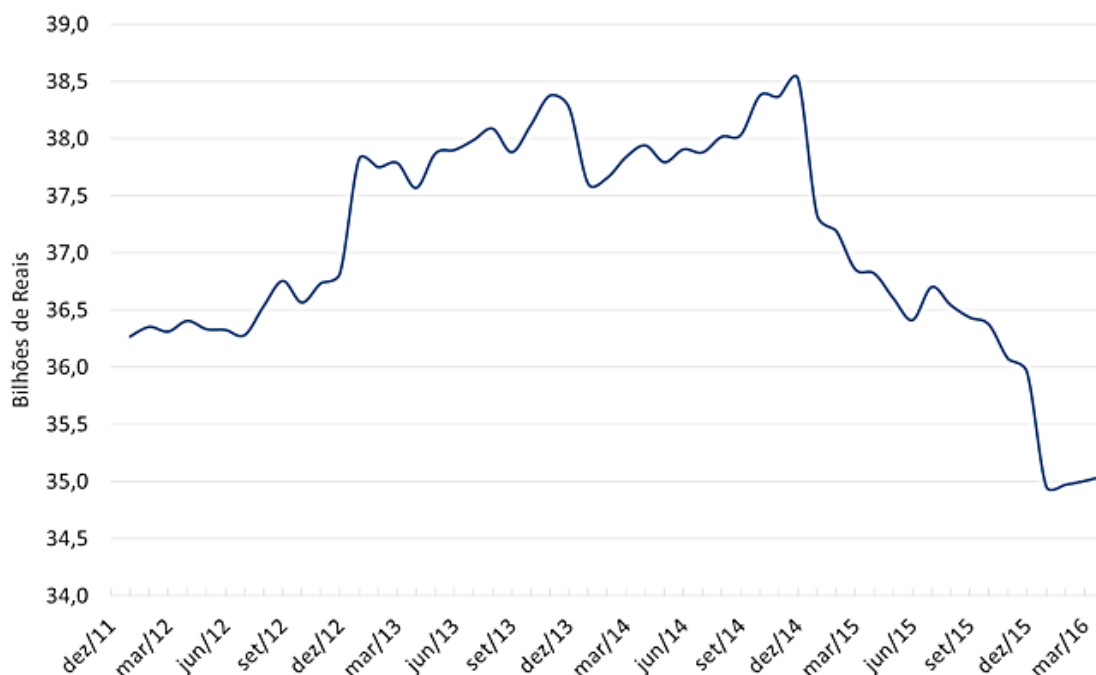
Fonte: Boletim de Custeio. 1º Trimestre de 2016. Valores liquidados.

Como a Figura 1 ilustra, o maior item de gasto do Governo Federal eram os serviços de apoio, consumindo R\$ 15,26 bilhões em 12 meses, equivalentes a 44% do total. Segundo a nota metodológica do Boletim (BRASIL, 2016c), esse conjunto era composto por dez elementos de despesa, entre eles os gastos com estagiários, serviços de apoio

administrativo, técnico e operacional, assinaturas de periódicos, condomínios, fornecimento de alimentação.

Além de divulgar os gastos realizados, o Ministério do Planejamento procurou demonstrar que eles estavam controlados e em declínio, como mostra a Figura 2:

Figura 2 – Evolução mensal do custeio federal (abr/2015 a abr/2016) – R\$ bilhões



Fonte: Boletim de Custeio. 1º Trimestre de 2016. Valores liquidados

Esse gráfico apresenta a perspectiva dos gastos em série histórica de valores reais, atualizados a preços de mar/16, com base no IPCA mensal, denotando tendência de queda.

Veja-se que o Ministério do Planejamento não estava apenas expondo informação relevante aos interessados, mas também apresentando, de antemão, esclarecimentos, de forma que os usuários da informação pudessem confiar nos processos de tomada de decisão, na gestão e nos agentes públicos envolvidos na política de custeio da máquina federal, cumprindo, portanto, com as premissas da transparência no setor público e contribuindo para a boa governança.

Essa prática continuou, mesmo com a mudança de Presidente da República e de Ministro do Planejamento, pouco depois de divulgado o primeiro Boletim de Custeio. Outro bom sinal de amadurecimento da governança no Governo Federal.

Como o cenário da economia continuava exigindo austeridade nos gastos, o Boletim de Custeio continuou sendo divulgado trimestralmente, divulgado em notícias e explicado pelo Ministro do Planejamento em audiências públicas.

Exemplo disso aconteceu em novembro de 2016, quando o MP publicou em sua página na Internet o recuo de 4,9% nas despesas de custeio, anunciando ter economizado R\$ 1,8 bilhão em 12 meses, descontada a inflação (BRASIL, 2016d).

Na mesma linha, outras notícias foram publicadas, acompanhando novos Boletins. Em julho de 2017, por exemplo, o governo comemorava queda real de 7,2% nas despesas de custeio do primeiro semestre, em comparação com o mesmo período do ano anterior (VALOR ECONÔMICO, 2017).

Segundo o então Secretário de Orçamento Federal, a economia era fruto do esforço na busca da otimização do gasto público, direcionando o espaço fiscal disponível para as

despesas finalísticas, sendo meta a contínua redução do custo da máquina pública (VALOR ECONÔMICO, 2017).

