



## RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO

**TC 012.352/2018-7**

**Relator:** Benjamin Zymler

### DA FISCALIZAÇÃO

**Instrumento:** Acompanhamento

**Ato originário:** Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário (TC 013.218/2017-2)

**Objeto:** Relatório de Políticas e Programas de Governo – exercício 2018.

**Período:** setembro de 2018.

**Equipe:** Roberta Mallab Coscarelli, matrícula 10169-9 (coordenadora)

Rodrigo Araujo Vieira, matrícula 8146-9

### DOS ÓRGÃOS/ENTIDADES FISCALIZADOS

Órgãos/entidades fiscalizados:

Casa Civil da Presidência da República, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério das Cidades, Ministério da Educação, Ministério da Saúde, Ministério de Minas e Energia, Ministério da Integração Nacional, Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, Ministério do Trabalho, Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações, Ministério da Cultura, Ministério dos Direitos Humanos, Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, Ministério da Segurança Pública.

**Vinculação TCU:** Coger, Semag, SeinfraCOM, Sefti, SecexPrevi, SecexDesenvolvimento, SecexEducação, SecexSaúde, SecexDefesa, SecexAmbiental, Secex-ES, Secex-MT, Secex-MS, SeinfraElétrica, SeinfraUrbana.

### PROCESSOS CONEXOS

**TC 005.762/2018-9** – Monitoramento das recomendações presentes no Relatório de Políticas e Programas – exercício 2017.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO  
Secretaria-Geral de Controle Externo  
Coordenação-Geral de Controle Externo de Resultados de Políticas e Programas  
Públicos  
Secretaria de Macroavaliação Governamental



## SUMÁRIO

<b>I. INTRODUÇÃO</b>	
<b>II. PILARES DA ATUAÇÃO ESTATAL ESSENCIAIS AO ALCANCE DE RESULTADOS</b> .....	6
II.1. Introdução	6
II.2. Análise do Atendimento das Deliberações	8
II.2.1. Estratégia Nacional	8
II.2.4. Coordenação e Coerência	22
II.2.5. Orçamento	27
II.2.6. Aprimoramento Contínuo da Governança nas Organizações	33
II.3. Benefícios das Deliberações	38
<b>III. ANÁLISE CONSOLIDADA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AUDITADAS</b> .....	39
III.1. Fiscalizações Seleccionadas	40
III.2. Modelo de Quadro-Resumo	42
III.3. Análise Consolidada	44
III.3.1. Achado 1 – A ausência de diagnóstico adequado dos problemas que as políticas públicas pretendem enfrentar tem comprometido a concepção, formulação e processo de tomada de decisão das políticas.	44
III.3.2. Achado 2 – A ausência reiterada de institucionalização das políticas públicas tem prejudicado a atuação conjunta das partes interessadas e comprometido a legitimidade e a qualidade da tomada de decisão governamental.	46
III.3.3. Achado 3 – A formulação inadequada das políticas públicas tem dificultado sistematicamente sua boa e regular implementação, comprometendo o alcance dos objetivos e dos resultados esperados.	48
III.3.4. Achado 4 – Deficiências na gestão de riscos e na implementação de controles internos nas políticas públicas tem permitido a concessão e a manutenção de beneficiários inapropriados.	56
III.3.5. Achado 5 – Deficiências de coordenação entre setores e/ou entre esferas de governo e ausência de articulação entre os atores envolvidos tem prejudicado a entrega de soluções integradas para os problemas enfrentados pela sociedade.	57
III.3.6. Achado 6 – Deficiências no processo de monitoramento e avaliação tem dificultado o acompanhamento dos resultados das políticas públicas e prejudicado a transparência da atuação governamental.	58
<b>IV. CONCLUSÃO</b> .....	61
<b>V. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO</b> .....	64
<b>ANEXO I – QUADROS-RESUMOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS FISCALIZADAS</b> .....	66





## I. INTRODUÇÃO

1. Trata-se do Relatório de Políticas e Programas de Governo (RePP), destinado a dar cumprimento ao disposto no art. 124 da Lei 13.707/2018 (Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício de 2019 - LDO/2019), 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 2019.

2. O presente relatório busca oferecer subsídios para o processo legislativo de alocação orçamentária e seus desdobramentos. O primeiro capítulo do Relatório de Políticas e Programas Públicos (RePP) trata de monitoramento do plano de ação e das determinações exaradas no Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Substituto Marcos Bemquerer Costa, que tratou do Relatório de Políticas e Programas de Governo – exercício 2017. Mencione-se que o relatório de monitoramento no qual embasa-se o referido capítulo foi instruído por meio do TC 005.762/2018-9. Tal capítulo trata 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.

3. O segundo capítulo, por sua vez, busca realizar uma análise consolidada do conjunto de informações sobre políticas, programas e ações de governo que foram objeto de fiscalizações realizadas pelo TCU nos últimos anos, sendo sua maioria ocorrida em 2017 e 2018. A análise consolidada dos resultados das fiscalizações realizadas busca construir um panorama que reflita os riscos, irregularidades e deficiências mais recorrentes nas políticas públicas, que impactam, de forma repetitiva, seus resultados, e identificar os fatores institucionais e as boas práticas necessárias para promover a melhoria da eficiência e efetividade das políticas de forma geral.

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 Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) coube a tarefa de realizar o monitoramento do Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário, que tratou do Relatório de Políticas e Programas de Governo – exercício 2017, cujo conteúdo foi adaptado para compor o Capítulo 2. A Coordenação-Geral de Resultados de Políticas e Programas Públicos, por sua vez, foi responsável por coordenar as ações de preparação, elaboração e supervisão dos trabalhos que integraram o Capítulo 3 do presente relatório, assim como realizar a análise consolidada que substancia o referido capítulo.



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

### II.1. Introdução

7. O Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário, Min.Relator Marcos Bemquerer, foi prolatado para fins de cumprimento ao disposto no art. 123 da Lei 13.473/2017 (Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício de 2018 - LDO/2018) c/c art. 166, § 1º, da Constituição Federal, 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, com vistas a subsidiar a discussão do Projeto de Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2018.

8. Para tanto, o aludido acórdão identificou fatores institucionais que necessitam de aperfeiçoamento para o alcance de melhores políticas, ações e programas públicos federais e, por fim, determinou à Secretaria-Geral de Controle Externo que avaliasse a conveniência de realizar **monitoramento sistêmico** dos acórdãos citados no relatório, por meio de ações de controle integradas e coordenadas pela Coordenação-Geral de Controle Externo de Resultados de Políticas e Programas Públicos (Coger).

9. Em decorrência, abriu-se processo específico (TC 005.762/2018-9), para verificar o atendimento das deliberações constantes do Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário, abaixo transcritas:

9.2. fixar prazo de 60 (sessenta) dias para que a Casa Civil da Presidência da República, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e o Ministério da Fazenda, com o apoio dos demais ministérios, se manifestem acerca das 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;

9.3. recomendar à Casa Civil da Presidência da República, com fundamento no princípio da eficiência (art. 37 da Constituição Federal) e no art. 3º da Medida Provisória 782/2017, que lhe atribuiu competências relacionadas ao exercício da coordenação e integração, avaliação e monitoramento das ações do Governo, que, em articulação com o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e com o Ministério da Fazenda, com apoio dos demais ministérios pertinentes, desenvolva, no prazo de 90 (noventa) dias, plano de ação para sanar falhas e inconsistências identificadas neste relatório, em harmonia com as medidas já empreendidas, a serem informadas conforme o subitem 9.2 deste acórdão e que contemplem os aspectos apontados a seguir, de modo a aprimorar a eficiência e a efetividade de ações, políticas públicas, planos e programas de governo:

9.3.1. edição de proposta legislativa para estabelecimento de “diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado”, em conformidade com o artigo 174, § 1º, da Constituição Federal, considerando a relevância da definição de plano de desenvolvimento nacional de longo prazo e sua integração ao sistema de planejamento e orçamento federal previsto no art. 165 da Constituição Federal;

9.3.2. aprimoramento do modelo do Plano Plurianual (PPA) para:



9.3.2.1. que o plano constitua instrumento efetivo de planejamento de médio prazo do Governo Federal, que oriente a distribuição de recursos em seu período de vigência, viabilize o acompanhamento e atendimento das metas estabelecidas e induza sustentabilidade fiscal, transparência e efetividade dos programas, em conformidade com o artigo 165, § 7º, da Constituição Federal;

9.3.2.2. que o plano favoreça a gestão, a transparência e o controle, ao contemplar aspectos como: a) explicitação de indicadores de efetividade para monitoramento da dimensão estratégica; b) seleção de indicadores para os programas, com descrições específicas e parâmetros de validade e qualidade; c) indicação dos valores esperados dos indicadores ao final do quadriênio; 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 como será a integração dos objetivos e programas com a dimensão estratégica do PPA e com o plano de longo prazo que vier a ser implantado.

9.3.3. aprimoramento da governança orçamentária para: 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 de programas e políticas públicas; e c) valorizar o princípio da eficiência, ao relacionar alocações orçamentárias ao desempenho dos programas e resultados alcançados;

9.3.4. regulamentação de diretrizes para fortalecimento, avaliação e aprimoramento contínuo da governança das organizações públicas que contemple: 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) aprimoramento de atividades-chave de governança, como gestão de riscos e processos de monitoramento e avaliação; c) avaliação periódica do nível de maturidade das organizações responsáveis por políticas, programas ou ações de governo; e d) utilização das informações advindas de avaliações na elaboração do projeto de lei orçamentária anual, para minimizar o risco de malversação dos recursos públicos e de não alcance dos resultados esperados;

9.3.5. edição de referencial orientativo ou proposta normativa no sentido de que a instituição de políticas públicas para atuação governamental se fundamente em: 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 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;

9.3.6. 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;

9.3.7. atualização da normatização do Sistema de Controle Interno do Poder



Executivo Federal, de forma a aproximá-lo, no que couber, das normas e padrões internacionais afetos ao tema;

9.3.8. elaboração e manutenção de Sistema de Indicadores-Chave Nacionais, indicadores estes refletidos nas diretrizes estratégicas do PPA, que informe, periodicamente, posição e evolução do nível do desenvolvimento nacional, permitindo comparabilidade com outros países.

10. Devido ao sentindo de continuidade desse trabalho, de análise anual da implementação e dos resultados gerados em políticas públicas e programas de governo, foi proposto o apensamento do monitoramento específico a estes autos, de forma a assegurar a consistência das análises e possíveis encaminhamentos, em moldes semelhantes ao que tem sido realizado no âmbito de outros processos sistemáticos de controle, como o acompanhamento dos relatórios de gestão fiscal (RGF) e a apreciação das contas prestadas pelo Presidente da República. Dessa forma, a análise do atendimento das deliberações é reproduzida a seguir, em que serão também elaboradas as conclusões e novas propostas de deliberações pelo TCU.

## **II.2. Análise do Atendimento das Deliberações**

11. Para a verificação do atendimento das deliberações constantes do referido Acórdão, entendeu-se ser mais profícua à compreensão do relatório a organização da análise por meio dos mesmos pilares nos quais estruturou-se o Relatório de Políticas e Programas de Governo – 2017 (RePP 2017), uma vez que ambas as deliberações constantes dos itens 9.2 e 9.3 relacionam-se, em essência, à necessidade de aprimoramentos na capacidade de planejamento, orçamentação, coordenação e coerência, gestão de riscos e monitoramento do governo.

12. No que tange ao **cumprimento do item 9.2 do Acórdão 2127/2017-TCU-Plenário, relativo a ações já empreendidas pelo Centro de Governo voltadas a melhorias no arcabouço de planejamento e orçamento e na capacidade de articulação, monitoramento e avaliação da coerência do conjunto de programas e ações governamentais**, a Casa Civil destaca três ações estruturantes entre as várias ações cotidianas de articulação, monitoramento e avaliação da coerência do conjunto de programas e ações governamentais:

- a) A edição do Projeto de Lei e do Decreto de Governança Pública;
- b) A instituição da Junta de Execução Orçamentária – JEO;
- c) A criação do Conselho Nacional para a Desburocratização – Brasil Eficiente.

13. Além de ressaltar essas iniciativas, a Casa Civil apresentou outras medidas do centro de governo que se coadunam com o objetivo pretendido, de aprimoramento nos pilares da atuação estatal, as quais são sintetizadas e analisadas a seguir.

### **II.2.1. Estratégia Nacional**

#### **II.2.1.1. Estratégia de Desenvolvimento Econômico e Social**

14. No Relatório de Políticas e Programas de Governo – 2017 (Repp 2017) foram identificadas falhas no arcabouço do planejamento estratégico nacional que comprometem de forma significativa o resultado de políticas e programas públicos para

o cidadão, quais sejam: 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.

15. As análises atinentes a esse pilar geraram as recomendações apresentadas a seguir:

9.3.1. edição de proposta legislativa para estabelecimento de “diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado”, em conformidade com o artigo 174, § 1º, da Constituição Federal, considerando a relevância da definição de plano de desenvolvimento nacional de longo prazo e sua integração ao sistema de planejamento e orçamento federal previsto no art. 165 da Constituição Federal;

9.3.2. aprimoramento do modelo do Plano Plurianual (PPA) para:

9.3.2.1. que o plano constitua instrumento efetivo de planejamento de médio prazo do Governo Federal, que oriente a distribuição de recursos em seu período de vigência, viabilize o acompanhamento e atendimento das metas estabelecidas e induza sustentabilidade fiscal, transparência e efetividade dos programas, em conformidade com o artigo 165, § 7º, da Constituição Federal;

9.3.2.2. que o plano favoreça a gestão, a transparência e o controle, ao contemplar aspectos como: a) explicitação de indicadores de efetividade para monitoramento da dimensão estratégica; b) seleção de indicadores para os programas, com descrições específicas e parâmetros de validade e qualidade; c) indicação dos valores esperados dos indicadores ao final do quadriênio; 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 como será a integração dos objetivos e programas com a dimensão estratégica do PPA e com o plano de longo prazo que vier a ser implantado.

[...]

9.3.6. 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;

[...]

16. No tocante à iniciativa adotada em resposta ao cumprimento da recomendação constante do item 9.3.1 do referido acórdão, a Casa Civil informa que o Presidente da República assinou os marcos jurídicos fundamentais da Política de Governança Pública no país, quais sejam, o Projeto de Lei 9613 e o Decreto 9203, ambos de 23 de novembro de 2017. Afirma que tais iniciativas integram projeto para a construção de um país eficiente e consistem em mudança de paradigma para a administração pública, que atualmente não conta com uma estrutura central para orientar e promover a implementação de boas práticas de governança nas instituições. Informa ainda que o projeto se iniciou a partir de trabalhos do TCU afetos ao tema, de modo que, com o apoio do Tribunal e com o referencial de boas práticas de governança, o Governo Federal desenvolveu os contornos e os instrumentos para sua viabilização.



17. Assim, explica que **o projeto prevê duas etapas**: a) primeiro, as mudanças alcançarão apenas a administração pública federal (órgãos e entidades integrantes da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo Federal), conforme previsto no Decreto 9203/2017; b) a segunda etapa consiste no Projeto de Lei 9163/2017, de modo que, no que couber e na ausência de norma própria sobre a matéria, o anteprojeto de lei prevê que a Política de Governança Pública seja aplicada aos Poderes da União, bem como ao Ministério Público da União, à Defensoria Pública da União e ao Tribunal de Contas da União, e também ao Distrito Federal, estados e municípios.

18. Acrescenta que as políticas de desburocratização e de governança digital desenvolvidas pelo Governo Federal são exemplos de práticas orientadas para o cidadão e, com a reforma, elas passarão a fazer parte de uma ação estruturada e coesa para promoção desse objetivo. Tais medidas visam garantir e facilitar que essas e outras políticas sejam implementadas, evitando fragmentações (silos) e sobreposições e permitindo que se desenvolva uma abordagem integrada de governo.

19. Portanto, explicita ser fundamental para o país que haja uma **política de governança focada em fazer com que as instituições públicas direcionem suas ações para o cidadão** com vistas a recuperar a confiança da sociedade no poder público e a fortalecer a credibilidade e a legitimidade desses órgãos perante a população. Segundo a Casa Civil, o primeiro passo da reforma da governança pública é a criação de um quadro normativo que oriente a governança das instituições, estabelecendo regras que devem balizar a atuação pública.

20. Esclarece que, para isso, tanto o decreto publicado quanto o projeto de lei encaminhado ao Congresso Nacional sintetizam em princípios e diretrizes as boas práticas de governança recomendadas por organizações internacionais, pelo Tribunal de Contas da União e por acadêmicos da área. De acordo com os referidos normativos, os **princípios que orientarão a governança pública** são: i) capacidade de resposta; ii) integridade; iii) confiabilidade; iv) melhoria regulatória; v) prestação de contas e responsabilidade; e vi) transparência.

21. Com esses princípios e diretrizes, pretende-se criar elementos de conexão entre os princípios constitucionais que orientam a atividade administrativa e a atuação do agente público. A Casa Civil afirma que, por um lado, os agentes públicos ganham preceitos mais didáticos para que sua atuação seja orientada em prol do cidadão e, por outro, os princípios constitucionais ganham instrumentos para garantir sua observância e novos elementos para expandir a interpretação de seus conteúdos.

22. Para que a governança ocorra de forma satisfatória, em consonância com os princípios e diretrizes, os normativos sugerem a adoção de **mecanismos para o seu exercício**, como **liderança, estratégia e controle**, bem como a instituição de instâncias e práticas de governança – em consonância com os princípios e diretrizes estabelecidos tanto no decreto como no de projeto de lei (PL 9613/2017).

23. Afirma que a Constituição estabeleceu, ainda que de forma assistemática, um conjunto de regras relativo ao **planejamento nacional** e que esse quadro normativo, quase trinta anos depois da promulgação da Carta Maior, ainda tem pontos que **carecem de regulamentação**, de modo que essas lacunas influenciam na efetividade de instrumentos importantes, como o próprio PPA.

24. Explicita que o Projeto de Lei pretende corrigir esses problemas, dotando o País de ferramentas integradas de planejamento e, com isso, movendo o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal para outro patamar. Nesse sentido, esclarece que o planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado representa uma das mais importantes inovações da proposta e uma contribuição normativa para garantir a coerência e a coordenação das políticas governamentais. Além disso, supre o mandamento contido no §1º do art. 174 da Constituição Federal, que prevê que “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”.

25. Esclarece que o PL apresenta três conjuntos de instrumentos principais: (i) a estratégia nacional de desenvolvimento econômico e social; (ii) os planos nacionais, setoriais e regionais; e (iii) o Plano Plurianual da União. De acordo com o referido projeto de lei, a estratégia nacional de desenvolvimento econômico e sustentável terá duração de doze anos e orientará a elaboração dos planos plurianuais, demonstrando o compromisso do país com o planejamento, a estabilidade e a previsibilidade das políticas de estado.

26. Informa que, com isso, busca-se incorporar diretamente ao ciclo orçamentário-financeiro da União um conjunto de diretrizes e regras de governança que buscam garantir mais estabilidade e transparência ao processo de construção e implementação de planos e programas de governo. A nova estratégia também define requisitos e elementos mínimos para os planos nacionais, setoriais e regionais, mantendo a coerência e facilitando a integração entre esses planos.

27. Explica que a promulgação do decreto viabiliza a aplicação imediata dos princípios e diretrizes de governança no âmbito da administração pública federal, o que possibilitará a incorporação das boas práticas de governança pelo novo Comitê Interministerial de Governança (CIG), colegiado composto pelos Ministros da Casa Civil, Planejamento, Fazenda e CGU. Caberá ainda, aos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, no prazo de noventa dias, instituir comitê interno, a fim de garantir que as boas práticas se desenvolvam e sejam apropriadas pela instituição de forma contínua e progressiva.

28. Acrescenta que a atuação do CIG permitirá que propostas inovadoras, recomendações de organizações internacionais – como a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) – e iniciativas bem-sucedidas de órgãos setoriais sejam transformadas em regras e manuais, que servirão de orientação para toda a administração pública federal. Explicita que o primeiro manual será voltado à avaliação de políticas públicas, instrumento essencial para a efetiva aplicação de recursos públicos e, portanto, arranjo institucional essencial para garantir a internalização e a disseminação das boas práticas de governança e, com isso, assegurar que o cidadão esteja sempre no centro das decisões governamentais.

29. Por fim, informa que o projeto também estabelece a instituição de mecanismos de controle, uma vez que a garantia da excelência da prestação de serviços públicos está diretamente relacionada a uma apropriada gestão de riscos; assim, o projeto dispõe que a alta administração das organizações deve estabelecer, manter, monitorar e aprimorar sistema de gestão de riscos e controles internos, com definição dos princípios



a serem observados e previsão do papel a ser exercido pelas auditorias internas, de modo que sua atuação possa adicionar valor e melhorar as operações das organizações.

#### II.2.1.2. Análise:

30. Verificou-se que os órgãos integrantes do centro de governo da União articularam-se de modo a adotar medidas para o cumprimento da recomendação constante do item 9.3.1 do acórdão, destacando-se: a) a edição do Decreto 9203/2017; b) a elaboração do Projeto de Lei 9613/2017, c) o lançamento da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Endes); e d) a instituição do Comitê Interministerial de Governança.

31. Vale destacar as medidas apresentadas coadunam com, dentre outras, as boas práticas internacionais de governança compiladas nos referenciais elaborados por esta Casa, em especial, as referentes à competência do centro de governo para desenvolver, manter e monitorar arranjos institucionais voltados à estratégia de desenvolvimento de longo prazo do país, ao aprimoramento da coordenação entre os entes da federação, ao aprimoramento da gestão de riscos e, por fim, à capacidade de monitoramento e avaliação.

32. Depreende-se, desse modo, que, apesar de as iniciativas apresentadas pelas unidades jurisdicionadas integrantes do centro de governo nacional relacionarem-se mais diretamente à competência de pensar estrategicamente o país, os benefícios são dotados de potencial de transpor as fronteiras da referida atividade-chave, beneficiando os demais pilares entendidos como estruturantes para a atuação e capacidade de entrega estatal, tais como a capacidade de coordenação e coerência, a gestão de riscos e supervisão do resultado do conjunto das ações governamentais.

33. Vale destacar que a institucionalização do plano de longo prazo do país depende da aprovação do Projeto de Lei 9613/2017. Contudo, ainda que as regras afetas e as relações com os demais instrumentos do arcabouço de planejamento e orçamento nacional estejam pendentes de serem positivadas, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) agiu no sentido de elaborar e disponibilizar para consulta à sociedade documento que materializa a visão do governo para o desenvolvimento de longo do prazo do país, visando suprir vácuo de longa data e dar concretude ao disposto no artigo 174, § 1º, da Constituição.

#### II.2.1.3. Conclusão:

34. Em implementação.

### II.2.2. **Aprimoramentos no Planejamento Nacional de Médio Prazo**

35. Constam organizadas sob os itens 9.3.2 e 9.3.8 do referido acórdão as recomendações voltadas à adoção de medidas para o aprimoramento do planejamento de médio prazo nacional.

36. Sobre a recomendação constante do **item 9.3.2.1**, a Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos (Seplan) informa que vem trabalhando em conjunto com a Secretaria de Orçamento Federal (SOF), para melhorar a integração entre planejamento e orçamento, de modo que, ao longo do PPA 2016-2019 adotou inovações voltadas a prover maior transparência às ações do governo e fazer com que cumpra seu papel de plano de médio prazo para a Administração Pública Federal.



37. Nesse sentido, a Seplan relaciona as seguintes medidas: ações de aproximação com os órgãos setoriais (reuniões mais frequentes e aplicação de questionários de feedback); inserção de campo para monitoramento de todas as iniciativas no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (SIOP); elaboração de *template* padrão para o Relatório de Avaliação, melhoria de relatórios do SIOP; realização de reuniões distintas para coordenadores dos órgãos e para novos preenchedores; revisão do Guia de Monitoramento; elaboração do Sumário Executivo do Relatório de Avaliação; criação do relatório de avaliação visão setorial e ferramentas que visam ampliar a transparência do PPA para a sociedade e servir como instrumento orientador para os órgãos (PPA Cidadão e Painel do Planejamento).

38. Em relação à recomendação constante no item **9.3.2.2**, que agrega um conjunto de medidas voltadas a favorecer a gestão, a transparência e o controle, explicita iniciativas detalhadas nos parágrafos a seguir.

39. Sobre o **item “a”**, afeto à necessidade de explicitação de indicadores de efetividade para monitoramento da dimensão estratégica e também relacionado às recomendações dispostas no Acórdão TCU-Plenário 782/2016-Min. José Múcio, a Seplan informa que será atendida durante a elaboração do PPA 2020-2023. Explica que será escolhido um conjunto de indicadores estratégicos, ou seja, um rol de indicadores com papel representativo para acompanhamento da dimensão estratégica que possam ser relacionados à visão de futuro, aos eixos estratégicos ou mesmo a algumas diretrizes estratégicas. Acrescenta que tais indicadores serão selecionados pelos órgãos responsáveis e terão destaque em relação aos demais, de modo que deverão constituir um número reduzido, a fim de facilitar a interpretação e comunicação.

40. Em relação ao **item “b”**, afeto à seleção de indicadores para os programas, com descrições específicas e parâmetros de validade e qualidade, a Seplan informa as iniciativas de implementação das fichas de indicadores do PPA e a atualização do Guia Metodológico de Indicadores do Plano Plurianual, ambas contempladas em etapa do plano de ação. Acrescenta, sobre a implementação das fichas de indicadores para o PPA, que todas já se encontram preenchidas no SIOP e, a partir desse preenchimento, a Seplan estaria apta a elaborar relatórios de modo que as informações constantes das referidas fichas possam ser extraídas do sistema e disponibilizadas. O referido processo estaria concluso até maio do presente exercício e disponível no sítio eletrônico do MP,

41. Informa ainda a realização de Acordo de Cooperação Técnica (ACT) específico para a atualização do Guia de Indicadores, recentemente firmado entre Seplan e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), cuja vigência teve marco inicial em 17 de abril de 2018. Desse modo, a partir da celebração do ACT, uma primeira versão atualizada do Guia, já produzida pela Seplan, foi então submetida à apreciação do Ipea para discussão das necessidades de aperfeiçoamento e sugestões de melhoria. Acrescenta que, neste momento, a Seplan analisa a devolutiva do Ipea, tendo em vista incorporar as melhorias propostas. Finalmente, a ficha de análise da adequabilidade dos indicadores, que também faz parte do plano de ação e tem término previsto em dezembro de 2018, também está em discussão. A parte conceitual da análise de adequabilidade deverá compor o novo Guia Metodológico.

42. Por fim, o referido plano de ação, informa a iniciativa para elaboração de



ficha de análise quanto à adequabilidade dos indicadores atuais do PPA em relação aos seus Programas Temáticos a ser implementada até dezembro de 2018.

43. **Sobre o item “c”**, que versa sobre a ausência de indicação dos valores esperados dos indicadores ao final do quadriênio, a Seplan afirma que a definição de índices finais para os indicadores de programas temáticos não se adequa à metodologia atual do Plano Plurianual, uma vez que são usualmente impactados por variáveis que não estão sob a total governança do Governo Federal.

44. Explica que, enquanto o indicador do programa temático tem como finalidade mensurar a evolução de determinado aspecto da intervenção proposta pela política pública, a meta é um atributo mais próximo à atuação direta dos órgãos setoriais de modo que, neste PPA, o foco principal do monitoramento é em relação à execução das metas, que possuem previsão de valores esperados ao final do quadriênio. Complementa que cada indicador incluído no plano atual pode ensejar uma metodologia específica para sua projeção, considerando as especificidades dos diversos setores de políticas públicas.

45. Conclui informando que, uma vez que a definição de indicadores estratégicos não foi realizada quando da elaboração do PPA 2016-2019, e, como não houve até o momento um processo de revisão amplo do PPA, avaliou-se que a iniciativa seria melhor atendida na elaboração do próximo plano, quando será possível selecionar um rol de indicadores diretamente relacionados à visão de futuro, aos eixos estratégicos ou às diretrizes estratégicas.

46. **Em relação ao item “d”** da referida recomendação, afeto à necessidade de indicação de metas específicas a serem realizadas anualmente, a Seplan entende que a recomendação em questão já vem sendo atendida parcialmente: no Relatório Anual de Avaliação do PPA 2016-2019 (ano-base 2016), encaminhado ao Congresso Nacional em maio de 2016, informa a realização de análise da situação de cada Programa, informando as medidas corretivas a serem adotadas quando houvesse indicativo de que metas estabelecidas não seriam atingidas até o término do Plano.

47. Informa que essa análise também será realizada nos próximos Relatórios Anuais de Avaliação, permitindo um acompanhamento tempestivo da situação de cada meta do plano, além da indicação de medidas corretivas quando houver indicativo de que metas estabelecidas não serão atingidas, de forma a propiciar a correção de rumos e o monitoramento concomitante pela sociedade. Quanto à previsão de valores anuais de referência para as metas, a Seplan avaliará a possibilidade da sua inclusão no plano quando da discussão sobre parâmetros metodológicos do PPA 2020-2023.

48. **Sobre o item “e”**, indicação dos valores detalhados por ano e por objetivos, com disponibilização à sociedade das memórias de cálculo para sua definição, informa que já foi publicado no sítio do MP<sup>1</sup> relatório contendo o detalhamento dos valores globais por objetivo. Como a lei que instituiu o PPA 2016-2019 não especifica os valores no nível dos Objetivos, os valores apresentados no relatório foram baseados na previsão que embasou o projeto de lei. A lei do PPA também não especifica os valores globais por ano, o que inviabilizou este detalhamento.

---

<sup>1</sup> [http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plan%C3%B3-plurianual/relatorio\\_objetivos.pdf](http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plan%C3%B3-plurianual/relatorio_objetivos.pdf)

49. **No que tange o item “F”,** o qual aponta a necessidade de indicação de como será a integração dos objetivos e programas com a dimensão estratégica do PPA e com o plano de longo prazo que vier a ser implantado, explica que o alinhamento entre planos e políticas nacionais, regionais e setoriais com o PPA federal é uma busca evolutiva da Seplan e do Ministério do Planejamento no âmbito do Plano Plurianual, e foi uma preocupação na elaboração do PPA 2016-2019 e em seu monitoramento. Nessa linha, conforme disposto no PL de governança, esclarece que: a) a partir do próximo plano será buscada uma maior aderência entre os objetivos de PPA e os planos nacionais e regionais de longo prazo e b) já foram iniciadas discussões internas sobre propostas de aprimoramentos do modelo do PPA 2020-2023, visando um maior alinhamento entre esses planos, além da busca para que as diretrizes estratégicas do PPA reflitam as prioridades dos planos de longo prazo do Governo Federal.

50. **Sobre a recomendação constante no item 9.3.8** – que versa sobre a 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 – a unidade jurisdicionada informa que a estratégia nacional estabelecerá índices-chave que mensurem a situação nacional e permitam a comparação internacional, de forma a subsidiar a avaliação da observância das diretrizes e orientações de longo prazo para a atuação do conjunto dos órgãos orçamentários. Esclarece que esses indicadores serão observados quando da definição das diretrizes estratégicas do PPA 2020-2023.

