

**ORDEM E PROGRESSO**

**RELATÓRIO DE  
POLÍTICAS E  
PROGRAMAS  
DE GOVERNO  
2017**

## TC 018.218/2017-2

**Tipo de processo:** Acompanhamento

**Interessado:** Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO do Congresso Nacional

**Assunto:** Quadro-resumo com informações sobre programas e/ou ações governamentais fiscalizados pelo Tribunal de Contas da União, para fins de atendimento ao art. 123 da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2018, com fundamento no art. 166, § 1º, da Constituição Federal. Identificação de fatores institucionais que necessitam de aperfeiçoamento para permitir melhores políticas, ações e programas públicos federais.

**Ministro-Relator:** Ana Arraes

**Proposta:** mérito

### I. INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Relatório de Políticas e Programas de Governo (RePP), destinado a dar cumprimento ao disposto no art. 123 da Lei 13.473/2017 (Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício de 2018 - LDO/2018), que confere ao Tribunal de Contas da União (TCU) a responsabilidade por enviar à Comissão Mista do Congresso Nacional, com fundamento no art. 166, § 1º, da Constituição Federal, um quadro resumo relativo à qualidade da implementação e ao alcance de metas e objetivos dos programas e ações governamentais objeto de auditorias operacionais realizadas, para subsidiar a discussão do Projeto de Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2018.

2. O presente relatório oferece subsídios para o processo legislativo de alocação orçamentária e seus desdobramentos. O segundo capítulo do Relatório de Políticas e Programas Públicos (RePP) consolida informações de acórdãos do TCU que tratam de déficits governamentais de governança e de gestão, estruturais e de alto risco, que impactam negativamente o planejamento e a execução orçamentária e que, se corrigidos, podem contribuir para o alcance dos resultados almejados pela atuação governamental em benefício da sociedade. O terceiro capítulo do relatório consolida informações de um conjunto de fiscalizações realizadas pelo TCU a partir de 2014 em políticas, programas e ações governamentais específicas, possibilitando acompanhamento pertinente pelas Casas Legislativas. No quarto capítulo buscou-se destacar aspectos do contexto nacional relevantes para efetividade da discussão orçamentária, por meio da evolução do tamanho do estado brasileiro, da percepção da sociedade sobre o retorno advindo dos programas e ações governamentais e finalmente da evolução de indicador voltado a demonstrar se, comparativa e historicamente, o país tem avançado na direção almejada<sup>1</sup> a um custo adequado para o cidadão e para as empresas.

3. Durante a execução desse trabalho, foram realizados uma oficina e quatro encontros técnicos com consultores do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, com o objetivo de discutir e construir a proposta para esse relatório de forma participativa, com alguns dos principais usuários desse produto de controle externo. Os encontros possibilitaram a definição conjunta do conteúdo,

---

<sup>1</sup> Para a análise será levada em consideração os dados disponibilizados pela Organização das Nações Unidas sobre a evolução do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) no Brasil e nos demais países.

formato e divulgação do relatório. Além disso, discutiram-se aspectos e áreas a serem observados em auditorias futuras com foco em alcance de resultados de políticas, programas e ações governamentais.

4. A iniciativa do TCU ressalta a relevância da temática da qualidade do gasto público e a necessidade de fornecer evidências sobre a implementação de programas e seus resultados para o escrutínio do Congresso Nacional, favorecendo o debate que promova melhor alocação de recursos e melhores entregas aos cidadãos.

5. À Coordenação-Geral de Resultados de Políticas e Programas Públicos foi responsável por coordenar as ações de preparação, elaboração e supervisão deste trabalho. À Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) coube a tarefa de consolidar informações dos trabalhos supracitados e demais trabalhos que serviram de base para construção e fundamentação deste relatório.

### **Contextualização**

6. Dentre os efeitos deletérios da retração econômica brasileira dos últimos anos encontra-se a redução das receitas governamentais. Entretanto, não houve nesse período redução das despesas públicas, agravando o desequilíbrio fiscal sistêmico que ora se apresenta.

7. O Novo Regime Fiscal (NRF) consubstanciado pela Emenda Constitucional 95/2016 surge como uma resposta à rápida deterioração das contas públicas observada nos últimos anos. O objetivo principal do NRF é o controle do ritmo de aumento de despesas, não se tratando, portanto, de uma proposta de redução imediata ou automática dos gastos públicos, mas do estabelecimento de regra geral que define limites para a elevação de despesas primárias de acordo com a inflação observada no período, em termos globais.

8. Assim, o NRF não implica necessariamente redução de nenhum gasto específico. A rigidez proposta é somente sobre o total a ser autorizado e executado via orçamento público, de forma que alguns itens poderão crescer acima da inflação, desde que compensados por outros que, necessariamente, terão que apresentar crescimento abaixo da inflação.

9. Num cenário em que as despesas estão limitadas, os programas e ações governamentais passam a competir entre si pelos recursos disponíveis, em contraponto ao regime anterior que não impunha limites definidos de financiamento do gasto público. Não surpreende, portanto, que o crescimento de despesas e receitas tenha caracterizado o período anterior, de forma concomitante a uma elevação significativa da carga tributária nacional, de 25,5 para 32 pontos percentuais do PIB entre os anos de 1990 e 2015. Nesse novo contexto de restrição orçamentária, devem ser priorizados dispêndios em programas cujos objetivos e metas possuem alta probabilidade de serem alcançados e de gerarem entregas efetivas para a sociedade. Deve-se também almejar a criação de um ambiente mais propício à eficiência e à qualidade do gasto. Assim, é bastante oportuna uma análise mais minuciosa e mais crítica por parte do Poder Legislativo da alocação das receitas e das despesas públicas, ao exercer a sua competência constitucional de aprovar a proposta de orçamento anual, elaborada pelo Poder Executivo.

10. De forma a contribuir efetivamente para essa análise e de cumprir o seu papel de auxiliar o Congresso Nacional na missão de acompanhar a execução orçamentária e financeira do país e contribuir com o aperfeiçoamento da Administração Pública em benefício da sociedade, o TCU vislumbra a oportunidade de desenvolver um produto que possa qualificar a análise das políticas públicas e auxiliar as decisões alocativas sobre os recursos orçamentários.

11. Em síntese, portanto, este Relatório de Políticas e Programas de Governo se propõe a fornecer informações para apoiar o Congresso Nacional na elaboração do orçamento público e no acompanhamento dos programas e ações governamentais, por meio da consolidação de auditorias

operacionais afetas à qualidade da implementação e ao alcance de metas e objetivos. Ademais, cabe destacar que é possível identificar um conjunto de objetivos secundários ao presente relatório, tais como, aumentar a transparência das políticas e programas públicos; aumentar a quantidade e a qualidade das avaliações de políticas e programas no País, integrando-as à gestão financeira e à gestão orçamentária pública; melhorar a eficácia, eficiência e efetividade das ações de governo e ampliar a capacidade do TCU de promover a melhoria e o aumento de entregas à sociedade.

### Visão de futuro

12. Ao longo dos anos, o TCU vem divulgando o resultado das auditorias em programas e ações governamentais de forma individualizada. O quadro resumo previsto na LDO demanda, portanto, a construção de um produto que sistematiza e consolida conclusões de uma cesta de trabalhos realizados em determinado período de tempo.

13. Para entrega do RePP no exercício de 2017, foram selecionadas fiscalizações previamente realizadas pelo TCU com foco em políticas, programas e ações governamentais. No entanto, não havia em nenhum desses trabalhos, a intenção precípua de compor o quadro resumo demandado na LDO.

14. Desse modo, o planejamento e a elaboração das próximas versões do RePP devem contemplar:

- a) Processo sistematizado de priorização dos programas/ações a serem fiscalizados;
- b) Maior integração entre as fiscalizações, permitindo abordar questões transversais, relacionadas à resolução de problemas complexos;
- c) Padronização: a) das análises realizadas, possibilitando a conclusão consolidada sobre aspectos em comum dos programas e ações auditadas; b) do período de avaliação dos programas e ações de governo como também do período de ocorrência das auditorias; c) da granularidade dos objetos de controle selecionados.

15. Importante ressaltar que este é um produto que demanda aprimoramento contínuo, decorrente da evolução da disponibilidade de dados e informações, uso intensivo de TI e da capacidade de planejamento, avaliação e análise do próprio TCU, da Administração Pública Federal e do Congresso Nacional, no que concerne ao ciclo de formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas e programas e sua integração com o ciclo orçamentário-financeiro.

16. No intuito de superar suas limitações e oferecer ao Congresso Nacional, à Administração Pública Federal e à sociedade um relatório capaz de apoiar a decisão alocativa de recursos, de aumentar a transparência e de melhorar os resultados dos programas e ações governamentais, o TCU tem dedicado esforços na elaboração de uma estratégia com foco em resultados de políticas e programas públicos.

17. Para isso, foi criada no início de 2017 a Coordenação-Geral de Controle Externo de Resultados de Políticas e Programas Públicos (Coger), responsável por orientar e coordenar a realização de fiscalizações com foco em políticas e programas em todas as secretarias do TCU, de forma a garantir que os trabalhos e ações de controle na área de Políticas e Programas de Governo contenham análises mais aprofundadas e mais padronizadas com base em critérios de risco, relevância e materialidade. A Coger será responsável por coordenar a estratégia de desenvolvimento deste produto no TCU.

18. Cabe destacar que a estratégia de desenvolvimento do RePP prevê que o relatório de 2018 conterà, pelo menos, a análise sobre a formulação dos programas e ações, análise de indicadores e metas e avaliação de desempenho físico-financeiro das ações e programas de governo selecionados.

19. No Relatório de 2019, pretende-se, a partir de levantamento de riscos a ser realizado em 2018, identificar os principais aspectos dos programas e ações de governo que merecem maior atenção do controle. Assim, o relatório de 2019 poderá conter análises específicas em programas e ações sistematicamente selecionadas, permitindo uma concepção mais orgânica do conjunto de objetos de controle e sua melhor consolidação. Nesse caso, as auditorias deverão abordar aspectos de governança, gestão, fraude e corrupção, entre outros, a depender do que vier a ser apontado como aspecto crítico no levantamento de riscos previsto.

20. A evolução projetada para as versões futuras desse relatório alinha-se à estratégia mais ampla de aprimoramento da atuação do TCU com foco em políticas, programas e ações públicas, que deverá englobar, exemplificativamente, nos próximos exercícios:

- Para 2017: modelo de auditoria de políticas e programas; planos de trabalho decorrentes de acordos de cooperação com organizações parceiras; programa de formação em fiscalização de políticas e programas públicos; projetos pilotos de fiscalizações em problemas transversais;
- Para 2018: aprofundamento de conhecimento e avaliação de riscos sobre as principais funções de governo; processo de trabalho sustentado por tecnologia; referencial de auditoria de políticas e programas públicos; pós-graduação em fiscalização de políticas e programas públicos; construção de *rating* de políticas e programas.

### Metodologia

21. No sentido de dar cumprimento ao multicitado dispositivo da LDO, a Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) tomou a iniciativa de discutir e propor um modelo de quadro resumo que pudesse, de forma sumarizada, clara e objetiva, apontar os principais achados das auditorias realizadas pelas unidades técnicas do Tribunal em políticas, programas e ações governamentais. Para tanto, instituiu-se Grupo de Trabalho com vistas a elaborar a proposta do quadro-resumo e plano de trabalho para sua realização, contando com a participação de diversos atores, tanto internos quanto externos.

22. Internamente foram realizadas reuniões com várias secretarias da Segecex e com o Núcleo Estratégico de Controle Externo do TCU - NEC<sup>2</sup>. Além disso, como subsídio à identificação de trabalhos com potencial para compor o relatório, foi encaminhado memorando circular (Memorando-circular 16/2017- Segecex) para que as unidades técnicas encaminhassem as fiscalizações realizadas com perfil adequado para compor o referido quadro.

23. De forma a aproximar o trabalho do TCU ao Congresso Nacional, bem como dar legitimidade às discussões internas, foi realizada, no dia 12/4/2017, oficina de trabalho com representantes das consultorias legislativas e orçamentárias do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, em que se buscou identificar temas de maior interesse daquelas Casas Legislativas a serem abordados e o possível conteúdo a ser apresentado no quadro-resumo. Além disso, discutiu-se também qual seria a melhor estratégia a ser adotada para fins de apresentação, divulgação e articulação, de forma que o relatório apresente subsídios que permitam a promoção efetiva do aprimoramento dos programas e da melhor aplicação dos recursos públicos.

24. Ao realizar a oficina de trabalho com o Congresso Nacional, foram identificadas as seguintes áreas, por ordem de prioridade:

---

<sup>2</sup> Núcleo Estratégico de Controle Externo (NEC), composto por quatro coordenações-gerais de controle externo, ao qual se vinculam quarenta e quatro secretarias de controle externo, que tem por finalidade prestar apoio estratégico à Secretaria-Geral de Controle Externo. Resolução-TCU 284, de 30 de dezembro de 2016.

1. Saúde
2. Educação
3. Segurança
4. Finanças públicas
5. Sistema prisional
6. Infraestrutura (transporte público, mobilidade urbana)
7. Previdência
8. Produtividade (financiamento, tecnologia e inovação)

25. Considerando as áreas temáticas relacionadas como prioritárias e o rol de trabalhos enviados pelas unidades técnicas em resposta ao memorando-circular da Segecex, foram selecionados 7 trabalhos para compor o quadro-resumo, conforme indicado na tabela 1.

<b>Fiscalização</b>	<b>Tema/ Função de governo</b>	<b>Acórdão</b>
Auditoria de Natureza Operacional para avaliação da governança da política pública no tratamento administrativo do comércio exterior - Portal Único do Comércio Exterior	Comércio e Serviços	2744/2015-Plenário
FISC Comunicações - Discute questões orçamentárias e de execução de política pública de telecomunicações	Comunicações	28/2016-Plenário
Monitoramento de Implantação e Melhoria dos Sistemas Públicos de Resíduos Sólidos	Saúde	813/2016-Plenário
Auditoria nas medidas adotadas pelo Ministério da Saúde para o controle da sífilis no Brasil	Saúde	2.019/2017-Plenário
Auditoria operacional para avaliar a implantação e a efetividade do Programa Bolsa Formação	Educação	3071/2016 - Plenário
Auditoria operacional para avaliar a sustentabilidade do Fies, bem como a eficácia e eventuais vulnerabilidades de seus processos de trabalho	Educação	3001/2016-Plenário
Auditoria no Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional	Segurança Pública	2672/2017-Plenário

Tabela 1 – Relação das fiscalizações selecionadas para compor o quadro-resumo. Fonte: Elaboração própria.

26. Além da oficina de trabalho, foram realizados outros quatro encontros técnicos com representantes das consultorias do Senado e Câmara para compartilhamento, discussão e validação da proposta de Relatório de Políticas e Programas de Governo a ser entregue em 2017.

27. Cabe ressaltar que, ao longo do trabalho, versões preliminares do relatório foram encaminhadas a representantes do Congresso e dos órgãos do Centro de Governo, possibilitando a construção conjunta, como também a manifestação prévia à sua conclusão.

28. Como resultado das manifestações, restou definido que:

- Embora o artigo da LDO admita uma análise isolada de cada programa e/ou ação de governo, a análise individualizada não prescinde de uma análise macro das condições

sistêmicas nas quais as políticas, os programas e as ações governamentais ocorrem e que, certamente, afetam os seus resultados;

- Avaliações de programas e ações de governo realizadas pelo próprio Poder Executivo devem subsidiar o Relatório de Políticas e Programas do TCU em versões futuras;
- O processo de elaboração das próximas versões do relatório deve incluir o envolvimento e participação de distintos entes federativos;
- Considerando a necessidade – levantada pelo Ministério da Fazenda – de um sistema de avaliação (*ex-ante* e *ex-post*) de políticas e programas aderente ao ciclo orçamentário, é importante a estruturação de uma agenda que potencialize os esforços dos órgãos do Executivo e do Legislativo neste sentido.

29. Assim, o presente relatório é organizado nos seguintes capítulos, além desta introdução: II. Pilares da atuação estatal essenciais ao alcance de resultados; III. Quadro-resumo das fiscalizações realizadas; IV. Capacidade de entrega do estado brasileiro; V. Conclusão; VI. Proposta de encaminhamento.

30. O Capítulo II aborda problemas existentes em pilares da atuação estatal, tais como estratégia, coordenação e articulação, governança orçamentária, monitoramento e avaliação e gestão de riscos, apontados em acórdãos do TCU, cujas consequências são entendidas como transversais e sistêmicas, capazes de comprometer a coerência e a efetividade da atuação do Estado. Esses déficits institucionais do Estado Brasileiro tem o condão de induzir e perpetuar a baixa qualidade ao gasto público e, concomitantemente, afrontam as boas práticas e normas nacionais e internacionais de funcionamento de um bom governo.

31. O Capítulo III traz o quadro-resumo com informações das ações e programas avaliados pelas fiscalizações realizadas, contendo: a) informações básicas sobre o programa, incluindo dotação orçamentária, despesas do programa, e vinculação com o PPA; b) resultados do programa; c) principais problemas encontrados no programa e as respectivas possíveis causas; d) principais deliberações do TCU; e) indicadores e metas; e, por fim, f) temas de especial relevância a serem considerados pelo Congresso em relação ao programa analisado. Além disso, esse capítulo traz uma análise consolidada das possíveis causas dos problemas apontados pelas auditorias, identificando quais são as questões comuns que mais impactam os programas e ações analisados.

32. O Capítulo IV aborda o contexto no qual encontra-se inserida a discussão orçamentária, analisando-se a evolução do tamanho do estado brasileiro sob a perspectiva da carga tributária, a percepção da sociedade sobre o retorno advindo das iniciativas financiadas por meio dos recursos públicos e a evolução de indicador voltado a demonstrar se, historicamente, o país tem avançado na direção almejada<sup>3</sup> a um custo adequado para o cidadão e para as empresas, considerando-se, para tanto, o desempenho de outros países sob o mesmo prisma.

33. O Capítulo V sintetiza as conclusões desse relatório; e, por fim, o capítulo VI apresenta a proposta de encaminhamento.

---

<sup>3</sup> Para a análise será levada em consideração os dados disponibilizados pelas Organização das Nações Unidas sobre a evolução do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) no Brasil e nos demais países.

## II. PILARES DA ATUAÇÃO ESTATAL ESSENCIAIS AO ALCANCE DE RESULTADOS

34. A garantia do desenvolvimento nacional é um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. Para o alcance do desenvolvimento nacional, compete à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, conforme disposto no art. 21, inciso IX, da Constituição Federal de 1988.

35. Com o intuito de cumprir os mandamentos constitucionais relativamente ao desenvolvimento nacional, a União utiliza-se de diversos instrumentos, tais como políticas, planos e programas, os quais, conforme a CF, art. 165, § 4º, deverão ser elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional. Ademais, cabe ao Congresso Nacional (CN), como titular do controle externo e casa que congrega os representantes escolhidos pela sociedade, exercer atividades que viabilizam a realização dos anseios da população, mediante discussão e aprovação de propostas referentes às áreas econômicas e sociais, sem descuidar do correto emprego, pelos Poderes da União, dos recursos arrecadados da sociedade por intermédio do pagamento de tributos.

36. Nesse contexto, a governança pública, compreendida como o conjunto de atributos e processos que permitem o melhor direcionamento da atuação governamental tendo em vista a produção do bem comum, é requisito central para organização do Estado, como um todo, para o alcance de seus objetivos e superação de desafios.

37. Assim, com base em acórdãos do TCU e em estudos voltados a analisar a estrutura de governança e gestão da Administração Pública Brasileira, o presente capítulo retrata algumas constatações de fiscalizações enfatizando que, em síntese, as fragilidades da governança estatal impedem uma melhor alocação dos recursos públicos e a consecução dos resultados das políticas públicas, podendo ter acarretado a elevação da carga tributária desde 1990 sem, necessariamente ter garantido na mesma proporção entregas adequadas aos cidadãos. Assim, considerando componentes do Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas (TCU, 2014), bem como do Referencial para Avaliação de Governança do Centro de Governo (TCU, 2016), destacam-se os seguintes déficits institucionais crônicos e de alto risco do Estado Brasileiro: falhas na estratégia do Estado brasileiro; falta de articulação sistêmica de órgãos centrais do Governo Federal (Centro de Governo); falta de coordenação das políticas públicas; deficiências na governança orçamentária, insuficiente monitoramento e avaliação de resultados e deficiências na gestão de riscos.

### II.1. Falhas na estratégia do Estado dificultam o desenvolvimento sustentável de políticas e programas

38. Conforme o Referencial para Avaliação de Governança do Centro de Governo (TCU, 2016), a Estratégia é um mecanismo de governança relacionada ao papel do Centro de Governo de estabelecer a perspectiva estratégica integrada do governo, de modo a garantir coerência e continuidade das ações dos ministérios e órgãos/entidades orientadas a resultados, e garantindo que o processo de orçamento seja feito em compasso com o planejamento estratégico governamental amplo.

39. Em relação à estratégia, foram identificadas como falhas do Estado que comprometem de forma significativa o resultado de políticas e programas públicos para o cidadão: a ausência de planejamento nacional de longo prazo, a ausência de planos estratégicos institucionais dos órgãos da Administração Pública Federal e a falta de padronização dos planos nacionais.

#### II.1.1 Ausência de planejamento nacional de longo prazo prejudica a definição de prioridades nacionais, tornando as ações do governo mais sujeitas a descontinuidades e a desalinhamentos



40. A ausência de um plano nacional de longo prazo como instrumento norteador do processo de desenvolvimento constitui-se fragilidade relevante do arcabouço do sistema nacional de planejamento (Acórdãos 1.233/2012 e 3.580/2014 – TCU – Plenário).

41. No §1º do art. 174, transcrito a seguir, a CF/88 determina que o governo estabeleça um plano de desenvolvimento nacional equilibrado.

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

§ 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

42. Apesar da clareza impositiva do comando constitucional quanto à necessidade de seu estabelecimento, restam lacunas legislativas inferiores quanto à instituição da obrigatoriedade de elaboração de um plano de longo prazo no setor público federal. Ademais, não foi garantida a regulamentação do referido artigo da Carta Política, a qual proveria orientação conceitual e metodológica para sua construção, tais como a definição de prazos e revisões (revisão a cada PPA e horizonte temporal de vinte ou trinta anos de planejamento, por exemplo).

43. No estudo “Avaliação do Desenho Institucional, dos Recursos e das Capacidades para Concretização do Planejamento de Longo Prazo no Brasil”, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) aponta como a classe política e a própria mídia ainda não compreendem muito bem essa função-chave de Centro de Governo. Tal percepção coopera para a ausência de um plano nacional de longo prazo no País.

44. De acordo com o referido estudo, a institucionalização de um plano de longo prazo para o país, estabelecendo-se um mandato claro a um órgão de articulação responsável pela sua elaboração e pela construção de cenários prospectivos, cooperaria para reduzir as fragmentações ministeriais e setoriais presentes nas políticas públicas, promovendo interação e sinergia entre os planejamentos setoriais e a mobilização de distintos atores governamentais e sociais, inclusive para gerar apropriação do referido plano pelos atores envolvidos. O referido plano teria o condão de orientar possibilidades, arranjos institucionais<sup>4</sup> e políticos para o alcance das metas e objetivos traçados e oferecer maior governabilidade ao destino do país ao apontar a opção consciente de ações que aumentam as chances de alcançar no futuro o cenário desejado no presente.

45. Auditoria recente realizada pelo TCU nos mecanismos de governança federais para a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) no Brasil, apreciada por meio do Acórdão 1.968/2017 – TCU – Plenário aponta que a ausência de uma estratégia de planejamento de longo prazo, multissetorial e orientada para o desenvolvimento nacional, prejudica a definição de prioridades nacionais, tornando as ações do governo mais sujeitas a descontinuidades e desalinhamentos.

---

<sup>4</sup> De acordo com o Referencial para Avaliação da Governança de Políticas Públicas, arranjos institucionais condicionam a forma pela qual as políticas são formuladas, implementadas e avaliadas, em benefício da sociedade. Nesse contexto, os arranjos institucionais dizem respeito, entre outros aspectos, a estruturas, processos, mecanismos, princípios, regras, normas que influenciam a governança em política pública. Os arranjos podem ser formais ou informais, e devem ser considerados sempre que tiverem influência na política.

46. A referida auditoria também destaca a importância de uma estratégia de planejamento de longo prazo para a internalização da Agenda 2030<sup>5</sup>. “A falta de uma visão de longo prazo pode provocar prejuízos na implementação das diversas metas a serem buscadas, em função de não se ter um acompanhamento contínuo das políticas, a partir de um planejamento integrado. Nesse ponto, a Agenda ODS propicia uma oportunidade de fomentar o desenvolvimento de uma estratégia de longo prazo para o país, uma vez que a implementação dos ODS traz complexos desafios a serem vencidos pelas instituições governamentais ao longo desse período”.

47. Na falta de uma estratégia de longo prazo, o Governo Federal tem utilizado o Plano Plurianual (PPA) como mecanismo para orientar as prioridades nacionais, e pretende utilizá-lo também como meio para atingir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável previstos na Agenda 2030. O PPA não consiste em Planejamento de Longo Prazo, mas tem o potencial de funcionar como elo entre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e os instrumentos de médio e curto prazo do Governo Federal. Todavia, verifica-se que é ainda necessária a construção de uma estratégia de planejamento nacional de longo prazo, coerente e integrada, alinhada aos atuais instrumentos de planejamento, que possibilite a orientação das ações governamentais, de modo a viabilizar a definição das prioridades multissetoriais, inclusive para otimizar as ações com vistas ao alcance dos ODS.

48. Um dos possíveis aspectos relacionados à inexistência de um plano nacional integrado e de longo prazo no Brasil pode decorrer da falta de clareza quanto à responsabilidade dos órgãos do Governo Federal para estabelecer essa agenda de longo prazo. Apesar de a Lei 10.180/2001 atribuir ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão o papel de órgão central do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal – entre cujas finalidades estão formular o planejamento estratégico nacional e promover a articulação com os demais entes federativos, visando a compatibilização nos planos federal, estadual, distrital e municipal – a análise de outros normativos demonstra que as atribuições relativas à elaboração de um planejamento nacional de longo prazo não estavam claramente definidas.

49. A ausência do planejamento de longo prazo também gera impactos na baixa governança orçamentária na medida em que a gestão financeira pública e a elaboração do orçamento devem ser capazes de demonstrar os elos e as interconexões com o planejamento governamental, de possibilitar a gestão da sustentabilidade fiscal a longo prazo e a garantia de qualidade e do desempenho da administração pública ao longo das diferentes fases e funções do ciclo orçamentário.

50. Acrescente-se o fato de que os problemas sociais e econômicos são de extrema e crescente complexidade e transversalidade. Dessa forma, a intervenção estatal deve considerar longos e persistentes prazos de maturação para transformações estruturantes, notadamente em áreas em que o Brasil não tem tido sucesso comparativo. O planejamento deve considerar prioridades em políticas que de forma mais direta afetam a competitividade e produtividade nacional, com foco no desenvolvimento sustentável e inclusivo.

51. Nesse mesmo diapasão de sustentabilidade, ao projetar cenários futuros, hipóteses macroeconômicas, custos da dívida pública e tendências demográficas, socioeconômicas e ambientais, o planejamento de longo prazo fornece *insights* e induz a sustentabilidade fiscal<sup>6</sup>, de

---

<sup>5</sup> Em setembro de 2015, o governo brasileiro aderiu à Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, aprovada na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), que propõe um plano de ação internacional para o alcance de dezessete objetivos. Tais objetivos, desdobrados em 169 metas, abordam diversos temas fundamentais para o desenvolvimento humano, assim como desafios econômicos, sociais e ambientais.

<sup>6</sup> Por meio da ISSAI 5430, a Intosai reconhece o papel das entidades fiscalizadoras superiores na manutenção da sustentabilidade fiscal a longo prazo do país e a importância do tema para o desenvolvimento socioeconômico das nações.

modo que as finanças públicas se mantenham críveis e úteis a longo prazo e custeiem políticas que se mostrem efetivas para a promoção do desenvolvimento social e econômico do país. De fato, em contexto de envelhecimento populacional, aumento da demanda por serviços de saúde e restrição fiscal, o país será confrontado com desafios ainda mais complexos a médio e longo prazo.

52. Registre-se que houve avanços em relação à definição de competências para o exercício dessa atividade-chave de Centro de Governo: a recente MP 782/2017 estabeleceu à Secretaria-Geral da Presidência da República a competência de assistir diretamente o Presidente da República no **planejamento nacional de longo prazo e na discussão das opções estratégicas do país** e atribuiu ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão a formulação do planejamento estratégico nacional e elaboração de subsídios para formulação de políticas públicas de longo prazo destinadas ao desenvolvimento nacional.

53. Contudo, as alterações legislativas necessárias para a positivação do plano estratégico de longo prazo no arcabouço do sistema de planejamento nacional – em complemento ao disposto no §1º do art. 174 supramencionado e ao lado do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual – ainda residem na arena de discussão teórica e política. Após levantamento sobre em que medida outros estados subnacionais já avançaram em planejamentos de longo prazo mais integrados, a equipe concluiu que alguns estados subnacionais brasileiros já se encontram em posição mais avançada do que o governo federal no tratamento do tema:

a) Resultado de uma iniciativa do governo de Pernambuco e da organização não-governamental Movimento Brasil Competitivo, o Plano Estratégico de Desenvolvimento de Longo Prazo, denominado de “Pernambuco 2035”, consolidou a visão do estado de Pernambuco “para os desafios do futuro, envolvendo a sociedade no projeto de construção de um Estado próspero, inclusivo e sustentável”;

b) O Governo de Mato Grosso lançou por meio da Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral o “Plano de Longo Prazo de Mato Grosso - Macro-objetivos, metas globais, eixos estratégicos, estratégias e linhas estruturantes” traçando cenários prospectivos até 2031;

c) A Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará realizou processo licitatório para contratação de empresa de consultoria para a elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento de Longo Prazo do Estado do Ceará, denominado “Ceará 2040”, cujo objetivo principal consiste “empreender um processo de reflexão estratégica e de negociação de prioridades para o desenvolvimento sustentável – sociedade justa, economia competitiva e meio ambiente preservado – de longo prazo, constituindo um referencial para a sociedade e as instituições públicas”.

54. A ausência do planejamento de longo prazo também gera impactos na baixa governança orçamentária na medida em que a gestão financeira pública e a elaboração do orçamento devem ser capazes de demonstrar os elos e as interconexões com o planejamento governamental.

55. Cabe destacar que há uma Proposta de Emenda à Constituição – a PEC 74, de 2015 – em tramitação no Senado Federal, que apresenta uma tentativa de alterar a Constituição Federal de maneira a institucionalizar o Planejamento Estratégico de Longo Prazo (abrangendo o período de vinte anos) como norteador das despesas e investimentos previstos no orçamento da União.

56. Em função do exposto, entende-se que deve ser levada a efeito a concretização do comando constitucional de se promover a institucionalização do planejamento de longo prazo pelo Congresso Nacional – definindo as competências, elos com os demais arranjos orçamentários, prazos e conteúdos correlatos – além de auxiliar a mitigar possíveis inconsistências e promover a coerência e sustentabilidade na atuação governamental, oferecer critérios para avaliar e direcionar as escolhas

políticas custeadas por meio do orçamento público, de modo que sejam exitosas em conduzir o país na direção almejada e cooperem para a sustentabilidade fiscal das finanças públicas e resultados duradouros para problemas de alto risco e crônicos.

II.1.2. O PPA tem a efetividade comprometida no cumprimento do papel de plano de médio prazo para a Administração Pública Federal, em desconformidade com o preconizado na Constituição Federal

57. O estabelecimento de um plano estratégico de médio prazo – consistente com a visão de longo prazo e construído após processo consultivo com partes interessadas – que defina para cada área o objetivo estratégico, traduzido em metas claramente definidas, as linhas de ação e os indicadores de desempenho capazes de medir o progresso e guiar os planejamentos operacionais dos ministérios e demais órgãos, constitui boa prática devidamente contemplada no arcabouço afeto à institucionalização da estratégia de desenvolvimento do país.

58. Ademais, constitui relevante arranjo institucional integrante do sistema de alocação orçamentária nacional, uma vez que, juntamente com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei de Responsabilidade Fiscal, coopera para reforçar a capacidade de o governo ampliar o horizonte orçamentário para além do tradicional calendário anual, com o objetivo de tornar a programação da despesa mais consistente e mais alinhada à política fiscal e às prioridades políticas de médio prazo<sup>7</sup>.

59. Cabe ao TCU verificar, à luz das regras constitucionais estabelecidas, se o Plano Plurianual tem cumprido sua função de representar um instrumento de planejamento de médio prazo, orientando os órgãos e entidades públicas na elaboração de seus orçamentos e planejamentos anuais, como também se o Plano se mostra como instrumento adequado para transmitir à sociedade, de forma transparente e verificável, os compromissos assumidos de mudança de realidade nacional.

60. Em cumprimento ao disposto acima, no Acórdão 948/2016–TCU–Plenário, o TCU questionou a efetividade do PPA como instrumento norteador do planejamento de médio prazo nacional. Ao comparar os valores globais atualizados dos programas temáticos do PPA 2012/2015 aos valores executados nesses mesmos programas no período de validade do PPA 2012-2015, a equipe de fiscalização verificou que os valores globais dos programas do PPA são atualizados ano a ano de acordo com os valores das dotações atualizadas a eles destinadas nas respectivas LOAs. Ou seja, em vez de o PPA balizar a elaboração das LOAs, as dotações atualizadas das leis orçamentárias é que têm alimentado o processo de revisão do PPA, o que demonstra que os valores globais dos programas temáticos, que deveriam orientar a distribuição de recursos na LOA, com vistas ao atendimento das metas estabelecidas no PPA, não tem sido de fato considerados como parâmetro para elaboração da lei orçamentária.

61. Dessa forma, concluiu-se que o PPA tem a efetividade comprometida no cumprimento do papel de plano de médio prazo para a Administração Pública Federal, conforme preconizado na Constituição Federal. Além disso, apesar de ser um instrumento com peso constitucional, o PPA tem sido elaborado muito mais com o intuito de cumprir determinação constitucional, do que de orientar os órgãos, como um planejamento de médio prazo, na elaboração de seus orçamentos e planejamentos anuais. A ausência de cultura de planejamento no Brasil e a necessidade de resolver problemas de forma imediatista em detrimento de planejamento das ações futuras têm imposto obstáculos à assunção, pelo PPA, do papel de plano norteador da administração pública brasileira.

