CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

RELATÓRIO

REVISÃO DA META FÍSICA

GRUPO DE TRABALHO

Relatório do trabalho de revisão da meta física da execução orçamentária do Conselho Nacional do Ministério Público elaborado pelo grupo instituído pela Portaria CNMP-PRESI nº 30, de 13 de março de 2015.

08/04/2015

Grupo de Trabalho

Coordenação:

Wilson Rocha de Almeida Neto – Secretário-Geral Adjunto do CNMP.

Composição:

I - Membros Auxiliares:

a) Fábio Massahiro Kosaka; e

b) Tamar Oliveira Luz Dias.

II - Servidores:

a) Cleiton Amaury da Cruz Dias;

b) Igor Vidal Araújo;

c) Jaqueline Barbosa Pinto Silva;

d) Jucilene Ventura Martins;

e) Paulo Célio Soares da Silva Júnior;

f) Renato Ohse Pereira; e

g) Rogério Carneiro Paes.

Assessoramento Técnico:

Ana Maria Torres;

Sávio Neves Nascimento; e

Weskley Rodrigues dos Santos.

I. APRESENTAÇÃO

Em 11 de fevereiro de 2015, o Comitê de Governança Corporativa e da Estratégia (CGCE), considerando o fato de ter sido prorrogada até 31.12.2017, pelo Plenário, a vigência do atual Plano Estratégico do Conselho Nacional do Ministério Público (PE-CNMP), sinalizou a necessidade de criação de grupo de trabalho para revisar as metas e os indicadores estratégicos ali definidos.

Na mesma reunião, o CGCE, ante a iminência da elaboração do novo Plano Plurianual (PPA) 2016-2019, e vislumbrando uma oportunidade de aperfeiçoamento dos parâmetros de transparência orçamentária do Conselho, entendeu que, no objeto do referido grupo, também deveria ser incluída a revisão da meta física da ação orçamentária (específica) da Instituição.

Acolhida a proposta, o Presidente do Conselho editou a Portaria CNMP-PRESI nº 30, de 13.3.2015, instituindo o Grupo de Trabalho (GT) no âmbito daquele Comitê.

Ocorre que, em face do liame existente entre a meta física e o produto de uma ação orçamentária, o GT, ao proceder à revisão daquela e propor sua modificação, por imperativo lógico, também teve que revisar o produto atualmente definido e propor sua alteração.

Do mesmo modo, ante o estreito alinhamento que a meta física e o produto devem guardar com sua respectiva ação orçamentária e esta com seu respectivo programa, o GT terminou por incluir, de igual sorte, no objeto de seu trabalho, proposta de aperfeiçoamento das atuais designações do programa orçamentário e da respectiva ação (específica).

O presente documento sintetiza as atividades desenvolvidas pelo GT e apresenta, ao final, proposta de modificação do programa orçamentário do CNMP, bem como da ação orçamentária (específica) e dos seus respectivos produto e meta física.

II. CONTEXTUALIZAÇÃO

A. Plano Plurianual

A fim de contextualizar o objeto do presente trabalho e subsidiar a apreciação da proposta contida neste Relatório, cumpre tecer preliminarmente algumas considerações a respeito do conceito, da finalidade, do conteúdo e da gestão do PPA, bem como da sua relação com as leis que estabelecem as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual.

Nesse sentido, vale transcrever os seguintes excertos contidos na página oficial do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão[1]:

> *O PPA é um instrumento previsto no art. 165 da Constituição Federal destinado a organizar e viabilizar a ação pública, com vistas a cumprir os fundamentos e os objetivos da República. Por meio dele, é declarado o conjunto das políticas públicas do governo para um período de 4 anos e os caminhos trilhados para viabilizar as metas previstas.*
> *(...)*
> *O PPA: 1) permite à sociedade confirmar que o governo está cumprindo os compromissos firmados na eleição; 2) serve para o governo declarar e organizar sua atuação, a fim de entregar o produto certo, no local certo, na hora certa.*
> *(...)*
> *A gestão do PPA ocorre, principalmente, com base no monitoramento dos Programas, Objetivos, Metas e Iniciativas, dedicando especial atenção aos meios mais eficazes para possibilitar a execução necessária ao desenvolvimento do País.*
> *(...)*
> *O PPA, juntamente com a LDO e a LOA são leis instituídas pela Constituição Federal - art. 165. A LDO, que deve ser compatível com o PPA, estabelece, entre outros, o conjunto de metas e prioridades da Administração Pública Federal e orienta a elaboração da LOA para o ano seguinte. A LOA contempla os orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimentos das estatais. O seu vínculo com o PPA se dá por meio dos Programas e das Iniciativas do Plano que estão associadas às Ações constantes da LOA. Deve haver, portanto, uma compatibilidade entre o PPA, a LDO e a LOA.*
> *(...)*
> *A integração entre o PPA e a LOA se dá por meio dos Programas e das Iniciativas. Os programas são atributos tanto do Plano quanto do Orçamento (mesmo código e título). Já as iniciativas, quando financiadas total ou parcialmente por recursos orçamentários, possuirão ações orçamentárias a elas vinculadas.*
> *A cada Iniciativa poderá ser associada uma ou mais Ações do Orçamento. Cada Ação Orçamentária, porém, poderá ser associada a apenas uma Iniciativa do Plano.*

Do próprio cotejo dos dispositivos constitucionais[2] e legais[3] que tratam do PPA, verifica-se que ele é o instrumento orientador e viabilizador dos objetivos da República, verdadeiro elo entre o planejamento de longo prazo e os orçamentos anuais.

---

[1] Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/editoria.asp?p=editoria&index=62&ler=s676>. Acesso em 7 de abril de 2015.

[2] Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais. § 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. (Constituição Federal).

[3] Art. 3º O PPA 2012-2015 é instrumento de planejamento governamental que define diretrizes, objetivos e metas com o propósito de viabilizar a implementação e a gestão das políticas públicas, orientar a definição de prioridades e auxiliar na promoção do

Tal instrumento – que veicula programas[4][5] – define as diretrizes ("orientações gerais ou princípios que nortearão a captação e o gasto público com vistas a alcançar os objetivos"[6]), os objetivos ("discriminação dos resultados que se quer alcançar com a execução de ações governamentais"[7]) e as metas ("parcelas de resultado que se pretende alcançar no período de vigência do PPA"[8]) que orientarão e viabilizarão, num cenário prospectivo, a gestão das políticas públicas e as respectivas despesas.

Com a publicação da Lei nº 12.593/2012 (PPA 2012-2015), as ações orçamentárias, que antes também constavam do bojo dos PPAs, passaram a ser discriminadas exclusivamente nas leis orçamentárias anuais.

A despeito de tal circunstância, e embora tenha constado do PPA 2012-2015, no que se refere ao CNMP, apenas o programa e os valores referentes às despesas de capital e correntes relativos ao respectivo quadriênio, foi necessário encaminhar ao Poder Executivo, quando da elaboração da lei, a discriminação das ações orçamentárias do Conselho e dos seus respectivos produtos[9] e metas físicas[10].

B. Histórico

Criado pela Emenda Constitucional nº 45/2004, o CNMP passou a ser uma unidade orçamentária no exercício de 2006.

No entanto, nos primeiros seis anos, o Conselho não contou com programa orçamentário próprio, disso resultando a inclusão de suas ações, produtos e metas físicas no programa correspondente do MPU.

---

desenvolvimento sustentável. (...) Art. 8º Os Programas constantes do PPA 2012-2015 estarão expressos nas leis orçamentárias anuais e nas leis de crédito adicional. § 1º As ações orçamentárias serão discriminadas exclusivamente nas leis orçamentárias anuais. § 2º Nos Programas Temáticos, cada ação orçamentária estará vinculada a uma única Iniciativa, exceto as ações padronizadas. § 3º As vinculações entre ações orçamentárias e Iniciativas constarão nas leis orçamentárias anuais. (Lei nº 12.593/2012).

[4] Conforme o Manual Técnico Orçamentário de 2015, programas são instrumentos de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, podendo ser programas temáticos ou programas de gestão, manutenção e serviços ao Estado.