Na mesma comparação semestral, foram destacadas reduções de gastos com material de consumo (-17,3%) e de energia e água (-17,3%, igualmente).

De modo similar, no primeiro trimestre de 2017, o Governo Federal comemorou expressiva economia com a implantação – ainda em fase piloto na época – do TáxiGov, novo método de contratação para transporte de servidores e documentos. Os números foram anunciados pelo então Secretário de Gestão do Ministério do Planejamento, em entrevista para divulgar o Boletim de Custeio. As despesas com combustíveis e lubrificantes, por exemplo, caíram 45% no primeiro trimestre de 2017 em comparação com o mesmo período de 2016, influenciadas pela adoção do TáxiGov (BRANCO, 2017).

A cada três meses, portanto, o Ministério do Planejamento divulgava o Boletim de Custeio Administrativo, atualizando informações sobre as despesas de funcionamento do governo e concedendo entrevista, nas primeiras vezes com o Ministro e, depois, com os Secretários de Gestão e de Orçamento Federal, para explicar o comportamento dos principais números.

Veja-se que o cenário, desde a criação do Boletim de Custeio, era favorável à ampliação da transparência, tanto em função da crise fiscal quanto pela valorização da governança.

A instabilidade econômica impunha duros e sucessivos cortes orçamentários, exigindo atenção redobrada com a qualidade do gasto e com o aumento da confiança nas ações do governo.

A governança, por sua vez, se reafirmava por meio do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que disciplinou, de forma mais ampla, a política de governança da administração pública federal, redobrando a importância da transparência como princípio fundamental.



Na mesma época, o MP publicou seu planejamento estratégico para o período de 2017 a 2019. No objetivo “Modernizar a gestão pública, priorizando a inovação e melhoria dos processos”, o Ministério afirmava que seu grande desafio era modernizar e inovar a gestão pública, inclusive por meio das ferramentas de tecnologia da informação e comunicação (TIC), promovendo projetos e iniciativas que inovem, simplifiquem e aperfeiçoem a gestão pública. Uma das diretrizes era promover a eficiência e qualidade na prestação de serviços à sociedade, o acesso público e o fortalecimento da transparência aos dados e informações de interesse coletivo.

Como se vê, o ambiente político, normativo e estratégico era bastante favorável à ampliação da transparência, a ponto de tornar-se prioridade ministerial na pasta do Planejamento.

No campo técnico, também havia elementos positivos para o desenvolvimento da ferramenta, considerando que o MP já dispunha, desde fevereiro de 2016, de *software* de *Business Intelligence* (BI) e *Analytics*, plataformas para a análise e visualização dinâmica de dados multiplataforma e estava desenvolvendo outra iniciativa similar, o Painel de Preços, ferramenta de busca de preços praticados em compras públicas.

Nesse contexto, é importante frisar que a iniciativa do Boletim de Custeio, embora fosse muito relevante, poderia ser aperfeiçoada.

Até então, o que se divulgavam eram números agregados, a soma total de gastos de todos os órgãos federais, distribuídos em oito grupos de despesas: serviços de apoio, material de consumo, comunicação e processamento de dados, locação e conservação de bens imóveis, energia elétrica e água, locação e conservação de bens móveis, diárias e passagens e outros serviços.

Em contraposição, se fossem organizados em forma de painel, com ferramentas de inteligência de negócios, tal como estava sendo gestado o primo mais conhecido, o Painel de Preços, os números poderiam ser consultados diretamente pelos interessados, com o máximo de detalhamento do ponto de vista contábil, atualização frequente e possibilitando não apenas o conhecimento de valores em cada órgão ou entidade pública, mas a sua comparação e análise de comportamento e tendências. Em vez de estáticos, os números seriam dinâmicos.

Foi exatamente essa a demanda do então Secretário de Gestão do Ministério do Planejamento. Primeiro, para consumo interno, como forma de preparação para as entrevistas coletivas trimestrais de divulgação do Boletim de Custeio. O resultado foi tão bom que mereceu destaque em apresentações para o Secretário Executivo e até para o Ministro, o que acabou resultando na abertura integral para qualquer interessado.

E assim nasceu o Painel de Custeio Administrativo, no final de 2017.

## Processo de implementação: mais rápido, mais eficiente, mais simples

A partir do conhecimento e experiência adquiridos com o Boletim de Custeio e as iniciativas de painéis de dados desenvolvidos com o *software* Qlik Sense, a demanda de criação do Painel de Custeio Administrativo ficou a cargo da Coordenação Geral de Gestão da Informação (CGINF), ligada diretamente ao Secretário de Gestão do Ministério do Planejamento.

E a demanda pelo Painel partiu exatamente do Secretário de Gestão, que necessitava visualizar os dados de forma agregada e comparativa, para melhorar a apresentação das informações nas entrevistas coletivas em que divulgava o Boletim de Custeio.

A integração de dados foi facilitada pela proximidade institucional com a SOF, detentora dos dados de origem, provenientes do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), principal instrumento utilizado para registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Governo Federal.

Ao longo do terceiro trimestre de 2017, a CGINF foi produzindo e validando o Painel diretamente em reuniões com o Secretário demandante.