62. Além da fragilidade apresentada pelo instrumento na ampliação do horizonte orçamentário para além do tradicional calendário anual, o Tribunal identificou impropriedades

<sup>7</sup> Governança orçamentária: uma relevante agenda em ascensão. Disponível em [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/503101/1400411\\_Principal\\_Finalizado\\_145609.pdf?sequence=1](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/503101/1400411_Principal_Finalizado_145609.pdf?sequence=1)

adicionais. O Acórdão–TCU–Plenário 1320/2017, relativo à apreciação da prestação de contas do Presidente da República, destaca que o PPA 2016-2019 trouxe aprimoramentos ao modelo de planejamento inaugurado no PPA 2012-2015, sobretudo, ao estabelecer uma conexão mais clara entre os eixos e diretrizes estratégicos e os programas temáticos, o que aumentou a compreensão de como os objetivos e metas definidos buscam contribuir com a linha estratégica eleita pelo governo<sup>8</sup>. Contudo, alguns pontos que mereciam aprimoramentos na visão das instituições oficiais de controle não foram aperfeiçoados no PPA 2016-2019, segundo registrado no Acórdão 782/2016–TCU–Plenário, tais como:

- **Não estabelecimento de indicadores para aferir o desempenho da esfera estratégica do Plano**, quanto ao alcance, à efetividade e aos resultados alcançados pelas diretrizes estratégicas acordadas com a sociedade;
- O conceito do atributo “**indicador de programa temático**” possui descrição genérica e sem parâmetros de qualidade e validade, e, portanto, não estabelece orientações metodológicas satisfatórias para permitir que os indicadores produzam informações suficientes sobre os resultados ou o desempenho dos programas;
- **Ausência de valores esperados ao final do quadriênio** para os indicadores dos programas temáticos, de forma a definir o nível de efetividade almejado para cada programa temático;
- **Ausência de definição de valores anuais a serem alcançados para as metas**, de forma a possibilitar o acompanhamento da performance e a potencial correção de rumos. Sua aferição apenas após findado o ciclo do PPA impossibilita uma atuação proativa, além de reduzir a possibilidade de controle social;
- Alto grau de agregação de valores, que são demonstrados pelo valor total do ano corrente e pelo saldo dos três anos restantes, o que dificulta e limita análises quantitativas das políticas e ações públicas previstas no PPA, indo de encontro à necessária transparência do planejamento.

63. Assim sendo, apesar de alguns avanços observados, verificou-se que oportunidades de melhoria não foram desenvolvidas no PPA 2016-2019, e, em decorrência do relevante impacto negativo sobre a transparência e a *accountability* da ação governamental, resultaram em recomendações ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, no Acórdão 782/2016–TCU–Plenário, para que, entre outras medidas:

- i. Estabeleça indicadores de efetividade para monitoramento da dimensão estratégica do Plano;
- ii. Altere o conceito do atributo “indicador de programa temático”, fornecendo parâmetros de qualidade e validade;
- iii. Disponibilize de forma estruturada e organizada na internet valores esperados ao final do quadriênio para os indicadores dos programas temáticos;
- iv. Disponibilize de forma estruturada e organizada na internet valores anuais de referência para as metas;
- v. Detalhe os valores globais, tanto por ano como por objetivos, disponibilizando a memória de cálculo de sua definição.

64. Além dos aspectos acima apontados afetos à estrutura do principal instrumento de planejamento de médio prazo do país, no Acórdão 1.320/2017–TCU–Plenário procedeu-se a uma avaliação da ação setorial do governo federal, com abordagem centrada na qualidade e confiabilidade

---

<sup>8</sup> Em específico, o acórdão ressalta dois aprimoramentos do PPA 2012-2015 em relação ao PPA 2016-2019: o atributo “iniciativa” sofreu mudança em sua definição, passando a designar os meios necessários para o alcance dos objetivos, explicitando a lógica da intervenção, ao passo que o atributo “objetivo” passou a ser o elo entre o PPA e a LOA, sendo que cada ação orçamentária agora conecta-se diretamente a um objetivo, e não mais a iniciativas.

das metas afetas aos programas temáticos estabelecidos pelo Plano. Para este exercício, selecionaram-se 12 programas temáticos do PPA, relacionados a seguir:

**Social e Segurança Pública**

**2015 - Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)**

**2019 - Inclusão social por meio do Bolsa Família, do cadastro único**

**2037 - Consolidação do Sist. Único de Assistência Social (SUAS)**

**2080 - Educação de qualidade para todos**

**2081 - Justiça, Cidadania e Segurança Pública**

**Infraestrutura**

**2025 - Comunicações para o desenvolvimento, a inclusão e a democracia**

**2033 - Energia Elétrica**

**2068 - Saneamento básico**

**2087 - Transporte terrestre**

**Desenvolvimento Produtivo e Ambiental**

**2021 - Ciência, Tecnologia e Inovação**

**2077 - Agropecuária Sustentável**

**2078 - Conservação e uso sustentável da biodiversidade**

65. Do total de 1.132 metas presentes no PPA 2016-2019, foram examinadas no referido trabalho 101 (8,9%), conforme critérios de materialidade e relevância. Como resultado da análise empreendida verificou-se que, dessa amostra, 35 metas (35%) apresentaram problemas de qualidade e/ou de confiabilidade. Quanto à qualidade, foram apontadas deficiências em 32 metas (32%). A título exemplificativo, seguem algumas falhas encontradas:

- Não há indicação do patamar quantitativo que serve como referência, impedindo que se identifique o avanço em 2016 para o atingimento da meta (Programa 2015 – Fortalecimento do SUS);
- Metas excessivamente genéricas, não sendo possível definir com clareza o que se pretende alcançar (Programa 2025 – Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia);
- Incongruência na metodologia de apuração da meta alcançada (Programa 2033 – Energia Elétrica);
- Ausência de quantitativos de referência e problemas no modo de medição do alcance (Programa 2080 – Educação de Qualidade para Todos).

66. Com relação à confiabilidade dos dados apresentados, 14 metas (14%) foram refutadas pelas análises sendo exemplos de problemas verificados:

- Divergência metodológica que permite a duplicidade na contabilização do patamar atingido;
- Divergência entre informação enviada por gestores e apresentada na PCPR (Programa 2081 – Justiça, Cidadania e Segurança Pública);
- Dados controlados por planilha eletrônica (Excel), com risco para a credibilidade da informação (Programa 2015 – Fortalecimento do SUS);
- Metodologia inconsistente no cálculo da realização (Programa 2025 – Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia).

67. Em decorrência das falhas na confiabilidade e na qualidade de parcela significativa das informações de desempenho apresentadas na Prestação de Contas do Presidente da República 2016

referentes às metas previstas no Plano Plurianual 2016-2019, recomendou-se, entre outras medidas, ao:

- Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que, em conjunto com os órgãos setoriais, revise as metas do PPA 2016-2019, quando do processo de revisão do Plano, com a finalidade de corrigir as distorções que ainda permanecem no atual formato de plano; e
- Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União, em conjunto com o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e com os órgãos setoriais, que, na seção da Prestação de Contas do Presidente da República relativa ao desempenho das metas do PPA, apresentem e considerem os parâmetros esperados para cada meta no exercício.

68. Vale destacar que a perpetuação de fragilidades no planejamento de médio prazo, como as acima apontadas, juntamente com a ausência da institucionalização de um plano de longo prazo para o país, traz relevantes prejuízos à implantação de um processo de decisões políticas consistente no tempo e capaz de conduzir o país ao desenvolvimento ao longo dos diferentes mandatos presidenciais.

II.1.3. A ausência generalizada de planos estratégicos institucionais de longo prazo dos órgãos da Administração Pública Federal fragiliza as estruturas de governança setoriais e compromete a efetividade e sustentabilidade das políticas públicas

69. Conforme Decreto-Lei 200/1967, o planejamento é princípio fundamental a ser obedecido pela Administração Federal.

70. Apesar da previsão legal, não há norma legal que determine aos órgãos que integram a Administração Pública Federal a obrigatoriedade da institucionalização do plano estratégico institucional de longo prazo, conforme apontado no Acórdão 1233/2012–TCU–Plenário. Nesse sentido, o Tribunal recomendou à Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade (CGDC) do Conselho de Governo, com base no Decreto-Lei 200/1967, art. 6º, inciso I, e art. 7º, que:

...normatize a obrigatoriedade de que todos os entes sob sua jurisdição estabeleçam processo de planejamento estratégico institucional, observando as boas práticas sobre o tema, a exemplo do critério de avaliação 2 do Gespública, contemplando, pelo menos (subitem II.1): 9.1.1.1. elaboração, com participação de representantes dos diversos setores da organização, de um documento que materialize o plano estratégico institucional de longo prazo, contemplando, pelo menos, objetivos, indicadores e metas para a organização; 9.1.1.2. aprovação, pela mais alta autoridade da organização, do plano estratégico institucional; 9.1.1.3. desdobramento do plano estratégico pelas unidades executoras; 9.1.1.4. divulgação do plano estratégico institucional para conhecimento dos cidadãos brasileiros, exceto nos aspectos formalmente declarados sigilosos ou restritos; 9.1.1.5. acompanhamento periódico do alcance das metas estabelecidas, para correção de desvios; 9.1.1.6. divulgação interna e externa do alcance das metas, ou dos motivos de não as ter alcançado; [grifo nosso]

71. Essa fragilidade no arcabouço do planejamento acaba por refletir-se na estrutura de governança das políticas públicas setoriais.

72. De todo modo, cabe alertar que, ainda que as instituições elaborem seus planos de longo prazo, estes consolidar-se-iam como atos ainda carentes de uma articulação governamental mais ampla, em face da ausência de um plano de longo prazo de caráter nacional.

II.1.4. Falta de uniformidade e padronização dos planos nacionais setoriais cria obstáculos à atuação sinérgica e transversal das políticas e programas públicos, promovendo fragmentações, duplicações e sobreposição de programas e ações e baixos resultados das intervenções públicas

73. Para fornecer soluções aos desafios complexos apresentados pelo país e atender de fato às necessidades da população, é essencial que as respostas aos problemas existentes sejam dadas

transversalmente. Nesse contexto, faz-se necessária uma abordagem do governo como um todo (*whole-of-government approach*), que enfatize uma estratégia comum, em vez de permitir que cada ministério implemente sua agenda isoladamente. Desse modo, é importante que os diversos planos e programas nacionais sejam integrados, pois, assim, obtém-se a visão geral do planejamento governamental e a indicação de quais políticas e planos devem ser implementados pelo governo durante um período pré-determinado.

74. Cabe ressaltar que o alinhamento dos planos requer padronização mínima da estrutura conceitual, capaz de garantir que cada plano contenha os elementos-chave para o seu devido acompanhamento e para o atingimento dos seus objetivos. Entre esses componentes, podem-se citar previsão legal, diagnóstico, diretrizes, estratégia, ações, responsabilidades, duração e regras de revisão, objetivos e metas.

75. O Acórdão 811/2017-TCU-Plenário, que tratou da segunda etapa de avaliação da governança e da gestão da segurança pública nacional destacou, além dos aspectos atinentes à segurança pública, como a identificação dos obstáculos à implementação da política de segurança e às causas de alguns problemas do setor, a ausência, na Constituição Federal, de atribuições claras sobre a competência para legislar sobre segurança pública e sobre a falta de uniformidade e padronização dos planos nacionais.

76. Com fins de obter parâmetro de comparação para a Política Nacional de Segurança Pública e para o Plano Nacional de Segurança Pública, o relatório analisou instrumentos que formalizaram as políticas e planos nacionais da Assistência Social, Cultura, Defesa, Educação, Meio Ambiente, Saúde e Turismo.

77. Em resumo, da análise das normas e dos documentos relacionados, concluiu-se que:

- a) não há significado preciso para o termo “ política nacional”, tampouco existe espécie normativa comum para a instituição das políticas públicas de caráter nacional;
- b) há mais diferenças do que semelhanças na estrutura dos planos;
- c) em alguns casos, não há demonstração de como as estratégias e as ações empreendidas estão relacionadas ao alcance dos objetivos e das metas;
- d) além disso, não há priorização de objetivos;
- e) falta definição de responsáveis pela intervenção governamental e pelo alcance dos resultados;
- f) falta definição de uma estrutura de acompanhamento e avaliação dos resultados acordados.

78. Segundo o relatório de auditoria, a uniformidade resultaria em maior capacidade de entregar resultados, visto que ela promove a simplificação do alinhamento entre planos de áreas inter-relacionadas; simplificação da elaboração de planos integrados e diminuição nos custos de transação na ação governamental. “Além de todos estes benefícios, planos integrados e com linguagem em comum facilitam o acompanhamento e monitoramento das ações pelos gestores, pois pode-se chegar a uma visão de como está a atuação do Estado brasileiro em cada área e, no limite, como está a situação do planejamento estatal como um todo: se as metas dos planos em cada área (Segurança, Saúde, Educação, Meio Ambiente) foram atingidas, pode-se inferir que o grau de atingimento dos objetivos estatais foi elevado”.

## **II.2. Articulação e coordenação deficientes comprometem a qualidade da prestação de serviços públicos**



79. O Referencial para Avaliação de Governança do Centro de Governo (TCU, 2016) define articulação política como sendo o relacionamento do Centro de Governo com as diversas partes interessadas (do Executivo, do Legislativo, partidos políticos, entes federativos, setor privado, organismos não governamentais, sociedade civil) com vistas a garantir que os atores envolvidos nas ações governamentais trabalhem em busca da consecução de políticas coerentes e contínuas, evitando fragmentação, redundância ou sobreposição.

80. Já a coordenação de políticas públicas é uma função relacionada com a facilitação da coerência das políticas e programas governamentais e a coordenação produtiva entre partes interessadas envolvidas no processo de política pública.

81. Em relação a esses pilares da atuação estatal, trabalhos do TCU identificaram a falta de atuação integrada de governo, assim como a baixa coordenação das políticas públicas. A falta de atuação integrada de governo, decorrente de ausências e falhas nos arranjos institucionais necessários para promover a atuação coerente do conjunto de governo, conduz a riscos de desperdícios vultosos e baixa efetividade da atuação estatal.

82. Os principais problemas nacionais tratados pelo governo e enfrentados pela sociedade, como baixa segurança pública, níveis educacionais insatisfatórios e competitividade e produtividade insuficientes são questões transversais, multicausais e interdependentes, requerendo que um conjunto de políticas públicas atuem de maneira coordenada e coerente para que sejam efetivamente mitigados<sup>9</sup>. Desse modo, sob risco de inefetividade das políticas públicas e de desperdício de recursos alocados por meio do processo orçamentário, os órgãos integrantes do Centro de Governo e os gestores máximos das políticas públicas devem dispor de arranjos institucionais capazes de promover a atuação coerente do conjunto de governo.

83. Além disso, como as competências da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios podem ser comuns, privativas ou concorrentes, a capacidade de planejamento e de articulação entre a União e os entes subnacionais (estados e municípios) desempenha um papel fundamental na identificação e no tratamento dos desafios a serem enfrentados para promoção do desenvolvimento sustentável do país.

84. Nesse sentido, a importância da existência de tais arranjos é reconhecida pela Constituição Federal ao estabelecer, no parágrafo único do art. 23 que, para as competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, deverão ser estabelecidas leis complementares para fixar normas para a cooperação entre os entes da federação, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

85. A fiscalização sobre ODS citada anteriormente neste relatório (TC 028.938/2016-0) ressalta ainda que os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, em função de sua transversalidade e complexidade, não podem ser tratados isoladamente por organizações, políticas e mecanismos fragmentados. Para o tratamento adequado desses desafios, é necessária uma abordagem integrada de governo a fim de que as diferentes perspectivas sejam consideradas no planejamento, na execução, no monitoramento e na avaliação das ações governamentais, aproveitando sinergias e evitando contradições.

86. Contudo, em auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas da União, observou-se a atuação fragmentada do governo federal no tratamento de problemas nacionais e inoperância das instâncias destinadas a garantir a coordenação e a coerência da atuação do governo, tais como conselhos e comitês afetos à respectiva política pública ou mesmo o Centro de Governo da União. A

título exemplificativo, os trabalhos abordados a seguir apontam a falta de atuação integrada do Estado e as respectivas consequências.

87. O Acórdão 727/2016-TCU-Plenário apontou a atuação desarticulada no âmbito do Programa Multimodal de Transporte e Desenvolvimento Minério-Industrial do Estado da Bahia (Complexo Porto Sul), envolvendo a implantação da Ferrovia de Interligação Oeste-Leste (Fiol), do Terminal Portuário Privativo da Bahia Mineração Ltda. (Bamin) e do Porto Sul, no Município de Ilhéus/BA.

88. A auditoria apurou que as deficiências das obras decorrem principalmente da falta de integração das obras da Fiol com o Complexo Porto Sul, além de aspectos ambientais de localização desse terminal. A viabilidade da ferrovia é diretamente associada à sua integração física e operacional com o porto, pois seu traçado depende da precisa localização do complexo portuário. A visão fragmentada entre os empreendimentos foi uma das principais causas do descompasso entre as fases de implantação e de operação desse trecho da Fiol. O Tribunal estimou que essa falta de integração entre os projetos poderia resultar em corte de receitas e em elevados custos de capital fixo no montante aproximado de R\$ 2 bilhões.

89. Já no Acórdão 1942/2015-TCU-Plenário, foram identificadas falhas na definição de competências das diversas instituições que tratam da gestão dos solos em áreas não urbanas, causando sobreposições, conflitos e duplicidade de esforços. As consequências dessa atuação fragmentada e desarticulada dos órgãos responsáveis pela gestão dos solos não urbanos tornam-se evidentes ao depurar-se as inconsistências e sobreposições nos dados oficiais de ocupação do território, comprometendo a gestão das políticas territoriais, do solo e da água.

90. Verificou-se que, embora existam diversos sistemas relativos à governança de solos, não há integração de informações entre eles, descumprindo a determinação prevista na Lei 5.868/1972, alterada pela Lei 10.267/2001 e no Decreto 4.449/2002, de que exista uma base comum de informações sobre os imóveis rurais do país. Além disso, grande parte desses sistemas contém informações comuns de identificação, titularidade, localização, dimensão, e dados geográficos ou georreferenciados de propriedades não urbanas e que muitas vezes apresentam informações conflitantes, limitando o uso das informações.

91. A falta de integração desses sistemas pode provocar, entre outros problemas: o aumento do tempo dos processos em decorrência de limitações de informações integradas; a elevação de custos e o aumento do risco de exposição a erros em decorrência do trabalho humano na redigitação de dados de uma base de dados para outra base ou sistema; a lentidão da instituição em identificar e tratar eventos possíveis de serem percebidos pela comunicação de ocorrências registradas em outros sistemas de informação; e a inconsistência das informações geradas a partir dos diversos bancos de dados federais. Ademais, pode gerar insegurança jurídica decorrente da dificuldade do Poder Público em localizar áreas particulares, áreas ocupadas irregularmente e terras públicas, uma vez que o “Governo Federal não conhece bem a situação de seu próprio território, ou ainda não decidiu qual destinação dar a suas terras”.

92. Como causas para essa situação identificou-se a falta de articulação do Poder Executivo no sentido de cumprir as determinações legais relativas à integração dos sistemas cadastrais rurais utilizados na administração pública em todos os entes da federação previstas no artigo 1º, Lei 5.868/1972 (alterado pela Lei 10.267/2001), e regulamentadas pelo artigo 7º do Decreto 4.449/2002.

93. O recente Acórdão 1827/2017-TCU-Plenário, que tratou do tema desenvolvimento com recorte territorial, também apontou a baixa articulação e sinergia das políticas públicas estabelecidas no âmbito dos planos plurianuais de nível federal e de nível subnacional como um dos principais fatores impeditivos para a promoção do desenvolvimento sustentável da Região Nordeste.

94. O trabalho identificou como desafios para o desenvolvimento dos estados nordestinos que se relacionam com a necessidade de aprimoramento na articulação federativa: i) melhoria na sinergia e na complementaridade na atuação dos diversos atores estatais; ii) alavancagem da capacidade institucional do estado e dos municípios, a fim de produzir projetos que se insiram nos programas federais; iii) aprimoramento na articulação entre os diversos órgãos e entidades que atuam na promoção de ações de indução do desenvolvimento; iv) integração entre o planejamento federal e o planejamento estadual e municipal.

95. Em recente análise, tendo por base o PPA 2016-2019, registrado Acórdão 1935/2016, o TCU, no entanto, verificou que “não há qualquer tangência do PPA estadual com o PPA federal, de forma a convergir as visões estratégicas, os objetivos e metas previstas nesses planos”, de sorte que “de um lado a União deveria demonstrar o que pretende realizar, de forma regionalizada” e “de outro, no que se refere a programas governamentais comuns, os entes federados deveriam adotar relação *pari passu* com a proposta da União”. Ademais, a partir da territorialização das políticas públicas pode-se “avaliar aspectos como coerência, integração, complementariedade, lacunas, sobreposições e até mesmo rivalidade entre as ações da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios”.

96. A Agenda de Desenvolvimento Territorial é exemplo de uma iniciativa estratégica, com potencial de minimizar a fragmentação das políticas públicas e de permitir maior integração federativa pertinente para proporcionar maior integração entre planos, com potencial para mitigar os riscos decorrentes de descompasso entre as ações dos diferentes entes federativos.

97. De fato, no Acórdão 1655/2017–TCU–Plenário foram identificados problemas na Agenda de Desenvolvimento Territorial. No referido trabalho buscou-se realizar análise que abrangesse os principais órgãos vinculados ao Ministério da Integração Nacional (MI) e ao Ministério da Fazenda (MF) que são responsáveis pela coordenação, pelo planejamento e pela execução das políticas de financiamento regional<sup>10</sup>.

98. Contraditoriamente, identificou-se que informações afetas aos diferentes níveis de desenvolvimento regionais, evidenciados pelo Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), não são utilizadas como critério para alocação dos recursos relativos à temática de financiamento regional. Na verdade, verificou-se elevado direcionamento de recursos a municípios mais desenvolvidos, na contramão dos objetivos relacionados a redução das desigualdades inter-regionais almejada pela Constituição. Pelos dados e informações levantadas, em uma análise classe a classe, os municípios desenvolvidos foram os que mais se beneficiaram de recursos públicos, recebendo, em média, mais de 50% do montante total, conforme tabela a seguir.

Origem	Municípios mais desenvolvidos (Alto ou Muito Alto IDHM)
Transferências Obrigatórias União	59%
Transferências Discricionárias União	56%
Fundo de Amparo ao Trabalhador	82%
Fundo de Garantia do Tempo de Serviço	87%
Fundo da Marinha Mercante	81%
Fundo Arrendamento Residencial / Programa de Arrendamento Residencial	69%
Bancos Públicos Federais	83%

<sup>10</sup> Em especial, a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), Banco da Amazônia S.A. (Basa), a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), o Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB), a Caixa Econômica Federal (Caixa), a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco), o Banco do Brasil S.A. (BB) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

Tesouro Nacional	86%
Instrumento Híbrido de Capital e Dívida – IHCD	88%
Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste – FCO	65%
Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE	28%
Fundo Constitucional do Norte – FNO	48%

Tabela II – Repasse a municípios mais desenvolvidos de 2010 a 2014 por fonte. Fonte: Acórdão 1655/2017 – TCU – Plenário.

II.2.1. Baixa capacidade do Estado em planejar e coordenar as diversas políticas públicas tem levado a aumento do risco de desperdício de recursos, do comprometimento de resultados e da baixa qualidade dos serviços à população

99. O alcance de resultados das políticas públicas demanda a existência de instâncias institucionais competentes, capacitadas e supridas do conhecimento e dos recursos humanos, materiais e tecnológicos necessários para conduzir a coordenação necessária para prover integração e sinergia às intervenções públicas, mobilização de distintos atores governamentais e sociais que propiciem legitimidade, sentimento de apropriação e, por fim, redução das fragmentações ministeriais e setoriais presentes nas políticas públicas.

100. Fiscalizações realizadas pelo TCU, descritas a seguir, demonstram a insuficiente capacidade do Estado em planejar e coordenar as diversas políticas públicas, no sentido de garantir a sua coerência e evitar que ocorram fragmentação, sobreposição e duplicidade entre elas.

101. O Acórdão 1995/2016-TCU-Plenário, afeto à auditoria operacional direcionada a avaliar os aspectos de governança do conjunto de políticas públicas para o fortalecimento da faixa de fronteira, revelou que a fronteira nacional tem sentido os efeitos da desarticulação das políticas públicas aplicadas à região, da pulverização de recursos em investimentos com baixa conexão e da execução de projetos fragmentados, com consequente impacto negativo na geração de emprego e renda e no combate à criminalidade. Verificou-se ainda, no âmbito da referida auditoria, que as diretrizes recebidas da alta administração – que no caso da política de segurança para a região é compartilhada por três ministérios (Ministérios da Defesa, Fazenda e Justiça) –, são fragmentadas e mal compreendidas pelos níveis intermediários e locais de cada órgão partícipe, fato que induz a percepções distintas e até conflitantes em relação à política.

102. Os efeitos dessa atuação desarticulada são vários: a falta de subsídios para planejamento, execução, supervisão e revisão das iniciativas; o comprometimento do desdobramento de resultados em ações e processos que se submetam a regimes de monitoramento e avaliação; a aferição dos resultados da política em função de indicadores que não refletem a atuação conjunta, mas tão-somente os desempenhos individuais de cada instituição, e a impossibilidade de descrever, classificar, ordenar, comparar ou quantificar de maneira sistemática aspectos da realidade das iniciativas governamentais da política pública.

103. Em outro trabalho realizado recentemente pelo TCU, para avaliar a capacidade do Estado em atender a uma das metas do ODS (meta 2.4)<sup>11</sup>, verificou-se que a estrutura de coordenação

<sup>11</sup> Meta 2.4 - ODS: Até 2030, garantir sistemas sustentáveis de produção de alimentos e implementar práticas agrícolas resilientes, que aumentem a produtividade e a produção, que ajudem a manter os ecossistemas, que fortaleçam a capacidade de adaptação às mudanças climáticas, às condições meteorológicas extremas, secas, inundações e outros desastres, e que melhorem progressivamente a qualidade da terra e do solo.

atualmente existente das políticas relacionadas à produção sustentável de alimentos ocorre por meio de instâncias colegiadas que funcionam principalmente no âmbito das respectivas políticas, sem que haja uma coordenação horizontal entre elas para a definição de uma estratégia integrada de governo (*whole-of-government approach*). Não foi identificada a existência de mecanismos formais ou informais para coordenar, com uma visão transversal, a atuação dos ministérios e órgãos responsáveis pelas políticas identificadas.

104. Segundo o relatório, “tal configuração contribui para o desalinhamento das políticas públicas, visto que não há uma visão sistêmica e integrada que possibilite a identificação de lacunas, duplicidades, fragmentações e sobreposições entre essas políticas, tais como: desalinhamento de políticas públicas relacionadas a agrotóxicos; desalinhamento de posicionamentos governamentais quanto à redução do uso de agrotóxicos; duplicação e lacuna no monitoramento governamental de resíduos e contaminantes em alimentos; e ineficiência na execução de políticas públicas (Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica - PNAPO e Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER).”

105. Além disso, verificou-se também uma fragmentação das ações de ATER e uma baixa integração com outros programas governamentais destinados ao agricultor rural. Isso leva a ineficiências bem como prejudica a visão sistêmica do conjunto dessas ações.

106. Ainda sobre o mecanismo de coordenação, cabe destacar que no âmbito das políticas públicas brasileiras, é comum a criação de conselhos para servirem de mediadores entre as partes interessadas bem como para coordenar a execução das políticas públicas e avaliar os resultados dessa política.

107. Problema recorrente no país, porém, é o fato de os conselhos ou serem inoperantes ou deixarem de funcionar com o decorrer do tempo. No Acórdão 41/2015-TCU-Plenário, o TCU apreciou o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública). Esse programa foi instituído para promover transformações na gestão pública, de forma a tornar a Administração mais voltada aos resultados e ao interesse do cidadão. Na esfera de atuação do programa, foram incentivadas as abordagens gerenciais que objetivassem eliminar o déficit institucional do Poder Executivo Federal, promover a governança, a eficiência, a eficácia e a efetividade da ação governamental além de promover a gestão democrática, participativa, transparente e ética.

108. Para mobilizar os órgãos e entidades públicas a perseguirem as diretrizes traçadas pelo Gespública, foi instituído um comitê gestor que deveria orientar e capacitar os órgãos e entidades, bem como apoiá-los tecnicamente, além de coordenar os diversos atores envolvidos para que o programa Gespública obtivesse êxito.

109. O acórdão do TCU apontou, porém, que o programa Gespública estava inerte e que o seu comitê gestor não se reunia desde 2009, prejudicando a efetividade do programa.

110. Nesta situação, ao considerar a melhora dos serviços públicos como prioridade nacional, um Centro de Governo com plena capacidade de diagnóstico e atuação poderia intervir para assegurar que todos os atores do Gespública estivessem cumprindo com suas atribuições, de forma a entregar para o cidadão uma gestão pública mais eficiente.

111. Recente Acórdão 1827/2017-TCU-Plenário também abordou a questão dos conselhos, apontando que a atuação precária do Conselho Deliberativo da Sudene (Condel) impacta a articulação federativa e setorial em prol do desenvolvimento da Região Nordeste.

112. Embora a composição do Condel e as suas competências legais demonstrem a sua importância no processo decisório e na articulação federativa e setorial em questões atinentes ao desenvolvimento da Região Nordeste, o conselho não tem funcionado da forma esperada. O trabalho reforçou que “a não operacionalização de instâncias que orientem a implantação da PNDR, como o

Condel, acarreta baixa articulação e, portanto, impacta a efetividade da política de desenvolvimento regional”.

113. Cabe ressaltar que o TCU já se manifestou anteriormente nesse sentido, como nos relatórios que embasaram a Decisão 981/2000 e 471/2001 que tratavam da inoperância do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e dos Acórdão 1926/2004-Plenário e 1034/2008-Plenário, que tratavam da necessidade de instalação e pleno funcionamento do Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (Conit).

### **II.3. Impropriedades na governança orçamentária comprometem a alocação efetiva e eficiente do gasto público**

114. O TCU desenvolveu, em 2014, em parceria com a OCDE, relatório sobre governança pública em que destaca que “a governança orçamentária forte – incluindo Gestão Financeira Pública – é essencial para garantir que os recursos sejam alocados de forma eficiente, efetiva e com probidade para alcançar os objetivos públicos”.

115. O trabalho ressalta que “a consolidação fiscal contínua e *trade-offs* orçamentários intensificaram o foco nas ferramentas, nos mecanismos e nos processos orçamentários que podem ser usados para apoiar governos e administrações públicas nesse complexo empreendimento. De modo mais geral, o papel mais amplo da Gestão Financeira Pública (GFP) e da elaboração do orçamento está sendo reavaliado para destacar os elos e as interligações necessárias com outras áreas de governança pública - incluindo o planejamento de médio prazo do governo, orçamento relacionado a desempenho, total transparência e acessibilidade no tocante a informações orçamentárias, identificação e gestão de riscos fiscais, e maior garantia de qualidade ao longo das diferentes fases e funções do ciclo orçamentário”.

116. Como deficiências na governança orçamentária, trabalhos realizados pelo TCU destacam a baixa prevenção e gestão de riscos no processo orçamentário; a superestimação da receita; frustração das receitas e aumento das despesas; e o caráter essencialmente incremental do orçamento fiscal.

#### **II.3.1. Baixa prevenção e deficiente gestão de riscos no processo orçamentário são capazes de afetar todo o conjunto de políticas públicas e comprometer a sustentabilidade fiscal e o alcance dos resultados pretendidos pelo governo**

117. Para garantir o cumprimento ao princípio da eficiência – positivado na CF/88 por meio da Emenda Constitucional 19/1998 – o legislador buscou explicitar o dever do gestor público de produzir resultados e alcançar objetivos. Ao voltar o foco da gestão pública para o alcance dos objetivos, ganha relevância a efetiva gestão dos riscos que podem afetar o alcance dos resultados pretendidos.

118. Conforme o Referencial para Avaliação de Governança do Centro de Governo (TCU, 2016), a prevenção e gestão de riscos se referem ao foco em esforços de prevenir e identificar riscos e adotar ações para gerenciar os riscos identificados. A avaliação de riscos se refere a identificação e avaliação da extensão de riscos potenciais e estimar a probabilidade e consequências de resultados negativos. A gestão de riscos se refere ao desenho e implementação de ações para solucionar riscos.

119. O mesmo documento aponta que “de modo a garantir melhores entregas, é importante ter um mapeamento claro do sistema de entrega das prioridades governamentais, de modo a definir claramente os objetivos esperados, identificar papéis e responsabilidades e detectar riscos e vulnerabilidades que podem afetar o alcance de resultados”.

120. Por lidar com recursos de toda a sociedade brasileira e representar as múltiplas possibilidades inerentes aos conflitos alocativos, o processo orçamentário é extremamente relevante e merecedor de todos os esforços necessários para garantir melhores decisões e entregas. Nesse

contexto, o conhecimento sobre os riscos que podem afetar negativamente a elaboração do orçamento geral da União, bem como sobre as atividades de tratamento desses riscos realizadas pelos atores responsáveis por cada etapa do processo, constitui medida salutar não só às finanças públicas nacionais mas também ao próprio desenvolvimento nacional, ao possibilitar maior confiança aos agentes econômicos, a garantia da capacidade de investimento estatal e a devida mitigação dos problemas que afligem a sociedade por meio do custeio de políticas públicas.

121. Entretanto, fiscalizações realizadas pelo TCU demonstram que a capacidade de gerenciamento de riscos no processo orçamentário ainda é baixa.

122. Conforme disposto no Acórdão 927/2015-TCU-Plenário, que tratou dos riscos relativos à elaboração do projeto de lei orçamentária (PLOA) para o exercício de 2015, a falta de precisão dos parâmetros macroeconômicos e a possibilidade das receitas e despesas projetadas na elaboração do PLOA não se confirmarem durante o exercício financeiro constituem riscos do processo orçamentário que, se não efetivamente geridos, são capazes de afetar todo o conjunto de políticas públicas e comprometer a sustentabilidade fiscal e o alcance dos resultados pretendidos pelo governo.

123. Importante destacar que o trabalho não se restringiu à fiscalização em um órgão específico do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, mas no próprio processo de elaboração orçamentária, coordenado pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) – órgão específico do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal – que conta com a participação de outros atores relevantes do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, como a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), do Ministério da Fazenda, como a Secretaria de Política Econômica (SPE) e a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), a Casa Civil e os órgãos setoriais.

### II.3.2. Superestimação da receita prejudica a credibilidade, o planejamento e a qualidade do orçamento

124. O conjunto de parâmetros macroeconômicos representa subsídio relevante para a elaboração do orçamento federal, uma vez que permite aos formuladores do orçamento estimar com mais precisão as receitas e despesas do governo federal, o que contribui para a confecção de um orçamento equilibrado do ponto de vista fiscal, melhor alocação de despesas e maior previsibilidade da arrecadação.

125. Contudo, demonstrando a impropriedade das previsões constantes da LDO e da LOA, o Acórdão 927/2015-TCU-Plenário apontou que os Relatórios de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias dos 1º, 2º, 3º, 4º e 5º bimestres de 2014 mostraram que, no que se refere a dois dos principais parâmetros utilizados na estimativa das receitas da União – PIB real e IPCA acumulado – houve uma variação significativa. Em relação ao PIB, a variação foi de 87,5% para baixo entre o valor apurado no PLOA 2014 e o apurado no quinto bimestre do ano. Já o IPCA acumulado naquele ano teve um crescimento de 29% entre os valores apurados no PLOA 2014 e os apurados no 5º bimestre de 2014.

126. A falta de realismo dos parâmetros, diante de uma conjuntura de restrição fiscal, prejudica a credibilidade, o planejamento e a qualidade do orçamento. Na verdade, verificou-se no trabalho o descompasso entre os indicadores macroeconômicos projetados pelo governo e utilizados na elaboração do orçamento e os que de fato se realizam no decorrer do exercício. Esses parâmetros, que podem ser afetados por variáveis exógenas e por alterações na conjuntura econômica, se encontram naturalmente fora do controle direto do Ministério da Fazenda. Tal descompasso, muitas vezes ignorando sinais e estimativas de outros agentes econômicos, permite a projeção de fontes de receitas não realizáveis, que dão suporte a despesas que não poderão ser executadas. Isso resulta em evento de risco de alto impacto na gestão do orçamento geral da União, com potenciais impactos fiscais, influência sobre o processo de endividamento público e insuficiência e imprevisibilidade no financiamento de políticas públicas.

