



Universidade de Brasília (UnB)

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FACE)

Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (CCA)

Bacharelado em Ciências Contábeis

Priscila de Souza Estevam de Carvalho

ANÁLISE ORÇAMENTÁRIA DO PROJETO DE MOBILIDADE PÚBLICA:

Veículo Leve sobre Pneus – Eixo Sul

Brasília

2014

Professor Doutor Ivan Marques de Toledo Camargo
Reitor da Universidade de Brasília

Professor Tomás de Aquino Guimarães
Diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade.

Professor Mestre Wagner Rodrigues dos Santos
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis

Professora Mestre Rosane Maria Pio da Silva
Coordenadora de Graduação do Curso de Ciências Contábeis – diurno

Professor Doutor Bruno Vinícius Ramos Fernandes
Coordenador Graduação do Curso de Ciências Contábeis – noturno

Priscila de Souza Estevam de Carvalho

ANÁLISE ORÇAMENTÁRIA DO PROJETO DE MOBILIDADE PÚBLICA:

Veículo Leve sobre Pneus – Eixo Sul

Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia) apresentado ao Departamento De Ciências Contábeis e Atuariais da Universidade de Brasília, como requisito parcial à conclusão da disciplina Pesquisa em Ciências Contábeis e consequente obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis.

Orientadora: Prof. Dra. Mariana Guerra

Brasília

2014

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus por ter me concedido a benção de fazer parte de uma família tão iluminada e unida, além de me guiar ao longo de todo o meu caminho.

À minha família por me proporcionar uma base inabalável, por me ajudar, me incentivar e estar ao meu lado incondicionalmente.

À minha orientadora Prof. Dra. Mariana Guerra, pela paciência, dedicação e disponibilidade.

Aos meus amigos, principalmente às amigas que fizeram parte da minha vida acadêmica e mesmo com o término do curso continuam no meu cotidiano, não só como colegas, mas como pessoas que posso contar a todo o momento.

E a todas as pessoas que me acompanharam ao longo da elaboração desse trabalho, e de certa forma colaboraram para o meu desempenho e sucesso nessa realização.

RESUMO

O presente trabalho consiste em um estudo analítico descritivo das demonstrações orçamentárias Quadro de Detalhamento da Despesa (QDD) e relatório de Desempenho Físico – Financeiro por Programa de Trabalho (DFF), referentes ao projeto de mobilidade pública integrante do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC): Veículo Leve sobre Pneus – Eixo Sul. As demonstrações citadas são disponibilizadas respectivamente pela Secretaria de Estado de Transportes do Distrito Federal e pela Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento do Distrito Federal. O presente estudo foi realizado por meio da análise de informações constam nas demonstrações e que compreendem ao período dos anos de 2011 a 2013, com o objetivo de verificar a adequação orçamentária do projeto, o cumprimento das metas estabelecidas de acordo com o histórico de execução que consta no relatório DFF, bem como a utilização adequada dos recursos disponíveis, considerando os parâmetros de *eficácia*, *eficiência* e *efetividade*. Os resultados simplificam-se na eficiência parcial da alocação de recursos, na ineficácia total do projeto e na impossibilidade de averiguação de sua efetividade, visto que após 18 meses desde o início das obras existem fases de execução ainda não iniciadas ou em processo de análise.

Palavras-chave: Orçamento Público. Mobilidade Urbana. Programa de Aceleração do Crescimento.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	7
2. REFERENCIAL TEÓRICO	9
2.1 Orçamento público	9
2.1.1 Execução Orçamentária	12
2.2 Eficiência, eficácia e efetividade	14
2.3 Controle e avaliação de projetos públicos	19
3. METODOLOGIA	23
4. RESULTADOS	25
4.1 Créditos Suplementares e Restos a Pagar não processados 2011 – 2013	30
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	33

1. INTRODUÇÃO

A questão da administração da execução da despesa pública sempre esteve presente na esfera governamental, sendo um importante auxílio no desempenho da gestão política além de motivo de discussões e alvo de diversas modificações ao longo dos anos. Inicialmente o orçamento era tratado apenas como um instrumento de controle com o objetivo de manter o equilíbrio financeiro e evitar ao máximo a expansão dos gastos. Com o passar dos anos e o desenvolvimento da administração pública, houve a necessidade da padronização orçamentária, assim como a determinação de uma nova classificação para o orçamento, de modo que este valorizasse o planejamento com o intuito de não apenas manter o equilíbrio entre receitas e despesas, mas também atuar como um mecanismo de programação, execução, controle e avaliação dos projetos e programas do setor público.

No Brasil essas mudanças se efetivaram principalmente com a Lei nº 4.320 de 1964, que alterou a classificação orçamentária para uma visão econômica e funcional, além de introduzir a ideia do “planejamento” e propiciar os meios para a implementação do Orçamento-programa. Com a Constituição Federal de 1988, tornou-se obrigatória a elaboração dos Planos Plurianuais (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), demonstrações consideradas diretrizes inovadoras para o processo orçamentário. Em 2000, com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), vários dispositivos da Constituição Federal tornaram-se eficazes com relação ao equilíbrio entre receitas e despesas, transparência na gestão fiscal e responsabilidade dos dirigentes.

A LRF também é considerada um marco no que diz respeito à viabilização do controle social, possibilitando o acesso da sociedade à informação contábil e orçamentária, bem como outras informações relevantes; além de estabelecer aos governantes a prestação de contas e viabilizar a participação popular nos processos de elaboração e discussão de planos governamentais, através de audiências públicas.

Nesse contexto, foi selecionado para análise o Projeto de Mobilidade Pública: Veículo Leve sobre Pneus – Eixo Sul, integrante do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que

por sua vez consta previsto no PPA 2012-2015. O VLP – Eixo Sul visa promover a mobilidade, aumentando a integração entre os núcleos urbanos, bem como atender uma população diária aproximada de 220 mil pessoas, situando-se onde estão localizadas algumas das maiores densidades populacionais do Distrito Federal. A escolha do respectivo projeto justifica-se pela amplitude da obra realizada e pelo número considerável de público alvo a ser beneficiado com a nova estrutura rodoviária. A perspectiva de análise parte do viés de controle social, considerando a utilização das informações públicas como forma de prestação de contas à sociedade.

Perante as considerações anteriores, o presente trabalho teve como objetivo o estudo analítico descritivo das demonstrações orçamentárias referentes ao VLP – Eixo Sul, as quais são o Quadro de Detalhamento da Despesa (QDD) e o relatório de Desempenho Físico – Financeiro por Programa de Trabalho (DFF), disponibilizadas respectivamente pela Secretaria de Estado de Transportes do Distrito Federal e pela Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento do Distrito Federal. O presente estudo foi realizado por meio da análise de informações que constam nas demonstrações já citadas, compreendendo o período dos anos de 2011 a 2013 e considerando os parâmetros de *eficácia*, *eficiência* e *efetividade*.

A estrutura do trabalho compreende cinco seções incluindo esta introdução. A seção 2 corresponde ao referencial teórico, abordando: (i) a definição de Orçamento Público com enfoque nas fases das despesas necessárias para a aprovação e execução do projeto; (ii) a definição de eficácia, eficiência e efetividade; e (iii) o controle e a avaliação de projetos públicos. A seção 3 refere-se à metodologia adotada para a realização do estudo. A quarta seção está composta pela análise das demonstrações orçamentárias, bem como a discussão dos resultados encontrados. E finalmente, na quinta seção, encontram-se dispostas as considerações finais.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Orçamento público

O orçamento público passou por diversas modificações, se modernizando ao longo das décadas e se adequando aos modelos políticos e à organização das finanças públicas de cada país.

Segundo Giacomoni (2010) inicialmente o orçamento era tratado como um instrumento de controle, revestido por uma roupagem contábil atendendo às necessidades e aos interesses do setor público. Essa função de controle político representa o orçamento tradicional, considerado um disciplinador das finanças públicas com o objetivo de manter o equilíbrio financeiro e evitar ao máximo a expansão dos gastos.