As premissas de pesquisa, desenho da ferramenta e usabilidade já estavam em avançado desenvolvimento no Painel de Preços, o que facilitou a rápida evolução do Painel de Custeio Administrativo nas mesmas bases, aproveitando a metodologia do Boletim.

A produção foi tão rápida que, em 16 de outubro de 2017, o Secretário Executivo do Ministério do Planejamento já estava apresentando a primeira versão do Painel de Custeio Administrativo aos demais secretários executivos e dirigentes da Esplanada, reunindo os no Salão Nobre do Ministério do Planejamento.

Nesse evento de lançamento, de caráter mais estratégico, solicitou-se que os órgãos convidados indicassem, para uma rodada de validação técnica, servidores com perfil analítico de dados, capazes de avaliar criticamente as informações de seu órgão e, a partir disso, propor ajustes na ferramenta, verificar possíveis inconsistências nos dados e sugerir melhorias na aplicação dos recursos de suas unidades. Cada ministério indicou duas a três pessoas para receber senhas de acesso.

Em novembro, os indicados participaram de treinamento na Enap e tiveram um mês para realizar testes e propor mudanças. Alguns resultados comparativos geraram desconforto inicial, pela possibilidade de interpretação equivocada ou uso inadvertido das comparações. Órgãos com proporções de gasto muito fora do padrão poderiam sofrer impactos de matérias jornalísticas negativas ou questionamentos de cidadãos.



Esse, porém, é o efeito imediato da transparência. A responsabilidade de explicar números e resultados. Faz parte de gerenciar a coisa pública. A obrigação de prestar contas. Uma diretriz que não pode ser ignorada ou desprestigiada e que vem sendo cada vez mais exigida pelos órgãos de controle e pelos normativos de governança.

Assim, manteve-se a estrutura do Painel de Custeio Administrativo, com todas as comparações e análises que possibilita. E em dezembro, após a validação e uso pelos ministérios, foi aberto na Internet.

Em 11 de dezembro de 2017, o então Ministro do Planejamento lançou oficialmente o Painel, em complemento à divulgação do Boletim de Custeio trimestral, enaltecendo a tendência de queda dos gastos administrativos e as iniciativas do governo para colocar o cidadão no centro das decisões governamentais por meio de ferramentas como o Painel de Custeio Administrativo.

O Ministro aproveitou para anunciar a meta de redução do material de expediente, que inclui papel, cartuchos de impressão e material de informática. A pretensão era reestruturar a maneira de comprar, de modo que haja uma redução expressiva do estoque, o que, atualmente, vem sendo tratado pela Central de Compras por meio da contratação de “almoxarifado virtual”, ainda em desenvolvimento (SIMAO; PUPO, 2017).

Foram apresentados os fundamentos de uso do Painel e a facilidade com que o usuário pode visualizar, em poucos minutos, o comportamento de despesas de custeio administrativo por ano, mês, órgão, natureza da despesa, área de atuação da instituição, entre outros filtros.

Enfatizou-se o ineditismo da ferramenta ao realizar a comparação de gastos entre órgãos.

A informação agregada e estática, divulgada a cada três meses por meio do Boletim de Despesas de Custeio, resumindo a soma dos gastos em oito categorias, passou a ser dinâmica, oferecendo, além de 23 itens de despesas, o detalhamento desdobrado em 95 subitens, representando enorme avanço de metodologia e opções de consulta.

A utilização da ferramenta, com suas amplas possibilidades de filtros e análises gráficas, pode trazer vários benefícios, tanto para o cidadão, com o objetivo de ampliar o controle social, como para o gestor público, por meio de diagnóstico e *benchmarking*. O potencial de resultados inclui o aumento da capacidade de atuação dos gestores públicos, a otimização das despesas dos órgãos, a melhoria da qualidade do gasto, a promoção da melhoria contínua da gestão, o aperfeiçoamento da interlocução entre órgãos.

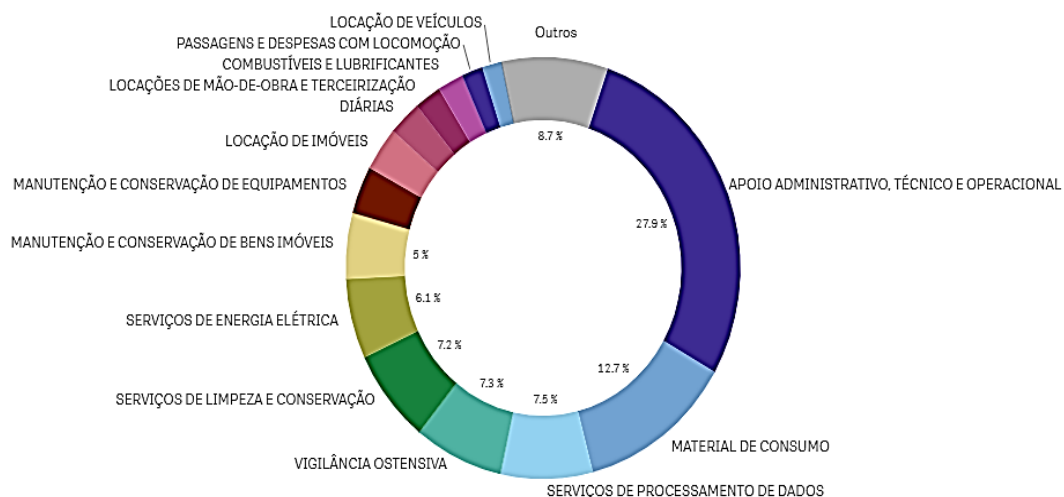
Atualizados mensalmente, os dados disponibilizados no Painel podem ser selecionados por meio de diversos filtros e visualizados em gráficos e tabelas, a fim de possibilitar a análise das despesas de custeio administrativo em diferentes perspectivas, por exemplo: período, órgão, unidade orçamentária, item de despesa, subelemento de despesa.