127. Vale ressaltar, conforme demonstrado nos gráficos a seguir, que no presente exercício observou-se maior aderência das previsões referentes à evolução do IPCA e do PIB para a elaboração do PLOA 2017. Em relação ao exercício de 2016, verifica-se que a previsão de crescimento do PIB em 0,20% foi demasiadamente otimista, de modo que logo no primeiro Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, referente ao primeiro bimestre de 2016, o valor esperado ter sido revisto para queda de 3,10%.

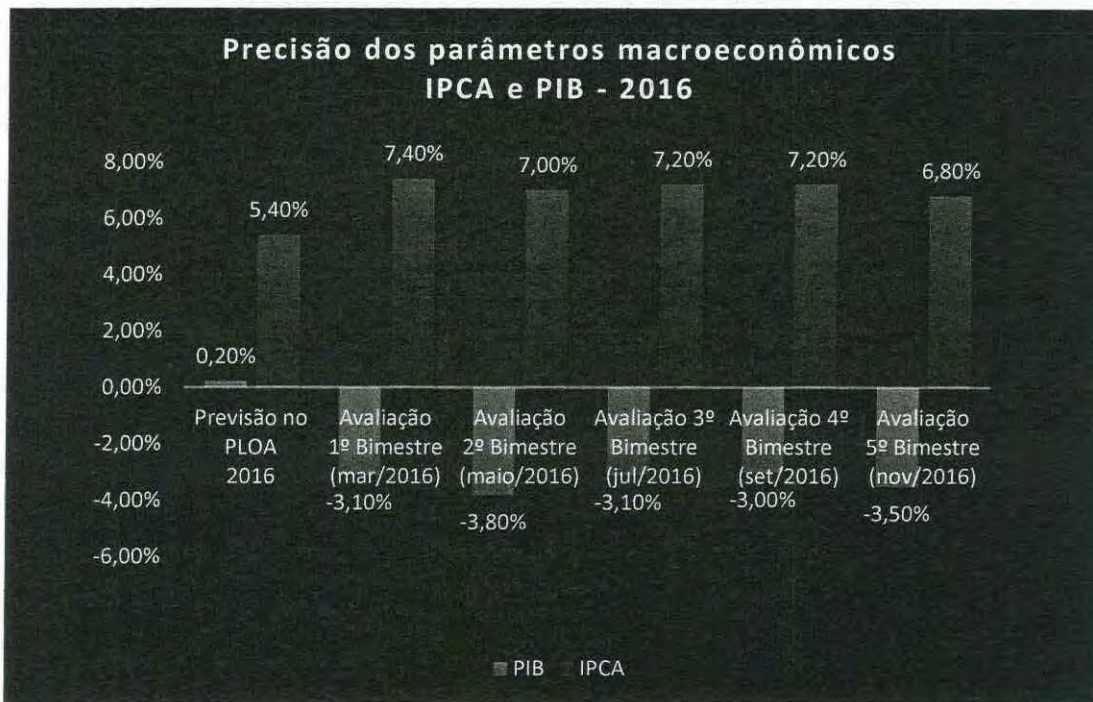


Gráfico I - Precisão dos parâmetros macroeconômicos PIB e IPCA para a elaboração da PLOA 2016. Fonte: Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias dos 1º, 2º, 3º, 4º e 5º bimestres de 2016 e PLOA 2016

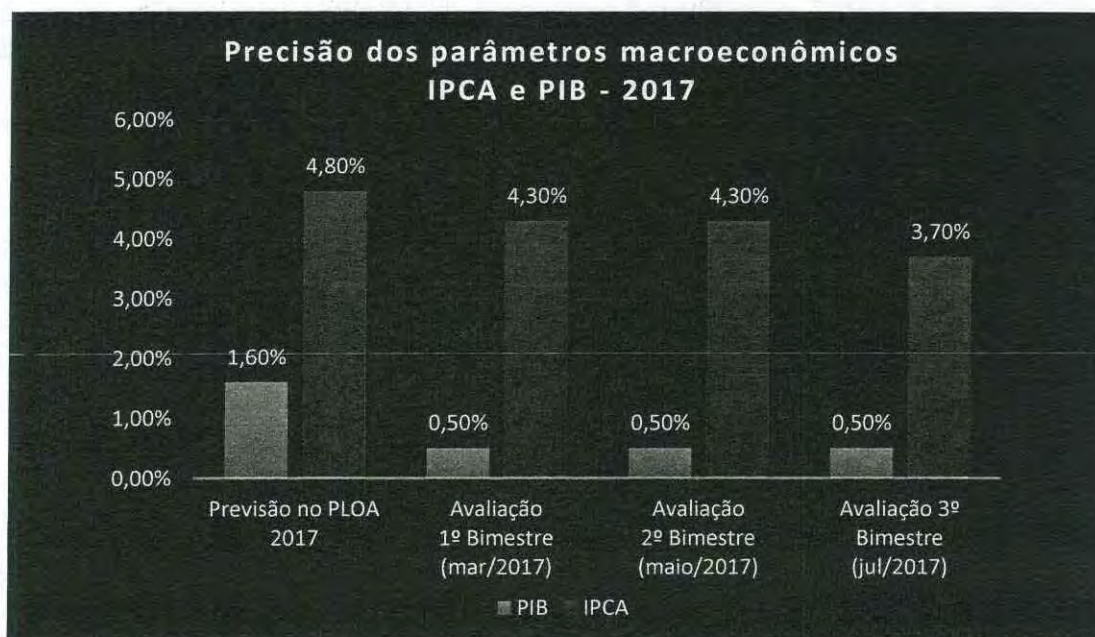


Gráfico II - Precisão dos parâmetros macroeconômicos PIB e IPCA para a elaboração da PLOA 2017.



128. Contudo, apesar de o aprimoramento da metodologia para a previsão dos referidos parâmetros constituir controle necessário e salutar, é insuficiente para minimizar o risco de superestimação e/ou frustração de receitas e aumento de despesas, conforme demonstrado na seção a seguir.

### II.3.3. Frustração das receitas e o aumento das despesas afetam a confiança dos agentes econômicos e do consumidor brasileiro, dificultando a retomada do desenvolvimento sustentável

129. A frustração das receitas e aumento das despesas deriva da ocorrência de fatos novos, imprevisíveis à época de elaboração do orçamento, tais como a não concretização das hipóteses e parâmetros utilizados nas projeções, como também a ocorrência de novas decisões de alocação de recursos ou mudanças na legislação.

130. No intuito de garantir ao governo mecanismos capazes de mitigar os riscos relacionados a fatos supervenientes ao orçamento, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) determinou a elaboração do anexo de Riscos Fiscais<sup>12</sup> (ARF) na LDO e a criação da reserva de contingência<sup>13</sup> no PLOA.

131. Contudo, o Acórdão 3682/2013-TCU-Plenário questionou se os riscos apontados no ARF eram devidamente considerados ao se elaborar o orçamento.

132. Em relação à reserva de contingência, o artigo 5º, III, da Lei de Responsabilidade Fiscal especifica que a Reserva de Contingência deve ter destinação precisa e ser disciplinada na LDO. Contudo, a aprovação da LOA sem que tenha sido precedida da aprovação da LDO prejudica não apenas o detalhamento da reserva de contingência no PLOA, mas o próprio sistema de planejamento orçamentário definido pela Constituição e LRF. Nesse sentido, o relatório apontou que indefinições na regulação sobre a destinação da reserva de contingência, em virtude da ausência de seu detalhamento no PLOA, gera insegurança sobre o que poderia ou não ser utilizado para essa finalidade.

133. Em relação ao risco de frustração de receitas, cabe observar a sua concretização no presente exercício, uma vez que, conforme informações do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, as iniciativas propostas para reforçar a arrecadação – como as medidas de repatriação de recursos enviados ilegalmente ao exterior (Lei 13.428/2017), de reoneração da folha de pagamento das empresas (Medida Provisória 774/2017) e o Programa Especial de Regularização Tributária (Medida Provisória 783/2017), dentre outros – não tiveram o desempenho esperado pelo governo.

134. Ademais, o recente Acórdão 1712/2017-TCU-Plenário – que trata de fiscalização realizada com o objetivo de acompanhar as receitas e despesas primárias, o resultado primário e o contingenciamento, no tocante ao cumprimento das disposições da LDO e LOA, ambas relativas ao ano de 2017, e da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), relativamente ao 2º bimestre de 2017 – aponta que, ao analisar as reestimativas de receitas para o ano de 2017 realizadas ao final do 2º

---

<sup>12</sup> O parágrafo 3º do art. 4º da LRF dispõe que a LDO deverá conter Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem. Segundo o Manual de Demonstrativos Fiscais elaborado pela STN, os riscos fiscais podem ser conceituados como a possibilidade da ocorrência de eventos que venham a impactar negativamente as contas públicas. Os riscos fiscais são classificados nesse anexo em duas categorias: riscos orçamentários e de dívida.

<sup>13</sup> De acordo com o artigo 5º, III, da Lei de Responsabilidade Fiscal, o PLOA conterá a reserva de contingência cuja forma de utilização e montante, calculados com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, e destinados, em princípio, ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

bimestre do ano em curso, observou um incremento de mais de R\$ 7 bilhões na previsão de receitas decorrentes de concessões e permissões, quando comparada à estimativa desse mesmo tipo de receita realizada ao final do 1º bimestre de 2017.

135. A previsão da mencionada receita passou do patamar de R\$ 20,9 bilhões para R\$ 27,9 bilhões, dos quais R\$ 21 bilhões se referem a novas concessões e R\$ 6,9 bilhões são atinentes a receitas de concessões vigentes. A elevação decorreu de previsão de incremento de R\$ 3,8 bilhões nas receitas das concessões vigentes e de R\$ 3,2 bilhões oriundos do leilão da 3ª Rodada de Partilha de Petróleo e Gás.

136. Contudo, o valor de R\$ 19,3 bilhões, cuja previsão de arrecadação concentra-se no último bimestre do ano de 2017, refere-se a novas concessões. O acórdão apontou ainda que, das novas concessões previstas, cujo rito típico de desestatização se alonga no tempo, apenas R\$ 1,4 bilhão, relativo a leilões de aeroportos realizados em março de 2017, está em fase avançada, com previsão de assinatura de contratos e pagamento das parcelas de outorga para agosto de 2017.

137. Eventual frustração da receita da ordem de R\$ 19,3 bilhões poderia elevar o déficit primário anual do governo federal para mais de R\$ 161 bilhões, caso nenhuma medida compensatória fosse adotada. Desse modo, o TCU decidiu por expedir alerta ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e ao Ministério da Fazenda acerca do:

...risco de não atingimento da meta fiscal, considerando os elevados montantes de previsão de receitas de concessões concentradas no último bimestre, pendentes do cumprimento de diversas etapas que poderão não ser concluídas no exercício de 2017, e o tempo exíguo adoção de medidas alternativas de compensação via limitação da execução orçamentária e financeira ou elevação de outras receitas.

138. Em face das circunstâncias acima expostas, o governo viu-se obrigado a encaminhar ao Congresso Nacional o PLN 17/2017, propondo nova elevação do déficit das contas públicas para R\$ 159 bilhões para os exercícios de 2017 e 2018, em decorrência da arrecadação abaixo da esperada e da frustração das receitas extras.

139. Nesse mesmo contexto, recente fiscalização do TCU (Acórdão 1598/2017-TCU-Plenário) para acompanhar a outorga de concessões de quatro usinas hidrelétricas alertou para o fato de que, em que pese a situação fiscal atual, não se pode olvidar tanto da relevância do setor de energia elétrica quanto das consequências que essa priorização da obtenção de receitas nas licitações pode trazer para a sustentabilidade do próprio setor e para os consumidores. Como calculado pela Unidade Técnica, o ressarcimento ao futuro concessionário do valor de bonificação de outorga desta licitação implica um acréscimo de ônus ao consumidor do mercado cativo superior a R\$ 1,34 bilhão ao ano, até 2047.

140. Recorda-se que o setor de energia elétrica não foi o único em que o TCU apontou que poderia estar havendo priorização excessiva do alcance de metas fiscais na definição das condições de outorga de concessões, em detrimento das particularidades e das necessidades do respectivo setor de infraestrutura.

141. Em 2013, isso também ocorreu no leilão do campo de Libra, em áreas do pré-sal, realizado pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). Como detalhado no Relatório e no Voto condutor do Acórdão 2.526/2015-TCU-Plenário, um dos aspectos que contribuíram para a escolha desse campo como o primeiro a ser licitado sob o novo regime de concessão foi seu potencial de auxiliar no cumprimento da meta de superávit do exercício com o pagamento do valor de outorga de R\$ 15 bilhões.

142. Outro caso semelhante foi a licitação de radiofrequência da faixa de 700 MHz para o serviço de telefonia móvel de 4G, realizada pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) em

2014. Ao contrário das licitações de espectro da agência ocorridas desde 2007, esse certame não impôs às empresas nenhum compromisso de interesse dos usuários, seja de cobertura ou de qualidade. Entretanto, mesmo a ausência de compromissos de investimentos não resultou nos valores de arrecadação desejados, conforme descrito nos Acórdãos 2.031/2014 e 1.729/2016, ambos do Plenário.

143. No voto, o relator do trabalho afirma que:

esses episódios evidenciam o quanto esta prática tem se disseminado e perpassa diversos setores de infraestrutura. Como assinalado, a opção por aumentar a arrecadação em um ano por meio do uso das outorgas de concessão de serviços públicos, definindo esses valores sem antes analisar detalhadamente as especificidades e as necessidades do setor, pode implicar severos impactos negativos durante décadas para todos os usuários desses serviços.

144. Além disso, o acórdão ressalta que é fundamental sopesar os diversos objetivos da ação governamental de forma a não prejudicar a modicidade tarifária prescrita no art. 6º, § 1º, da Lei de Concessões, Lei 8.987/1995, ou mesmo a sustentabilidade de médio e de longo prazo dos setores de infraestrutura no país. “Afinal, não aparenta ser a melhor prática definir **a priori** que uma outorga de concessão deve gerar uma “receita expressiva” para contribuir com o atingimento da meta fiscal em um exercício, como teria dito o MF ao MME segundo consta dos autos, sem que sejam esboçados outros cenários ou possibilidades de outros setores ou instrumentos contribuírem para cobrir esse déficit; sem que seja avaliado se o montante exigido pode afastar possíveis concorrentes na licitação; e sem que sejam estimados e avaliados os impactos operacionais e financeiros que essa escolha terá para o setor e para seus usuários durante toda a duração da concessão.

145. Contudo, entende-se que tal ocorrência sistêmica deve ser analisada de forma transversal, como a complexidade do caso requer, para que seja possível avaliar quais são os limites legais da ponderação entre os objetivos fiscais e os impactos operacionais, financeiros e na sustentabilidade dos setores de infraestrutura na definição dos valores e das condições de outorga de concessões de serviços públicos.

146. Por fim, a perpetuação do contexto de déficits recorrentes e de insustentabilidade das contas públicas trazem sérios riscos ao país, como perda de poder de compra decorrente do aumento da inflação e da capacidade de custeio de programas sociais, afetando diretamente a parcela mais vulnerável da população, além de impactar negativamente a confiança dos agentes econômicos e do consumidor brasileiro que, em última instância, constitui fator relevante para propiciar a retomada do crescimento do país.

II.3.4. Incrementalidade do Orçamento Federal confronta boas práticas internacionais de gestão orçamentária e compromete a *accountability* e a transparência, bem como afeta a orientação para resultados de políticas, programas e ações governamentais

147. A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE consolidou boas práticas orçamentárias em dez princípios registrados no documento *Recommendation of the Council on Budgetary Governance* (Recomendação da OCDE sobre Governança Orçamentária), publicado em fevereiro de 2015. Os princípios orçamentários foram elaborados de modo a oferecer “orientações para a concepção, implementação e melhoria dos sistemas orçamentários para enfrentar os desafios do futuro” e visam fornecer “uma ferramenta de referência útil aos responsáveis por políticas públicas e profissionais de todo o mundo, e ajudar a assegurar que os recursos públicos sejam planejados, administrados e utilizados de forma eficaz para trazer um impacto positivo à vida dos cidadãos”.

148. De acordo com o disposto no Acórdão 948/2016–TCU–Plenário, que trata de levantamento realizado com o objetivo de comparar boas práticas orçamentárias estabelecidas por instituições internacionais com aquelas adotadas pela Administração Pública Federal, os princípios

consolidados pela OCDE constituem uma base para a elaboração do orçamento anual de maneira a contribuir para o enfrentamento do quadro de restrição fiscal por que passam vários de seus países membros.

149. A abordagem tratada no referido acórdão combate a lógica orçamentária incrementalista, na qual as decisões sobre a alocação de recursos são tomadas a partir da execução do orçamento dos anos anteriores, sem considerar demais fatores, como variações nas políticas interna e externa ou mesmo os resultados alcançados. A partir da incorporação de entendimento e visão de médio prazo na concepção do orçamento, as despesas passariam a ser definidas com base em fatores como decisões políticas, projeções macroeconômicas e resultados alcançados, por exemplo, e não apenas no montante despendido no exercício anterior.

150. Nessa linha, o FMI, no Manual de Transparência Fiscal editado em 2007, ensina que, “é essencial que o orçamento anual seja elaborado e apresentado no contexto de um quadro macroeconômico quantitativo de médio prazo global e coerente”, pois, dessa forma, é possível avaliar os efeitos das políticas de médio prazo, bem como elaborar o orçamento de acordo com metas fiscais que sejam compatíveis com a estabilidade macroeconômica e com a sustentabilidade fiscal.

151. Com enfoque em questões relacionadas à execução e monitoramento orçamentários e avaliação de resultados, foram analisados no referido acórdão, dentre outros, os princípios da boa governança orçamentária da OCDE relativos ao *desempenho, avaliação e custo-benefício*, entendidos como fatores que integram a etapa de supervisão da execução do orçamento, indispensáveis para que a orçamentação cumpra seu papel e entregue o melhor resultado à sociedade. Contudo, ao comparar boas práticas orçamentárias internacionais estabelecidas com aquelas adotadas pela Administração Pública Federal, concluiu-se por meio do referido acórdão que o atual processo de planejamento e orçamento não está integralmente aderente ao princípio da boa governança orçamentária que tratam dos fatores mencionados, especialmente porque:

- a) faltam indicadores de efetividade no PPA;
- b) os objetivos do plano não possuem indicadores, tampouco metas anuais;
- c) não há definição clara dos responsáveis pela realização dos objetivos do plano, mormente aqueles decorrentes de agendas transversais sem planos nacionais;
- d) o monitoramento semestral revela-se intempestivo para auxiliar a gestão;
- e) a atual estrutura do orçamento dificulta a associação entre custos incorridos e o resultado das políticas;
- f) falta uma instância de coordenação, responsável pela supervisão da execução orçamentária e cobrança mais efetiva por resultados; e
- g) os processos de monitoramento e avaliação são formais e nem sempre retroalimentam o sistema de planejamento.

152. Dentre as impropriedades mencionadas, percebe-se que “a falta de uma instância de coordenação, responsável pela supervisão de execução orçamentária e cobrança mais efetiva por resultados” demonstra que, por vezes, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MP se comporta como mero definidor de cronogramas e consolidador de informações, ao invés de exercer o papel de protagonista dos processos de planejamento e orçamento federal, supervisionando e acompanhando a execução dos orçamentos e do PPA em sua essência, bem como avaliando e monitorando os impactos das intervenções governamentais.

153. Portanto, o tema da governança orçamentária assume destaque na atual conjuntura nacional em face ao baixo desempenho da ação governamental brasileira, da crescente insatisfação

social quanto à capacidade de entrega do Estado e da deterioração da credibilidade fiscal. Desse modo, o contexto apresenta cenário propício à adoção e à proposição de práticas voltadas à consolidação fiscal e à busca de maior qualidade do gasto público, tais como as propostas no modelo *Medium Term Expenditure Framework*.

154. Conforme disposto no texto Orçamento em discussão - n. 12, da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, a governança orçamentária contribuirá para a formatação de uma agenda de reformas capaz de erigir o sistema orçamentário brasileiro à altura das expectativas atinentes à busca de consolidação fiscal e aumento da qualidade do gasto público. Mencione-se que Estruturas de Gasto de Médio Prazo, ou *Medium-Term Expenditure Frameworks* (MTEF), são arranjos fiscais que, grosso modo, reforçam a capacidade de o governo ampliar o seu horizonte orçamentário para além do tradicional calendário anual, com o objetivo de tornar a programação da despesa mais consistente e mais alinhada à política fiscal e às prioridades políticas de médio prazo. Vale destacar que o último nível de maturidade proposto pelo MTEF, o *Medium Term Performance Framework*, alinha-se à necessidade de criação de um ambiente mais propício à eficiência e à qualidade do gasto e a uma análise mais minuciosa e crítica por parte do Poder Legislativo da alocação das receitas e das despesas públicas – decorrente do Novo Regime Fiscal –, ao preconizar arranjos que relacionam o financiamento dos programas aos resultados alcançados.

155. Nesse sentido, o referido texto sugere a discussão sobre em que medida as futuras LDOs e o PPA poderiam ser reformulados e repensados à luz de boas práticas internacionais, como o MTEF. Considerando-se que será elaborado o novo PPA para vigorar de 2020 a 2023 e os condicionamentos trazidos pelo Novo Regime Fiscal, entende-se essa agenda como técnica e politicamente oportuna.

#### **II.4. Deficiências no Monitoramento e Avaliação governamental dificultam o governo acompanhar e aferir seus resultados**

156. Um dos mecanismos de governança descritos no Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo (TCU, 2016) é a Supervisão. Segundo o documento, a supervisão é o papel do Centro de Governo de garantir que as políticas priorizem os compromissos contidos no plano de governo para garantir o bom desempenho e assegurar a alta qualidade dos serviços públicos. Isso se obtém por meio de monitoramento, medição de desempenho por meio de indicadores, comunicação com partes interessadas e respostas acerca dos resultados alcançados.

157. O monitoramento e avaliação consistem em verificar o desempenho das ações do governo, possibilitando ajustes na intervenção estatal, de forma a utilizar dos meios mais adequados para garantir os resultados esperados.

158. Embora o monitoramento e a avaliação sejam processos de extrema relevância para o alcance de metas e objetivos do governo, fiscalizações do TCU identificaram ausência de indicadores de desempenho e baixa capacidade dos órgãos federais para avaliar e monitorar seus resultados.

##### **II.4.1. Insuficiência de indicadores de desempenho compromete o controle de resultados**

159. De modo a monitorar e avaliar de modo adequado, a Casa Civil e o Ministério de Planejamento, Orçamento e Desenvolvimento, como instituições integrantes do Centro de Governo, devem definir indicadores-chave de desempenho alinhados com as prioridades nacionais e comunicar os resultados do monitoramento/avaliação para os *stakeholders* internos e externos, incluindo o Chefe do Executivo, os ministros, o Poder legislativo e a sociedade, entre outros.

160. A existência de um Sistema de Indicadores-Chave Nacional – denominado na literatura de *Key National Indicators* – que informe sobre a posição e progresso da nação como um todo em bases absolutas e relativas comparados a outras nações, constitui um guia para ajudar a estabelecer os objetivos e prioridades dos órgãos e programas. Conforme conceito apresentado pela *International Organization of Supreme Audit Institutions* - Intosai, “indicadores-chave nacionais são um pequeno

conjunto de indicadores que mensuram o progresso econômico e social na conquista dos objetivos nacionais em suas respectivas áreas. Sua utilização pode fornecer informações relevantes para o acompanhamento do alcance da visão de futuro almejada e dos eixos e diretrizes estratégicos acordados no PPA”.

161. A existência desse conjunto de indicadores constitui arranjo relevante para a devida retroalimentação do planejamento estratégico, da orçamentação, da análise de políticas e avaliação dos programas. Contudo, no tocante ao papel do Centro de Governo de monitorar e avaliar o PPA, o TCU identificou, conforme demonstrado no Acórdão 782/2016–TCU–Plenário, a ausência de indicadores que permitam acompanhar o alcance das diretrizes estratégicas estabelecidas pelo governo. Tal fragilidade acaba por somar-se ao vácuo oriundo da ausência de um planejamento de longo prazo que oriente os distintos governos no tratamento de questões cujas soluções são demasiadamente complexas e impossíveis de serem efetivamente mitigadas no intervalo abrangido por um único plano plurianual.

162. Vale mencionar que o PPA 2016/2019, conforme Mensagem Presidencial, está estruturado em uma dimensão estratégica e uma dimensão tática. A dimensão estratégica conta com visão de futuro, cenário macroeconômico e conjunto de quatro eixos e 28 diretrizes estratégicas que estão correlacionados entre si. Essa dimensão apresenta as principais linhas estratégicas eleitas pelo governo para orientar a idealização e a implementação das políticas públicas do quadriênio, presentes na dimensão tática.

163. No entanto, no âmbito da mesma fiscalização, verificou-se que não constam no PPA, de forma estruturada e organizada, os valores esperados ao final do quadriênio para os indicadores dos programas temáticos e os valores anuais de referência para as metas. Assim, o PPA torna-se mais um referencial conceitual e teórico da atuação governamental que de direção e visão de transformação do país.

#### II.4.2. Baixa capacidade de monitoramento e avaliação prejudica o ajuste da atuação governamental

164. Do mesmo modo que o Centro de Governo, os responsáveis últimos pelas políticas públicas geridas pelos ministérios de linha devem definir, nas respectivas áreas de atuação, o conjunto de indicadores de desempenho apropriados para evidenciar se os programas se mostram efetivos ou se é necessária a correção de rumos ou a mudança das prioridades. Contudo, o TCU identificou deficiências sistêmicas na capacidade de monitoramento e avaliação dos órgãos da administração direta dotadas de potencial de comprometer a execução do planejamento, a implementação dos programas e o alcance dos resultados.

165. O Acórdão 1209/2014–TCU–Plenário apontou para a existência de deficiências sistêmicas na capacidade de gestão dos órgãos da administração direta, afetas ao monitoramento e à avaliação, como inexistência de estruturas organizacionais e processos apropriados, carência de pessoal, contingenciamento e corte de recursos e tecnologia de informação inadequada. O trabalho realizado observou que:

- i) 70% das unidades (19 órgãos) não dispõem de adequada estrutura organizacional, nem da definição de atribuições e competências para produzir informações sobre o desempenho e os resultados dos programas;
- ii) 67% dos ministérios pesquisados não possuem capacidade de produção de informações avaliativas suficientemente desenvolvida para atender à demanda de acompanhamento do desempenho e dos resultados dos seus programas;
- iii) a avaliação da gestão de pessoas e de meios (recursos orçamentários e infraestrutura de TI) foi considerada incipiente em mais de 50% das unidades pesquisadas, pois os recursos disponíveis não atendem regularmente às necessidades dos gestores.

166. Concluiu-se, por fim, que 85% dos órgãos da Administração direta possui nível de maturidade intermediário e apenas 33% dos órgãos desenvolveram capacidade para produzir informações sobre o desempenho e os resultados dos programas e políticas, o que constitui diagnóstico relevante ao Centro de Governo e aos altos dirigentes sobre as principais fraquezas e oportunidades de aperfeiçoamento dos sistemas de avaliação e monitoramento da Administração Pública Direta.

167. Sobre esse mesmo problema, é possível citar o trabalho do TCU sobre os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (TC 028.938/2016-0), já citado neste relatório, que também aponta para a ausência de mecanismo de monitoramento integrado para mensuração das políticas públicas.

168. Não foram identificados mecanismos de monitoramento e avaliação integrados do desempenho das políticas públicas que possibilite um acompanhamento dos ODS de forma multissetorial, multinível e de longo prazo. Tampouco tais mecanismos fornecem subsídios para retroalimentar a atuação do governo. Esse quadro pode gerar prejuízos para a transparência dos resultados, a coerência das ações governamentais e a otimização dos recursos públicos.

169. No decorrer da fiscalização, foram analisados aspectos do PPA e de outros mecanismos de monitoramento e avaliação macro existentes no Governo Federal, como o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (CMAP) e a Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil (SAM), evidenciando avanços e desafios a serem superados.

170. Inicialmente, foi constatada a ausência de uma estratégia definida para o monitoramento e a avaliação dos ODS. Tal qual no caso do planejamento, a estratégia nacional para o monitoramento e acompanhamento de políticas públicas, no âmbito federal, se resume ao Plano Plurianual (PPA), cujo monitoramento é auxiliado pelo Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop). O Siop reúne informações a respeito da implementação de todos os seus objetivos e metas e envolve todos os entes governamentais responsáveis por esses atributos.

171. Entretanto, quase 70% dos recursos globais destinados a programas do PPA possuem um único ministério como responsável. Ou seja, esses programas serão avaliados por um único órgão setorial, sem que haja consideração das interações transversais por outros atores. Assim, em termos de materialidade e considerando os critérios da avaliação, entende-se que o PPA 2016-2019 é predominantemente setorial, situação que pode gerar obstáculo para avaliações multiministeriais e influenciar o acompanhamento do desempenho dos ODS.

172. De fato, a formatação de uma agenda ODS no Siop tem o potencial de fornecer subsídios a esse monitoramento no nível federal. Entretanto, considerando que o Siop, assim como o PPA, se restringe ao nível federal, ao médio prazo e é predominantemente setorial, não se pode afirmar que esse Sistema, de forma isolada, seja suficiente para dar conta de monitorar os objetivos transversais e de longo prazo da Agenda 2030.

173. No que se refere à avaliação de políticas públicas de forma colaborativa no âmbito federal, **merecem destaque o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (CMAP)** e a Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil (SAM).

174. O CMAP possui o intuito de coordenar o monitoramento e a avaliação de um grupo selecionado de políticas públicas, programas e ações do Poder Executivo Federal. Esse comitê possui duas agendas, uma de curto prazo (focada em distorções do gasto público que requerem ações urgentes) e outra de médio prazo (voltada para a revisão de políticas prioritárias).

175. Embora o CMAP não trabalhe com o horizonte de longo prazo, ao reunir diferentes atores para suas avaliações, pode estar avançando na questão da multissetorialidade das políticas públicas por ele selecionadas.

176. Por outro lado, a SAM possui o propósito de monitorar projetos prioritários definidos pelo Presidente da República. Para cada um dos projetos propostos, a SAM efetua o detalhamento e a idealização de metas para acompanhamento.

177. Contudo, embora alguns dos projetos selecionados afetem o Brasil como um todo e tenham impactos no longo prazo, por se tratar de projetos definidos pelo Presidente, todo o esforço de idealização e acompanhamento dessas metas pode ficar adstrito ao mandato presidencial.

178. Portanto, a ausência de um monitoramento multissetorial, multinível e de longo prazo, aliada à baixa capacidade de produção de informações avaliativas e à baixa integração entre os mecanismos já existentes, caracteriza uma ausência de mecanismos de monitoramento integrado das políticas públicas brasileiras. Isso representa um risco ao monitoramento dos ODS, em face do seu caráter transversal e indivisível, e ao próprio acompanhamento da ação governamental como um todo. Isso porque a possibilidade de monitorar e avaliar as políticas públicas com um olhar transversal poderia gerar diagnósticos mais abrangentes, fortalecendo a transparência dos resultados, dando suporte para retroalimentar o processo decisório e a correção de rumos quando necessário.

## **II.5. Gestão de riscos deficiente nos órgãos da administração pública**

179. A realização de planejamento institucional para o alcance dos objetivos traçados constitui princípio fundamental da Administração Pública regido por dispositivos constitucionais, legais e infralegais e depreendido pelo próprio modelo do ciclo de planejamento e orçamento (PPA, LDO e LOA), pelo disposto no art. 174, §1º da CF e no Decreto-lei 200/67. Desse modo, gerir os riscos que comprometem o alcance desses objetivos estratégicos constitui atividade-chave de governança dos ministérios de linha e do Centro de Governo e constitui função esperada dos órgãos de assessoramento direto das lideranças do setor público. Vale ressaltar que, além da identificação e decisão quanto ao tratamento dos riscos, a gestão de riscos envolve também a contínua avaliação da eficácia dos controles internos implantados na organização para mitigar os riscos relevantes.

### **II.5.1 Quadro deficiente na gestão de riscos da administração pública**

180. A implantação de uma gestão de riscos efetiva encontra respaldo no dever de todo agente público de agir com zelo na administração e de, ao mitigar os riscos que comprometam o alcance dos objetivos, prover o retorno esperado aos recursos dos cidadãos. Contudo, por meio do Acórdão 1.273/2015–TCU–Plenário – que teve como objetivo avaliar a maturidade da governança pública na administração pública federal – verificou-se que 70% de todas as organizações estariam no estágio de capacidade inicial de gestão de riscos, definida como “Estabelecer estrutura de gestão de riscos” (C11 - Gráfico III). Considerando apenas a Administração Pública Federal, 80% das organizações estariam no estágio inicial (C11 – Gráfico III).

181. Ademais, 49% de todas as organizações e 69% das organizações federais declararam que o processo de gestão de riscos não está implantado (estágio de capacidade inexistente, item C112, Gráfico III). Esses resultados sugerem ineficácia da gestão de riscos nessas organizações e apontam para quadro considerado crítico para a administração pública, pois interfere diretamente na capacidade de as organizações gerarem valor e cumprirem seus objetivos.



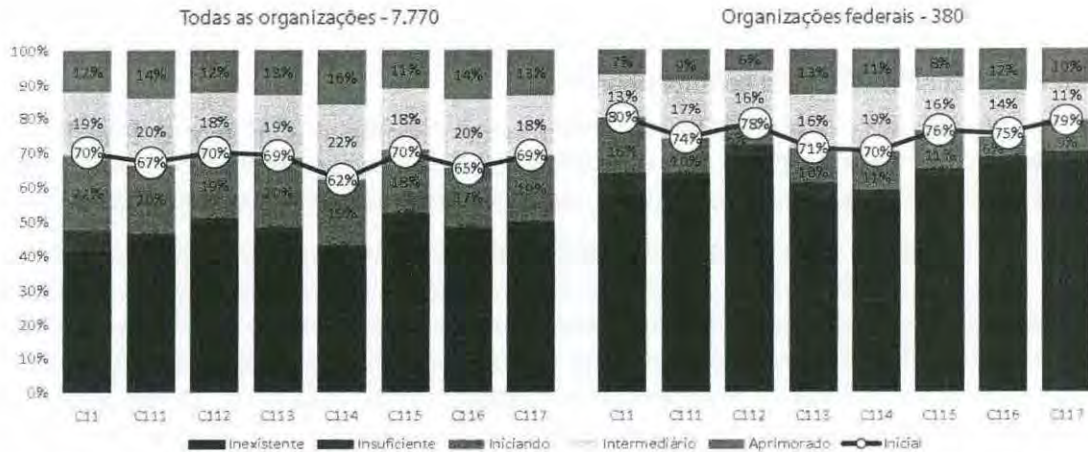


Gráfico III - Capacidade em estabelecer a estrutura de gestão de riscos. Fonte: Acórdão 1.273/2015-TCU-Plenário

182. Dentre todas as práticas sugeridas no questionário de governança pública, aplicado no referido trabalho, a prática de gestão de riscos apresentou o menor nível de aderência por parte dos respondentes, com a maioria das organizações classificadas no estágio inicial, e em torno de apenas 10% no estágio de capacidade aprimorada. Os dados obtidos demonstraram a necessidade de aprimoramento da estrutura de gestão de riscos em grande parte da administração pública, de maneira a reduzir o impacto negativo dos riscos sobre as metas organizacionais. O trabalho ressalta ainda a importância do comprometimento da alta administração dessas organizações para a mudança desse cenário.

