



MANUAL **QUALIGASTO**

Plano de Promoção da Qualidade do Gasto



Secretaria da
Controladoria
Geral do Estado



GOVERNO DO ESTADO

PERNAMBUCO

MAIS TRABALHO, MAIS FUTURO.

EXPEDIENTE

Governador

Paulo Câmara

Vice-Governadora

Luciana Santos

Secretaria da Controladoria-Geral e
Ouvidoria-Geral do Estado

Érika Lacet

Secretário-Executivo da
Controladoria-Geral do Estado

Caio Mulletinho

Diretora de Monitoramento, Avaliação
e Controle - DMAC

Elisângela Lôbo

Coordenador de Promoção da
Qualidade do Gasto - CQG

Tiago Fonseca

Chefe da Unidade de
Desenvolvimento de Projetos de
Promoção da Qualidade do Gasto

Vera Barros

Chefe da Unidade Promoção da
Qualidade do Gasto

Karlos Aragão

Gestores Governamentais
do Controle Interno

Kirlla Coimbra

Vanessa Duarte

Lucas Milet

Carlos Cameló

Johnson Rodrigues

SUMÁRIO

1. Aspectos Gerais do Plano	1
1.1. Objetivo e Justificativa do Projeto	1
1.1.1. Justificativa	1
1.1.2. Objetivos do Projeto	2
1.1.2.1. Objetivo Geral	2
1.1.2.2. Objetivos Específicos	2
1.2. Escopo do Projeto	3
1.3. Fontes de Informação	3
1.4. Exclusões do Projeto	3
1.5. Requisitos	3
1.6. Entregas do Projeto	4
1.7. Benefícios Do Projeto	4
1.8. Premissas	4
1.9. Restrições	4
1.10. Riscos	4
1.11. Envolvidos e suas atribuições	5
2. Fases do Qualigasto	6
2.1. Primeira Fase - Proposta	6
2.1.1. Iniciação	6
2.1.2. Planejamento	6
2.1.3. Proposta de trabalho	7
2.1.4. Piloto	7
2.2. Segunda Fase - Execução	8
2.3. Terceira Fase - Avaliação	9
2.3.1. Avaliação	9
2.3.2 Encerramento	9
3. Instrumentos de Controle do Qualigasto	9
3.1. Pontos de Controle	9
3.1.1. Aprofundamento em relação aos pontos de controle.	10
3.2. Índice de Controle Gerencial - ICG	11
3.3. Aferição de Resultados	13
3.3.1. Critério utilizado para apresentar os resultados	14
4. Estrutura Analítica do Projeto - EAP	16
5. Patrocinador, Gerente do Projeto e Demais Envolvidos	17
Anexos	18
Anexo I - Modelo do Termo de Abertura	18
Anexo II - Modelo de monitoramento das visitas	19
Anexo III - Modelo de ICG da unidade	19
Anexo IV - Exemplo de monitoramento por meio do painel físico	20
Anexo V - Exemplo de monitoramento por meio do painel financeiro	20
Anexo VI - Exemplo de monitoramento por meio do painel físico acumulado	21
Anexo VII - Exemplo de monitoramento por meio do painel financeiro acumulado	21
Anexo VIII - Exemplo de monitoramento por meio do painel físico, em representação gráfica	21
Anexo IX - Exemplo de monitoramento por meio do painel financeiro, em representação gráfica	22

1. Aspectos Gerais do Plano

1.1. Objetivo e Justificativa do Projeto

1.1.1. Justificativa

A Secretaria da Controladoria-Geral do Estado (SCGE) foi criada por meio da Lei nº 13.205, de 19 de janeiro de 2007, com o objetivo de assistir o Governador do Estado quanto à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à prevenção e ao combate à corrupção, e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública estadual; e apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

A utilização dos recursos públicos de maneira racionalizada e eficiente é imprescindível. Assim, a SCGE objetiva conscientizar e fomentar essas temáticas, de forma a auxiliar o gestor em suas responsabilidades na administração pública.

De acordo com Oliveira (2005, p. 427), controlar é comparar o resultado das ações com padrões previamente estabelecidos, a fim de realizar correções, se necessário. Nesse ínterim, o controle interno pode ser preventivo, concomitante ou a posteriori. Quanto ao primeiro, é um excelente instrumento de auxílio à gestão, vide:

Um Controle Interno eficaz, além de constituir-se em poderoso instrumento gerencial, dá transparéncia a toda e qualquer atividade. A postura preventiva (ação preventiva) visa ao assessoramento do gestor. Busca-se a integração do ciclo planejamento, orçamento, finanças e controle, com a finalidade de dar suporte à administração por meio da busca do melhor controle do gasto, usando mecanismos de eficiência, eficácia, efetividade e economicidade (MEIRELLES 1988, p. 565).

Dessa forma, diante da crescente limitação dos recursos públicos, é fundamental a busca pela qualidade contínua dos gastos públicos. Nesse contexto, a SCGE desenvolveu o Plano da Promoção da Qualidade do Gasto (Qualigasto), no âmbito da Diretoria de Monitoramento, Avaliação e Controle (DMAC) e da Coordenadoria da Promoção da Qualidade dos Gastos (CQG), que tem como objetivo promover o compartilhamento e a implantação de boas práticas de controle que ensejam a melhor utilização dos recursos públicos. Essas ações são realizadas através de um ambiente de cooperação e parceria entre unidades e SCGE.

Historicamente, o Plano de Promoção da Qualidade do Gasto surgiu como uma evolução das ações de racionalização dos gastos desenvolvidas pela SCGE no Estado de Pernambuco, com vistas a otimizar as despesas públicas, de modo a trazer benefícios de eficiência para o Estado.

Essas ações de racionalização foram estruturadas como projeto em 2013, com o lançamento do projeto de Racionalização de Outras Despesas Correntes (3-ODC), que visava a redução de gastos para garantir os investimentos previstos naquele ano para Pernambuco. Esse projeto foi realizado pela Secretaria da Controladoria-Geral do Estado em parceria com a Secretaria de Administração (SAD) e Secretaria de Planejamento (SEPLAG).

Nesse contexto, em 2015, o Governo de Pernambuco, diante das projeções econômicas e financeiras restritivas, instituiu o Programa de Gasto Inteligente (PGI) com o objetivo de convergir ações de controle da qualidade dos gastos públicos até 2018, mediante o acompanhamento da despesa e a orientação dos agentes públicos para equilíbrio das contas e manutenção dos serviços e das políticas públicas. Este programa desenvolveu quatro Planos como pilares: o Plano de Controle de Folha (PCF), o Plano de Promoção da Qualidade dos Gastos (Qualigasto), o Plano de Governança das Estatais (PGOV Estatais) e o Plano de Contingenciamento de Gasto (PCG)¹, substituído posteriormente pelo Plano de Monitoramento do Gasto (PMG)². O PGI, além de apresentar um escopo maior de atuação do que o 3-ODC, também foi fundamental para fomentar a política de gestão eficiente da despesa no Estado.

Dessa forma, a criação e desenvolvimento do Plano de Promoção da Qualidade do Gasto (Qualigasto) justifica-se a partir da verificação da necessidade de fortalecimento da cultura de melhoria da qualidade do gasto no Estado, especialmente em cenários fiscais desfavoráveis, como o enfrentado, por meio do diagnóstico dos controles nas Unidades Gestoras, das proposições de melhorias contínuas e das trocas de informações quanto às boas práticas de gestão eficiente da despesa pública.

1.1.2. Objetivos do Projeto

1.1.2.1. Objetivo Geral

- Promover o compartilhamento e a implantação de boas práticas de controle que ensejem a melhor utilização dos recursos públicos.

1.1.2.2. Objetivos Específicos

- Definir temas relevantes a serem trabalhados, a partir dos critérios de relevância e materialidade;
- Identificar riscos durante a execução do serviço, baseados em critérios de probabilidade e impacto;
- Estudar boas práticas de controle relacionadas ao tema;
- Avaliar os controles existentes e propor melhorias, em parceria com os gestores públicos, que resultem na melhoria da qualidade do gasto;
- Acompanhar a implantação das boas práticas sugeridas;
- Aferir os resultados físicos e financeiros atingidos.