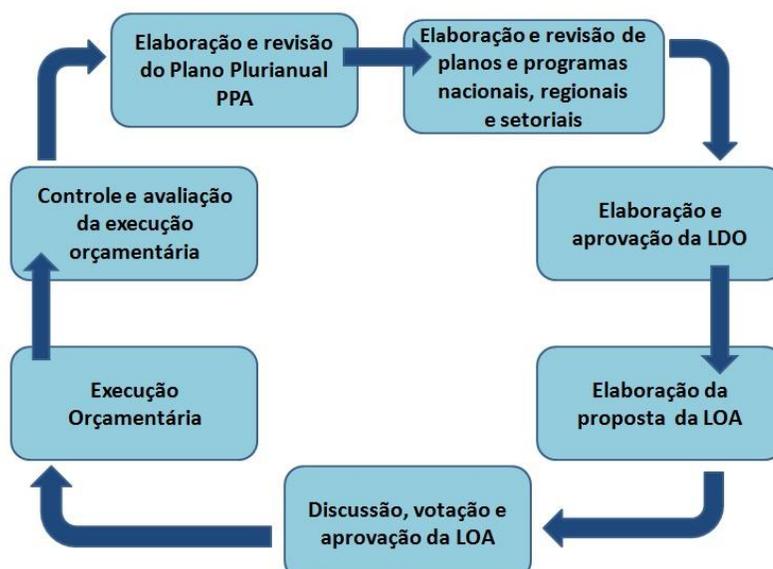
No Brasil, com a Revolução de 1930, o país passou por uma onda modernizadora, onde o orçamento começou a ser tratado com mais prioridade e atenção. Nesse período, foram detectadas grandes diferenças de nomenclaturas e títulos, além de falhas nos procedimentos contábeis. Surge, a partir de então, a necessidade da padronização dos orçamentos e de um novo critério de classificação das despesas, visando não só a evidenciação dos “meios” do governo, mas também as aplicações segundo suas finalidades. Porém é só no ano de 1964 com a Lei nº 4320 que as mudanças são efetivamente consolidadas. A Lei estipula a adoção do modelo orçamentário padronizado para as três esferas do governo, além de inovar com a classificação econômica e funcional.

Em 1967, o “planejamento” foi definido como um dos princípios fundamentais para a administração das finanças públicas, e, com o Decreto Lei nº 200, foi reconhecido como instrumento básico deste princípio o Orçamento-programa. Giacomoni (2010) apresenta a conceituação de Orçamento-programa de acordo com documentos da Organização das Nações Unidas (ONU) que o consideram um sistema com foco nas coisas que o governo realiza mais do que às coisas que o mesmo adquire.

Em 1988 foi reforçada a importância de se associar o planejamento com o orçamento – fator que deu origem ao objetivo do presente estudo: planejamento de obras e execução

orçamentária. De acordo com o Artigo 165 da Constituição de 1988, torna-se obrigatória a elaboração dos Planos Plurianuais (PPA) que servirão como uma orientação para que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) sejam elaboradas. Esses instrumentos são responsáveis pelas diretrizes inovadoras e de grande significado para a gestão pública, e passam a fazer parte do processo orçamentário estabelecendo a elaboração de planos de médio prazo. Esses planos, por sua vez, devem manter vínculos com os orçamentos anuais, além de criarem condições efetivas para a inclusão de todas as receitas e todas as despesas em um processo orçamentário comum.

Castro (2002) define o processo orçamentário como um ciclo de caráter contínuo e simultâneo, do qual fazem parte a elaboração, aprovação, execução, o controle e a avaliação da programação do setor público em seus aspectos físico e financeiro. Este ciclo engloba um período muito maior do que o exercício financeiro. De acordo com o disposto pelos autores já citados, considera-se que o processo orçamentário deve ser elaborado com enfoque não apenas na alocação de recursos, mas de forma que integre todo um processo de planejamento, resultando da programação de médio prazo, mas que reflete todos os detalhes, bem como objetivos e metas dos planos de longo prazo. Giacomoni (2010) propõe que o processo integrado de planejamento e orçamento de forma estática pode ser representado pelo Diagrama a seguir:



Fonte: Diagrama 11.3 *Processo integrado de planejamento e orçamento*. (Giacomoni, 2010, p. 213). Com adaptações.

Esse modelo de integração entre planejamento e orçamento propõe o orçamento como um instrumento que, em curto prazo, operacionalize os programas de médio prazo, os quais deverão cumprir as metas fixadas pelos planos nacionais, onde estão definidos os objetivos, os projetos e as políticas públicas estabelecidas pela gestão em vigor. Dessa forma, as informações necessárias para a elaboração da proposta do orçamento são buscadas em componentes e nos instrumentos de controle, estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 como já citados anteriormente, que compõem o sistema de planejamento e o processo orçamentário.

Na Lei do Plano Plurianual será definido um plano de médio prazo com o objetivo de ordenar as ações do governo e as definições de suas metas para um período de quatro anos. Giacomoni (2010) complementa que o PPA passa a se constituir na síntese dos esforços de planejamento de toda a administração pública, orientando a elaboração dos demais planos e programas de governo, assim como do próprio orçamento anual. Castro (2002) afirma que os investimentos cuja execução será prevista para um período maior que o exercício financeiro não poderão ser iniciados sem inclusão prévia no PPA, ou em lei que autorize a inclusão. Caso isso ocorra, poderá haver pena de crime de responsabilidade.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias, por sua vez, representa um importante apoio na elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA). Giacomoni (2010) considera que os Anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais deverão integrar o projeto da LDO, contendo no caso das Metas Fiscais: as metas anuais, em valores correntes e constantes das receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o respectivo exercício e para os dois seguintes. Além de avaliação de metas do ano anterior, evolução do patrimônio líquido nos últimos três exercícios, avaliação da situação financeira dos regimes geral de previdência social e dos demais fundos públicos e programas de natureza atuarial. Com relação ao Anexo de Riscos fiscais, este deverá conter a avaliação sobre os passivos contingentes e outros riscos que poderão afetar as contas públicas, informando as possíveis providências a serem tomadas, caso os riscos se concretizem. O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) em seu art. 35 §2º, II determina:

II - o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa.

Por fim, a Lei orçamentária Anual será elaborada de acordo com as previsões e as diretrizes estabelecidas pelo PPA e pela LOA, buscando viabilizar a realização das ações planejadas e das metas traçadas pela administração pública.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, art. 165 §5º, I, II e III, a LOA compreenderá: o orçamento fiscal; o orçamento de investimento das empresas e o orçamento da seguridade social. O orçamento fiscal compreende o detalhamento das receitas a serem arrecadadas, assim como suas respectivas utilizações em programas do governo. O orçamento de investimentos das empresas compreende os investimentos realizados pelas empresas em que o Poder Público participe, direta ou indiretamente, detendo a maioria do capital social com direito a voto. O orçamento da seguridade social, por fim, engloba as dotações destinadas a atender às ações de saúde, previdência e assistência social e abrange as entidades e órgãos vinculados a esses fins, da administração direta e indireta, assim como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

2.1.1 Execução Orçamentária

O processo de planejamento e orçamento deve estar correto e o mais próximo da realidade possível para que o processo de execução seja desempenhado com sucesso, de modo que as metas e os objetivos almejados sejam atingidos dentro dos prazos previstos no plano orçamentário. Com relação às demonstrações, de acordo com a LRF Art. 52, II O Relatório Resumido da Execução Orçamentária será composto por: (a) Receitas, por categoria econômica e fonte, especificando a previsão inicial, a previsão atualizada para o exercício, a receita realizada no bimestre, a realizada no exercício e a previsão a realizar; (b) Despesas, por categoria econômica e grupo de natureza da despesa, discriminando dotação inicial, dotação para o exercício, despesas empenhada e liquidada, no bimestre e no exercício; e, (c) Despesas, por função e subfunção.

Considerando as demonstrações que dispõem sobre as dotações e as despesas, o Quadro de Detalhamento da Despesa (QDD) é considerado o ponto de partida para a execução

orçamentária e definido pelo Manual Técnico do Orçamento 2012 elaborado pelo governo do Estado do Paraná, como:

“Instrumento que detalha, a nível operacional, os projetos, atividades e operações especiais constantes da Lei Orçamentária, especificando por grupo de natureza, os elementos de despesa, modalidades de aplicação e as respectivas fontes.”.

No Distrito Federal, a Lei nº 4.895/12 estabelece as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2013, e dispõe em seu art. 87 que o Poder Executivo e os órgãos do Poder Legislativo promoverão a publicação e divulgação do QDD até 30 dias após a publicação da lei orçamentária anual.

No art. 153, III da Lei Orgânica do Distrito Federal, está prevista a publicação pelo poder Executivo, até o trigésimo dia após o encerramento de cada bimestre, o relatório do Desempenho Físico – Financeiro (DFF) compondo o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO).