#### II.2.2.1. Análise:

51. Os acórdãos TCU 948/2016-Min. José Múcio, 1.320/2017-Min. Bruno Dantas e 782/2016-TCU-Min. José Múcio, todos do Plenário, nos quais se assenta a análise quanto ao comprometimento do papel de planejamento de médio prazo do PPA, apresentam considerações quanto a oportunidades de aprimoramento em diferentes quesitos (representatividade dos indicadores, ausência de metas, detalhamento de valores globais, transparência, dentre outros) para reestabelecimento ou aprimoramento da finalidade e hierarquia imputada ao PPA no arcabouço do planejamento governamental nacional estabelecido pela CF/88.

52. Com base nas informações apresentadas, verifica-se que a unidade jurisdicionada tem adotado medidas para o atendimento das deliberações constantes no item 9.3.2, também voltadas ao aprimoramento do planejamento de médio prazo do país, mas correlacionadas à qualidade e representatividade dos indicadores utilizados. Em relação as medidas adotadas em resposta ao item 9.3.2.1, verifica-se que se relacionam em maior medida a aprimoramentos voltados a atividades de acompanhamento e monitoramento do PPA, dotadas de potencial para aprimorar o cumprimento de papel de médio prazo do planejamento governamental, mas pouco versam em relação à sustentabilidade fiscal, transparência e efetividade dos programas.

53. Interessante notar, contudo, que a unidade jurisdicionada correlacione a sustentabilidade fiscal mais diretamente ao orçamento anual do que ao planejamento de médio prazo nacional, considerando que o PPA também integra o arcabouço orçamentário nacional sendo, de fato, o instrumento dotado de maior temporalidade dentre os demais arranjos existentes (LDO, LOA).



54. Na verdade, a recomendação constante do acórdão em análise baseia-se na distância entre o marco legal nacional e uma estrutura orçamentária de médio prazo. **A anualidade do orçamento, sem que haja contraposição de arranjos dotados de maior temporalidade, tende a induzir a Administração Pública e o próprio Congresso Nacional a adotar uma visão de curto prazo, mera e demasiadamente contábil e orçamentária, para o tratamento de problemas particularmente complexos e transversais que afetam a sociedade brasileira.**

55. O PPA tem se demonstrado inadequado ou insuficiente como um instrumento indutor da alocação do gasto público no médio prazo, possuindo um protagonismo aquém do pretendido para gerir a plurianualidade que integra sua própria definição.

56. Não obstante, ao longo da resposta da unidade jurisdicionada identificam-se medidas que, em certa medida, suprem as referidas orientações, em especial, as que se relacionam ao pilar afeto à orçamentação, a ser analisado em tópico próprio.

57. No que concerne a alegação, relacionada ao item 9.3.2.2, de ausência de governança sobre todas as variáveis afetas aos indicadores de efetividade como justificativa para que não constem dos instrumentos de planejamento estatal, são necessárias algumas considerações.

58. De fato, **assiste razão ao gestor quando afirma não possuir controle sobre todas as variáveis afetas aos indicadores de efetividade.** Os problemas atacados pelo governo federal são usualmente complexos, transversais, interconectados, multicausais, envolvem uma gama considerável de atores e informações contraditórias. Assim, a título exemplificativo, a pobreza encontra-se relacionada com educação, a nutrição com a pobreza, a economia e a saúde com a capacidade da força de trabalho, dentre outras diversas interconexões.

59. Devido a escala e transversalidade desses problemas, conhecimentos de diferentes especialidades – economia, estatística, tecnologia da informação, medicina e política, dentre outros – podem ser requeridos para a mudança efetiva, o que exige forte colaboração interdisciplinar e perseverança da administração pública.

60. Desse modo, em decorrência da natureza de tais problemas, alguns pontos merecem destaque. Primeiramente, **são exatamente esses mesmos problemas que diariamente afligem a sociedade**, incorrendo em alto impacto econômico e social, e, **para os quais, dela são arrecadados vultosos recursos para sua efetiva mitigação** e b) quanto mais transversal o problema, maior a necessidade de atuação conjunta do Estado, e, por conseguinte, maior a responsabilidade do Centro de Governo e da alta administração em prover coordenação e coerência ao conjunto de governo.

61. Desse modo, ao se identificar e delimitar os principais fatores que afetam o conjunto de problemas entendidos como prioritários, o Centro de Governo e a alta administração habilitam-se para melhor definir prioridades e atuar, de modo mais evidenciado, naqueles que mais frequentemente encontram-se dando causa a outros, sinalizando maior necessidade de atenção do Estado. Como resultado, pode decidir por fazer uso de uma política ou, ainda, de determinado conjunto de políticas públicas para atuarem de modo coerente para mitigá-lo.

62. Contudo, tais ações mitigadoras – as políticas públicas setoriais – devem

demonstrar ao país serem capazes para, em conjunto, ou mesmo isoladamente, identificar e manter os indicadores/índices que melhor representam o problema em níveis considerados aceitáveis. **Tal demonstração resta comprometida quando o governo não demonstra capacidade de identificar, mapear e monitorar de maneira adequada o problema atacado.**

63. Na verdade, os prejuízos à governança e gestão da administração pública são diversos. Ao se abster de tornar transparente e monitorável a finalidade a ser alcançada pelo conjunto de recursos humanos, materiais, logísticos e tecnológicos geridos pelo governo e custeados pelo cidadão, restam comprometidos, nos centros de governo federal, estaduais e municipais, assim como aos próprios gestores da política pública: a) o desenvolvimento de uma visão de Estado, mais voltada ao médio e longo prazo, b) a capacidade de coordenação e de mobilização da máquina pública na direção pretendida, c) a identificação, gestão e monitoramento dos riscos que possam comprometer o alcance dos objetivos, d) o monitoramento da evolução e/ou involução dos indicadores voltados a evidenciar a necessidade de se manter/rever as intervenções implementadas, e) a adoção de mudanças corretivas e tempestivas, minimizando eventuais prejuízos à administração, f) a identificação de interdependências entre distintas políticas públicas de modo a induzir uma atuação sinérgica, coerente e custo-efetiva do Estado, dentre outros pontos.

64. Identificar e mapear essa multicausalidade e transversalidade e identificar o terreno comum necessário para a tomada de decisões políticas situam-se dentre os principais desafios do centro de governo e da alta administração e, ao mesmo tempo, constitui-se como uma das principais falhas encontradas nos instrumentos de planejamento nacionais. Portanto, para atuar de modo adequado e suficientemente embasado no enfrentamento de tais problemas, as instituições públicas devem buscar fazer uso de um conjunto de indicadores, preferencialmente organizados por meio de índices, que busque representá-lo com a completude devida e proporcione uma visão igualmente transversal, integrada e sistêmica aos tomadores de decisão da alta administração.

65. Ao passo que os instrumentos de planejamento governamental brasileiros carecem fortemente desses instrumentos, diversos *think-thanks* já desenvolveram *expertise* correlata, dispondo inclusive de dados históricos e instrumentos próprios de mensuração. Um exemplo consiste no Índice de Competitividade Global - ICG, desenvolvido e calculado pelo Fórum Econômico Mundial desde 2005. O ICG combina 114 indicadores voltados a capturar fatores que afetam a produtividade e prosperidade a longo prazo dos países.

66. Observa-se que, apesar de constar como competência do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços - MDIC, “formular, executar e avaliar políticas públicas para a promoção da **competitividade**, do comércio exterior, do investimento e da inovação nas empresas e do bem-estar do consumidor” a análise do Planejamento

Estratégico do MDIC 2016-2019<sup>2</sup> aponta para o acompanhamento de um conjunto de indicadores afeto à competitividade excessivamente setorial e restrito – além de desvinculado das eventuais causas do problema ou mesmo da efetividade da política de estímulo à competitividade nacional – conforme entendido, a título exemplificativo, pelo Fórum Econômico Mundial.

67. Ademais, ao passo que o ICG consolida visão e dados estatísticos de organizações internacionalmente reconhecidas (Fundo Monetário Internacional-FMI, Banco Mundial, Nações Unidas e Organização Mundial de Saúde, dentre outros) o **documento apresentado pelo ministério é falho em motivar a escolha dos indicadores adotados** para representar e monitorar o desafio de proporcionar ao país as condições necessárias à maior competitividade.

68. O conjunto de indicadores utilizado pela instituição deve permitir a identificação das demais políticas públicas que necessitam atuar em conjunto para que o país desfrute das condições necessárias à maior participação no comércio exterior. A ausência ou incompletude dos indicadores nos instrumentos de planejamento governamental para representar e monitorar os problemas enfrentados pode dar causa à atuação infundada, incoerente e ineficiente do Estado ou mesmo impedir que se vislumbre as relações de causa e efeito pretendidas pelo governo.

69. Assim, desenhar, avaliar e monitorar a política pública sem levar em consideração o mapeamento, o entendimento, devidamente baseado em estudos e evidências, e a devida representação do problema enfrentado, pode implicar em risco significativo de desperdício de recursos públicos e dar causa a atuações incoerentes, descoordenadas e, por consequência, inefetivas do Estado.

70. Apesar do disposto acima, verifica-se significativa evolução da unidade jurisdicionada na adoção de indicadores voltados a representar a evolução de problemas de natureza transversal, uma vez que na Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social foram estabelecidos índices voltados a monitorar a evolução dos eixos estabelecidos no referido plano (econômico, institucional, infraestrutura, ambiental e social), quais sejam:

- Indicador 1 – Índice de Desenvolvimento Humano (IDH);
- Indicador 2 – Variação real do PIB per capita;
- Indicador 3 – Variação real da produtividade;
- Indicador 4 – Corrente de comércio exterior da economia brasileira;
- Indicador 5 – Índice de competitividade global (ICG);
- Indicador 6 – Grau de facilidade de se fazer negócios;

---

<sup>2</sup> O objetivo estratégico “Estimular a Competitividade das Empresas Brasileiras no País e no Exterior” é representado pelos indicadores “Número de empresas diretamente beneficiadas por iniciativas voltadas para inovação, produtividade e eficiência energética”, “Média de variação da produtividade das empresas atendidas pelos programas voltados para esse fim” e “Percentual das Iniciativas implementadas”. [http://www.mdic.gov.br/images/REPOSITORIO/institucional/Gest%C3%A3o\\_Estrat%C3%A9gica/Planejamento\\_Estrat%C3%A9gico\\_Brochura.pdf](http://www.mdic.gov.br/images/REPOSITORIO/institucional/Gest%C3%A3o_Estrat%C3%A9gica/Planejamento_Estrat%C3%A9gico_Brochura.pdf)



- Indicador 7 – Participação das obras de infraestrutura no PIB;
- Indicador 8 – Índice de Desempenho Logístico (LPI);
- Indicador 9 – Porcentagem de domicílios com condição satisfatória de bem-estar;
- Indicador 10 – Intensidade de emissão de Gases de Efeito Estufa (GEE) (CO<sub>2</sub>e kg per \$ PIB PPP);
- Indicador 11 – Participação de fontes de energia renovável na matriz energética;
- Indicador 12 – Taxa de homicídio (por 100 mil habitantes);
- Indicador 13 – Taxa de mortalidade na infância (menores de 5 anos);
- Indicador 14 – Esperança de vida ao nascer;
- Indicador 15 – Porcentagem de adolescentes com 16 anos que concluíram o ensino fundamental;
- Indicador 16 – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb);
- Indicador 17 – Índice de Gini;
- Indicador 18 – Proporção da população abaixo da linha de pobreza;

71. Contudo, a própria unidade jurisdicionada informa que a atual metodologia do PPA não contempla a utilização de indicadores de efetividade para programas temáticos, mas consideram sua adoção na próxima edição do referido plano, razão pela qual a recomendação deve ser objeto de acompanhamento.

72. No que tange a recomendação constante no item 9.3.8 – afeta à elaboração e manutenção de Sistema de Indicadores-Chave Nacionais, indicadores estes refletidos nas diretrizes estratégicas do PPA, que informe, periodicamente, posição e evolução do nível do desenvolvimento nacional, permitindo comparabilidade com outros países – constitui um passo evolutivo importante na utilização de índices, apresentados acima, que contemplem e tornem mais clara a transversalidade e complexidade típicos da natureza dos problemas atacados pelo Centro de Governo, de modo que entende-se a referida determinação como cumprida.

#### II.2.2.2. Conclusão:

73. Em implementação.

#### II.2.3. **Uniformidade e Padronização dos Planos Nacionais Setoriais**

74. Conforme disposto no Acórdão 811/2017-TCU-Plenário-Mín. José Múcio, utilizado como base para análise do RePP 2017, a falta de uniformidade e padronização dos planos nacionais e falta de integração desses com os demais instrumentos de planejamento governamental comprometem a atuação coerente e coordenada do Estado, resultando na recomendação abaixo transcrita:

- 9.3.6. 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;

75. A unidade jurisdicionada reafirma o disposto no tópico afeto à Estratégia Nacional da presente instrução, ao informar que o Projeto de Lei 9613/2017 também objetiva tratar dessa questão, ao dotar o país de ferramentas integradas de planejamento e ao positivar o planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado como meio de garantir a coerência e a coordenação das políticas governamentais.

76. Além disso, visa cumprir o mandamento contido no §1º do art. 174 da Constituição Federal, que prevê que “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**” e prover três conjuntos de instrumentos principais: a estratégia nacional de desenvolvimento econômico e social; os planos nacionais, setoriais e regionais; e o Plano Plurianual da União.

77. Afirma que a estrutura acima permite a adequada orientação estratégica de longo prazo do governo, sendo desnecessária, assim, a construção de um plano nacional de desenvolvimento de longo prazo. Entende que planos nacionais setoriais são mais adequados para se detalhar o desenvolvimento das políticas, com suas respectivas metas de longo prazo e que a estratégia nacional de desenvolvimento econômico e social funcionará como o grande definidor das diretrizes e bases para o desenvolvimento nacional equilibrado, cabendo aos planos nacionais setoriais a responsabilidade de, a partir dessas diretrizes, traçar metas e estratégias de intervenção setorial de longo prazo.

78. Reafirma que o referido PL também define requisitos e elementos mínimos para os planos nacionais, setoriais e regionais, mantendo a coerência e facilitando a integração entre esses planos e induzindo a atuação sinérgica e transversal das políticas e programas públicos. De fato, os art. 12 apresenta esclarecimentos úteis a administração pública federal:

Art. 12. Os planos nacionais, setoriais e regionais, instrumentos de comunicação à sociedade das ações governamentais, terão duração mínima de quatro anos e serão elaborados em consonância com a estratégia nacional de desenvolvimento econômico e social, com o plano plurianual e com as diretrizes das políticas nacionais afins.

§ 1º À política nacional cabe definir as diretrizes, os princípios, os atores e os instrumentos e orientar a atuação dos agentes públicos no atendimento às demandas da sociedade, cuja operacionalização será detalhada a partir de planos nacionais, setoriais e regionais com escopo e prazo definidos.

§ 2º A política nacional será aprovada, segundo o conteúdo e alcance da proposta, por lei ou decreto.

79. Especificamente às determinações à que faz menção o Acórdão 811/2017 TCU-Plenário, sobre a padronização de políticas e planos nacionais, informa que o art. 13 apresenta algumas definições principais e os requisitos mínimos para a elaboração dos planos nacionais, setoriais e regionais, tais como:

Art. 13. Os planos nacionais, setoriais e regionais terão o seguinte conteúdo mínimo:



- I - o diagnóstico do setor, que aponte as principais causas das deficiências detectadas e as oportunidades e os desafios identificados;
- II - os objetivos estratégicos do setor, de modo compatível com outros planos governamentais correlatos;
- III - a vigência do plano;
- IV - as metas necessárias ao atendimento dos objetivos, com a indicação daquelas consideradas prioritárias;
- V - as estratégias de implementação necessárias para alcançar os objetivos e as metas;
- VI - a identificação dos recursos necessários, dos responsáveis pela implementação, dos riscos e suas respostas, das possíveis fontes de financiamento e do embasamento para a definição da estratégia selecionada;
- VII - a análise de consistência com outros planos nacionais, setoriais e regionais e as suas relações com os instrumentos de planejamento do plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com a lei orçamentária anual;
- VIII - as ações para situações de emergência ou de contingência; e
- IX - os mecanismos e os procedimentos para o monitoramento e a avaliação sistemática da eficiência, da eficácia, da efetividade e da economicidade das ações programadas.

80. Por fim, ressalta que o PPA continuará sendo o elo entre a estratégia nacional, os planos nacionais, setoriais e regionais com visão de longo prazo existentes no país e com as leis orçamentárias que representam um planejamento anual, ou seja, de curto prazo.

81. Outra iniciativa informada consiste na implementação da revitalização da biblioteca digital, que tem como escopo consolidar documentos como os PPAs federais e estaduais e os planos setoriais existentes, organizando-os em um único *locus* e permitindo, assim, uma visão geral do planejamento governamental, disponível em <http://bibsp.planejamento.gov.br/>.

#### II.2.3.1 Análise:

82. Depreende-se do exposto acima a adoção de medidas que cooperam para a construção de sinergias, coordenação e coerência entre as atuações setoriais e/ou regionais com o desenvolvimento equilibrado e sustentável do país. Vale destacar o papel vislumbrado pela unidade jurisdicionada para: a) a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social como instrumento de convergência para os demais instrumentos de planejamento, b) o regramento proposto pelo Projeto de Lei 9613/2017 e, por fim, c) a revitalização da biblioteca digital, voltada a consolidar os PPAs federais e estaduais e os planos setoriais existentes, organizando-os em um único *locus*.

83. Mencione-se a colocação da unidade jurisdicionada no sentido de que os “planos nacionais setoriais são mais adequados para se detalhar o desenvolvimento das políticas, com suas respectivas metas de longo prazo e que a estratégia nacional de desenvolvimento econômico e social funcionará como o grande definidor das diretrizes e bases para o desenvolvimento nacional equilibrado, cabendo aos planos nacionais



setoriais a responsabilidade de, a partir dessas diretrizes, traçar metas e estratégias de intervenção setorial de longo prazo”.

84. O argumento da unidade jurisdicionada também coaduna e colabora com o disposto no item 9.1.1.1 do Acórdão 1233/2012-TCU-Plenário-Min. Aroldo Cedraz, abaixo transcrito, em especial, quando a organização é responsável por gerir planos nacionais setoriais. O referido acórdão foi utilizado como base para a constatação de que 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, constante no item II.1.3 do Relatório de Políticas e Programas - 2017.

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;

85. Verifica-se que o referido projeto de lei foi apensado ao PL 4083/2015 – destinado a aprimorar a governança, a gestão de riscos e os controles internos das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União – que, por sua vez, foi apensado ao PL 622/2011, voltado a instituir o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias. Em consulta ao sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, verifica-se que no dia 18/5/2018 ocorreu a última tramitação do referido PL, na qual atribui-se a relatoria ao Dep. Ronaldo Nogueira.

86. Em decorrência do acima exposto e em face do risco de que a agenda afeta ao aprimoramento dos arcabouço estratégico do país – tais como a necessidade de positivação da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, da uniformização dos planos nacionais, setoriais e regionais e a diferenciação dentre essas e as políticas públicas, e a necessidade de arranjos que mitiguem o risco da predominância da visão usualmente imediatista e setorial que caracterizam os mandatos políticos – dilua-se em discussões afetas à instituição do estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, objeto do PL 622/2011, ou mesmo de que não seja aprovado, entende-se pertinente o acompanhamento do cumprimento da referida recomendação.

II.2.3.2. Conclusão:

87. Em implementação.

## **II.2.4. Coordenação e Coerência**

II.2.4.1. Baixa Capacidade do Estado em Planejar e Coordenar as Diversas Políticas Públicas

88. Conforme disposto no Referencial para Avaliação de Governança do Centro de Governo (TCU, 2016) a articulação política constitui a competência do centro de governo de articular-se 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. Já a coordenação de políticas públicas é



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.

89. Em relação a essa função-chave, o Relatório de Políticas e Programas de Governo - 2017 fundamentou-se em trabalhos do TCU – em específico, os acórdãos TCU-Plenário 1968/2017-Min. Augusto Nardes, 727/2016-Min. André de Carvalho, 1942/2015-Walton Alencar, 1827/2017-José Múcio, 1935/2016-Min. Weder de Oliveira e 1655/2017-Min. Aroldo Cedraz, 1995/2016-Min. Augusto Nardes e 41/2015-Min. Bruno Dantas – que identificaram que a falta de atuação integrada de governo, assim como a baixa coordenação das políticas públicas, decorrentes de ausências ou falhas nos arranjos institucionais necessários para promover a atuação coerente do conjunto de governo, conduz o país a riscos de desperdícios vultosos e baixa efetividade da atuação estatal. Conforme dispõe o referido relatório,

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.

90. Em consequência, o Acórdão 2127/2017-TCU-Plenário exarou as recomendações abaixo transcritas:

9.3.5. edição de referencial orientativo ou proposta normativa no sentido de que a instituição de políticas públicas para atuação governamental se fundamente em: 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 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;

9.3.6. 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;

91. Em relação a recomendação constante no item 9.3.5, a unidade jurisdicionada explica que, com a publicação do Decreto 9203/2017, uma das ações a serem lançadas é a publicação de guias com medidas, mecanismos e práticas organizacionais que contribuam para a implementação dos princípios e diretrizes da governança pública pelo Comitê Interministerial de Governança.

92. Informa que o primeiro manual será voltado à avaliação de políticas públicas, instrumento essencial para a efetiva aplicação de recursos públicos. A publicação é resultado de uma construção coletiva da Casa Civil, dos Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, da Fazenda, da Controladoria-Geral da União e do Instituto

de Pesquisa Econômica Aplicada.

93. Esclarece que os instrumentos abordados no guia são aplicáveis em todos os órgãos, fundos, autarquias e fundações do governo federal. O Ipea e as escolas de governo, a Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e a Escola de Administração Fazendária (Esaf), em parceria com os ministérios centrais, desenvolverão estudos, capacitações e formações técnicas para construir a expertise dos órgãos, fundos, autarquias e fundações do governo federal acerca da avaliação de políticas públicas.

94. A Casa Civil da Presidência da República informa ainda que o Conselho Nacional para a Desburocratização - Brasil Eficiente foi criado pelo Decreto não numerado de 7/3/2017. O colegiado tem como competências:

assessorar o Presidente da República na formulação de políticas voltadas ao desenvolvimento sustentável, para promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a melhoria da prestação de serviços públicos às empresas, aos cidadãos e à sociedade civil;

sugerir ao Presidente da República o estabelecimento de prioridades e metas para a adoção de medidas de simplificação de procedimentos na administração pública federal, a modernização da gestão pública e a melhoria da prestação de serviços públicos, a partir das propostas de desburocratização elaboradas pelos Ministérios;

recomendar ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão a adoção de prioridades e metas na atualização e na elaboração de futuras versões da Estratégia de Governança Digital - EGD, no que se refere às políticas, às prioridades e às metas relativas à simplificação administrativa, à modernização da gestão pública e à melhoria da prestação de serviços públicos.

95. De forma a executar seus trabalhos, esclarece que o Conselho Nacional para a Desburocratização conta com um Comitê Executivo, com as seguintes competências:

- analisar propostas de políticas, voltadas ao desenvolvimento sustentável, para promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a melhoria da prestação de serviços públicos às empresas, aos cidadãos e à sociedade civil organizada, as quais serão submetidas ao Comitê Nacional de Desburocratização;
- analisar as prioridades e as metas para adoção de medidas de simplificação de procedimentos na administração pública federal, modernização da gestão pública e melhoria da prestação de serviços públicos, a partir das propostas de desburocratização elaboradas pelos Ministérios;
- coordenar e orientar a elaboração das propostas de desburocratização pelos Ministérios, para a convergência de esforços e a complementaridade de investimentos;
- coordenar e acompanhar a implementação das propostas de políticas, das prioridades e das metas estabelecidas para a simplificação de procedimentos na administração pública, modernização da gestão pública e melhoria da prestação de serviços públicos;
- estimular os órgãos e as entidades do Poder Executivo federal no processo de revisão de procedimentos, fluxos e atos normativos que interfiram na

qualidade e na agilidade dos serviços públicos prestados direta ou indiretamente aos cidadãos, às empresas e à sociedade civil organizada; e

- sugerir ao Conselho Nacional para a Desburocratização - Brasil Eficiente propostas de recomendações ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão para a atualização e a elaboração de futuras versões da Estratégia de Governança Digital - EGD de que trata o Decreto 8638, de 15 de janeiro de 2016.

96. Entre as ações já adotadas com atuação direta do Brasil Eficiente, são destacados itens como criação do Portal Único do Comércio, que reduz a burocracia via mar ou rodovias; o eSocial Empresas, que oferece, em uma única declaração, todas as informações sobre relações trabalhistas, como FGTS, Caged e Rais; e o Agro +, que elimina entraves, permitindo ganho de eficiência de R\$ 1 bilhão ao ano para os setores público e privado.

97. Além disso, de forma resumida, foram identificadas propostas de governo voltadas à simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a melhoria da prestação de serviços públicos, no âmbito dos trabalhos do Comitê Executivo do Conselho Nacional para a Desburocratização.

98. Detalha, no plano de ação, a construção do Guia de Orientação à Análise *Ex-Ante*, concluído em fevereiro/2018 e as ações de Capacitação técnica, envolvendo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, a Escola de Administração Fazendária e a Escola Nacional de Administração Pública, a serem concluídas até dezembro/2018.

99. Sobre as recomendações constantes nas alíneas “a” e “b” do item 9.3.6, explicita que o alinhamento entre os programas que compõem o PPA e o orçamento é uma busca evolutiva da Seplan e do Ministério do Planejamento no âmbito do Plano Plurianual e foi uma preocupação na elaboração do PPA 2016-2019 e em seu monitoramento. Nessa linha evolutiva, informa que já foram iniciadas discussões internas sobre proposta de aprimoramentos do modelo do PPA 2020-2023 para que seja buscado um melhor alinhamento do Planejamento e do Orçamento.

100. Por sua vez, sobre a recomendação constante na alínea “c” do mesmo item, informa que se trata de atividade rotineira da Seplan emitir notas técnicas sobre novas leis e emendas propostas tanto pelo Executivo quanto pelo parlamento, sendo que o alinhamento dessas propostas com políticas e programas já existentes, em especial o PPA, já estaria incluída no escopo de análise.

101. Por fim, em relação a alínea “d”, argumenta que integração setorial e federativa sempre foi uma busca evolutiva da Seplan e do Ministério do Planejamento no âmbito do Plano Plurianual e foi uma preocupação na elaboração do PPA 2016-2019 e em seu monitoramento. Em relação à questão federativa, destaca as reuniões ocorridas no âmbito do Conselho dos Secretários Estaduais de Planejamento (Conseplan) para a elaboração do PPA 2016-2019. Com relação à integração setorial, conforme Nota Técnica 21272/2017-MP de 13/11/2017 que respondeu ao item 9.2 deste acórdão, a partir dos Programas Temáticos, são reveladas as transversalidades e multissetorialidades próprias das políticas públicas, contribuindo para a compreensão das suas estratégias de implementação e arranjos de gestão entre órgãos.

102. Desta forma, ressalta que a elaboração do PPA 2016-2019 integra os diversos órgãos do governo para organizar e articular as ações e políticas públicas em um instrumento único e coerente de gestão. Nessa linha evolutiva, já foram iniciadas discussões internas sobre proposta de aprimoramentos do modelo do PPA 2020-2023 para que seja buscado uma melhor integração federativa e setorial.

*Análise:*

103. A unidade jurisdicionada aponta um conjunto de medidas úteis para o aprimoramento e/ou regular funcionamento da coordenação e coerência estatal, tais como a) as reuniões ocorridas no âmbito do Conselho dos Secretários Estaduais de Planejamento (Conseplan) e b) a possibilidade de a atual metodologia do PPA permitir diferentes órgãos compartilharem a responsabilidade pelo alcance de um mesmo objetivo, c) a criação do Conselho Nacional para a Desburocratização - Brasil Eficiente e d) a elaboração de notas técnicas sobre novas leis e emendas propostas tanto pelo Executivo quanto pelo parlamento, considerando-se o alinhamento dessas propostas com políticas e programas já existentes, em especial o PPA.

104. Vale destacar, dentre as medidas supracitadas, a criação do Conselho Nacional para a Desburocratização, como iniciativa dotada de potencial para minimizar custos, sobreposições, fragmentação e duplicidades na atuação estatal e otimizar a prestação de serviços públicos à sociedade por meio da integração de bases de dados e processos de trabalho.

105. Ademais, mencione-se a publicação do referencial orientativo “Avaliação de Políticas Públicas – Guia Prático de Avaliação *Ex-Ante*”<sup>3</sup>, resultado de trabalho conjunto entre a Casa Civil, o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), o Ministério da Fazenda (MF), o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e o Ipea, dentre outras instituições, o qual corresponde ao produto a que faz menção a resposta da unidade jurisdicionada quanto ao cumprimento do item 9.3.5.

106. Contudo, a resposta apresentada e os instrumentos de planejamento ainda carecem de evidências que demonstrem os esforços para mitigar as incoerências contidas nas demandas, projetos e/ou políticas setoriais, a qual estão usualmente expostos o Centro de Governo de um país, em linha com boas práticas adotadas para o aprimoramento da atividade-chave “Coordenação e Coerência”, típica dos centros de governos nacionais. Assim, a título exemplificativo, a mera composição de conselhos intersetoriais – ainda que potencialmente proficuas à atuação coordenada e coerente do Estado – sem que sejam instrumentalizados com processos de trabalho voltados a induzi-los ao alcance de objetivos comuns podem, inadvertidamente, aprofundar diferenças políticas e provocar cisões ao invés de sinergias entre diferentes setores.

107. Para o tratamento de problemas interconectados e impactados por grande número de variáveis, torna-se premente que o centro de governo mapeie e demonstre – com base em estudos, boas práticas e amplo leque de evidências – os principais conflitos existentes entre os objetivos das políticas setoriais de modo que possa mitigar, ou mesmo

---

<sup>3</sup> Disponível em <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/guia-analise-Ex-Ante.pdf>



enxergar, eventuais riscos que comprometam o alcance de objetivos comuns, não setoriais, tais como competitividade, desenvolvimento econômico e social, dentre outros.

108. Nesse sentido, apesar de demonstrar os principais Objetivos, Metas, Iniciativas e Programas Temáticos da administração federal, o PPA é falho em demonstrar como o centro de governo enxerga esses conflitos intersetoriais, ou mesmo, como são mitigados para dotar a atuação governamental da sustentabilidade positivada no §1º do art. 174 da Constituição Federal.

*Conclusão:*

109. Em implementação.

## **II.2.5. Orçamento**

110. Conforme disposto no RePP 2017, 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”. 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.

111. Os apontamentos do julgado denotam, em relação ao arcabouço orçamentário do país, a) baixa prevenção e deficiente gestão de riscos no processo orçamentário, dotadas de potencial para afetar todo o conjunto de políticas públicas e comprometer a sustentabilidade fiscal e o alcance dos resultados pretendidos pelo governo, b) superestimacão da receita, em prejuízo à credibilidade, ao planejamento e à qualidade do orçamento, c) frustração das receitas e o aumento das despesas, prejudicando-se a confiança dos agentes econômicos e do consumidor brasileiro, dificultando a retomada do desenvolvimento sustentável, d) a incrementalidade do Orçamento Federal, em afronta às boas práticas internacionais de gestão orçamentária e comprometendo-se a *accountability* e a transparência, bem como a orientação para resultados.