¹Decreto nº 41.466, de 2 de fevereiro de 2015.

²Decreto nº 42.601, de 26 de janeiro de 2016.

1.2. Escopo do Projeto

- Grupo “Outras Despesas Correntes”;
- Administração direta e indireta do Poder Executivo Estadual;
- Todas as fontes de recursos;
- Temas de Gastos Transversais com controle ineficiente.

1.3. Fontes de Informação

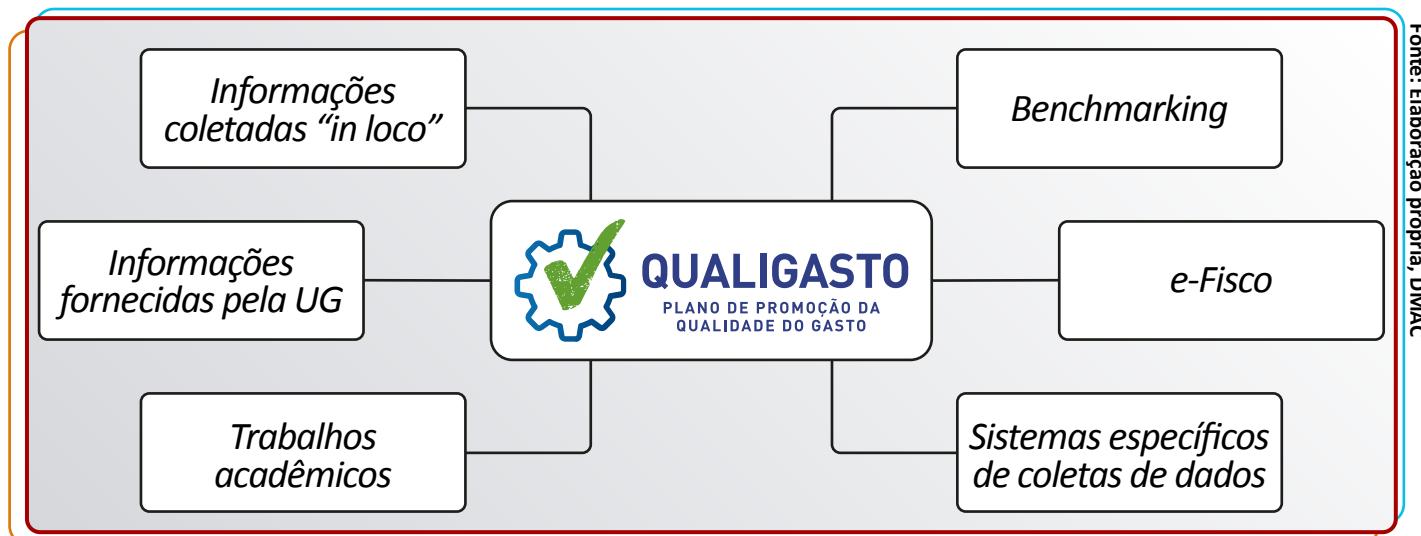


Figura 01 - Exemplos não exaustivos de fontes de informações para subsidiar o Qualigasto

1.4. Exclusões do Projeto

- Convênios com plano de trabalho aprovados;
- Avaliar eventuais ilegalidades existentes no processo de contratação e prestação de serviços, cabendo ao projeto tão somente identificar oportunidades de melhoria da qualidade do gasto por meio do aprimoramento dos controles existentes;
- Avaliar os preços de aquisição dos materiais ou serviços contratados;
- Avaliar qualidade dos materiais ou serviços contratados;
- Intermediar conflitos entre fornecedor e gestão.

1.5. Requisitos

- Permitir acompanhamento integrado, simples e sistemático da despesa;
- Criar um indicador de controle gerencial da despesa (Índice de Controle Gerencial - ICG);
- Utilizar painéis (dashboard) como ferramenta para o monitoramento da despesa;
- Possibilitar uma avaliação equilibrada dos controles e resultados;
- Montar equipe capacitada;
- Criar clima de competitividade entre as Unidades ou áreas envolvidas;
- Gerenciamento Matricial da Despesa;
- Utilizar metodologia PDCA.

1.6. Entregas do Projeto

- Iniciação;
- Planejamento do projeto;
- Desenvolvimento de instrumentos de controle;
- Relatório com a proposta de trabalho;
- Implantação de piloto;
- Implantação do projeto nas outras unidades;
- Relatório final do projeto;
- Manual/Cartilha.

1.7. Benefícios Do Projeto

- Melhoria do controle com foco na eficiência do gasto público;
- Compartilhamento de boas práticas de controle da despesa;
- Criação de manuais, cartilhas e painéis para auxiliar o gestor na implantação e monitoramento dos controles;
- Promoção da cultura de verificação periódica dos controles implantados nas UGs.

1.8. Premissas

- Patrocínio da alta administração da SCGE e das UG's;
- Indicação de responsáveis nas unidades pela implantação e monitoramento do projeto;
- Envolvimento dos responsáveis pela implantação e monitoramento do projeto e das equipes nas unidades.

1.9. Restrições

- Nível de qualificação técnica inadequado das equipes nas unidades;
- Equipe reduzida da SCGE e UG;
- Limitação orçamentária/financeira.

1.10. Riscos

- Falta de patrocínio da alta administração;
- Infraestrutura física e de equipamentos escassa ou insuficiente para execução dos trabalhos;
- Não recebimento das informações;
- Baixa cooperação dos gestores e das equipes nas Unidades Gestoras;
- Redução da Equipe-SCGE responsável pela implantação e desenvolvimento do plano;
- Mudança de equipes envolvidas seja da SCGE e/ou das UGs;
- Mudança de gestão durante o processo;
- Falha no estabelecimento de pontos de controle e das metas;
- Interrupção no monitoramento dos controles implantados.

1.11. Envolvidos e suas atribuições

A figura a seguir sintetiza as atribuições dos envolvidos na dinâmica do Qualigasto, ressaltando que a equipe da Unidade Gestora (UG) está relacionada aos responsáveis geral e aos responsáveis do tema específico, vide:

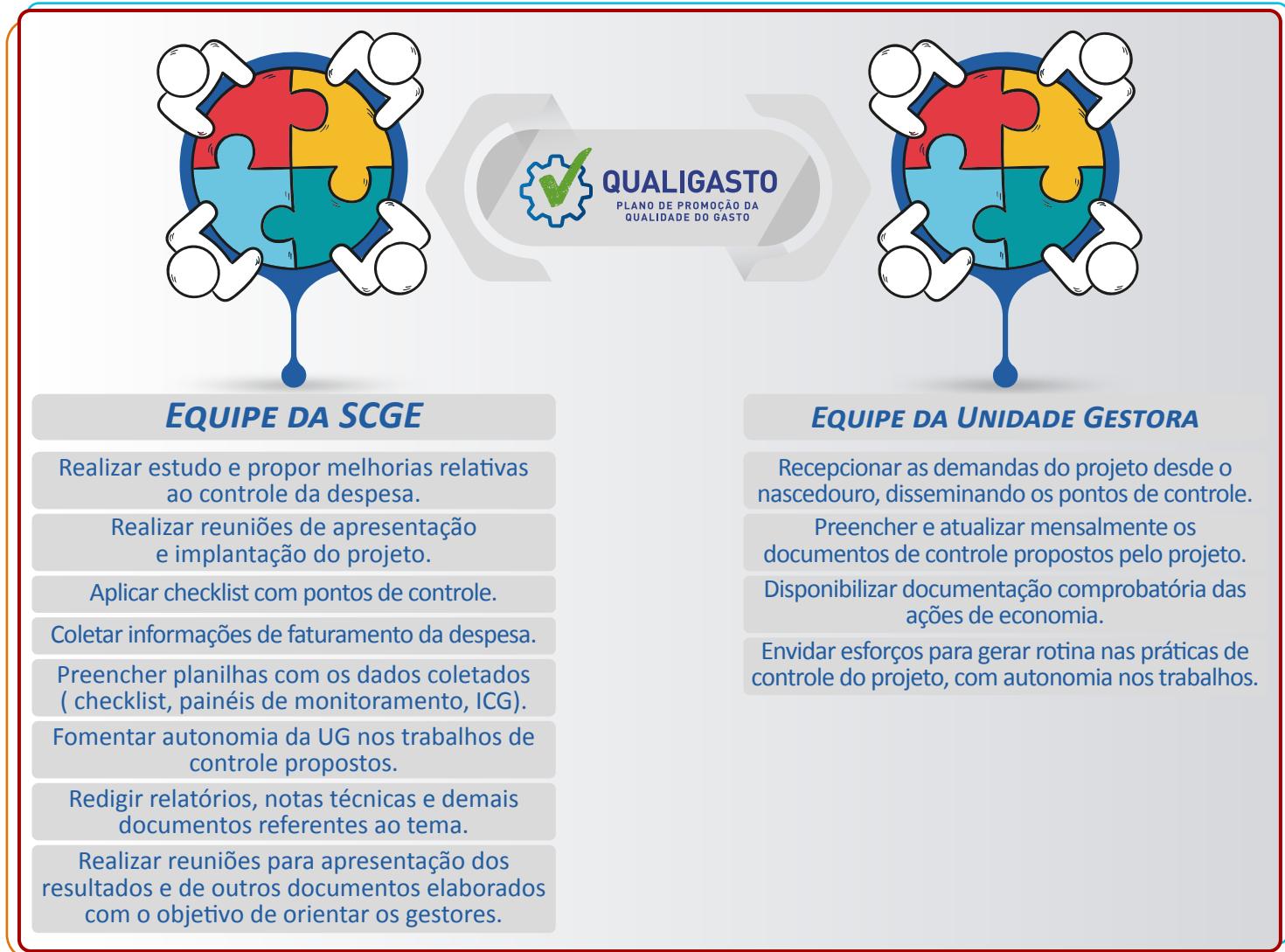


Figura 02 - Envolvidos e suas atribuições (Qualigasto)

2. Fases do Qualigasto

A síntese das etapas de desenvolvimento das atividades previstas para a sequência dos trabalhos no âmbito do Qualigasto pode ser relacionada conforme segue:

- Primeira Fase: Iniciação, Planejamento, Proposta de Trabalho e Piloto;
- Segunda Fase: Execução, Monitoramento e Controle;
- Terceira Fase: Avaliação e Encerramento.



Figura 03 - Fases do Projeto

2.1. Primeira Fase - Proposta

Essa fase é composta pela iniciação, planejamento, proposta de trabalho e piloto.

2.1.1. Iniciação

Na iniciação, haverá a elaboração e aprovação do Termo de Abertura (Anexo I) do projeto por parte da Chefia, Coordenadoria e Diretoria, por meio da seleção inicial de determinado tema, embasando-se em critérios de relevância e materialidade. O Termo de Abertura conterá, no mínimo: nome do projeto, patrocinador e gerente, objetivo, escopo, exclusões do projeto, valor envolvido, entregas, premissas, restrições, riscos e partes interessadas. Ao término, esse documento será distribuído à equipe por meio da Coordenadoria e Chefia, de acordo com a disponibilidade dos trabalhos em andamento e demais critérios técnicos a serem analisados, tais como expertise dos colaboradores.

2.1.2. Planejamento

No planejamento, inicia-se o desenvolvimento do projeto propriamente dito, com a realização das atividades delineadas no programa, definindo os critérios gerais passíveis de análise ao tema e a viabilidade de atuação da coordenadoria.

A equipe designada desenvolverá:

- a) Declaração de escopo do projeto com definição das UGs que serão trabalhadas, definição do escopo, definição dos critérios de aceitação, elaboração de estrutura analítica do projeto - EAP e cronograma para as etapas seguintes, sob a aprovação dos superiores hierárquicos.
- b) Estudo sobre o tema com a realização de levantamento do conteúdo correlato ao projeto temático (normativos, leitura de artigos, verificações in loco, entrevistas, análises de benchmarking, orientações de trabalhos anteriores etc).
- c) Análise dos riscos associados à qualidade dos gastos por meio de critérios de probabilidade e impacto, identificados por meio da realização das análises realizadas no tópico anterior.
- d) Com base nas pesquisas realizadas, busca-se mitigar os riscos por meio da identificação das boas práticas de controle, que são desdobradas posteriormente em pontos de controle.

2.1.3. Proposta de trabalho

Na proposta de trabalho, serão desenvolvidos:

- a) Instrumentos de controle

Checklist, Painéis de monitoramento físico e financeiro, Indicadores e Planilhas ou outros meios que auxiliem o controle do tema trabalhado.

- b) Relatório com proposta de trabalho

A equipe técnica verificará a exequibilidade na implantação do tema proposto no Termo de Abertura para o Qualigasto, a partir da revisão sistemática da apresentação geral concluída na fase de planejamento, destacando os principais pontos técnicos passíveis de execução laboral, diante também da experiência colimada em desenvolvimentos anteriores. Em conclusão, deverá ser elaborado um Relatório, com a proposta objetiva de trabalho, discriminando checklist de controle, documentos de aperfeiçoamento da gestão da atividade e orientação para o teste nas unidades-piloto (com representatividade material, com o fito de reduzir os vieses amostrais) para aferição e possíveis aperfeiçoamentos da propositura inicial. Esse documento deverá ser apresentado ao Secretário da Pasta ou de seu Executivo, para ratificação dos termos recomendados.

Os questionamentos elaborados para o checklist, que será aplicado nas unidades quando da execução-piloto, terão atribuição de valor de importância (pontuação), de acordo com o grau de relação direta ou indireta com a economicidade, a fim de elencar o ranking entre os envolvidos no projeto.

2.1.4. Piloto

No piloto, a proposta de trabalho será testada em algumas unidades. Para tal, terão inicialmente reuniões para apresentação do projeto aos responsáveis das unidades gestoras e implantação do projeto, visitas técnicas com a aplicação dos checklists desenvolvidos nas unidades selecionadas de acordo com o Relatório da proposta de trabalho, culminando

posteriormente em um diagnóstico inicial da UG, orientação das equipes envolvidas e elaboração de relatório de acompanhamento.

Quando do término da execução e do monitoramento do projeto-piloto, deverá ser expedido um Relatório conclusivo (momento de encerramento da etapa “piloto”), uma opinião definitiva da equipe quanto à viabilidade ou não do projeto elaborado, em avaliação à proposta de trabalho (com ajustes, se necessário). Importante registrar que a extensão de análise deste Relatório final possui o viés técnico de acordo com os cenários verificados na atividade e nos moldes das limitações descritas nos documentos e Relatórios anteriores.

Após esse período de testes, se houver resultado definitivo sobre a viabilidade do projeto elaborado, o trabalho transcorrerá na seguinte sequência: execução (com apresentação do Qualigasto, implementação do projeto e aplicação dos checklists), monitoramento e controle pelo projeto implantado nas demais unidades circunscritas à temática e avaliação e encerramento.

O relatório conclusivo do piloto é o documento que encerra a 1ª fase do projeto.

2.2. Segunda Fase - Execução

Essa fase é composta pela execução, monitoramento e controle da proposta de trabalho nas unidades selecionadas.

No monitoramento e controle, concomitante ao item da execução, ensejará a consolidação dos painéis e do Índice de Controle Gerencial (ICG), com mensuração mensal e semestral, respectivamente. No primeiro caso, haverá a sistematização financeira para quantificar o impacto da ação do Qualigasto, demonstrando a economicidade auferida em valores reais e percentuais. Em segunda ordem, o Índice gerará a competitividade harmoniosa entre os integrantes do projeto, a partir das pontuações auferidas nos itens de controle atestados pelos checklists³, transparecendo o nível de cooperação de cada Unidade Gestora, além de evidenciar valor percentual mínimo aceitável para atingir a meta do Qualigasto, com o intuito de aferir o grau de comprometimento. O percentual mínimo a ser definido irá depender dos níveis de controle de cada temática e das experiências amealhadas na fase de testes.