O relatório de DFF apresentará a execução dos projetos, atividades, operações especiais e respectivos subtítulos dos orçamentos fiscais, seguridade social e de investimento e de acordo com a Lei nº 4895/12, art. 78 §1º especificará:

I – a dotação inicial constante da lei orçamentária anual;

II – o valor autorizado, considerados a lei orçamentária anual, os créditos adicionais e os cancelamentos aprovados;

III – o valor empenhado e o valor realizado no bimestre e no exercício;

IV – a indicação sucinta das realizações físicas ocorridas no período.

Após o processo licitatório, a efetivação da despesa orçamentária só será cumprida por meio de três estágios:

1) Empenho: a Lei nº 4320/64 define como o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. Consiste na reserva de dotação orçamentária para um fim específico. O Tesouro Nacional, por

sua vez, estabelece que a despesa empenhada é o valor do crédito orçamentário ou adicional utilizado para fazer face ao compromisso assumido.

2) Liquidação: A Controladoria-Geral da União (CGU) considera como o estágio de processamento das despesas pelas Unidades Executoras ao receberem o objeto do empenho (o material, serviço, bem ou obra). Já a Lei nº 4320/64 define como a verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

3) Pagamento: Segundo a Controladoria-Geral da União (CGU) consiste na entrega de numerário ao credor e só pode ser efetuado após a regular liquidação da despesa. Esse estágio extingue o débito ou a obrigação

A LRF impactou não apenas a fase do planejamento, mas também o processo de execução orçamentária, com o objetivo de comparar o que foi planejado no PPA, LDO e LOA com a execução destas metas. Esta lei também busca promover a transparência por meio da prestação de contas que englobam todo este processo orçamentário do setor público, bem como garante a divulgação de demonstrações, inclusive por meios eletrônicos, incentivando a participação popular e a *accountability*, termo sem tradução para o português, mas que se refere à responsabilidade quanto à prestação de contas e perante os cidadãos.

Com a LRF o controle social é incentivado desde o planejamento até as fases de execução e avaliação dos projetos, promovendo a fiscalização por meio não só dos entes competentes, mas também de toda a população.

2.2 Eficiência, eficácia e efetividade

Considerando as várias definições existentes dos tradicionais conceitos de eficácia, eficiência e efetividade, algumas delas inclusive contraditórias, no presente artigo serão abordados autores citados por Castro (2006) e também os autores estudados por Sano e Montenegro Filho (2013).

Em seu trabalho Castro (2006) conceitua os termos tanto no contexto da área das empresas privadas, quanto na administração pública. O autor também analisa o Princípio da Eficiência e seus desdobramentos teóricos e práticos, com o objetivo de verificar como a eficácia, a eficiência e a efetividade se inserem no contexto administrativo do setor público e como esse assunto provocou significativas mudanças na gestão pública brasileira.

Segundo Chiavenato (1994), a eficácia visa o alcance dos resultados, enquanto a eficiência visa à utilização dos recursos ao longo do processo. Este autor considera a eficiência como uma relação entre custos e benefícios, sendo ela a melhor maneira para a execução dos métodos, com o objetivo de aplicar os recursos da maneira mais racional possível. Dessa forma, a eficiência se preocupará com os meios, visando aspectos internos organizacionais e a eficácia será quem se preocupa com o fim, se inserindo no êxito do alcance dos objetivos, com foco nos interesses externos da organização.

Na visão de Chiavenato (1994), quando o administrador tem como objetivo a execução correta dos procedimentos, ele estará se voltando para a eficiência, que simplificada conceitua-se como a melhor utilização dos recursos disponíveis. Porém, quando ele avalia se o que está sendo executado corretamente é de fato o método mais adequado para o alcance das metas, ele está visando a eficácia, resumidamente o alcance das metas através da utilização dos recursos disponíveis. Chiavenato (1994) diferencia eficácia e eficiência como termos independentes, afirmando que uma organização pode ser eficiente e não ser eficaz e vice-versa. Para o autor, o ideal é que a organização seja igualmente eficiente e eficaz.

Bio (1996) apresenta conceitos similares, onde eficiência está relacionada ao método, ao modo certo de execução, sendo uma empresa eficiente quando o seu volume de produção é atingido utilizando o menor dispêndio possível de recursos. Já a eficácia relaciona-se com os resultados, ou seja, a escolha mais adequada para solucionar determinado problema ou necessidade. Porém, diferentemente de Chiavenato (1994), Bio (1996) vincula a eficácia à eficiência:

“(...) a eficácia depende não somente do acerto das decisões estratégicas e das ações tomadas no ambiente externo, mas também do nível de eficiência(...)” (BIO, 1996, p. 22).

Concordando com a opinião de Chiavenato (1994) com relação à independência dos termos eficácia e eficiência, Daft (1999 apud Castro 2006) que explica o fato de uma organização ter eficiência e não atingir seus objetivos por fabricar produtos sem demanda existente, assim como uma organização pode atingir suas metas de lucros, mas ser ineficiente.

Castro (2006) explica que na administração pública, os conceitos de eficácia, eficiência e efetividade começaram a ser abordados a partir da reforma do aparelho do Estado que propunha a adoção do modelo administrativo gerencial. Na área pública, um importante autor a ser considerado é Torres (2004), que aborda não somente os dois conceitos já apresentados neste artigo, mas também o terceiro conceito da efetividade, que diz respeito à averiguação do quanto os resultados de uma ação traz benefícios à população. Torres (2004) afirma:

Efetividade: é o mais complexo dos três conceitos, em que a preocupação central é averiguar a real necessidade e oportunidade de determinadas ações estatais, deixando claro que setores são beneficiados e em detrimento de que outros atores sociais. (Torres, 2004, p. 175).

A averiguação das necessidades e oportunidades de determinadas ações estatais proposta pelo autor deve ser feita da forma mais democrática possível, com transparência e responsabilidade, a fim de mobilizar a população para a implementação das políticas públicas. O conceito de efetividade não se relaciona estritamente a visão de eficiência, visto que eficiência possui uma conotação econômica muito enfática. Torres (2004) considera que nada é mais impróprio para a administração pública do que fazer com eficiência o que não deveria ser feito.

Em uma comparação entre os termos eficiência e efetividade, Torres (2004) relaciona a eficiência com o custo/benefício e a efetividade com a qualidade dos resultados, assim como à necessidade de determinadas ações públicas. No âmbito legislativo, na Constituição Federal, é possível observar a diferenciação entre eficiência e eficácia, com a leitura do Artigo 74, que trata das finalidades do sistema de controle interno mantido de forma integrada entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

*II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à **eficácia e eficiência**, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;*

O maior êxito da reforma do aparelho do Estado, abordada por Castro (2006), foi a revisão do marco legal, especialmente a aprovação do Princípio da Eficiência com a Emenda Constitucional n° 19, de 04 de junho de 1998, que diz:

Art. 3º O caput, os incisos I, II, V, VII, X, XI, XIII, XIV, XV, XVI, XVII e XIX e o § 3º do art. 37 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação, acrescentando-se ao artigo os §§ 7º a 9º:

*"Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência** (...).*

Sobre o Princípio da Eficiência, Meirelles (2002) o considera o mais moderno da função administrativa. Afirma também que o Princípio da Eficiência exige resultados positivos e satisfatórios ao atendimento das necessidades da comunidade e seus membros, assim como exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional.

Moraes (2000 *apud* Castro 2006), com uma opinião similar a de Meirelles (2002), diz que o Princípio da Eficiência obriga a Administração direta e indireta à prática do bem comum, conduzindo suas competências com imparcialidade, neutralidade, transparência, além disso de forma participativa, eficaz e sem burocracia, visando a qualidade e buscando critérios para a melhor utilização dos recursos públicos. Na sequência, Castro (2006) conclui que o Princípio da Eficiência significou um caminho para a administração pública, onde o objetivo não era apenas o controle, mas também o alcance de resultados e a prática da boa administração, proporcionando bem estar à população e possibilitando que leis infraconstitucionais adotassem mecanismos inovadores.

Ghelman (2006) considera que apesar de a questão da eficiência fazer parte do discurso de melhora da gestão pública, sendo inclusive um princípio constitucional que rege a administração pública, a quase totalidade das organizações pesquisadas não possuíam indicadores que tratassem desta questão. Sendo assim, pode-se considerar que os termos de eficácia, eficiência e efetividade abordados e conceituados sob a visão dos diversos autores citados, são indiscutivelmente importantes e indispensáveis tanto para a tomada de decisão de administradores e *stakeholders* no

âmbito privado, quanto para a realização da implementação de novas políticas públicas no âmbito do setor público - como se pode observar através das diversas mudanças gerenciais e progressões legais que ocorreram ao longo do tempo, podendo ser citada especialmente a aprovação do Princípio da Eficiência com a Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998.