183. Por sua vez, no trabalho julgado pelo Acórdão 2467/2013-TCU-Plenário, voltado a avaliar a maturidade da gestão de riscos, especificamente da administração pública indireta, evidenciou-se que dois terços das organizações participantes da pesquisa estão nos níveis básico e intermediário e que apenas 9% da amostra atingiu o estágio avançado. Verificou-se que, se o conjunto de entidades respondentes fosse visto como sendo uma única organização, atribuindo-se peso idêntico para cada uma delas, seu nível de maturidade seria considerado intermediário (índice de 43%). Tais dados indicam haver bastante espaço para que a gestão de riscos possa ser estruturada e fortalecida nas referidas organizações, com potenciais ganhos para a sociedade em termos de maior garantia de que os resultados da ação pública sejam, de fato, alcançados.

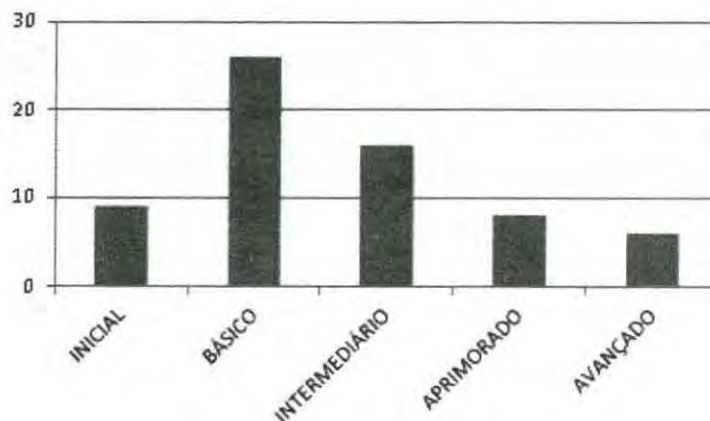


Gráfico IV - Número de entidades segundo o nível de maturidade em gestão de riscos. Fonte: Acórdão 2467/2013-TCU-Plenário

184. Observando-se a amostra de entidades agrupadas segundo sua natureza, demonstrada no gráfico acima, pode-se notar que as sociedades de economia mista têm a gestão de riscos mais desenvolvida que as empresas públicas, as quais, por sua vez, estão à frente das autarquias. O resultado é consistente com o fato de que a gestão de riscos tem origem no ambiente corporativo e é mais necessária em ambientes onde há maior incerteza quanto ao alcance de resultados, bem como com a suposição de que as sociedades de economia mista e as empresas públicas atuam em ambiente mais semelhante ao corporativo do que as autarquias.

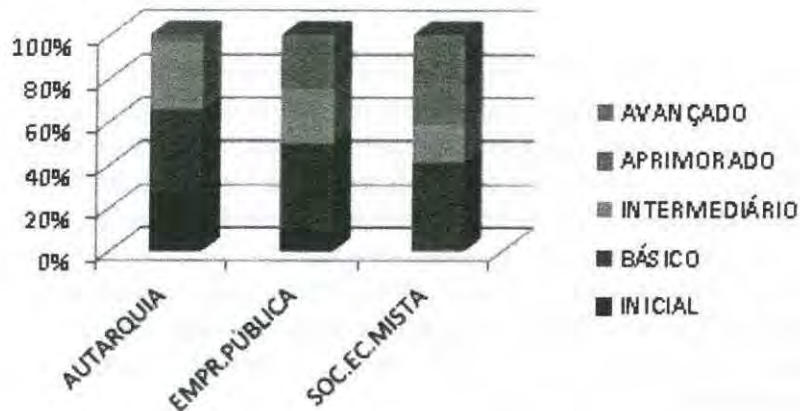


Gráfico V - Percentual de entidades em cada nível de maturidade de gestão de riscos segundo sua vinculação ministerial. Fonte: Acórdão 2467/2013 – TCU – Plenário

## II.5.2. Imprecisões conceituais nas normas que definem o sistema de controle interno

185. O sistema de controle interno consiste no conjunto de todos os controles adotados em uma entidade que visam mitigar os riscos que ameaçam o alcance dos objetivos almejados, tais como o planejamento estratégico e operacional, o órgão de auditoria interna e os controles orçamentários, operacionais, financeiros e contábeis, dentre outros. Desse modo, no âmbito da administração pública federal, depreende-se do previsto no art. 70 da Constituição c/c o art. 13 do DL 200/1967, abaixo transcritos, que o sistema de controle interno deveria ser composto por atividades, tais como a administração financeira, o controle interno, a contabilidade e a auditoria.

Constituição:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

DL 200/67:

Art. 13 O controle das atividades da Administração Federal deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo, particularmente:

- a) o controle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado;
- b) o controle, pelos órgãos próprios de cada sistema, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares;
- c) o controle da aplicação dos dinheiros públicos e da guarda dos bens da União pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria.

186. Assim, o sistema de auditoria interna está contido no sistema de controle interno da administração pública. Desse modo, a fiscalização contábil, orçamentária, financeira, operacional e patrimonial a cargo da auditoria interna, a que faz menção o art. 70 da CF, não exclui outras atividades e procedimentos que, de forma integrada, podem compor o sistema de controle interno da administração pública federal. Como explica o art. 13 do DL 200/67, o controle consiste em serviço difuso e multiforme na administração e deve ser exercido em todos os níveis e em todos os órgãos. Assim, o sentido original da expressão “Sistema de Controle Interno” permite total aderência às normas internacionais, no sentido de que a auditoria interna é atividade componente do sistema de controle interno.

187. Contudo, o Acórdão 1171/2017–TCU–Plenário apontou que o atual ordenamento jurídico restringe o sistema de controle interno federal aos órgãos de auditoria interna, em descompasso com as normas correlatas e gerando estranheza internacional. Interpretação diversa dada pela Lei 10.180/2001 restringiu o conceito original de Sistema de Controle Interno a um mero sistema de auditoria interna. Isto ocorre pois passa-se a definir o sistema de controle interno com base nos órgãos que o compõem e não de acordo com o sentido original da Constituição Federal, no qual o Sistema de Controle Interno é composto por atividades. Portanto, aos tais “órgãos de controle interno” melhor lhes caberia a denominação de “órgãos de auditoria interna”, uma vez que a eles cabe a atividade de avaliação de controles internos em suas mais diversas vertentes (sistemas contábeis, financeiros, patrimoniais, orçamentários e de operações).

188. Em decorrência do exposto, infere-se que o sistema de “controle interno” estabelecido pela referida lei não contempla o conceito de linhas de defesa e o compartilhamento das atribuições de controle interno entre o sistema de auditoria interna e outros agentes e órgãos, conforme a diretriz estabelecida pelo Estatuto da Reforma da Administração Federal (DL 200/1967).

189. Assim, acaba por criar uma identidade entre Sistema de Auditoria Interna e Sistema de Controle Interno, colocando como órgão central do Sistema de Controle Interno a Secretaria Federal de Controle Interno, o órgão de auditoria interna, sem regulamentar o planejamento e a coordenação da atuação dos demais agentes e órgãos incumbidos do controle interno da Administração Pública Federal, abandonando a clareza da organização do sistema previsto na Constituição.

190. Em decorrência do exposto, prolatou-se recomendação à Casa Civil da Presidência da República no sentido de que avalie a oportunidade e conveniência de positivar, mediante Decreto do Presidente da República, os temas de Governança, Gestão de Riscos e Controles Internos, considerando o disposto na Instrução Normativa Conjunta MP-CGU nº 01/2016 e as melhores práticas adotadas mundialmente em relação à Governança e seus assuntos correlatos.

### **III. QUADRO-RESUMO DE POLÍTICAS, PROGRAMAS E AÇÕES FISCALIZADAS**

191. O presente capítulo traz quadro-resumo com informações de políticas, programas e ações de governo avaliados nas fiscalizações realizadas pelo TCU. Para compor esse quadro, foram selecionados os seguintes trabalhos:

- Relatório Sistêmico de Fiscalização de Infraestrutura de Telecomunicações (Fisc Comunicações), da relatoria do Ministro Bruno Dantas, realizado pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Hídrica, de Comunicação e de Mineração (SeinfraCOM);
- Auditoria no Portal Único de Comércio Exterior, da relatoria do Ministro Augusto Sherman, realizado pela Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento (SecexDesenvolvimento);

- Auditoria no Programa Bolsa Formação, da relatoria da Ministra Ana Arraes, realizados pela Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação);
- Auditoria no Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), da relatoria da Ministra Ana Arraes, realizado pela Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação);
- Auditoria nas medidas adotadas pelo Ministério da Saúde para o controle da sífilis no Brasil, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, realizada pela Secretaria de Controle Externo da Saúde (SecexSaúde);
- Monitoramento na ação de Implantação e Melhoria dos Sistemas Públicos de Resíduos Sólidos, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, realizada pela Secretaria de Controle Externo da Saúde (SecexSaúde); e
- Auditoria no Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional, da relatoria do ministro Vital do Rêgo, realizado pela Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública (SecexDefesa).

192. Para cada um dos programas auditados, foi gerada ficha-analítica, que consta do **anexo I**, contendo: (a) informações básicas sobre o programa avaliado, incluindo dotação orçamentária, despesas do programa, e vinculação com o PPA; (b) resultados do programa; (c) principais problemas encontrados no programa e as respectivas possíveis causas; (d) principais deliberações do TCU; (f) indicadores e metas; e, por fim, (g) temas de especial relevância a serem considerados pelo Congresso em relação ao programa analisado.

193. Em síntese, sobre o Relatório Sistêmico de Fiscalização de Infraestrutura de Telecomunicações (Fisc Comunicações) constatou-se:

- a) A ausência de política setorial e de planejamento de médio e longo prazo para o setor de telecomunicações, que trate de ocupação e desocupação de faixas do espectro, licitações pertinentes, tendências de longo prazo para o setor, entre outras questões;
- b) A dificuldade de coordenação e de articulação entre os diversos órgãos do governo federal que atuam no setor, acarretando a falta de integração das políticas públicas, como, por exemplo, entre as políticas de inclusão digital (programa nacional de banda larga e o programa cidades digitais), e as políticas de governo digital, que tratam da oferta de conteúdo e serviços públicos, sendo fragmentadas e desarticuladas;
- c) A existência de fragilidades em aspectos essenciais da política de inclusão digital, relacionados à infraestrutura, política de acesso, conteúdo adequado para inclusão e capacitação do cidadão;
- d) Deficiências na atuação da Anatel em promover o acesso dos usuários às informações, sobretudo nas suas funções de regulamentação e fiscalização; e
- e) A existência de fragilidades nas fiscalizações realizadas pela Anatel, como no caso dos bens reversíveis, e atrasos nas avaliações do cumprimento das metas de universalização, evidenciando ausência de adequada regulação no setor.

194. Acerca do Portal Único de Comércio Exterior, foi apontada:

- a) A ausência de definição formal e precisa da arquitetura do sistema e da solução tecnológica a ser utilizada no desenvolvimento do Portal Único;

- b) A ausência de estimativa precisa quanto aos recursos orçamentários necessários para a adequada implementação do Programa;
- c) A baixa previsão orçamentária para a ação 153V, por parte do MDIC e do MF (RFB), podendo ser insuficiente para a implantação do Programa;
- d) A ausência de previsão orçamentária contemplando os órgãos e entidades anuentes com recursos para desenvolvimento e/ou adaptação de seus respectivos sistemas para interligar ao Portal Único de Comércio Exterior;
- e) Falhas no processo de sensibilização das gerências estratégicas dos órgãos anuentes, alertando para a importância do Programa; e
- f) A ausência de designação formal de servidores com dedicação exclusiva para atuarem no desenvolvimento e na implementação do Portal Único.

195. No que tange ao Programa Bolsa Formação, observou-se:

- a) A ausência de estudos prévios e mapeamento de necessidades dos mercados de trabalho locais;
- b) A ausência de ferramentas tecnológicas capazes de garantir que alinhamento da oferta de cursos com as necessidades do mercado de trabalho;
- c) A inadequada articulação dos gestores municipais com o setor produtivo;
- d) A ausência de estudos prévios que avaliassem o perfil do público prioritário de forma a disponibilizar cursos compatíveis com o perfil dos trabalhadores;
- e) A ausência de cursos ofertados;
- f) A ausência de instrumentos capazes de garantir as vagas dos pré-matriculados; e
- g) A falta de ferramenta tecnológica robusta, capaz de garantir a qualidade das informações e o gerenciamento da ação.

196. No que concerne ao Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), chamou atenção:

- a) A ausência de planejamento para a expansão do programa, no período de 2010 a 2015, sem que fossem prevenidos riscos e corrigidos desvios capazes de afetar o equilíbrio nas contas públicas, em desrespeito à LRF;
- b) A ausência de estudos que amparassem o crescimento da política pública, com avaliação dos impactos fiscais e da sustentabilidade do programa;
- c) As deficiências de concepção, execução, acompanhamento e avaliação da expansão do Fies, acarretando na ineficácia do programa; e
- d) A ausência de indicadores de desempenho do Fies que permitam o devido monitoramento e avaliação dos resultados do programa.

197. No contexto da auditoria nas medidas adotadas pelo Ministério da Saúde para o controle da sífilis no Brasil, observou-se:

- a) O desconhecimento sobre as fragilidades existentes nas diferentes localidades do país, tendo em vista a ausência de sistemática de monitorar a cobertura e desempenho dos serviços nos heterogêneos municípios, determinar os locais que necessitam de melhoria e planejar soluções com vistas a reduzir as disparidades na execução da política;

- b) A insuficiência de avaliação do resultado das medidas realizadas no âmbito da política, de forma individualizada, com vistas a retroalimentar o planejamento de ações e subsidiar decisões;
- c) A insuficiência na reformulação de estratégias, no estabelecimento de parcerias intersetoriais e na diversificação de medidas destinadas a evitar a transmissão sexual da sífilis na população (prevenção primária), conforme recomendado pela oms, no intuito de potencializar a absorção das informações na população e aumentar seu impacto; e
- d) A insuficiência de medidas para capacitar e conscientizar os profissionais de saúde sobre a realização da testagem rápida de sífilis e da administração da penicilina na atenção básica de saúde.

198. Por meio do monitoramento na ação de Implantação e Melhoria dos Sistemas Públicos de Resíduos Sólidos, constatou-se:

- a) A baixa capacidade técnica e financeira dos municípios, bem como a insuficiência de capacitação e apoio técnico prestado pela Funasa;
- b) Deficiências nas análises de viabilidade técnica e econômica dos projetos dos convênios;
- c) A falta de transparência na seleção dos municípios convenientes;
- d) A falta de controles internos capazes de impedir a celebração de convênios sem os elementos necessários à caracterização do objeto e à análise de viabilidade do empreendimento;
- e) Deficiências no controle da execução nos convênios e congêneres; bem como
- f) A ocorrência de repasse de recursos ao município por meio de emendas orçamentárias, no âmbito da ação 10GG, sem adoção de critérios técnicos de elegibilidade ou hierarquização.

199. Mediante a auditoria no Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional, identificou-se que:

- a) Os recursos do Funpen (federais) eram frequentemente contingenciados antes da decisão do STF proferida em 2015 (ADPF 347), que determinou a liberação desses recursos;
- b) Segundo o Depen, as contrapartidas dos Estados sofrem constantes contingenciamentos orçamentários, impossibilitando, na maioria dos casos, a continuidade das obras ou seu perfeito andamento;
- c) Há dificuldades de aprovação dos projetos apresentados pelos Entes Federados, causada pela complexidade dos projetos de unidades prisionais associada à carência de profissionais qualificados;
- d) Falta de adoção de providências mais efetivas e tempestivas na criação de vagas como a principal causa para o não atingimento das metas do PNASP incluídas no PPA 2012-2015; e
- e) Há falha na mensuração das metas do programa.

200. Após a consolidação dos achados apontados pelas auditorias, foi possível identificar quais aspectos impactam mais os programas e ações analisados, conforme indicado no gráfico VI.

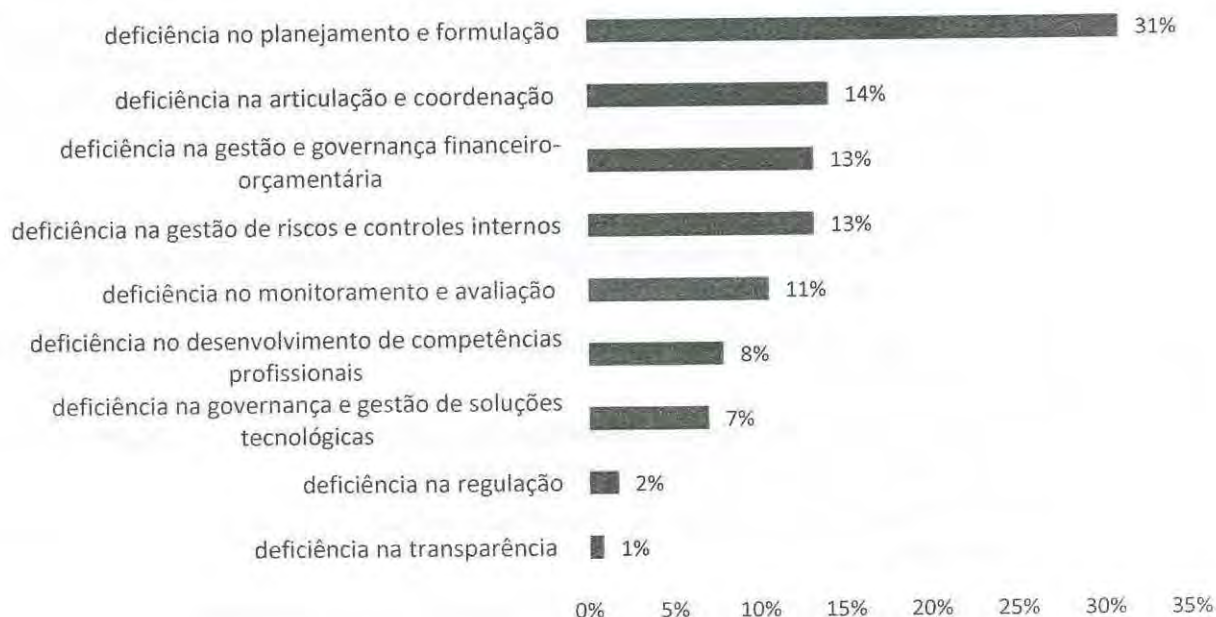


Gráfico VI - Problemas identificados nas fiscalizações realizadas em programas e ações de governo. Fonte: Elaboração própria do TCU, com base nos resultados de fiscalizações.

201. Com base na análise realizada, verificou-se que os principais problemas identificados pelas auditorias realizadas nos programas e ações governamentais coincidem com aqueles apontados no capítulo III, as quais afetam a atuação do Estado como um todo.

202. O principal problema encontrado nos programas auditados foi a deficiência no planejamento e na formulação dos programas e ações. Identificou-se que esse problema se apresentou em 5 dos 7 programas analisados, sendo que no caso do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), essa deficiência quase tornou o programa insustentável.

203. No programa Bolsa Formação, falhas identificadas na sua formulação como ausência de estudos prévios prejudicaram significativamente a efetividade do programa, uma vez que os cursos ofertados nem sempre coincidiam com as necessidades do mercado.

204. Deficiências na articulação e coordenação dos programas foi apontada como o segundo principal problema, sendo presente em 4 dos 7 programas auditados. No caso da política de telecomunicações, verificou-se que a dificuldade de coordenação e de articulação entre os diversos órgãos do governo federal que atuam no setor acarretou a falta de integração e fragmentação entre as políticas de inclusão digital e as políticas de governo digital.

205. Outra questão recorrente nos programas foi a má gestão financeiro-orçamentária, que impactou de forma muito significativa o FIES e o Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional (PNASP), conforme detalhado no **anexo I**. Além disso, a fiscalização no Portal único de Comércio Exterior também apontou essa questão como grave risco para o alcance dos objetivos do programa.

206. Outros aspectos da governança de políticas públicas, como gestão de riscos e controles internos e monitoramento e avaliação apresentaram-se como destaque na análise.

207. Conforme indicado na auditoria do FIES, a ausência de gestão de riscos no processo de expansão do programa gerou desequilíbrio fiscal nas contas públicas e quase acarretou a insustentabilidade do programa. No caso do programa de resíduos sólidos, a fiscalização apontou como um dos principais problemas a falta de controles internos capazes de impedir a celebração de convênios indevidos.

208. Em relação ao monitoramento e avaliação, três dos programas avaliados encontraram deficiências nessa área, tais como, ausência de indicadores de desempenho (FIES), falhas na mensuração das metas (PNASP) e insuficiência da avaliação do resultado das medidas realizadas no âmbito da política (Sífilis).

209. Embora os problemas supracitados tenham sido mais recorrentes, as análises também apontaram deficiências relacionadas ao desenvolvimento de competências profissionais, soluções de TI, regulação e transparência.

210. Ante o exposto pela análise dos programas, pode-se inferir que os problemas que impactam a atuação estatal de forma sistêmica são similares que afetam as políticas, programas e ações de forma isolada, impedindo maior alcance de resultados e comprometendo a capacidade do Estado de gerar melhores entregas à sociedade.

#### **IV. A CAPACIDADE DE ENTREGA DO ESTADO: A CARGA TRIBUTÁRIA, A PERCEPÇÃO DA SOCIEDADE E O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO**

211. Uma das principais responsabilidades do Congresso Nacional, como titular do controle externo e casa que congrega os representantes escolhidos pela sociedade, consiste no exercício da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, de modo a garantir que o conjunto de políticas públicas propostas pelo governo e custeadas pelos cidadãos sejam capazes de entregar o resultado almejado pela sociedade. Desse modo, exerce atividades que viabilizam a realização dos anseios da população, mediante discussão e aprovação de propostas referentes às áreas econômicas e sociais, como educação, saúde, transporte, habitação, entre outras, sem descuidar do correto emprego, pelos Poderes da União, dos recursos arrecadados da população com o pagamento de tributos.

212. A Constituição atribui ao Poder Legislativo um conjunto de prerrogativas voltadas a possibilitar o pleno exercício de tão relevante função, tais como dispor sobre o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, assim como sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento propostos pelo governo – como abordado anteriormente neste relatório. Ademais, estabelece ao Parlamento a competência de julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República, apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo e fiscalizar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta.

213. No presente capítulo, este relatório propõe-se a coletar e apresentar à sociedade, à Comissão Mista de Orçamento, ao Centro de Governo Brasileiro e aos gestores máximos dos ministérios de linha, o contexto no qual encontra-se inserida a discussão orçamentária. Para isso foram angariadas informações em pesquisas realizadas por instituições nacionais e internacionais, sobre a confiança quanto ao uso regular dos recursos e sobre a percepção dos cidadãos brasileiros quanto ao retorno oferecido pelo Estado por meio das políticas públicas financiadas pelos impostos recolhidos junto à sociedade. Propõe-se ainda a analisar a evolução do tamanho do estado brasileiro em termos de carga tributária, tendo-se como contrapartida a análise da evolução de indicador de



efetividade voltado a demonstrar que o conjunto de políticas públicas tem sido eficiente em, historicamente, conduzir o país na direção almejada.

#### IV.1. Evolução da carga tributária comparada com os países do Mercosul e da OCDE

214. Conforme disposto no Acórdão 1320/2017-TCU-Plenário, relativo à apreciação conclusiva sobre as Contas da Presidente da República – exercício 2016, a estimativa da carga tributária brasileira foi de 32,70% em relação ao PIB, com discreta redução de 0,33 p.p do PIB em comparação ao exercício de 2015. Contudo, segundo dados do FMI relativos a 2016, a carga tributária nacional ainda supera: i) a carga dos países que compõem o Brics, bloco de países em desenvolvimento que se destacaram no cenário mundial pelo rápido crescimento de suas economias, ii) a carga média dos países da América Latina e iii) a carga média dos países do G20 emergente, de acordo com a tabela a seguir.



Gráfico VII - Carga tributária comparada. Valores em % do PIB. Fonte: FMI

215. Por sua vez, conforme os cálculos da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, verifica-se que, além de possuir carga tributária superior comparativamente à América Latina e aos BRICS, o Estado Brasileiro vem crescendo significativamente, passando de 21% em 1991, para 32%<sup>14</sup> do PIB em 2015. Atualmente, a carga tributária do país encontra-se ligeiramente inferior à média dos países membros da OCDE (34,3%) e 9,2 pontos percentuais superior à média da América Latina (22,8%).

216. De fato, ao desdobrarem-se os dados afetos aos países da América Latina e Caribe, verifica-se que o país possui a segunda maior carga tributária do continente, ficando atrás apenas de Cuba, cuja soma dos tributos alcança 38,6% do PIB. Tomando-se como referência apenas os países membros do Mercosul<sup>15</sup>, o país encontra-se em primeiro lugar no quesito ora em análise, conforme verifica-se no gráfico abaixo.

<sup>14</sup> O valor apurado da carga tributária brasileira pela OCDE difere da apresentada no gráfico VI, elaborado com base nos dados do FMI, devido a diferenças na metodologia de cálculo adotada nas duas instituições.

<sup>15</sup> Dentre os países do Mercosul, os dados afetos ao Suriname e Guiana não se encontram disponíveis nas bases utilizadas para a análise.



Gráfico VIII - Evolução da carga tributária em relação ao PIB dos países do Mercosul. Fonte: Elaboração própria com base em dados da OCDE.

217. Entretanto, verifica-se que o mesmo esforço alocado na evolução da carga tributária não foi devidamente acompanhado de iniciativas do Centro de Governo voltadas a acompanhar e medir o retorno oferecido à sociedade em bens, serviços e desenvolvimento econômico e social. Conforme apontado pelo Acórdão 782/2016–TCU–Plenário, verificam-se falhas recorrentes do governo em oferecer transparência e accountability quanto aos resultados da aplicação dos recursos angariados, uma vez que os instrumentos de planejamento e orçamento nacionais ainda apresentam relevantes impropriedades afetas à adoção de indicadores que se relacionem à efetividade das políticas e programas ou às diretrizes estratégicas estabelecidas.

#### IV.2. Confiança e Qualidade nos serviços públicos

218. A crescente carga tributária não foi capaz de aprimorar a percepção da sociedade quanto ao retorno e qualidade dos serviços prestados pelo Estado: pesquisa realizada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) em 2016 aponta que os cidadãos consideram que os tributos no país são altos, vêm crescendo e são mal utilizados. De acordo com a pesquisa, o percentual que considera os impostos no Brasil muito elevados passou de 44% em 2010 para 65% em 2016, e os que consideram que os impostos vêm aumentando muito passaram de 43% em 2010 para 83% em 2016. Oito em cada dez brasileiros acreditam que o governo já arrecada muito e não precisa aumentar os impostos para melhorar os serviços públicos. Além disso, 70% concordam que a baixa qualidade dos serviços públicos é mais consequência da má-utilização dos recursos do que da falta deles.

219. O contexto de severa restrição fiscal associado à percepção de baixo retorno dos impostos pagos pela população, tende a enfatizar as fraquezas da governança pública e causar uma diminuição da confiança da sociedade nas instituições democráticas.<sup>16</sup> Dados do estudo *Edelman Trust*

<sup>16</sup> Pouco mais da metade dos países da OCDE experimentaram um declínio na confiança pública no auge da crise financeira, entre 2007 e 2012.

*Barometer 2017*<sup>17</sup>, apresentado anualmente no Fórum Econômico Mundial, apontam que o governo é a instituição menos crível no país, de modo que para 62% dos entrevistados entendem que a corrupção constitui o maior temor e afirmam que o governo teria entrado em colapso. A pontuação colocou a sociedade brasileira na antepenúltima posição de confiança no poder público, à frente somente da África do Sul e da Polônia.

220. Essa tendência é preocupante pois, quando há desconfiança, os horizontes políticos tendem a se encurtar à medida que o governo se concentra em manter o apoio político ou em mitigar as crises, em vez de planejar a longo prazo. Portanto, a confiança não é apenas um resultado da boa governança, mas também um fator facilitador para seu aprimoramento, ao possibilitar aos governos espaço e legitimidade para estabelecer metas de longo prazo e desenvolver e entregar programas e serviços que atendam a esses objetivos.

221. Não obstante, nesse contexto de restrição fiscal e baixa confiança, o governo brasileiro será cada vez mais instado a fazer mais com menos e a demonstrar sua capacidade de enfrentar os problemas contemporâneos nacionais, tais como envelhecimento da população, mudança climática, desigualdade extrema, segurança pública ineficiente e baixo PIB per capita. Para responder adequadamente a tais desafios e atingir os objetivos econômicos, sociais e ambientais almejados, torna-se premente o aprimoramento da atuação do Estado Brasileiro, incluindo, dentre outros aspectos, a adoção de boas práticas, tais como a tomada de decisão baseada em evidências, o efetivo gerenciamento de riscos e a adoção de critérios de desempenho na orçamentação pública.

222. Restaurar a confiança nas instituições e processos públicos é premente para permitir que o governo adote uma visão mais estratégica, de longo prazo e proativa para suprir as necessidades da sociedade, indo além das abordagens reativas e de curto prazo. Uma vez que a confiança dos cidadãos no governo é determinada pela percepção e realidade de quão bem as políticas, os programas e os serviços atendem às suas necessidades e pela a forma como os formuladores de políticas cumprem os padrões que alinhem seu comportamento ao interesse dos cidadãos, torna-se necessário que o governo estabeleça e monitore indicadores afetos a confiança, qualidade de vida e ao bem-estar. Desse modo, zelar para que o conjunto de governo atue de maneira a oferecer o máximo retorno aos impostos pagos pelos seus cidadãos constitui atividade típica do Centro de Governo e dos responsáveis últimos pela condução das políticas públicas.

223. Assim, ao tomar decisões sobre a alocação de recursos desconsiderando as evidências trazidas por indicadores de desempenho correlatos e boas práticas para o tratamento efetivo dos problemas nacionais, a gestão pública incorre em fator de risco para a perpetuação de problemas e desigualdades históricas. A título exemplificativo, o Acórdão 3140/2016–TCU–Plenário18 aponta que o Ministério do Esporte, ao adotar unicamente o critério de densidade populacional para

---

<sup>17</sup> O *Edelman Trust Barometer 2017* é a 17ª edição da pesquisa anual de confiança e credibilidade. O estudo foi realizado pela agência de pesquisa *Edelman Intelligence* e é o resultado de entrevistas online de 25 minutos feitas entre 13 de outubro e 16 de novembro de 2016. O levantamento online do *Trust Barometer 2017* foi realizado com 33 mil pessoas em 28 países. Todo o público informado atendeu aos seguintes critérios: faixa etária 25-64 anos; nível superior, renda familiar no quartil mais alto em sua faixa etária de cada país; lê ou assiste a mídias de notícias/negócios pelo menos algumas vezes por semana e acompanha questões de políticas públicas no noticiário várias vezes por semana. <https://edelman.com.br/propriedades/trust-barometer-2017/>

<sup>18</sup> Relatório Sistêmico da Função Desporto e Lazer (FiscEsporte 2016), trabalho realizado pela Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação), com o objetivo de oferecer ao Congresso Nacional, aos gestores da política desportiva e à sociedade brasileira como um todo, panorama sobre a evolução histórica do gasto federal afeto ao tema Esporte e Lazer nos exercícios de 2013 a 2015, assim como sobre os resultados da gestão da política pública do desporto nos Planos Plurianuais (PPA) 2012-2015 e 2016-2019.

transferência de recursos às unidades da Federação, acaba por favorecer unidades que apresentam maior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), “de modo que uma maior destinação dos recursos para essas áreas representa, na prática, um acentuado aumento das desigualdades regionais em termos de oportunidades de desenvolvimento esportivo”.

### IV.3. O Índice de Desenvolvimento Humano e a evolução da carga tributária

224. Cada vez mais, o bem-estar é considerado a medida adequada do progresso social de um país e do objetivo do conjunto das políticas públicas. Contudo, os especialistas em desenvolvimento concordam, em princípio, que permitir que todas as pessoas se beneficiem do progresso no desenvolvimento humano exige a coleta e análise de dados desagregados sobre características como região, gênero, localização rural-urbana, status socioeconômico, raça e etnia.

225. Para fazer frente ao desafio, em junho de 2016, a OCDE comprometeu-se a “redefinir a narrativa de crescimento de modo a colocar o bem-estar dos cidadãos no centro dos esforços dos governos”. Ademais, o Relatório de Desenvolvimento Humano 2016 aponta que, além do IDH, outros índices têm sido desenvolvidos para avaliar de forma útil a evolução do bem-estar nos países, tais como o Índice de *Progresso Social – IPS, da Social Progress Imperative, o Better Life Index – BLI*, gerido pela OCDE, o *World Happiness Report, publicado pela Sustainable Development Solutions Network* da ONU.

226. Do mesmo modo que os índices supracitados, o IDH foi criado para enfatizar que as pessoas e suas capacidades devem ser o critério final para avaliar o desenvolvimento, considerando não apenas o crescimento econômico isoladamente. Apesar de possuir menos dimensões de análise do que os referidos índices, o IDH provê uma medida sumária da evolução do desenvolvimento humano em três dimensões-chave: expectativa de vida ao nascer, anos de escolaridade e PIB per capita. Contudo, ao passo que as medições apresentadas pelos referidos índices são recentes, o Índice de Desenvolvimento Humano foi escolhido para embasar a análise no presente relatório por proporcionar base histórica e comparabilidade.

227. Ademais, o IDH constitui uma medida de bem-estar legítima, internacionalmente reconhecida, acessível aos governos e, ao mesmo tempo, requer que o conjunto de políticas públicas de saúde, educação e desenvolvimento atuem de modo efetivo e coordenado para possibilitar avanços sustentáveis. Em função de seu caráter transversal e diretivo, relaciona-se mais diretamente com a competência do governo central do que a uma única política pública setorial e estanque. Assim, o IDH pode ser utilizado para estimular o debate sobre as escolhas e as prioridades das políticas governamentais, ao possibilitar, por exemplo, o contraste entre países com o mesmo nível de PIB per capita e distintos resultados de desenvolvimento humano<sup>19</sup>.

228. Não obstante se reconheçam as limitações associadas ao emprego de indicadores sintéticos para orientar a gestão, como possíveis distorções estatísticas e metodológicas, aproveita-se, neste exercício, benefícios como a simplicidade, a credibilidade das fontes e a comparabilidade do índice, para utilizá-lo como um sinalizador do nível de desenvolvimento nacional e sua evolução, tomada individualmente e em relação aos demais países.