112. Em resposta, as unidades jurisdicionadas informam a adoção de um conjunto de medidas voltadas ao aprimoramento da governança orçamentária do país, apresentadas a seguir.

### **II.2.5.1. Promulgação do Decreto 9.046/2017**

113. Por meio da Nota Informativa 9.649/2017-MP, a Secretaria de Orçamento Federal informa a participação no processo de elaboração do Decreto 9046, de 5 de maio de 2017, que dispõe sobre as condições para a contratação plurianual de obras, bens e serviços, no âmbito do Poder Executivo Federal.



114. Informa, por meio deste normativo, que os órgãos, fundos e entidades do Poder Executivo Federal integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União estão obrigados a registrar no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - Siasg os compromissos financeiros plurianuais decorrentes de contratos referentes às despesas primárias classificadas como "Outras Despesas Correntes", "Investimentos" ou "Inversões Financeiras", para fins de monitoramento dos contratos plurianuais firmados pela Administração.

115. Assim, conclui que a finalidade da proposta é a de estabelecer um planejamento de médio prazo dos contratos do governo, considerando não apenas o que foi contratado no ano, mas os contratos a serem executados no médio prazo, instituindo instrumentos de controle que avaliem as consequências para os próximos exercícios, colaborando para o atingimento dos objetivos preconizados na Emenda Constitucional 95/2016, que estabelece teto para as despesas da União.

#### II.2.5.2. Portaria Interministerial 46/2017

116. A SOF informa a participação no processo de elaboração da Portaria Interministerial 46, de 17/3/2017, que dispõe sobre a execução das programações incluídas ou acrescidas por Emendas de Bancada Estadual. Explica que por meio do art. 2º, IV, do referido normativo, foi possível condicionar a liberação de recursos de Emendas de Bancada Estadual de execução obrigatória à comprovação de que os recursos alocados são suficientes para conclusão do empreendimento ou de etapa útil com funcionalidade que permita o imediato usufruto dos benefícios pela sociedade.

#### II.2.5.3. Gestão de Riscos do Processo de Alterações Orçamentárias

117. O MP informa que a Política de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão foi publicada na Portaria 426/2016. Além disso, foi desenvolvida metodologia e publicado manual, em 31/1/2017, com a finalidade de orientar cada unidade do Ministério sobre a identificação, a avaliação e a adoção de respostas aos eventos de riscos, a partir do Método de Priorização de Processos.

118. O Memorando Circular 003/2017-MP, de 3/1/2017, determinou a identificação/mapeamento, para cada Secretaria do MP, de um processo relevante (Projeto Piloto), até o final do primeiro semestre de 2017.

119. O macroprocesso priorizado e concluído pela Secretaria de Orçamento Federal foi o de alterações orçamentárias, sendo previsto que até 2018 poderão ser concluídos os macroprocessos de elaboração da lei orçamentária anual e das estimativas de receitas e despesas.

#### II.2.5.4. Antecipação do Cronograma para Elaboração da Proposta Orçamentária de 2018

120. Informa, ainda, o aprimoramento do processo de elaboração da proposta orçamentária anual de 2018 - PLOA/2018, por meio da divulgação de referenciais monetários preliminares aos órgãos superiores da Administração Pública Federal, com vistas a assegurar um melhor planejamento orçamentário que assegure a continuidade de políticas públicas priorizadas, a sustentabilidade fiscal e o alcance dos resultados pretendidos pelo governo.



121. Por meio da antecipação do cronograma de atividades para elaboração do PLOA-2018 relata que é possível auxiliar os órgãos superiores a antecipar e estabelecer suas prioridades para a proposta orçamentária de 2018.

II.2.5.5. Monitoramento das Recomendações do TCU no Âmbito das Prestações de Contas do Presidente da República

122. Afirma ter realizado o acompanhamento e atendimento das recomendações do TCU no âmbito das Prestações de Contas da Presidência da República, a fim de assegurar a conformidade dos atos praticados pela Secretaria com as determinações da Corte de Contas.

II.2.5.6. Revisão Geral das Despesas Obrigatórias

123. Informa a deflagração de processo de revisão geral da classificação dos orçamentos fiscal e da seguridade social quanto ao identificador de resultado primário de despesas tipicamente discricionárias classificadas como despesas obrigatórias (RP 1) – PLDO 2019.

II.2.5.7. Contenção do Crescimento do Estoque de Restos a Pagar

124. Relata a elaboração, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, de estudo para a adoção de medidas que visem conter o crescimento do estoque de Restos a Pagar, cujo plano de ação deste processo encontra-se ainda em execução.

II.2.5.8. Criação da Junta de Execução Orçamentária – JEO

125. Conforme informado pela Casa Civil, a Junta de Execução Orçamentária – JEO foi formalmente instituída pelo Decreto 9.169/2017 como órgão colegiado de assessoramento do Presidente da República na condução da política fiscal, cabendo ao colegiado o acompanhamento da programação financeira, o monitoramento do cumprimento das metas fiscais e a avaliação sobre a sustentabilidade intertemporal do endividamento público.

126. Nesse sentido, a CC destaca que o Tribunal de Contas da União (TCU), por meio do Acórdão 803/2017-TCU-Plenário, Min. Bruno Dantas, defendeu a necessidade de formalização da referida Junta, com o estabelecimento, no mínimo, dos membros que a integrarão, das suas competências e atribuições e das regras de decisão. A unidade jurisdicionada aponta como vantagens da instituição da JEO como instância estratégica e de supervisão da política fiscal no país: a) proporcionar melhor coordenação da gestão orçamentária e sua conexão mais clara com a estratégia fiscal de médio prazo, b) a sustentabilidade das finanças públicas e c) a condução ao aprimoramento do marco fiscal brasileiro em termos de credibilidade, melhoria das projeções macroeconômicas e fiscais, transparência, *accountability* e boa governança.

127. Nesse contexto, a JEO foi instituída com a finalidade de assessorar o Presidente da República acerca dos assuntos relacionados à programação financeira e ao cronograma de execução mensal de desembolso do Poder Executivo Federal, ao estabelecimento das metas anuais previstas na Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) e à proposta de orçamento anual, bem como sobre demais temas pertinentes à condução da política fiscal e ao equilíbrio financeiro-orçamentário.



128. Para a consecução desses objetivos, informa que a JEO tem como integrantes: o Ministro de Estado da Fazenda, que a coordenará; o Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República; e o Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. A Secretaria-Executiva da JEO, por sua vez, será exercida pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

II.2.5.9. Atendimento às diligências da Semag no âmbito dos TCs 014.981/2017-3 e 010.410/2017-1

129. Aprimoramento dos mecanismos e metodologias do processo de estimação de receitas e despesas primárias impactantes, contingenciamento de despesas e cumprimento de metas de resultado primário, no tocante às disposições da LOA 2017, LDO 2017 e LRF, referentes às avaliações bimestrais de 2017, em atendimento às diligências da SEMAG/TCU.

130. Desse modo, especificamente sobre os processos afetos à orçamentação, o Acórdão 2127/2017-TCU-Plenário teceu a seguinte recomendação, constante no item 9.3.3, abaixo transcrito.

9.3. recomendar à Casa Civil da Presidência da República, com fundamento no princípio da eficiência (art. 37 da Constituição Federal) e no art. 3º da Medida Provisória 782/2017, que lhe atribuiu competências relacionadas ao exercício da coordenação e integração, avaliação e monitoramento das ações do Governo, que, em articulação com o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e com o Ministério da Fazenda [...]

9.3.3. aprimoramento da governança orçamentária para: 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 de programas e políticas públicas; e c) valorizar o princípio da eficiência, ao relacionar alocações orçamentárias ao desempenho dos programas e resultados alcançados;

131. **Em relação ao item “a” do item 9.3.3**, relacionado à indução para a definição e utilização de indicadores a unidade jurisdicionada informa, conforme Nota Técnica 21272/2017-MP de 13/11/2017 que respondeu ao item 9.2 deste acórdão, que vem trabalhando ao longo de 2017 em um Plano de Trabalho com as seguintes etapas:

- inclusão de ficha de indicadores reunindo os necessários atributos para a sua caracterização – os atributos da ficha já foram inseridos no SIOP e as informações sobre os indicadores já estão sendo preenchidas pelos Órgãos;
- atualização do guia metodológico dos indicadores do PPA – atualização pela Seplan até primeiro trimestre de 2018, sendo que esta atualização contará com o apoio técnico do Ipea na sua finalização;
- implantação de ficha de análise quanto à adequabilidade dos indicadores atuais do PPA em relação aos seus Programas Temáticos.

132. **Em relação ao item “b”**, afeto ao monitoramento e a avaliação do desempenho da atuação governamental e à vinculação das alocações orçamentárias ao desempenho dos programas e resultados alcançados, a SOF explica que está implementando um processo de avaliação de políticas públicas com vistas a subsidiar a elaboração dos projetos de lei orçamentária anual (PLOAs), de modo que, para os



programas e ações que forem avaliados pela SOF em cada ciclo orçamentário, um dos aspectos a serem observados deverá ser a sua relevância para a política pública e para sociedade como um todo, abrangendo impacto e efetividade.

133. Informa ter criado, em 2016, a Coordenação-Geral de Avaliação de Políticas Públicas (CGAPP), vinculada à Secretaria -Adjunta de Avaliação e Relações Institucionais (SEARI), unidades essas que coordenam a implantação do processo de avaliação na SOF em parceria com os departamentos de programas.

134. Desse modo, afirma que, para subsidiar a elaboração do PLOA 2019 e dos anos subsequentes, a SOF selecionou doze programas de governo (incluindo ações, políticas públicas, planos orçamentários etc.) para serem avaliados por seu corpo técnico no ciclo de avaliações 2017/2018, sendo 2 deles como projeto-piloto do processo de avaliação. Informa que dos outros dez programas, oito já foram avaliados e dois a SOF entendeu que os prazos para a entrega deveriam ser estendidos.

135. Esclarece que o conteúdo dessas avaliações privilegia pesquisas, estudos e recomendações que já foram realizadas por órgãos que atuam no ambiente técnico ou aqueles oriundos da academia, além de manter contato mais estreito com o gestor da política no órgão setorial. A SOF informa, ainda, estar elaborando um formato de edição com os principais achados de cada avaliação. Entretanto, esclarece que as avaliações realizadas pela SOF no ciclo 2017/2018 têm o objetivo imediato de capacitar o corpo técnico da Secretaria para as discussões sobre políticas públicas com os órgãos setoriais visando a melhor alocação de recursos no PLOA 2019, tendo como foco privilegiar as políticas mais efetivas e eficientes.

136. Ademais, esclarece que estão ocorrendo capacitações internas do seu corpo técnico para a utilização de ferramentas que auxiliam na análise de dados, assim como palestras e workshops com relação ao tema. Isto posto, com as avaliações, busca-se incrementar o aprendizado institucional, e, a partir daí, elevar o patamar de discussão sobre as políticas públicas, para assim buscar a melhoria da alocação.

137. Pondera, contudo, que não se deve esperar que os resultados das avaliações sejam automaticamente incorporados à risca no PLOA 2019, haja vista que outras variáveis também influenciam a alocação de recursos, como restrições legais (despesas obrigatórias e vinculações de receita) e o posicionamento dos órgãos setoriais, os quais, ao serem responsáveis pela implementação das respectivas políticas públicas, são pressionados por variadas demandas da sociedade civil no âmbito de suas áreas de atuação.

138. A Seplan também desenvolve anualmente avaliação de um rol de políticas públicas no âmbito do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (CMAP) com o intuito de buscar o aperfeiçoamento das políticas públicas, desde o desenho, até a implementação das mesmas. Nesse sentido, entende-se que, desde já, as políticas avaliadas têm sofrido melhorias, bem como os insumos obtidos também serão levados em consideração no próximo ciclo do PPA (PPA 2020-2023).

#### *Análise:*

139. A análise das informações prestadas pelos órgãos integrantes do Centro de Governo Nacional demonstra a adoção de medidas que coadunam com o aprimoramento



do arcabouço normativo orçamentário do país, em linha com o disposto na recomendação constante no item 9.3.3 do Acórdão 2127/2017-TCU-Plenário.

140. Vale destacar o papel cumprido pelos acórdãos nos avanços no processo de orçamentação do país (Acórdãos TCU-Plenário 927/2015-Min. Augusto Nardes, 3682/2013-Min. Aroldo Cedraz, 1712/2017-Min. Vital do Rego, 1598/2017-Min. Aroldo Cedraz, 2.526/2015-Min. José Múcio, 2.031/2014-Min. Augusto Sherman e 1.729/2016-Min. Benjamin Zymler e 948/2016-Min. José Múcio) e nos quais baseou-se o RePP 2017 para realizar a avaliação do arcabouço orçamentário do país. A criação da Junta de Execução Orçamentária e os demais aprimoramentos conduzidos pela SOF em relação à projeção e confiabilidade dos parâmetros macroeconômicos para a elaboração do orçamento, conforme afirmado pela própria unidade jurisdicionada, tem demonstrado serem efetivos para mitigar o risco de comprometimento da sustentabilidade fiscal do país em decorrência de eventual superestimação das receitas e/ou frustração das receitas.

141. No que tange à mitigação da incrementalidade que tende a caracterizar o orçamento pátrio – impropriedade que tende a favorecer a malversação dos recursos públicos, o não alcance dos resultados esperados e a perpetuação da alocação orçamentária em programas inefetivos e/ou ineficazes, conforme demonstrado Acórdão 948/2016-TCU-Plenário – foram identificados avanços significativos, tais como a) a implementação de processo de avaliação de políticas públicas com vistas a subsidiar a elaboração dos projetos de lei orçamentária anual (PLOAs) e b) a criação da Coordenação-Geral de Avaliação de Políticas Públicas (CGAPP), vinculada à Secretaria-Adjunta de Avaliação e Relações Institucionais (SEARI).

142. Contudo, em razão da maior complexidade dessa questão e das medidas apresentadas ainda se encontrarem em estágio embrionário e serem de natureza unicamente administrativa – podendo não se sustentar face à alternância de mandatos presidenciais e à ausência de positividade de regramento que correlacione e, em certa medida, condicione a alocação orçamentária ao desempenho das intervenções públicas – entende-se salutar acompanhar a efetiva implementação dessas medidas no PPA 2019-2023 e na LOA 2019, assim como, eventuais propostas legislativas com vistas à mitigação da incrementalidade orçamentária.

143. Nesse contexto de insegurança quanto à efetiva positividade das melhorias propostas, vale retomar a argumentação trazida na análise dos aprimoramentos realizados no PPA, na qual apresenta-se a necessidade de o governo adotar arranjos institucionais voltados a induzir um caráter mais plurianual à orçamentação e ao planejamento governamental. No tópico afeto aos “Aprimoramentos no planejamento de médio prazo” é analisado o cumprimento da recomendação para que o plano se constitua instrumento efetivo de planejamento de médio prazo do Governo Federal (item 9.3.2.1 do Acórdão 2127/2017). No presente tópico, a unidade jurisdicionada aponta como medidas que visam melhor gerir a plurianualidade orçamentária a:

- instituição da JEO, como instância estratégica e de supervisão da política fiscal no país de modo a: a) proporcionar melhor coordenação da gestão orçamentária e sua conexão mais clara com a estratégia fiscal de médio prazo, b) a sustentabilidade das finanças públicas e c) a condução ao aprimoramento do marco fiscal brasileiro em termos de credibilidade,

melhoria das projeções macroeconômicas e fiscais, transparência, *accountability* e boa governança;

- a promulgação do Decreto 9046/2017, que dispõe sobre as condições para a contratação plurianual de obras, bens e serviços, no âmbito do Poder Executivo Federal. A unidade explica que a finalidade da proposta é a de estabelecer um planejamento de médio prazo dos contratos do governo, considerando não apenas o que foi contratado no ano, mas os contratos a serem executados no médio prazo, instituindo instrumentos de controle que avaliem as consequências para os próximos exercícios, colaborando para o atingimento dos objetivos preconizados na Emenda Constitucional 95, de 15 de dezembro de 2016.

144. Apesar de bem-vindas e demonstrarem avanços na direção almejada, entende-se que a questão merece ser objeto de monitoramento por esta Corte. Na mesma linha, merecem destaque as ponderações trazidas no relatório “Relatório de Assistência Técnica - Apoio à Implementação do Novo Regime Fiscal por meio de Reformas na Gestão Financeira Pública”<sup>4</sup>, produzido pelo Fundo Monetário Internacional, sobre a necessidade de o governo aproximar o arcabouço orçamentário nacional das estruturas orçamentárias de médio prazo.

145. O referido relatório, em linha com as análises e ponderações trazidas no Relatório de Políticas e Programas de Governo, forneceu recomendações de curto e médio prazo e um Plano de Ação ao governo sugerindo mudanças institucionais e processuais para operacionalizar o Novo Regime Fiscal e centrou-se em três áreas inter-relacionadas: 1) melhorar a flexibilidade no orçamento; 2) **fortalecimento da gestão fiscal e orçamentária de médio prazo através da implementação de estruturas orçamentárias de médio prazo**; e 3) mudanças processuais para implementar, relatar e monitorar o novo regime fiscal.

*Conclusão:*

146. Em implementação.

## II.2.6. Aprimoramento Contínuo da Governança nas Organizações

147. De acordo com o disposto no RePP 2017, constataram-se falhas significativas em atividades-chave integrantes dos pilares de atuação do governo federal, dentre os quais a ausência de planejamento de longo prazo, impropriedades no planejamento de médio prazo, no processo de orçamentação e nos processos voltados a propiciar a coordenação e coerência, já objeto de análise nos tópicos acima. Adicionalmente, no referido relatório também foram identificadas falhas nas atividades de gestão de riscos, monitoramento e supervisão, apresentadas brevemente a seguir.

148. Afirma-se no referido relatório que um dos mecanismos de governança descritos no Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo (TCU,

<sup>4</sup> Documento produzido pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), realizada como parte de consultas regulares previstas no Convênio Constitutivo do FMI, descreve as descobertas preliminares ao final da missão oficial da equipe.



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. Assim, explicita que 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.

149. Desse modo, com base nos acórdãos (Acórdão TCU–Plenário 782/2016-Min. José Múcio e 1209/2014-Min. José Jorge, 1968/2017-Min. Augusto Nardes) conclui-se que “embora o monitoramento e a avaliação sejam processos de extrema relevância para o alcance de metas e objetivos do governo, as fiscalizações realizadas pelo TCU identificaram ausência de indicadores de desempenho e baixa capacidade dos órgãos federais para avaliar e monitorar seus resultados”.

150. Por sua vez, em relação a atividades de gestão de riscos, de maneira similar, identificou-se cenário preocupante. Intrinsecamente relacionada e dotada de caráter estruturante para o alcance dos objetivos estratégicos positivados nos instrumentos de planejamento governamental, 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.

151. Contudo, com fulcro nos Acórdão 1.273/2015–TCU–Plenário-Min. Augusto Nardes e 2467/2013–TCU–Plenário-Min. Ana Arraes, verificou-se cenário preocupante no que tange à capacidade de os órgãos da administração Pública conduzirem de modo adequado tal atividade. Verificou-se que 70% de todas as organizações da Administração Pública estariam no estágio de capacidade inicial de gestão de riscos, definida como “Estabelecer estrutura de gestão de riscos” e, considerando apenas a Administração Pública Federal, 80% das organizações estariam no estágio inicial. 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.

152. Por sua vez, no trabalho julgado pelo Acórdão 2467/2013–TCU–Plenário-Min. Ana Arraes, 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. 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.

153. Desse modo, considerando-se o potencial de comprometimento da capacidade de entrega do governo em face ao conjunto de fragilidades apontadas em atividades estruturantes da administração pública federal, foi proferida a recomendação abaixo transcrita.

9.3.4. regulamentação de diretrizes para fortalecimento, avaliação e aprimoramento contínuo da governança das organizações públicas que contemple: a) institucionalização de processos contínuos de planejamento e gestão estratégica que consigam 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) aprimoramento de atividades-chave de governança, como gestão de riscos e processos de monitoramento e avaliação; c) avaliação periódica do nível de maturidade das organizações responsáveis por políticas, programas ou ações de governo; e d) utilização das informações advindas de avaliações na elaboração do projeto de lei orçamentária anual, para minimizar o risco de malversação dos recursos públicos e de não alcance dos resultados esperados;

154. Em resposta, especificamente em relação às deficiências apontadas no monitoramento e avaliação, o MP afirma que uma das iniciativas que vem sendo implementada nesse sentido é a criação de câmaras temáticas, que terão como missão a governança compartilhada, proporcionando um espaço de convergência e proposição de políticas públicas, ações e instrumentos para implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, de forma a acompanhar e monitorar o desenvolvimento dos objetivos.

155. Além disso, como forma de melhorar o processo de Monitoramento e Avaliação governamental, afirma que está sendo implementado o Monitoramento Participativo Tempestivo do PPA 2016-2019, que visa a promover o controle social e aproximar ainda mais a sociedade civil da elaboração e implementação de políticas públicas constantes no PPA.

156. Acrescenta a já descrita elaboração e encaminhamento, no dia 22 de novembro de 2017, ao Congresso Nacional, do Projeto de Lei 9163/2017, que estabelece os marcos jurídicos fundamentais da Política de Governança Pública no país. Afirma que, com o apoio do Tribunal e com o referencial de boas práticas de organizações internacionais, o Governo Federal desenvolveu os contornos e os instrumentos para sua viabilização. Especificamente em relação às diretrizes para fortalecimento, avaliação e aprimoramento contínuo da governança das organizações públicas, o art. 4º do referido projeto de lei prevê, entre outros itens:

- direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades;
- monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas;
- articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público;
- fazer incorporar padrões elevados de conduta pela alta administração para orientar o comportamento dos agentes públicos, em consonância com as funções e as atribuições de seus órgãos e de suas entidades;
- implementar controles internos fundamentados na gestão de risco, que

privilegiará ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores;

- manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade;
- definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais.

157. Reafirma, ainda, o papel do novo Comitê Interministerial de Governança (CIG) – colegiado composto pelos Ministros da Casa Civil, Planejamento, Fazenda e CGU – para a incorporação de boas práticas de governança pela Administração Pública Federal.

*Análise:*

158. Depreende-se do disposto acima que o Centro de Governo adotou um conjunto de medidas voltadas para o aprimoramento da governança pública na administração pública federal e, de fato, regulamentou diretrizes para fortalecimento, avaliação e aprimoramento contínuo da governança das organizações públicas. Ademais, verifica-se que o MP entende como mais apropriadas para o estímulo ao aprimoramento das atividades-chave de governança, conforme apontado no plano de ação, as medidas a seguir: a) manutenção do papel orientador dos referenciais de governança elaborados pelo TCU, b) a alocação de esforços para a aprovação do Projeto de Lei 9163/2017 e c) a institucionalização do Comitê Interministerial de Governança.

159. **No que tange a alínea “a” do parágrafo acima**, de fato, esta Casa tem conduzido trabalhos voltados a orientar atividades-chave integrantes de distintos níveis da administração pública. Vale destacar o papel exercido pelos referenciais de governança de organizações públicas, políticas públicas e centro de governo, dentre outros, nos quais embasou-se a iniciativa para a elaboração do referido projeto de lei e cujas boas práticas inspiram as diretrizes que fundamentam a atuação do CIG.

160. Ademais, com base nos referidos trabalhos, tornou-se possível o diagnóstico e a construção de entendimento transversal sobre o nível de maturidade de atividades entendidas como relevantes para a capacidade de entrega do Estado e o aprimoramento dos produtos e serviços públicos, tais como, dentre outros, os julgados pelo: i) Acórdão 1273/2015–TCU–Plenário-Min. Augusto Nardes – que teve como objetivo avaliar a maturidade da governança pública na administração pública federal e ii) Acórdão 2467/2013–TCU–Plenário-Min. Ana Arraes – que apontou para a existência de deficiências sistêmicas na capacidade de gestão dos órgãos da administração indireta, afetas a gestão de riscos.

161. Tais trabalhos, também utilizados para a elaboração do RePP 2017, caracterizam-se por prover um olhar transversal sobre a administração pública federal – por vezes, incluindo-se entes estaduais e municipais – constituindo insumo relevante ao Centro de Governo para a identificação de riscos de má-versação de recursos públicos decorrentes de má governança e gestão e da necessidade de capacitação em áreas que denotem baixa capacidade administrativa e comprometam a capacidade de entrega do Estado. Trabalhos dessa natureza permitem a construção de uma visão estratégica sobre o funcionamento da máquina pública, a detecção antecipada de fragilidades no *modus*

*operands* estatal e a adoção de medidas mitigadoras.

162. Tal entendimento encontra respaldo na recomendação da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, a qual, por meio do documento *Partners for Good Governance – Mapping the role of Supreme Audit Institutions*, de 2014, afirma que

Ao adotar uma abordagem integrada de conjunto de governo, as EFS poderiam fornecer aos Centros de Governo uma visão panorâmica sobre a eficácia dos mecanismos de governança e sobre o desempenho das políticas, para que os Centros possam melhor usar informações objetivas e confiáveis para informar seus orçamentos, o planejamento das políticas públicas e os respectivos processos de implementação e avaliação.

163. O contexto instável das iniciativas do próprio governo dotadas de potencial de prover tal visão reforça a tempestividade da referida recomendação. O Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública), programa de governo projetado para “apoiar o desenvolvimento e a implantação de soluções que permitam um contínuo aperfeiçoamento dos sistemas de gestão das organizações públicas e de seus impactos junto aos cidadãos” e que disponibilizava um conjunto de modelos voltados para a identificação e implementação de ciclos contínuos de avaliação de seus sistemas de gestão foi recentemente revogado, a partir da publicação do Decreto 9094/17.

164. Assim, com a revogação do referido programa, atualmente não há paralelo na administração pública de iniciativas dotadas de objetivo similar e que proporcionem entendimento com amplitude e profundidade suficientes sobre o funcionamento do conjunto de governo, de modo que se entende relevante e oportuna a manutenção e aperfeiçoamento de tais iniciativas por esta Casa.

165. Contudo, vale acrescentar – como fator de instabilidade ao contexto supracitado, mas passível de aperfeiçoamentos – o caráter *ad hoc* e a ausência de institucionalização das iniciativas do Tribunal dotadas da abrangência necessária para prover tal visão ao Centro de Governo, tais como os diagnósticos proporcionados pelo Índice Integrado de Governança e Gestão (IGG) e pelos índices de voltados a capturar, de modo mais aprofundado, o estado atual de governança e gestão em determinadas políticas e ou setores, tais como, o iGov-Segurança, iGov-Saúde e iGov-Pessoas, dentre outros.

166. A despeito de tal cenário, entende-se haver sinergias entre a recomendação proferida pela OCDE às entidades fiscalizadoras superiores e a competência desta Corte de Contas para “julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos” – prevista nos arts. 33, § 2 e 71, II, da Constituição Federal – que, caso devidamente aproveitadas, proveriam maior segurança, periodicidade, economia de recursos e simplificação de processos às iniciativas desta EFS capazes de prover, nos termos utilizados pela própria OCDE, *birds-eye views* à administração pública.

167. Integram as contas dos responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, a que faz menção os arts. da CF acima transcritos, o denominado Relatório de Gestão, conforme positivado na Instrução Normativa 72/2013. De acordo com a referida norma, o documento destina-se a consolidar “documentos, informações e demonstrativos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, organizado para



permitir a visão sistêmica do desempenho e da conformidade da gestão dos responsáveis por uma ou mais unidades jurisdicionadas durante um exercício financeiro”.

168. Por sua vez, a Portaria-TCU 65/2018, que dispõe sobre as orientações para a elaboração do relatório de gestão, aponta no Anexo I, a existência de seção destinada a consolidar informações sobre “Governança, Gestão de Riscos e Controles Internos” assim como “Áreas especiais da gestão”, sendo, essa última, destinada a apresentar informações sobre a gestão de pessoas, gestão da tecnologia da informação, dentre outras.

169. Em face à previsão normativa acima apresentada e a existência de sistema digitalizado para prestação de contas (E-Contas), a coleta de informações por meio do relatório de gestão possibilitaria a construção de um olhar transversal, sistemático e devidamente evidenciado, sobre a capacidade e maturidade dos órgãos da administração pública federal em conduzir atividades entendidas como imprescindíveis ou relevantes para o aprimoramento da capacidade de entrega do estado. Ademais, pouparia recursos tanto da própria Segecex quanto da unidade jurisdicionada, os quais veem-se impelidos a coletar e apresentar, respectivamente, informações de natureza similar em momentos distintos do exercício. A adoção de tal medida coaduna com a necessidade de simplificação de processos, tema defendido e regulamentado pelo Decreto 9094/17, que veio a revogar o programa Gespública.

170. **No que tange as alíneas “b” e “c” do parágrafo 155**, afetas aos esforços para elaboração do Projeto de Lei 9163/2017 e a instituição do Comitê Interministerial de Governança, vale o disposto nos parágrafos 32, 84 e 85 do presente relatório, nos quais destaca-se que a institucionalização de diversos mecanismos depende da aprovação e posterior promulgação do Projeto de Lei 9613/2017, o qual, por sua vez, encontra-se em risco de ter seus arranjos e aprimoramentos diluídos em decorrência de anexação a projetos de leis de natureza distinta e essencialmente direcionados às empresas públicas.

171. Em decorrência do acima exposto e em face do risco de que a agenda afeta ao aprimoramento dos arcabouço estratégico do país – tais como a necessidade de positivação da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, da uniformização dos planos nacionais, setoriais e regionais e a diferenciação dentre essas e as políticas públicas, e a necessidade de arranjos que mitiguem o risco da predominância da visão usualmente imediatista e setorial que caracterizam os mandatos políticos – dilua-se em discussões afetas à instituição do estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, objeto do PL 622/2011, ou mesmo de que não seja aprovado, entende-se pertinente o acompanhamento do cumprimento da referida recomendação

*Conclusão:*

172. Em implementação.

### **II.3. Benefícios das Deliberações**

173. As unidades jurisdicionadas integrantes do Centro de Governo apresentaram diversas medidas que, apesar de não estarem distinguidas temporalmente em relação ao plano de ação apresentado, demonstram avanços no arcabouço de planejamento e orçamento – assim como na capacidade de articulação, monitoramento e avaliação da coerência do conjunto de programas e ações governamentais – que não se iniciaram

unicamente após a publicação do referido Acórdão.

174. Ademais, o plano de ação proposto discorre em pormenores sobre as medidas adotadas para cada um dos itens propostos nos subitens 9.3.1 a 9.3.8 do Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário, de modo a aprimorar o arcabouço estratégico e orçamentário do país. Dentre as medidas adotadas destaque-se:

- a edição do Projeto de Lei 9613/2017 e a promulgação do Decreto 9203/2017, contendo as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado;
- o lançamento da Estratégica Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, como instrumento consolidador da visão de longo prazo do Centro de Governo;
- iniciativa para adoção do sistema de indicadores chave nacionais refletidos nas diretrizes estratégicas do PPA;
- edição do guia de “Avaliação de Políticas Públicas – Guia de Avaliação *Ex-Ante*”, pelas unidades integrantes do Centro de Governo;
- implementação de processo de avaliação de políticas públicas com vistas a subsidiar a elaboração dos projetos de lei orçamentária anual.