Logo conclui-se a importância de se considerar e colocar em prática ao longo das etapas de análise e execuções dos projetos a relevância dos conceitos de eficácia, eficiência e efetividade visando o alcance dos objetivos, utilizando da melhor maneira possível os recursos disponíveis e acompanhando os resultados efetivos, assim como o impacto desses resultados nas populações afetadas pelos projetos executados.

De acordo com Antico e Jannuzzi (2006, p. 19), “a avaliação de um programa público requer indicadores que possam dimensionar o grau de cumprimento dos objetivos dos mesmos (eficácia), o nível de utilização de recursos frente aos custos em disponibilizá-los (eficiência) e a efetividade social.”. Segundo esses autores, existe um ciclo de formulação e avaliação de políticas públicas, composto por quatro etapas: Diagnóstico, Formulação, Implementação e Avaliação. Os indicadores de eficácia, eficiência e efetividade compõem a última etapa de Avaliação de Resultados e Impactos do Projeto.

Sano e Montenegro Filho (2013) situam os 3Es nas três fases de um processo avaliativo através do quadro a seguir:

Quadro 1 – Os 3Es nas três fases da avaliação

Indicador	FASE		
	<i>Ex-ante</i>	<i>Pari-pasu</i>	<i>Ex-post</i>
Eficiência	Estimativa baseada em iniciativas comparáveis. Pouco utilizada.	Comparação entre o que foi previsto e o que se está realizando. Utilizada principalmente no controle orçamentário.	Comparação com iniciativas similares ou com o planejado. Mais utilizada.
Eficácia	Baseada em iniciativas comparáveis. Pouco utilizada.	Acompanhamento da realização das metas propostas.	Verificação se as metas propostas foram atingidas.
Efetividade	Expectativa baseada em iniciativas similares. Pouco utilizada.	Avaliações parciais ao término das etapas de um programa.	Vinculação das mudanças, caso tenham ocorrido as ações empreendidas. Mais utilizada e recomendada.

Fonte: Sano e Montenegro Filho (2013).

Considerando a perspectiva de Maia e Silva (2005), a primeira fase, *ex ante*, quando da elaboração de um projeto, geralmente contempla os respectivos estudos de viabilidade sob a ótica governamental: (1) a viabilidade *financeira* que analisará os impactos distributivos financeiros e fiscais, mensurados a preços de mercado; (2) a viabilidade *econômica* que terá foco na maximização do bem-estar econômico, mensurado a preços econômicos ou preços sombra (“*shadow prices*”) e estimado pelo excedente do consumidor, através da função da demanda econômica e, finalmente; (3) a viabilidade *social*, que contempla o valor subjetivo dos diversos seguimentos da população público alvo.

A segunda, *pari pasu*, avalia a execução do projeto, que depende da implementação dos recursos, submetida aos arranjos institucionais e legais, à organização, coordenação e programação das ações durante a sua execução. Essa avaliação mede a competência do órgão ou instituição, geralmente ao final de cada etapa ao longo da execução do projeto, em conformidade com as metas pré-estabelecidas, com a qualidade, com os custos e com o tempo de execução previsto.

E por fim a terceira, *ex post*, avaliará os resultados efetivos, ou seja, a extensão dos benefícios e o impacto dos projetos em seu público-alvo, em conformidade com os objetivos pré-estabelecidos e os recursos alocados.

2.3 Controle e avaliação de projetos públicos

No Brasil, a avaliação de obras públicas é bastante relevante e recebe um enfoque administrativo voltado inicialmente para o planejamento e controle, visando que os recursos investidos são consideravelmente elevados e os impactos socioeconômicos afetarão significativamente toda uma população, assim como a dinâmica da cidade.

Com a Copa do Mundo de 2014, inúmeros projetos previstos pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) saíram do papel e começaram a ser de fato implementados por todo o país, buscando atender a demanda de usuários que irão percorrer as diversas cidades brasileiras sedes do mundial. Dessa forma o Tribunal de Contas da União (TCU), em parceria

com os tribunais estaduais e municipais intensificaram seus trabalhos buscando fortalecer a fiscalização preventiva, adequar os mecanismos de controle e fornecer à sociedade informações tempestivas referentes aos recursos alocados nas realizações feitas visando o evento.

Em relação ao controle social ou à busca da compreensão dos procedimentos adotados pelos entes governamentais em suas tomadas de decisões orçamentárias, autores como Maia e Silva (2005), buscaram propor metodologias de análise de controle e avaliação de políticas públicas, até mesmo voltadas especificamente para projetos de infraestrutura de transportes como nos trabalhos de Sehn (2009) e Dalbem; Brandão e Macedo-Soares (2010).

Segundo Cunha (2006) no âmbito governamental os principais interesses nas avaliações de projetos são os resultados, a alocação orçamentária racional e a reorganização dos programas de modo a alcançar os objetivos de planejamento. As avaliações podem oferecer informações relevantes como subsídio ao processo de tomada de decisões, durante a execução dos programas e das políticas.

Ainda de acordo com Cunha (2006) as iniciativas do Governo Federal brasileiro quanto aos processos de avaliação visa às pressões sociais para a melhoria da qualidade dos serviços públicos e às demandas para redução das despesas públicas, tendo como interesse a preocupação com a eficácia, a eficiência, a efetividade e a *accountability* de suas ações. Os estudos de avaliações podem fornecer aos gerentes e administradores públicos respostas sobre a qualidade de seu trabalho, bem como a possibilidade de mostrar os resultados de seu trabalho à sociedade e ao Legislativo.

Utilizando eficácia, eficiência e efetividade (3Es) como indicadores, Sano e Montenegro Filho (2013) abordam sete métodos de avaliação de desempenho na gestão pública: *Balanced Scorecard*, Quadro Lógico, Entidades de Fiscalização, Planilhas, Estado para Resultados, TOM Web e Indicadores para Diagnóstico, Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais no Brasil. As metodologias que se aplicam ao presente trabalho foram as dispostas no sexto e no sétimo métodos como explicitadas a seguir.

O sexto método abordado consiste na adoção da Transparência Orçamentária Municipal (TOM Web) proposta por Pires (2010). Esse modelo baseia-se na prestação de contas via Internet, disponibilizando informações sobre a execução orçamentária e financeira em tempo real,

ampliando as oportunidades para que a população tenha mais acessos a esses dados, motivando a cidadania e o desenvolvimento socioeconômico municipal.

O sétimo método é o já citado anteriormente para a análise da avaliação de programas sociais presentes no texto “Indicadores para Diagnóstico, Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais no Brasil”, de Jannuzzi (2005). No texto, o autor considera as quatro etapas do ciclo de formulação e avaliação de políticas públicas, sendo elas: Diagnóstico; Formulação; Implementação e Avaliação, onde serão empregados um conjunto de indicadores capazes de operacionalizar conceitos abstratos, permitindo o monitoramento e o aprofundamento da investigação acadêmica. É importante que esse conjunto de indicadores seja determinado baseado em pesquisas, além de uma avaliação crítica das suas propriedades, e não somente pela tradição de uso. Ainda no sétimo método, são abordados os conceitos de eficácia, eficiência e efetividade e seus respectivos indicadores possíveis, propondo que estes possuam especificações de acordo com cada projeto a ser analisado.

Dalbem; Brandão e Macedo-Soares (2010) afirmam que independente da metodologia aplicada, no âmbito acadêmico ressalta-se as tentativas recentes de detalhamento dos procedimentos e de monetização de impactos sociais demonstrando que o país está em busca de atingir melhores práticas, mas em geral ainda se adotam procedimentos bastante simplificados, visto que essas análises de controle e avaliação compreendem inúmeras variáveis de interferência e geram grandes impactos e efeitos de difícil mensuração na qualidade de vida da sociedade.

Apesar das limitações de pesquisa, sejam elas qualitativas ou quantitativas, os trabalhos são desenvolvidos para propor parâmetros acadêmicos e contribuir com a complementação de metodologias já fornecidas pela literatura. Sehn (2009) ressalta que a avaliação de projetos em mobilidade urbana ou na infraestrutura de transportes públicos, em especial, despertam ainda maior interesse e atenção considerando o quanto eles podem gerar crescimento econômico de uma região ou de um país como um todo, além dos benefícios que serão proporcionados à população em médio e longo prazo.