---

<sup>19</sup> De acordo com as Nações Unidas, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) foi criado para enfatizar que o desenvolvimento humano deve ser o critério final para avaliar os resultados do desenvolvimento. O crescimento econômico deve ser um meio para esse processo, mas não um fim por si só. O IDH também pode ser usado para questionar as escolhas políticas nacionais e como dois países com o mesmo nível de PIB per capita podem possuir diferentes resultados de desenvolvimento humano. Os contrastes verificados podem estimular o debate sobre as prioridades das políticas governamentais. Disponível em <http://hdr.undp.org/en/faq-page/human-development-index-hdi#t292n36>

229. Verifica-se que, apesar de o governo não fazer uso oficial do referido índice<sup>20</sup>, o IDH do país vem evoluindo constantemente nos últimos 25 anos, passando de 0,611 em 1990 para 0,754 em 2015, de modo que, atualmente, o país encontra-se entre os grupos de países com IDH considerado alto, conforme classificação adotada pelas Nações Unidas. Dentre os países do Mercosul, vale destacar a evolução do Chile, atual detentor do maior desenvolvimento humano da região.



Gráfico IX - Evolução do IDH de países do Mercosul e da média mundial de 1990 a 2015. Fonte: Elaboração própria com base em dados das Nações Unidas.

230. Analisar a evolução da carga tributária em razão da percentagem do PIB adotando-se como contraponto a evolução do IDH nacional, similarmente à iniciativa desenvolvida pelo Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário – IBPT, denominada de Indicador de Retorno de Bem-Estar à Sociedade – IRBES<sup>21</sup>, tem o potencial de fornecer informações de interesse do Centro de Governo e se coaduna com a missão do Tribunal de Contas da União, de aprimorar a administração Pública em benefício da sociedade.

231. Destarte, com base em informações relativas à evolução da carga tributária oriundas da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE e do IDH, da Organização das Nações Unidas – ONU, desenvolveu-se índice que correlaciona ambas as informações. Quanto mais próximo o indicador de 1, menor a carga tributária e maior o IDH do país, ao passo que, ao se aproximar de -1, menor o IDH e maior a carga tributária.

232. Os gráficos disponíveis no anexo II ratificam os apontamentos do supracitado instituto no sentido de que, historicamente, o país apresenta um baixo retorno dos impostos pagos em

<sup>20</sup> A escolha do IDH também decorre da ausência de indicadores, apontada no item 1.1.2 do presente relatório, para aferir o desempenho da esfera estratégica do PPA, quanto ao alcance, à efetividade e aos resultados alcançados pelas diretrizes estratégicas.

<sup>21</sup> O estudo “Carga Tributária/PIB x IDH – Cálculo do Índice de Retorno de Bem-Estar à Sociedade – IRBES” foi desenvolvido pelo Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário e concluído no mês de março de 2017. O índice leva em consideração a carga tributária em relação ao PIB e o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH.

comparação à América Latina<sup>22</sup> ou mesmo aos países membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE.

233. Conforme demonstrado abaixo, verifica-se que, dentre os países do Mercosul que fornecem dados para as referidas instituições, o país apresentou no exercício de 2015 a pior razão entre o IDH e a carga tributária. Vale destacar novamente a evolução do Chile, cujo progresso deveu-se à relevante evolução do IDH sem que o avanço incorresse em incremento na carga tributária, que permaneceu estável ao longo do período, em aproximadamente 20% do PIB.



Gráfico X - Razão entre o IDH e a carga tributária em relação ao PIB nos países membros da OCDE e Brasil com dados relativos ao exercício de 2015. Dados relativos à evolução da carga tributária e do IDH, oriundas, respectivamente, do Banco Mundial e da Organização das Nações Unidas – ONU. Fonte: Elaboração própria.

234. Ao realizar-se a mesma comparação com os países membros da OCDE, verifica-se que o país apresentou no exercício de 2015 a pior razão entre o IDH e a carga tributária. De fato, verifica-se que a acentuada elevação da carga tributária observada nas últimas duas décadas não correspondeu à elevação do IDH na mesma proporção, leitura que se alinha à percepção dos cidadãos detectada na pesquisa realizada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI).

<sup>22</sup> Os indicadores foram calculados apenas para os países cujos dados relativos à carga tributária e ao IDH são disponibilizados pela OCDE e pela ONU, respectivamente.

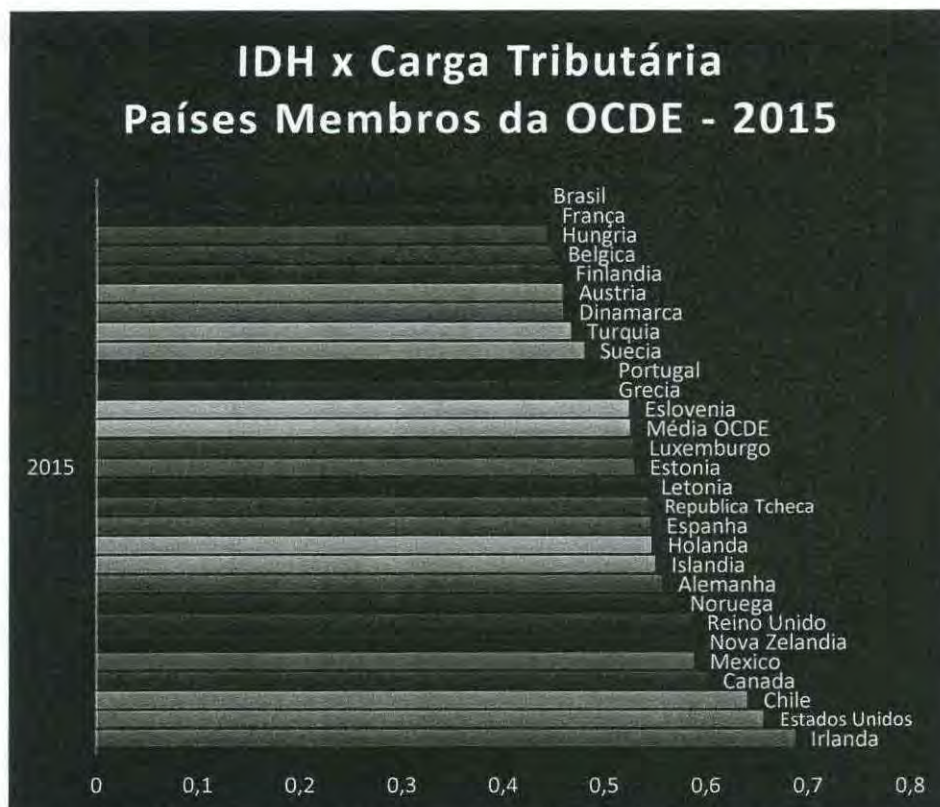


Gráfico XI - Razão da relação entre o IDH e a carga tributária em relação ao PIB nos países membros da OCDE<sup>23</sup> e Brasil, com dados relativos ao exercício de 2015. Dados relativos à evolução da carga tributária e do IDH, oriundas, respectivamente, do Banco Mundial e da Organização das Nações Unidas – ONU. Fonte: Elaboração própria.

235. Em decorrência do acima exposto, verifica-se que o conjunto de políticas públicas financiadas por meio do orçamento nas esferas federal, estadual e municipal não tem sido efetivo em propiciar a elevação da confiança do cidadão no governo e aprimorar a percepção quanto ao retorno dos impostos arrecadados, a despeito da crescente parcela ocupada pelo setor público no PIB nacional. Ademais, ao analisar a razão entre a carga tributária e a evolução do IDH no país em comparação aos países do Mercosul e da OCDE, verifica-se que o país apresenta historicamente baixo retorno à população nas áreas compreendidas pelo referido índice (expectativa de vida, educação e PIB per capita), situando-se na última posição em ambas as comparações internacionais.

236. Tal quadro é coerente com a existência de problemas sistêmicos e estruturantes na administração pública, de caráter crônico, dotados de potencial para comprometer de maneira sistemática e transversal a capacidade de entrega do Estado. De fato, o capítulo II deste relatório propôs-se a apresentar à Comissão Mista de Orçamento problemas apontados em diversos julgados do Tribunal de Contas da União que refletem o modus operandi estatal e que podem estar contribuindo para esse quadro de ineficiência e reduzida efetividade das políticas e programas de governo.

## V. CONCLUSÃO

237. O presente trabalho, denominado de Relatório de Políticas e Programas de Governo (RPP), foi desenvolvido em cumprimento ao disposto no art. 123 da Lei de Diretrizes Orçamentárias

<sup>23</sup> Japão, Austrália e Polônia não constam no índice devido à ausência de dados relativos ao exercício de 2015 na base de dados utilizada afeta à carga tributária.

(LDO) 2018, que confere ao Tribunal de Contas da União (TCU) a responsabilidade por enviar à Comissão Mista do Congresso Nacional um quadro resumo relativo à qualidade da implementação e ao alcance de metas e objetivos dos programas e ações governamentais objeto de auditorias operacionais realizadas, para subsidiar a discussão do Projeto de Lei Orçamentária Anual.

238. No tocante à qualidade da implementação da Administração Pública Federal verificou-se, no capítulo II, a existência de problemas sistêmicos e estruturantes nos pilares da atuação estatal, conforme demonstrado em acórdãos do TCU e em estudos voltados a analisar a estrutura de governança e gestão públicas. Aponta-se, em especial, a) fragilidades nos instrumentos que consolidam e institucionalizam a visão estratégica para o desenvolvimento equilibrado e sustentável do país, b) deficiências na capacidade de articulação e coordenação da administração pública federal, c) falhas na governança orçamentária, d) baixa capacidade de monitoramento e avaliação e, por fim, e) a gestão de riscos deficiente nos órgãos da administração pública federal, estadual e municipal.

239. O capítulo III, por sua vez, apresenta quadro-resumo afeto a sete programas/ações governamentais que foram objeto de auditorias realizadas pelo TCU nos últimos anos. As análises abordaram o alcance de metas e objetivos desses programas, assim como os principais problemas identificados em cada um deles. Além disso, apontaram as possíveis causas desses problemas, entre as quais podem-se citar falhas na gestão e na governança dos programas, de modo que os problemas apontados nos pilares para o alcance de resultados também se apresentaram de forma específica nos programas analisados, impactando os resultados das ações de governo.

240. Verifica-se, desse modo, que os problemas apontados nos pilares da atuação estatal detêm potencial de, em conjunto ou isoladamente, comprometer de maneira sistemática e transversal o alcance de metas e objetivos do conjunto de programas e ações governamentais e comprometer a capacidade de entrega do Estado. No capítulo IV buscou-se verificar, com base em indícios, se o conjunto de programas e ações governamentais tem conseguido alcançar os resultados almejados a um custo adequado para o cidadão, em que pese as falhas apontadas nos capítulos anteriores. Desse modo, em face à ausência de indicadores afetos às diretrizes estratégicas no PPA, fez-se uso de informações relativas à evolução do IDH, oriundas da Organização das Nações Unidas – ONU, e da carga tributária, coletadas pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, para avaliar a evolução histórica da razão entre ambas as informações em diferentes países. Como resultado, verificou-se que, ao considerar-se a evolução do desenvolvimento humano como resultado almejado do conjunto de políticas e programas governamentais, historicamente, o país apresenta um baixo retorno dos impostos pagos em comparação aos países membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE ou mesmo à América Latina[1]. Conclui-se que a acentuada elevação da carga tributária nacional observada nas últimas duas décadas não correspondeu à elevação do IDH na mesma proporção, estando o país na última posição em ambas as comparações internacionais.

241. Por fim, de modo a mitigar tais falhas e aprimorar a capacidade de entrega governamental, na proposta de encaminhamento apontam-se oportunidades de aprimoramento em atividades-chave do Estado, notadamente, no arcabouço de planejamento e orçamento e na capacidade de articulação, monitoramento e avaliação da coerência do conjunto de programas e ações governamentais.

---

[1] Os indicadores foram calculados apenas para os países cujos dados relativos à carga tributária e ao IDH são disponibilizados pela OCDE e pela ONU, respectivamente.



## VI. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

242. Com fundamento nos arts. 1º, inciso II, e 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c arts. 239, inciso II, e 250, inciso II, do Regimento Interno, propõe-se:

- I. Encaminhar, nos termos do art. 123 da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2018, à Comissão Mista do Congresso Nacional a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal quadro-resumo relativo à qualidade da implementação e ao alcance de metas e objetivos dos programas e ações governamentais objeto de auditorias operacionais realizadas, para subsidiar a discussão do Projeto de Lei Orçamentária Anual;
- II. Fixar o prazo de 60 dias, para que a Casa Civil da Presidência da República, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ministério da Fazenda, com o apoio dos demais ministérios, se manifeste acerca das possibilidades e ações já empreendidas para melhorias no arcabouço de planejamento e orçamento e na capacidade de articulação, monitoramento e avaliação da coerência do conjunto de programas e ações governamentais, de forma a sanar as ocorrências apontadas no presente relatório;
- III. **Recomendar à Casa Civil da Presidência da República que**, no exercício das competências que lhe foram atribuídas pelo art. 3º da Medida Provisória 782/2017, em especial aquelas relacionadas ao exercício da coordenação e integração das ações do Governo e à avaliação e monitoramento da ação governamental, em articulação com o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ministério da Fazenda e com o apoio dos demais ministérios pertinentes, **desenvolva, no prazo de 90 (noventa) dias, plano de ação com medidas suficientes e capazes de sanar as falhas e inconsistências identificadas neste relatório, que integre e proveja coerência ao conjunto de ações a que faz menção o inciso II** e contemple, idealmente, os aspectos apontados abaixo, **de modo a aprimorar a eficiência e a efetividade de ações, políticas públicas, planos e programas de governo**, em cumprimento ao Princípio da Eficiência insculpido no art. 37 da Constituição Federal;
  - a. Edição de proposta legislativa para estabelecimento das “diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado”, em conformidade com o disposto no artigo 174, § 1º da Constituição, considerando ainda a relevância da definição de um plano de desenvolvimento nacional de longo prazo e a sua integração ao sistema de planejamento e orçamento federal previsto no art. 165 da Constituição (item II.1.1);
  - b. Aprimoramento do modelo do Plano Plurianual (PPA), tendo em vista:
    - i) A necessidade de que o plano se constitua em um instrumento efetivo de planejamento de médio prazo do Governo Federal, orientando a distribuição de recursos no seu período de vigência, viabilizando o acompanhamento e o atendimento das metas estabelecidas e induzindo a sustentabilidade fiscal, a transparência e a efetividade dos programas, em conformidade com o artigo 165, § 7º da Constituição Federal (item II.1.2);
    - ii) A necessidade de que o plano favoreça a gestão, a transparência e o controle, contemplando aspectos como: a) explicitação de indicadores de efetividade para monitoramento da dimensão estratégica do Plano; b) seleção de indicadores para os programas, com descrições específicas e parâmetros de validade e qualidade satisfatórios; c) indicação dos valores esperados ao final do quadriênio para os indicadores; d) indicação de metas específicas a serem realizadas anualmente; e) indicação dos valores detalhados por ano e por objetivos, com disponibilização à

sociedade das memórias de cálculo para sua definição; f) indicação de forma específica da integração dos objetivos e programas com a dimensão estratégica do PPA e com o plano de longo prazo que vier a ser implantado (item II.1.2);

- c. Aprimoramento da governança orçamentária, visando: a) induzir a Administração Pública Federal à definição e utilização de indicadores de efetividade para seus programas e ações; b) sistematizar o monitoramento e a avaliação do desempenho dos programas e políticas públicas; e c) valorização do princípio da eficiência, relacionando-se as alocações orçamentárias ao desempenho dos programas e aos resultados alcançados (item II.3);
- d. Regulamentação das diretrizes sobre o fortalecimento, a avaliação e o aprimoramento contínuo da governança das organizações públicas, contemplando: a) a institucionalização de processos contínuos de planejamento e gestão estratégica, que consignem e revisem sistematicamente objetivos, metas, indicadores e linhas de ação de médio e longo prazo, em coerência com os planos governamentais mais abrangentes, de natureza setorial, regional ou geral; b) o aprimoramento de atividades-chave de governança, como gestão de riscos e processos de monitoramento e avaliação; c) a avaliação periódica do nível de maturidade das organizações responsáveis pelas políticas, programas ou ações de governo; e d) a utilização das informações advindas dessa avaliação na elaboração do projeto de lei orçamentária anual, de modo a minimizar o risco de malversação dos recursos públicos e o não alcance dos resultados esperados (itens II.1.3, II.1.4, II.3.4, II.4.2 e II.5.1);
- e. Edição de referencial orientativo ou proposta normativa para a instituição de políticas públicas, de modo que as proposições para a atuação governamental sejam fundamentadas em aspectos como: a) análises de viabilidade, custo-oportunidade e sustentabilidade; b) avaliação da coerência, das inter-relações e das interdependências entre a nova política proposta e as já existentes; c) coerência com os demais instrumentos de planejamento governamental existentes; d) preenchimento de requisitos mínimos, como definição de responsáveis, prazos de vigência, fontes de financiamento, metas e instrumentos de acompanhamento, fiscalização e aferição de resultados (item II.1.4, II.2 e II.4.1);
- f. Definição de arranjos institucionais com o propósito de aprimorar a coerência e a coordenação: a) entre programas e ações que integram o PPA; b) de planos e políticas nacionais, regionais e setoriais com o PPA federal e com planos, políticas e programas já existentes; c) de novas leis e emendas com os objetivos das políticas, programas e ações governamentais já existentes; d) entre políticas públicas que dependam de integração setorial e federativa, melhorando a eficiência do gasto governamental (item II.2);
- g. Análise e atualização da normatização do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, de forma a aproximá-lo, no que couber, ao disposto nas normas e padrões internacionais afetos ao tema (item II.5.2);
- h. Elaboração e manutenção de Sistema de Indicadores-Chave Nacionais, refletidos nas diretrizes estratégicas do PPA, que informe, periodicamente, a posição e a evolução do nível do desenvolvimento nacional, permitindo comparabilidade com outros países (item II.1.2 e II.4.1);

IV. **Dar ciência ao Congresso Nacional** da importância de que as medidas integrantes do plano de ação incumbido ao Poder Executivo sejam acompanhadas de forma sistêmica,

em especial as propostas legislativas voltadas a aprimorar o arcabouço legal, considerando a transversalidade e a interdependência dos pilares da atuação estatal para o alcance de resultados;

**V. Orientar à Secretaria-geral de Controle Externo que:**

- a. Realize monitoramento sistêmico dos acórdãos citados no Capítulo 1 deste relatório, por meio da realização de ações de controle integradas, a serem coordenadas pela Coordenação-geral de Controle Externo de Resultados de Políticas e Programas Públicos (Coger), com apoio das unidades responsáveis pelas fiscalizações tratadas no RePP 2017, com vistas a compor o RePP 2018;
- b. Inclua em seu próximo planejamento fiscalizações voltadas à análise sobre a formulação, análise de indicadores e metas e avaliação de desempenho físico-financeiro dos programas e ações de governo que irão compor o RePP 2018;
- c. Apresente, no prazo de 60 dias, proposta de regulamentação para elaboração anual do Relatório de Políticas e Programas de Governo e de plano de institucionalização interna, de modo a viabilizar a sustentabilidade da iniciativa de subsidiar o Congresso Nacional de informações capazes de promover a melhoria da alocação de recursos orçamentários e o acompanhamento dos resultados das políticas, programas e ações de governo.

## ANEXO I

# AÇÃO: BOLSA FORMAÇÃO R\$ 805,3 milhões

*(Dotação orçamentária atual – Fonte: SIOP)*

### **SOBRE O PROGRAMA NACIONAL DE ACESSO AO ENSINO TÉCNICO E EMPREGO (PRONATEC)**

Instituído pela Lei 12.513 de 2011, o Pronatec tem a finalidade de ampliar a oferta de educação profissional e tecnológica, por meio de programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira, tem como objetivos:

- Expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio presencial e a distância e de cursos e programas de formação inicial e continuada ou qualificação profissional;
- Fomentar e apoiar a expansão da rede física de atendimento da educação profissional e tecnológica;
- Contribuir para a melhoria da qualidade do ensino médio público, por meio da articulação com a educação profissional;
- Ampliar as oportunidades educacionais dos trabalhadores, por meio do incremento da formação e qualificação profissional;
- Estimular a difusão de recursos pedagógicos para apoiar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica.
- Estimular a articulação entre a política de educação profissional e tecnológica e as políticas de geração de trabalho, emprego e renda.

O Ministério da Educação (MEC) é órgão responsável pela coordenação do programa, que é desenvolvido por meio de cinco principais iniciativas:

1. Expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, processo iniciado em 2003, e que levou a um forte processo de interiorização das instituições federais;
2. Programa Brasil Profissionalizado, destinado à ampliação da oferta e ao fortalecimento da educação profissional e tecnológica integrada ao ensino médio nas redes estaduais, em parceria com o Governo Federal;
3. Rede e-Tec Brasil, que objetiva oferecer gratuitamente cursos técnicos e de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional, na modalidade a distância;
4. Acordo de Gratuidade com os Serviços Nacionais de Aprendizagem (Senai e Senac), cuja finalidade é garantir a oferta gratuita de cursos, por meio da aplicação de parte dos recursos provenientes da contribuição compulsória;
5. Bolsa-Formação, que visa permitir o acesso gratuito a cursos ofertados por instituições públicas e privadas, com financiamento do MEC.

O TCU realizou auditoria operacional para avaliar a implantação e operacionalização do Bolsa-Formação, principal iniciativa do Pronatec, que propicia acesso gratuito a cursos de formação inicial e continuada e a

cursos técnicos, disponibilizados por meio das redes ofertantes (Serviços Sociais Autônomos; Secretarias Estaduais de Educação; Institutos Federais de Ciência, Tecnologia e Inovação; rede privada).

A auditoria operacional focou em quatro aspectos: a sistemática de definição dos cursos a serem ofertados (localidade, número de vagas e alinhamento ao arranjo produtivo local); se os reincidentes na requisição do seguro-desemprego estão sendo priorizados, conforme prevê a legislação; a confiabilidade e adequação do Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (Sistec), que suporta toda a implantação da Bolsa-Formação e do Pronatec como um todo; e, por último, a efetividade dos cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC) da Bolsa-Formação em termos de empregabilidade e renda.

## RESULTADOS DO PROGRAMA

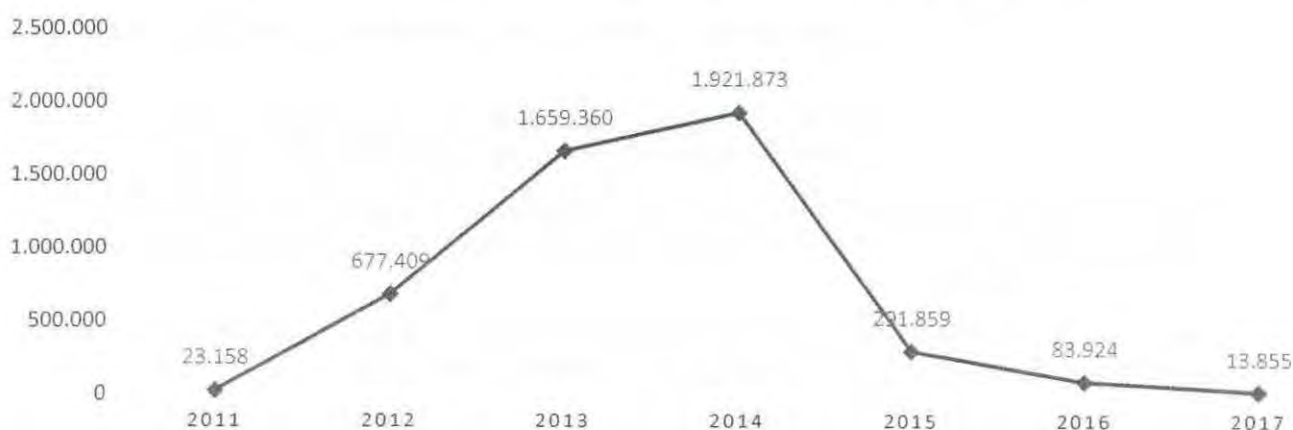
Embora a Bolsa-Formação tenha sido responsável pela maior parte do alcance da meta relacionada às matrículas, a auditoria verificou que a ação ainda carece de mecanismos para garantir um alinhamento entre os cursos ofertados e o mercado de trabalho.

Uma das metas associadas diretamente ao Pronatec, previstas no PPA 2012-2015, era de oferecer oito milhões de vagas em cursos de educação profissional técnica de nível médio e cursos de formação inicial e continuada, contemplando a oferta de três milhões de vagas por meio de bolsas de estudo (Programa 2031 – Objetivo 0582).

Considerando cursos técnicos e FIC, no período entre 2011 e 2014, foram realizadas aproximadamente 8 milhões de matrículas por meio do Pronatec, sendo que 54% desse total (4,3 milhões de matrículas) ocorreu por intermédio da Bolsa-Formação.

O número de beneficiários do Bolsa-Formação teve um crescimento acelerado desde o seu início, em 2011, até o final de 2014. Contudo, em 2015 a iniciativa sofreu severa restrição orçamentária, provocando grande retração do programa, como indicado no Gráfico 1. De toda forma, foram contabilizadas, de 2011 a 2017, 4.671.438 matrículas na Bolsa-Formação, sendo que em 2014 o programa teve seu ápice, registrando 1,9 milhão de matrículas.

Gráfico 1 - Evolução das matrículas do Bolsa-Formação (2011-2017)



Fonte: Sistec

Em relação à meta atual do PPA 2016-2019 (meta 04KG – Programa Temático 2080 – Objetivo 1009), que prevê o alcance de 5 milhões de vagas em cursos FIC e técnico, as iniciativas conseguiram ofertar somente 480.360 matrículas em 2016, o que representa cerca de 9,6% do pretendido até 2019 (Fonte: Simec).

Cabe destacar que, desse montante de vagas ofertadas em 2016, 123.419 (25,7% das vagas) são provenientes do Acordo de Gratuidade com entidades pertencentes aos chamados Serviços Nacionais de Aprendizagem

(Senai e Senac) e que, embora o Acordo de Gratuidade seja considerado pelo MEC como uma das iniciativas do Pronatec, do ponto de vista legal, não existe vinculação entre os programas.

Contudo, em que pese essa não vinculação, a oferta de vagas decorrentes desse acordo insere-se na política de educação profissional e tecnológica do MEC e pode-se inferir que as vagas decorrentes desse Acordo foram consideradas para consecução da meta prevista no PPA 2016-2019.

Percebe-se que o quantitativo não executado em 2016, proporcionalmente ao período do plano, terá que ser compensado nos exercícios seguintes para que a meta 04KG seja cumprida. De acordo com o MEC, o cenário econômico provocou restrições orçamentárias em 2016, impactando nos investimentos e ações para incremento e fortalecimento de todas as iniciativas do Pronatec e que, em decorrência desse cenário, a meta deveria ser readequada.

Além disso, o trabalho identificou que os cursos são efetivos na empregabilidade. Contudo, essa efetividade varia em função do perfil dos egressos e do eixo tecnológico ao qual os cursos estão vinculados. Esse resultado reforça a necessidade de se aperfeiçoar o processo de definição dos cursos, considerando o mercado de trabalho, e também o público alvo. Em relação à renda, a avaliação não obteve resultados conclusivos.

## PROBLEMAS IDENTIFICADOS

Nos últimos anos, o TCU realizou três fiscalizações no Pronatec, apontando problemas relacionados às seguintes situações:

1. O processo de definição de oferta de cursos da Bolsa-Formação Trabalhador carece de mecanismos que garantam alinhamento necessário com o mercado de trabalho. Esse processo, em que pese seu aperfeiçoamento ao longo do período de existência da Bolsa-Formação, ainda apresenta deficiências em retratar a real necessidade de mão de obra qualificada do setor produtivo nos municípios. Em relação a esse problema, verificou-se que:
  - a) Os responsáveis municipais pela pré-matrícula dos alunos não possuíam conhecimento suficiente sobre o conteúdo dos cursos, nem sobre sua aplicação no mercado de trabalho, o que afeta diretamente a capacidade de escolha do público interessado em relação a que curso frequentar. O mapeamento da demanda por mão de obra não estaria ao alcance das secretarias municipais de assistência social.
  - b) Não foi constatada, na maioria dos municípios analisados no estudo, utilização de dados ou informações sistematizadas relacionada à dinâmica do mercado local que pudesse direcionar a oferta de cursos. Foi ainda apontada a existência de frustrações quanto à questão de empregabilidade e da adequabilidade do curso frente à realidade do mercado local.
  - c) Dentre os casos analisados, observa-se que os municípios apresentam dificuldades para realizar o levantamento das demandas do mercado de trabalho local;
  - d) Não utilização de dados estatísticos sobre a dinâmica do mercado, de modo a orientar a definição das vagas e dos cursos a serem ofertados.
2. O atendimento ao público prioritário do seguro-desemprego é inferior a 1%. Embora a Bolsa-Formação Trabalhador ofereça cursos de qualificação profissional para beneficiários do seguro-desemprego e dos programas de inclusão produtiva do Governo Federal, somente uma pequena parcela dos beneficiários do seguro-desemprego, reincidentes no período de dez anos, e, portanto, considerado como público prioritário, consegue se matricular e realizar os cursos do Pronatec, conforme demonstrado no Quadro 1. Isso ocorre devido a:
  - a) A ausência de cursos e a falta de compatibilidade entre os cursos disponíveis na localidade com o perfil dos trabalhadores;

b) Perda de vagas por alunos pré-matriculados.

Importante ressaltar que a simples declaração da instituição ofertante de cursos de que o segurado compareceu à instituição de ensino a fim de se matricular, não sendo possível a efetivação da matrícula por falta de vagas serve para fins de comprovação junto ao Ministério do Trabalho e Emprego e para a liberação do benefício do seguro-desemprego.

Quadro 1 - Relação de reincidentes do seguro desemprego pré-matriculados e matriculados de 2013 a 2015

Requerentes reincidentes	Pré-matriculados	Matriculados	Percentual de requerentes reincidentes pré-matriculados	Percentual de requerentes reincidentes matriculados	Percentual de pré-matriculados que efetivaram a matrícula
(A)	(B)	(C)	(A/B)	(A/C)	-
11.850.478	235.147	102.902	2,0%	0,9%	43,8%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados fornecidos pelo MTPS

3. Falhas no gerenciamento do Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (Sistec), que suporta toda a implantação da Bolsa-Formação e do próprio Pronatec, decorrentes principalmente das grandes mudanças de concepção pelas quais passou ao longo de sua operação. Nesse sentido, encontrou-se:
  - a) Inconsistência dos dados em relação às regras de negócio dispostas nos normativos do Pronatec Bolsa-Formação;
  - b) Inconsistência dos dados em relação a outras bases de dados;
  - c) Falhas na correção e validação dos dados.

As inconsistências do Sistec afetam diretamente a qualidade da gestão, a produção de indicadores confiáveis, a transparência das informações, e até mesmo o controle dos pagamentos e repasses efetuados à rede ofertante, fato que pode comprometer a plena realização da política pública e o consequente desperdício de recursos públicos.

## ANÁLISE DOS PROBLEMAS

O relatório apontou como principais causas para os problemas identificados falhas na governança e na gestão da ação, explicitadas a seguir:

1. Ausência de estudos prévios e mapeamento de necessidades dos mercados de trabalho locais;
2. Ausência de ferramentas tecnológicas capazes de garantir que alinhamento da oferta de cursos com as necessidades do mercado de trabalho;
3. Pouca articulação dos gestores municipais com o setor produtivo;
4. Ausência de estudos prévios que avaliassem o perfil do público prioritário de forma a disponibilizar cursos compatíveis com o perfil dos trabalhadores;
5. Ausência de cursos ofertados;
6. Ausência de instrumentos capazes de garantir as vagas dos pré-matriculados;
7. Falta de ferramenta tecnológica robusta, capaz de garantir a qualidade das informações e o gerenciamento da ação.

## DELIBERAÇÕES DO TCU A SEREM MONITORADAS



Em sua deliberação, o TCU decidiu, em síntese:

- a) Determinar à Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec) do MEC e ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), que, em conjunto, aperfeiçoem os mecanismos de interação entre os sistemas SISTEC e 'Mais Emprego' e demais ferramentas de tecnologia da informação utilizadas na operacionalização da inclusão do público do seguro-desemprego no Pronatec, de modo a garantir que esse público tenha atendimento preferencial.
- b) Determinar à Setec/MEC, que apresente ao Tribunal relatório com informações sobre a elaboração do Mapa da Educação Profissional e Tecnológica (Mept).
- c) Determinar ao MTE que estabeleça vedações aos operadores do seguro-desemprego de liberação do benefício com base em declarações fornecidas pelas instituições de ensino, que não estejam registradas no SISTEC.
- d) Recomendar ao MTE, que, na gestão do programa seguro-desemprego: i) Promova estudos com o objetivo de reavaliar a regra de obrigatoriedade de matrícula nos cursos do Pronatec para os segurados reincidentes no período de dez anos como condicionante para recebimento do respectivo benefício; ii) Elabore materiais de apoio contendo orientações padrão aos operadores do seguro desemprego e aos segurados, nos quais constem os procedimentos a serem tomados para efetivação da matrícula, bem como aqueles que são vedados.
- e) Recomendar, à Setec/MEC, que: i) Elabore estudos visando mapear a necessidade de formação da mão de obra qualificada pelo país, e utilize esses estudos como forma de orientar e induzir a oferta de cursos do bolsa-formação; ii) Elabore cartilha, e outros instrumentos que julgue convenientes, com o objetivo de instruir os demandantes na coleta de informações sobre as necessidades de qualificação no mercado de trabalho local.
- f) Determinar à Secretaria Executiva do MEC que, em conjunto com a Setec/MEC e a Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI/MEC), encaminhe plano de ação para corrigir as inconsistências identificadas pela auditoria nos registros do SISTEC.
- g) Determinar à DTI/MEC que encaminhe plano de ação com as medidas necessárias ao aprimoramento da qualidade do SISTEC, à semelhança das orientações contidas na norma NBR ISO/IEC 15504.

## **INFORMAÇÕES ADICIONAIS DO PROGRAMA**

A ação Bolsa-Formação possui abrangência nacional e tem como público-alvo prioritário estudantes do ensino médio da rede pública, trabalhadores, beneficiários dos programas federais de transferência de renda (principalmente mulheres responsáveis pela unidade familiar), pessoas com deficiência, populações do campo, indígenas, quilombolas e afrodescendentes.

A ação se insere no Plano Plurianual 2016-2019 por meio do Programa Temático 2080, denominado Educação de Qualidade para Todos, que apresenta, como um dos seus objetivos, ampliar o acesso à educação profissional e tecnológica de qualidade, alinhada com as demandas sociais e do mercado de trabalho locais e regionais, contemplando as especificidades da diversidade e da inclusão, e considerando as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação 2014-2024 (objetivo 1009).