175. Conclui-se que a União vem implementando medidas para o efetivo cumprimento das recomendações, demonstrando iniciativa em adotar aprimoramentos em todos os pilares de atuação estatal analisados – planejamento estratégico, orçamentação, coordenação e coerência, aprimoramento contínuo (gestão de riscos e monitoramento e avaliação).

176. Contudo, verifica-se que o cumprimento da recomendação relativa ao plano de ação (9.3), em razão de seu caráter estruturante, será gradual uma vez que depende da evolução do nível de maturidade de atividades-chave que integram o Centro de Governo. Ademais, verifica-se que, em face da ainda não positivação e institucionalização de alguns aprimoramentos – tal como a aprovação do PL 9.613/2017 – e da proximidade da alternância de mandatos presidenciais – situação dotada de potencial para retrocessos na adoção e evolução de novos arranjos institucionais – torna-se salutar acompanhar a evolução da implementação do plano de ação a que faz menção o item 9.3.3 do acórdão em tela.

### III. ANÁLISE CONSOLIDADA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AUDITADAS

177. O presente capítulo busca realizar uma análise consolidada do conjunto de informações sobre políticas, programas e ações de governo que foram objeto de fiscalizações realizadas pelo TCU em 2017 e 2018.

178. A abordagem consolidada dos resultados das fiscalizações é muito relevante para diagnosticar e prevenir a perpetuação de déficits sistêmicos que vem comprometendo de forma significativa os resultados da ação governamental. Referida abordagem trata de construir um panorama geral que retrate os riscos, as irregularidades e as deficiências relevantes e recorrentes nas políticas públicas, que afetam, de forma

repetitiva, o alcance de seus objetivos.

179. Além disso, cuida-se de identificar boas práticas e fatores institucionais que podem ser utilizados e/ ou implantados para promover a melhoria da eficiência e da efetividade das políticas públicas no país, de forma duradoura e consistente.

180. A partir desse panorama de riscos recorrentes e causalidades sistêmicas, pretende-se apontar para onde devemos – gestores públicos e órgãos de controle – direcionar nossos esforços, de forma ágil, estratégica e efetiva, no sentido de promover as mudanças necessárias ao aprimoramento das políticas públicas e à geração de valor público.

### **III.1. Fiscalizações Selecionadas**

181. Para compor esse capítulo, foram selecionados os seguintes trabalhos, com base em sua relevância, materialidade e risco, bem como pela pertinência com as matérias de maior interesse do Congresso Nacional, com base em escuta realizada às duas Casas Legislativas sobre as áreas de maior significância:

- Acompanhamento do Portal Único de Comércio Exterior, da relatoria do Ministro Augusto Sherman, realizado pela Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento (SecexDesenvolvimento) – Acórdão 623/2018-TCU-Plenário;
- Acompanhamento do Plano Nacional de Educação, com foco nas ações relacionadas ao acesso à educação infantil (Meta 1 doPNE), da relatoria da Ministra Ana Arraes, realizado pela Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação) – Acórdão 2775/2017-TCU-Plenário;
- Fiscalização de Orientação Centralizada na gestão dos recursos transferidos por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), da relatoria do Ministro Augusto Sherman, coordenada pela Secretaria de Controle Externo do Espírito Santo (Secex-ES) – Acórdão 141/2017-TCU-Plenário;
- Auditoria na Política de Fronteiras, da relatoria do Ministro Augusto Nardes, realizada pela Secretaria de Controle Externo do Mato Grosso do Sul (Secex-MS) – Acórdão 2252/2015-TCU-Plenário;
- Auditoria nos programas de Inclusão Produtiva, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, realizada pela Secretaria de Controle Externo da Previdência, Assistência Social e Trabalho (SecexPrevi) – Acórdão 188/2018-TCU-Plenário;
- Auditoria no Plano Viver Sem Limite, da relatoria do Ministro Walton Alencar, realizada pela Secretaria de Controle Externo da Previdência, Assistência Social e Trabalho (SecexPrevi) – Acórdão 2140/2017-TCU-Plenário;
- Avaliação do uso de tecnologias digitais como parte da estratégia de modernização governamental (Governo Digital), da relatoria do Ministro



Benjamin Zymler, realizada pela Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti) – Acórdão 1469/2017-TCU-Plenário;

- Monitoramento da Lei de Informática, da relatoria do Ministro-Substituto André Luis de Carvalho, realizada pela Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti) – Acórdão 729/2018-TCU-Plenário;
- Auditoria no Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional, da relatoria da Ministra Ana Arraes, realizada pela Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública (SecexDefesa) – Acórdão 2643/2017-TCU-Plenário;
- Auditoria no Programa Cidades Digitais (PCD), da relatoria do Ministro Bruno Dantas, realizada pela realizado pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Hídrica, de Comunicação e de Mineração (SeinfraCOM) – Acórdão 1898/2017-TCU-Plenário;
- Fiscalização de Orientação Centralizada sobre a qualidade das moradias do Programa Minha Casa Minha Vida, da relatoria do Ministro-Substituto Weder Oliveira, coordenada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana) – Acórdão 979/2017-TCU-Plenário;
- Auditoria no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), da relatoria do Ministro-Substituto André Luis de Carvalho, realizada pela Secretaria de Controle Externo do Meio-Ambiente (SecexAmbiental) – Acórdão 2191/2018-TCU-Plenário;
- Auditoria Política de Banda Larga em Regiões Remotas, da relatoria da Ministra Ana Arraes, realizada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Hídrica, de Comunicação e de Mineração (SeinfraCOM) – Acórdão 2053/2018-TCU-Plenário;
- Auditoria no Programa de Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo, realizada pela Secretaria de Controle Externo do Mato Grosso (Secex-MT) – TC 016.327/2017-9;
- Auditoria nos Projetos Financiados pelo Lei Rouanet, da relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer, realizada pela Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação) – TC 034.623/2016-7;
- Auditoria no planejamento de investimentos em infraestrutura hídrica, da relatoria do Ministro Augusto Nardes, realizada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Hídrica, de Comunicação e de Mineração (SeinfraCOM) – TC 030.005/2017-5;
- Auditoria nas medidas de erradicação do *aedes aegypti*, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, realizada pela Secretaria de Controle Externo da Saúde (SecexSaúde) – TC 023.421/2016-9;



- Auditoria no fundo setorial Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, realizada pela Secretaria de Fiscalização da Infraestrutura Elétrica (SeinfraElétrica) – TC 032.981/2017-1.

### III.2. Modelo de Quadro-Resumo

182. Para cada um dos programas auditados, foi gerado quadro-resumo, que consta do anexo I, contendo as seguintes informações:

a) *Descrição da política auditada, incluindo o problema que a política pretende enfrentar/solucionar, sua abrangência, público-alvo, principais objetivos, órgão responsável e previsão legal.*

183. Esse primeiro item da análise busca trazer uma visão sobre qual a realidade que a política fiscalizada pretende alterar, ou seja, qual o problema coletivo a ser mitigado pela política.

184. Além disso, busca-se nessa parte inicial da análise, identificar se a política está formalmente prevista, com princípios e macro estratégias de ação, que garantam maior legitimidade, segurança jurídica e direcionamento à resolução do problema que se almeja enfrentar.

b) *Resultados da política, abordando os seguintes aspectos: indicadores, metas, coerência desses elementos com os objetivos da política e alcance de metas nos últimos anos.*

185. Embora almeja-se nessa parte da análise trazer aspectos sobre o impacto das políticas públicas fiscalizadas para a sociedade, as instituições públicas, tanto do Poder Executivo, quanto do sistema de controle, ainda carecem de sistemas e processos que permitam a devida avaliação de resultados das políticas públicas existentes. Desse modo, a análise apresentada nesse item da ficha, limita-se em alguns casos, a avaliar a existência de indicadores e metas de desempenho da política, a sua coerência com os objetivos da política, o seu acompanhamento e divulgação, bem como a evolução do alcance das metas existentes.

c) *Vinculação e coerência da política com o Plano Plurianual (PPA)*

186. Essa etapa da análise busca verificar se os programas e políticas fiscalizados pelo Tribunal têm sido elaborados em consonância com o PPA, conforme preconizado no artigo 165, § 4º da Constituição Federal de 1988.

d) *Inserção da política na Lei de Orçamento Anual (LOA)*

187. Considerando que o orçamento é o instrumento que garante, legítima e dá transparência aos recursos financeiros aplicados nas diversas políticas públicas, é indispensável que as políticas e os programas de governo estejam claramente explicitados no orçamento, de maneira que a Administração Pública, os órgãos de controle e a sociedade possam acompanhar, de forma acessível e transparente, o custo histórico e atual de cada política pública.

188. Nesse sentido, essa etapa da análise busca: a) identificar as ações orçamentárias destinadas à implementação de cada política pública; b) verificar a

coerência das despesas realizadas com o previsto no PPA, como também com os objetivos e as metas a serem alcançadas; c) a capacidade de execução da política, ao comparar as dotações dos valores efetivamente pagos.

e) *A política sob a ótica da governança*

Governança em políticas públicas se refere aos arranjos institucionais que condicionam a forma pela qual as políticas são formuladas, implementadas e avaliadas, em benefício da sociedade (TCU, Referencial para Avaliação de Governança de Políticas Públicas, 2014, p.32).

189. Os arranjos institucionais estão relacionados principalmente a estruturas, processos, mecanismos, princípios, regras e normas que influenciam a política pública e, conseqüentemente, os seus resultados.

190. Desse modo, esse item busca avaliar, utilizando como base para análise o Referencial do TCU supracitado, três componentes de governança nas políticas públicas fiscalizadas: i) Institucionalização; ii) Planos e Objetivos e; iii) Monitoramento e avaliação

191. Sobre o componente institucionalização, a análise busca responder a seguinte pergunta: Em que medida a política foi institucionalizada formal e adequadamente por meio de instrumento normativo?

192. No intuito de avaliar o quesito “Planos”, buscou-se responder as seguintes questões: i) de que forma a lógica de intervenção da política pública está alinhada com seus componentes e resultados esperados?; e ii) em que medida o planejamento da política pública orienta a sua operacionalização?

193. Para avaliar o quesito “Objetivos”, buscou-se responder a seguinte pergunta: como os responsáveis pela política pública definem e declaram as diretrizes, objetivos, metas, priorização, responsáveis, prazos e a orientação estratégica a que a política está alinhada?

194. Por fim, para o componente Monitoramento e Avaliação, a análise é direcionada a responder a seguinte questão: em que medida o sistema de monitoramento e avaliação da política está adequadamente estruturado para produzir informações com vistas a retroalimentar os processos decisórios de forma a favorecer o aprendizado e o aperfeiçoamento das ações para o alcance de resultados?

f) *Análise geral da política*

195. Essa parte do quadro-resumo busca trazer a síntese dos achados encontrados nas auditorias realizadas e suas principais causas.

g) *Principais deliberações*

196. Esse item busca trazer as principais deliberações exaradas nos Acórdãos referentes aos trabalhos contemplados para a composição deste Relatório, as quais serão objeto de monitoramento futuro.

h) *Temas de Especial Relevância*

197. Considerando que o Congresso Nacional é ator de extrema relevância não somente no processo de alocação de recursos públicos, como também no aprimoramento

dos planos, programas e políticas públicas do País, busca-se nesse item abordar questões e ações de competência do Congresso necessárias para a melhoria dos resultados das ações governamentais, tais como:

- Alterações e/ou criações de leis capazes de eliminar falhas e/ou mitigar riscos apontados nas auditorias;
- Aperfeiçoamento dos instrumentos de planejamento e orçamento;
- Restrições e/ou incentivos para promoção do desempenho da atuação governamental.

i) *Trabalhos do TCU relacionados*

198. Por último, o quadro-resumo traz uma relação das ações de controle realizadas nos últimos 4 anos correlatas à cada política pública que foi objeto de fiscalização contemplada no presente Relatório.

### III.3. Análise Consolidada

199. Conforme descrito anteriormente, a análise consolidada se propõe a construir um panorama da realidade das políticas públicas fiscalizadas, descrevendo os riscos, irregularidades e deficiências mais recorrentes no conjunto de políticas que foram objeto de auditorias realizadas pelo TCU (ver anexo II).

#### III.3.1 Achado 1 – A ausência de diagnóstico adequado dos problemas que as políticas públicas pretendem enfrentar tem comprometido a concepção, formulação e processo de tomada de decisão das políticas.

200. O diagnóstico do problema que se pretende enfrentar por meio da criação, reformulação ou aperfeiçoamento de uma política pública é elemento fundamental para a adequada orientação dos rumos que a política deve seguir para lograr alcançar a solução para o problema identificado.

201. O recente documento desenvolvido pelo Governo Federal, denominado Guia Prático de Análise *Ex Ante* aponta que a identificação clara sobre o problema que enseja a proposta, associado a uma população ou a um grupo em particular garante que a política pública tenha uma concepção sólida e que a análise entre esse problema e as ações e os resultados propostos possa ser desenvolvida de forma consistente. “A problematização que enseja a ação governamental precisa ser bem-feita para que a solução proposta seja adequada e a melhor opção possível”.

202. Apesar da importância crucial dessa etapa de diagnóstico do problema para que se defina o real alcance colimado pela intervenção da ação pública, as recentes fiscalizações realizadas no pelo TCU apontaram sistematicamente a ausência de conhecimento aprofundado e de definição clara sobre o problema que a política almeja solucionar. Essa lacuna provocou decisões pouco ou nada baseadas em evidências, contribuindo para a ausência de foco e de priorização das ações governamentais e da destinação de recursos públicos. Decisões que se mostraram, não raro, dissociadas do atendimento real às demandas sociais e econômicas mais prioritárias para o país.

203. A análise consolidada demonstrou que 87% de 15 políticas apresentaram falhas no processo de seleção dos beneficiários e na destinação da política, 62% de 13

políticas não foram precedidas de um adequado levantamento de demanda ou diagnóstico do problema e 46% de 13 políticas desconhecem o problema que pretende solucionar.

204. Somente à guisa de exemplificação, cita-se a Política de Investimentos em Infraestrutura Hídrica (anexo I), cujos valores orçamentários alcançaram R\$ 6.685.493.310 entre 2012 e 2015, em que os processos de seleção e de priorização de investimentos federais não são fundamentados em critérios objetivos, com base nas principais carências hídricas nacionais, gerando alto grau de subjetividade na seleção das obras e baixa capacidade de solucionar o problema da escassez hídrica.

205. No caso da Política de Desenvolvimento Urbano (anexo I), cujos gastos nos últimos cinco anos alcançaram R\$ 5.096.909.616,00, verificou-se que a seleção dos objetos dos contratos de repasse para pavimentação urbana não está baseado em evidências ou procedimento racional, podendo levar inclusive à aplicação de recursos públicos em localidades já pavimentadas, sem atender as localidades em que a ação seria mais urgente e necessária.

206. Também ocorre tal fato em relação ao Plano Nacional de Educação, onde verificou-se que o planejamento da oferta da educação infantil pelos municípios resta prejudicado pela não realização do levantamento de demanda de forma adequada e pela ausência de metas de expansão da rede pública de educação infantil.

207. No caso da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), constatou-se o custeio indevido dos subsídios “Rural”, “Irrigação e Aquicultura” e “Água, Esgoto e Saneamento” com base em recursos financeiros dos consumidores de energia elétrica, considerando que tais subsídios dizem respeito a atividades econômicas ou a problemas sociais que não guardam correlação com o setor elétrico, que deveria ser o foco da CDE. Esses subsídios cruzados podem onerar de forma significativa os preços da energia do país – principal insumo para o desenvolvimento econômico – aumentando o Custo Brasil.

208. A ausência de norma clara e objetiva que exija dos formuladores de políticas públicas a necessidade de realizar etapas essenciais para a criação, reformulação e expansão das políticas públicas provoca a realização de um processo com alta subjetividade e, conseqüentemente, com alta probabilidade de não alcançar dos resultados almejados, ou fazê-lo de forma muito mais onerosa e dispendiosa que o necessário.

209. Ademais, a edição de normativo que exija tal prática deve vir acompanhada de instrumentos que orientem a atuação governamental – a exemplo do Guia de Análise *Ex-Ante* supracitado – e de um plano que preveja a disseminação, capacitação e aplicação desses instrumentos no curto e médio prazo. Nesse sentido, compete ao Centro de Governo avaliar e realizar as medidas necessárias para a capacitação da Administração Pública e para a devida aplicação da análise *ex-ante* por parte dos órgãos responsáveis pela condução das diversas políticas públicas.

210. Além disso, faz-se necessário levar a consideração do Congresso Nacional a necessidade de edição de ato normativo que mitigue o risco de perpetuação de políticas e programas que sejam implantadas sem diagnóstico prévio, a exemplo do Projeto de Lei do Senado nº 488, de 2017, apresentado com o intuito de estabelecer normas e diretrizes para encaminhamento de proposições legislativas que instituem políticas públicas, propiciando melhor responsabilidade gerencial na Administração Pública.

III.3.2. Achado 2 – A ausência reiterada de institucionalização das políticas públicas tem prejudicado a atuação conjunta das partes interessadas e comprometido a legitimidade e a qualidade da tomada de decisão governamental.

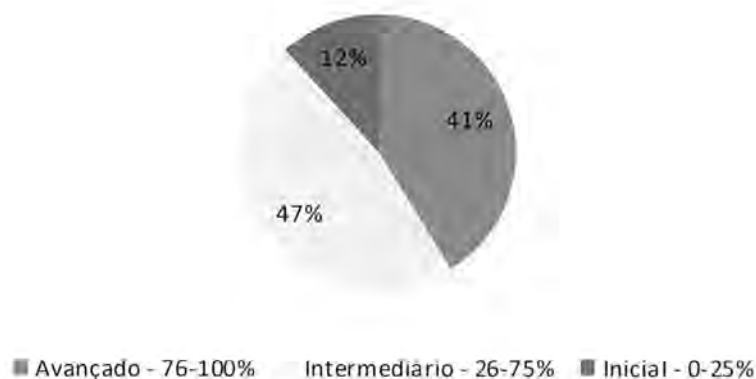
211. A institucionalização de qualquer intervenção governamental é parte inerente da estratégia de implementação de qualquer política pública, consistindo-se em requisito de extrema importância tanto para garantir a legitimidade da política, como para reforçar o comprometimento e responsabilização dos atores envolvidos e a sustentação segura das fontes de recursos a serem alocados.

212. O Referencial para Avaliação de Governança de Políticas Públicas do TCU estabelece a institucionalização como um dos oito componentes de governança de políticas públicas e declara que a institucionalização está relacionada ao estabelecimento de normas, padrões e procedimentos que definam claramente as arenas decisórias, a divisão de competências e as atribuições dos atores envolvidos.

213. Em que pese a importância da institucionalização para a implementação das políticas públicas, a análise agregada deste relatório demonstra que esse componente não está presente em diversas políticas, afetando diretamente a sua implementação, uma vez que ficam prejudicados aspectos relacionados a definição e cumprimento de papéis e responsabilidades, divisão de riscos, processos decisórios e capacidade organizacional.

214. A análise realizada demonstrou que, das dezessete políticas que tiveram o componente “Institucionalização” avaliado, 41% apresentaram nível de maturidade avançado, estando a maioria em nível intermediário, conforme demonstrado na figura 1.

**Figura 1 – Nível de maturidade do componente “Institucionalização” nas políticas públicas analisadas**



Fonte: Elaboração própria

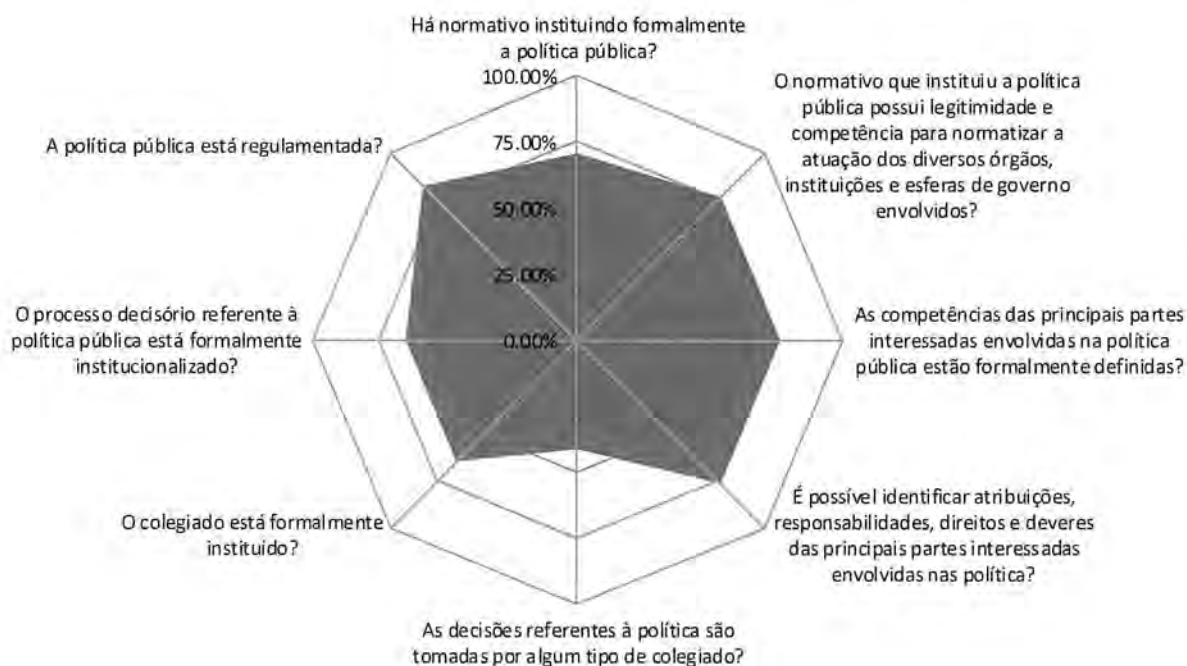
215. Como exemplo, citam-se as políticas de desenvolvimento da zona fronteiriça (anexo I), que se caracterizam pela presença de projetos desarticulados e fragmentados, sem um planejamento ou orientação programática, resultando na dispersão dos recursos públicos, sem ter impactos significativos na geração de emprego e renda, melhoria nas condições de segurança e defesa nacional. Como consequência, presencia-se a recorrência incólume de crimes transnacionais, a existência de conflitos fundiários, a injustiça social e a degradação do meio ambiente.

216. No caso da gestão do Sistema Prisional, cujas despesas foram da ordem de R\$ 2.060.572.154,00 nos últimos 2 anos (ver anexo I), verificou-se que entre as 19 unidades da federação avaliadas, apenas o estado de Rondônia instituiu e formalizou uma política pública para o sistema prisional, direcionada para a atuação conjunta e integrada dos órgãos da execução penal.

217. Novamente em relação aos investimentos hídricos, a inexistência da Política de Infraestrutura Hídrica deixa claro que os órgãos governamentais responsáveis têm enfrentado o problema da distribuição desigual dos recursos hídricos e das crises de escassez de água no Brasil sem planejamento sistêmico, integrado e estruturado, contribuindo para a continuidade dos efeitos da seca que assola várias regiões do país.

218. Conforme se observa, boa parte das políticas está com baixo nível de institucionalização, e de fato, somente pouco mais da metade das políticas analisadas está de alguma forma regulamentada, sendo a maioria, em normativos legítimos, com definição de competências, atribuições, responsabilidades, direitos e deveres das principais partes interessadas envolvidas na política, conforme indicado na figura 2. Além disso, no que tange ao processo decisório, cerca de metade das políticas analisadas não possuem seus processos de decisão formalmente institucionalizados e em grande parte delas, as decisões normalmente não são tomadas por meio de colegiado, comprometendo a qualidade e a legitimidade das decisões relacionadas às políticas públicas.

**Figura 2 – Avaliação de aspectos relativos à institucionalização das políticas públicas analisadas**



219. Entende-se que a lacuna legislativa que defina e exija o atendimento a pré-requisitos mínimos para criação, reformulação e aperfeiçoamento de políticas públicas contribui para sua baixa governança. Sem embargo, a ausência de determinação legislativa não justifica a não aplicação de boas práticas que busquem garantir o alcance dos resultados necessários para a sociedade.

220. Nesse contexto, citam-se como boas práticas de institucionalização, a serem implementadas em todas as políticas: i) institucionalização formal da política pública por meio de norma legal (lei, decreto, resolução, etc.) apropriada, emitida por órgão dotado de legitimidade e competência para fazê-lo, e na qual normatize-se a atuação dos diversos órgãos, instituições e esferas de governo envolvidos; ii) definição clara e formal das competências das principais partes interessadas envolvidas na política pública (matriz de responsabilidades), de forma que seja possível a identificação dos objetivos, papéis, responsabilidades, recursos e obrigações de todos os envolvidos, incluindo-se abordagem para tratar resolução de conflitos, identificar e dividir riscos e oportunidades e estabelecer formas de revisão, avaliação e monitoramento; iii) institucionalização formal dos processos decisórios referentes à política pública; iv) existência de marco regulatório que não prejudique o desempenho da política pública pelo excesso de formalismo e de detalhamento.

221. Assim, propõe-se recomendar ao Poder Executivo que atue com vistas a orientar e capacitar os órgãos da administração pública no sentido de promover a adoção de boas práticas e reduzir a existência de lacunas na institucionalização das políticas públicas existentes.

III.3.3. Achado 3 – A formulação inadequada das políticas públicas tem dificultado sistematicamente sua boa e regular implementação, comprometendo o alcance dos objetivos e dos resultados esperados.

222. A adequada formulação é crucial para o sucesso da política pública, uma vez que é nessa fase em que se definem os objetivos, público-alvo, meios e instrumentos de implementação, atores envolvidos, arranjos institucionais necessários, metas e resultados esperados. A ausência de tais elementos pode tornar a política carente de direcionamento e foco de atuação, minando suas chances de criar efeitos sobre as realidades econômicas ou sociais a que almeja transformar.

223. Impende destacar que a importância de um plano estruturado para a política pública é reforçada no bojo do projeto de lei complementar (PLS 488/2017), aprovado pelo Senado Federal e encaminhado para a Câmara dos Deputados sob o número 441/18, que obriga o envio pelo Poder Executivo de avaliação fundamentada sobre o impacto da aprovação de lei que cria uma nova política pública, o que inclui o atendimento a um conjunto de pré-requisitos essenciais para criação de novas políticas públicas, a fim de garantir a eficácia, a eficiência, a economicidade e a efetividade das ações públicas.

224. Nesse mesmo diapasão, o Guia Prático de Análise *Ex-Ante*, já citado anteriormente neste documento, aborda um conjunto de elementos essenciais para a (boa) formulação de políticas públicas e reconhece a importância de que a política seja bem desenhada para cumprir objetivos claros, estabelecer meios factíveis, definindo os beneficiários e construindo metas realisticamente alcançáveis. Além disso, reforça a necessidade de que a política seja desenhada de forma realista, considerando uma grande

variedade de fatores, nem sempre sob controle total do setor público.

225. Nessa mesma linha, o Referencial do TCU define “Planos e Objetivos” como um dos componentes de governança de políticas públicas e aponta um conjunto de boas práticas a serem aplicadas no seu processo de formulação, tendo como exemplos, formulação baseada em evidências, com aproveitamento da experiência de outros países; consulta a todos os envolvidos; explicitação do estágio de referência inicial, que servirá de base para avaliação do resultado da intervenção, entre outras.

226. Apesar da importância da devida formulação das políticas públicas para a promoção de resultados efetivos, em decorrência de hiato legislativo e ausência de obrigação e de cultura institucional para que a formulação de políticas sigam ritos mínimos de formulação adequadas, as auditorias apontaram diversas deficiências nessa fase do ciclo das políticas analisadas, tais como, o descasamento entre responsabilidades e capacidades, falhas na mensuração dos recursos financeiros e humanos necessários para gerir e controlar as políticas, falhas na seleção dos beneficiários e, principalmente, falhas na construção de instrumentos que permitam o devido monitoramento e avaliação dos resultados das políticas.

227. Como exemplo, cita-se a Política de Desenvolvimento Urbano, que apontou como um de seus principais problemas o descasamento entre o grau de responsabilidade do município com a sua estrutura e capacidade técnica e administrativa, resultando na baixa implementação da ação de pavimentação, percebida por meio da baixa capacidade de execução orçamentária, equivalente a 0,2% do valor previsto entre 2012 e 2017 (ver anexo I).

228. Em relação ao Plano Nacional de Educação (PNE), embora haja estratégia como objetivo de promover a redução das desigualdades na educação, boa parte dos municípios pesquisados não adota critérios para priorizar o atendimento a crianças mais pobres no acesso às creches públicas. Dos municípios que responderam ao questionário enviado pela equipe de auditoria, 47% não possuíam critérios nesse sentido (qual o número de municípios e crianças – proxí). Além disso, embora o PNE tenha elencado 17 estratégias para consecução da Meta 1, não há definição clara e formal das atribuições dos principais atores interessados, de forma que seja possível identificar os objetivos, os papéis, as responsabilidades e as obrigações de todos os envolvidos. A ausência de responsabilidades claramente definidas prejudica a execução de determinadas estratégias, pelo fato de que os entes federados não reconhecem suas incumbências na operacionalização das ações.

229. No caso da Lei Rouanet, identificou-se que a maioria dos problemas apresentados na política, tais como fraude, superfaturamento, projetos duplicados, entre outros, decorrem da incapacidade operacional do órgão de verificar e fiscalizar adequadamente a aplicação dos recursos, o que poderia ter sido evitado na formulação da política, fase em que se verificam e se definem os recursos humanos necessários à devida implementação e ao adequado monitoramento da política.

230. Problemas de formulação também estão presentes no caso da Política de Fronteiras, onde se observou que a inexistência de avaliações formais, sistemáticas e periódicas sobre o desempenho integrado dos órgãos governamentais na área de fronteira decorre da ausência de um referencial estratégico da política formulado de maneira

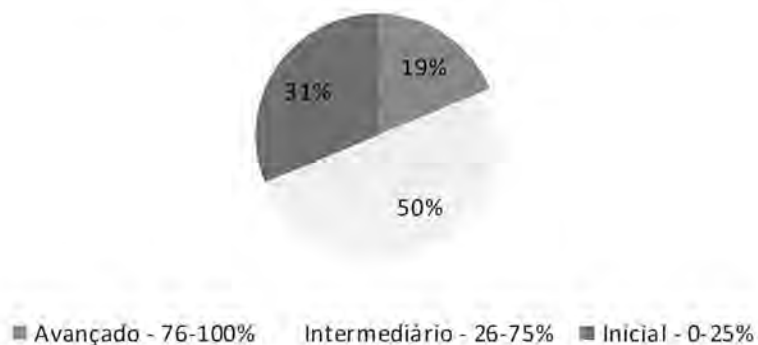
compartilhada, com a definição de objetivos, metas e indicadores. A desarticulação dos diversos atores, que deveriam interagir de forma mais sinérgica e coordenada nas políticas de fronteiras, tem promovido o permanente e reiterado índices de contrabandos, descaminhos e desvios com prejuízos ao desenvolvimento e a produtividade do produto nacional.