Especificamente, o projeto abordado no presente trabalho corresponde ao Veículo Leve sobre Pneus - Eixo Sul do Expresso DF que faz parte do Plano Diretor de Transporte Urbano do Distrito Federal e Entorno (PDTU), componente do Programa de Aceleração do Crescimento

(PAC), que possui como objetivo promover a mobilidade, aumentando a integração entre os núcleos urbanos. Os estudos preliminares indicam que o corredor atenderá uma população diária aproximada de 220 mil pessoas, onde estão localizadas algumas das maiores densidades populacionais do Distrito Federal.

O Expresso DF será uma importante conexão entre as regiões administrativas de Santa Maria, Gama, Park Way e Plano Piloto, possuindo 35 km de via exclusiva. O projeto atenderá, ainda, à população residente no Entorno Sul do DF — municípios do Estado de Goiás, que realiza grande parte das atividades em Brasília, além de contribuir para o atendimento à demanda de usuários com necessidade de um transporte mais rápido e de qualidade durante os eventos da Copa do Mundo de 2014. O projeto prevê um sistema de inteligência artificial, integrado a equipamentos especiais instalados nos Terminais, Estações e Eixo Viário do corredor, bem como tecnologias embarcadas nos veículos, migrando as informações por sistema de rádio a essas instalações. O VLP Eixo Sul prima pela mobilidade, acessibilidade e segurança tanto no que tange ao padrão adotado para a implantação das Edificações e Eixo Viário de uso exclusivo, como também pelo modelo de gestão que se utiliza dos sistemas de inteligência acima comentados, cuja central será em um Centro de Controle Operacional Dedicado.

Os valores previstos em contrato foram fiscalizados pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF, assim como as possíveis irregularidades no planejamento orçamentário e na execução operacional do projeto que ocorreram no período.

3. METODOLOGIA

Baseado no critério proposto por Cooper e Schindler (2003), o presente estudo classifica-se como descritivo, uma vez descreve a execução orçamentária do Projeto do Corredor exclusivo Eixo Sul do Expresso DF, buscando analisar e destacar adequações e inadequações, bem como lacunas quanto a transparência das informações disponíveis sobre este processo. O estudo é quali-quantitativo, pois busca, por meio da análise dos números orçamentários, levantar questões (qualitativas) quanto a adequabilidade (ou não) da execução orçamentária. Por fim, ainda de acordo com Cooper e Schindler (2003), quanto ao controle das variáveis, esta pesquisa é tida como *ex post facto*, pois não visa o controle sobre as variáveis no sentido de manipulá-las.

No presente trabalho, além da verificação do desenvolvimento da execução do projeto, desde o início das obras em 2011 até o ano de 2013, também foi feita uma análise orçamentária através das informações fornecidas pela Secretaria de Estado de Transportes do Distrito Federal (SET/DF) e pela Secretaria De Estado de Planejamento e Orçamento do Distrito Federal (SEPLAN/DF), nas respectivas demonstrações do Quadro de Detalhamento da Despesa (QDD) e do relatório de Desempenho Físico – Financeiro por Programa de Trabalho (DFF).

Para análise qualitativa da execução orçamentária, utilizou-se especificamente o sexto e o sétimo métodos relatados no referencial teórico: Transparência Orçamentária Municipal (TOM Web) proposta por Pires (2010) e Indicadores para Diagnóstico, Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais no Brasil, de Jannuzzi (2005). Com relação à metodologia proposta por Pires (2010), é importante ressaltar que neste trabalho foram utilizados portais do governo federal e do Distrito Federal, diferentemente do TOM Web, apesar da divergência das fontes a análise foi executada a análise seguindo o mesmo objetivo de verificar a transparência das informações, visando o controle social, por meio da prestação de contas (*accountability*) da execução orçamentária e financeira do projeto e determinar se houve o alcance das metas, a aplicação adequada dos recursos disponíveis, bem como as possíveis mudanças que afetaram a população e a dinâmica da cidade.

Finalmente na análise quantitativa serão verificados os valores que compõem as demonstrações QDD e DFF como já citado anteriormente e a adequação destes com a execução da obra. Esses valores englobam a Dotação Inicial, Dotação Autorizada, Valor Empenhado e Valor Liquidado, bem como a apuração dos Créditos Suplementares e Restos a Pagar não Processados, calculados respectivamente pela diferença entre a Dotação Autorizada e a Dotação Inicial e pela diferença entre Despesas Empenhadas e Despesas Liquidadas.

4. RESULTADOS

De acordo com a ASBRACO, a licitação do projeto referente ao corredor exclusivo Eixo Sul do Expresso DF foi realizada em 19 de janeiro de 2009 e vencida pelo Consórcio BRT-SUL, formado pelas empresas: Construtora Andrade Gutierrez S/A, Construtora OAS Ltda., Via Engenharia S/A e Setepla Tecnometal Engenharia Ltda. O contrato foi assinado em 11 de maio de 2009, tendo como Contratante o METRÔ-DF, com valor de R\$ 587.400.719,83. O prazo de vigência contratual é de 24 meses, sendo que o prazo para execução e conclusão dos serviços é de 18 meses, contados a partir da emissão da primeira Ordem de Serviço. Em 11 de maio de 2011 foi celebrado o Primeiro Termo Aditivo, prorrogando o prazo de vigência contratual por mais 12 meses, sem alteração do prazo de execução.

Após ajustes determinados pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF, o valor do contrato foi reduzido em aproximadamente R\$ 54 milhões, alterando o valor inicial para R\$ 533.619.830,71, situação regularizada com a celebração do Segundo Termo Aditivo, em 25 de agosto de 2011. Este aditivo também alterou para julho/2010 a data base para fins de reajustamento contratual. Em 6 de Dezembro de 2011 houve a cessão do contrato do METRÔ-DF para a Secretaria de Estado e Transportes do DF, através do Terceiro Termo Aditivo, que determina também que o Departamento de Estradas e Rodagens do Distrito Federal – DER-DF será o órgão responsável pela execução da obra. Nesta mesma data foi assinada a Ordem de Serviço, autorizando o início das obras.

Com o objetivo de fornecer um comparativo entre as informações, foram elaborados os Quadros 4.1 e 4.2, onde estão dispostos os dados referentes à Dotação Inicial, Dotação Autorizada, Valor de Empenho e Valor de Liquidação do período verificado que consiste nos anos de 2011 a 2013, fornecidos respectivamente pelo QDD e pelo relatório de DFF por Programa de Trabalho.

Quadro 4.1

Quadro de Detalhamento da Despesa 2011 – 2013					
PROGRAMA DE TRABALHO	ANO	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO AUTORIZADA	EMPENHADO	LIQUIDADO
26.453.6216.1794.0003 - (EPP) IMPLANTAÇÃO DE VEÍCULO LEVE SOBRE PNEUS - VLP EIXO SUL-DISTRITO FEDERAL	2011	R\$ 0,00	R\$ 155.979.000,00	R\$ 5.976.050,97	R\$ 5.976.050,97
	2012	R\$ 189.500.000,00	R\$ 270.040.000,00	R\$ 98.480.004,00	R\$ 77.653.407,00
	2013	R\$ 277.851.874,00	R\$ 663.480.015,00	R\$ 616.979.015,00	R\$ 314.720.329,00
Subtotal Programa de Trabalho		467.351.874,00	1.089.499.015,00	721.435.069,97	398.349.786,97

Quadro 4.2

Desempenho Físico – Financeiro por Programa de Trabalho 2011 – 2013					
PROGRAMA DE TRABALHO	ANO	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO AUTORIZADA	EMPENHADO	LIQUIDADO
26.453.6216.1794.0003 - (EPP) IMPLANTAÇÃO DE VEÍCULO LEVE SOBRE PNEUS - VLP EIXO SUL-DISTRITO FEDERAL	2011	R\$ 0,00	R\$ 155.979.000,00	R\$ 5.976.051,00	R\$ 5.976.051,00
	2012	R\$ 189.500.000,00	R\$ 269.180.004,00	R\$ 98.480.004,00	R\$ 77.653.407,00
	2013	R\$ 277.851.874,00	R\$ 616.980.015,00	R\$ 616.979.015,00	R\$ 314.720.329,00
Subtotal Programa de Trabalho		467.351.874,00	1.042.139.019,00	721.435.070,00	398.349.787,00

Através da análise do QDD disponibilizado pela Secretaria de Estado de Transportes do Distrito Federal com referência ao ano de 2011, observa-se que não houve Dotação Inicial, visto que a aprovação do projeto ocorreu após a conclusão da LOA para o ano em questão. Sendo assim, foi registrada uma Despesa Autorizada no valor total de R\$ 155.979.000,00, valor este correspondente aos Créditos Adicionais de 2011, onde R\$ 5.979.000,00 são referentes a Recursos do Tesouro Distrital e R\$ 150.000.000,00 referentes à Operação de Crédito Externa. E finalmente o montante Empenhado, assim como o Liquidado, registrado em R\$ 5.976.050,97 sendo estes Recursos do Tesouro Distrital.