A iniciativa é complementada com um manual do usuário, contendo orientações detalhadas sobre a utilização do Painel. Por adotar interface similar aos outros painéis do Ministério do Planejamento, tal como o Painel de Preços, que é mais conhecido, o uso se torna facilitado.

O acesso ao Painel pode ser realizado em computadores ou em qualquer dispositivo móvel, como *smartphones* e *tablets*. Na tela inicial, o usuário tem um panorama geral da distribuição do montante da despesa administrativa em diferentes perspectivas.



Figura 3 – Gastos por item de despesa. 2017. Em percentual.



**R\$33.899.706.534**

Fonte: Painel de Custeio Administrativo. Acesso em 16/07/2018.

Para aprofundar a pesquisa, existem diversos filtros e seleções para possibilitar análises mais específicas e comparativas. Podem-se recortar os dados de forma simplificada por períodos, órgãos e tipos de gastos. Tabelas e gráficos se ajustam automaticamente aos filtros aplicados.

Para pesquisar de forma efetiva no painel, são necessários apenas quatro passos:

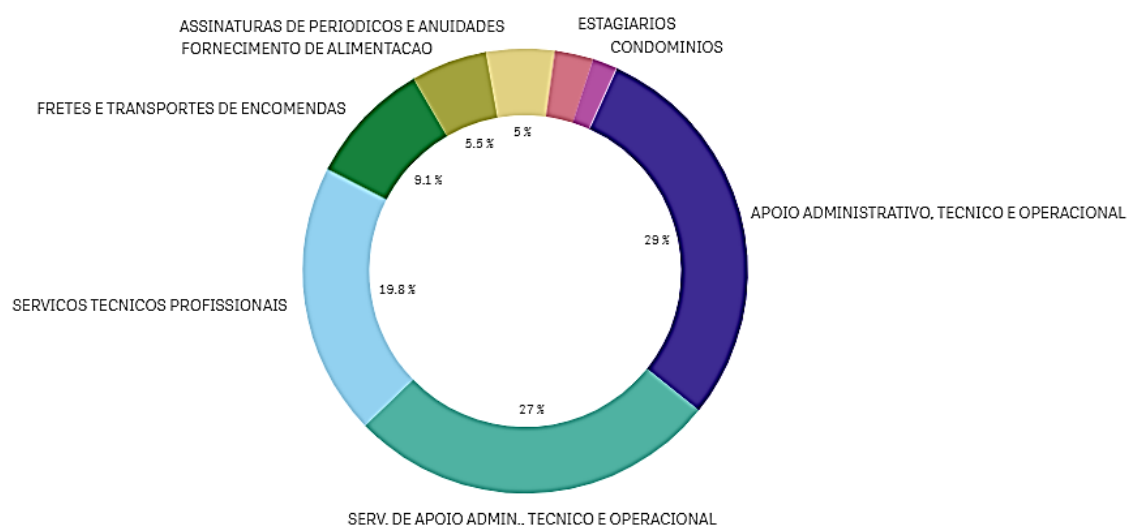
### 1) Visão geral da despesa administrativa

O usuário pode observar a distribuição do montante da despesa administrativa por item de despesa, subelemento de despesa e área de atuação do órgão superior.

A Figura 4 mostra o detalhamento por subelemento a partir do filtro do ano “2017” e item de despesa “Apoio Administrativo”.



Figura 4 – Gastos por subelemento do item Apoio Administrativo. 2017.  
Em percentual.



**R\$9.466.414.938**

Fonte: Painel de Custeio Administrativo. Acesso em 16/07/2018.

## 2) Análise comparativa das despesas entre órgãos superiores

A comparação pode ser feita entre os órgãos superiores em termos absolutos, ou seja, o valor gasto em reais, ou em proporção, isto é, o percentual do custeio total.

Continuando a filtrar por “Apoio Administrativo” em “2017”, pode-se verificar que o Ministério das Relações Exteriores tem o maior gasto proporcional nesse item.

Figura 5 – Gastos de Apoio Administrativo por órgão. 2017. Proporção do total.



Fonte: Painel de Custeio Administrativo. Acesso em 16/07/2018.

### 3) Análise comparativa das despesas entre unidades orçamentárias

A utilização de unidades orçamentárias – agências reguladoras e institutos federais, por exemplo – ligadas aos órgãos superiores também pode ser usada para executar as comparações desejadas.