231. No Programa Nacional de Alimentação Escolar Quantitativo de nutricionistas incompatível com o número de alunos existentes nas escolas estaduais, cardápios em desacordo com as exigências legais, condições de higiene e conservação da cozinha inadequadas ao preparo e fornecimento da alimentação. Essa discrepância pode implicar a nutrição inadequada das crianças, prejudicando seu nível de aprendizado.

232. Da mesma forma ocorre na Lei de Informática, cuja inexistência de indicadores finalísticos industriais para avaliar o retorno de investimentos em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) incentivados pela política dificulta o acompanhamento de resultados que poderiam ser utilizados como subsídio para avaliação e revisões da política de informática.

233. A análise consolidada demonstrou que, das dezesseis políticas que tiveram o componente “Planos” avaliado, somente 19% apresentaram nível avançado de maturidade, estando a maior parte das políticas em nível intermediário, conforme demonstrado na figura 3.

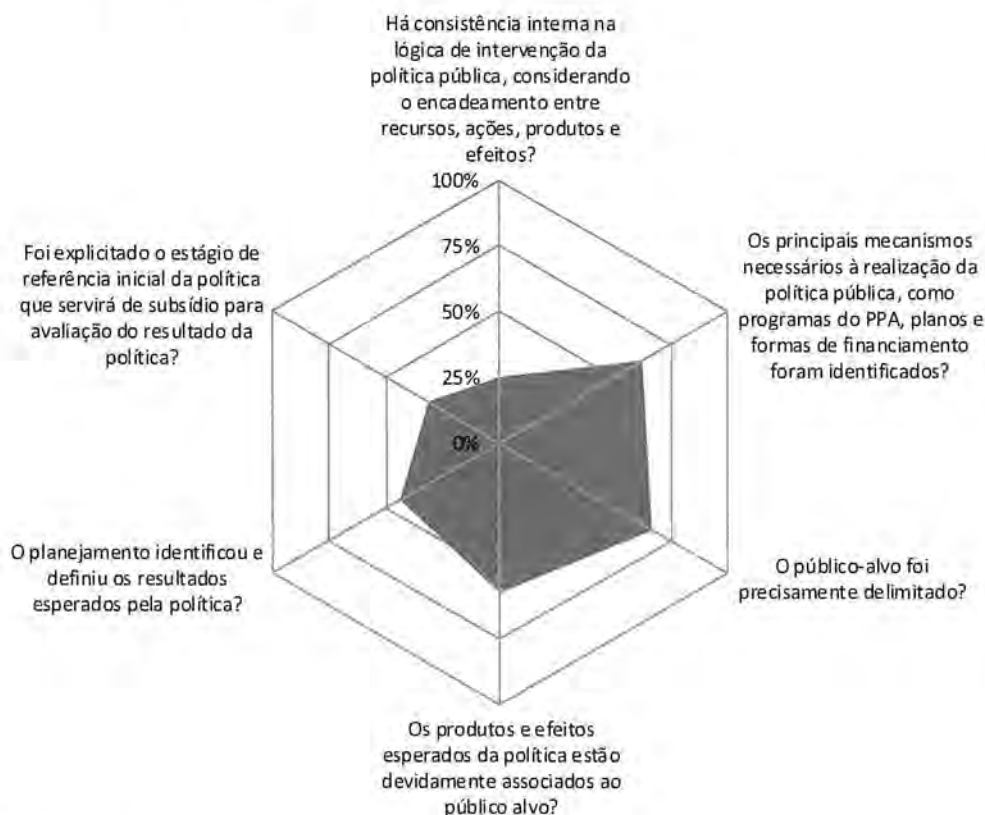
**Figura 3 – Nível de maturidade do componente “Planos” nas políticas públicas analisadas**



Fonte: Elaboração própria.

234. Na análise pormenorizada sobre a lógica de intervenção das políticas públicas e do seu alinhamento com seus componentes e resultados esperados, verificou-se que mais da metade das políticas analisadas apresentam público-alvo definido, com produtos e efeitos esperados associados a esse público, como também possuem identificação dos principais mecanismos necessários para a realização das políticas. Entretanto, grande parte das políticas não possui consistência interna na sua lógica de intervenção, considerando o encadeamento entre recursos, ações, produtos e efeitos. Além disso, os elementos relacionados a resultados, que permitem avaliar a efetividade da política, se mostraram em estágio bastante inicial de maturidade, conforme indicado na figura 4.

**Figura 4 – Avaliação de aspectos relativos à lógica de intervenção das políticas públicas**



Fonte: Elaboração própria.

235. A análise detalhada sobre os aspectos de planejamento que orientam a operacionalização das políticas públicas apontou que mais da metade das políticas analisadas possui um processo de implementação da política bem definido, com planos elaborados com a participação das partes interessadas e dos responsáveis pela execução da política e considerando as formas de interdependência entre os diversos atores. Contudo, todos os demais elementos foram negligenciados na formulação das políticas, sendo os aspectos relacionados a teste piloto, cronograma atualizado, alternativas de contingência, conhecimento das atribuições pelas partes interessadas, e previsão de mecanismos para acompanhamento e controle das políticas extremamente críticos, conforme se observa na figura 5. Esses fatores são explicativos claros e incontestáveis do baixo grau de resultados alcançados pelas diversas políticas analisadas, promovendo baixa eficiência e efetividade dos recursos públicos.

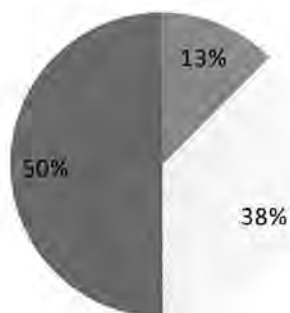
**Figura 5 – Avaliação de aspectos relativos ao planejamento das políticas públicas analisadas.**



Fonte: Elaboração própria.

236. Em relação ao componente “Objetivos”, a consolidação das informações apontou que das a questão é bastante preocupante, uma vez que apenas 13% das dezesseis políticas que tiveram esse componente avaliado, apresentaram nível avançado de maturidade, estando a maioria em nível inicial, conforme se observa na figura 6.

**Figura 6 - Nível de maturidade do componente “Objetivos” nas políticas públicas analisadas**

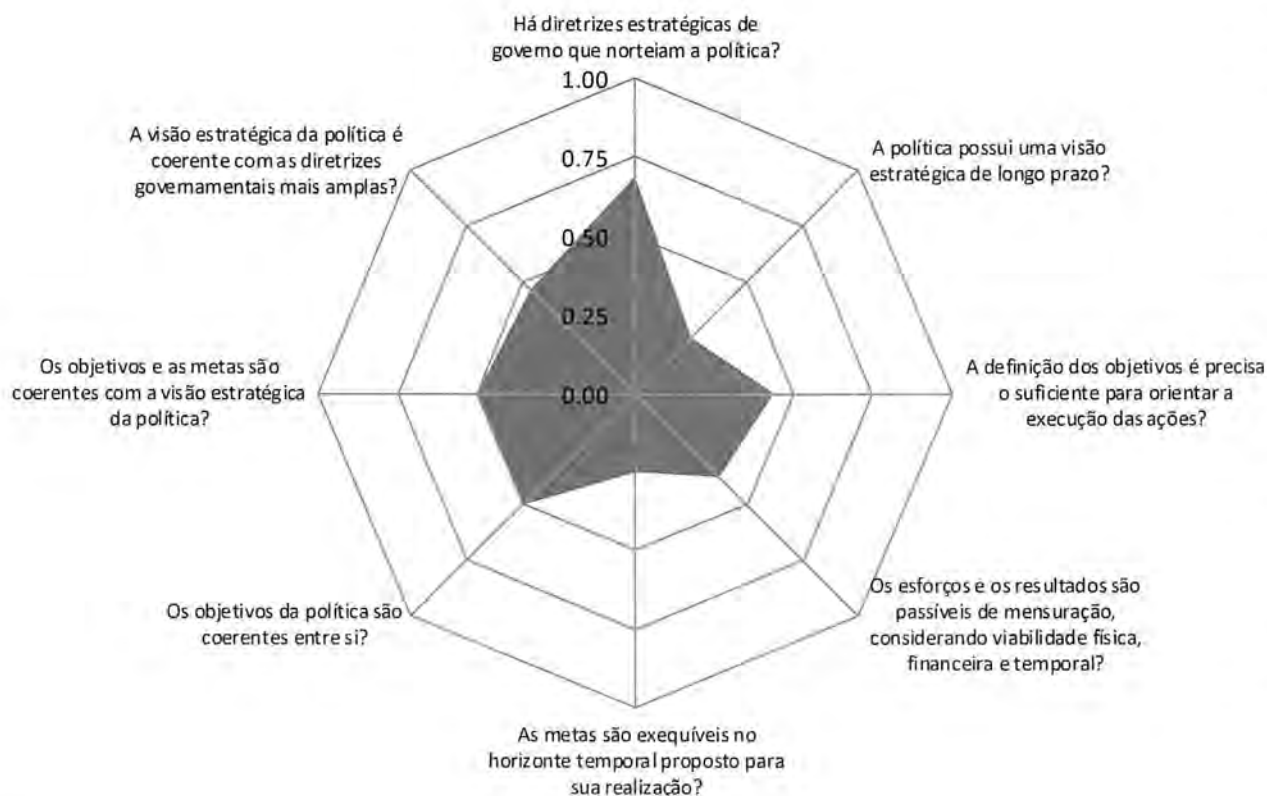


■ Avançado - 76-100%    ■ Intermediário - 26-75%    ■ Inicial - 0-25%

Fonte: Elaboração própria

237. A análise mais detalhada verificou que embora boa parte das políticas sejam orientadas por diretrizes estratégicas de governo, a grande maioria não possui visão estratégica de longo prazo. Além disso, os aspectos relacionados a definição de objetivos e de metas e análise de coerência entre esses elementos se mostraram ainda em estágio inicial de maturidade, conforme se observa na figura a seguir.

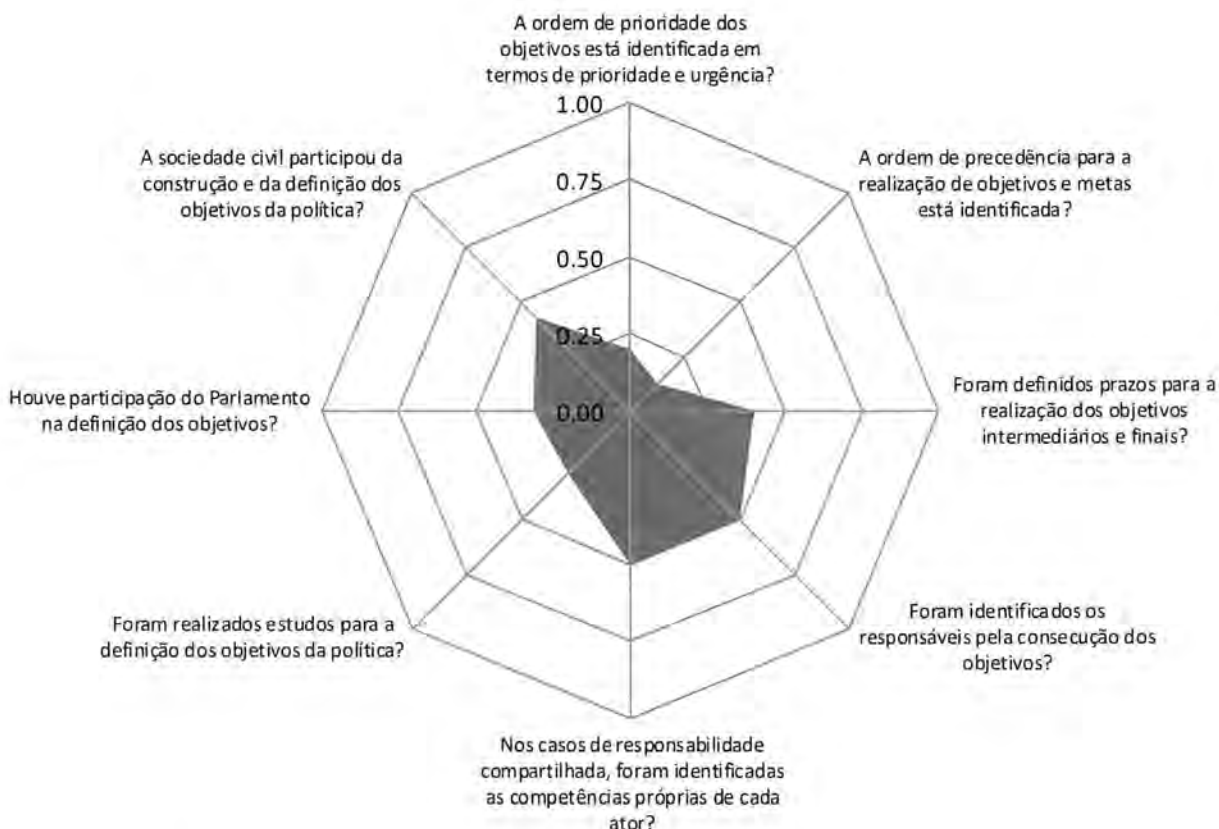
**Figura 7 – Avaliação de aspectos relativos aos objetivos das políticas públicas analisadas – Parte 1**



Fonte: Elaboração própria

238. Ao avaliar os aspectos relacionados a participação na definição dos objetivos, análise de precedência entre os eles, bem como definição de prazos, responsáveis e competências, percebeu-se que a definição os objetivos das políticas públicas analisadas ainda é um processo bastante incipiente, que ainda carece de muito aprimoramento, conforme indicado na figura 8.

**Figura 8 – Avaliação de aspectos relativos aos objetivos das políticas públicas analisadas – Parte 2**



Fonte: Elaboração própria.

239. Entende-se que a lacuna legislativa que defina e exija o atendimento a pré-requisitos mínimos necessários à adequada formulação de políticas públicas contribui para a existência de políticas mal desenhadas. Não obstante, a ausência de positividade legislativa não exime as instituições responsáveis pelas políticas e pela aplicação de recursos públicos da devida aplicação de boas práticas que busquem garantir as entregas demandadas pela sociedade.

240. Nesse contexto, citam-se como boas práticas para formulação de políticas públicas: i) definição dos resultados das políticas, tendo uma visão de longo prazo; ii) consulta a todos os envolvidos na implantação durante o processo de planejamento, incluindo-se a definição consensual dos objetivos; iii) explicitação do estágio de referência inicial (“marco zero”) que servirá de subsídio para a avaliação do resultado da intervenção pública; iv) realização de testes acerca da forma de implantação de uma política pública antes da sua efetiva implantação; v) identificação e definição de marcos e prazos da implantação de planos em passos administráveis; vi) estabelecimento, de comum acordo, de objetivos coerentes e alinhados entre todas as organizações envolvidas na implementação da estratégia; vii) identificação e provisão de recursos humanos, físicos, financeiros e de tecnologia da informação necessários para o início e o desenvolvimento da política pública.

241. Desse modo, considerando a análise *ex-ante* ferramenta essencial para mitigar falhas de formulação das políticas públicas e suas respectivas consequências, é fundamental que os órgãos do Poder Executivo identifiquem as falhas de formulação das principais políticas pelas quais são responsáveis e apliquem esse modelo de análise, adotando minimamente, as práticas supracitadas.

III.3.4. Achado 4 – Deficiências na gestão de riscos e na implementação de controles internos nas políticas públicas tem permitido a concessão e a manutenção de beneficiários inapropriados.

242. A gestão de riscos eficaz e a implementação de controles internos efetivos é condição necessária para garantir que os objetivos estabelecidos na formulação da política sejam de fato alcançados, garantindo a entrega e a qualidade dos serviços ofertados ao público-alvo ao qual a política se destina.

243. O recente Decreto 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, em seu artigo 4º, inciso VI, define como diretriz da governança pública, “implementar controles internos fundamentados na gestão de risco, que privilegiará ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores”.

244. Além disso, a Instrução Normativa MP/CGU 01, de 2016, em seu artigo 1º determina que “os órgãos e entidades do Poder Executivo federal deverão adotar medidas para a sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, aos controles internos, e à governança”.

245. Embora haja previsão legal para a implementação de gestão de riscos e de controles internos, a análise consolidada demonstrou que o seu cumprimento ainda é incipiente. Todas as políticas abordadas neste relatório que tiveram esse aspecto auditado, apresentaram deficiências nesse componente de governança. Como consequência, verificaram-se concessão e manutenção indevidas de beneficiários, implicando gastos desnecessários e desvirtuamento dos objetivos e da solução almejados pela política. Além disso, 91% de 11 políticas analisadas apresentaram falhas na qualidade ou descontinuidade dos serviços prestados por meio das políticas.

246. No caso da Lei Rouanet, foram encontrados pagamentos de despesas sem a comprovação da efetiva prestação dos serviços e da economicidade das contratações realizadas, execução de despesas vedadas pela legislação em vigor na execução de projetos culturais e inexistência de critérios objetivos para validação dos valores apontados pelos proponentes como custos de captação de recursos dos projetos incentivados.

247. No Programa Nacional de Agricultura Familiar (Pronaf), encontrou-se que a emissão da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) é baseada em informações declaradas pelo então agricultor familiar, sem qualquer análise de consistência (validação) por parte do órgão responsável dos dados declarados. Além disso, não há regulamentação quanto a suspeição e qualificação mínima dos agentes emissores de DAP.

248. Em relação à Lei de Informática, apontou-se a manutenção do benefício fiscal a empresas inadimplentes em relação ao parcelamento de débitos anteriores, em desconformidade com a norma estabelecida.

249. A existência de norma que preveja a gestão de riscos e controles e internos é um passo importante para garantir a sua implementação. Além disso, ela deve vir acompanhada por planos de institucionalização, orientados pelo Centro de Governo e implementados pelas demais instituições governamentais.

III.3.5. Achado 5 – Deficiências de coordenação entre setores e/ ou entre esferas de governo e ausência de articulação entre os atores envolvidos tem prejudicado a entrega de soluções integradas para os problemas enfrentados pela sociedade.

250. A coordenação é componente essencial para garantir que os diversos sistemas institucionais e gerenciais que formulam e implementam as políticas públicas trabalhem juntos. A integração deve ocorrer entre setores, entre políticas e entre esferas de governo.

251. Nesse sentido, o Decreto 9.203/2017, define como diretriz da governança pública, “articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público”.

252. O Referencial para Avaliação de Governança de Políticas Públicas do TCU também aponta que “as políticas públicas devem ser integradas, tanto interna quanto externamente, de forma que as ações e os objetivos específicos das intervenções empreendidas pelas diversas partes interessadas sejam alinhados para se reforçar mutuamente. Espera-se a institucionalização e reforço dos mecanismos de coordenação, de forma a criar condições para a atuação conjunta e sinérgica, evitando assim superposições ou esforços mutuamente contraproducentes. Deve-se garantir a construção de relações institucionais e articulação entre as esferas de governo, em todas as fases do ciclo das políticas públicas”.

253. Embora a coordenação seja essencial para garantir o sucesso dos resultados das ações governamentais e tenha previsão legal, a aplicação deste componente de governança ainda é bastante incipiente, o que prejudica a coerência entre ações e cooperação entre instituições, resultando, muitas vezes em ações esparsas e desconectadas, incapazes de resolver os desafios nacionais e atender às necessidades da população.

254. Como exemplo, cita-se o Programa Minha Casa Minha Vida, em que a ausência de coordenação e integração resultou na construção de residências (90% das 19 mil moradias vistoriadas) em regiões carentes de serviços públicos básicos, tais como escolas, creches, postos de saúde, transporte público, comércio local, segurança pública, entre outros.

255. No caso na Política de Banda Larga, percebe-se que um dos obstáculos à inclusão digital é a existência de políticas públicas desconexas entre diferentes poderes e níveis federativos gerando redundância na prestação dos serviços digitais, falta de isonomia e desperdício dos recursos públicos. Há muitos municípios que possuem telecentros instalados pela União e também pelo Município, enquanto outros, não possuem nem um nem outro.

256. Em relação ao Sistema Prisional, embora ele dependa da integração de diversas instituições públicas, verificou-se que somente 44% das unidades federativas

fiscalizadas instituíram e formalizaram fórum de articulação, tendo como participantes, em geral, o Poder Judiciário, a Defensoria Pública, o Ministério Público, a autoridade policial e o diretor do estabelecimento prisional, entre outros.

257. A existência de decreto que preveja a coordenação e a articulação como essenciais para a boa governança é de extrema importância. Entretanto, a sua aplicação é bastante complexa e exige das diversas instituições uma forma de pensar e de agir mais sinérgica, colaborativa e integrada.

258. O Guia Prático de Análise *Ex Ante* recomenda como forma de minimizar os problemas futuros, o envolvimento dos atores desde a fase inicial das ações, incluindo a construção conjunta da estratégia ou plano de implementação da política pública. Além disso, é importante que a política preveja a existência de uma instância legítima e formalizada de coordenação, responsável por alinhar as ações dos diversos atores, e defina formalmente os meios de articulação necessários entre os diversos atores.

259. Nesse sentido, faz-se necessário que o Poder Executivo atue no sentido de institucionalizar mecanismos e práticas de coordenação e de articulação das diversas políticas públicas, em atendimento ao disposto no art. 4º, inciso IV do Decreto 9.203/2017.

III.3.6. Achado 6 – Deficiências no processo de monitoramento e avaliação tem dificultado o acompanhamento dos resultados das políticas públicas e prejudicado a transparência da atuação governamental.

260. O processo de monitoramento e avaliação de políticas públicas é responsável por gerar informação necessária sobre o desempenho de políticas, permitindo realizar ajustes ao longo de sua execução, bem como dar transparência à sociedade sobre os resultados obtidos com a aplicação dos recursos públicos alocados.

Por monitoramento entende-se o exame contínuo dos processos, produtos, resultados e impactos das ações realizadas. Trata-se de informação mais simples e imediata sobre a operação e os efeitos da política. A avaliação envolve julgamento, atribuição de valor e mensuração da política, no sentido de melhorar seus processos de tomada de decisão e ajustar as linhas de intervenção. Trata-se de informação mais aprofundada e detalhada sobre o funcionamento e os efeitos da política (Guia de Análise *Ex Ante*, 2018).

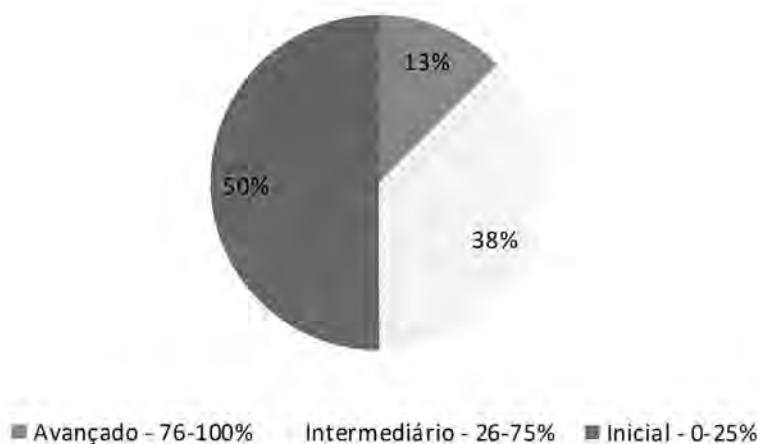
261. O Decreto 9.203/2017, já citado anteriormente, em seu artigo 4º, inciso III, define como diretriz da governança pública, “monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas”.

262. Além disso, a Lei 12.527/2011, em seu artigo 6º, inciso VII, atribui aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, a responsabilidade de assegurar a informação relativa à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos.

263. Embora o monitoramento e a avaliação sejam indispensáveis para fortalecer o ciclo das políticas públicas e melhorar a efetividade das ações, a análise consolidada das políticas fiscalizadas demonstra que parte significativa das políticas apresenta

diversas deficiências nesse processo, impedindo o seu devido aprimoramento e comprometendo as relações de *accountability*. Conforme representado na figura 9, somente 13% das políticas que tiveram esse componente avaliado, apresentaram nível de maturidade avançado. A maioria está em nível inicial, o que exemplifica a incapacidade do Estado de examinar, mensurar e corrigir os rumos das políticas públicas implementadas.

**Figura 9 – Nível de maturidade do componente “Monitoramento e Avaliação” nas políticas públicas analisadas**



Fonte: Elaboração própria.

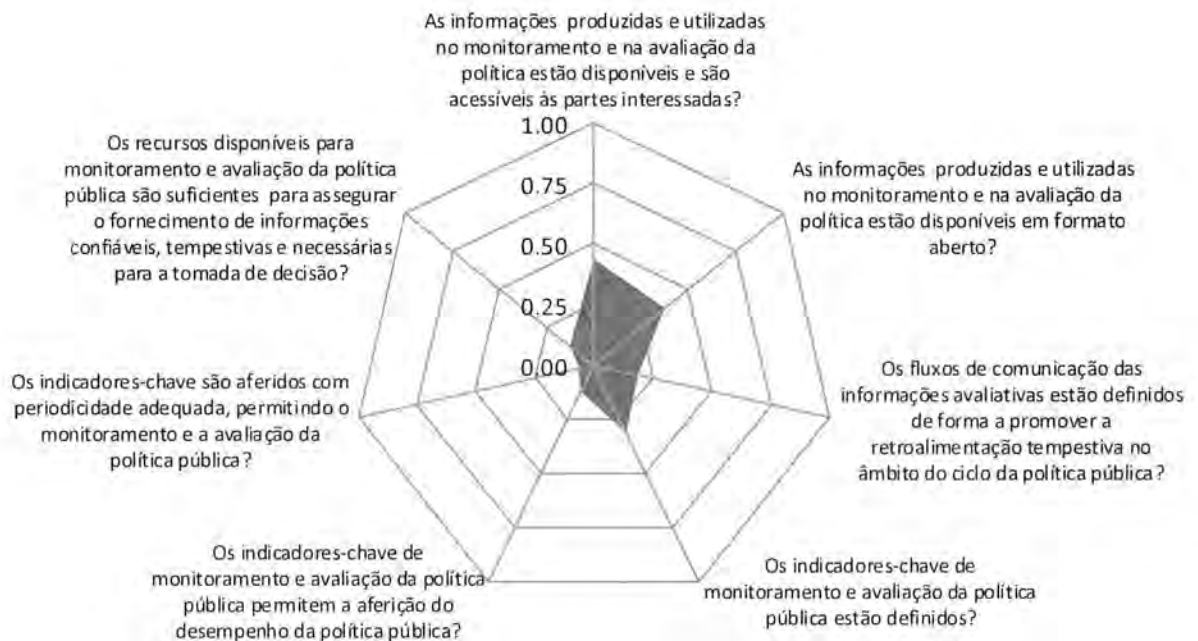
264. Ao buscar analisar em que medida o sistema de monitoramento e avaliação da política está adequadamente estruturado para produzir informações com vistas a retroalimentar os processos decisórios, percebeu-se que origem das falhas encontradas neste componente de governança decorre principalmente do fato de que o processo de monitoramento e avaliação e todos os seus respectivos elementos, como procedimentos, sistemas, indicadores-chave, responsáveis, etc., não são contemplados na fase de planejamento das políticas, conforme indicado no figura 10, tornando praticamente impossível a sua execução. Como consequência, todos os aspectos relacionados a produção de informações, comunicação de resultados e retroalimentação das políticas públicas ficam comprometidos, conforme aponta a figura 11.

**Figura 10 – Avaliação de aspectos relativos ao componente “Monitoramento e Avaliação” das políticas públicas analisadas – Parte 1**



Fonte: Elaboração própria.

**Figura 11 – Avaliação de aspectos relativos ao componente “Monitoramento e Avaliação” das políticas públicas analisadas – Parte 2**





Fonte: Elaboração própria.

265. A existência de norma que exija o monitoramento e a avaliação dos resultados das políticas públicas é condição essencial para a sua implementação. Além disso, são necessárias ações do Poder Executivo destinadas a institucionalizar mecanismos e práticas, no sentido de atender ao disposto no art.4º, inciso III do Decreto 9.203.

#### IV. CONCLUSÃO

266. O presente trabalho, denominado de Relatório de Políticas e Programas de Governo (RePP), foi desenvolvido em cumprimento ao disposto no art. 123 da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2019, 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.

267. O Capítulo I abordou o monitoramento das deliberações exaradas no âmbito do Relatório de Políticas e Programas de Governo 2017 (Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário), que determinaram à União a adoção de um conjunto de medidas voltadas a aprimorar o arcabouço de governança do país, abordando aspectos de planejamento estratégico, orçamentação, gestão de riscos e coordenação e coerência na formulação e implementação das políticas públicas por ela conduzidas.

268. O Capítulo II por sua vez, apresentou de forma inédita uma análise consolidada dos resultados das fiscalizações realizadas em 18 políticas públicas distintas avaliadas pelo TCU nos de 2018 e 2018, de forma a construir um panorama que refletisse as falhas mais recorrentes nas políticas públicas analisadas, que comprometem os resultados das ações governamentais.

269. A análise realizada permitiu demonstrar que as deficiências de gestão e governança de políticas públicas não ocorrem pontualmente, mas sim de forma sistêmica, recorrente e em todas as etapas do ciclo de políticas, conforme representado na figura do anexo V. Depreende-se, portanto, que a baixa capacidade de entrega do Estado brasileiro não decorre somente de imprevistos e de fatores externos e incontroláveis, mas sim da ausência de fatores institucionais e de aplicação de boas práticas essenciais para a criação de valor público.

270. Nesse contexto, entende-se ser essencial a reformulação do modelo atual de condução, criação e de expansão de políticas públicas no País, que considere, pelo menos, as seguintes premissas:

- O principal plano estratégico do governo federal deve orientar as demais políticas públicas de âmbito nacional, de forma que a vinculação entre planos de longo prazo e políticas públicas evidencie claramente o propósito estratégico de cada política pública e a transversalidade, coerência e sinergia entre elas, considerando eventuais fragmentações, duplicações e sobreposições ou lacunas;
- A obtenção de resultados para a nação depende de um modelo de

governança e de liderança institucional capaz de engajar as diversas instituições públicas em uma agenda comum, que considere a transversalidade dos problemas e de suas respectivas soluções e faça com que as organizações públicas trabalhem em conjunto e de forma coordenada;

- Os processos decisórios relativos a qualquer política pública, inclusive os relacionados à sua criação, devem estar alicerçados por evidências capazes de certificar que as melhores alternativas foram analisadas e que decisões críveis e viáveis estão sendo tomadas;
- A mensuração sistemática da efetividade e da eficiência da política deve ser condição essencial para justificar a sua existência. A ausência de avaliação de impacto e a permanência indevida de uma política gera distorções e ineficiências econômicas sistêmicas;
- O aperfeiçoamento da atuação estatal requer constante monitoramento e avaliação dos resultados obtidos com cada intervenção pública, mitigando-se o risco de perpetuação de intervenções que não tenham o efeito esperado, bem como de interrupções de políticas ou programas que possam prejudicar o desenvolvimento sustentável;
- As políticas públicas de caráter descentralizado, por sua natureza, requerem maior coordenação e maior esforço de articulação e controle por parte da União em todas as suas fases, incluindo a execução na ponta, sendo a transferência de recursos para execução da política a etapa menos desafiadora e pouco efetiva para aferir se há obtenção de resultados;
- A simples destinação de recursos para políticas meritórias não significa necessariamente que os resultados serão alcançados e a perpetuação de determinadas políticas públicas destoa da lógica econômica e do senso-comum, em que se espera que o resultado a ser alcançado se reduza ao longo do tempo, à medida que atinja metas e objetivos parciais da política pública, até chegar à sua completa extinção, quando cumprido na íntegra o objetivo da política;
- Deve estar claro para a sociedade o custo corrente e acumulado de cada política pública, assim como os seus benefícios, de forma a justificar a manutenção das políticas em andamento.