Para execução da ação, foi planejada na Lei Orçamentária Anual (LOA 2017) a ação orçamentária 20RW – Apoio à Formação Profissional, Científica e Tecnológica, cujas fontes de financiamento são:

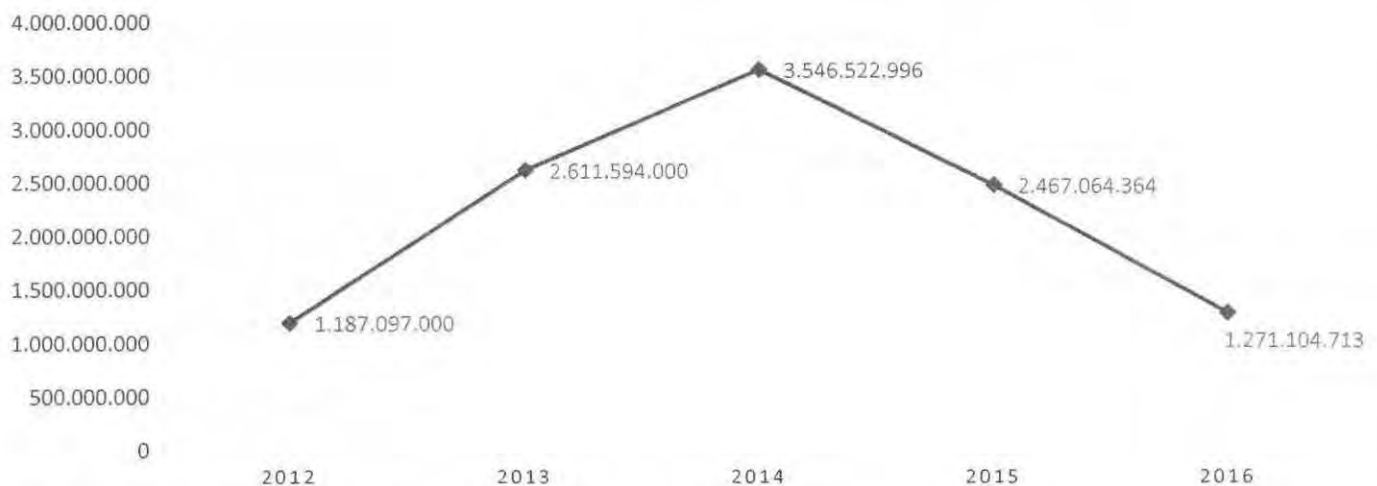
- 100 - Recursos Ordinários
- 108 - Fundo Social – Parcela Destinada à Educação Pública e à Saúde
- 112 - Recursos Destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
- 113 - Contribuição do Salário-Educação



- 188 - Remuneração das Disponibilidades do Tesouro Nacional
- 312 - Recursos Destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
- 388 - Remuneração das Disponibilidades do Tesouro Nacional

Conforme demonstrado no Gráfico abaixo, nos últimos 5 anos, foram gastos com o programa mais de 11 bilhões de reais, com uma despesa média anual na ordem de 2,2 bilhões.

**Gráfico 2 - Evolução das despesas da ação - Valor liquidado (R\$)**



Fonte: SIOF

## INDICADORES E METAS

As metas do PPA diretamente relacionadas ao objetivo 1009 são:

- 04KO - Promover ações para a oferta de 10% das matrículas de Educação de Jovens e Adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma articulada à educação profissional.
- 04KQ - Ofertar 5 milhões vagas em cursos técnicos e de formação inicial e continuada no conjunto de iniciativas do Pronatec;
- 04KP - Promover a expansão das matrículas da educação profissional técnica de nível médio para 1,8 milhões de estudantes matriculados.

O único indicador relacionado ao programa apontado no PPA é o número de matrículas em cursos de educação profissional técnica de nível médio.

Desse modo, percebe-se que não há, no conjunto de indicadores do programa, aqueles relacionados a resultados. O alcance das metas relacionadas a oferta de vagas e matrículas não necessariamente garantem de fato a educação profissional e tecnológica, muito menos a inserção dos estudantes matriculados no mercado de trabalho. Cabe ao órgão responsável pelo programa monitorar e avaliar a efetividade do programa, demonstrando o seu real impacto.

A auditoria aqui citada buscou avaliar a efetividade dos cursos FIC (Cursos de formação inicial e continuada e qualificação profissional) na ocupação dos egressos do seguro-desemprego. Como resultado, observou-se que os indivíduos que cursaram algum curso FIC em 2012 tiveram em média 6,5% mais chance de estar empregados em 2013 após aprovação em um curso FIC do que o grupo de indivíduos que não cursaram. Segundo o estudo, essa diferença reduziu-se para 4,9% em 2014 e para 2,7% em 2015.

**Processos relacionados: TC 019.154/2015-1 (Auditoria operacional) e TC 008.089/2015-9 (Levantamento)**  
**Ministra Relatora: Ana Arraes – Acórdãos: 3071/2016-Plenário e 3030/2015-Plenário**



# PROGRAMA: FUNDO DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL (FIES) R\$ 20,83 bilhões

(Dotação orçamentária atual – Ações 00IG, 00M2 e 20RZ - Fonte: SIOP)

## **SOBRE O FUNDO DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL**

O Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) é um programa instituído pela Lei 10.260/2001 e gerido pelo Ministério da Educação (MEC) que objetiva financiar a graduação de estudantes em Instituições de Ensino Superior (IES).

O FIES possui abrangência nacional e seu público-alvo são estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos, incluindo estudantes de baixa renda, estudantes matriculados em cursos da educação profissional e tecnológica, bem como em programas de mestrado e doutorado. Podem recorrer ao financiamento os estudantes matriculados em cursos superiores que tenham avaliação positiva nos processos conduzidos pelo MEC.

Em 2010, o FIES adotou condições financeiras mais benéficas para os estudantes: taxa de juros do financiamento de 3,4% a.a., período de carência de 18 meses e período de amortização de 3 (três) vezes o período de duração regular do curso + 12 meses. Nesse mesmo ano, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) passou a ser o Agente Operador do Programa. A partir de então, o percentual de financiamento subiu para até 100% e as inscrições passaram a ser feitas em fluxo contínuo, permitindo ao estudante solicitar o financiamento em qualquer período do ano.

De 2009 a 2015, houve um acréscimo médio de 280 mil matrículas por ano. Boa parte desse incremento ocorreu a partir de 2012, quando o fluxo de novos contratos cresceu consideravelmente, chegando a 733 mil novos contratos em 2014.

Entretanto, o crescimento do Programa ocorreu em ritmo incompatível com a disponibilidade de recursos no médio e longo prazo, transferindo para o setor público, parcela relevante dos riscos de financiamento.

A partir do segundo semestre de 2015, o programa passou por alguns ajustes e os financiamentos concedidos com recursos do FIES passaram a ter taxa de juros de 6,5% ao ano. As modificações realizadas buscaram trazer um realinhamento da taxa de juros às condições existentes ao cenário econômico e à necessidade de ajuste fiscal, viabilizar a continuidade do programa e garantir o seu papel de política pública perene de inclusão social e de democratização do ensino superior.

A presente seção se propõe a trazer análise sobre o referido programa, com base em auditoria realizada em 2016 pelo TCU.

## **RESULTADOS DO PROGRAMA**

Embora tenha havido expansão nos gastos do FIES e nas concessões de financiamento (vide Quadro 1), o programa tem sido ineficaz para assegurar a aceleração do crescimento das taxas bruta e líquida de matrícula no ensino superior.

**Quadro 1 - Evolução dos dispêndios com o Fies (R\$ - valores nominais)**

EXERCÍCIO	ENCARGOS EDUCACIONAIS	REMUNERAÇÃO DOS AGENTES FINANCEIROS	APORTES AO FGEDUC	SUBSÍDIO IMPLÍCITO	TOTAL
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)

2009	727.740.474	91.533.848	-	n.d	819.274.322
2010	885.538.433	62.307.294	94.978.265	n.d	1.042.823.992
2011	1.835.538.259	2.220.831	-	16.091.000	1.853.850.090
2012	4.476.061.647	224.204.174	135.446.629	279.519.000	5.115.231.450
2013	7.574.287.890	113.380.570	-	590.693.000	8.278.361.460
2014	13.702.238.861	67.462.438	1.277.553.600	1.839.602.000	16.886.856.899
2015	14.016.069.807	739.271.205	464.021.461	6.655.221.000	21.874.583.473
2016	19.263.281.189	999.829.795	563.840.862	11.434.186.000	32.261.137.846

Fontes: Colunas “a” e “b”: Senado Federal – Siga Brasil. Inclui restos a pagar pagos no exercício. Coluna “c”: Relatório de Administração do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC) – Exercício de 2011 a 2014. Coluna “d”: Secretaria de Política Econômica/Ministério da Fazenda

Embora não haja metas específicas para o FIES, o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 apresenta como uma de suas metas “Elevar a taxa bruta de matrícula na Educação Superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas, no segmento público” (Meta 12).

#### Quadro 2 - Evolução das taxas de matrícula bruta e líquida na Educação Superior

INDICADOR	META	2006 a 2009	2009 a 2013	
Taxa Bruta de Matrículas (TBM)	50%	26,7%	30,3%	↑
Taxa Líquida de Matrículas (TLM)	33%	17,5%	20,2%	↑
Varição da TBM	-	6,8 pp	4,4 pp	↓
Varição da TLM	-	3,6 pp	2,7 pp	↓

Fonte: Acórdão 3001/2016-TCU-Plenário

A auditoria constatou que o aumento das taxas de matrículas foi maior no período prévio à expansão do programa. Ou seja, o aumento dos gastos e financiamentos não implicou necessariamente um aumento no crescimento das matrículas em cursos superiores, conforme indicado no Quadro 2.

#### PROBLEMAS IDENTIFICADOS

A fiscalização realizada pelo TCU apontou que os principais problemas do Programa estavam relacionados aos seguintes aspectos:

##### 1. Existência de riscos significativos relativos à sustentabilidade do programa, gerados por:

- Altos índices de inadimplência e pelo descompasso entre as fontes de financiamento e as despesas de manutenção do programa;
- Garantia de financiamentos, pelo Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC), em montantes que extrapolaram em mais de 900% o limite máximo estipulado no Estatuto do Fundo;

- c) Subestimativa de recursos destinados à concessão de financiamentos no âmbito do Fies nas propostas orçamentárias dos exercícios de 2012 a 2015;
- d) Edição de medidas provisórias que, no período de 2012 a 2015, abriram créditos extraordinários para o Fies sem que estivesse caracterizado o pressuposto da imprevisibilidade da despesa;
- e) Ausência de repasse de parte dos títulos públicos devidos às mantenedoras de IES em 2015, ocasionando uma dívida do Fies com as mantenedoras na ordem de R\$ 3,1 bilhões;

## **2. Precariedade da atuação do agente operador (FNDE):**

- a) Falhas nos controles exercidos pelo FNDE no tocante aos ativos e passivos do Fundo;
- b) O FNDE não dispõe de informações gerenciais consolidadas sobre os financiamentos estudantis a serem repassados para o MEC;
- c) O FNDE não detém um sistema de informação que forneça o suporte necessário ao controle e acompanhamento da carteira de financiamento;
- d) O FNDE não dispõe de ferramenta tecnológica que o permita aferir efetivamente a taxa de administração a ser paga aos agentes financeiros (Banco do Brasil e Caixa) do FIES, o que gera riscos de pagamentos a maior;
- e) Há forte dependência de mão de obra terceirizada nas áreas do FNDE responsáveis pelas atribuições de agente operador do Fies

## **3. Beneficiamento de público que não necessita dos subsídios para financiar os estudos.**

### **ANÁLISE DOS PROBLEMAS**

Na auditoria, foram apontadas como principais causas dos problemas levantados:

1. Ausência de planejamento para a expansão do programa, no período de 2010 a 2015, sem que fossem prevenidos riscos e corrigidos desvios capazes de afetar o equilíbrio nas contas públicas, em desrespeito à LRF;
2. Ausência de estudos que amparassem o crescimento da política pública, com avaliação dos impactos fiscais e da sustentabilidade do programa;
3. Deficiências de concepção, execução, acompanhamento e avaliação da expansão do Fies, acarretando na ineficácia do programa
4. Ausência de indicadores de desempenho do Fies que permitam o devido monitoramento e avaliação dos resultados do programa.

### **DELIBERAÇÕES DO TCU A SEREM MONITORADAS**

Determinação ao Ministério da Educação (MEC), ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) para que, em conjunto, apresentem ao TCU Plano de Trabalho contemplando ações e medidas sobre:

- (a) estratégia a ser adotada para que o Fies possa efetivamente contribuir para a política educacional, representada pelo cumprimento das metas fixadas no Plano Nacional de Educação 2014-2024;
- (b) aspectos relativos ao monitoramento, à avaliação e à mitigação dos impactos fiscais gerados pela expansão do Fies no período de 2010 a 2015;
- (c) monitoramento, avaliação e estratégias de atuação quanto aos índices de inadimplência do Fies;

- (d) contratos de financiamento assinados, com indicação das fontes de financiamento a serem utilizadas, considerando o vultoso volume de recursos necessários para sua manutenção;
- (e) a estratégia a ser adotada com relação ao número de financiamentos a serem concedidos nos próximos anos, com indicação da estimativa plurianual do número de vagas e também das fontes de custeio a serem utilizadas para a despesa gerada; e
- (f) a sustentabilidade do Fies, de forma a estabelecer tendência de redução da dependência do programa de recursos do Tesouro Nacional, com medidas que possibilitem minimizar a desvalorização real dos ativos do Fundo e aumentar a expectativa de retorno dos financiamentos concedidos.

## **INFORMAÇÕES ADICIONAIS DO PROGRAMA**

O Fundo de Financiamento Estudantil vincula-se ao PPA 2016-2019 por meio do Programa Temático 2080 – Educação de Qualidade para Todos, que tem como um dos seus objetivos, ampliar o acesso à educação superior de qualidade, na graduação e na pós-graduação, contemplando as especificidades da diversidade e da inclusão e a aprendizagem ao longo da vida, fortalecendo a ciência, a tecnologia e a inovação, apoiando atividades de ensino, pesquisa e extensão, bem como aperfeiçoando as atividades de avaliação, supervisão e regulação, e considerando as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação 2014-2024 (Objetivo 1010).

Além disso, o PPA prevê a meta de conceder 1,4 milhão de novos financiamentos com recursos do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) – Meta 04L0.

Para execução do programa, estão previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA 2017) as seguintes ações orçamentárias:

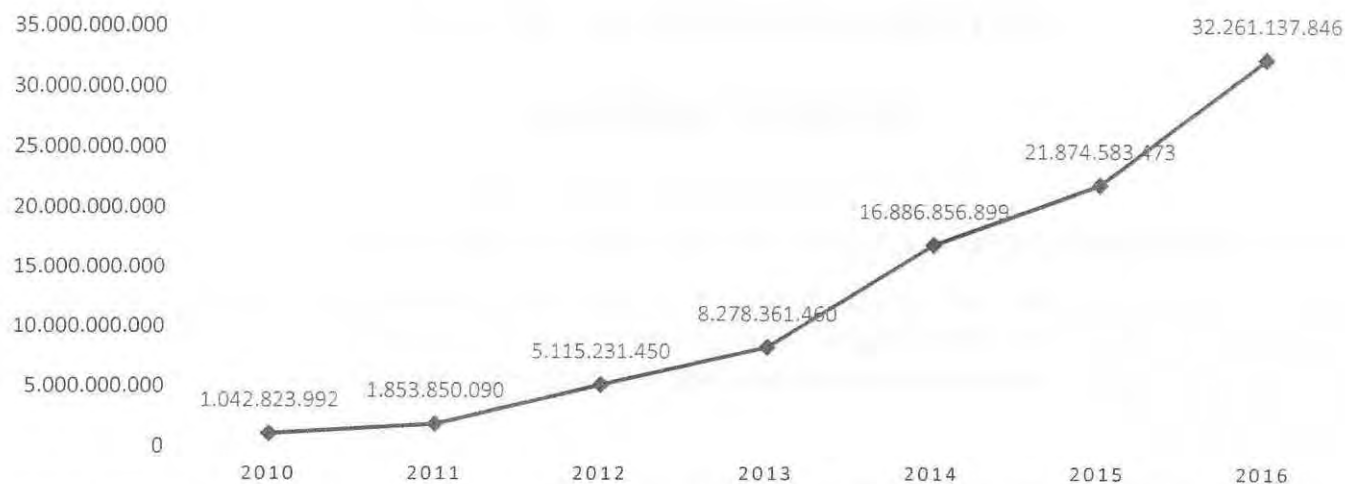
- 00IG – Concessão de Financiamento Estudantil - FIES (Lei 10.260/2001)
- 00M2 – Integralização de Cotas do Fundo de Garantia de Operações de crédito Educativo – FGEDUC
- 20RZ – Administração do Financiamento Estudantil – FIES

As ações desse programa são financiadas por meio das seguintes fontes:

- 100 – Recursos ordinários
- 280/ 380 – Recursos próprios financeiros
- 144 – Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional – Outras aplicações
- 118 – Construção sobre Concursos de Prognósticos
- 186 - Recursos Vinculados a Aplicações em Políticas Públicas Específicas
- 188 – Remuneração das Disponibilidades do Tesouro Nacional

Conforme demonstrado no Gráfico 2, nos últimos 5 anos, foram gastos com o programa mais de 87 bilhões de reais, com uma despesa média anual na ordem de 12,4 bilhões.

**Gráfico 1 - Evolução das despesas do programa - Valor liquidado (R\$)**



Fontes: Senado Federal – Siga Brasil/ Relatório de Administração do FGEDUC (2011-2014) / Secretaria de Política Econômica/Ministério da Fazenda

### INDICADORES E METAS

Uma das críticas da auditoria do TCU foi a ausência de indicadores para acompanhamento do Programa. Conforme indicado no relatório, não há indicadores de desempenho do Fies que permitam aos agentes operador (FNDE) e supervisor (MEC) identificarem e corrigirem eventuais fragilidades do programa, tampouco acompanharem a evolução do programa, especialmente com relação a seus aspectos financeiros. Em 2012, o FIES tinha uma série de indicadores de desempenho, como inadimplência, percentual de instituições participantes e taxa de estudantes graduados beneficiados, que permitiam medir os resultados do programa e realizar ajustes necessários. Posteriormente, o MEC parou de disponibilizar esses dados, o que demonstra perda não somente de transparência, mas também da governança do programa.

**Processo Relacionado: TC 011.884/2016-9**

**Ministro Relator: Ana Arraes – Acórdão 3001/2016-Plenário**

## PROGRAMA: PROGRAMA NACIONAL DE APOIO AO SISTEMA PRISIONAL (PNASP)

### R\$ 66,7 milhões

(Dotação orçamentária atual – Fonte: SIOP)

#### SOBRE O PROGRAMA NACIONAL DE APOIO AO SISTEMA PRISIONAL

O Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional (PNASP), regulamentado pela Portaria 522/2011 do Departamento Penitenciário Nacional (Depen), objetiva a redução do déficit carcerário e respectivo custo de vaga por meio de geração de vagas nos sistemas prisionais estaduais e do Distrito Federal.

São metas do PNASP:

- Eliminar o déficit em estabelecimentos prisionais femininos
- Reduzir o número de presos em delegacias de polícia

O Depen, órgão integrante da estrutura do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), é responsável pela gestão do PNASP. A Caixa Econômica Federal intermedia a transferência de recursos para os Estados e Distrito Federal, atuando como mandatária da União. O ente estadual/distrital conveniado é o responsável pela construção e ampliação dos estabelecimentos penais.

O Programa possui abrangência nacional e tem como público-alvo a população prisional, com prioridade para a população prisional feminina e para os presos provisórios custodiados em delegacias.

A presente seção se propõe a trazer análise sobre o referido programa, com base em auditoria realizada pelo TCU em 2016.

#### RESULTADOS DO PROGRAMA

Embora o PPA (2012-2015) estabelecesse como meta a criação de 42.500 vagas no sistema prisional pelo PNASP até 2015, constatou-se que somente 2,8% da meta (1.190 vagas entregues) havia sido alcançada até dezembro de 2016, conforme demonstrado no Quadro 1.

Além disso, as metas previstas no PNASP não foram alcançadas no período de vigência do PPA 2012-2015, tampouco do próprio PNASP.

Quadro 1 – Situação em dezembro de 2016

INDICADOR	QUANTIDADE
Obras não iniciadas	8
Obras paralisadas	34
Obras com até 30% de execução	20
Obras entre 30,01% e 60% de execução	20
Obras acima de 60,01% de execução	8
Distratada	2

RESUMO	QUANTIDADE
Obras	92
Vagas geradas	1.190

Fonte: Depen

Em relação às metas, cabe ressaltar que a entrega do produto do programa não leva necessariamente ao atingimento das metas 1 e 2. Ainda que o Programa funcionasse satisfatoriamente, gerando um número de

vagas compatível com os déficits verificados à época de seu lançamento, as metas poderiam não ser atingidas em razão do aumento no número de prisões, variável fora do alcance do programa.

A meta 2 apresenta outra fragilidade. Embora quantitativa, não estabelece qual a magnitude da redução desejada para a variável-alvo. Se considerada literalmente, ela seria atingida mesmo se o programa reduzisse o número de presos custodiados em delegacias em apenas uma unidade.

## PROBLEMAS IDENTIFICADOS

A auditoria encontrou como principais problemas no PNASP:

### 1. **Baixa execução física e financeira do Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional**

Em julho de 2014, os dados do Depen informavam que 86% das obras do programa não haviam sido iniciadas ou apresentavam avanço físico inferior a 30%. Em 5 de Dezembro de 2016, mais de dois anos após o marco anterior, 68,82% das obras, ou seja 64 das 93 previstas, ainda se encontravam em uma dessas duas situações, conforme consta do relatório disponibilizado no portal do Ministério da Justiça e Segurança Pública.<sup>24</sup>

### 2. **Não atingimento de metas constantes do Plano Plurianual 2012-2015 para o Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional**

A meta de criação de 42.500 vagas no sistema prisional não passou perto de ser atingida, já que nenhuma vaga fora criada até o final de 2015.

### 3. **Inadequação na forma de cálculo e aferição adotada pelo Depen**

Constatou-se que o Depen considerava o número de vagas contratadas, e não as efetivamente entregues, para fins de apuração do cumprimento da referida meta.

### 4. **A política pública de ampliação de vagas no sistema carcerário não permite a priorização dos locais de maior déficit**

Constatou-se que o modelo de “chamamento público” para recepção de projetos é incompatível com o atendimento prioritário dos locais com maior déficit, uma vez que favorece os estados e municípios mais estruturados.

### 5. **Deficiências nas assistências técnica e financeira prestada pelo Depen às unidades federativas**

Verificou-se que não havia imposição de exigências para a escolha de terrenos para cadeias públicas, tampouco o acompanhamento tempestivo e eficaz das obras do programa.

### 6. **Falhas no planejamento e execução das obras examinadas durante a fiscalização, tais como sobrepreço e deficiências nos projetos básico/executivo.**

## ANÁLISE DOS PROBLEMAS

Os relatórios de auditoria apontaram como possíveis causas para os problemas identificados:

1. Os recursos do Funpen (federais) eram frequentemente contingenciados antes da decisão do STF proferida em 2015 (ADPF 347), que determinou a liberação desses recursos;
2. Segundo o Depen, as contrapartidas dos Estados sofrem constantes contingenciamentos orçamentários, impossibilitando, na maioria dos casos, a continuidade das obras ou seu perfeito andamento;

<sup>24</sup> [http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/politicas-2/construcao/01Construes\\_ProgramaNacional\\_05DEZ2016.pdf](http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/politicas-2/construcao/01Construes_ProgramaNacional_05DEZ2016.pdf)



3. Há dificuldades de aprovação dos projetos apresentados pelos Entes Federados, causada pela complexidade dos projetos de unidades prisionais associada à carência de profissionais qualificados;
4. Falta de adoção de providências mais efetivas e tempestivas na criação de vagas como a principal causa para o não atingimento das metas do PNASP incluídas no PPA 2012-2015;
5. Há falha na mensuração das metas do programa.

## **DELIBERAÇÕES DO TCU A SEREM MONITORADAS**

### **Acórdão 1672/2017 – TCU – Plenário:**

1. Com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar ao Departamento Penitenciário Nacional que, se ainda não o fez, realize o ajuste dos preços unitários que estavam acima dos referenciais de mercado, constantes dos projetos padrão a serem utilizados nas obras das novas cadeias públicas do Estado de São Paulo e informe a este Tribunal, no prazo de 30 dias, as medidas adotadas;
2. Para os contratos celebrados, apure a existência de prejuízos e promova a repactuação se for o caso, informando ao TCU no prazo de 60 dias as providências adotadas, acompanhada da relação de obras que já tenham contrato celebrado e as análises efetuadas em cada uma das obras que se enquadram nessa situação.

## **TEMAS DE ESPECIAL RELEVÂNCIA**

Até 2016, a transferência de recursos para a construção e ampliação de estabelecimentos penais era realizada apenas via transferências voluntárias, mediante contratos de repasse firmados pelo Depen com a Caixa Econômica Federal.

Com a Medida Provisória 755/2016, posteriormente revogada pela Medida Provisória 781/2017, parcela expressiva dos recursos do Funpen foi/será destinada às unidades da federação, via transferências obrigatórias, na modalidade fundo a fundo, nos seguintes percentuais, conforme estabelecido no art. 3º-A da Lei Complementar 79/1994 (Redação dada pela Medida Provisória 781, de 2017):

- I - até 31 de dezembro de 2017, até setenta e cinco por cento;
- II - no exercício de 2018, até quarenta e cinco por cento;
- III - no exercício de 2019, até vinte e cinco por cento; e
- IV - nos exercícios subsequentes, quarenta por cento.

Em outras palavras, a transferência de recursos do Funpen deixou de ser exclusivamente voluntária, por meio da modalidade de contrato de repasse, que sujeitava os entes federados beneficiados à fiscalização pela Caixa Econômica e pelo próprio Depen, e passou, também, a contemplar a modalidade transferência obrigatória.

Cabe destacar que no mínimo 30% dos recursos do Funpen devem ser aplicados na construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais nas unidades da federação, consoante dispõe o art. 3º, §5º, da Lei Complementar 79/1994, com a redação dada pela Medida Provisória 781, de 2017.

Considerando os achados constatados na auditoria, faz-se relevante uma avaliação cuidadosa pelo Congresso Nacional dessa mudança na sistemática de transferência de recursos do Funpen, sobretudo devido às dificuldades que os estados têm enfrentado para planejar e executar as obras de construção de estabelecimentos penais.

Cabe mencionar, igualmente, as dificuldades encontradas pelo Depen, devido à falta de parâmetros legais, para a adequada e efetiva fiscalização dos repasses financeiros fundo a fundo.

## **INFORMAÇÕES ADICIONAIS DO PROGRAMA**



O programa vincula-se ao PPA 2016-2019 por meio do Programa Temático 2081 – Justiça, Cidadania e Segurança Pública, que tem como um de seus objetivos, fortalecer o enfrentamento à criminalidade, com ênfase nas organizações criminosas, tráfico, corrupção, lavagem de dinheiro e atuação na faixa de fronteira. Cabe ressaltar que o PPA 2012-2015 continha objetivo específico de reestruturar e modernizar o sistema criminal e penitenciário, por meio da garantia do cumprimento digno e seguro da pena, objetivando o retorno do cidadão à sociedade, a redução da reiteração criminosa, a aplicação de medidas alternativas à prisão e o combate ao crime organizado (Objetivo 0831- Programa Temático 2070).

Para execução do programa, foram planejadas na Lei Orçamentária Anual (LOA 2017) as seguintes ações orçamentárias:

- 20UH – Reestruturação e Modernização do Sistema Criminal e Penitenciário. (2012-2015)
- 155N\* – Aprimoramento da Infraestrutura e Modernização do Sistema Penitenciário (2016-2019)
- 386 – Outras Receitas Vinculadas

As ações desse programa são financiadas por meio das seguintes fontes:

- 100 – Recursos Ordinários
- 118 – Contribuições sobre Concursos de Prognósticos
- 150 – Recursos Próprios Não-Financeiros
- 174 – Taxas e Multas pelo Exercício do Poder de Polícia e Multas Provenientes de Processos Judiciais
- 180 – Recursos Próprios Financeiros
- 318 – Contribuições sobre Concursos de Prognósticos
- 374 – Taxas e Multas pelo Exercício do Poder de Polícia e Multas provenientes de Processos Judiciais

Até o momento atual, foram gastos com o programa o montante de R\$804.808.320,00, sendo que R\$792.346.667,00 foram liquidados no exercício de 2016. (Fonte: SIOP)

O crescimento acentuado das despesas nesse Programa em 2016, decorreu, preponderantemente, do descontingenciamento de recursos do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) determinado pelo Supremo Tribunal Federal (ADPF 347 MC/DF).

O Funpen é um fundo gerido pelo Depen/MJSP, cuja finalidade é proporcionar recursos e meios para financiar e apoiar as atividades e os programas de modernização e aprimoramento do sistema penitenciário nacional (Lei Complementar 79/1994).

Em razão dessa decisão Judicial, o Governo Federal transferiu, em 2016, recursos na modalidade fundo a fundo (Medida Provisória 755/2016, revogada pela Medida Provisória 781/2017) aos estados e municípios no montante de R\$ 760.402.222,00.

## INDICADORES E METAS

O PPA 2012-2015 apresentavam duas metas vinculadas ao PNASP:

- Apoiar no mínimo 20% das vagas geradas no sistema carcerário pelas unidades da federação.
- Reduzir o déficit carcerário em 8%.

Em 2013, a meta de redução do déficit foi excluída do PPA, incluindo-se em contrapartida uma meta que explicitamente se refere ao Pnasp:

- Criar 42,5 mil novas vagas no sistema prisional pelo Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional.

A portaria que instituiu o PNASP não estabeleceu explicitamente indicadores para o programa. Não obstante, nota-se que o indicador *Déficit de vagas no Sistema Penitenciário e Criminal*, associado ao Programa 2070 no PPA 2012-2015, media o progresso em direção ao atingimento da primeira parte do objetivo do programa (*Reduzir o déficit carcerário, estimado em 249.404 vagas atualmente*).

**Quadro 2 – Informações sobre estabelecimentos penais**

INDICADOR	QUANTIDADE
Estabelecimentos	2.657
Vagas	401.441
Presos	650.845
Déficit de vagas	249.404

Fonte: Relatório Mensal do Cadastro Nacional de Inspeções nos Estabelecimentos Penais (CNIEP) do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) – consulta em agosto/2017.

Além do indicador do PPA *Déficit de vagas no Sistema Penitenciário e Criminal*, é possível estabelecer dois indicadores relacionados às metas do PNASP: déficit em estabelecimentos prisionais femininos e número de presos em delegacias de polícia.

Verificou-se que os indicadores associados a essas metas foram atualizados pela última vez em dezembro de 2014, o que demonstra que os indicadores provavelmente não são devidamente acompanhados para monitoramento dos resultados do programa.

Com relação à meta de apoio mínimo das vagas geradas, o Depen relatou que os estados não prestaram informações necessárias para mensurá-la devido à não inserção dos dados no Sistema de Informações Penitenciárias (Infopen), o que leva a crer que esse indicador não é acompanhado.

Cabe ainda ressaltar que o PPA atual, diferentemente do anterior, não apresenta objetivo, nem metas específicas para a ampliação do sistema prisional. Nesse sentido, em que pese o número de vagas no sistema prisional seja um problema grave no país, não consta no principal plano de médio prazo, objetivos, metas e iniciativas previstas para a sua solução.



# PROGRAMA: PORTAL ÚNICO DE COMÉRCIO EXTERIOR

## R\$ 4,5 bilhões

*(Dotação orçamentária atual – Fonte: SIOP)*

### **SOBRE O PORTAL ÚNICO DE COMÉRCIO EXTERIOR**

O Programa Portal Único de Comércio Exterior, regulamentado pelos decretos 660/1992 e 8.229/2014, é uma iniciativa de reformulação dos processos de importação, exportação e trânsito aduaneiro. Com essa reformulação, busca-se estabelecer processos mais eficientes, harmonizados e integrados entre todos os intervenientes públicos e privados no comércio exterior. Da reformulação dos processos, o Programa Portal Único passa ao desenvolvimento e integração dos fluxos de informações correspondentes a eles e dos sistemas informatizados encarregados de gerenciá-los. Assim, o Programa Portal Único de Comércio Exterior nasce baseado em três pilares: integração, redesenho dos processos e tecnologia da informação e tem como principais objetivos:

- Reduzir a burocracia, os custos e os prazos no comércio exterior;
- Aumentar a competitividade na produção e nas exportações;
- Aumentar a transparência e a previsibilidade;
- Construir um guichê único de comércio exterior, uma plataforma que dê suporte a um fluxo único de informações, com visão compartilhada para todos os intervenientes públicos e privados, integrando os atuais sistemas de controle fiscal, aduaneiro e administrativo das exportações e das importações brasileiras.

O Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC) e a Secretaria da Receita Federal do Brasil, do Ministério da Fazenda são responsáveis pela execução do Programa Portal Único de Comércio Exterior, que possui abrangência nacional e tem como público-alvo as empresas importadoras e exportadoras.

Além disso, o MDIC, no sentido de acompanhar o Programa, elaborou documento técnico intitulado "Ficha de Monitoramento - Programa Portal Único de Comércio Exterior", o qual prevê que a implantação do programa apresenta potenciais ganhos econômicos da redução de prazos prevista na meta comparativamente ao cenário sem implementação do Portal Único (Prof. Lucas Ferraz, FGV-EESP):

- a) Impacto sobre o PIB: acréscimo 23,8 bilhões do PIB no momento da implementação completa, prevista para 2018, ascendendo ao aumento de 74,9 bilhões de dólares de acréscimo ao PIB de 2030;
- b) Corrente de comércio sobre o PIB: acréscimo anual entre 6 e 7% na corrente de comércio, quando estiver integralmente implantado;
- c) Diversificação das exportações: aumento progressivo das exportações brasileiras de produtos oriundos da indústria de transformação, de 10,3% no ano de sua integral implantação e de 26,5% em 2030;
- d) Incremento dos investimentos na economia de pouco mais de 8% em 2018 (implantação integral do Portal) e 5,15% em 2030.

A presente seção se propõe a trazer análise sobre o referido programa, com base em auditoria realizada pelo TCU.

## RESULTADOS DO PROGRAMA

Considerando que o Portal Único de Comércio exterior só estará totalmente implantado no final de 2018, não é possível realizar uma análise conclusiva sobre o alcance das metas do Programa. Entretanto, o TCU realizou fiscalização em 2014, de forma a identificar possíveis riscos capazes de interferir no alcance das metas do Programa, descritos a seguir.

## PROBLEMAS IDENTIFICADOS

A auditoria realizada pelo TCU em 2014 identificou como principais riscos relacionados ao Programa:

1. Riscos relacionados à implementação da solução de tecnologia da informação:
  - a) Risco de que a identificação da arquitetura necessária para atender à necessidade do Programa seja realizada pelo próprio prestador de serviços que executaria o desenvolvimento do sistema (no caso, o Serpro);
  - b) Risco de adoção de solução de TI "de prateleira", possivelmente inadequada e pouco robusta para atender às necessidades do Portal Único (possível incompatibilidade entre as necessidades do Portal Único e as soluções apresentadas pelo Serpro);
2. Possível dificuldade de os órgãos anuentes realizarem adaptações em seus sistemas para a integração ao Portal Único (risco relacionado à solução de TI, à ausência de previsão orçamentária para esse fim e, ainda, à insuficiente sensibilização dos órgãos anuentes para a importância do Programa);
3. Risco de que a previsão orçamentária não seja suficiente para a implementação do Programa, tanto no âmbito dos órgãos gestores do Portal Único (Secex/MDIC e RFB) como nos órgãos anuentes;
4. Risco de os recursos humanos disponíveis serem insuficientes para a execução dos projetos associados ao Programa;
5. Risco de que o monitoramento do Programa seja inadequado ou insuficiente, trazendo prejuízo na condução da política, haja vista que reduz a transparência e o acompanhamento do grau de implementação dos projetos associados ao Programa.