Continuando o exemplo de “Apoio Administrativo” em “2017”, a comparação de gastos por unidades orçamentárias revela situações, no mínimo, preocupantes. Enquanto, na média, as unidades gastam 27,5% de seus recursos de custeio com serviços de apoio administrativo, o Hospital Universitário Prof. Polydoro Ernani registra a totalidade de seus gastos nesse tipo de serviço. Pode ser uma falha de classificação ou outra peculiaridade de registro contábil da unidade orçamentária, mas, de qualquer forma, uma distorção como essa inspira a necessidade de análises mais detalhadas.

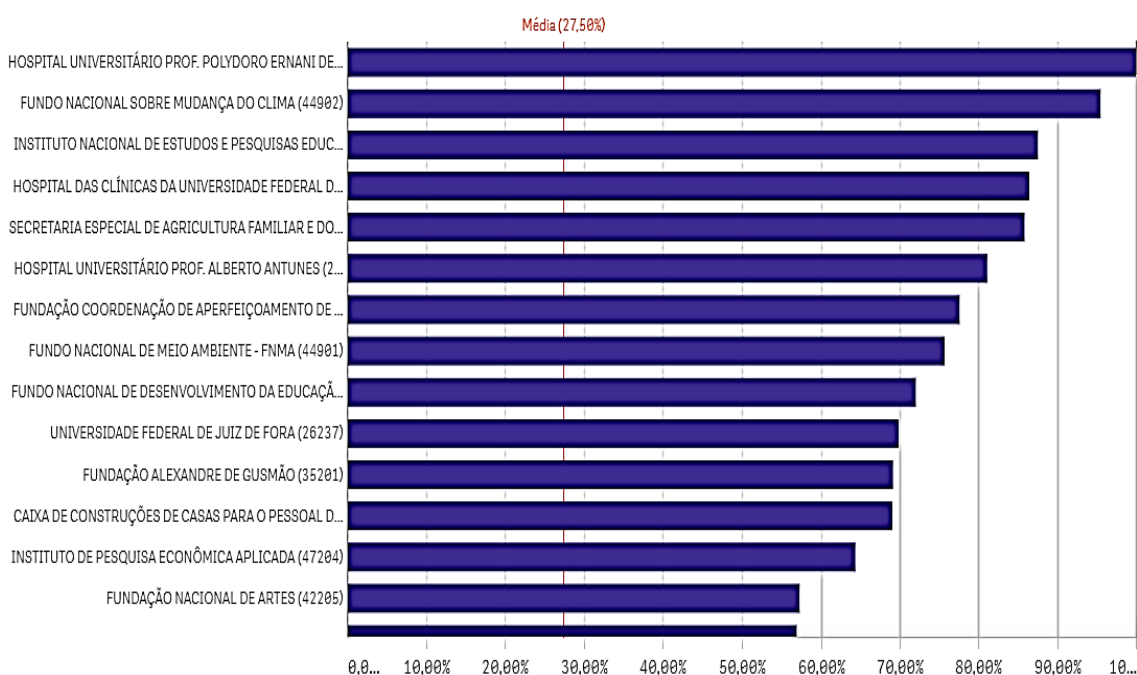
Outras unidades também aparecem com gastos expressivos, muito acima da média.

A possibilidade de comparação com base na proporção de gastos de cada órgão ou unidade é o principal instrumento de análise do Painel de Custeio Administrativo. A partir do padrão de comportamento, a média de todo o conjunto, pode-se identificar facilmente os casos que se distanciam do padrão, o que se costuma chamar de *outlier*.

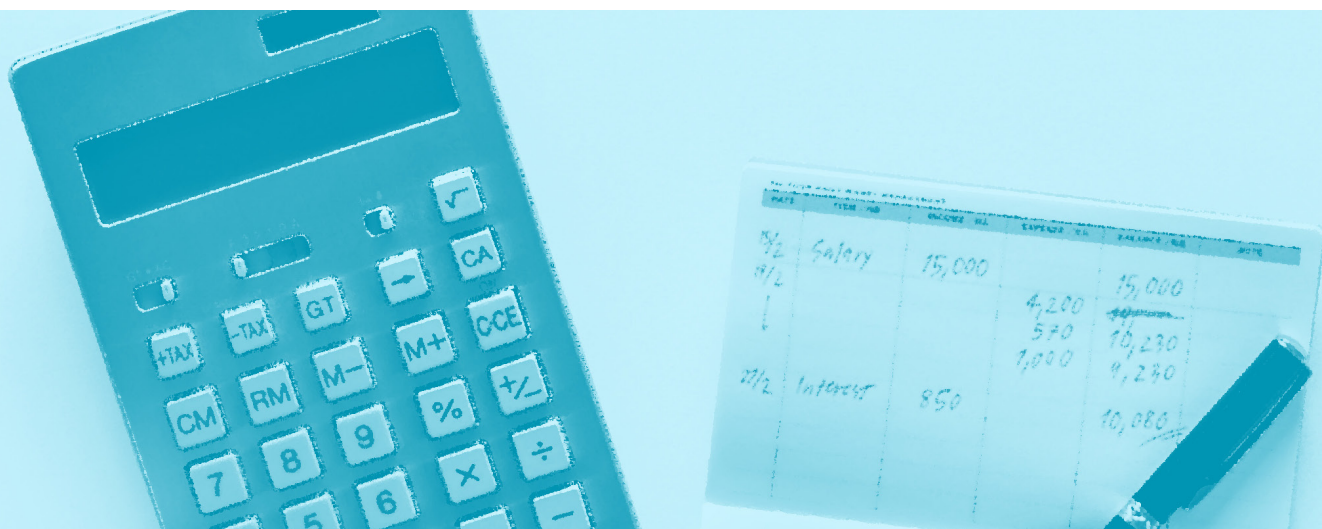
Esses casos extremos revelam situações que merecem atenção. Seja do gestor, do qual se espera a atuação diligente para entender as causas dos números distorcidos de sua unidade, seja do cidadão, que pode identificar os pontos mais críticos e questionar as autoridades responsáveis, exercendo o saudável e desejável controle social.