271. Considerando ainda o agravamento do contexto de limitação dos gastos públicos, em decorrência endividamento estatal excessivo, trazido pelo Novo Regime Fiscal e de baixa qualidade do gasto e da produtividade do País, considera-se que a mesma lógica de reformulação do *modus operandi* precisa ser aplicada ao modelo de alocação dos recursos públicos, a qual deve considerar:

- A necessidade de um sistema orçamentário que permita rever periodicamente os resultados dos seus gastos e, a partir destes, priorizar ações governamentais que, de fato, demonstrem a sua efetividade;

- A análise *ex-ante* da política – necessariamente para novas políticas e, se possível, para aquelas em andamento – como condição essencial para alocação de recursos públicos, de forma a evitar ações escolhidas por demandas pontuais e injustificáveis, sem análise mais ampla do cenário nacional e sem o devido planejamento;
- A priorização de políticas claramente vinculadas ao planejamento e aos objetivos estratégicos do Estado;
- A transferência de recursos públicos para execução de políticas públicas vinculada à capacidade técnica, gerencial e administrativa do ente federativo receptor dos recursos.

272. Algumas iniciativas já estão sendo tomadas pelo Governo, conforme verificado no monitoramento do Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário, abordado no Capítulo I deste relatório. Com relação aos itens 9.2 e 9.3 do referido acórdão, verifico-se que a União vem adotando medidas para o efetivo cumprimento das recomendações, demonstrando iniciativa em adotar aprimoramentos em todos os pilares de atuação estatal analisados – planejamento estratégico, orçamentação, coordenação e coerência, gestão de riscos e monitoramento e avaliação. Contudo, verifica-se que o cumprimento da recomendação relativa ao plano de ação (9.3), em razão de seu caráter estruturante, será gradual uma vez que depende da evolução do nível de maturidade de atividades-chave que integram o Centro de Governo. Ademais, verifica-se que, em face da ainda não positividade e institucionalização de alguns aprimoramentos e da proximidade da alternância de mandatos presidenciais – situação dotada de potencial para retrocessos na adoção e evolução de novos arranjos institucionais – torna-se fundamental acompanhar a evolução da implementação do plano de ação a que faz menção o item 9.3.3 do acórdão em tela.

273. Cabe ressaltar que a existência de lacuna legislativa que determine a utilização de práticas e procedimentos essenciais para a boa gestão e boa governança de políticas públicas e para a devida alocação orçamentária não desobriga os responsáveis de atuarem de forma correta e responsiva, buscando aplicar as melhores práticas existentes, com vistas a garantir o atendimento das demandas sociais e cumprir com os preceitos constitucionais de moralidade, eficiência e economicidade.

274. Por último, destaca-se a importância do Congresso Nacional nesse processo de revisão de políticas públicas e de alocação orçamentária. De acordo com os artigos 49 e 166 da Constituição Federal, compete ao Congresso Nacional: i) apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo; ii) examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição e; iii) exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária.

275. Embora algumas auditorias tenham apontado a edição de lei que institucionalizasse e definisse parâmetros e bases essenciais para o devido funcionamento da política, entende-se que o papel do Congresso Nacional no aperfeiçoamento das políticas e do processo orçamentário supera significativamente a competência de legislar. Cabe ao Parlamento, na condição de chancelador das despesas públicas e de titular do controle externo, o exame criterioso dos planos, políticas e programas de governo e o acompanhamento da qualidade do gasto público.



276. Nesse sentido, este relatório se presta não somente a atender pontualmente ao artigo da LDO, mas também apoiar de forma mais ampla o Congresso Nacional no completo cumprimento das suas competências constitucionais.

## V. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

277. 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 à Comissão Mista do Congresso Nacional a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal**, nos termos do art. 123 da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2019, quadro-resumo relativo à qualidade da implementação e ao alcance de metas e objetivos dos programas e ações governamentais objetos de auditorias operacionais realizadas, para subsidiar a discussão do Projeto de Lei Orçamentária Anual;
- II. **Recomendar à Casa Civil da Presidência da República**, no exercício das competências atribuídas pelo art. 3º da MP 782/2017, em especial aquelas relacionadas a coordenação, integração, monitoramento e avaliação das ações governamentais, e ao **Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão**, no exercício das competências atribuídas pelo art. 2º do Decreto 9.035/2017, em especial aquelas relacionadas à formulação do planejamento estratégico nacional e à elaboração de subsídios para formulação de políticas públicas de longo prazo voltadas ao desenvolvimento nacional, em articulação com o Ministério da Fazenda, em atenção ao princípio da eficiência insculpido no art. 37 da Constituição e aos art. 4º e 5º do Decreto 9.203/2017, que contemplem, na implementação do plano de ação em curso, os seguintes aspectos:
  - a. Positivção de plano nacional integrado de longo prazo, a que faz menção o disposto no art. 174, §1º da CF, em continuidade às ações de proposição e debate institucional atualmente em curso no âmbito de elaboração da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (ENDES) e do Projeto de Lei 9163, de 23 de novembro de 2017 (item 33 deste relatório);
  - b. Integração e articulação do plano nacional integrado de longo prazo que vier a ser formalizado com os demais instrumentos de planejamento nacional, setorial e regional, em especial o Plano Plurianual (itens 26 e 78 deste relatório);
  - c. Definição de cronograma de ações para orientação, capacitação e estímulo aos órgãos da administração pública visando disseminar a aplicação do Guia de Análise *Ex Ante* do Governo Federal nos processos de criação, aperfeiçoamento e expansão de políticas públicas, em atendimento às diretrizes estabelecidas no art. 4º, inc. VII e VIII do Decreto 9.203/2017 (itens 206, 217, 219 e 239 deste relatório);
  - d. Definição de cronograma de ações visando institucionalizar e qualificar os mecanismos e práticas de gestão de riscos, controles internos, coordenação e articulação, monitoramento e avaliação no âmbito dos órgãos da

administração pública, em atendimento às diretrizes estabelecidas no art. 4º, inc. III e VI do Decreto 9.203/2017 (itens 247, 257 e 264 deste relatório);

- III. **Dar ciência ao Congresso Nacional** da necessidade de aprimoramento do arcabouço legal dos processos de alocação e execução orçamentária, com vistas a: i) considerar as avaliações do desempenho e dos resultados governamentais nos processos decisórios, para destinação de recursos e adoção de medidas de aperfeiçoamento dos programas e políticas públicas em curso; ii) instituir mecanismos sistemáticos para demandar, das instituições responsáveis por gerir recursos públicos, a aplicação de boas práticas de governança e gestão aplicáveis às políticas públicas (itens 208 e 217);
- IV. **Encaminhar este relatório aos Ministérios** responsáveis pelas políticas contempladas neste trabalho: Ministério das Cidades, Ministério da Educação, Ministério da Saúde, Ministério de Minas e Energia, Ministério da Integração Nacional, Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério do Trabalho, Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações, Ministério da Cultura, Ministério dos Direitos Humanos, Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, Ministério da Segurança Pública, com vistas a dar ciência das lacunas e falhas apontadas nos processos de institucionalização, formulação, gestão de riscos, controles internos, coordenação, monitoramento e avaliação das políticas pelas quais são responsáveis (itens 206, 217, 219, 239, 247, 257 e 264 deste relatório).
- V. **Orientar à Secretaria-Geral de Controle Externo** que:
- a. Considere, no processo de acompanhamento da elaboração do Plano Plurianual 2020-2023, incumbido à Secretaria de Macroavaliação Governamental, os aspectos abordados no item 9.1.4 do Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário;
  - b. Considere a importância de incluir em seu planejamento fiscalizações que contemplem, para políticas públicas de alta materialidade, relevância e risco, questões estruturais para a ação governamental, em especial que avaliem: i) o uso de evidências nos processos decisórios das políticas públicas, incluindo aqueles relativos à sua própria criação; ii) a maturidade da governança e da gestão das políticas públicas auditadas; iii) os resultados alcançados em função dos recursos públicos empregados.

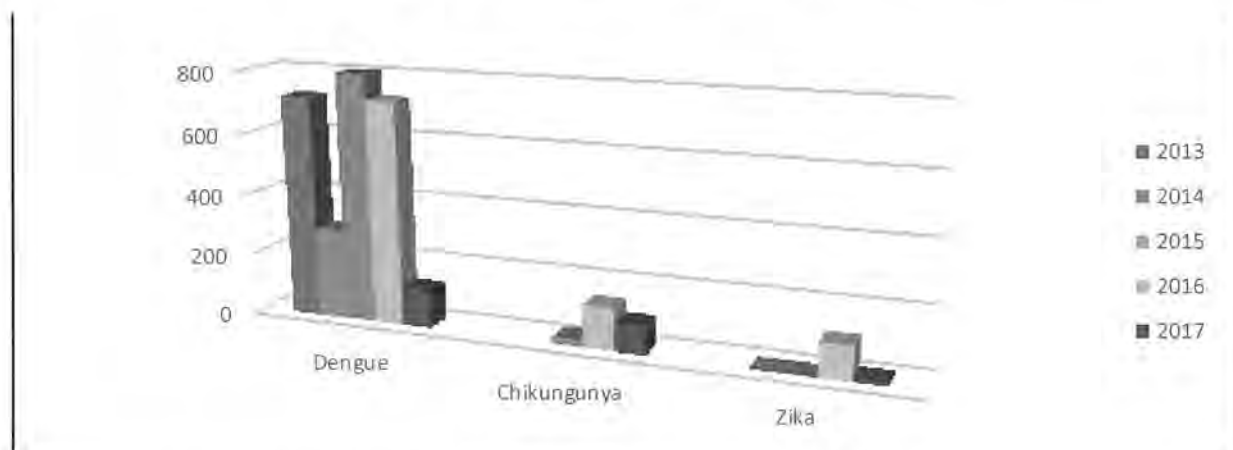
## ANEXO I – QUADROS-RESUMOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS FISCALIZADAS

### I.1 AÇÕES DE COMBATE AO VETOR *Aedes Aegypti*

#### Sobre as Ações de Combate ao *Aedes Aegypti*

Os dados epidemiológicos recentes demonstram um aumento substancial nos casos de dengue, no Brasil, nos anos de 2013, 2015 e 2016. Ademais, com a introdução de novos vírus no território nacional (febre de Chikungunya, em 2013, e infecção pelo vírus Zika, em 2015) – os quais, assim como a dengue, possuem o *Aedes Aegypti* como principal vetor responsável pela transmissão dos agravos aos humanos –, sobrelevou-se a importância das ações de combate ao mosquito (TC 023.421/2016-9, peça 18), ações essas inseridas no bojo da vigilância em saúde.

**Gráfico 1 - Variação das taxas de incidência de dengue, de febre Chikungunya e de infecção pelo vírus Zika, entre 2013 e 2017**



Fonte: Boletins Epidemiológicos – Secretaria de Vigilância em Saúde – Ministério da Saúde

Nesse contexto, os governos federal, estaduais e municipais passaram a adotar diversas iniciativas a fim de tentar frear a proliferação de tais doenças, visando minimizar as consequências danosas à saúde da população, bem como reduzir os prejuízos inerentes à ocorrência de epidemias. O controle da população do vetor e a prevenção de picadas ainda são as principais medidas disponíveis de prevenção da maior parte dos referidos agravos. A Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde (SVS/MS) é a principal responsável no que se refere às ações de controle dessas doenças. A abrangência dessas ações é nacional e as competências das direções nacional, estadual e municipal do Sistema Único de Saúde (SUS), bem como dos órgãos do Ministério da Saúde (MS) estão definidas, respectivamente, na Lei 8.080/1990 (art. 16, III, VI e § único) e no Decreto 8.901/2016 (Anexo I).

Com relação às competências dos demais entes, consideram-se como parâmetros legais os arts. 17 (inc. IV, a) e 18 (inc. IV, a) da Lei 8.080/1990. Já o Decreto 7+508/2011 (art. 5º, V, e art. 36, II), no tocante às regiões de saúde, define que elas devem ser instituídas pelos estados, em articulação com os municípios e, para tanto, devem conter, no mínimo, ações e serviços de vigilância à saúde, dentre outros. De maneira mais específica, o Anexo III da Portaria de Consolidação GM/MS 4/2017 traz as competências de cada ente da federação no que diz respeito a ações e serviços de Vigilância em Saúde. Além disso, o art. 11 do Anexo XI da Portaria GM/MS 1.419/20174 estabelece as competências da Coordenação-Geral dos Programas Nacionais de Controle e Prevenção da Malária e das Doenças transmitidas pelo *Aedes*, da SVS/MS.

No que se refere às leis e normas relacionadas às ações de combate ao *Aedes*, tem-se o Decreto 1.934/1996, pelo qual foram criadas as Comissões Executiva Nacional e Consultiva de Avaliação e Acompanhamento do Plano Diretor de Erradicação do *Aedes Aegypti* do Brasil. Também, o Decreto 8612/2015 instituiu a Sala Nacional de Coordenação e Controle (SNCC), com o objetivo de gerenciar e monitorar a intensificação das ações de mobilização e combate ao mosquito *Aedes Aegypti*, para o enfrentamento da dengue, da febre de Chikungunya e da infecção pelo vírus Zika.

Essa sala foi instalada como uma estratégia essencial do Plano Nacional de Enfrentamento ao *Aedes* e à Microcefalia (PNEM), devido à situação de emergência de saúde pública em razão do crescimento dos casos de microcefalia associados à infecção pelo vírus Zika, funcionando no Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres da Secretaria Nacional de Defesa Civil do Ministério da Integração, sob a coordenação do Ministério da Saúde. A SNCC é encarregada de coordenar as ações integradas de diversos órgãos no nível federal, em articulação com as Salas Estaduais de Coordenação e Controle (SECC), que planejam e executam ações de prevenção e combate ao vetor em cada estado e município. Seu funcionamento ocorre em articulação com os Ministérios da Defesa, da Integração Social, da Educação, do Desenvolvimento Social, as Secretarias de Governo, a Defesa Civil, entre outros, sendo que as salas estaduais funcionam também em articulação com órgãos correlatos (TC 023.421/2016-9, peça 8, p. 6 e peça 71).

Como parte do esforço no controle do vetor, vale mencionar, também, o Decreto 8.716/2016, que visa à prevenção e à proteção individual de gestantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica contra o *Aedes*, e o Decreto 8.662/2016, que dispôs sobre a adoção de medidas rotineiras de prevenção e eliminação de focos do mosquito no âmbito dos órgãos e entidades do Poder Executivo federal.

Destaca-se, ainda, a publicação da Lei 13.301/2016, a qual dispôs acerca de medidas de vigilância em saúde quando verificada situação de iminente perigo à saúde pública pela presença do mosquito *Aedes aegypti*, e que, dentre outras medidas, instituiu o Programa Nacional de Apoio ao Combate às Doenças Transmitidas pelo *Aedes* (PronAedes), com o objetivo de financiar projetos de combate à proliferação desse mosquito. As ações previstas no diploma legal em questão buscavam recrudescer o combate vetorial, prevendo, entre outras disposições, a mobilização da sociedade, a realização de campanhas educativas e a realização de inspeções em todos os imóveis públicos e particulares para eliminação do *Aedes* e de seus criadouros (com ingresso forçado no caso de situação de abandono, ausência ou recusa de pessoa que possa permitir o acesso do agente público).

Dentre as ações adotadas pelo Ministério da Saúde desde 2002 para enfrentamento do problema, podem ser mencionados:

a) a publicação da Portaria GM/MS 1.347/2002, substituída pela Portaria GM/MS 1.933/2003, que instituiu o Programa Nacional de Controle da Dengue (PNCD), com a subsequente a publicação de Diretrizes Nacionais para a Prevenção e Controle de Epidemias de Dengue (2009);

b) a criação do Programa de Qualificação das Ações de Vigilância em Saúde (PQAVS), pela Portaria GM/MS 1.378/2013 (revogada pela Portaria de Consolidação GM/MS 4/2017, anexo III, e Portaria de Consolidação GM/MS 6/2017, art. 431-455), que regulamentaram as competências da União, Estados e Municípios na área de Vigilância em Saúde e delegaram aos municípios a atribuição primária de captura de vetores e reservatórios, bem como de controle químico e biológico e de eliminação de criadouros;

c) a publicação do Plano de Contingência Nacional para a Febre de Chikungunya (2014), e do Plano de Contingência Nacional para Epidemias de Dengue (2015);

d) a atualização do Guia de Vigilância em Saúde (2016), com estratégias e recomendações relacionadas às ações de saúde pública para o enfrentamento de doenças transmissíveis;

e) a edição da Portaria 3.129/2016, que autorizou o repasse de incentivos financeiros para custeio de ações contingenciais de prevenção e controle do vetor *Aedes aegypti*, definindo condicionantes para o recebimento do incentivo, entre eles a realização de levantamentos e monitoramentos sobre infestação.

Vale destacar que as Diretrizes Nacionais para a Prevenção e Controle de Epidemias de Dengue, de 2009, também tratavam de padrões para fins de aferição de desempenho dos órgãos envolvidos na política governamental de combate ao *Aedes Aegypti* (TC 023.421/2016-9, peça 13). Ressalta-se que a problemática relacionada à transmissão de doenças por meio do referido mosquito é antiga, a exemplo dos Decretos já revogados 94.197/1987 e 96.498/1988, que dispunham sobre campanhas nacionais de combate ao mosquito.

Foi criada, ainda, em março de 2016, na Câmara dos Deputados, a Frente Parlamentar da Dengue e Incorporação Tecnológica no Enfrentamento das Arboviroses, com o objetivo de acompanhar as políticas relacionadas ao tema, dentre outros.

Assim, em que pese a iniciativa voltada à edição de diversas leis e normativos relacionados ao tema no âmbito federal (além das ações levadas a cabo nas demais esferas), observa-se um excesso de normas. Soma-se a isso a ausência de uma política formalizada e bem planejada de combate ao *Aedes*, que acaba por promover a fragmentação e sobreposição e ações de governo, principalmente no que tange ao combate de doenças.

### Resultados das Ações

No que se refere ao monitoramento e avaliação do desempenho das ações de combate ao *Aedes Aegypti* e às doenças por ele transmitidas (dengue, febre de Chikungunya e infecção pelo vírus Zika), o acompanhamento do **número de casos prováveis e notificados** dessas doenças, do **número de óbitos** e do **coeficiente de incidência** são realizados por parte do Ministério da Saúde, e apresentados por meio de Boletins Epidemiológicos.

Também é realizado o Levantamento Rápido de Índices de Infestação pelo *Aedes aegypti* (Liraa) ou “Mapa da Dengue”, por parte dos municípios, com o objetivo de subsidiar o planejamento, por parte de gestores municipais de controle da dengue, das ações de combate e controle do mosquito, com a identificação dos locais onde estão concentrados os focos do vetor em cada município, além de revelar quais os principais tipos de criadouros, por região e subsidiar a tomada de decisão no que diz respeito à alocação de recursos humanos e materiais. Porém, nem todos os municípios brasileiros teriam realizado o Liraa em 2017, não obstante a Resolução 12/2017, da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) ter estabelecido a obrigatoriedade de realização do referido levantamento pelos municípios e o envio da informação para as secretarias estaduais de saúde e destas, para o Ministério da Saúde.

De acordo com o MS, em 2017, 3.946 cidades de todo o país teriam realizado o Liraa, permitindo identificar os locais de concentração dos focos do mosquito em cada município e os principais tipos de criadouros, por região. Os dados levantados por meio do Liraa indicaram que houve um aumento de 73% no número de municípios que fizeram o levantamento em relação a 2016.

O Liraa de 2017 indicou 357 municípios brasileiros em situação de risco de surto de dengue, zika e chikungunya, o que significou que mais de 9% das cidades que fizeram o levantamento teriam altos índices de larvas do mosquito. Além das cidades em situação de risco, esse Liraa identificou 1.139 municípios em alerta, com índice de infestação de mosquitos nos imóveis entre 1% a 3,9%, e 2.450 municípios com índices satisfatórios, com menos de 1% das residências com larvas do mosquito em recipientes com água parada (fonte: <http://portalms.saude.gov.br/component/content/article/42041-liraa-aponta-357-municipios-em-situacao-de-risco-para-dengue-zika-e-chikungunya>).

Nas leis e decretos apresentados no tópico anterior, não há menção a indicadores e metas específicas ao combate ao mosquito. Com relação a indicadores, esses são dispostos em documentos do Ministério da Saúde, tais como: Plano de Contingência Nacional para a Febre de Chikungunya; Plano de Contingência Nacional para Epidemias de Dengue; Diretrizes Nacionais para a Prevenção e Controle de Epidemias de Dengue; e Programa Nacional de Controle da Dengue; entretanto, tais documentos não apresentam metas a serem atingidas.

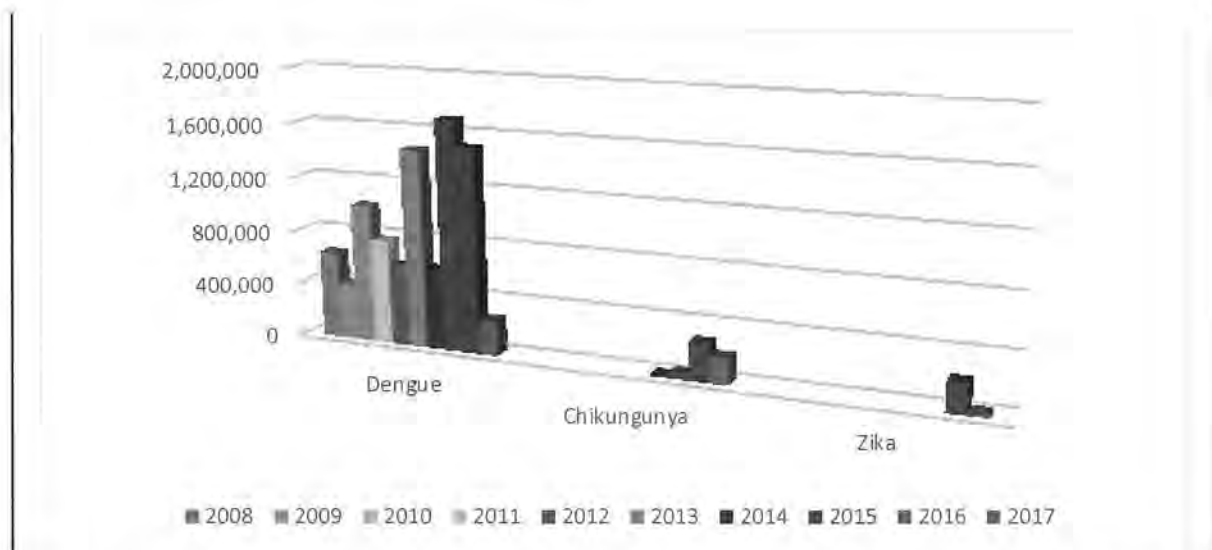
A exceção encontra-se no Plano Nacional de Enfrentamento ao *Aedes* e à Microcefalia (PNEM). Além do objetivo de “reduzir o índice de infestação por *Aedes aegypti* para menos que 1% nos municípios brasileiros”, três metas são apresentadas: a) intensificar a campanha entre dezembro de 2015 e junho de 2016; b) inspecionar todos os domicílios e instalações públicas e privadas urbanas até 29 de fevereiro de 2016; e c) intensificar as visitas de controle do mosquito com visitas domiciliares bimestrais. De acordo com o Ministério da Saúde (Nota Informativa SVS 93/2018), o monitoramento das ações de intensificação de mobilização e combate ao mosquito exigiu, em razão da emergência, uma forma de coleta de dados simples e rápida para subsidiar as tomadas de decisões dos gestores. Nesse sentido, a Casa Civil da Presidência da República, por meio de representantes na Sala Nacional de Coordenação e Controle (SNCC), desenvolveu o monitoramento do PNEM por meio do Sistema Informatizado de Monitoramento da Presidência da República (SIMPR).

Ainda de acordo com o MS, por meio do SIMPR seriam gerados relatórios de acompanhamento de visitas aos imóveis, contendo informações por estado, indicando o número de municípios que realizaram as ações, o total de imóveis, o número de visitas realizadas, o número de imóveis trabalhados e o número de imóveis fechados. Seria possível, ainda, obter relatório com informações sobre o quantitativo de recursos humanos envolvidos nas ações, por estado (Nota informativa SVS 93/2018). Contudo, tais relatórios do SIMPR não foram apresentados e tampouco a mensuração de tais metas e índices está disponível em plataforma de acesso público.

É importante destacar que, com a inclusão dessas três doenças (dengue, zika e chikungunya) na Lista Nacional de Notificação Compulsória de Doenças, Agravos e Eventos de Saúde Pública, unificada pela Portaria de Consolidação 4/2017, do Ministério da Saúde, o número de casos passou a ser aferido com base no sistema de notificação das secretarias estaduais e municipais de saúde. É utilizado pelo Ministério da Saúde, ainda, o “coeficiente de incidência”, calculado com base no número de casos novos prováveis dividido pela população de determinada área geográfica, e expresso por cem mil habitantes (fonte: Boletim Epidemiológico 15/2018 – SVS/MS).

Os dados relacionados ao perfil epidemiológico das doenças demonstraram um número elevado de casos no Brasil em 2013 (dengue), 2015 e 2016 (dengue e chikungunya), sendo que, após esse período, houve redução dos números. Em relação à chikungunya e à zika, o registro dos números de casos passou a ser feito a partir de 2014 e 2016, respectivamente, sendo que no ano de 2016 foi registrada a maior incidência desses agravos, consoante demonstrado no gráfico 2:

**Gráfico 2 – Casos de Dengue, Chikungunya e Zika no Brasil entre 2008 e 2017**



Fonte: Boletins Epidemiológicos – Secretaria de Vigilância em Saúde – Ministério da Saúde; Sinan; <http://portal.arquivos.saude.gov.br/images/pdf/2017/fevereiro/10/Dengue-classica-ate-2016.pdf>

Em que pese o acompanhamento do número de casos das citadas enfermidades por parte do Ministério da Saúde, a sua divulgação periódica por meio de Boletins Epidemiológicos no Portal Eletrônico do ministério e a diminuição desse número após 2016, considera-se que esses dados não são suficientes para aferir o desempenho das diversas ações levadas a cabo por parte do Governo Federal, sobretudo no que tange à avaliação dos resultados de medidas voltadas à prevenção dos agravos, que é um dos critérios estabelecidos no art. 10 da Lei 13.301/2016, que instituiu o PronAedes, para a aprovação de projetos no âmbito desse Programa, bem como no que tange aos demais critérios dispostos na mesma lei, a saber, a redução de desigualdades regionais e a priorização das áreas de maior incidência e dos municípios com menor aporte de recursos para enfrentamento das doenças. Assim, os dados relativos à diminuição do número de casos, por si, não permitem emitir conclusões acerca do êxito em ações de prevenção, ou de redução de desigualdades regionais ou se o aporte de recursos contemplou os municípios com maior incidência das doenças ou mais necessitados.

Nesse sentido, o Ministério da Saúde tem aumentado o aporte de recursos para os estados e municípios, e não apenas para os municípios com maior incidência de doenças transmitidas pelo mosquito. Segundo o MS, recursos para as ações de Vigilância em Saúde, incluindo o combate ao *Aedes aegypti*, cresceram 83% nos últimos anos, passando de R\$ 924,1 milhões em 2010 para R\$ 1,7 bilhão, em 2016. Em 2017, o orçamento de vigilância em saúde para os estados ultrapassou R\$ 2 bilhões. Ressalta-se que esse recurso é destinado às ações de vigilância das doenças transmissíveis como um todo, e não apenas para dengue, Zika e chikungunya, sendo repassado mensalmente a estados e municípios. Segundo o MS, desde novembro de 2015 teriam sido repassados cerca de R\$ 465 milhões para pesquisas e desenvolvimento de vacinas e novas tecnologias, além de terem sido destinados mais R\$ 395,3 milhões para o eixo de assistência à saúde (<http://portal.ms.saude.gov.br/component/content/article/42041-liraa-aponta-357-municipios-em-situacao-de-risco-para-dengue-zika-e-chikungunya>).

Além disso, se levado em consideração apenas o montante de recursos repassados pela União para os demais entes, não é possível relacionar o volume de recursos repassados para ações de Vigilância em Saúde com o volume de recursos gastos com as ações de prevenção à dengue, zika e chikungunya nos estados, no DF e nos municípios, bem como o impacto dessas ações nos gastos com o tratamento de pessoas infectadas, em momento posterior.

Adicionalmente, entende-se que parte da dificuldade no monitoramento dos resultados das ações pode se dar, ainda, em virtude da variedade de atores envolvidos, tais como: Ministério da Saúde, Ministério das Cidades, Ministério da Educação, Casa Civil, Ministério da Integração,

Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério da Indústria Comércio Exterior e Serviços, e Ministério da Defesa, além de parcerias multi-institucionais (Forças Armadas, Corpo de Bombeiros Militar, Polícia Militar e diversas Secretarias de Saúde Estaduais e Municipais).

Além da multiplicidade de atores na esfera federal, há a dificuldade relacionada à adoção de políticas de combate ao *Aedes* em tempo hábil por parte de gestores estaduais e municipais, considerando as diferentes realidades locais. Nesse sentido, considerando as dificuldades existentes em muitas localidades, há ainda o desafio de se tornar mais ágil a troca de informações entre a esfera federal e a esfera local, onde as atividades são efetivamente realizadas, permitindo a atuação tempestiva dos atores envolvidos (TC 023.421/2016-9, peça 71, p. 6). Por meio da divulgação periódica de Boletins Epidemiológicos e do resultado do Liraa, o MS tem buscado informar periodicamente aos estados e municípios com piores índices de incidência das doenças transmitidas pelo vetor acerca da necessidade de adoção de ações preventivas.

Essa dificuldade foi identificada pela Controladoria-Geral da União (CGU) nos Segundo e Terceiro Ciclos do Programa de Fiscalização em Entes Federativos, onde constatou-se ociosidade de recursos em conta corrente em estados e municípios e também identificaram-se inconformidades na gestão de insumos (como a ausência de controle de estoques, inadequação das condições de armazenagem, não utilização do Sistema de Informação de Insumos Estratégicos, e utilização de inseticidas fora do prazo da validade), o que aumentaria o risco de perda e má utilização dos insumos distribuídos (TC 023.421/2016-9, peça 78).