Os quadros, tabelas e figuras que estão nos anexos exemplificam a forma de execução e de mensuração dos resultados do Qualigasto, com modelos de registros das visitas às unidades, de ICG, do painel físico e do painel financeiro.

Com a implantação do projeto nas unidades selecionadas e aferição dos resultados por no mínimo 1 ano, serão desenvolvidos manual e/ou cartilha de controle. Posteriormente, os superiores hierárquicos averiguarão a necessidade de permanência da atuação ostensiva da Controladoria na temática proposta. Caso a avaliação seja pela conclusão da **2ª fase do projeto**, será elaborado **um relatório de encerramento desta fase**.

³Dadas as especificidades de cada Unidade Gestora, alguns pontos de controle não são atribuíveis, ocasionando a resposta “N/A” (não aplicável): situação em que o valor é deduzido da pontuação máxima de forma a não prejudicar a comparabilidade percentual.

2.3. Terceira Fase - Avaliação

Essa fase é composta pelas etapas de avaliação e encerramento. Nas etapas avaliação e encerramento da temática, ensejo que se verifica a autonomia do projeto sem a intervenção da Controladoria-Geral, suscita-se apenas o acompanhamento remoto do trabalho desenvolvido pela unidade.

2.3.1. Avaliação

- No início da etapa de avaliação, serão entregues os seguintes documentos:
- Certificado de Cooperação na Melhoria dos Controles Existentes⁴;
- Manual e Cartilha dos temas encerrados⁵;
- Relatório de encerramento da fase “execução, monitoramento e controle”.
- Na avaliação, destaca-se que a SCGE permanecerá no monitoramento de todos os painéis e realizará visitas pontuais (semestrais ou anuais, por exemplo)⁶ na unidade.

2.3.2. Encerramento

No encerramento, será entregue o Relatório final do projeto que configura a conclusão da 3^a fase. Essa etapa ocorrerá após o período de 12 meses contados a partir do início da etapa de avaliação.

3. Instrumentos de Controle do Qualigasto

3.1. Pontos de Controle

Conforme definido no tópico **1.1.2.1.**, o Qualigasto tem o objetivo de promover o compartilhamento e a implantação de boas práticas de controle que ensejam a melhor utilização dos recursos públicos. Ocorre que as boas práticas identificadas precisam ser desdobradas em ações específicas e objetivas, sendo criados, assim, os pontos de controle.

Os pontos de controles são descritos em formato de pergunta, permitindo os tipos de resposta SIM, NÃO e N/A. No caso do N/A (“não se aplica”), esse status é preenchido quando a unidade tem particularidades que não permitem a aplicação do ponto de controle a sua realidade.

A definição dos pontos de controle é a fase mais importante do Qualigasto, visto que (i) eles decorrem de todo o estudo realizado, devendo estarem alinhados ao foco da qualidade do gasto, e (ii) é em torno dele que todas as ações da equipe do Qualigasto são direcionadas.

⁴Um documento assinado pela autoridade da SCGE, atestando o reconhecimento da participação e contribuição da unidade para a melhoria dos controles internos na temática, durante a implantação do Qualigasto.

⁵Documentos analítico e sintético, respectivamente, descrevendo o roteiro dos controles estabelecidos na unidade.

⁶Nessas reuniões, a unidade será informada sobre o acompanhamento da execução do projeto e do Resultado do monitoramento.

Pontos de controle desalinhados do objetivo central do Qualigasto acarretam no insucesso do projeto. Em razão disso, é dever da equipe periodicamente avaliar o impacto das ações de controle recomendadas e seguidas pelas unidades, sendo possível ajustes.

Sendo assim, verifica-se que a definição dos pontos de controle deve ter relação direta ou indireta com a racionalização do gasto (economicidade) e deve apoiar o gestor no devido cumprimento normativo, na aplicação da indisponibilidade do patrimônio público e no estabelecimento de métodos contínuos de controle interno.

3.1.1. Aprofundamento em relação aos pontos de controle.

A definição dos pontos de controles deve ser a mais objetiva possível, de forma a evitar direcionamentos ou conclusões discrepantes pela aplicação subjetiva de dois ou mais executores diferentes. Importante também, que cada ponto de controle seja passível de verificação por documentos comprobatórios, análises de dados em sistemas, observação in loco etc.

Faz-se mister registrar, ainda, que o cumprimento dos pontos de controle seja factível, ou seja, que a unidade tenha probabilidade razoável de alcançar a execução plena de cada item verificável, diante das circunstâncias e recursos disponíveis ou possíveis. Ademais, pode haver situações particulares na unidade que demandem análises peculiares e formatação de pontos de controle específicos, não atribuíveis aos demais participantes do projeto. Nesse caso, esta análise específica não irá servir para realização de comparativos entre unidades.

Outrossim, o executor deve avaliar, prioritariamente durante o projeto “piloto”, se a quantidade dos pontos de controle e a forma de aplicação são inadequadas ou excessivas, realizando ajustes necessários, tendo como pressuposto essencial a racionalização. Nesses moldes, é imprescindível que desde o projeto “Piloto” haja inserção de unidades de maior porte financeiro, com o intuito de constatar as possibilidades de aplicações na prática do controle na gestão de processos robustos ou complexos e os resultados relacionados, havendo replicação para as demais unidades estatais, em formato de cartilha, de manual e de normativo específico que poderão ser editados pela SCGE na segunda fase do projeto.

Por derradeiro, é considerável pontuar a vertente da transparência para cada unidade, em todo o processo de implantação dos pontos de controle, desde a explicação de cada item até as pontuações obtidas em cada passo subsequente da execução e monitoramento do QUALGASTO, conforme será explicitado nos demais tópicos deste Relatório.

Outra perspectiva relevante é estabelecer uma periodicidade para a aplicação das verificações dos pontos de controle (mensal, bimestral etc), contanto que o lapso temporal não se torne excessivamente dilatado a ponto de legitimar pouca importância à condução do projeto.

Após definição dos pontos de controle, deve-se elaborar um documento denominado declaração de escopo e a relação preliminar dos pontos de controle identificados.

3.2. Índice de Controle Gerencial - ICG

Para permitir uma comparação entre unidades no que se refere às sugestões do Qualigasto, criou-se o Índice de Controle Gerencial (ICG), que busca avaliar percentualmente o nível de controle das unidades em relação aos temas em análise. Para facilitar o entendimento do índice, faz-se necessário detalhar o processo da sua criação por meio do exemplo abaixo de resíduos.