[5] No caso do CNMP, o programa tem sido o de gestão, manutenção e serviços ao Estado.

[6] PASCOAL, Valdecir Fernandes. Direito Financeiro e Controle Externo, 6º Edição, Elsevier, 2008, p. 36.

[7] PASCOAL, Valdecir Fernandes. Direito Financeiro e Controle Externo, 6º Edição, Elsevier, 2008, p. 36.

[8] ALBUQUERQUE, Claudiano Manoel de. MEDEIROS, Márcio. SILVA, Paulo Henrique Feijó da. Gestão de Finanças Públicas, 2º Edição, Brasília, 2008, p.159.

[9] "**Produto**: bem ou serviço que resulta da ação, destinado ao público-alvo ou o investimento para a produção deste bem ou serviço. Para cada ação deve haver um único produto". ALBUQUERQUE, Claudiano Manoel de. MEDEIROS, Márcio. SILVA, Paulo Henrique Feijó da. Gestão de Finanças Públicas, 2º Edição, Brasília, 2008, p. 439.

[10] "**Meta Física:** quantidade de produto a ser ofertado, por ação, num determinado período. A meta física é instituída para cada ano". Claudiano Manoel de. MEDEIROS, Márcio. SILVA, Paulo Henrique Feijó da. Gestão de Finanças Públicas, 2º Edição, Brasília, 2008, p. 442.

Assim, no PPA 2004-2007, dentro do Programa **"0581 – Defesa da Ordem Jurídica"** do MPU, constou como ação (do tipo inaugural) **"2A41 - Manutenção do Conselho Nacional do Ministério Público"** e, como produto, **"Unidade Mantida"**.

No PPA 2008-2011, por sua vez, mantido o programa **0581**, figuraram a ação (específica do tipo atividade[11]) **"8010 - Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário - Conselho Nacional do Ministério Público"** e o produto **"Parecer Elaborado"**. Em 2010, quando o CNMP tornou-se órgão orçamentário,a referida ação passou a ser denominada **"Controle da Atuação Administrativa e Financeira do Ministério Público"**.

A partir do PPA 2012-2015, o CNMP passou a contar com o seu próprio programa orçamentário, intitulado **"2100 - Controle da Atuação e Fortalecimento Institucional do Ministério Público"**. Conforme já destacado, embora no bojo de tal PPA não mais constasse a discriminação de qualquer ação orçamentária, o CNMP, quando da sua elaboração, seguindo orientação do Poder Executivo, definiu sua ação e seus respectivos produtos e metas físicas. Assim, a ação **8010** foi aperfeiçoada, resultando na denominação **"Controle da Atuação Administrativa e Financeira do Ministério Público e do Cumprimento dos Deveres Funcionais de seus Membros"**. Após trabalho conjunto realizado entre a Secretaria de Planejamento Orçamentário - SPO, a Secretaria Processual – SPR, a Secretaria de Gestão Estratégica - SGE, a Secretaria de Tecnologia da Informatização – STI – e a Chefia de Gabinete da Corregedoria Nacional, estabeleceu-se **"Decisão Proferida"** como novo produto, mensurado em unidades e correspondente ao somatório de decisões monocráticas e colegiadas.

III. PESQUISA E ANÁLISE

Com o intuito de subsidiar os trabalhos, o GT – após a capacitação de alguns integrantes sobre o tema indicadores, a definição da metodologia de trabalho e a realização de um prévio diagnóstico a respeito da questão – iniciou amplo estudo dos parâmetros orçamentários do Conselho sob uma perspectiva ampla, lançando mão, inclusive, de um processo de busca de melhores práticas, conhecido no universo corporativo como *benchmarking*.

Após contextualizar e analisar a situação atual do CNMP e conhecer os programas, as ações, os produtos e as metas físicas do orçamento de outras

[11] Atividade é um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, resultando em um produto necessário à manutenção da ação de governo. O produto obtido é quantificado na LOA por intermédio da meta física, que é o quantum do produto que é ofertado para o público-alvo da ação.

instituições[12], o GT concluiu que, apesar dos avanços verificados, os parâmetros orçamentários do Conselho ainda estão a reclamar aperfeiçoamento.