Qualquer desses cenários se torna possível em função da simplicidade e eficiência da pesquisa e visualização de dados que o Painel de Custeio Administrativo oferece.

Figura 6 – Gastos de Apoio Administrativo por unidade orçamentária. 2017. Proporção do total.



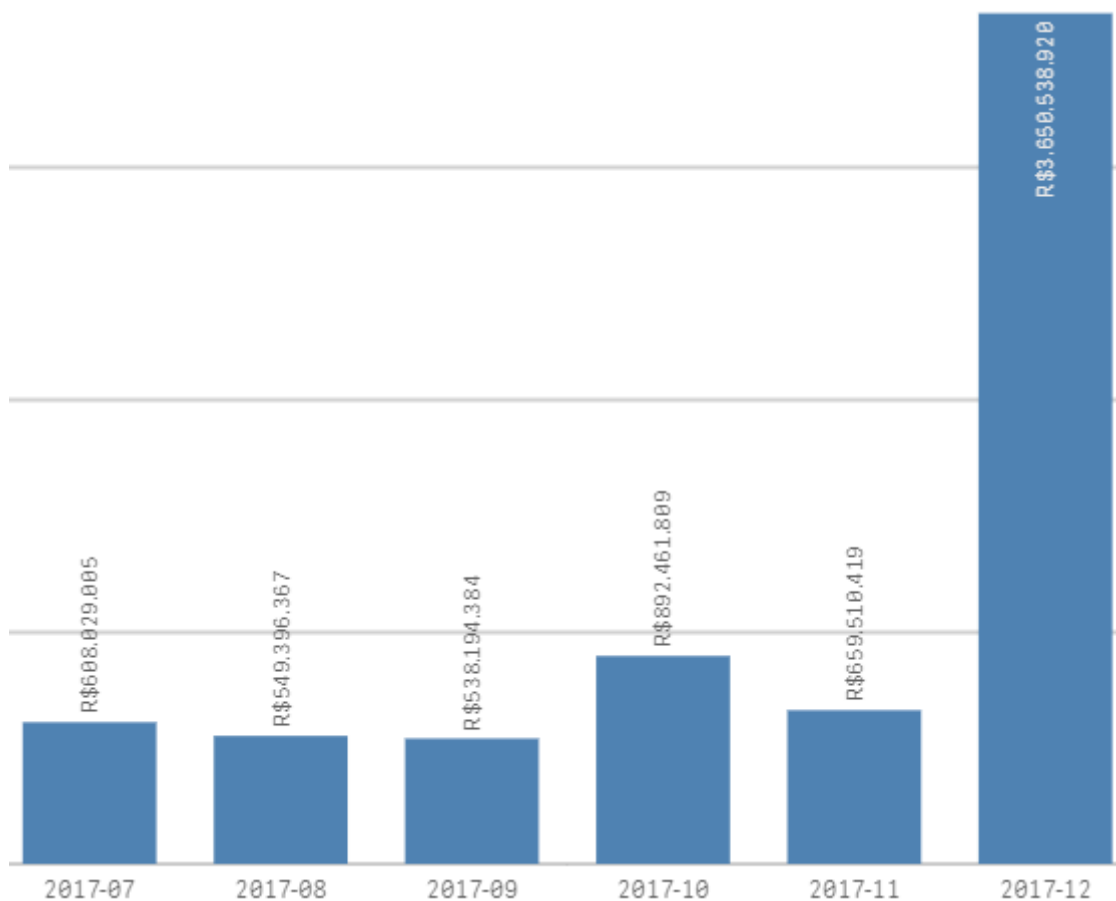
Fonte: Painel de Custeio Administrativo. Acesso em 16/07/2018.