## ANÁLISE DOS PROBLEMAS

Além da ausência de previsão formal de monitoramentos e de avaliações periódicas do Programa, a fiscalização apontou como principais causas para os problemas identificados falhas na formulação e fragilidades na gestão do programa, explicitadas a seguir.

1. Ausência de definição formal e precisa da arquitetura do sistema e da solução tecnológica a ser utilizada no desenvolvimento do Portal Único;
2. Ausência de estimativa precisa quanto aos recursos orçamentários necessários para a adequada implementação do Programa;
3. Baixa previsão orçamentária para a ação 153V, por parte do MDIC e do MF (RFB), podendo ser insuficiente para a implantação do Programa;
4. Ausência de previsão orçamentária contemplando os órgãos e entidades anuentes com recursos para desenvolvimento e/ou adaptação de seus respectivos sistemas para interligar ao Portal Único de Comércio Exterior;

5. Falhas no processo de sensibilização das gerências estratégicas dos órgãos anuentes, alertando para a importância do Programa;
6. A tecnologia da informação não é a essência do negócio dos gestores do Programa (Secex/MDIC e RFB);
7. Ausência de designação formal de servidores com dedicação exclusiva para atuarem no desenvolvimento e na implementação do Portal Único;
8. A atual sistemática de contratação de serviços de TI pela RFB, uma vez que a legislação estabelece a dispensa de licitação para contratação do Serpro para serviços estratégicos no âmbito do Ministério da Fazenda (Lei 5.615/1970, art. 2º).

## **DELIBERAÇÕES DO TCU A SEREM MONITORADAS**

Em sua deliberação, o TCU decidiu, em síntese:

1. Recomendar à Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e à Receita Federal do Brasil, órgãos componentes do Comitê Gestor do Siscomex, que:
  - a) coloquem em prática rotinas periódicas de monitoramento e avaliação do Programa Portal Único do Comércio Exterior, tal como a própria metodologia de gerenciamento de projetos da Receita Federal do Brasil, com vistas a aferir e divulgar precisamente o grau de progresso dos projetos e ações pretendidos, confrontando-o com o cronograma estipulado, e a identificar e executar correções que se façam necessárias, em consonância com os princípios da publicidade, transparência e eficiência;
  - b) realizem estudo para identificar a arquitetura mais adequada para a implementação do Portal Único do Comércio Exterior, avaliando o impacto que a implementação terá nos sistemas legados, as implicações nas soluções de TI, os respectivos custos, considerando as necessidades de previsão orçamentária, bem como a adequação do cronograma de implementação, de forma a determinar com precisão o objeto a ser contratado e contratar provedor de serviços de TI capacitado para o desenvolvimento do Programa;
  - c) avaliem periodicamente a oportunidade e conveniência de designar servidores com dedicação exclusiva ao desenvolvimento e implementação do Programa Portal Único do Comércio Exterior, como medida de aprimoramento à governança na implementação da política pública;
2. Informar aos órgãos e entidades anuentes e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Órgão Central do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, acerca da necessidade de previsão orçamentária específica para a implementação do Programa Portal Único do Comércio Exterior, especialmente quanto ao desenvolvimento de solução de tecnologia interna adequada ao sistema single window a ser desenvolvido, resguardando, dessa forma, o cumprimento dos objetivos do programa;
3. Alertar a Casa Civil da Presidência da República e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para o risco de que eventual insuficiência de recursos orçamentários pode inviabilizar o alcance dos objetivos pretendidos pela política, em especial quando esses recursos destinem-se a atender soluções de tecnologia a serem desenvolvidas pelos órgãos e entidades gestores e anuentes participantes da implementação do Portal Único do Comércio Exterior.

## **INFORMAÇÕES ADICIONAIS DO PROGRAMA**

O Plano Plurianual 2016-2019 prevê a implementação do Programa Temático 2024, denominado Comércio Exterior. Dentre os objetivos desse Programa, constam os objetivos:

- 1061 – Simplificar, modernizar e aprimorar as normas e a gestão do comércio exterior de bens e serviços, de responsabilidade do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços;
- 1115 - Aprimorar o controle aduaneiro do comércio exterior, com vistas à facilitação dos procedimentos e exigências, garantindo a segurança no fluxo de bens e mercadorias, de responsabilidade do Ministério da Fazenda.

Para execução do programa, está prevista na Lei de Orçamento Anual (LOA) a ação orçamentária 153V – Desenvolvimento do Portal Único de Comércio Exterior, financiada por meio das seguintes fontes:

- 132 – Juros de Mora da Receita de Impostos e Contribuições Administrados pela RFB/MF e Recursos destinados ao FUNDAF
- 186 – Outras Receitas Vinculadas e Recursos Vinculados a Aplicações em Políticas Públicas Específicas
- 174 – Taxas e Multas pelo Exercício de Poder de Polícia e Multas Provenientes de Processos Judiciais
- 139 – Alienação de Bens Apreendidos

Conforme demonstrado no Gráfico 1, em 2015 e 2016 foram gastos com o programa mais de 3 bilhões de reais, com uma despesa média anual na ordem de 1,52 bilhões.

**Gráfico 1 - Evolução das despesas do programa - Valor liquidado (R\$)**



Fonte: SIOP

## INDICADORES E METAS

No PPA 2016-2019, foram estabelecidas duas metas relacionadas ao programa:

- 0462 - Implementar o Portal Único de Comércio Exterior (Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços).
- 04F1 - Diminuir o tempo médio total para liberação de bens e mercadorias na importação, de 17 para 10 dias, e na exportação, de 13 para 8 dias (Ministério da Fazenda).

Além disso, o MDIC estabeleceu, na Ficha de Monitoramento - Programa Portal Único de Comércio Exterior, indicadores associados a custos, conforme indicado no Quadro 1.



### Quadro 1 – Indicadores e metas do Programa Portal Único de Comércio Exterior

	INDICADOR	META
	Prazo médio de exportação de bem containerizado	Reduzir de 13 para 8 dias
	Prazo médio de importação de bem containerizado	Reduzir de 17 para 10 dias
	Custos médios para cumprimento das exigências governamentais (sem contar tributos) para a exportação de um contêiner	Não há meta associada
	Custos médios para cumprimento das exigências governamentais (sem contar tributos) para a importação de um contêiner	Não há meta associada

Fonte: "Ficha de Monitoramento - Programa Portal Único de Comércio Exterior", elaborada pelo Departamento de Competitividade no Comércio Exterior/MDIC em junho de 2017)

Cabe ressaltar que os indicadores e metas do programa relacionados a custos não foram descritos em documento oficial, apenas na Ficha de Monitoramento - Programa Portal Único de Comércio Exterior, elaborado pelo Departamento de Competitividade no Comércio Exterior/Secex/MDIC em junho de 2017 e na página eletrônica do Portal Único de Comércio Exterior (<http://portal.siscomex.gov.br/conheca-o-portal/programa-portal-unico-de-comercio-exterior>). Ademais, não há metas associadas a esses indicadores. Estão registrados apenas os valores de partida dos indicadores "custos médios para cumprimento das exigências governamentais para a exportação" e "custos médios para cumprimento das exigências governamentais para a importação".

Nesse sentido, o Programa apresenta somente duas metas, o que parece insuficiente para avaliar o alcance dos seus objetivos. Além disso, não há indicadores e metas que permitam avaliar os potenciais ganhos econômicos descritos na "Ficha de Monitoramento - Programa Portal Único de Comércio Exterior".

As etapas para implantação do Portal Único de Comércio Exterior, com respectivo cronograma estão contidos na Ficha de Monitoramento. Além disso, o documento especifica o órgão/secretaria responsável por cada etapa.

Por fim, cabe ressaltar que, haja vista o potencial impacto do Portal, o TCU tem realizado acompanhamento das ações do governo para conclusão do programa, no sentido de promover cumprimento dos prazos e atingimento das metas.

#### TEMAS DE ESPECIAL RELEVÂNCIA

Um aspecto relevante verificado pela auditoria é a possível insuficiência dos recursos orçamentários previstos para o alcance dos objetivos do Portal, em especial quanto aos recursos destinados a atender soluções de tecnologia da informação a serem desenvolvidas pelos órgãos gestores (Receita Federal do Brasil e Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços) e pelos órgãos intervenientes participantes da implementação do Portal Único de Comércio Exterior.

Desse modo, é de suma importância que o Congresso Nacional, como responsável pela aprovação das despesas orçamentárias, esteja ciente de que os valores previstos anteriormente provavelmente foram subestimados.



# **AÇÃO: IMPLANTAÇÃO E MELHORIA DE SISTEMAS PÚBLICOS DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS EM MUNICÍPIOS DE ATÉ 50.000 HABITANTES**

## **R\$ 42,2 milhões**

*(Dotação orçamentária atual – Fonte: SIOP)*

### **SOBRE A POLÍTICA DE RESÍDUOS SÓLIDOS E A POLÍTICA DE SANEAMENTO BÁSICO**

A Política Nacional de Resíduos Sólidos, prevista na Lei 12.305/2007 e regulamentada pelo Decreto 7.404/2010, tem como principais objetivos:

- Proteção da saúde pública e da qualidade ambiental;
- Não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos;
- Redução do volume e da periculosidade dos resíduos perigosos;
- Gestão integrada de resíduos sólidos;
- Regularidade, continuidade, funcionalidade e universalização da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.

A Política Federal de Saneamento Básico está prevista na Lei 11.445/ 2007 e regulamentada pelo Decreto 7.217/2010, tem como principais objetivos:

- Priorizar a implantação e a ampliação dos serviços e ações de saneamento básico nas áreas ocupadas por populações de baixa renda;
- Proporcionar condições adequadas de salubridade ambiental às populações rurais e de pequenos núcleos urbanos isolados, aos povos indígenas e outras populações tradicionais, com soluções compatíveis com suas características socioculturais;
- Minimizar os impactos ambientais relacionados à implantação e desenvolvimento das ações, obras e serviços de saneamento básico e assegurar que sejam executadas de acordo com as normas relativas à proteção do meio ambiente, ao uso e ocupação do solo e à saúde.

Para execução das políticas, o Plano Plurianual 2016-2019 prevê a implementação do Programa Temático 2068, denominado Saneamento Básico. Dentre os objetivos desse programa, consta o objetivo 0353 - Implementar medidas estruturantes que assegurem a melhoria da gestão e da prestação dos serviços públicos de saneamento básico, considerando o abastecimento de água potável, o esgotamento sanitário, a drenagem e manejo de águas pluviais, e a limpeza e manejo de resíduos sólidos urbanos.

Para alcance do objetivo 0353, o Ministério da Saúde é responsável pela ação de Implantação e Melhoria de Sistemas Públicos de Manejo de Resíduos Sólidos em Municípios de até 50.000 Habitantes, exclusive de Regiões Metropolitanas ou Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (Ação 10GG), a qual foi objeto de auditoria do TCU entre 2015 a 2016 e será tratada nesta seção.

### **RESULTADOS DO PROGRAMA**

A Lei 12.305/2010 previu que a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos no Brasil deveria ser implantada em até 4 (quatro) anos após a data de sua publicação, isto é, em 2014. No entanto, conforme

avaliação realizada no último monitoramento do TCU realizado em 2015, se considerado o tempo médio decorrido para a execução dos projetos e a média de aterros sanitários construídos por ano, adotando-se um cenário otimista, seriam necessários ao menos 16,26 anos para se atingir a universalização da disposição final ambientalmente adequada nos municípios de até 50.000 habitantes.

A partir dos dados extraídos do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento - Resíduos Sólidos (SNIS-RS), é possível visualizar ineficácia das políticas voltadas à implementação de aterros sanitários nos municípios brasileiros (Gráfico 1). Apesar das ações executadas entre 2009 e 2014, o percentual de lixões aumentou em 11% ao passo que o percentual de aterros reduziu em 10% no país.

**Gráfico 3 - Percentuais referentes à quantidade de unidades de processamento de resíduos sólidos urbanos no Brasil com informações dos municípios participantes do diagnóstico SNIS-RS**



Fonte: SNIS

Além disso, a auditoria realizada pelo TCU em 2006 estimou que 56% dos aterros sanitários financiados por meio de convênios foram abandonados ou estavam funcionando como lixão, o que caracteriza desperdício dos recursos federais empregados.

Ademais, as dotações da ação prosseguem sendo executadas de forma deficiente, mantendo alto índice de inscrição em restos a pagar não processados e baixo índice de execução financeira, conforme demonstrado no Quadro 1. Isso ocorre uma vez que os convênios são firmados nos últimos dias do ano, sem que os elementos necessários à execução sejam apresentados pelos proponentes e analisados pela Funasa.

Em que pese ser significativo o número de municípios brasileiros onde os resíduos sólidos são depositados em lixões, que resulta em graves consequências ambientais, sociais e de saúde pública, não há nenhum planejamento de médio e longo prazo atual (PPA) com metas e iniciativas que prevejam a resolução do problema.

**Quadro 2 – Evolução das despesas da ação nos últimos 5 anos**

ANO	DOTAÇÃO ATUAL (R\$)	EMPENHADO (R\$)	LIQUIDADO (R\$)	PAGO (R\$)
2012	343.846.380,00	32.825.677,01	0,00	0,00
2013	180.156.080,00	73.627.722,01	0,00	0,00
2014	108.944.418,00	36.700.000,00	0,00	0,00
2015	169.423.061,00	1.790.272,00	0,00	0,00
2016	58.264.683,00	41.690.547,00	0,00	0,00

Fonte: Siop

## PROBLEMAS IDENTIFICADOS

Entre 2006 e 2008, o TCU realizou uma auditoria na ação Melhoria de Sistemas Públicos de Manejo de Resíduos Sólidos em Municípios de até 50.000 Habitantes, exclusive de Regiões Metropolitanas ou Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (Ação 10GG) (Acórdão 2067/2008-TCU-Plenário), que apontou como principais problemas:

- 1) Baixa sustentabilidade dos sistemas de gerenciamento de lixo implementados com recursos da ação em análise;
- 2) Celebração de convênios pela Funasa sem a apresentação de licença ambiental prévia, projeto básico ou pré-projeto pelos municípios;
- 3) Baixa execução dos convênios avençados para construção de aterros sanitários nos municípios de pequeno porte, tendo em vista que, dos convênios celebrados, poucos são totalmente executados;
- 4) Fiscalização e acompanhamento deficientes da implantação dos projetos;
- 5) Intempestividade e fragilidade das ações de educação ambiental e de saúde;
- 6) Pouca influência de critérios epidemiológicos na seleção dos municípios contemplados;
- 7) Insuficiência dos municípios em manter aterros sanitários construídos por meio de convênios, que acabaram sendo abandonado ou funcionavam como lixão.

Na ocasião dos primeiros monitoramentos da auditoria realizados pelo TCU (2010-2011), foi contatado baixo nível de implementação das medidas inicialmente exaradas pelo Tribunal, e novas determinações/recomendações foram endereçadas à Funasa pelo TCU.

O terceiro monitoramento (2015-2016) deu continuidade ao acompanhamento da implementação das deliberações e nele foi verificado que 79% das deliberações não foram cumpridas ou ainda estavam em processo de cumprimento, isto é, mesmo após oito anos decorridos da identificação dos achado e proposição de recomendações/determinações, poucas das medidas sugeridas foram realmente executadas. Tal fato demonstra a ineficácia da entidade em adotar medidas suficientes com vistas a solucionar os problemas identificados.

## ANÁLISE DOS PROBLEMAS

Dentre as principais causas para os problemas identificados nas fiscalizações, destacam-se principalmente falhas na gestão e na governança da ação, descritas abaixo:

- 1) Baixa capacidade técnica e financeira dos municípios, bem como a insuficiência de capacitação e apoio técnico prestado pela Funasa;
- 2) Deficiências nas análises de viabilidade técnica e econômica dos projetos dos convênios;
- 3) Falta de transparência na seleção dos municípios convenientes;
- 4) Falta de controles internos capazes de impedir a celebração de convênios sem os elementos necessários à caracterização do objeto e à análise de viabilidade do empreendimento;
- 5) Deficiente controle da execução nos convênios e congêneres;
- 6) Repasse de recursos ao município por meio de emendas orçamentárias, no âmbito da ação 10GG, sem adoção de critérios técnicos de elegibilidade ou hierarquização.

## **BOAS PRÁTICAS**

No âmbito da auditoria/monitoramentos, foram identificados locais com experiências bem-sucedidas de implementação de soluções isoladas e consórcio para manejo de resíduos sólidos urbanos, que representaram boas práticas a serem replicadas no âmbito do Programa Resíduos Sólidos Urbanos.

Foi também identificada como boa prática na auditoria, a inserção de cláusula nos termos de convênios firmados pelo Ministério do Meio Ambiente, estabelecendo, como uma das obrigações do convenente, a comprovação periódica do adequado funcionamento do aterro sanitário por 5 anos.

Ademais, cabe citar o apoio técnico e financeiro disponibilizados pela Fundação Centro Tecnológico (Cetec) de Minas Gerais, pela Fundação de Apoio à Pesquisa de Minas Gerais (Fapemig) e pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana de Minas Gerais (SEDRU/MG), na formação e na consolidação do Consórcio Intermunicipal dos Municípios da Microrregião do Alto Sapucaí para Aterro Sanitário (CIMASAS).

Outro exemplo foi observado no Programa Sistema Único de Segurança Pública. Para tornar a distribuição dos valores do Fundo Nacional de Segurança Pública aos entes federativos mais isonômica, foi criado um índice no qual são utilizados fatores quantitativos e qualitativos, utilizando variáveis para se efetuar de modo ponderado o cálculo desse índice. Essa prática seria adequada para elaboração de critérios de distribuição dos recursos do Programa de Resíduos Sólidos Urbanos, pois viabilizaria a efetiva hierarquização das propostas.

## **DELIBERAÇÕES DO TCU A SEREM MONITORADAS**

O terceiro monitoramento resultou em determinação à Funasa no sentido de elaborar Plano de Ação para implementação das medidas proferidas nos Acórdãos 2067/2008-TCU-Plenário e 2697/2011-TCU-Plenário que ainda não haviam sido executadas, que abordam:

1. Elaboração de levantamento com informações detalhadas sobre os convênios celebrados com recursos da Ação 10GG;
2. Ampla publicidade ao processo seletivo para firmar os convênios;
3. Incentivo e apoio à adoção de consórcios públicos entre municípios para manejo de resíduos sólidos urbanos;
4. Identificação e divulgação aos municípios de casos bem-sucedidos de consórcios para gerenciamento de resíduos sólidos;
5. Informações anuais aos municípios sobre prioridade na celebração dos convênios;
6. Instituição de canais de comunicação com o fim de viabilizar a troca de informações sobre fiscalizações de aterros sanitários implementados;
7. Atualização e divulgação dos empreendimentos na área de resíduos sólidos apoiados pela Funasa, bem como os respectivos valores transferidos, no sítio da fundação na internet;
8. Inclusão de cobrança de taxa ou tarifa de manejo de resíduos sólidos como critério de elegibilidade para seleção de convênios;
9. Instituição de edital de seleção para apoio a elaboração de projetos técnicos e estudos ambientais que permitam a celebração e efetiva execução dos convênios;
10. Elaboração de documento técnico para subsidiar a análise da viabilidade técnica e financeira dos empreendimentos;
11. Cancelamento dos convênios que foram celebrados sem os requisitos necessários;

12. Contratação de empresa para a elaborar projetos de engenharia e estudos ambientais de obras de infraestrutura dos sistemas integrados de resíduos sólidos urbanos para consórcios ou municípios previamente selecionados para celebrar convênios;
13. Condicionamento à celebração do convênio à apresentação de plano municipal ou intermunicipal de gestão integrada de resíduos sólidos;
14. Envio de lista de municípios pré-selecionados para a celebração dos convênios, bem como cartilha de orientação às comissões: Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (Comitê de Avaliação das Emendas); de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal; e de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados;
15. Adoção de medidas para garantir que os recursos do orçamento da Funasa, pulverizados em emendas, sejam aplicados em projetos sustentáveis de formação de consórcios de manejo de resíduos sólidos ou apoio a empreendimentos na área de resíduos sólidos a cargo de consórcios já formados.

### INFORMAÇÕES ADICIONAIS DO PROGRAMA

A ação orçamentária 10GG contempla intervenções que visam contribuir para a universalização dos serviços de limpeza pública, coleta, transporte, tratamento e disposição final dos resíduos sólidos, é executada pelo Departamento de Engenharia de Saúde Pública da Fundação Nacional de Saúde e tem como público-alvo os municípios com população de até 50.000 habitantes, exclusive Regiões Metropolitanas ou Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDE).

Dentre os municípios com população de até 50.000 habitantes, existe priorização para aqueles com maior nível de infestação pelo *Aedes aegypti* e transmissão da dengue.

São fontes de financiamento da referida ação:

- (100) Recursos ordinários;
- (151) Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Pessoas Jurídicas;
- (188) Remuneração das Disponibilidades do Tesouro Nacional.

### INDICADORES E METAS

A Lei 12.305 prevê a elaboração do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, o qual deve ser atualizado a cada quatro anos e deve conter, dentre outros aspectos, definição de metas. No entanto, o plano está em discussão desde 2011 e ainda não foi aprovado, conforme determinado pelo Decreto 7.404/2010. Nesse contexto, existe uma lacuna de indicadores e metas relacionadas ao manejo de resíduos sólidos, existindo apenas a meta do artigo 54 da Lei 12.305/2010, transcrito abaixo:

“Art. 54. A disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, observado o disposto no § 1º do art. 9º, deverá ser implantada em até 4 (quatro) anos após a data de publicação desta Lei [DOU de 3/8/2010]”.

Cabe destacar que a referida meta além de não identificar nem comunicar claramente os responsáveis por realizar a ação; é relacionada a um resultado final, não havendo definição de produtos intermediários a serem entregues.

Além disso, não há indicadores no PPA relacionado à melhoria de sistemas públicos de manejo de resíduos sólidos em municípios de até 50.000 Habitantes (Ação 10GG).

## TEMAS DE ESPECIAL RELEVÂNCIA

Conforme citado anteriormente, uma das causas dos problemas encontrados na fiscalização realizada no segundo monitoramento (TC 029.173/2010-8) está relacionada ao repasse de recursos aos municípios, no âmbito da ação 10GG, por meio de emendas orçamentárias.

Constatou-se que os recursos destinados à municípios predeterminados, por meio de emendas, não estavam sendo submetidos ao cumprimento de regulamentos, critérios técnicos de elegibilidade ou hierarquização. Existiram casos de convênios financiados por emendas em que os municípios apresentavam população superior a 50 mil habitantes, ou seja, acima do corte populacional delimitado para a ação 10GG.

A seleção de pleitos por meio de emendas, sem observar critérios e condições já existentes em norma resulta na subjetividade de escolha dos municípios, falta de equidade, de isonomia, de transparência e de publicidade. Além disso, a seleção precária, diminuiu a probabilidade de sucesso e sustentabilidade dos empreendimentos apoiados, pois critérios de prioridade e condições específicos que tenham relação direta com a sustentabilidade desses empreendimentos não são considerados.

Conforme relatório, as emendas parlamentares estavam financiando na maior parte dos convênios na área de resíduos sólidos urbanos a cargo da Funasa. Os recursos das emendas precisam, no entanto, ser menos pulverizados, ou seja, mais concentrados e direcionados aos municípios enquadrados em critérios de elegibilidade e de prioridade e que atendam às condições específicas previstas em normativos.

Nesse sentido, dentre as recomendações proferidas no âmbito do segundo monitoramento, cabe destacar os itens abaixo do Acórdão 2697/2011- TCU-Plenário:

1. Recomendar à Fundação Nacional de Saúde ou à entidade que porventura venha a sucedê-la em ação de apoio a pequenos municípios na área de resíduos sólidos, que:
  - a) Para subsidiar o processo de elaboração orçamentária, envie lista de municípios pré-selecionados aos presidentes das Comissões: Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (Comitê de Avaliação das Emendas); de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal; e de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados;
  - b) Com base no Relatório Técnico do MMA (RT 01: Estudo Técnico para Avaliação de Custos de Implantação Inicial de Aterros Sanitários), bem como em outros estudos disponíveis, elabore Cartilha de orientação sobre valores mínimos para a apresentação de emendas parlamentares e pleitos municipais destinados a apoiar soluções de manejo de resíduos sólidos, a ser publicada na internet e encaminhada às Comissões: Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional; de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal; e de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados.
2. Recomendar à Fundação Nacional de Saúde, ao Ministério do Meio Ambiente e ao Ministério das Cidades que, reunidos no Comitê Interministerial instituído pelo Decreto 7.404/2010, que regulamenta a PNRS, atuem para garantir que os recursos do orçamento da Funasa, pulverizados em emendas, sejam aplicados em projetos sustentáveis de formação de consórcios de manejo de resíduos sólidos ou apoio a empreendimentos na área de resíduos sólidos a cargo de consórcios já formados, registrando em ata as decisões do grupo.

**Processos Relacionados: TC 029.252/2015-6**

**Ministro Relator: Walton Alencar Rodrigues – Acórdão 813/2016-Plenário**

## AÇÕES DE COMBATE À SÍFILIS

### R\$ 2,78 bilhões

*(Dotação orçamentária prevista para as ações de Doenças Sexualmente Transmissíveis - não específico para sífilis - em 2017)*

#### **SOBRE A ESTRATÉGIA DE COMBATE À SÍFILIS**

As ações de combate à sífilis estão regulamentadas por um conjunto de portarias do Ministério da Saúde, entre as quais destacam-se:

- Portaria 3.276/2013, que regulamenta o incentivo financeiro de custeio às ações de vigilância, prevenção e controle das DST/AIDS e Hepatites Virais, previsto no art. 18, inciso II, da Portaria nº 1.378/GM/MS, de 9 de julho de 2013, com a definição de critérios gerais, regras de financiamento e monitoramento;
- Portaria 77/2012, que dispõe sobre a realização de testes rápidos, na atenção básica, para a detecção de HIV e sífilis, assim como testes rápidos para outros agravos, no âmbito da atenção pré-natal para gestantes e suas parcerias sexuais;
- Portaria GM/MS 2012/2016, que aprova o Manual Técnico para o Diagnóstico da Sífilis;
- Portaria SVS/MS 33/2005, que inclui à Lista Nacional de Agravos de Notificação Compulsória, os casos suspeitos ou confirmados de Sífilis em Gestante.

A sífilis é uma infecção bacteriana de caráter sistêmico que pode ser transmitida através de relações sexuais sem preservativos ou de transfusão sanguínea (sífilis adquirida), ou pode ser transmitida verticalmente da mãe para o filho através da placenta durante a gestação (sífilis congênita).

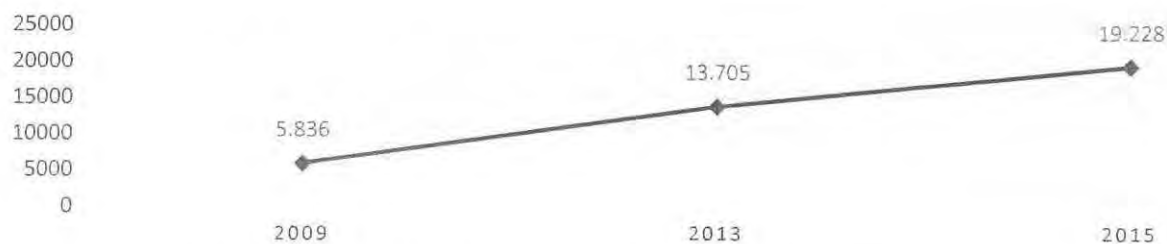
A Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS) e a Secretaria de Atenção à Saúde (SAS), ambas do Ministério da Saúde, são responsáveis pela execução das ações de combate à sífilis, que objetivam reduzir a transmissão, ampliar o diagnóstico precoce e ampliar o tratamento oportuno e adequado da sífilis. Tais objetivos não estão claramente definidos em uma norma ou política nacional consolidada, isto é, estão dispersos e foram extraídos com base em diversas normas, manuais, guias, planos, agendas, dentre outros documentos que embasam as ações de controle da infecção no país.

Embora não haja previsão orçamentária específica para ações contra a sífilis, a auditoria realizada abordou aspectos de ações governamentais focadas no combate da citada doença. Assim, embora a presente seção aborde questões orçamentárias relacionadas às doenças sexualmente transmissíveis, ela trata de resultados da atuação governamental no combate à sífilis.

#### **RESULTADOS DO PROGRAMA**

Apesar das estratégias traçadas e dos esforços dispendidos pelo governo no intuito de atingir as metas nacional e internacionalmente estabelecidas para eliminação da sífilis, a situação epidemiológica da doença vem demonstrando aumento e grande relevância de saúde pública no país nos últimos anos (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Evolução do número de casos de Sífilis Congênita no Brasil



Fonte: Relatório de Avaliação do PPA/ Sinan/ SVS-MS

O Programa Temático 2015 – Fortalecimento do Sistema Único de Saúde, presente no PPA, tem como um dos seus objetivos, reduzir e prevenir riscos e agravos à saúde da população, considerando os determinantes sociais, por meio das ações de vigilância, promoção e proteção, com foco na prevenção de doenças crônicas não transmissíveis, acidentes e violências, no controle das doenças transmissíveis e na promoção do envelhecimento saudável (Objetivo 0714). Dentre as iniciativas previstas para alcance do objetivo, há a previsão de pactuação e monitoramento das metas de redução na incidência de sífilis congênita no Brasil (Iniciativa 06YS).

**Gráfico2 - Evolução da taxa de detecção da sífilis em gestantes e sífilis congênita no Brasil (número de casos por mil nascidos vivos)**



Fonte: Boletim Epidemiológico: Sífilis – Ministério da Saúde/2016

Cabe destacar que o PPA anterior (2012-2015) continha meta prevista de “Realizar teste da sífilis em 100% gestantes usuárias do SUS até 2015, de acordo com o protocolo do pré-natal proposto pela Rede Cegonha”. Essa mesma meta estava prevista no Plano Nacional de Saúde (PNS) 2012-2015”. No entanto, embora a Incidência de Sífilis Congênita seja um dos indicadores do Programa Temático 2015, não há, no PPA 2016-2019, definição de nenhuma meta específica da doença a ser alcançada.

Portanto, em que pese a sífilis vir apresentando taxas de incidência cada vez maiores e ser um grande problema de saúde pública nos dias de hoje, não há nenhum planejamento de médio e longo prazo atual (PPA e PNS) com metas e iniciativas que prevejam o seu combate.

Não obstante a ausência de meta definida no último PPA, quando analisados o uso de indicadores, bem como as metas definidas no decorrer de anos anteriores, verifica-se que, em sua maioria, são relacionados ao alcance de índices da doença no país como um todo, de forma generalizada, sendo a maior parte relativa ao número de casos notificados (impacto). Não incluem definição de produtos a serem entregues, bem como a identificação e comunicação dos responsáveis por realizar as ações necessárias para alcance dos resultados. Não há sistemática de monitorar e acompanhar a cobertura e desempenho dos serviços necessários ao controle da sífilis nos municípios, determinar os locais que necessitam de melhoria e planejar soluções com vistas a reduzir as disparidades na execução da política.



O alcance dos resultados epidemiológicos da sífilis (número de casos detectados, idade, sexo, etc.) é medido por meio do Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinan). Os dados referentes a esses indicadores são periodicamente atualizados e disponibilizados no sítio eletrônico do Ministério da Saúde (<http://indicadoressifilis.aids.gov.br/>), bem como publicado em boletim epidemiológico próprio.

## PROBLEMAS IDENTIFICADOS

A auditoria que avaliou as ações de combate à sífilis apontou como principais problemas:

1. Carência de ações com vistas a buscar equidade na execução da política de controle da sífilis nas diferentes localidades do país, conforme recomendado pela Organização Mundial de Saúde (OMS);
2. Baixa efetividade das estratégias de prevenção primária;
3. Falhas na execução do diagnóstico e tratamento da sífilis na atenção básica de saúde. Verificou-se que as gestantes com sífilis são diagnosticadas tardiamente na atenção básica de saúde (mais de 30% são diagnosticadas no terceiro trimestre de gravidez), o que dificulta o tratamento hábil e adequado da gestante e resulta na transmissão da sífilis para a criança (aumento dos casos de sífilis congênita);
4. Indisponibilidade dos kits de teste rápido de sífilis em unidades de saúde;
5. Insuficiência de tratamento dos parceiros das gestantes com sífilis, decorrente de preconceito e estigmas relacionados às IST, cultura machista e carência de informação de profissionais de saúde e população em geral;
6. Indisponibilidade da penicilina nas unidades de saúde, em razão do seu desabastecimento no mercado nacional, que, por sua vez, foi provocado pela dificuldade de adquirir as matérias-primas necessárias a produção do medicamento por parte da indústria farmacêutica, conforme exigências da Anvisa. Assim, embora a aquisição do medicamento seja de responsabilidade dos estados e municípios, o Ministério da Saúde optou por realizar a aquisição centralizada do medicamento em caráter emergencial. No entanto, não foram verificados planos de solução a médio e longo prazo para o problema.

## ANÁLISE DOS PROBLEMAS

Os relatórios de auditoria apontaram que as principais causas para os problemas identificados estão relacionadas a problemas de governança e gestão das ações implementadas, tais como:

1. Desconhecimento sobre as fragilidades existentes nas diferentes localidades do país, tendo em vista a ausência de sistemática de monitorar a cobertura e desempenho dos serviços nos heterogêneos municípios, determinar os locais que necessitam de melhoria e planejar soluções com vistas a reduzir as disparidades na execução da política;
2. Insuficiência de avaliação do resultado das medidas realizadas no âmbito da política, de forma individualizada, com vistas a retroalimentar o planejamento de ações e subsidiar decisões;
3. Insuficiência na reformulação de estratégias, no estabelecimento de parcerias intersetoriais e na diversificação de medidas destinadas a evitar a transmissão sexual da sífilis na população (prevenção primária), conforme recomendado pela OMS, no intuito de potencializar a absorção das informações na população e aumentar seu impacto;
4. Insuficiência de medidas para capacitar e conscientizar os profissionais de saúde sobre a realização da testagem rápida de sífilis e da administração da penicilina na atenção básica de saúde.

## **BOAS PRÁTICAS IDENTIFICADAS**

Uma das boas práticas identificadas, se refere a utilização do Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica (PMAQ). O programa é um recurso que permite a avaliação e monitoramento da situação dos serviços de saúde em todo território nacional.

Além disso, foi citada a realização de agenda contínua de videoconferências com coordenações locais, com o grupo condutor da Rede Cegonha e com distritos sanitários indígenas, para sensibilizar gestores e profissionais de saúde.

De boas práticas relacionadas à prevenção primária, o Ministério da Saúde implementou em 2016, a divulgação sobre a prevenção contra Aids nos aplicativos Tinder e Hornet (aplicativos de encontros), de modo a serem recebidos por seus usuários, que inclui jovens, população GLBT, dentre outros. Ainda, em Macapá, como parte da ação “Escola Saudável”, foram instalados dispensadores de camisinha, adaptados na caixa de papelão que armazena os preservativos, em locais com fluxo de pessoas, como praças, próximo a escolas, postos de saúde e estabelecimentos comerciais. O trabalho foi iniciado em 2012 com a implantação de dispensadores alternativos em escolas públicas.