Os valores descritos se confirmam com os previstos no relatório de DFF por Programa de Trabalho, disponibilizado pela Secretaria De Estado de Planejamento e Orçamento do Distrito Federal, onde o valor Autorizado foi registrado no montante de R\$ 155.979.000,00. E por fim, o valor Empenhado e o valor Liquidado constam ambos no total de R\$ 5.976.051,00, como pode ser observado nos Quadros 4.1 e 4.2.

Apesar de no ano de 2011 não constar o reconhecimento da Dotação Inicial, o valor Disponível consta no total de R\$ 150.002.949,03 segregados em R\$ 2.949,03 (Recursos Tesouro Distrital) e R\$ 150.000.000,00 (Operação de Crédito Externa). Sendo assim os valores de empenho e de liquidação das despesas representam uma parcela bastante inferior ao valor disponibilizado no orçamento, sendo utilizados apenas recursos do Tesouro Distrital. O questionamento se diz respeito ao valor Liquidado corresponder a apenas 4% do Valor Disponível. Este fator representa a inadequada previsão orçamentária do projeto, pois não justifica-se o registro de uma Dotação Autorizada tão elevada já que o montante liquidado corresponderia apenas ao valor dos Recursos do Tesouro Distrital.

Ainda no relatório de DFF por Programa de Trabalho não existe registro da porcentagem de execução do projeto, devido às obras terem começado praticamente no término de 2011.

No Quadro 4.1 também pode-se verificar os dados referentes ao ano de 2012 de acordo com o QDD, que nos informa uma Dotação Inicial no valor de R\$ 189.500.000,00 e a Dotação Autorizada totalizando R\$ 270.040.000,00, sendo R\$ 99.340.000,00 provenientes de Recursos do Tesouro Distrital, R\$ 31.200.000,00 referentes à Operação de Crédito Interna e R\$ 139.500.000,00 referentes à Operação de Crédito Externa.

Após a análise dos dados dispostos, observa-se Créditos Adicionais no valor de R\$ 80.540.000,00, o que corresponde a um aumento equivalente a 42,50% da Dotação Inicial. Visto que o respectivo ano corresponde ao segundo ano de execução do projeto, não se justifica uma suplementação tão alta, considerando que já existiam dados do ano anterior que deveriam ter sido considerados como parâmetro.

O valor Empenhado consta no total de R\$ 98.480.004,00 referentes a Recursos do Tesouro Distrital e o valor Liquidado totalizou R\$ 77.653.407,00. O segundo questionamento a ser feito com relação à previsão orçamentária do projeto do VLP eixo sul diz respeito a essa questão do valor liquidado do ano de 2012 corresponder a apenas 29% da Dotação Autorizada. Mais um fator que não justifica a suplementação deste ano superar a Dotação inicial em 42,50%, já que esses créditos não seriam utilizados.

A Secretaria de Estado de Transportes do Distrito Federal também disponibiliza o relatório de DFF por Programa de Trabalho, nesta demonstração e de acordo com o Quadro 4.2,

observar-se uma Dotação Autorizada no valor de R\$ 269.180.004,00, o que diverge com o registrado no QDD (onde o valor foi de R\$ 270.040.000,00).

O valor Empenhado, assim como o Liquidado se confirmam, com os respectivos valores de R\$ 98.480.004,00 e R\$ 77.653.407,00, confirmando a inadequação na previsão exageradamente alta no valor registrado na Dotação Autorizada. O relatório de DFF por Programa de Trabalho também indica a porcentagem de execução da obra igual a 6,45%, o que equivale a R\$ 30.639.212,35 executados. Considerando que a meta física prevista no Anexo XXI da LOA do ano de 2012 foi o equivalente a Dotação Inicial de R\$ 180.500.000,00, pode-se verificar o valor de execução efetiva do projeto muito abaixo do previsto no início do ano. Dessa forma, pode-se constatar a ineficácia ao decorrer do processo operacional da obra, resultando em atraso e no não alcance das metas estabelecidas para o respectivo ano em análise.

Em 2013, os dados orçamentários refletem uma situação ainda mais alarmante. O QDD referente à este ano nos informa uma Dotação Inicial no valor de R\$ 277.851.874,00, sendo a Dotação Autorizada registrada no montante de R\$ 663.480.015,00. Sendo assim observa-se uma Suplementação no valor de R\$ 385.628.141,00, o que corresponde a 138,79 % da Dotação Inicial. Um valor extremamente superior ao orçado inicialmente. O questionamento com relação à autorização de dotação extremamente superior a Dotação Inicial continua sem justificativas no ano de 2013, considerando o fato de que o valor liquidado corresponde a uma porcentagem muito abaixo dessa autorização, como pode-se verificar a seguir.

Ainda no QDD do ano de 2013 verifica-se o registro dos valores Empenhado e Liquidado respectivamente iguais a R\$ 616.979.015,00 e R\$ 314.720.329,00. Apesar de o valor Empenhado equivaler a 93% da Dotação Autorizada, nota-se a liquidação de apenas 47,43% desse total autorizado. Dessa forma demonstra-se que assim como nos anos anteriores a previsão orçamentária da Dotação Autorizada não é condizente com a necessidade do projeto para o ano em questão, sendo mais uma vez superestipulada com relação ao valor liquidado.

Outro fator a ser considerado com relação à Dotação Autorizada é a questão da divergência entre o valor publicado no QDD que é igual a R\$ 663.480.015,00, e o publicado no relatório de DFF por Programa de Trabalho do ano em questão, onde verifica-se uma Dotação Autorizada de R\$ 616.980.015,00. A diferença chega a R\$ 46.500.000,00. Com relação ao

seguinte fato fica o questionamento do porque da divergência, visto que os valores orçamentários devem bater independentemente do demonstrativo no qual estão sendo divulgados. Essas incoerências comprometem a confiabilidade da informação, comprometendo a transparência da informação e consequentemente a compreensão dos dados por parte do usuário.

O relatório de DFF por Programa de Trabalho de 2013 também registra com relação ao nível de execução operacional do projeto uma porcentagem de 70% da obra executada. Os subtrechos 1 e 2, referentes ao Gama e ao terminal do Parkway respectivamente, apresentam grandes avanços. O subtrecho 1 encontra-se composto por 06 viadutos com 100% de obras concluídas; 01 terminal, 02 estações e 02 passarelas com 70% de conclusão cada e a pavimentação já em fase final com 97% de conclusão. O subtrecho 2, por sua vez, componha-se por 03 viadutos com uma porcentagem de obra concluída de 70%; 01 terminal, 04 estações e 04 passarelas com 90% de conclusão cada e a pavimentação 80% concluída.

Apesar dos avanços descritos, ainda existem etapas previstas a serem realizadas como é o caso do subtrecho 3 que corresponde ao Terminal Parkway – estação Park Shopping, que encontra-se composto por 01 estação e 01 passarela com apenas 5% de execução e a pavimentação com previsão de início apenas para Janeiro de 2014. O subtrecho 4 equivalente a Estação Park Shopping – Terminal Asa Sul não foi sequer iniciado e ainda encontra-se em fase de conclusão de análise de projetos.

O subtrecho 5 de Santa Maria encontra-se em fase intermediária e está composto por 03 viadutos com 65% de conclusão; 01 terminação, 01 estação e 01 passarela com 80% construídos cada e a pavimentação com apenas 45% de execução. O subtrecho 6 do Parkway EPDB – EPAR, assim como os trechos iniciais, demonstra avanços com 03 viadutos e a pavimentação 90% concluídos cada.