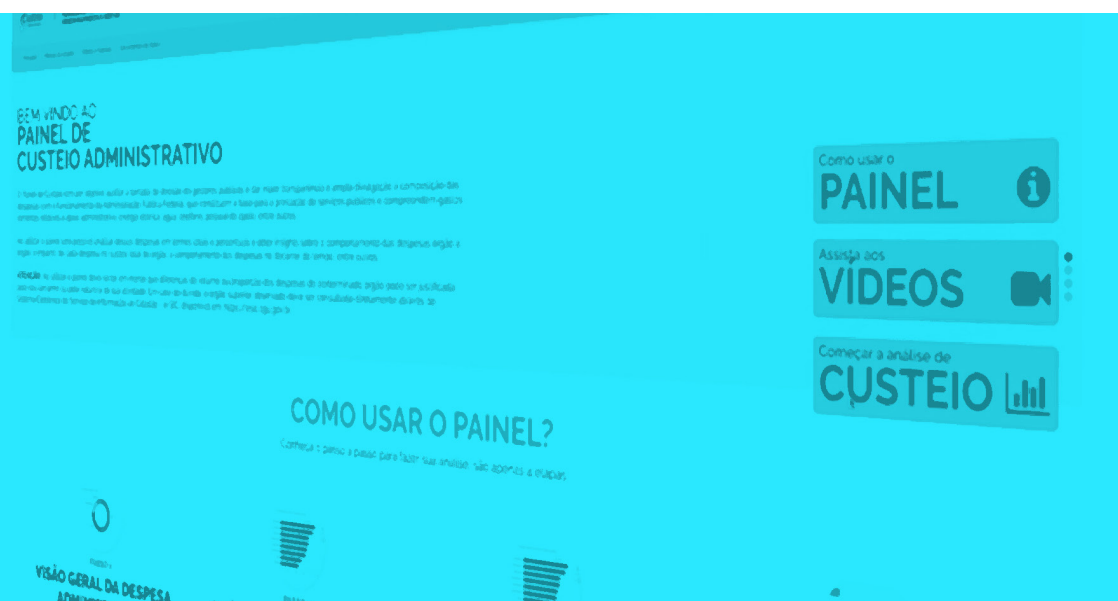
#### 4) Análise do comportamento das despesas no decorrer do tempo

Além dos comparativos entre órgãos e unidades, o usuário ainda pode identificar tendências de aumento e diminuição a partir do comportamento mensal dos gastos.

Figura 7 – Gastos mensais de Apoio Administrativo. Julho a dezembro de 2017.



Fonte: Painel de Custeio Administrativo. Acesso em 16/07/2018.



Esse gráfico permite analisar a tendência de registro da despesa ao longo do ano, possibilitando o entendimento sobre a dinâmica de apropriação dos gastos no tempo, em especial no final do exercício. No exemplo da Figura 7, tal como ocorre com outros itens de custeio, o Apoio Administrativo registra significativa concentração no último mês do ano.

Fica claro que o Painel de Custeio Administrativo oferece um panorama de pesquisa extremamente mais abrangente, dinâmico e detalhado em relação ao seu antecessor, o Boletim trimestral. O que era um apanhado sintético de

oito itens, limitado ao somatório de gastos, tornou-se uma poderosa ferramenta de seleção, comparação e análise de comportamento do dispêndio administrativo, permitindo identificar padrões e distorções que merecem atenção.

Embora já existam dados sobre despesas no Portal da Transparência, gerenciado pela CGU, a forma de apresentação, filtro e identificação de padrões no Painel de Custeio Administrativo tornam os dois modelos muito diferentes, afastando a possibilidade de sobreposição ou duplicidade de esforços na busca por tornar a gestão pública acessível à população.

## Resultados e lições aprendidas: o que é bom é pra ser divulgado

O jornalista Hamilton Ferrari, do Correio Braziliense, publicou uma série de reportagens sobre os gastos do governo e várias tiveram como fonte o Painel mantido pelo Ministério do Planejamento.

Foi assim com uma análise sobre cópia de documentos. O jornalista identificou que o Governo Federal, em plena era digital, teve crescimento de 14% em 2017 nos gastos com reprografia (FERRARI, 2018a). Apesar disso, no geral dos dispêndios com custeio, o Governo Federal reduziu em 14% seus gastos. Sobre o esforço para reduzir as cópias, o MP respondeu ao repórter que havia implantado o Processo Eletrônico Nacional – Sistema Eletrônico de Informações (PEN/SEI), adotado, naquele momento, por 357 órgãos, outra iniciativa que merece ser conhecida.

Em outra reportagem, Ferrari (2018b) novamente se vale do Painel de Custeio Administrativo para encontrar um aumento nos gastos com limpeza e conservação das instituições e órgãos públicos federais em 2017, impactando, ao todo, R\$ 2,45 bilhões. Uma vez mais o Ministério do Planejamento apresentou explicações, ao afirmar que vinha buscando maior eficiência na contratação de limpeza, tendo ampliado as produtividades-padrão<sup>2</sup> do serviço por meio da IN nº 05/2017.

Esses dois casos ilustram os resultados obtidos com o uso do Painel de Custeio Administrativo. A transparência a serviço do jornalismo, a serviço do cidadão.

Aos poucos, o Painel vai se tornando conhecido e aumentando sua taxa de uso. Até abril de 2018, cerca de 2.000 usuários haviam acessado o painel, número que saltou, três meses depois, para mais de 6.000, resultando, até julho de 2018, em mais de 20 mil visualizações de página. À medida que houver maior divulgação e percepção da sociedade a respeito das funcionalidades do Painel, a tendência é que seu índice de visualização e uso seja ampliado.

Ferramentas de transparência de dados são fundamentais para melhorar a eficiência em diversas áreas e na logística de custeio não é diferente. Por isso é relevante destacar o esforço do Governo Federal em disponibilizar painéis gerenciais na Internet, como o Painel de Compras, Painel de Preços e Painel de Custeio Administrativo. Esses mecanismos facilitam muito a visualização de grandes massas de dados em termos de padrões de comportamento, médias e tendências. Isso ajuda enormemente na tomada de decisões estratégicas e fortalece sobremaneira o exercício efetivo do controle social.