Além disso, cabe mencionar o lançamento, em outubro de 2016, da Agenda de Ações Estratégicas para a Redução da Sífilis Congênita no Brasil, que contempla objetivos, como: captação precoce da gestante e do parceiro no pré-natal, ampliação da cobertura do diagnóstico e tratamento, sensibilização de profissionais para administração de penicilina, educação e comunicação em saúde, qualificação da vigilância epidemiológica, implementação dos comitês de investigação, e estruturação da validação para Certificação da Eliminação da Transmissão Vertical de HIV e/ou sífilis nos municípios. Ainda não foram avaliados os resultados efetivos da ação.

## **DELIBERAÇÕES DO TCU A SEREM MONITORADAS**

Como resultado da fiscalização, o TCU endereçou recomendações ao Ministério da Saúde, no sentido de:

1. Instituir sistemática de avaliação e monitoramento sobre os serviços de saúde de diagnóstico e tratamento da sífilis por meio de indicadores desagregados por municípios – incluindo a investigação sobre indisponibilidade de insumos –, com vistas a mapear fragilidades e direcionar propostas de aperfeiçoamento conforme as necessidades locais e regionais identificadas;
2. Realizar avaliação dos motivos que prejudicam a efetividade das medidas de prevenção primária da sífilis adquirida e, com base nos resultados, desenvolver novas e diversificadas campanhas/estratégias de prevenção, com vistas a reforçar o impacto das medidas de prevenção na população;
3. Fortalecer, em articulação com estados e municípios, as medidas de captação e tratamento dos parceiros das gestantes com sífilis;
4. Incluir nos sistemas de informações do SUS, o procedimento do pré-natal dos parceiros de gestantes, com vistas a permitir o acompanhamento dos índices em todo território nacional;
5. Promover, em articulação com o Conselho Federal de Enfermagem e o Conselho Federal de Medicina, estratégias de conscientização aos profissionais de saúde sobre a desmistificação da reação anafilática da penicilina e sobre a revogação da competência privativa de realizar testes rápidos ao enfermeiro de nível superior;
6. Identificar, em articulação com estados e municípios, as principais causas do diagnóstico tardio e tratamento inadequado das gestantes com sífilis e elaborar estratégia de ação;
7. Elaborar planejamento para aquisição das penicilinas, com vistas a regularizar o abastecimento nacional dos medicamentos no médio e longo prazo.

## INFORMAÇÕES ADICIONAIS DO PROGRAMA

As ações implementadas para reduzir a incidência da sífilis no Brasil possuem abrangência nacional e têm como público-alvo a população em geral, com priorização da sífilis congênita e tratamento de gestantes com a infecção. No entanto, cabe destacar que o controle da sífilis adquirida também é necessário e não pode ser desamparado, tendo em vista que a transmissão sexual da doença aumenta o número de casos de mulheres com sífilis e conseqüentemente aumenta o número de casos de sífilis congênita.

Como não há dotação orçamentária para ações específicas contra a sífilis, essas são implementadas por meio das seguintes ações orçamentárias relacionadas às infecções sexualmente transmissíveis.

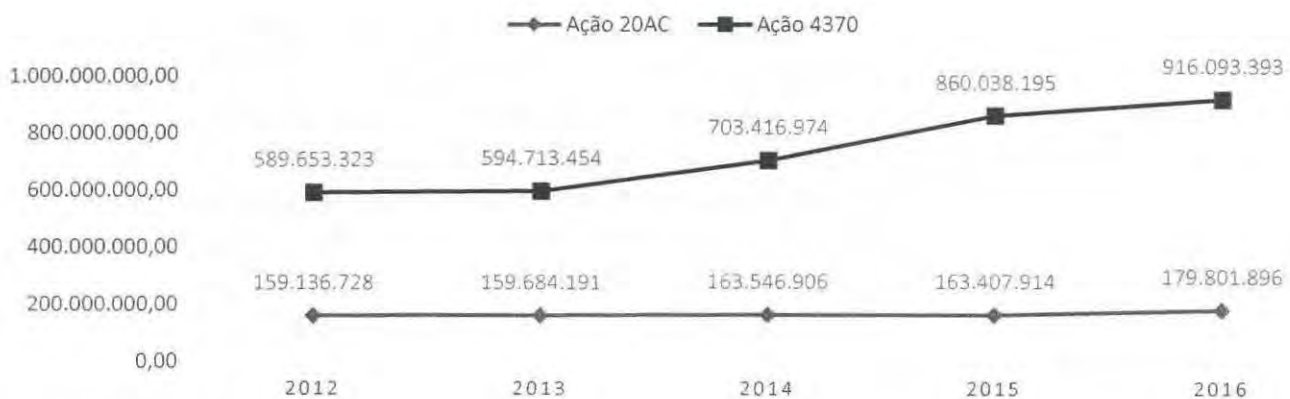
- 20AC - Incentivo Financeiro às ações de vigilância, prevenção e controle das DST/AIDS e Hepatites Virais;
- 4370 - Atendimento à População com Medicamentos para Tratamento dos Portadores de HIV/AIDS e outras Doenças Sexualmente Transmissíveis.

As ações desse programa são financiadas por meio das seguintes fontes:

- 153 – Contribuição para financiamento da seguridade social (Cofins);
- 100 – Recursos ordinários.

Conforme demonstrado no Gráfico 3, nos últimos 5 anos, foram gastos com as ações contra doenças sexualmente transmissíveis o programa mais quase 4,5 bilhões de reais, com uma despesa média anual na ordem de 449 milhões.

**Gráfico 3 - Evolução das despesas das ações - Valor liquidado (R\$)**



Fonte: SIOP

## INDICADORES E METAS

O Quadro 2 mostra os indicadores e as metas para acompanhamento da sífilis ao longo do tempo.



## Quadro 2 – Indicadores e Metas do PPA

<i>Opas 1993</i>	Meta de incidência da sífilis congênita menor ou igual a um caso por mil nascidos vivos
<i>PPA 1989-1994</i>	Eliminação da sífilis congênita
<i>PPA 1993-1995</i>	Coefficiente de incidência de sífilis congênita igual a um caso por mil nascidos vivos
<i>PPA 1996-1999</i>	Eliminação da sífilis congênita – 1.500.000 mulheres atendidas
<i>PPA 2000-2003</i>	Coefficiente de incidência de sífilis congênita igual a um caso por mil nascidos vivos
<i>PPA 2012-2015</i>	Realizar teste da sífilis em 100% gestantes usuárias do SUS, de acordo com o protocolo do pré-natal proposto pela Rede Cegonha
<i>PPA e PNS 2016-2019</i>	Incidência de sífilis congênita Referência: 13.705 casos

Embora haja uma preocupação em combater a doença, explicitada no PPA, em alguns anos há metas específicas, em outros não. Além disso, os indicadores mudam a cada plano, o que demonstra dificuldade do governo em definir qual é a melhor forma de acompanhar e avaliar os resultados da sua atuação.

Além disso, o fato de não haver dotação orçamentária específica para o combate à sífilis contribui para a falta de transparência, uma vez que é impossível conhecer quanto recurso público tem sido despendido para essas ações específicas. Desse modo, não há como saber qual a relação custo-benefício das ações, impedindo a avaliação da eficiência do Estado.



# PROGRAMA: COMUNICAÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO, A INCLUSÃO E A DEMOCRACIA R\$ 451,3 milhões

*(Dotação orçamentária atual – Fonte: SIOP)*

## **SOBRE A POLÍTICA DE TELECOMUNICAÇÕES**

A política de telecomunicações, prevista na Lei Geral de Telecomunicações (Lei 9.472/1997) e regulamentada pelos Decretos 4.733/2003, 6.039/2007, 6.654/2008, 7.512/2011, 8.776/2016, e pela Portaria 178/2008 do extinto Ministério das Comunicações, tem como principais objetivos:

- Assegurar o acesso individualizado de todos os cidadãos a pelo menos um serviço de telecomunicação com qualidade e modicidade de tarifas;
- Garantir o acesso a todos os cidadãos à Internet, inclusive para as populações rurais;
- Estimular o desenvolvimento dos serviços de forma a aperfeiçoar e a ampliar o acesso;
- Implantar formas de fixação, reajuste e revisão de tarifas dos serviços por intermédio de modelos que assegurem relação justa e coerente entre o custo do serviço e o valor a ser cobrado por sua prestação;
- Atender órgãos públicos, com prioridade para os serviços de educação e de saúde, com acesso à internet de alta velocidade.

A Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) é órgão responsável pela execução da política de telecomunicações, que tem como impacto desejado a inclusão social, universalização, contribuição efetiva para a otimização e modernização dos programas de governo e da prestação dos serviços públicos, integração das ações de telecomunicações a outros setores indispensáveis à promoção do desenvolvimento econômico e social do país, estímulo ao desenvolvimento industrial brasileiro no setor; fomento à pesquisa e ao desenvolvimento tecnológico do setor.

Para execução da política, o Plano Plurianual 2016-2019 prevê a implementação do Programa Temático 2025, denominado Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia. A presente seção se propõe a trazer análise sobre o referido programa, com base em auditorias realizadas pelo TCU.



## RESULTADOS DO PROGRAMA

O programa temático, constante PPA, é composto por 10 metas (Quadro 1) das quais 8 precisam ser alcançadas até o final de 2019.

### Quadro 3 - Metas estabelecidas no PPA 2016-2019

META	VALOR A SER ALCANÇADO ATÉ 2019
048G - Aumentar a velocidade média na banda larga fixa	Sem previsão
048H - Aumentar a proporção de acessos da banda larga móvel (3G/4G) para 90% dos acessos móveis pessoais	90%
048I - Ampliar a parcela da população coberta com rede de transporte ( <i>backhaul</i> ) óptica	Sem previsão
048J - Alcançar 1 milhão de participantes pelos Programas de Inclusão Digital	1 milhão de participantes
048K - Implantar 262 cidades digitais	262 cidades
048L - Atender 11.000 áreas de vulnerabilidade digital com acesso à internet pelo Programa Gesac	11000 áreas atendidas
04EC - Disponibilizar o serviço de banda larga móvel em todos os municípios do País.	100%
0481 - Implantar a TV Digital em 3.244 municípios em substituição ao padrão analógico	3.244
0482 - Distribuir conversores digitais para 100% dos domicílios beneficiários do Programa Bolsa Família	100%
0483 - Disponibilizar, gratuitamente, 24 aplicativos interativos de TV Digital à população	24

Fonte: PPA 2016-2019

Conforme análise realizada e constante do Acórdão 1320/2017-TCU-Plenário, 6 das 10 metas estabelecidas (Quadro 1) não atenderam aos atributos de qualidade e confiabilidade, pelos seguintes motivos:

1. A Meta “Aumentar a velocidade média na banda larga fixa” é genérica, porque não define a velocidade média de partida (referência em Mbps) no início do Plano Plurianual e nem a velocidade que se quer alcançar, de modo que qualquer velocidade média, superior à verificada no final de 2015, atingida no fim de 2019, atenderia ao referido PPA. Caso semelhante é observado na Meta “Ampliar a parcela da população coberta com rede de transporte (*backhaul*) óptica”, a qual também não define o percentual de cobertura atual da rede e aquele que se deseja chegar.
2. A Meta “Alcançar 1 milhão de participantes pelos Programas de Inclusão Digital” está subestimada, não refletindo, com fidedignidade, o total de beneficiários dos programas de inclusão digital e a metodologia utilizada no cálculo de sua realização é inconsistente.
3. A Meta “Implantar a TV Digital em 3.244 municípios, em substituição ao padrão analógico” não identifica claramente a maneira como se dará o seu alcance, além de não permitir a construção de uma série histórica de seus resultados.

4. A Meta “Distribuir conversores digitais para 100% dos domicílios beneficiários do Programa Bolsa Família” não reflete a realidade dos lares favorecidos porque os kits digitais não são repassados somente as famílias beneficiárias do referido programa.
5. A Meta “Disponibilizar, gratuitamente, 24 aplicativos interativos de TV Digital à população” adota metodologias diferentes para medir o grau de realização da Meta.

Conforme explicitado a seguir (Gráfico 1), a meta de inclusão digital (048J) foi a que apresentou melhor desempenho, tendo superado a meta prevista em 45%.

As metas 048H e 04EC, que tratam do acesso e disponibilidade de serviço de banda larga, apresentam desempenho compatível com o prazo de execução. A cobertura de telefonia móvel (84%), assim como o número de pessoas com acesso à internet no Brasil (126 milhões), aumentou progressivamente. Entretanto, há necessidade de que o programa busque o aumento do número de domicílios e de escolas públicas com banda larga, principalmente na área rural, onde é maior a exclusão digital.

**Gráfico 1 - Alcance das metas do programa<sup>25</sup>, previstas no PPA (em percentual do previsto para 2019)**



Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas do Presidente da República 2016 apresentada pela CGU

Atenção especial deve ser dada às metas 0482, 048K e 0483 que versam, respectivamente, sobre a distribuição de conversores digitais para beneficiários do bolsa família, implantação de cidades digitais e disponibilização de aplicativos interativos de TV digital, considerando o alto risco de não alcance dos resultados esperados.

## PROBLEMAS IDENTIFICADOS

Nos últimos anos, o TCU realizou uma série de auditorias no setor. Os acórdãos 1.943/2015, 3.311/2015, 28/2016, 2.333/2016 e 749/2017-TCU-Plenário, que abordaram diversos aspectos da política telecomunicações, apontaram como principais problemas:

### 1. Lacunas no planejamento

<sup>25</sup> As metas 048G e 048I não estão incluídas no gráfico pelo fato de não apresentarem um nível a ser atingido em 2019.

Não há planos de curto, médio ou de longo prazo para subsidiar a atuação estatal no setor de telecomunicações.

## 2. Deficiências nos mecanismos de regulação e fiscalização

- a) O acompanhamento do equilíbrio econômico-financeiro das concessões do serviço telefônico fixo comutado (STFC) é deficiente;
- b) Os dados necessários para a realização da regulação econômica de uma concessão de serviço público são insuficientes;
- c) Foram identificadas fragilidades na fiscalização dos bens reversíveis pela Anatel, não havendo razoável certeza quanto à fidedignidade e à atualidade dos dados constantes dos relatórios de bens reversíveis apresentados pelas concessionárias (2014);

## 3. Risco de não cumprimento de metas

- a) Quanto à universalização da telefonia fixa: foram encontrados problemas relacionados ao atraso na certificação das metas, às estratégias de fiscalização e à falta de integração entre as superintendências (2010).
- b) Em 2013, a Anatel ainda não certificara metas relativas ao primeiro plano, aprovado em 1998, sendo a certificação de metas um requisito para a renovação dos contratos de concessão;
- c) Falta aferição do cumprimento das metas de universalização pelas concessionárias.
- d) Atraso na aprovação do novo Plano Geral de Metas de Universalização (PGMU IV).

## 4. Fragilidades na gestão da qualidade dos serviços

- a) Os mecanismos de gestão da qualidade utilizados pela agência, sobretudo no exercício de sua função fiscalizatória, não têm sido efetivos para induzir mudanças de comportamento por parte das operadoras e promoverem a melhoria da qualidade do serviço de telefonia móvel;
- b) os requisitos de qualidade do serviço de telefonia móvel atualmente vigentes e os instrumentos utilizados pela Anatel para aferir a aderência do serviço ofertado a tais requisitos (metas e indicadores) não estão alinhados à percepção do usuário;
- c) não são suficientemente divulgadas informações sobre a cobertura do serviço móvel, a qual não é vista, pela Anatel, como um indicador de qualidade da telefonia móvel, nada obstante ser um dos principais elementos de qualidade percebidos pelo consumidor;
- d) há ausência de clareza e transparência de informações essenciais ao usuário sobre a prestação do serviço móvel – ofertas, planos, cobertura, tarifação e cobrança, indicadores e parâmetros de acompanhamento e avaliação do serviço (2016).

## 5. Desvio de finalidade na aplicação de recursos

Quanto aos recursos dos fundos atrelados ao setor de telecomunicações - Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST), Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (FISTEL) e Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (FUNTTEL):

- a) os recursos arrecadados pelo **FUST**, pelo **FISTEL** e pelo **FUNTTEL**, originalmente destinados a cobrir despesas específicas, estão sendo redirecionados a outras finalidades;
- b) **FISTEL**: criado para destinar verba à realização e ao aperfeiçoamento da fiscalização dos serviços de telecomunicações. Nos últimos cinco anos, os valores arrecadados variaram de R\$ 2,8 a R\$ 8,7



bilhões por ano. Desde 1997, foi arrecadado o montante de R\$ 85,4 bilhões, mas apenas 5% do valor aplicado foram destinados às atividades originalmente previstas. O Tesouro Nacional utilizou 81% do total em outras ações, com destaque para o pagamento de benefícios previdenciários e a promoção da assistência social;

- c) **FUST:** criado com a finalidade de destinar recursos à universalização de serviços de telecomunicações (Lei 9.998/2000), para assegurar o cumprimento das obrigações de universalização que não possam ser financiadas a partir da exploração eficiente do serviço (apenas para serviços prestados em regime público – telefonia fixa). Nos últimos cinco anos os valores arrecadados anualmente variaram entre R\$ 1 bilhão e R\$ 2 bilhões. Desde 2001, foi arrecadado o montante de R\$ 20 bilhões, mas apenas 0,002% do valor aplicado foi destinado à universalização dos serviços de telecomunicações; e
- d) **FUNTTEL:** tem o objetivo de estimular o processo de inovação tecnológica, incentivar a capacitação de recursos humanos, fomentar a geração de empregos e promover o acesso de pequenas e médias empresas a recursos de capital, de modo a ampliar a competitividade da indústria brasileira de telecomunicações (Lei 10.052/2000). Nos últimos cinco anos os valores arrecadados variaram entre R\$ 370 milhões e R\$ 720 milhões por ano. Desde 2001, foi arrecadado o montante de R\$ 7 bilhões, mas aproximadamente 50% do valor aplicado foram desvinculados das finalidades originais do fundo, sendo que 29% das aplicações financiaram o pagamento da dívida pública e de benefícios previdenciários;

## 6. Desequilíbrio financeiro da Telebrás

A Telebrás não tem produzido resultados financeiros suficientes para a execução de suas atividades e seu programa de investimentos tem sido suportado por meio de recursos provenientes do Orçamento da União (de 2007 a 2016 os aportes foram de R\$2,45 bilhões);

## 7. Risco de baixa efetividade

A ausência de compromissos de abrangência e de qualidade específicos nos editais de licitação da faixa dos 700 MHz gera riscos de que a faixa fique ociosa e que o serviço de 4G não seja ofertado em todas as cidades brasileiras.

## ANÁLISE DOS PROBLEMAS

Os relatórios de auditoria apontaram que as principais causas para os problemas identificados nas fiscalizações são:

1. Ausência de política setorial e de planejamento de médio e longo prazo para o setor de telecomunicações, que trate de ocupação e desocupação de faixas do espectro, licitações pertinentes, tendências de longo prazo para o setor, entre outras questões.
2. Dificuldade de coordenação e de articulação entre os diversos órgãos do governo federal que atuam no setor, acarretando a falta de integração das políticas públicas, como, por exemplo, entre as políticas de inclusão digital (Programa Nacional de Banda Larga e o Programa Cidades Digitais), e as políticas de governo digital, que tratam da oferta de conteúdo e serviços públicos, sendo fragmentadas e desarticuladas.

3. Fragilidades em aspectos essenciais da política de inclusão digital, relacionados à infraestrutura, política de acesso, conteúdo adequado para inclusão e capacitação do cidadão.
4. Deficiências na atuação da Anatel em promover o acesso dos usuários às informações, sobretudo nas suas funções de regulamentação e fiscalização.
5. Fragilidades nas fiscalizações realizadas pela Anatel, como no caso dos bens reversíveis, e atrasos nas avaliações do cumprimento das metas de universalização, evidenciando ausência de adequada regulação no setor.

## **DELIBERAÇÕES DO TCU A SEREM MONITORADAS**

### **i. Acórdão 28/2016-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Bruno Dantas:**

1. Recomendar à Casa Civil e ao Ministério das Comunicações, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno/TCU, que analisem a oportunidade e a conveniência de avaliar o descompasso entre o volume arrecadado e a aplicação dos recursos nos objetivos que motivaram a criação do Fistel e do Fust, em vista do baixo valor das despesas destinadas aos fins para os quais foram constituídos;
2. Recomendar ao Ministério das Comunicações, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno/TCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de consolidar as diversas ações e planos específicos existentes no setor de telecomunicações em um único instrumento de institucionalização, que explicita a lógica de intervenção estatal no setor, no médio e no longo prazo, contemplando princípios, diretrizes, objetivos, metas, estratégias, ações, indicadores e mecanismos de monitoramento e avaliação, bem como as competências dos atores envolvidos, instâncias de coordenação e os recursos necessários para a sua implementação.

### **ii. Acórdão 2.333/2016-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Bruno Dantas:**

Determinar à Anatel que:

1. dê publicidade à motivação da escolha dos indicadores divulgados pela agência em seus canais de comunicação;
2. estabeleça, no planejamento e na execução da pesquisa de satisfação do usuário e da qualidade por ele percebida, realizada nos termos da Resolução-Anatel 654/2015, medidas que visem reduzir a ocorrência dos problemas apresentados nas pesquisas passadas, bem como critérios e procedimentos destinados a utilizar efetivamente os resultados obtidos nas pesquisas com ações concretas de controle e de melhoria da qualidade do serviço móvel pessoal (SMP) alinhadas com a percepção do usuário;
3. apresente um plano de ação contendo um calendário de fiscalizações periódicas acerca do cumprimento, por parte das operadoras, das obrigações regulamentares e das disposições legais referentes a cobrança e faturamento dos serviços de SMP, incluindo a fiscalização dos tipos de problemas mais reclamados na agência;
4. inclua no processo de revisão do modelo de gestão de qualidade do SMP, em andamento na agência, avaliação quanto: ao volume excessivo de indicadores; à viabilidade de se mensurar os indicadores de forma fidedigna; à sobreposição de atividades de fiscalização e controle da qualidade do serviço de telefonia móvel; e à necessidade de fiscalização periódica dos processos de extração dos indicadores, incluindo aqueles extraídos pela Entidade Aferidora da Qualidade (EAQ);

5. elabore estudo para avaliar a adequação e atualidade do parâmetro mínimo de cobertura do serviço de telefonia móvel definido pela agência e exigido das operadoras, levando em consideração variáveis que podem impactar na satisfação dos usuários, como densidade populacional da área atendida, regiões de maior relevância para o município e possíveis pontos estratégicos para a localidade, dando a devida publicidade e transparência à análise realizada e suas conclusões;
6. adote providências com vistas a excluir do Manual Técnico do Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações (RGC) toda e qualquer interpretação que resulte em alteração do significado e/ou abrangência do texto vigente do regulamento
7. regulamente os princípios, os requisitos e a forma de expedição de medidas cautelares, em observância aos princípios da isonomia, legalidade e proporcionalidade,
8. adote ações de fiscalização periódica na atuação da Entidade Aferidora da Qualidade (EAQ), ou de qualquer entidade que venha a substituí-la no processo de extração e cálculos dos indicadores de qualidade, buscando mitigar as fragilidades técnicas, operacionais e metodológicas existentes no atual processo de medição e divulgação da qualidade de dados no SMP.

**iii. Acórdão 1.943/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Vital do Rego:**

Recomendar à Anatel que, a partir da publicação do Decreto Presidencial que aprovar o Plano Geral de Metas de Universalização IV (PGMU IV), discipline, na regulamentação do PGMU IV, a forma de aplicação dos saldos dos recursos de universalização, incluindo os saldos atualizados da troca de metas de PSTs por backhaul, conforme o § 2º do art. 13 do anexo ao Decreto 4.769/2003, com redação dada pelo Decreto 6.424/2008, bem como os outros eventuais saldos remanescentes, apurados em função de desonerações das concessões, e que venham a ser destinados à manutenção ou ao cumprimento de novas metas;

**INFORMAÇÕES ADICIONAIS DO PROGRAMA**

O programa Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia em análise possui abrangência nacional e tem como público-alvo todos os cidadãos brasileiros e, de forma mais direta, as empresas operadoras de serviços de telecomunicações.

São objetivos do programa:

- 1020 - Expandir o acesso à internet em banda larga para todos promovendo o uso das Tecnologias da Informação e Comunicação
- 1021 - Viabilizar a implantação da TV Digital com inclusão social
- 1022 - Ampliar os serviços de comunicação e expandir a radiodifusão com ênfase no Sistema Público
- 1023 - Incentivar a produção nacional e a distribuição de conteúdos digitais criativos
- 1062 - Ampliar a produção e o acesso da sociedade a conteúdos multimídia, de natureza educativa, artística, cultural, informativa, científica e promotores da cidadania, ofertados de forma colaborativa pela Rede Nacional de Comunicação Pública.
- 1135 - Promover a inovação, o desenvolvimento tecnológico e a competitividade da indústria nacional de telecomunicações

Para execução do programa, foram planejadas na Lei Orçamentária Anual (LOA 2017) as seguintes ações orçamentárias:

- 2B68 - Relações com os Usuários de Serviços de Telecomunicações

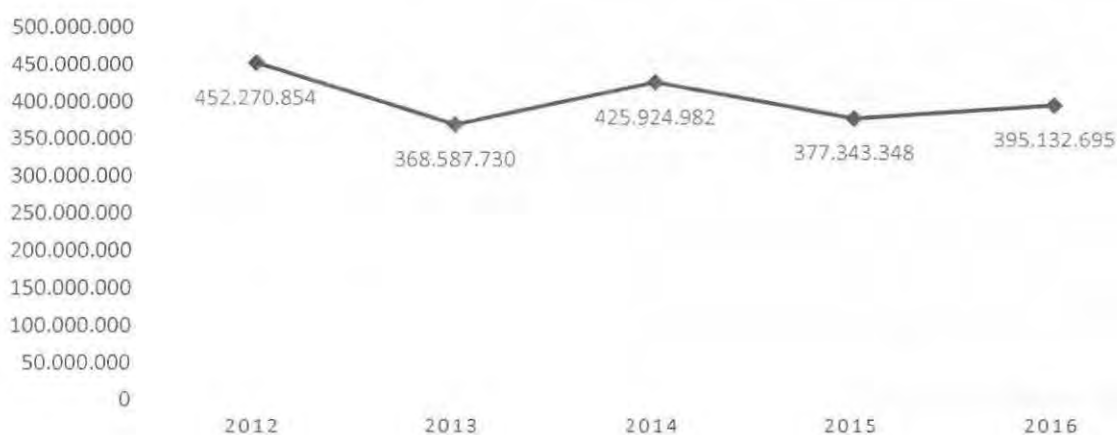
- 15MX - Implantação de Redes de Fibras Óticas na Região Amazônica - Amazônia Conectada
- 20ZD - Regulação dos Serviços de Telecomunicações
- 20ZE - Universalização e Massificação dos Serviços de Telecomunicações
- 20ZR - Política Produtiva e Inovação Tecnológica
- 212N - Implementação de Projetos de Cidades Digitais
- 2424 - Fiscalização em Telecomunicações

As ações desse programa são financiadas por meio das seguintes fontes:

- Orçamento Fiscal e da Seguridade Social
- Orçamento de investimento das empresas estatais
- Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST)
- Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (FUNTTEL)
- Investimento privado

Conforme demonstrado adiante (Gráfico 2), nos últimos 5 anos, foram gastos com o programa mais de 2 bilhões de reais, com uma despesa média anual na ordem de 400 milhões.

**Gráfico 4 - Evolução das despesas do programa - Valor liquidado (R\$)**



Fonte: SIOP

## INDICADORES

Os indicadores da política para o setor de telecomunicações são retirados diretamente do programa 2025 do PPA 2016-2019 e buscam mostrar não somente a evolução da política pública stricto sensu, envolvendo a cobertura dos serviços de telefonia fixa e móvel, TV por assinatura, banda larga fixa, mas também aspectos relacionados ao faturamento da indústria do setor e à exportação de equipamentos de telecomunicações. Sua atualização tem base anual, e é divulgada por meio do Relatório de Avaliação do PPA, no sítio do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), sendo que a versão mais atual tem 2016 como ano base.

O Quadro 2 mostra os indicadores do Programa 2025 (PPA 2012-2015), em conjunto com a sua evolução desde 2013.

**Quadro 4 - Indicadores do programa 2025 em 2014 e 2015: descrição e evolução dos índices**

	DEZ/14	DEZ/15	Δ%
<b>INDICADOR</b>			
Exportações de equipamentos de telecomunicações (em US\$ milhões FOB)	263	224	-14,8%
Faturamento da indústria do setor de telecomunicações (em R\$ milhões)	29.592	28.309	-4,3%
Número de domicílios com TV por assinatura	20.912.922	21.207.931	1,4%
Percentual de escolas públicas com internet em banda larga	42,86	46,82	9,2%
Percentual de escolas públicas rurais com internet em banda larga	8,1	13,33	64,6%
<b>INDICADOR</b>	<b>DEZ/13</b>	<b>DEZ/15</b>	<b>Δ%</b>
Número de usuários de internet com acesso em banda larga móvel e fixa	85.600.000	126.301.750	47,5%
Percentual da população que é usuária da internet	49,4	57,5	16,4%
Percentual da população que é usuária de internet exclusivamente por meio de equipamentos eletrônicos diferentes do microcomputador	4,1	16,6	304,9%
Percentual da população rural que é usuária de internet	18,6	24,5	31,7%
Percentual da população rural que é usuária de internet exclusivamente por meio de equipamentos eletrônicos diferentes do microcomputador	2,9	10,4	258,6%
Percentual de domicílios com acesso à internet em banda larga	46,85	57,57	22,9%
Percentual de domicílios com acesso à internet em banda larga exclusivamente móvel (3G ou 4G)	20,89	26,6	27,3%
Percentual de domicílios com posse de televisão de tela fina	45,46	62,1	36,6%
Percentual de domicílios com recepção de sinal digital de televisão aberta	31,2	45,1	44,6%
Percentual de domicílios rurais com acesso à internet em banda larga	13,1	21,1	61,1%
Percentual de domicílios rurais com acesso à internet em banda larga exclusivamente móvel (3G ou 4G)	5,4	10,3	90,7%
Percentual de domicílios sem recepção de sinal digital de televisão aberta, antena parabólica ou acesso a serviço de TV por assinatura	28,5	19,7	-30,9%
<b>INDICADOR</b>	<b>JUN/14</b>	<b>DEZ/15</b>	<b>Δ%</b>
Percentual da população com cobertura de telefonia móvel	82	84	2,4%
<b>INDICADOR</b>	<b>FEV/15</b>	<b>JUL/16</b>	<b>Δ%</b>
Velocidade média do acesso à internet em banda larga das escolas públicas urbanas abrangidas pelo Programa Banda Larga nas Escolas Públicas Urbanas - PBLE	1,9	2	5,3%

Fonte: Relatório Anual de Avaliação do PPA

ANEXO II

EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA RAZÃO ENTRE A CARGA TRIBUTÁRIA E O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO NOS PAÍSES MEMBROS DA OCDE E DO MERCOSUL

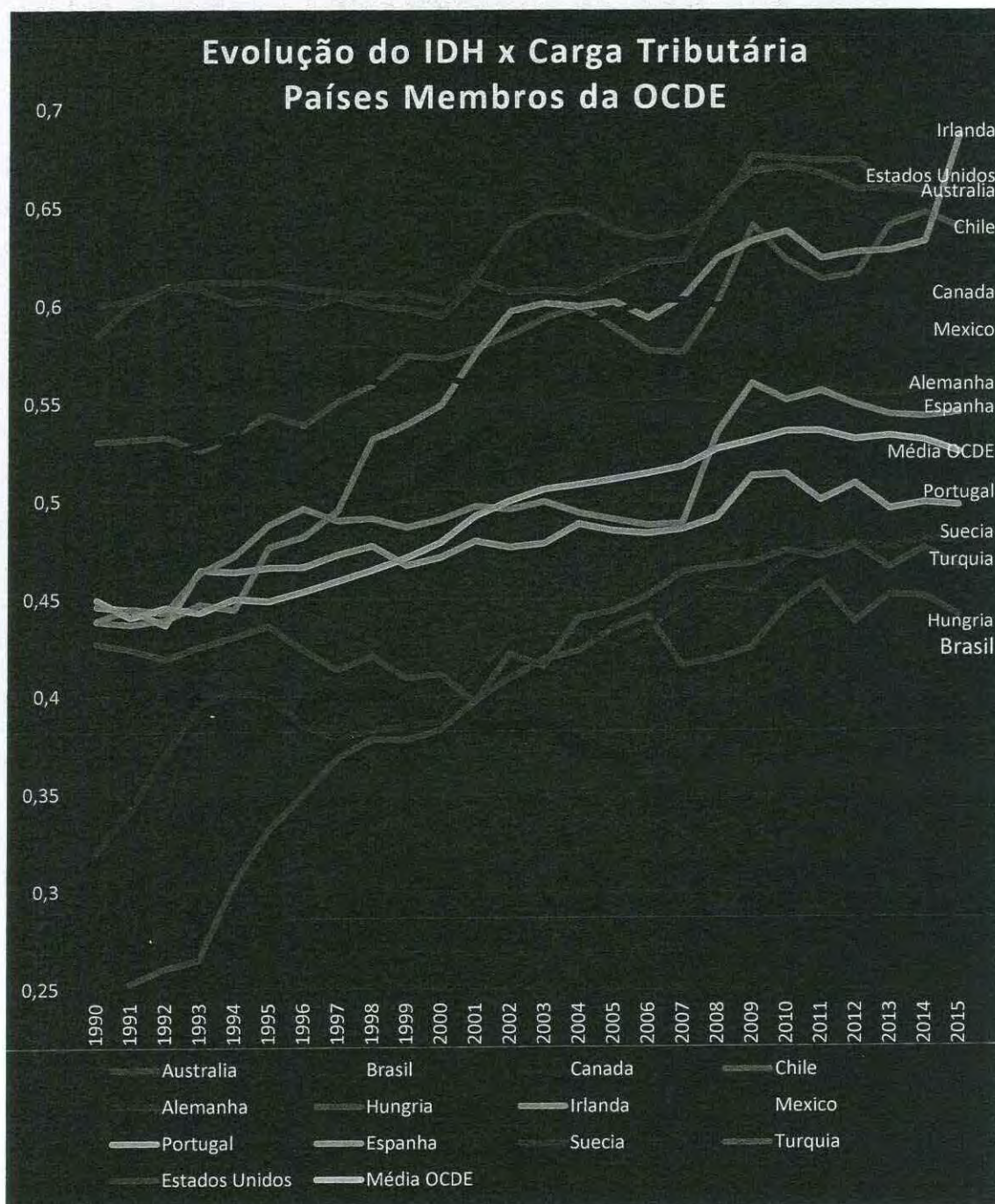


Gráfico XII - Evolução histórica da relação entre o IDH e a carga tributária em relação ao PIB em alguns países membros da OCDE e Brasil. Dados relativos à evolução da carga tributária e do IDH, oriundas, respectivamente, do Banco Mundial e da Organização das Nações Unidas – ONU. Fonte: Elaboração própria.



Gráfico XIII - Evolução histórica da razão entre o IDH e a carga tributária em relação ao PIB dos países do Mercosul. Fonte: Elaboração própria, com dados relativos à evolução da carga tributária e do IDH, oriundas, respectivamente, da OCDE e da Organização das Nações Unidas - ONU.