No que tange ao programa orçamentário, verificou-se que, embora não houvesse incorreção no nome atual, o seu caráter descritivo calharia melhor na denominação de uma ação orçamentária do que propriamente de um programa. Por tal razão, a substituição das palavras "controle" e "fortalecimento", na designação do programa, por "aprimoramento" – a qual contempla, de modo sintético e menos descritivo, as noções daquelas – afigurou-se ao GT mais adequada.

Quanto à designação da atual ação orçamentária (**"Controle da Atuação Administrativa e Financeira do Ministério Público e do Cumprimento dos Deveres Funcionais de seus Membros"**), o GT constatou que não há qualquer referência à missão constitucional do CNMP de zelar pela autonomia do Ministério Público e a todos os consectários de tal missão. Toda a ingente tarefa de integrar e desenvolver o Ministério Público da qual o Conselho atualmente se desincumbe não é revelada claramente na menção exclusiva à atividade de controle.

Também verificou-se que, do mesmo modo que acontece com a ação orçamentária, os respectivos produto e meta física, embora mais apurados do que os anteriores, não representam adequadamente todo o espectro de atuação do Conselho e tudo o que a Instituição efetivamente entrega à sociedade.

Atualmente, diversos bens e serviços entregues pelo Conselho, não são ali diretamente contemplados, a exemplo dos congressos, seminários, oficinas de trabalho, atendimentos ao público e inúmeras atividades desenvolvidas pelas Comissões do CNMP e pela Ouvidoria Nacional que não resultam em decisões do Plenário propriamente ditas.

De igual sorte, algumas ações não afetas diretamente à área finalística do CNMP, mas que guardam absoluta relevância para a qualidade do serviço prestado pela Instituição, não são atualmente contempladas no produto e na meta física da ação orçamentária (específica), a exemplo do mapeamento e informatização dos processos .

Na mesma linha, restou constatado que, a despeito de a Instituição ter lançado mão de um amplo e participativo processo para a definição da sua estratégia (visão, missão, valores, macrodesafios, objetivos estratégicos, indicadores e metas) e de vir consolidando, ao longo dos últimos anos, o seu Plano Estratégico como a principal carta de orientação de sua gestão, governança e atuação finalística, os parâmetros orçamentários vigentes, no entanto, com ele não guardam nenhuma conexão direta.

[12] Câmara dos Deputados, Tribunal de Contas da União, Supremo Tribunal Federal, Conselho Nacional de Justiça, Ministério Público Federal e Justiça Militar da União.

Por tais razões, ante a iminência da elaboração do PPA 2016-2019, o GT concluiu pela necessidade de redesenho da estrutura programática do orçamento do CNMP, formulando a proposta que segue abaixo.

IV. PROPOSTA

A. Programa, Ação e Produto

No que tange ao programa orçamentário, à ação orçamentária (específica) e ao respectivo produto do CNMP, o GT propõe as seguintes definições para o quadriênio 2016-2019:

B. Mensuração do Produto e Meta Física

O GT também propõe que a nova meta física alinhada ao produto **"Cumprimento da Estratégia"** seja definida com base no **"Índice de Cumprimento da Estratégia - ICE"**, construído a partir da aplicação de pontos, variando de 0 a 10, sobre o desempenho dos indicadores estratégicos do CNMP.

Assim, para cada objetivo estratégico, calcula-se a média ponderada das pontuações obtidas pelo desempenho do conjunto de indicadores a ele vinculados e,

após tal cálculo, obtém-se o índice final a partir da multiplicação por cem da razão entre o somatório das pontuações dos objetivos estratégicos efetivamente atingidos e o somatório da pontuação máxima possível.

Para a obtenção do índice final, há a possibilidade de, quando da elaboração do planejamento estratégico ou de sua revisão, serem atribuídos pesos diferenciados para determinados objetivos ou indicadores estratégicos. Na ausência de tal definição, a fórmula é construída a partir da atribuição de peso constante igual a 1 (um) a todos os objetivos (p_i) e indicadores estratégicos (p_{ji}).