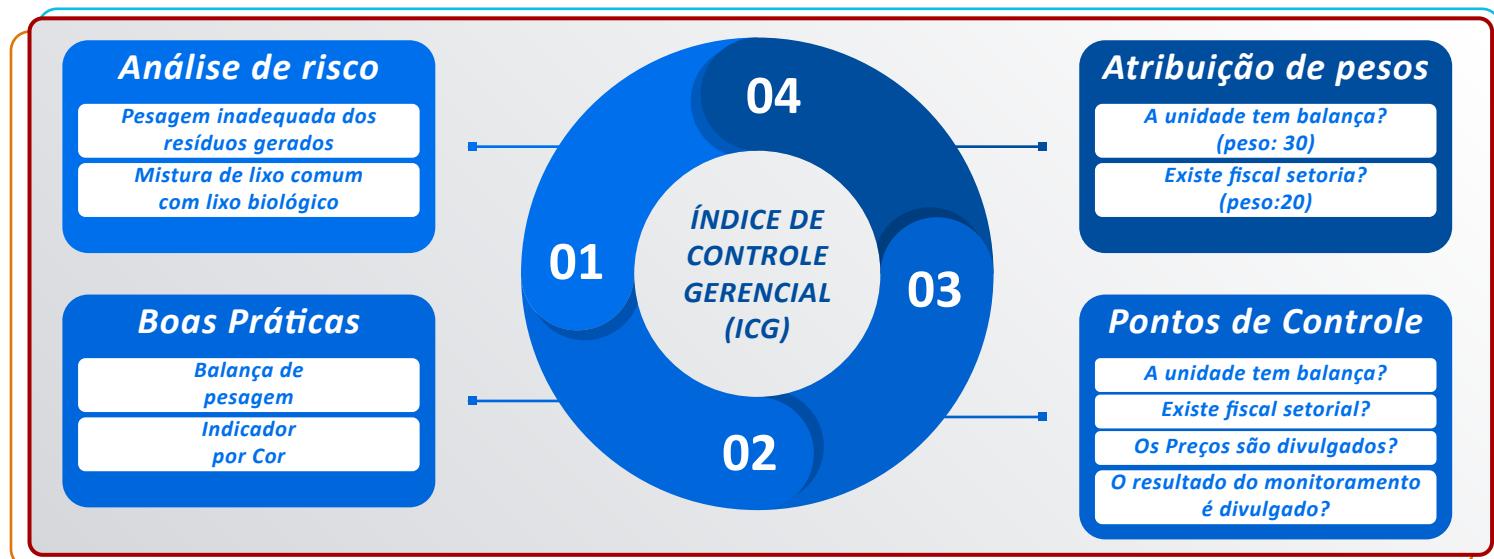


Figura 04 - Exemplo do ciclo de definição do ICG

O exemplo prático acima demonstra como é definido o ICG do tema resíduos. Ressalta-se que, por questões didáticas, ele não demonstra todos os pontos de controle monitorados pelo Qualigasto.

1. Inicialmente, busca-se **conhecer detalhes do tipo da despesa** que pretende-se trabalhar. No exemplo, verificou-se os seguintes fatos:
 - a) Os valores das faturas dos serviços de coleta de resíduos dependem do peso coletado;
 - b) Existem dois tipos de resíduos, o comum e o biológico. O preço da coleta do lixo biológico é aproximadamente 13 maior do que a do lixo comum.
 - c) Em caso de mistura do lixo comum com o biológico, todo o resíduo acaba sendo tratado como biológico.
2. Com base no estudo do tema e nas visitas realizadas, busca-se **identificar todos os riscos relacionados à execução da despesa** com resíduos com foco na qualidade do gasto.
3. Em seguida, busca-se **priorizar os riscos** com maiores (i) probabilidades de concretização e (ii) impacto negativo na qualidade do gasto.
4. No exemplo, identificou-se dois riscos relevantes que necessitam de ações de controle para mitigá-los, quais sejam:
 - a) Pesagem inadequada dos resíduos gerados.
 - b) Mistura de lixo comum com lixo biológico.

5. Após identificados os riscos e priorizados os mais relevantes, busca-se estudar boas práticas de controle que mitiguem estes riscos. No exemplo, identificou-se (i) a necessidade de existência da balança para pesagem e (ii) o indicador por cores. A boa prática do indicador por cores permite, com base em critérios pré-definidos, uma avaliação por setor da eficiência na segregação dos lixos comuns e biológicos, podendo resultar em “carinha” verde (Ótimo), amarela (Melhorar) e vermelha (Crítico).

6. Após identificação das boas práticas, o passo seguinte é materializar as boas práticas através de perguntas, que são os pontos de controle, conforme segue abaixo:

- a) A unidade tem balança?
- b) Existe fiscal setorial?
- c) O resultado do monitoramento é divulgado?
- d) Os preços são divulgados?

<i>UG</i>	<i>Setor Específico</i>	<i>Fiscal Setorial</i>	<i>Resultado do Monitoramento</i>	<i>Divulgação Preços</i>	<i>Motivação dos Funcionários</i>	<i>Reciclagem</i>	<i>Reciclagem Relevante</i>	<i>Balança</i>
<i>Critérios</i>	<i>20</i>	<i>20</i>	<i>20</i>	<i>10</i>	<i>20</i>	<i>10</i>	<i>10</i>	<i>30</i>
<i>UG - A</i>	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM
<i>UG - B</i>	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	SIM	SIM
<i>UG - C</i>	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM
<i>UG - D</i>	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	SIM	SIM	SIM
<i>UG - E</i>	SIM	SIM	SIM	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM
<i>UG - F</i>	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	NÃO	SIM

Figura 5 - Exemplo de preenchimento do resultado dos pontos de controle.

Com base no preenchimento do status de cada ponto de controle e nos pesos atribuídos, calcula-se o Índice de Controle Gerencial (ICG), que demonstra percentualmente qual é o nível de controle de cada unidade em relação ao tema analisado. Segue abaixo o gráfico que exemplifica o comparativo de ICG's entre as unidades escopo da análise do tema resíduos.

ÍNDICE DE CONTROLE GERENCIAL (ICG) - RESÍDUOS SÓLIDOS

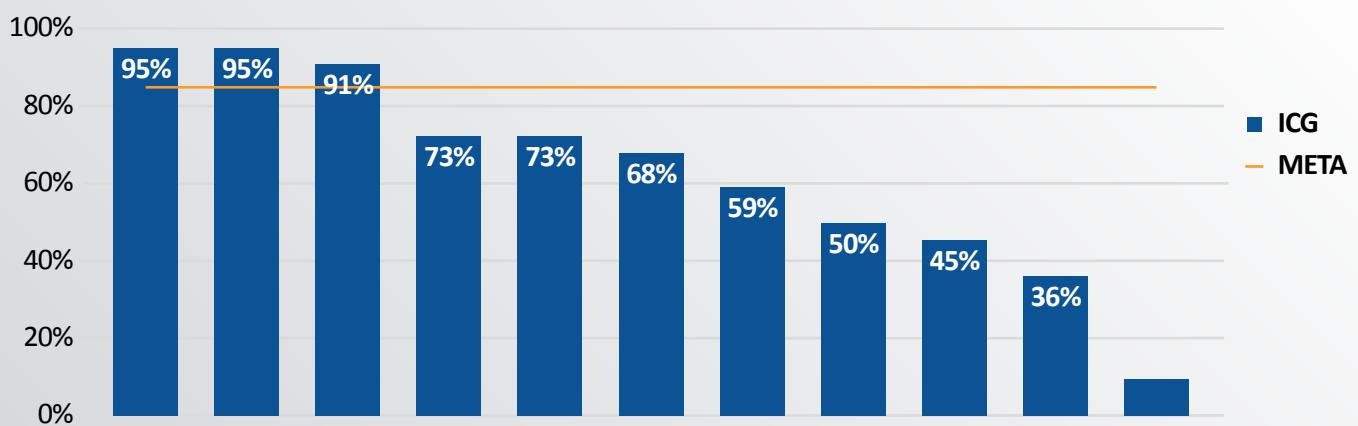


Figura 6 - Exemplo de comparativo entre unidades do Índice de Controle Gerencial

Com base na análise do gráfico da figura 6, constata-se que o ICG é um indicador que permite demonstrar o nível de aderência das unidades em relação aos controles propostos pelo Qualigasto. Realizando a comparação entre unidades, é possível (i) incentivar as unidades a melhorarem o desempenho e (ii) direcionar as ações da equipe do Qualigasto para as unidades que apresentam maiores deficiências de controle.

Destaca-se, ainda, que a pontuação mínima sugerida ou meta definida do Índice de Controle Gerencial (ICG), para a soma percentual de todos os itens de controle, pode ser ajustável, a depender do grau de dificuldade verificado no projeto “Piloto” (70%, 80% etc).

3.3. Aferição de Resultados

Apesar do ICG medir o nível do controle das unidades em relação aos temas trabalhados, é necessário avaliar o impacto das ações do QUALIGASTO em termos financeiros. O plano parte do pressuposto que os pontos de controles são definidos com o foco na qualidade dos gastos. O ICG seria um meio para o alcance de um resultado financeiro, que seria a principal finalidade do programa.