Em síntese, as respectivas informações sobre a execução das obras ao longo de 2011 a 2013 constam no Quadro 4.3 disposto a seguir:

Quadro 4.3

Execução das Obras 2011 – 2013	
ANO	HISTÓRICO
2011	Não consta histórico de execução.
2012	Registro de 6,45% das obras executadas equivalentes a um total de R\$ 30.639.212,35.
2013	<p>Registro de 70% das obras executadas.</p> <ul style="list-style-type: none"> → Subtrecho 1 (Gama): 06 viadutos com 100% de obras concluídas; 01 terminal, 02 estações e 02 passarelas com 70% de conclusão cada e a pavimentação já em fase final com 97% de conclusão. → Subtrecho 2 (Parkway): 03 viadutos com 70% de obras concluídas; 01 terminal, 04 estações e 04 passarelas com 90% de conclusão cada e a pavimentação 80% concluída. → Subtrecho 3 (Parkway – estação Park Shopping): 01 estação e 01 passarela com apenas 5% de execução e pavimentação prevista para início de 2014. → Subtrecho 4 (Park Shopping – Terminal Asa Sul): fase de conclusão de análise de projetos. → Subtrecho 5 (Santa Maria): 03 viadutos com 65% de conclusão; 01 terminal, 01 estação e 01 passarela com 80% construídos cada e pavimentação com 45% de execução. → Subtrecho 6 (Parkway EPDB – EPAR): 03 viadutos e a pavimentação 90% concluídos cada.

4.1 Créditos Suplementares e Restos a Pagar não processados 2011 – 2013

De acordo com os valores do relatório de DFF por Programa de Trabalho, considerando que o respectivo demonstrativo esta previsto na Lei Orgânica do Distrito Federal, foram verificados os totais dos Créditos Suplementares e dos Restos a Pagar não processados.

Analisando de maneira geral os anos de 2011 a 2013 e considerando novamente a Dotação Inicial e a Dotação Autorizada em seus valores totais, compreende-se que o total de suplementação do período foi igual a R\$ 574.787.145,00 como pode ser observado no Quadro 4.4:

Quadro 4.4

Créditos Suplementares 2011 – 2013				
PROGRAMA DE TRABALHO	ANO	DOTAÇÃO INICIAL (a)	DOTAÇÃO AUTORIZADA (b)	CRÉDITOS ADICIONAIS (b-a)
26.453.6216.1794.0003 - (EPP) IMPLANTAÇÃO DE VEÍCULO LEVE SOBRE PNEUS - VLP EIXO SUL- DISTRITO FEDERAL	2011	R\$ 0,00	R\$ 155.979.000,00	R\$ 155.979.000,00
	2012	R\$ 189.500.000,00	R\$ 269.180.004,00	R\$ 79.680.004,00
	2013	R\$ 277.851.874,00	R\$ 616.980.015,00	R\$ 339.128.141,00
Subtotal Programa de Trabalho		467.351.874,00	1.042.139.019,00	574.787.145,00

Esse montante total de Créditos Suplementares supera em aproximadamente 7,7% a previsão inicial do valor total do projeto que foi registrado em R\$ 533.619.830,71. A suplementação compreende os créditos destinados ao reforço da dotação orçamentária já existente, porém observa-se que essa abertura de créditos evidencia o aumento da Dotação sem necessidade. Isso porque os créditos utilizados em 2011 correspondem a um total de R\$ 5.976.051,00, o equivalente a apenas 3,83% da abertura de créditos do período. Em 2012 não houve a necessidade do empenho de recursos além do previsto na Dotação Inicial, ou seja, os recursos já eram suficientes e mesmo assim verifica-se um total de créditos suplementares registrados no valor de R\$ 79.680.004,00. Apenas em 2013 os registros possuem mais coerência sendo utilizada a suplementação do período quase que em sua totalidade.

Para a verificação dos Restos a Pagar não Processados equivalentes ao período de 2011 – 2013 foram considerados os Valores Empenhados e Liquidados como pode-se observar no Quadro abaixo:

Quadro 4.5

Restos a Pagar não Processados 2011 – 2013				
PROGRAMA DE TRABALHO	ANO	EMPENHADO (a)	LIQUIDADO (b)	Restos a Pagar não Processados (a-b)
26.453.6216.1794.0003 - (EPP) IMPLANTAÇÃO DE VEÍCULO LEVE SOBRE PNEUS - VLP EIXO SUL-DISTRITO FEDERAL	2011	R\$ 5.976.051,00	R\$ 5.976.051,00	R\$ 0,00
	2012	R\$ 98.480.004,00	R\$ 77.653.407,00	R\$ 20.826.597,00
	2013	R\$ 616.979.015,00	R\$ 314.720.329,00	R\$ 302.258.686,00
Subtotal Programa de Trabalho		721.435.070,00	398.349.787,00	323.085.283,00

Observa-se que o Valor Liquidado 2011 – 2013 se encontra dentro da meta prevista correspondendo a 74,65% do Valor Total do projeto. Porém o acúmulo de Restos a Pagar do período compreendem as despesas que estão sendo empenhadas e não estão sendo liquidadas. Isso implica na possibilidade de diversos fatores, tais como o reconhecimento da obrigação a ser paga, mas o não cumprimento por parte do credor dos compromissos estabelecidos, ou o empenho de valores mais elevados visando garantir os recursos registrados no orçamento do ano anterior, dentre outros. Durante os anos de 2011 a 2013, verifica-se um total de R\$ 323.085.283,00 classificados como Restos a Pagar não Processados, o que significa uma porcentagem de 44,78% de despesas empenhadas e não liquidadas. Essa não liquidação das despesas gera um impacto negativo na execução do projeto, bem como nos resultados orçamentários dos exercícios financeiros em questão e nos subsequentes, evidenciando que os objetivos não estão sendo alcançados em sua totalidade.

Após a verificação das diversas inadequações orçamentárias, como podem ser citadas a divergência nos valores da Dotação Autorizada registradas no QDD e no relatório de DFF, a abertura de créditos suplementares não utilizados, o empenho de valores que não estão sendo liquidados, assim como o atraso nos níveis de execução operacional das obras, ressalta-se que não foram encontrados documentos dispostos ao controle social que justificassem essas incoerências. Recentemente o Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF publicou um demonstrativo onde o VLP – Eixo Sul se engloba na lista de obras e serviços com indícios de irregularidade graves, o que já demonstra a apuração da avaliação e da fiscalização do projeto pelos órgãos competentes, porém fica registrada a dificuldade no que diz respeito à compreensibilidade e à falta de transparência dos dados dispostos ao usuário da informação.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o passar dos anos e as mudanças ocorridas nas políticas públicas, houve uma evolução do orçamento tradicional, no qual havia um controle político das ações sob o aspecto contábil-financeiro, passando a adoção do orçamento-programa – que consiste num sistema em que há mais atenção às coisas que um governo realiza do que às coisas que o mesmo adquire.

Com o objetivo de atingir resultados satisfatórios, faz-se necessário que os entes públicos utilizem indicadores de desempenho como forma de subsídio de informações para a alocação de recursos nos exercícios seguintes, bem como a melhor organização e disponibilização de informações visando a ampliação da transparência governamental.

O presente trabalho teve como objetivo o estudo analítico descritivo das demonstrações orçamentárias referentes ao VLP – Eixo Sul, as quais são o QDD e o relatório de DFF por Programa de Trabalho, disponibilizadas respectivamente pela Secretaria de Estado de Transportes do Distrito Federal e pela Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento do Distrito Federal. O estudo foi realizado por meio da análise de informações que constam nas demonstrações já citadas, compreendendo o período dos anos de 2011 a 2013 e considerando os parâmetros de *eficácia, eficiência e efetividade*.

Com a verificação dos dados referentes à Dotação Inicial, Dotação Autorizada, Valores Empenhados e Liquidados dispostos no QDD e no relatório de DFF por Programa de Trabalho, observou-se o desempenho orçamentário, bem como a execução do projeto VLP – Eixo Sul ao longo do período de análise, concluindo a eficiência parcial da alocação de recursos no projeto. Isso porque o Valor Liquidado 2011 – 2013 corresponde a 74,65% do Valor Total do projeto. Porém deve-se considerar que os Créditos Suplementares estão sendo superavaliados, ocasionando o aumento na Dotação sem necessidade. Por outro lado, se for considerado o Valor Empenhado, conclui-se que os Restos a Pagar não Processados geram um impacto negativo no orçamento e na execução do projeto evidenciando que os objetivos não estão sendo alcançados em sua totalidade.

Considerando a previsão realizada na implementação do projeto, onde a meta de término de execução foi estabelecida para 18 meses após o início das obras, fica evidente a ineficácia do

VLP eixo sul – que, 24 meses depois de execução das obras, possui trechos não iniciados ou em fase de análise e com datas de término incertas. O que se pode observar é que não houve uma coerência entre a previsão orçamentária e a execução, sendo notados desde o início um orçamento superestimado com relação à Dotação Autorizada e o não alcance das metas estabelecidas, não sendo realizada uma reavaliação do tempo necessário para a conclusão do projeto. Devido a este fato do não cumprimento do prazo estabelecido para a execução total do VLP – Eixo Sul, não foi possível a verificação da efetividade do projeto.

O Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF caracterizou o VLP – Eixo Sul como um projeto que se engloba na lista de obras e serviços com indícios de irregularidade graves, demonstrando a apuração da avaliação e da fiscalização do projeto pelos órgãos competentes, porém fica registrada a dificuldade no que diz respeito à compreensibilidade e à falta de transparência dos dados dispostos ao usuário da informação.

Diante da não conclusão do projeto de mobilidade pública VLP – Eixo Sul, recomenda-se como sugestão para pesquisas futuras que a análise orçamentária do projeto seja refeita após o término do mesmo, assim como em longo prazo, levando em consideração os aspectos fiscais, variáveis que justifiquem as incoerências no planejamento orçamentário e visando verificar com mais exatidão o total de recursos utilizados, se todas as metas foram de fato alcançadas, bem como sua efetividade, demonstrando o impacto social do VLP – Eixo Sul e as mudanças ocorridas na dinâmica da cidade após o início do seu funcionamento.

REFÊRENCIAS

ANTICO, C.; JANNUZZI, P. M. *Indicadores e a gestão de políticas públicas*. 2006. Disponível em:

<www.fundap.sp.gov.br/debatesfundap/pdf/Gestao_de_Poi%20ADticas_Publicas/Indicadores_e_Gest%20A3o_de_Pol%20ADticas_P%20BABlicas.pdf>. Acesso em 06 março 2014.

BIO, Sérgio Rodrigues. *Sistemas de Informação: um enfoque gerencial*. São Paulo: Atlas, 1996.

BRASIL. *Constituição da república Federativa do Brasil: 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso: 18 fev. 2014.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. *Atos das Disposições Constitucionais Transitórias*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 18 março 2014.

BRASIL. Controladoria – Geral da União Portal da Transparência. *Detalhamento Diário das Despesas*. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/despesasdiarias/saiba-mais>> Acesso em: 08 jun. 2014.

BRASIL. *Lei Complementar n° 101, de 04 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm> Acesso em: 03 abril 2014.

BRASIL. *Lei n° 4.895, de 26 de julho de 2012*. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2013 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.seplan.df.gov.br/orcamento/LDO/2013/01.2%20-%20LDO%20Lei%20n%204895%20de%2026_7_2012%20-%20TEXT0%20.pdf> Acesso em: 06 jun. 2014.

BRASIL. *Lei Orgânica do Distrito Federal*. Disponível em: <[> Acesso em: 10 jun. 2014.](http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=0&txtAno=0&txtTipo=290&txtParte=.)

BRASIL. *Receita Federal. Da Tributação e do Orçamento*. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/ConstituicaoFederal/ConstFedTituloVI.htm>> Acesso em: 07 jun. 2014.

BRASIL. *Tribunal de Contas da União: Conceitos Básicos*. Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:eHn_uO1MiiQJ:portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/gestao_orcamentaria/programacao_orcamentaria/Conceitos%2520B%25C3%25A1sicos.doc+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br> Acesso em: 06 jun. 2014.

CASTRO, Róbison Gonçalves. *Finanças Públicas*. 5ª Ed. Brasília: Vestcon, 2002.

CASTRO, Rodrigo Batista. *Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração Pública*. EnANPAD. 2006.

CHIAVENATO, Idalberto. *Recursos humanos na Empresa: pessoas, organizações e sistemas*. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 1994.

CONSÓRCIO BRT-Sul. *A obra*. Disponível em: <<http://www.brtsul.com.br/a-obra/>> Acesso em: 18 fev. 2014.

CONSÓRCIO BRT-Sul. *O Consórcio*. Disponível em: <<http://www.brtsul.com.br/o-consorcio/>> Acesso em: 18 fev. 2014.

CONSÓRCIO BRT-Sul. *O projeto*. Disponível em: <<http://www.brtsul.com.br/o-projeto/>>. Acesso em: 18 fev. 2014.

COOPER, D. R.; SCHINDLER, P. S. *Métodos de pesquisa em administração*. 7. ed. Porto Alegre: Bookman, 2003.

CUNHA, Carla Giane Soares. *Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil*. Programa Minerva, 2006.

CURSO a distância em controle interno Municipal. *Controle da execução orçamentária e financeira e a observância dos limites constitucionais na despesa pública*. Disponível em: <http://eventos.tmunicipal.org.br/controlointerno/material_didatico/ci_a3_apostila_orcamento.pdf> Acesso em: 03 maio 2014.

DALBEM, Marta Corrêa; BRANDÃO, Luiz; MACEDO-SOARES, T. Diana L. van Aduard. *Avaliação Econômica de Projetos de Transporte: melhores práticas e recomendações para o Brasil*. Rio de Janeiro, 2010.

DISTRITO FEDERAL. *Lei n° 4566, de 04 de maio de 2011*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade do Distrito Federal – PDTU/DF e dá outras providências. Disponível em: <<http://editais.st.df.gov.br/pdtu/leipdtu.pdf>> Acesso em: 06 jun. 2014.

DISTRITO FEDERAL. *Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade do Distrito Federal e Entorno – PDTU/DF*. 2010. Disponível em: <http://editais.st.df.gov.br/pdtu/final/relatorio_final.pdf> Acesso em: 06 jun. 2014.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento do Distrito Federal. *Relatório de Desempenho Físico - Financeiro por Programa de Trabalho 6º Bimestre 2013*. Disponível em: <http://www.transparencia.df.gov.br/Prestando%20Contas%20Programas%20do%20Governo/Relat%C3%B3rio%20de%20Desempenho%20F%C3%ADsico%20Financeiro%206%C2%BA%20Bimestre_%202013.pdf> Acesso em: 04 março 2014.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento do Distrito Federal. *Relatório de Desempenho Físico - Financeiro por Programa de Trabalho 6º Bimestre 2012*. Disponível em: <http://www.transparencia.df.gov.br/Prestando%20Contas%20Programas%20do%20Governo/Relat%C3%B3rio%20de%20Desempenho%20F%C3%ADsico%20Financeiro%206%C2%BA%20Bimestre_%202012.pdf> Acesso: 04 março 2014.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. *Obras com indícios de irregularidade*. Disponível em: <<http://www.tc.df.gov.br/web/tcdf1/obras-com-indicios-de-irregularidade>>. Acesso em: 04 julho 2014.

EXPRESSO DF. *Antecedentes*. Disponível em: <http://www.asbraco.org.br/images/projetos/expresso_gama.pdf> Acesso em: 21 fev. 2014.

GHELMAN, Silvio. *Adaptando o Balanced Scorecard aos preceitos da nova administração pública*. Niterói, 2006.

GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 15ª Ed. São Paulo: Atlas. 2010.

JANNUZZI, Paulo de Martino. *Indicadores de diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil*. Brasília, 2005.

MAIA, José Afonso Ferreira; SILVA, Sandra Almeida; SILVA, Cristiane Almeida. *Metodologia para Avaliação Econômica e Social de políticas públicas*. Bahia. 2005.

MATIAS-PEREIRA, José. *Finanças Públicas: A Política Orçamentária no Brasil*. 4ª Ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MEIRELLES, Helly Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2002.

PARANÁ. Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral. *Manual Técnico de Orçamento 2012*. Disponível em: <http://www.fazenda.pr.gov.br/arquivos/File/Orcamento/manuais/manual_2012.pdf> Acesso em: 05 jun. 2014.

PIRES, Valdemir Aparecido. *Transparência orçamentária municipal via Internet (TOM Web) no contexto do revigoração democrático e republicano: uma proposta*. 2010. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/educacao-orcamentaria/premio-sof-de-monografias/iii-premio-sof/Tema_1_Valdemir_1_lugar.pdf> Acesso em: 06 março 2014.

SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Contribuições da Lei de Responsabilidade Fiscal para o avanço da Accountability no Brasil. Paper*. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad_2004/GPG/2004_GPG2447.pdf> Acesso em: 05 jun. 2014.

SANO, Hironobu; MONTENEGRO FILHO, Mário Jorge França. *As Técnicas de Avaliação da Eficiência, Eficácia e Efetividade na Gestão Pública e sua Relevância para o Desenvolvimento Social e das Ações Públicas*. Editora Unijuí. 2013.

SEHN, Daniele. *Avaliação Econômica de Projetos de Infraestrutura de Transportes: uma metodologia aplicada à tomada de decisão governamental*. Florianópolis, 2009.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. *Estado, democracia e administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.