Essas ferramentas permitem encontrar indicadores e padrões e, por meio de análise, a avaliação, a comparação, o estudo de histórico e comportamento dos gastos públicos. Isso tanto pode ajudar o cidadão a fiscalizar o agente político ou burocrata como pode auxiliar fortemente nas análises dos órgãos que formulam as políticas de logística, assim como na fiscalização e auditoria.

Com o uso adequado do Painel de Custeio Administrativo – o que não leva muito tempo para aprender –, pode-se conhecer, por exemplo, os padrões de comportamento de serviços, órgãos e unidades orçamentárias e, com isso, atuar sobre eventuais distorções.

É possível monitorar indicadores, subsidiar novas políticas, informar a sociedade sobre o destino do dinheiro com que ela já contribuiu. Atender a demandas da Lei de Acesso à Informação é um dos principais usos potenciais do Painel de Custeio Administrativo, ao possibilitar respostas rápidas sobre volume de despesas realizadas, principais elementos de gasto e evolução histórica dos componentes de custeio em cada órgão, questionamentos que podem ser formulados pela sociedade no exercício do controle social.

Nos últimos dois anos, o Ministério do Planejamento vem promovendo importantes avanços na garantia de transparência. Em 2017, foi lançado o Painel de Preços, uma plataforma que permite comparar os valores praticados pelo Governo Federal nas suas compras de bens e serviços. Na mesma linha da transparência, o órgão também lançou outros quatro painéis: o Painel Estatístico de Pes-

<sup>2</sup> O Governo Federal adota a produtividade como determinante dos custos de limpeza, expressa como a **área física em metros quadrados a ser limpa por um funcionário durante uma jornada de oito horas por dia**. Quando se amplia a produtividade, reduz-se o custo dos contratos, porque reduz a quantidade de empregados necessários.

soal, com dados sobre despesas de pessoal, servidores, remunerações, ingressos, cargos e funções e aposentadorias; o Painel Transferências Abertas, que fornece informações sobre convênios, contratos de repasse e termos de parcerias; o Painel do Orçamento Federal, permitindo consulta livre aos dados orçamentários; e o Painel de Obras, que apresenta ao cidadão um catálogo com mais de 98 mil obras, com indicação de valores e etapas de execução.

E além desses, o MP deu um salto gigantesco de qualidade ao evoluir um boletim trimestral sintético para um Painel dinâmico, comparativo, simples, fácil de usar e muito efetivo.

Esse foi um passo seguro, largo e confiante em direção à boa governança, prezando pelo princípio da transparência, de forma que o cidadão tenha, de fato, não apenas acesso gratuito e irrestrito aos dados, mas também possa realizar análises críticas de maneira simples e rápida.

## Referências bibliográficas

BRANCO, Mariana. Governo economizou 54% com TáxiGov, diz Planejamento. *Agência Brasil*. Brasília, 26 abr. 2017

BRASIL. Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI). *Regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas*. 18 nov. 2011.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Controladoria-Geral da União. Instrução Normativa Conjunta nº 01/2016. *Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal*. 10 mai. 2016

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Portaria nº 156/2016. *Institui o Boletim de Despesas de Custeio Administrativo*. 6 mai. 2016a.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Boletim de Despesas de Custeio Administrativo do 1º Trimestre de 2016*. 10 mai. 2016b.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Nota Metodológica do Boletim de Despesas de Custeio Administrativo*. 2016c. Disponível em: [www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Despesas de custeio do governo federal caem 4,9% em outubro*. Notícias. 2016d. Disponível em: [www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)

BRASIL. Secretaria de Gestão. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Referencial de Governança e Gestão do Sistema de Serviços Gerais – SISG*. Brasília: MP, 2017

FERRARI, Hamilton. Governo Federal teve gasto de R\$ 2,4 bilhões com energia em 2017. *Correio Braziliense* (digital). Brasília, 07 mai. 2018. Disponível em: [www.correiobraziliense.com.br](http://www.correiobraziliense.com.br)

FERRARI, Hamilton. Cópia de documentos consome R\$ 172 milhões do Governo Federal. *Correio Braziliense* (digital). Brasília, 23 abr. 2018a. Disponível em: [www.correiobraziliense.com.br](http://www.correiobraziliense.com.br)

FERRARI, Hamilton. Limpeza e conservação das instituições do governo federal consomem R\$ 2,5 bilhões. *Correio Braziliense* (digital). Brasília, 14 mai. 2018b. Disponível em: [www.correiobraziliense.com.br](http://www.correiobraziliense.com.br)

SIMAO, Edna; PUPO, Fábio. Para Dyogo, “situação está em extremo risco”. *VALOR ECONÔMICO*. Versão digital. Brasília, 12 dez. 2017. Disponível em <[www.valor.com.br](http://www.valor.com.br)>

VALOR ECONÔMICO. *Despesas de custeio do governo têm queda real de 7,2% no 1º semestre*. 31 jul. 2017. Disponível em <[www.valor.com.br](http://www.valor.com.br)>