Assim, é rotineiro na atividade do plano a disposição de planilhas que evidenciem os resultados físicos e financeiros de cada projeto a partir da etapa do “Piloto”. Para tanto, há duas formas de metodologia de apuração:

1. Valores líquidos: cotejo dos valores acumulados até o mês de referência do ano de vigência do projeto em relação ao mesmo período do ano anterior, em cada unidade. Ao término, somam-se tanto as economias quanto os desperdícios relativos para as quantidades e para os valores em reais (R\$);

2. Valores brutos: tem-se apenas a soma dos valores acumulados economizados por unidade, desconsiderando os prejuízos, a fim de verificar a valoração da economia bruta durante a execução do projeto.

Na etapa “Piloto”, é imperioso que se contraponha o resultado durante a intervenção da SCGE, desde a implantação do projeto, com os valores relacionados ao período imediatamente anterior. Esse procedimento tem o condão de averiguar, em certa medida, o impacto da atuação deste órgão de controle, já que se a diferença for significativa entre os períodos, há diminuição do risco de aleatoriedade dos dados do resultado.

Em todo caso, pode haver temáticas que não desenvolvam resultados positivos no enfoque financeiro se a variabilidade dos preços, período a período, for fortemente aderente a fatores exógenos e não passíveis de controle por parte do Estado. Nessas perspectivas, o aspecto físico é mais contundente e menos viesado para a análise dos resultados do projeto.

Como exemplo de resultado físico, tem-se a **quantidade de refeições fornecidas** na execução do contrato de alimentação hospitalar ou o **peso dos resíduos coletados** na execução do contrato de tratamento e coleta de resíduos de saúde.

3.3.1. Critério utilizado para apresentar os resultados

O projeto do QUALIGASTO foi desenvolvido partindo da premissa de que os controles sugeridos não poderão ocasionar o aumento da despesa do tema analisado, no entanto existem fatores alheios às ações do plano que podem resultar no aumento da despesa, tais como:

1. Falta de interesse da unidade em adotar as medidas recomendadas ou mudança de pessoal.

Os resultados do QUALIGASTO dependem das ações implementadas pelas unidades, cabendo tão somente a SCGE orientar e disponibilizar modelos de controle. A ausência de implementação das boas práticas sugeridas em determinado momento poderá acarretar no aumento do valor da despesa.

Durante a fase de monitoramento do QUALIGASTO, é comum também verificarmos mudanças de equipes em algumas unidades. No início desse processo, em razão do desconhecimento das orientações e dos modelos propostos pelo plano, verifica-se um aumento da despesa.

Note-se que o resultado do plano não pode ser afetado em virtude da falta temporária da sua aplicação.

2. Aumento da demanda de serviço

Além da possibilidade de não adoção de ações recomendadas pelo QUALIGASTO, é comum a existência de fatores que resultam no aumento da despesa mesmo quando os controles estão funcionando, conforme exemplos a seguir:

O aumento da quantidade de atendimentos de saúde ao longo do tempo irá ensejar o aumento da geração de resíduos do saúde.

O aumento da quantidade de alunos matriculados numa escola irá resultar no aumento da quantidade de refeições fornecidas.

3. Mudanças de preços ao longo do tempo

Outro fator que eleva a despesa refere-se aos aumentos naturais dos preços unitários decorrentes de reajustes ou de novos contratos.

Analizando os pontos acima, verifica-se que os aumentos de despesa citados não decorrem da ineficácia dos controles recomendados pelo Qualigasto.

Considerando então que (i) o QUALIGASTO parte da premissa da impossibilidade do aumento de gasto com a adoção dos controles e que (ii) existem fatores alheios ao plano

que acarretam no aumento da despesa, conclui-se que a forma de apuração de resultados que mais retrata o impacto das ações do projeto é a realizada expurgando os aumentos decorrentes de fatores externos ao plano.

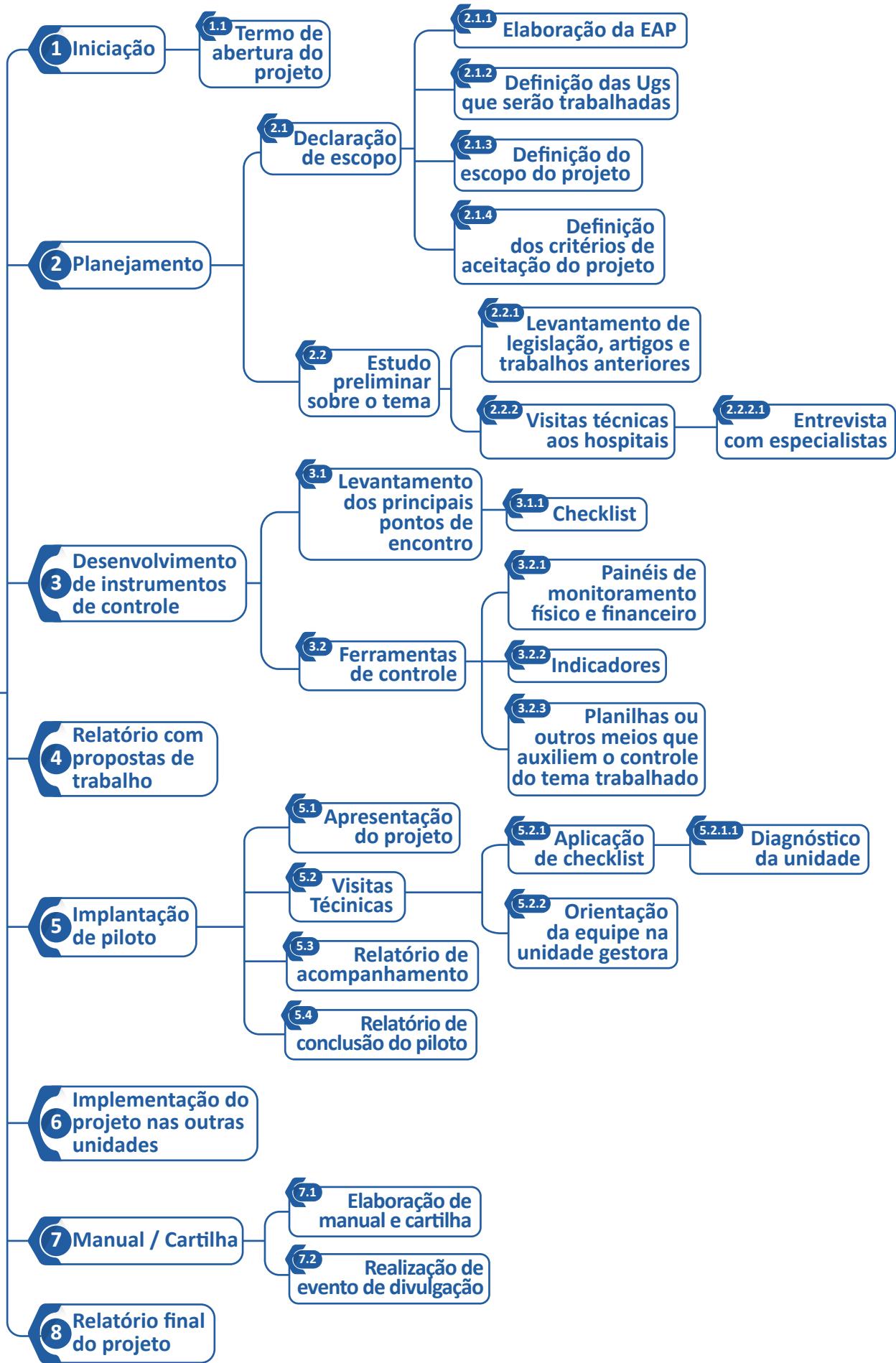
Neste sentido, o resultado do projeto poderá ser obtido através da soma dos Benefícios Financeiros Acumulados por unidade monitorada. Estes valores de benefícios financeiros são definidos quando o valor acumulado faturado no ano corrente é menor do que o do ano anterior.

Além disso, visando expurgar o fator aumento de preços, busca-se atualizar os valores faturados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Destaca-se que, num modelo ideal, a melhor forma de apuração de resultados seria realizada a partir da diferença entre a despesa executada atualmente (i) sem a existência do projeto e (ii) considerando os controles implementados. Ocorre que não é possível definir com precisão qual seria o valor da despesa atual desconsiderando os controles.