Por último, destaca-se que os mecanismos de monitoramento e avaliação dos resultados se dariam com base nos dados do Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinan), do Sistema do Programa Nacional de Controle da Dengue (SisPNCD), do Programa de Qualificação das Ações de Vigilância em Saúde (PQAVS) e dos relatórios dos levantamentos entomológicos de infestação pelo *Aedes aegypti* encaminhados pelas Secretarias Estaduais de Saúde. O acompanhamento desses dados é realizado internamente, pelo MS, sendo que, em alguns casos, como no caso do PQAVS, um dos objetivos do programa é estimular a gestão baseada em compromissos e resultados, expressos em metas de indicadores pactuados. Considerando a característica de descentralização das ações de saúde no âmbito do SUS, a autonomia dos entes (que envolve a necessidade de pactuação de metas e indicadores), bem como a quantidade de normas acerca dos diferentes programas tanto no que se refere ao monitoramento e avaliação de seus resultados, quanto aos demais aspectos, pode-se concluir que há certo grau de dificuldade na obtenção de dados relacionados a essas doenças por outros atores que não estejam envolvidos com a gestão das ações de prevenção e combate às doenças transmitidas pelo *Aedes Aegypti*.

Importa ressaltar que o Ministério da Saúde utiliza, ainda, internamente, indicadores para monitoramento e avaliação da política (Nota Informativa 93/2018-CGPNCMD/DEVIT/SVS/MS, TC 012.352/2018-7. Entretanto, não foram apresentadas as normas que os regulamentam, bem como não foram enviados dados relacionados à mensuração dos indicadores internos utilizados pela SVS entre 2012-2017.

### **As Ações e o Plano Plurianual**

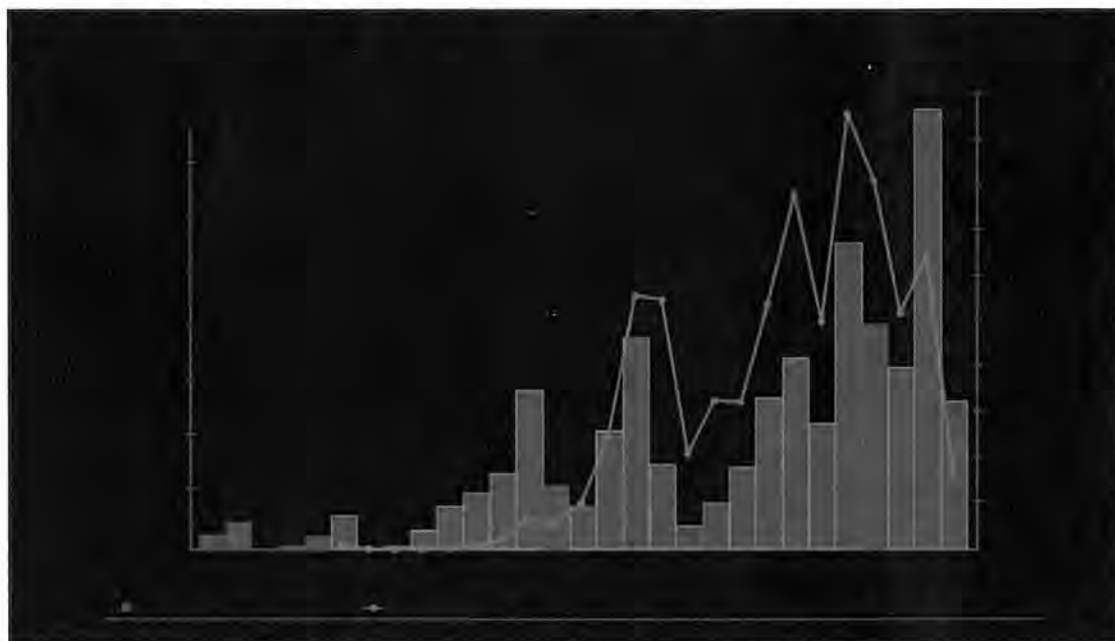
Por sua vez, no PPA 2016-2019, não há programa governamental específico voltado para as ações de combate aos agravos transmitidos pelo *Aedes Aegypti*, havendo apenas um indicador, no âmbito do “Programa 2015 - Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS),” relacionado ao tema, a saber, o indicador “Letalidade por dengue”, cujo índice de referência ficou estabelecido em 0,0810% em 31/12/2014 (número de óbitos pelo número de casos graves da doença multiplicado por 100 – fonte: MTO).

Ainda no âmbito desse Programa, relativamente ao “Objetivo 0714 - Reduzir e prevenir riscos e agravo 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”, há somente a iniciativa “06W6 - Pesquisas, tratamentos, ensino e inovações tecnológicas voltados ao combate às doenças transmitidas pelo *Aedes Aegypti*”.

De acordo com o Relatório Anual de Avaliação do PPA 2016-2019 - Ano base 2016 (Volume I, p. 89-90), foi estabelecida a meta de redução da letalidade por dengue em 25% até o final de 2019, tendo como base o ano de 2014, considerando o número de casos notificados e as taxas de mortalidade. Segundo esse documento, entre 2014 e 2015, embora se tenha observado elevações dos casos notificados e das taxas de mortalidade por dengue, houve redução da letalidade de 0,081% para 0,058%.

Vale ressaltar que, de acordo com relatório Saúde Brasil 2013, do Ministério da Saúde, divulgado em 2014, no ano de 2013 foi observado pico epidêmico de dengue. Foram notificados 1.470.487 casos prováveis, configurando o maior pico epidêmico da doença, desde a sua introdução no Brasil em meados da década de 80, do século passado, até 2014.

**Gráfico 3 - Dengue: número de casos prováveis e hospitalizações – Brasil, 1986 a 2014**



Fontes: Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinan); Sistema de Informações Hospitalares do Sistema Único de Saúde (SIH-SUS) e Relatório Saúde Brasil 2013, do Ministério da Saúde.

O pico epidêmico de 2013 ilustra as características da ocorrência de dengue no País nas últimas duas décadas, com a observação de picos epidêmicos cada vez mais expressivos, em paralelo ao encurtamento dos períodos interepidêmicos. Apesar do aumento da transmissão, vem-se observando uma redução na proporção de casos classificados como graves, e também uma diminuição no número de óbitos e na letalidade da doença. De acordo com o MS, essa redução poderia estar relacionada ao aumento da capacidade dos serviços de saúde no manejo dos casos de dengue, o que estaria evitando a progressão para formas clínicas mais graves e ao óbito (fonte: Relatório Saúde Brasil 2013 – Ministério da Saúde).

De acordo com o Relatório Saúde Brasil 2015/2016, do Ministério da Saúde, entre 2013 e 2016 foram notificados cerca de 5 milhões de casos de dengue no Brasil. O total de caso neste período superou o total de casos registrados na década passada. O ano de 2015 concentrou o maior

número de casos, tendo sido registrado 1,6 milhão de casos, sendo considerado, até o momento, o ano da maior epidemia da doença no País.

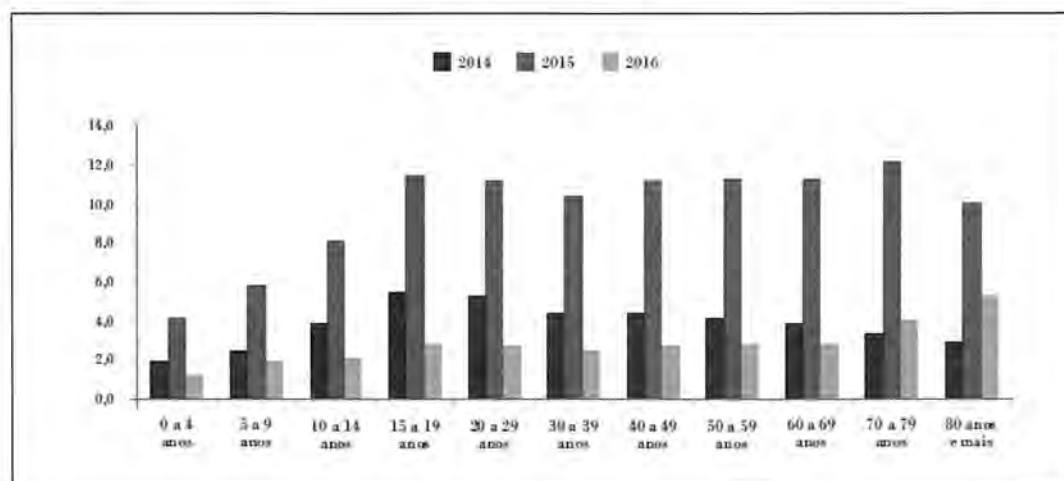
**Tabela 1 - Número de casos notificados e internados por dengue, razão entre o número de casos notificados e o número de internações e custo das internações pagas pelo SUS – Brasil, 2013-2016**

Ano	Casos	Hospitalizações	Casos notificados / hospitalizações (Razão)	Custo das hospitalizações para o SUS (em R\$ milhões)
2013	1.452.489	64.162	22,6:1	20,6
2014	589.107	36.809	16,0:1	12,0
2015	1.649.008	71.915	22,9:1	23,8
2016	1.294.583	35.025	37,0: 1	11,6
Total	4.985.619	207.911	24,0: 1	68,1

Fonte: Sinan/SIH e Relatório Saúde Brasil 2015/2016, do Ministério da Saúde.

Entre 2013 e o primeiro semestre de 2016, foram confirmados 2.300 óbitos por dengue no Brasil. O ano de 2015 concentrou o maior número de óbitos no período.

**Gráfico 4 - Distribuição dos óbitos por dengue, segundo faixa etária – Brasil, 2013-2016**



Fonte: Sinan/SVS/MS e Relatório Saúde Brasil 2015/2016, do Ministério da Saúde.

Ainda segundo o Relatório Anual de Avaliação do PPA 2016-2019 - Ano base 2016, em 2016, 45% dos municípios brasileiros teriam atingido a meta de realizar, pelo menos, quatro ciclos de visitas domiciliares, com cobertura maior ou igual 84,06% dos imóveis locais. Ao todo, foram realizadas 321.814.602 visitas a imóveis no ano, considerando-se os quatro ciclos. Em consequência, identificou-se que 2,70% dos imóveis visitados possuíam algum tipo de foco do mosquito transmissor. Em 16% dos imóveis visitados não houve inspeção por recusa do proprietário ou morador ou porque o imóvel encontrava-se fechado.

Já no segundo Relatório Anual de Avaliação do PPA 2016-2019 – Ano base 2017, informa-se que 95% dos municípios brasileiros realizaram o levantamento entomológico de infestação por *Aedes aegypti* e que houve investimentos em pesquisas para desenvolvimento de uma vacina contra a dengue e duas contra o vírus Zika (Volume I, p. 81). No Volume II (p. 8), apresenta-se a mensuração do índice de letalidade por dengue em 2017, ficando em 0,057%.

No tocante a esse indicador “letalidade por dengue”, há que se considerar que, embora seja desejável a redução da letalidade da doença, não basta utilizar apenas um único indicador relacionado à sua letalidade para se concluir pela eficiência, eficácia e efetividade de uma política pública voltada para ações de combate ao *Aedes*, considerando: a) há outros agravos transmitidos pelo mosquito cuja letalidade também poderia ser considerada e aferida; b) o fato de se reduzir a letalidade de uma das doenças transmitidas pelo mosquito não permite aferir o êxito de outras medidas que visem evitar a reprodução e proliferação do mosquito e o contágio; c) ainda que haja redução na letalidade da referida doença, não deixam de ocorrer impactos no SUS em razão da sua decorrência, considerando os gastos diretos e indiretos envolvidos no tratamento dos pacientes; e d) é critério estabelecido no art. 10 da Lei que instituiu o PronAedes priorizar ações de prevenção às doenças, de modo que a redução da letalidade de uma das doenças transmitidas (dengue) não é, por si só, indicativo de êxito na prevenção, vez que o esperado seria que não houvesse, sequer, o contágio. Nesse sentido, considera-se, ainda, insuficiente a adoção desse único indicador no Programa 2015 do PPA 2016-2019 relacionado ao assunto.

No que se refere à iniciativa 06W6, observa-se que sua descrição possui caráter genérico, não permitindo o acompanhamento detalhado acerca das iniciativas porventura adotadas, bem como sua mensuração específica.

Isso exposto, relembra-se que, consoante mencionado no relatório de acompanhamento apreciado pelo TCU em 2017 (TC 023.421/2016-9, peça 18), foi constatada a ausência de sistematização de indicadores e metas que permitissem o devido acompanhamento do desempenho das ações.

Outro ponto dificulta a análise de médio prazo sobre como a intervenção está estruturada no PPA: a constante mudança de abordagem ao longo dos Planos Plurianuais. Tendo-se por base apenas os dois últimos (PPA 2012-2015 e 2016-2019), verifica-se que a intervenção se apresenta de forma descontinuada, conforme pode ser observado na tabela a seguir:

**Tabela 2 – Variação das taxas de incidência (/100 mil hab.) de dengue, de febre Chikungunya e de infecção pelo vírus Zika, entre 2013 e 2017**

Dados do Programa 2015	No PPA 2012-2015	No PPA 2016-2019
Indicadores especificamente relacionados ao tema	Taxa de incidência de dengue	Letalidade por dengue
Objetivos especificamente relacionados ao tema	Nenhum	Nenhum
Iniciativas especificamente relacionadas ao tema	Nenhuma	06W6 - Pesquisas, tratamentos, ensino e inovações tecnológicas voltados ao combate às doenças transmitidas pelo <i>Aedes Aegypti</i> (Objetivo 0714)
Metas especificamente relacionadas ao tema	Implantar técnicas de Biologia Molecular para diagnóstico de dengue, influenza e meningite bacteriana em todos os 27 Laboratórios Centrais de Saúde Pública até 2015 (Objetivo 0714)	Nenhuma
	Número de óbitos por dengue reduzido em 50%, passando de 656 óbitos em 2011 para 328 óbitos até 2015 (Objetivo 0714)	Nenhuma
	Transferir para estados e municípios tecnologia de monitoramento da infestação	Nenhuma

	do <i>Aedes aegypti</i> desenvolvida na FIOCRUZ (Objetivo 0714)	
	Apoiar dois testes clínicos da vacina contra dengue (Objetivos 0727 e 0194)	Nenhuma

### As Ações e a Lei Orçamentária Anual

Atualmente, os recursos direcionados às ações de combate ao *Aedes aegypti* estão contemplados dentro do montante de recursos destinados às despesas com vigilância em saúde. Ou seja, as ações do orçamento anual não são diretamente relacionadas com a intervenção.

Em que pese a redução de cerca de 15% dos recursos repassados pela União para estados e municípios para despesas de Vigilância em Saúde em relação a 2016, o ano de 2017, ainda assim, apresentou o segundo maior montante de recursos repassados pela União aos entes para essa finalidade, considerando-se o período que compreende os exercícios de 2012-2017.

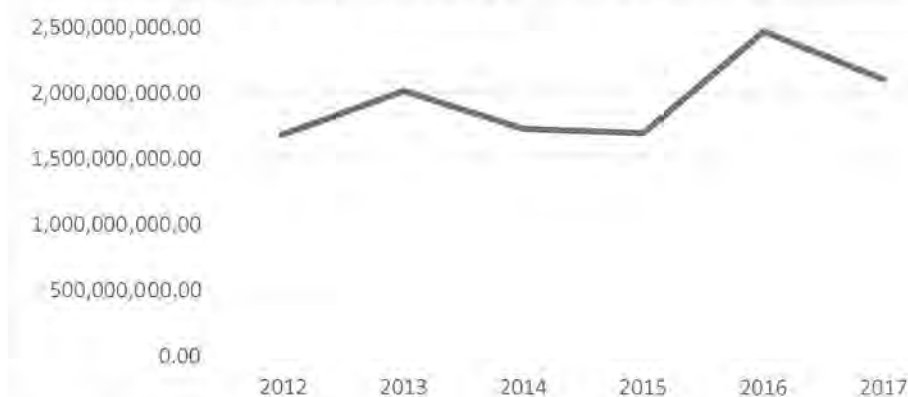
O valor repassado fundo a fundo para Vigilância em Saúde (R\$ 2.101.577.389,56) equivale a 3% do valor total repassado fundo a fundo pela União aos demais entes (total de R\$ 65.160.311.329,89) para as demais despesas em saúde.

**Tabela 3 – Recursos federais transferidos fundo a fundo para Estados e Municípios para aplicação em Ações de Vigilância em Saúde**

EXERCÍCIO	VALOR BRUTO (R\$)	DESCONTO (R\$)	VALOR LÍQUIDO (R\$)
2012	1.693.154.785,72	8.005.762,16	1.685.149.023,56
2013	2.029.423.366,40	13.223.334,20	2.016.200.032,20
2014	1.744.832.561,41	22.986.633,36	1.721.845.928,05
2015	1.698.235.830,65	3.127.981,96	1.695.107.848,69
2016	2.493.521.092,92	15.913.351,71	2.477.607.741,21
2017	2.101.577.389,56	0,00	2.101.577.389,56
<b>TOTAL</b>	<b>11.760.745.026,66</b>	<b>63.257.063,39</b>	<b>11.697.487.963,27</b>

Fonte: <http://aplicacao.saude.gov.br/portaltransparencia/index.jsf>, consulta em 11/4/2018.

**Gráfico 5 – Evolução dos valores líquidos dos recursos transferidos a Estados e Municípios para aplicação em Ações de Vigilância em Saúde (R\$)**



Fonte: <http://aplicacao.saude.gov.br/portaltransparencia/index.jsf>, consulta em 11/4/2018.

Com relação à execução orçamentária, conforme apresenta o Relatório de Gestão da Secretaria de Vigilância em Saúde (exercício 2016), verifica-se que, em relação à dotação autorizada para as ações orçamentárias, as despesas empenhadas e liquidadas giraram em torno de 98% e de 75% em relação à dotação inicial, respectivamente, considerando três ações que contemplam recursos destinados ao combate ao *Aedes aegypti* e às doenças por ele transmitidas: 20AL (Incentivo Financeiro a Estados, Distrito Federal e municípios para Vigilância em Saúde), 20YJ (Sistema Nacional de Vigilância em Saúde) e 20YE (Imunobiológicos e Insumos para Prevenção e Controle de Doenças) A dotação orçamentária em 2018 para essas três ações soma o valor de R\$ 2.682.284.320,00, conforme dados apontados no SIOP.

Embora não seja possível precisar o total dos recursos destinados às ações de combate ao *Aedes aegypti* dentro do montante de recursos destinados às despesas com vigilância em saúde, verifica-se, de acordo com a tabela seguinte, que o índice médio de execução orçamentária das aludidas ações atinge 97,7%.

**Tabela 4 - Execução Orçamentária Ações 20AL, 20YJ e 20YE (R\$)**

Exercício	Dotação Atualizada	Despesa Empenhada	Pagamento Total (exercício + RAP)
2013	4.604.762.000	4.345.852.708	3.375.472.122
2014	4.331.702.020	4.238.684.827	4.365.350.234
2015	5.623.412.000	5.456.384.167	4.379.909.206
2016	6.482.018.932	6.351.605.962	6.550.450.437
2017	6.903.113.467	6.898.113.383	6.458.144.388
<b>Total</b>	<b>27.945.008.419</b>	<b>27.290.671.047</b>	<b>25.129.326.387</b>

Fonte: Relatório de Gestão da Secretaria de Vigilância em Saúde

Entretanto, relembra-se, consoante mencionado anteriormente, que nos Segundo e Terceiro Ciclos do Programa de Fiscalização em Entes Federativos, a CGU constatou ociosidade de recursos em conta corrente nos estados e municípios destinados às ações de vigilância em saúde. Portanto, a alta execução orçamentária no Governo Federal não significa, necessariamente, que tais recursos estejam sendo adequadamente aplicados pelos entes na consecução do objetivo contemplado no PPA.

#### **A Governança das Ações de Combate ao *Aedes Aegypti***

Considerando os quatro componentes de governança de políticas públicas, a análise demonstrou que a política de combate ao *Aedes* está em nível intermediário de maturidade de governança, conforme apontado na tabela 5. No entanto, a maturidade do componente Monitoramento e Avaliação é inferior ao demais, conforme indicado no gráfico 1.

Embora haja um conjunto grande de normativos relacionados ao tema, não é possível dizer que há uma política formalmente instituída para o combate ao *Aedes*. As normas instituídas definem as competências dos entes federativos na Área de Vigilância Sanitária e há definição parcial de atribuições, responsabilidades, direitos e deveres das principais partes interessadas envolvidas na política, o que permite dizer que a institucionalização da política é parcialmente atendida.

Em relação aos planos, verificou-se que há definições essenciais para orientar a sua execução das ações, tais como público-alvo, produtos e resultados esperados e estágio de referência inicial da política. No entanto, apesar das diversas leis e normativos que tratam do tema, no PPA 2016-2019 e nas LOA 2015, 2016, 2017 e 2018 não se verifica consistência e o encadeamento entre recursos, ações, produtos e efeitos. Além disso, não há cronograma atualizado, detalhando os marcos e prazos para a realização das etapas intermediárias da política.

No que tange aos objetivos, verificou-se que a visão estratégica da política não é coerente com as diretrizes governamentais mais amplas, uma vez que não é possível avaliar, no âmbito do PPA, o êxito da diretriz de priorização da prevenção tal qual estabelecido na Lei que instituiu o Pronaes - Lei 13.301/2016.

Sobre o componente Monitoramento e Avaliação, verificou-se que os sistemas de monitoramento e de avaliação das ações foram parcialmente estabelecidos, mas que as informações produzidas e utilizadas no monitoramento e na avaliação da política não estão devidamente qualificadas. Além disso, indicadores-chave de monitoramento e avaliação da política pública não estão definidos e os recursos disponíveis para monitoramento e avaliação da política pública não são suficientes para assegurar o fornecimento de informações confiáveis, tempestivas e necessárias para a tomada de decisão.

**Tabela 5 - Nível de maturidade dos componentes de governança da política de combate ao *Aedes Aegypti***

Institucionalização	Planos	Objetivos	Monitoramento e Avaliação
INTERMEDIÁRIO	INTERMEDIÁRIO	INTERMEDIÁRIO	INTERMEDIÁRIO

Fonte: TCU, com base nas informações fornecidas pela SecexSaúde

**Gráfico 1 – Componentes de governança da política de combate ao *Aedes Aegypti***



Fonte: TCU, com base nas informações fornecidas pela SecexSaúde

### **Análise Geral da Política**

No primeiro ciclo de acompanhamento apreciado pelo TCU em 2017, foram identificadas impropriedades que prejudicariam diretamente o desempenho e o controle da política federal de combate ao *Aedes aegypti*, a saber: a ausência de monitoramento da execução financeira dos recursos transferidos a estados e municípios, o que potencializaria a ociosidade das verbas; capacitação insuficiente dos Agentes de Combate às Endemias; riscos associados a irregularidades na gestão dos insumos encaminhados pelo MS aos entes federados para aplicação nas ações de combate ao mosquito; e a não regulamentação, pelo Ministério da Saúde, do Programa Nacional de Apoio ao Combate às Doenças Transmitidas pelo Aedes (TC 023.421/2016-9, peça 18, itens 60 a 84).

Acerca da ausência de monitoramento da execução financeira dos recursos transferidos a estados e municípios, foi constatado que o MS não sabe precisar, previamente, a parcela de suas dotações que serão empregadas em ações de combate ao mosquito transmissor da dengue, zika e chikungunya (TC 023.421/2016-9, peça 7, p. 4). A imprecisão decorreria do arranjo então vigente no SUS, em que a maior parcela dos recursos federais transferidos a estados e municípios, para aplicação em Vigilância em Saúde, estaria concentrada no Piso Fixo de Vigilância em Saúde (PFVS), o qual seria destinado à prevenção e controle de doenças e agravos em geral, não sendo particularizada a soma destinada exclusivamente ao combate ao *Aedes Aegypti*.

Vale dizer que a falta de informações pormenorizadas acerca do montante de recursos federais a ser aplicado por estados e municípios em ações específicas de combate ao *Aedes Aegypti* já havia sido detectada anteriormente por equipe técnica do TCU. No Levantamento de Auditoria em ações de combate à dengue realizado nos estados de Mato Grosso do Sul, Paraná, Tocantins e Piauí, além de ações específicas no município de Campo Grande, em 2007, asseverou-se que o repasse dos recursos orçamentários da rubrica “Teto Financeiro de Vigilância em Saúde” (TFVS), incluindo o Incentivo às Ações Básicas de Vigilância Sanitária aos municípios seria realizado mensalmente, por intermédio de repasses do Fundo Nacional de Saúde para os Fundos Estaduais e Municipais de Saúde, em conta específica. Não haveria, portanto, verbas segregadas por programas de ação continuada, apenas para ações pontuais, como no caso de campanhas de vacinação. Assim, recursos para o combate às diversas patologias são repassados em conjunto, sem quaisquer especificações quanto à utilização nessa ou naquela ação (peça 14, p. 36, TC 007.823/2007-8).

Assim, a destinação dos recursos federais da Vigilância em Saúde (PFVS) seria definida pelos gestores estaduais ou municipais, segundo as necessidades locais. Deste modo, a priorização de ações de combate ao mosquito transmissor da dengue, zika e chikungunya não ficaria sob responsabilidade do gestor central do SUS, em que pesem os recursos terem origem federal.

Nesse sentido, a falta de informações precisas acerca do montante de recursos destinados ao combate ao *Aedes Aegypti* dificultaria a supervisão exercida pelo órgão federal transferidor dos recursos, na medida em que não se teria definição prévia do quanto deverá ser aplicado, no transcorrer do exercício, em ações de controle do mosquito e das doenças por ele transmitidas, não se fixando, pela esfera federal, metas e padrões de execução financeira para os estados e municípios. Vale ressaltar, também, que o órgão ministerial sequer tem conhecimento do quanto foi aplicado, nos anos anteriores, por estados e municípios, em ações específicas de combate ao *Aedes Aegypti*, revelando-se a ausência de disponibilidade de informações sobre a gestão dos recursos descentralizados para efeito de controle.

A ausência de monitoramento efetivo sobre a execução financeira dos recursos repassados aos entes federativos por meio do Componente de Vigilância em Saúde favorece a ocorrência de irregularidades na execução da política de vigilância em saúde, comprometendo a execução das ações de combate ao mosquito transmissor da dengue, zika e chikungunya. A ociosidade decorrente da aplicação intempestiva dos recursos foi impropriedade detectada recorrentemente (em 11 dos 67 municípios analisados e em 15 dos 27 estados examinados constatou-se a questão, de acordo com os relatórios do Segundo e Terceiro Ciclos do Programa de Fiscalização em Entes Federativos, a cargo da Controladoria-Geral da União – CGU).

No tocante à insuficiência/ausência de capacitação dos Agentes de Combate às Endemias (ACE), foi constatada a contratação de ACE sem a capacitação mínima exigida por lei, sendo que o piso salarial desses agentes seria garantido por repasses de verbas federais aos demais entes, nos termos do art. 9º-C da Lei 11.350/2006. Assim, embora os agentes sejam contratados diretamente pelos entes federados, a União deveria adotar as cautelas necessárias visando garantir a qualificação mínima dos principais atores estatais encarregados da execução das ações de combate ao *Aedes Aegypti*.

Foram, ainda, identificadas falhas na gestão, por parte do MS, dos insumos encaminhados pelo MS aos entes federados para aplicação nas ações de combate ao mosquito. Tais falhas gerariam impactos diretos na própria execução da política de combate ao *Aedes Aegypti*, na medida em que os inseticidas utilizados, por vezes, não se encontrariam adequados e a perda de materiais seria superior aos níveis esperados, comprometendo as ações desenvolvidas.

Acerca da carência de informações necessárias à supervisão e controle que foi constatada, o Ministério da Saúde deve produzir as informações básicas sobre as políticas públicas por ele gerenciadas, sem as quais não será possível aferir determinados indicadores necessários à supervisão primária (ainda que, no caso em tela, trate-se de ações de combate ao *Aedes*, e não de uma política formalmente institucionalizada). Tais informações poderiam ser aferidas, por exemplo, por meio de indicadores gerenciais exigíveis dos entes federativos beneficiários, via relatório de gestão, ou ainda por meio de sistemas estruturantes ou fiscalizações/auditorias a cargo do Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus), considerando critérios de relevância, materialidade e risco, em harmonia com o preceituado pelo do art. 42 da Lei Complementar 141/2012.

No tocante ao monitoramento do Acórdão 1073/2017-TCU-Plenário, concluiu-se que a apresentação de Plano de Ação por parte de Grupo de Trabalho voltado para o aprimoramento da execução financeira dos recursos federais transferidos a estados e municípios para ações de combate ao *Aedes*, bem como as medidas para promoção de para capacitações ainda estariam em cumprimento.

Com relação às variáveis a serem acompanhadas, tal qual proposto no primeiro ciclo de acompanhamento, verificou-se que o ano de 2017 apresentou uma melhora significativa em relação aos dois anos anteriores, principalmente quanto aos dados sobre dengue e infecção pelo vírus Zika. Em 2016, registraram-se 1.483.623 casos prováveis de dengue. Já em 2017 esse número caiu para 252.054. Isso representa uma queda de 83,01% nos registros de casos prováveis de dengue no País. A melhora nos indicadores relativos ao número de casos prováveis de infecção pelo vírus Zika foi ainda maior. Se em 2016 foram registrados 216.207 casos, em 2017 esse número caiu para 17.452, ou seja, uma queda de 91,93% na média nacional. A incidência de febre Chikungunya no Brasil também foi reduzida, porém em uma proporção menor do que a alcançada em relação às outras doenças transmitidas pelo vetor. Foram registrados 277.882 casos prováveis de febre de Chikungunya em 2016 e 185.737 casos em 2017 (queda de 33,16%).

Ainda que seja difícil apontar uma cesta de fatores de forma segura e precisa, devido à transversalidade do tema e considerando a necessidade de um esforço conjunto do Governo, em seus três níveis federativos e da sociedade brasileira, por meio de ações de conscientização, foram listadas algumas ações consideradas essenciais para a queda ocorrida em 2017 quanto às doenças transmitidas pelo *Aedes*, tais como: a mobilização popular potencializada por meio da SNCC; a intensificação de campanhas publicitárias e informativas; a possível diminuição, em 2017, das precipitações e das temperaturas médias nas cidades brasileiras mais afetadas pelas infecções, dentre outros fatores.

Também foi realizada análise comparativa quanto ao Piso Fixo de Vigilância em Saúde (PFVS), Assistência Financeira Complementar da União (AFC) e do Incentivo Financeiro (IF) para fortalecimento de políticas afetas à atuação dos Agentes de Combate às Endemias de 2016 em relação a 2017. Constatou-se que alguns municípios que apresentaram aumento significativo no índice de infestação predial (proveniente do Levantamento Rápido de Índices de Infestação pelo *Aedes aegypti* – Liraa) em 2017, em relação a 2016, sofreram relevante redução de recursos repassados fundo a fundo pela União. Foi, ainda, proposto informar ao Ministério da Saúde que sobre a necessidade de demandar maior atenção às localidades que apresentassem maior índice de infestação predial.