Ainda conforme a proposta, na hipótese de a Instituição não definir um indicador específico para um determinado objetivo estratégico, ao invés de retirá-lo da fórmula, a ele é atribuída a nota 0 (zero).

Eis a fórmula:

$$ICE = \left(\frac{\sum_{i=1}^{m}(Obj_i \times p_i)}{10 \times \sum_{i=1}^{m}(p_i)}\right) \times 100$$

Sendo que:

$$Obj_i = \left(\frac{\sum_{j}^{n}\left(Ind_{ji} \times p_{ji}\right)}{\sum_{j}^{n} p_{ji}}\right)$$

Obj_i: Pontuação média obtida pelo desempenho do conjunto de indicadores de cada objetivo estratégico;

p_i: Peso atribuído a cada objetivo estratégico.

Ind_{ji}: Pontuação obtida por um indicador de cada objetivo estratégico;

p_{ji}: Peso atribuído a cada indicador;

n: Número de indicadores vinculados a cada um dos objetivos estratégicos;

m: Total de objetivos estratégicos definidos no planejamento estratégico. Para o plano estratégico vigente, m é igual a 22.

A fim de avaliar a aplicação da nova metodologia, simulou-se o resultado do índice em questão, considerando o cenário atual do Plano Estratégico do CNMP, com base nos desempenhos de seus indicadores atualmente ativos, o que resultou no seguinte quadro:

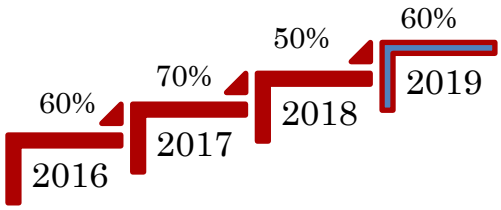
Objetivos Estratégicos	Quantidade de Indicadores	Pontuação Média
Adequar o quadro de pessoas às necessidades	3	0
Aperfeiçoar sistemas de admissão e capacitação	0	0

Aprimorar as atividades	1	8,3
Aprimorar intercâmbio de informações com Ministérios Públicos	2	7,9
Assegurar recursos orçamentários	1	7
Autonomia funcional, administrativa, orçamentária e financeira	1	6
Consolidar a representatividade do Conselho junto ao MP e à sociedade	0	0
Controle Administrativo, financeiro e disciplinar	3	6,5
Desenvolver competências técnicas e gerenciais	2	5,8
Desenvolver processos de planejamento e gestão	0	0
Estabelecer práticas de gestão e de condutas uniformes	0	0
Estreitar parcerias e cooperação com os poderes e órgãos do Estado	1	4,4
Facilitar o acesso da sociedade às informações do Ministério Público	4	10
Fortalecer a comunicação e harmonia interinstitucionais	1	1,9
Induzir e integrar políticas institucionais	0	0
Intensificar a atividade de inspeção	1	10
Mobilizar o Conselho para a gestão de resultados	1	7,5
Modernizar a infraestrutura física e tecnológica	3	9,5
Promover a informatização de processos	2	5,4
Transparência e credibilidade	5	7,3
Unidade Nacional	0	0
Zelar pela efetividade do controle disciplinar	1	6,1
Total	**32**	**103,6**

Ao aplicarmos a fórmula proposta, tem-se o seguinte resultado:

$$ICE = \left(\frac{103{,}6}{22\times 10}\right)\times 100 = \left(\frac{103{,}6}{220}\right)\times 100 = 47{,}09\%$$

Com base nisso, sugere-se que a meta física seja definida com evolução de 2016 a 2017 e, após o novo Plano Estratégico, de 2018 a 2019, da seguinte forma:



V. CONCLUSÃO

Com o acolhimento final da proposta que ora se submete à apreciação preliminar do CGCE e a consequente reformulação dos parâmetros orçamentários do Conselho, a Instituição beneficia-se triplamente, visto que, a um só tempo, num

contexto inovador, preordena os seus gastos à efetiva realização da sua estratégia, possibilita o controle da gestão ao longo do processo de sua concretização e amplia o espectro de transparência e prestação de contas da sua atuação à sociedade.