Assim, em razão dos motivos de aumento da despesa independentes do Qualigasto, adotou-se como melhor forma de apuração do impacto das ações do plano o critério do resultado bruto corrigido pelo IPCA.

4. Estrutura Analítica do Projeto - EAP



Fonte: Elaboração própria, DMAC

5. Patrocinadores, Gerente do Projeto e Demais Envolvidos

Nome	Cargo/Função na SCGE	Papel	Telefone	E-mail
Érika Lacet	Secretária da SCGE	Patrocinadora	3183.0931	erika.lacet@cge.pe.gov.br
Caio Mulatinho	Secretário-executivo da SCGE	Patrocinador	3183.0849	caio.mulatinho@cge.pe.gov.br
Elisângela Lôbo	Diretora de Monitoramento, Avaliação e Controle - DMAC	Gerente do projeto	3183.0849	elisangela.lobo@cge.pe.gov.br
Tiago Fonseca	Coordenador de Promoção da Qualidade do Gasto - CQG	Equipe	3183.0847	tiago.fonseca@cge.pe.gov.br
Vera Barros	Chefe da Unidade de Desenvolvimento de Projetos de Promoção da Qualidade do Gasto	Equipe	3183.0904	vera.barros@cge.pe.gov.br
Karlos Aragão	Chefe da Unidade Promoção da Qualidade do Gasto	Equipe	3183.0851	karlos.aragao@cge.pe.gov.br
Kirlla Coimbra	Gestora Governamental de Controle Interno	Equipe	3183.0904	kirlla.silva@cge.pe.gov.br
Vanessa Duarte	Gestora Governamental de Controle Interno	Equipe	3183.0904	vanessa.silva@cge.pe.gov.br
Lucas Milet	Gestor Governamental de Controle Interno	Equipe	3183.0904	lucas.merces@cge.pe.gov.br
Carlos Camelo	Gestor Governamental de Controle Interno	Equipe	3183.0851	carlos.camelo@cge.pe.gov.br
Johnson Rodrigues	Gestor Governamental de Controle Interno	Equipe	3183.0851	johnson.queiroz@cge.pe.gov.br

Quadro 03 – Quadro da SCGE envolvido no projeto

Fonte: Elaboração própria, DMAC

Anexos

Anexo I - Modelo do Termo de Abertura

TERMO DE ABERTURA DO PROJETO

Autoriza a existência do projeto e dá ao gerente do projeto a autoridade necessária para aplicar os recursos organizacionais determinados para as atividades do projeto.

PROJETO: MATERIAL MÉDICO HOSPITALAR

GERENTE DO PROJETO:

PATROCINADOR:

1. Objetivo do projeto

Promover o compartilhamento e a implantação de boas práticas de controle que ensejam a melhor utilização dos recursos públicos no tema Material Médico Hospitalar.

2. Escopo

Disponibilizar instrumentos que auxiliem as unidades no aprimoramento de seus controles e promover o compartilhamento e a implantação de boas práticas de controle, no âmbito do poder executivo estadual, para o tema material Médico Hospitalar.

Dentre os produtos do tema Material Médico Hospitalar serão selecionados os Produtos Médicos de Uso Único, que constam no anexo da Resolução - RE nº 2605, de 11 de agosto de 2006 - ANVISA.

As unidades selecionadas são os 6 grandes hospitais da SES, os 3 hospitais da UPE, o HSE e o HPM.

3. Entregas

- Iniciação;
- Planejamento do projeto;
- Desenvolvimento de instrumentos de controle;
- Relatório com a proposta de trabalho;
- Implantação de piloto;
- Implantação do projeto nas outras unidades;
- Manual / Cartilha;
- Relatório final do projeto.

4. Premissas (fatores assumidos como verdadeiros) (Fatores que podem inviabilizar o projeto)

- Haverá patrocínio da alta administração da SCGE e das UG's;
- Haverá indicação nas unidades de responsáveis pela implantação e monitoramento do projeto;
- Haverá envolvimento dos responsáveis pela implantação e monitoramento do projeto e das equipes nas unidades.

5. Restrições (limitações)

- Resistência a mudanças;
- Equipe - SCGE responsável pela implantação e desenvolvimento do plano é limitada a 1 servidor;
- Nível de qualificação técnica inadequado das equipes nas unidades.

6. Riscos (evento incerto)

- Falta de patrocínio da alta administração;
- Falta de mão de obra disponível para realização dos controles pelas unidades;
- Infraestrutura física e de equipamentos escassa ou insuficiente para execução dos trabalhos;
- Baixa cooperação dos gestores e das equipes nas Unidades Gestoras;
- Mudança de equipes envolvidas seja da SCGE e/ou das UG's;
- Mudança de gestão durante o processo;
- Falha no estabelecimento das metas;
- Falta de continuidade no monitoramento dos controles implantados.

7. Partes interessadas

- Unidades gestoras;
- Controladoria;
- Sociedade.

Anexo II - Modelo de monitoramento das visitas

SECRETARIA DA CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO IMPLANTAÇÃO QUALIGASTO - RESÍDUOS SÓLIDOS			
HOSPITAL			
RESPONSÁVEL RESÍDUO HOSPITAL:			
RESPONSÁVEL SCGE:			
RESUMO GERAL:	O Hospital adquiriu a balança e iniciou a pesagem dos resíduos biológicos em dezembro/2016, por este motivo já iniciamos a implantação da parte do Qualigasto referente ao recolhimento dos resíduos biológicos antecipadamente em dezembro/2016	MOTIVO VISITA	RESUMO VISITA
DATA	MOTIVO VISITA	RESUMO VISITA	OBSERVAÇÃO
Dez/2016	Implantação da parte do Qualigasto referente ao recolhimento dos resíduos biológicos	Orientação sobre o funcionamento do DRIVE e preenchimento das planilhas de controle.	
06/01/2017	Monitoramento do Qualigasto e aplicação do checklist 3ª rodada.		
14/03/2017	Troca do responsável por resíduos.	Orientação sobre o funcionamento do DREVE e preechimento das planilhas de controle para o novo responsável de resíduos.	
20/04/2017	Lançamento do Qualigasto - Reunião na UPE com Reitor, Vice-Reitor, Pro-Reitor e responsável da área.		
03/05/2017	Pactuação do plano de ação. Implantação da parte do Qualigasto referente ao indicador por cores.	Ficou pactuado o início da implantação do indicador por Cores para junho/2017.	Não foi possível iniciar em junho em virtude da dificuldade de impressão dos cartazes (encaminhado para gráfica)

Quadro 01 - Modelo de monitoramento das visitas

Anexo III - Modelo de ICG da unidade

SECRETARIA DA CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO MONITORAMENTO RESÍDUOS SÓLIDOS					
HOSPITAL		EVOLUÇÃO ICG			
RESPONSÁVEL RESÍDUO HOSPITAL:					
RESPONSÁVEL SCGE:					
RESUMO GERAL:	O ICG evoluiu em virtude da aquisição de balança e início da pesagem dos resíduos biológicos em dezembro de 2016.	Pontos de Controle	Checklist (Set/16)	Checklist (Jan/17)	Checklist (Jun/17)
Setor Específico	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	
Fiscal setorial	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	
Resultado do Monitoramento	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	
Divulgação preços	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	
Motivação dos funcionários	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	
Reciclagem	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	A partir de Junho começaram a reciclar papelão, plástico e metal.
Reciclagem relevante	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	
Balança	NÃO	SIM	SIM	SIM	Em dezembro/2016 iniciou a pesagem dos resíduos biológicos
Manutenção das balanças	NÃO	SIM	SIM	SIM	
Pesagem das bobinas	NÃO	SIM	SIM	SIM	
Fiscalização da atividade do segregador	NÃO	SIM	SIM	SIM	
Caixa de perfurocortante	SIM	SIM	SIM	SIM	
Controle NF da stericycle	SIM	SIM	SIM	SIM	

Quadro 02 - Modelo de ICG da unidade⁷

⁷Nesse caso, fez-se apontamento de cada item de controle selecionado, demonstrando o desenvolvimento da unidade, em determinado espaço de tempo, quanto ao cumprimento das recomendações instituídas pela Controladoria.

Anexo IV - Exemplo de monitoramento por meio do painel físico

SECRETARIA DA CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO					
MONITORAMENTO RESÍDUOS SÓLIDOS					
FÍSICO					
HOSPITAL					
SIGLA					
MÊS	2015 (A)	2016 (B)	2017 (C)	RESULTADO (B-C)	OBSERVAÇÃO
JANEIRO	206	193	136	57	Início da pesagem das bombonas em dezembro de 2016.
FEVEREIRO	153	216	119	97	
MARÇO	225	251	161	90	
ABRIL	261	210	122	88	
MAIO	196	221	138	83	
JUNHO	190	210	136	74	
JULHO	207	206	128	78	
AGOSTO	186	256	145	111	
SETEMBRO	209	243	122	121	
OUTUBRO	184	176	135	41	
NOVEMBRO	184	198	142	56	
DEZEMBRO	201	122	132	-10	Apesar do pequeno aumento em relação ao ano anterior (2016), houve redução quando comparado a novembro do mesmo ano (2017).
TOTAL	2.402	2.502	1.616	886	

Tabela 01 - Exemplo de monitoramento por meio do painel físico, diante do tema “resíduos sólidos”⁸

Anexo V - Exemplo de monitoramento por meio do painel financeiro

SECRETARIA DA CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO					
MONITORAMENTO RESÍDUOS SÓLIDOS					
FINANCEIRO					
HOSPITAL					
SIGLA					
MÊS	2015 (A)	2016 (B)	2017 (C)	RESULTADO (B-C)	OBSERVAÇÃO
JANEIRO	11.279	15.726	12.075	3.650	Apesar do aumento do valor unitário da bombona de 81,48 para 88,79 em outubro/2016 houve redução significativa do valor financeiro
FEVEREIRO	8.377	17.600	10.566	7.034	
MARÇO	12.319	20.451	14.295	6.156	
ABRIL	14.290	17.111	10.832	6.278	
MAIO	10.731	18.007	12.253	5.754	
JUNHO	10.403	17.111	12.075	5.035	
JULHO	11.333	16.785	11.365	5.420	
AGOSTO	10.184	20.859	12.875	7.984	
SETEMBRO	11.443	19.800	10.832	8.967	
OUTUBRO	14.992	15.627	11.987	3.640	
NOVEMBRO	14.992	17.580	12.608	4.972	
DEZEMBRO	16.377	10.832	11.720	-888	Apesar do pequeno aumento em relação ao ano anterior (2016), houve redução quando comparado a novembro do mesmo ano (2017).
TOTAL	146.719	207.489	143.485	64.004	

Tabela 02 - Exemplo de monitoramento por meio do painel financeiro, diante do tema “resíduos sólidos”⁹

⁸Nesta Tabela, verifica-se a redução dos itens físicos na unidade (células destacadas de verde), ano a ano, após a intervenção do projeto da Controladoria, e a ocorrência de aumentos eventuais (células destacadas de vermelho), com as devidas explicações, se possível. Neste caso específico exemplificativo, a referência física equivale à quantidade faturada de bombonas com resíduos sólidos.

⁹Nesta Tabela, verifica-se a redução financeira na unidade (células destacadas de verde), ano a ano, após a intervenção do projeto da Controladoria, e a ocorrência de aumentos eventuais (células destacadas de vermelho), com as devidas explicações, se possível. Via de regra, as cláusulas contratuais prescrevem reajustes anuais, o que, em certa medida, ocasionam um viés na análise comparativa financeira de um ano para o outro, pois a economia auferida pela intervenção da Controladoria poderia ficar inibida diante do acréscimo do preço inicialmente previsto. Para tanto, a Controladoria elabora tabela própria, desconsiderando os reajustes relacionados. Em todo caso, a ausência da ação de controle desencadearia, muito provavelmente, circunstâncias para além da situação encontrada, mantendo padrões elevados de gasto público, sem eficiência.

Anexo VI - Exemplo de monitoramento por meio do painel físico acumulado

SECRETARIA DA CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO					
MONITORAMENTO RESÍDUOS SÓLIDOS					
FÍSICO - ACUMULADO					
HOSPITAL					
SIGLA	MÊS	2015 (A)	2016 (B)	2017 (C)	RESULTADO (B-C)
	JANEIRO	206	193	136	57
	FEVEREIRO	359	409	255	154
	MARÇO	584	660	416	244
	ABRIL	845	870	538	332
	MAIO	1.041	1.091	676	415
	JUNHO	1.231	1.301	812	489
	JULHO	1.438	1.507	940	567
	AGOSTO	1.624	1.763	1.085	678
	SETEMBRO	1.833	2.006	1.207	799
	OUTUBRO	2.017	2.182	1.342	840
	NOVEMBRO	2.201	2.380	1.484	896
	DEZEMBRO	2.402	2.502	1.616	886

Fonte: Elaboração própria, DMAC

Tabela 03 - Exemplo de monitoramento por meio do painel físico acumulado, mês a mês, diante do tema “resíduos sólidos”¹⁰

Anexo VII - Exemplo de monitoramento por meio do painel financeiro acumulado

SECRETARIA DA CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO					
MONITORAMENTO RESÍDUOS SÓLIDOS					
FINANCEIRO - ACUMULADO					
HOSPITAL					
SIGLA	MÊS	2015 (A)	2016 (B)	2017 (C)	RESULTADO (B-C)
	JANEIRO	11.279	15.726	12.075	3.650
	FEVEREIRO	19.655	33.325	22.641	10.684
	MARÇO	31.974	53.777	36.937	16.840
	ABRIL	46.264	70.888	47.769	23.119
	MAIO	56.995	88.895	60.022	28.873
	JUNHO	67.397	106.005	72.097	33.908
	JULHO	78.731	122.790	83.463	39.328
	AGOSTO	88.914	143.649	96.337	47.312
	SETEMBRO	100.357	163.449	107.170	56.279
	OUTUBRO	115.349	179.076	119.156	59.920
	NOVEMBRO	130.341	196.656	131.764	64.892
	DEZEMBRO	146.719	207.489	143.485	64.004

Fonte: Elaboração própria, DMAC

Tabela 04 - Exemplo de monitoramento por meio do painel financeiro, acumulado mês a mês, diante do tema “resíduos sólidos”¹¹

Anexo VIII - Exemplo de monitoramento por meio do painel físico, em representação gráfica

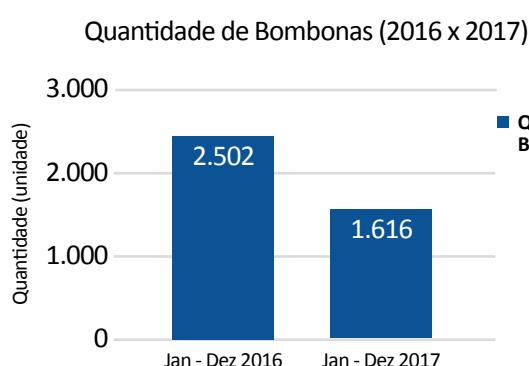


Figura 04 - Exemplo de monitoramento por meio do painel físico, em representação gráfica, diante do tema “resíduos sólidos”

Fonte: Elaboração própria, DMAC

¹⁰Semelhante à Tabela 01, acrescentando a demonstração do acúmulo dos itens físicos para cada ano, ao longo dos meses.¹¹Semelhante à Tabela 02, acrescentando a demonstração do acúmulo financeiro faturado para cada ano, ao longo dos meses.

Anexo IX - Exemplo de monitoramento por meio do painel financeiro, em representação gráfica



Figura 05 - Exemplo de monitoramento por meio do painel financeiro, em representação gráfica, diante do tema “resíduos sólidos”

Fonte: Elaboração própria, DMAC



Ouvidoria
Geral do Estado

Secretaria da
Controladoria
Geral do Estado



GOVERNO DO ESTADO

PERNAMBUCO

MAIS TRABALHO, MAIS FUTURO.