Foi recomendado ao Ministério da Saúde que avaliasse a viabilidade de integração com os órgãos brasileiros de meteorologia, a exemplo do Instituto Nacional de Meteorologia (INMET) e do Centro de Previsão de Tempo e Estudos Climáticos (CPTEC/Inpe), visto que essas instituições

podem contribuir de forma relevante para o aumento da previsibilidade de áreas de surto, inclusive, podendo compor a Sala Nacional de Coordenação e Controle (SNCC). Também foi proposto informar ao Ministério da Saúde que: a) os seguintes municípios apontam se encontrar em situação prioritária quanto a estratégias e ações de combate ao *Aedes aegypti* a serem desempenhas de forma conjunta pelos entes da federação, demandando maior atuação da pasta nessas localidades: Rio de Janeiro-RJ, Itabuna-BA, Fortaleza-CE, Maceió-AL, Goiânia-GO, Cruzeta-RN, Guamaré-RN, Rafael Godeiro-RN, Itaju do Colônia-BA e Jaguarari-BA (parágrafos 125 e 134-136); b) a situação de recursos humanos e infraestrutura de vigilância em saúde nas secretarias estaduais e municipais de saúde brasileiras se encontra em um baixo nível de capacidade de gestão, segundo levantamento de governança e gestão em saúde realizado em 2016, o que demanda maior investigação por parte da pasta no intuito de se criar estratégias adequadas que venham a melhorar a situação identificada.

### **Principais Deliberações do TCU**

Encontram-se atualmente em monitoramento, por parte do TCU, os itens relacionados ao Acórdão 1073/2017-TCU-Plenário (TC 023.421/2016-9), consoante exposto a seguir:

Determinar ao Ministério da Saúde, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 241, inciso II, e o art. 250, inciso II, ambos do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que apresente a este Tribunal, no prazo de sessenta dias, plano de ação com vistas a corrigir ou mitigar os seguintes riscos/problemas da política pública a seguir identificados, contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para implementação:

- Ausência de informações e dados que permitam o monitoramento da execução financeira dos recursos federais transferidos a estados e municípios empregados em ações de combate ao *Aedes Aegypti*, em desatenção, por exemplo, ao art. 33, § 4º, da Lei 8.080/1990, ao art. 42 da Lei Complementar 141/2012, ao art. 5º, inciso I, alínea “a”, do Decreto 1.651/1995, e ao art. 6º, inciso XI, da Portaria GM/MS 1.378/2013;
- Insuficiência/ausência de ações para viabilizar a capacitação mínima exigida por lei dos Agentes de Combate às Endemias, em especial o art. 7º da Lei 11.350/2006;
- Insuficiência/ausência de medidas para viabilizar a boa e regular gestão dos insumos encaminhados pelo Ministério da Saúde aos entes federados para aplicação nas ações de combate ao *Aedes Aegypti*, com prejuízo ao desempenho das competências estatuídas no art. 6º da Portaria GM/MS 1.378/2013;
- Ausência de regulamentação do Programa Nacional de Apoio ao Combate às Doenças Transmitidas pelo *Aedes*, em desatenção ao art. 10 da Lei 13.301/2016;
- Retornar os autos à SecexSaúde para prosseguir o acompanhamento operacional, nos termos do art. 241, inciso II, do RI/TCU, e item 95.3 do Manual de Acompanhamento do TCU, aprovado pela Portaria-Segecex 27/2016;

Por sua vez, no que se refere ao acompanhamento das variáveis propostas no por ocasião do referido Acórdão, verificou-se no segundo ciclo de acompanhamento que, com relação ao número de casos prováveis de dengue, febre de Chikungunya e de infecção pelo vírus Zika nos anos anteriores, houve uma melhora significativa, principalmente quanto aos dados sobre dengue e infecção pelo vírus Zika. Em 2016, registraram-se 1.483.623 casos prováveis de dengue. Já em 2017 esse número caiu para 252.054. Isso representa uma queda de 83,01% nos registros de casos prováveis de dengue no País. A melhora nos indicadores relativos ao número de casos prováveis de febre pelo vírus Zika foi ainda maior. Se em 2016 foram registrados 216.207 casos, em 2017 esse número caiu para 17.452, ou seja, uma queda de 91,93% na média nacional (Boletim Epidemiológico Volume 49, nº 2-2018-Secretaria de Vigilância em Saúde/Ministério da Saúde).

### **Temas de Especial Relevância**

Dentre as possíveis ações a cargo do Congresso Nacional, que possibilitariam uma melhoria dos resultados da política pública, identifica-se a proposição de projeto de lei para suprir a lacuna normativa do PronAedes, tendo em vista os vetos dos arts. 8º, 9º, 11, 12, 13 e 14 da Lei 13.301/2016.

Considera-se, também, proveitoso propor, no âmbito do PPA e da LOA, a utilização de indicadores com o objetivo de aferir o aumento ou a diminuição no contágio das doenças transmitidas pelo mosquito *Aedes aegypti*, considerando a importância de priorização de medidas preventivas, que é critério para aprovação de projetos no âmbito da Lei 13.301/2016.

### Trabalhos do TCU Relacionados

**Tabela 6 – Trabalhos do TCU realizados sobre o tema**

Acórdão	Assunto	Relator
810/2007-TCU-Plenário	Levantamento de Auditoria a fim de avaliar as ações governamentais de combate à dengue nas três esferas de governo.	Ministro Valmir Campelo
2458/2007-TCU-Plenário	Fiscalização de Orientação Centralizada das ações governamentais de combate à dengue nas três esferas de governo.	Ministro Valmir Campelo
1187/2007-TCU-Plenário	Levantamento de auditoria na Secretaria Estadual de Saúde e Defesa Civil do Rio de Janeiro, na Fundação Nacional de Saúde – Coordenação Regional/RJ, e na Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, com o objetivo de verificar as ações do governo federal, estadual e municipal no combate à dengue no estado do Rio de Janeiro.	Ministro Valmir Campelo
1073/2017-TCU-Plenário	Relatório de Acompanhamento das ações de prevenção e controle, adotadas pelo Ministério da Saúde e suas unidades, para o combate ao mosquito <i>Aedes aegypti</i> e às doenças por ele transmitidas.	Ministro Bruno Dantas

## I.2 POLÍTICA DE BANDA LARGA

### Sobre a Política de Banda Larga

Os serviços de telecomunicações, de modo especial a banda larga, são indispensáveis ao desenvolvimento econômico e social do país. A infraestrutura de banda larga possibilita o uso das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) em vários setores da economia, trazendo benefícios para a educação, saúde, cultura, pesquisa e desenvolvimento, inovação, entre outros, o que tem o potencial de aumentar a competitividade do Brasil no contexto mundial.

Apesar desse importante papel, segundo a pesquisa TIC Domicílios 2016, o Brasil possui um total de 55,5 milhões de pessoas com dez anos ou mais de idade que nunca usaram a internet.

Nos últimos anos, a política pública de banda larga passou a ocupar lugar de destaque dentro das políticas públicas de telecomunicações brasileiras, sendo apontada pelo Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações (MCTIC) como o centro da política pública desse setor (Portaria-MC 1.455/2016, art. 2º).

O Decreto 4.733/2003, que dispõe sobre políticas públicas de telecomunicações, estabeleceu ao então Ministério das Comunicações – atual MCTIC – a competência para formular e propor políticas, diretrizes, objetivos e metas, bem como exercer a coordenação da implementação dos projetos e ações respectivos, no âmbito do programa de inclusão digital (Decreto 4.733/2003, art.

4º, parágrafo único, inciso I).

No entanto, a política pública de banda larga não está formalmente instituída em normativo e não há definição clara das competências dos órgãos e instituições de governo no tocante à política de banda larga, tampouco estão elencadas as suas diretrizes. Essa política pública apresenta-se como um conjunto de ações e incentivos fragmentados por instrumentos muitas vezes não coordenados e sem uma visão de longo prazo. Não há um público-alvo definido formalmente para a intervenção, tampouco está definida, formalmente, priorização para algum grupo específico, classe social ou região.

Atualmente está em curso no âmbito do Poder Executivo uma proposta de decreto que atualiza as diretrizes das políticas públicas de telecomunicações no Brasil e que pretende reforçar o caráter central do serviço de banda larga. A minuta de decreto sinaliza ainda a revogação dos Decretos 4.733/2003, 7.175/2010 e 8.776/2016, que tratam, respectivamente, das políticas de telecomunicações, do Programa Nacional de Banda Larga e do Programa Brasil Inteligente.

Embora a proposta do MCTIC procure consolidar os dispositivos em um único decreto, conforme afirmação do próprio ministério, essa nova proposta não se trata de um plano de banda larga, tampouco define uma visão de médio e longo prazo para o setor, além de não contemplar ações, metas, recursos, resultados esperados e mecanismos de monitoramento, entre outros.

No tocante especificamente à banda larga, a minuta de decreto de telecomunicações sinaliza os seguintes objetivos específicos para as políticas de telecomunicações:

Art. 1º São objetivos gerais das políticas públicas de telecomunicações:

I – promover o acesso às telecomunicações, em condições econômicas que permitam o acesso da população;

II – fortalecer os direitos dos usuários de serviços de telecomunicações;

III – promover a inclusão digital, garantindo às pessoas o acesso às redes de telecomunicações, sistemas e serviços baseados em tecnologias da informação e comunicação - TIC, bem como reduzindo desigualdades sociais e regionais;

(...)

Art. 2º Constituem objetivos específicos das políticas relativas aos serviços de telecomunicações:

I – expandir o acesso à Internet em banda larga fixa e móvel, com qualidade e velocidade adequadas e em condições econômicas que permitam o acesso da população;

II – atender às necessidades de serviços de telecomunicações e do acesso à internet em banda larga das populações em áreas onde a oferta seja inadequada, tais como áreas urbanas desatendidas, áreas rurais e remotas, entre outras;

(...)

A minuta de decreto de telecomunicações, que está sendo discutida atualmente, estabelece que compete ao MCTIC a definição de diretrizes, estratégias, objetivos, ações e mecanismos de monitoramento e acompanhamento relativos às políticas de telecomunicações (art. 5º, incisos I e II). À Anatel compete implementar e executar a regulação do setor, orientada pelas diretrizes do MCTIC (art. 7º) e também, segundo a Lei Geral de Telecomunicações, implementar a política nacional de telecomunicações (Lei 9.472/1997, art. 19, inciso I).

#### **A Política e o Plano Plurianual**

O programa temático relacionado com a política pública de banda larga é o Programa 2025 – Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia e o objetivo é o 1020 – Expandir o acesso à internet em banda larga para todos promovendo o uso das Tecnologias da

Informação e Comunicação.

Embora não haja definição específica de indicadores e metas para a política, há no PPA um conjunto de indicadores que permitem o acompanhamento do desempenho das ações governamentais relacionadas à banda larga, citados abaixo:

**Tabela 1 – Indicadores do PPA**

Indicador	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Número de usuários de internet com acesso em banda larga móvel e fixa		85.600.000		126.301.750	151.900.640	
Percentual da população com cobertura de telefonia móvel	76%			84%		100%
Percentual da população que é usuária da internet		49,40%		57,50%	64,70%	
Percentual da população que é usuária de internet exclusivamente por meio de equipamentos eletrônicos diferentes do microcomputador		4,10%		16,60%	36,30%	
Percentual da população rural que é usuária de internet		18,60%		24,50%	32,60%	
Percentual da população rural que é usuária de internet exclusivamente por meio de equipamentos eletrônicos diferentes do microcomputador		2,90%		10,40%	18,94%	
Percentual de domicílios com acesso à internet em banda larga		46,85%		57,57%	69,12%	
Percentual de domicílios com acesso à internet em banda larga exclusivamente móvel (3G ou 4G)		20,89%		26,60%	18,49%	
Percentual de domicílios rurais com acesso à internet em banda larga		13,10%		21,10%		
Percentual de domicílios rurais com acesso à internet em banda larga exclusivamente móvel (3G ou 4G)		5,40%		10,30%		
Percentual de escolas públicas com internet em banda larga	40,58%	40,83%	42,86%	46,82%	48,91%	
Percentual de escolas públicas rurais com internet em banda larga			8,10%	13,33%	17,01%	
Velocidade média do acesso à internet em banda larga das escolas públicas urbanas abrangidas pelo Programa Banda Larga nas Escolas Públicas Urbanas – PBLE (Mbps)						

Fonte: Relatório de Avaliação do PPA - ano base 2017

Existem 4 metas no PPA 2016-2019 que diretamente relacionadas às ações de banda larga, conforme indicado na tabela abaixo:

**Tabela 2 – Metas do PPA**

META	Linha de base (2016)	31/12/2017
048G - Aumentar a velocidade média da banda larga fixa (Mbps)	11	
048I - Ampliar a parcela da população coberta com rede de transporte ( <i>backhaul</i> ) óptica	0,8133	0,881
048L - Atender 11.000 áreas de vulnerabilidade digital com acesso à internet pelo Programa GESAC	0	6418
04EC - Disponibilizar o serviço de banda larga móvel em todos os municípios do país	0,7102	0,958

Fonte: Relatório de Avaliação do PPA - ano base 2017

Conforme consta no último Relatório de Avaliação do PPA 2016-2019, das quatro metas diretamente associadas à intervenção, percebe-se que três apresentaram andamento adequado, sendo que apenas a meta 048I apresentou indicação da necessidade de adoção de medidas corretivas.

Os indicadores e as metas estabelecidos no PPA 2016-2019 estabelecem coerência com os objetivos da política e servem como referência para monitoramento e avaliação da política. Contudo, percebeu-se que nem todas as metas apresentam o valor esperado para o exercício de 2019.

### **A Política e a Lei Orçamentária Anual**

A política pública de banda larga é realizada principalmente com recursos que não transitam pelo orçamento público. O desenvolvimento da banda larga no Brasil é financiado principalmente com recursos privados, segundo o interesse das operadoras, portanto, não passam pelos orçamentos públicos.

Não há como se estimar o custo da política nos últimos anos, mas, em entrevista realizada com os gestores do MCTIC, a equipe do ministério afirmou ter estimado o valor de R\$ 30 bilhões de investimento público (com valor presente líquido de R\$ 20 bilhões) para o atingimento de cinco metas, num cenário factível de investimento nos próximos 10 anos, mas que a confirmação desse valor requereria estudos mais aprofundados.

Os recursos públicos previstos pelo MCTIC para financiar a política seriam oriundos de Termos de Ajustamento de Conduta (TACs), recursos de outorga de radiofrequência, saldo de uma eventual migração do modelo de telefonia fixa – de concessão para autorização, que depende da aprovação do PLC 79/2016 –, o Fust (que também dependeria de alterações legislativas) e desonerações tributárias.

### **A Governança da Política de Banda Larga**

Em relação à governança da política, foram identificadas algumas fragilidades em seus componentes, tais como, a inexistência de uma política pública de banda larga com visão de longo prazo, instrumentalizada em um plano, a ausência de coordenação multissetorial e interfederativa e a ausência de instrumentos de monitoramento e avaliação.

A análise realizada apontou que a Política ainda se encontra em estágio bastante inicial

de maturidade de governança, conforme indicado na tabela 3. Dos aspectos de governança analisados com base no Referencial para Avaliação de Governança de Políticas Públicas, verificou-se que muito poucos foram atendidos (gráficos 1). Entre eles, a identificação de atribuições, responsabilidades, direitos e deveres das principais partes interessadas envolvidas na política, a existência de diretrizes estratégicas de governo que norteiam a política, a coerência da visão estratégica da política com as diretrizes governamentais mais amplas, a coerência entre os objetivos da política.

**Tabela 3 - Nível de maturidade dos componentes de governança da Política de Banda Larga**

Institucionalização	Planos	Objetivos	Monitoramento e Avaliação
INICIAL	INICIAL	INICIAL	INICIAL

Fonte: TCU, com base nas informações fornecidas pela SeinfraCOM

**Gráfico 1 – Componentes de governança da Política de Banda Larga**



Fonte: TCU, com base nas informações fornecidas pela SeinfraCOM

Ausência de institucionalização da política pública e de planejamento de médio e longo prazo

Quanto ao componente “institucionalização”, a política pública de banda larga não está formalmente instituída em normativo, não há definição clara das competências dos órgãos e instituições de governo, tampouco estão elencadas as diretrizes para esta política.

A despeito de o art. 14 da minuta de decreto de políticas de telecomunicações afirmar que “esta política [de telecomunicações] é sucedânea do Programa Nacional de Banda Larga e do Programa Brasil Inteligente para todos os fins legais (...)”, a minuta não trata especificamente da política de banda larga, mas aborda de maneira abrangente as políticas de telecomunicações, seus objetivos gerais e específicos (arts. 1º e 2º) e as competências do MCTIC e da Anatel relacionadas às políticas de telecomunicações (art. 5º e 7º). A minuta versa ainda sobre diretrizes para as políticas de inclusão digital (art. 6º) e para o desenvolvimento de cidades inteligentes (art. 12), mas não apresenta diretrizes específicas para a política de banda larga.

A política pública de banda larga no Brasil, tal qual a do setor de telecomunicações, apresenta-se como um conjunto de ações e incentivos fragmentados por instrumentos muitas vezes não coordenados e sem uma visão de longo prazo.

Na perspectiva de “planos e objetivos”, apesar de ter sido divulgada em alguns meios de comunicação com o nome de Plano Nacional de Conectividade, a proposta de decreto de

telecomunicações, conforme afirmação do MCTIC, não se trata de um plano de banda larga, tampouco explicita a lógica de intervenção governamental, com uma visão estratégica de médio e longo prazos, além de não contemplar, entre outros elementos, ações, metas, recursos, resultados esperados, mecanismos de monitoramento, periodicidade de avaliação e estrutura necessária para a sua implementação.

Em entrevista realizada com o ministério, a equipe de gestores afirmou que a minuta de decreto seria o início de um plano a ser lançado posteriormente, possivelmente por meio de portaria do MCTIC. Ainda segundo eles, o óbice ao lançamento de um plano com esses elementos seria a ausência de fontes de financiamento disponíveis para o custeio da política pública. Se o ministério soubesse o montante de recursos disponíveis – como os prováveis de aprovações de TACs, revisão do modelo de telecomunicações ou alteração da lei do Fust – seriam estabelecidas as metas da política de banda larga naquele momento, inclusive com a definição das velocidades de atendimento desejadas

(<http://convergeniadigital.uol.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?UserActiveTemplate=site&infoid=46671&sid=11>, acesso em 23/3/2018).

Embora essa recomendação tenha sido feita em 2012, não foi implementada, nem pelo antigo Ministério das Comunicações, nem pelo atual MCTIC.

#### Falta de coordenação interfederativa e multissetorial

Ainda sobre a institucionalização da política, um outro ponto é que não há um colegiado formalmente instituído que seja responsável pela tomada de decisões relacionadas à política de banda larga. Tal ausência impacta diretamente também no componente de “coordenação e coerência” da política, dado que a existência de coordenação interfederativa e multissetorial pode evitar uma possível sobreposição de ações do governo, posto que existem políticas públicas de indução de infraestrutura de banda larga e de inclusão digital nas três esferas governamentais e em diversos setores do governo.

Contudo, um fato que pode atenuar a ausência dessa instância é o Comitê Interministerial para a Transformação Digital (CITDigital), previsto no Decreto 9.319/2018, que instituiu o Sistema Nacional para a Transformação Digital (SinDigital), composto pela Estratégia Brasileira para a Transformação Digital.

O CITDigital será composto por representantes da Casa Civil e dos Ministérios da Fazenda, Educação, Indústria, Comércio Exterior e Serviços, do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (Decreto 9.319/2018, art. 5º) e deverá atuar, entre outras frentes, na promoção do compartilhamento de informações e na análise de impacto das iniciativas, bem como na articulação com instâncias similares de outros países, estados, Distrito Federal e municípios (Decreto 9.319/2018, art. 4º, incisos III e V).

Ademais, o decreto também institui uma instância técnica multissetorial para a transformação digital, composta por especialistas e pessoas de notório saber representantes da comunidade científica, da sociedade civil e do setor produtivo (Decreto 9.319/2018, art. 2º, inciso II).

Devido às competências desses órgãos e instâncias estarem relacionadas à Estratégia Digital, a coordenação de ações específicas da banda larga pode ser estabelecida em suas atribuições, o que pode mitigar a fragilidade em comento.

Vale lembrar a experiência anterior de coordenação no setor de telecomunicações. Em 2009, foi criado o Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital (CGPID), composto por vários ministérios e órgãos da Presidência da República, com o objetivo de estabelecer diretrizes, acompanhar e monitorar a implantação do Programa de Inclusão Digital (Decreto 6.948/2009).

Entretanto, o CGPID foi desativado oficialmente em 2016 – apesar de não se reunir desde 2010 – com as atribuições passadas para o MCTIC. O mesmo ocorreu com o Fórum Brasil Conectado,

previsto no documento base do PNBL, que era uma instância para permitir a participação dos demais entes federativos, sociedade civil e empresas.

Assim, conforme especialistas entrevistados, as razões do fracasso das instâncias de diálogo do PNBL – CGPID e Fórum Brasil Conectado – mereceriam um estudo mais aprofundado, de forma que não se repitam nas novas instâncias. Ademais, os entrevistados também apontaram a necessidade de observância de boas práticas já existentes quanto à integração de políticas, a exemplo de mecanismos utilizados pela Rede Nacional de Ensino e Pesquisa, que reúne representantes de secretarias estaduais e prefeituras, provedores regionais e de setores como o elétrico, além de Instituições de Ensino Superior e de grandes operadoras de telecomunicações.

#### Ausência de instrumentos de monitoramento e avaliação

Devido ao não estabelecimento de objetivos e metas em um plano formal, os entrevistados apontaram ainda a fragilidade de a política pública não conter instrumentos de monitoramento e avaliação, componentes importantes da política pública.

Assim, sem metas e mecanismos de avaliação, o acompanhamento da política ocorreria de forma discricionária, não haveria pontos de controle e verificação da efetividade da política, bem como dificultaria a correção de rotas em caso de ineficiência dos investimentos em banda larga.

Não obstante o decreto do PNBL conter a previsão de publicação de relatório anual das ações, metas e resultados do programa (Decreto 7.175/2010, art. 3º, inciso V), em consulta aos dados do MCTIC, certificou-se que a publicação desse relatório não foi realizada no decorrer dos anos.

Tampouco a minuta de decreto de telecomunicações aponta para a necessidade de publicação de resultados das novas ações. Somente prevê a publicação pela agência de relatório anual detalhado sobre investimentos no âmbito da política pública de telecomunicações (minuta de decreto de telecomunicações, art. 11, parágrafo único).

A falta de monitoramento e avaliação das ações relacionadas à banda larga é um problema que foi observado nos relatórios de avaliação do PNBL do Senado Federal de 2013 e 2017.

Nesse mesmo sentido, outro item do Referencial para Avaliação de Governança de Políticas Públicas refere-se à *accountability*. Essa perspectiva envolve principalmente transparência, responsabilização, comunicação e prestação sistemática de contas. A *accountability* aponta como boa prática a prestação de contas periódica e clara, com intuito não de punição de agentes públicos, mas, sobretudo, de aprendizagem com o histórico da política pública de banda larga, conforme defendido por especialistas entrevistados.

#### **Análise Geral da Política**

Além dos aspectos de governança apontados, a auditoria identificou e descreveu os seguintes riscos associados à política pública de banda larga, com as respectivas causas:

- Risco de não redução das desigualdades regionais e sociais, causado por fragilidades nos critérios utilizados para alocação de recursos públicos na proposta de política pública, pelo alto custo do serviço de banda larga, e pela ausência de ações de fomento voltada aos pequenos provedores.
- Riscos dos investimentos em banda larga serem ineficientes, por causa de: i) ausência de priorização dentre as iniciativas propostas para investimentos público; ii) falta de planejamento para uso do Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas (da Telebras) e alto custo do satélite; iii) ausência de informações da Anatel sobre a rede existente; iv) indefinições sobre as regras de compartilhamento das redes construídas com dinheiro público e; v) dificuldades das operadoras na implantação de infraestrutura de telecomunicações.

- Riscos de que os recursos públicos para viabilizar a política pública de banda larga sejam insuficientes, devido a: i) incertezas associadas a recursos não recorrentes; ii) possibilidade de utilização dos recursos de TAC em desacordo com a política estabelecida e; iii) ausência de fontes de recursos recorrentes.

#### **Principais Deliberações do TCU**

Determinar ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC)

que:

- Dê publicidade, em seu site na internet, aos critérios de escolha das localidades atendidas pelo Programa Internet para Todos;
- Encaminhe a este Tribunal, no prazo de 90 dias:
  - Os critérios de escolha das localidades atendidas pelo Programa Internet para Todos, assim como o critério para adesão das localidades que manifestem interesse em participar do programa;
  - A definição de localidades onde inexistente a oferta adequada de serviços de conexão à internet em banda larga, de forma a permitir a consecução da competência da Telebras de prestar serviço de conexão à internet em banda larga para usuários finais.
- Previamente à realização de investimentos pelo setor privado com recursos públicos em infraestrutura de redes de telecomunicações, estabeleça de forma clara e objetiva as diretrizes relacionadas ao compartilhamento dessas infraestruturas, apresentando ao TCU, no prazo de 30 dias após a publicação do ato, as justificativas adequadas quanto à eventuais casos de não compartilhamento imediato dessas redes.

Recomendar ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que:

- Na alocação de recursos da política pública de banda larga, utilize critérios que promovam a redução das desigualdades sociais e regionais;
- Estabeleça em normativo a ordem de prioridade dos compromissos de investimentos a serem realizados na infraestrutura de banda larga;
- Formule de um plano nacional de banda larga de médio e longo prazo, com a previsão de fontes de financiamento e dos recursos necessários para a sua implementação, contendo a definição de ações, metas, indicadores, prazos, responsáveis pelas ações, competências dos atores envolvidos, instâncias de coordenação, mecanismos de monitoramento e avaliação e a previsão da periodicidade de sua atualização.
- Considere, nas ações e planos de governo referentes à banda larga, como também nos processos de elaboração dos Planos Plurianuais, as ações multissetoriais e interfederativas relacionadas à banda larga, a fim de se evitar sobreposição e/ou desperdício de recursos públicos (parágrafo 459); e
- Estabeleça em normativo a publicação de relatório anual de acompanhamento e avaliação das ações de banda larga, tendo em vista a verificação do alcance de metas e resultados (parágrafo 465).

Recomendar ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, à Casa Civil, à Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados e à Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática, do Senado Federal, que avaliem e conveniência e a oportunidade de promover alterações na Lei 9.998/2000 de modo que se permita a utilização dos recursos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações na

universalização do serviço de banda larga.

Recomendar à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, a criação de um comitê para realizar a coordenação multissetorial e interfederativa das ações específicas de banda larga ou que o CITDigital receba essa competência.

### Temas de Especial Relevância

A “institucionalização” da política pública de banda larga, que não está formalmente instituída em normativo, não há definição clara das competências dos órgãos e instituições de governo, tampouco estão elencadas as diretrizes para esta política.

A política pública de banda larga no Brasil, tal qual a do setor de telecomunicações, apresenta-se como um conjunto de ações e incentivos fragmentados por instrumentos muitas vezes não coordenados e sem uma visão de longo prazo.

Além disso, foi identificado a ausência de fontes de recursos recorrentes para financiar a política pública. Isto porque o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust) só pode financiar parcela de expansão de serviços de telecomunicações prestados em regime público (Lei 9.998/2000 c/c Lei 9.472/97, art. 79), atualmente apenas o Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC), ou seja, a telefonia fixa. Portanto, seriam necessárias alterações normativas para viabilizar sua utilização para expansão dos serviços de banda larga.

Apesar de tramitarem no Congresso Nacional diversos projetos para alteração da lei do Fust (por exemplo, PL 1.481/2007, da Câmara dos Deputados, e PLS 125/2017, do Senado Federal), a aprovação de algum projeto com intuito de utilizar os recursos do Fust para banda larga pode encontrar dificuldade no cenário atual de restrição de gastos do governo.

Cabe lembrar a pouca utilização dos recursos do Fust e do Fundo de Fiscalização de Telecomunicações (Fistel) no setor de telecomunicações desde a criação destes fundos. Enquanto o Fust arrecadou mais de R\$ 20 bilhões e usou apenas 0,002% dos recursos em sua finalidade (universalização), o Fistel arrecadou mais de R\$ 85 bilhões desde sua criação e menos de 5% dos recursos foram destinados à atividade de fiscalização dos serviços de telecomunicações. Assim, não bastaria apenas viabilizar a utilização do dinheiro do Fust em banda larga do ponto de vista legal, mas também de vontade política de priorizar e investir efetivamente na banda larga, de forma que os recursos não sejam contingenciados ou destinados à outra atividade (Acórdão 749/2017-TCU-Plenário, do Ministro Bruno Dantas).

### Trabalhos do TCU Relacionados

ACÓRDÃO	ASSUNTO	RELATOR
2.151/2015-TCU-Plenário	Levantamento operacional com o objetivo de compreender a política pública de inclusão digital do governo federal, de forma a identificar possíveis ações de controle.	Min. Bruno Dantas
28/2016-TCU-Plenário	Levantamento sobre o panorama das políticas públicas do setor de telecomunicações (FiscTelecomunicações)	Min. Bruno Dantas
3.076/2016-TCU-Plenário	Levantamento com o objetivo de aprofundar os conhecimentos acerca da revisão do modelo de prestação dos serviços de telecomunicações	Min. Bruno Dantas
1.827/2017-TCU-Plenário	Diagnóstico sistêmico sobre o tema desenvolvimento com recorte na Região Nordeste - Fisc Nordeste	Min. José Múcio Monteiro

2.388/2017-TCU-Planário	Diagnóstico sistêmico sobre o tema desenvolvimento com recorte na Região Norte (Fisc Norte)	Min. Subs. Marcos Bemquerer
1.898/2017-TCU-Plenário	Auditoria operacional sobre o Programa Cidades Digitais	Min. Bruno Dantas
2.121/2017-TCU-Plenário	Representação em face de possíveis irregularidades na potencial celebração de Termos de Compromisso de Ajustamento de Conduta (TAC) pela Anatel	Min. Bruno Dantas

### **I.3      CONTA DE DESENVOLVIMENTO ENERGÉTICO**

#### **Sobre a Conta de Desenvolvimento Energético**

A Conta de Desenvolvimento Energético (CDE) é um fundo de natureza contábil instituído pela Lei 10.438/2002 com o objetivo de custear, pelo período de 25 anos, a universalização do serviço de energia elétrica; o desenvolvimento energético dos Estados e a competitividade de fontes de energias renováveis e o carvão mineral nacional. Sua dotação orçamentária atual, conforme pesquisa no Siop, é de R\$ 2.014.271.629,00.

Inicialmente, a CDE buscava desenvolver as fontes de energia eólica, térmicas a gás natural, biomassa e pequenas centrais hidrelétricas (PCHs), bem como resolver problemas de suprimento de gás natural aos estados brasileiros que não possuíam esse energético. Também objetivava arcar com os custos de antecipar a universalização dos serviços de energia elétrica para o ano de 2008 e mitigar o risco de ampliação das desigualdades regionais em virtude da ausência de acesso ao gás natural em determinados estados. Logo em seguida, a conta também passou a custear a despesa de subvenção econômica destinada à modicidade tarifária para a classe social de baixa renda (a tarifa social de energia elétrica).

À época de sua criação, a principal fonte de recursos era o Tesouro Nacional, mediante dotação no Orçamento Geral da União (OGU). Uma parte menor era arcada pelos consumidores de energia elétrica, por meio de encargo embutido na tarifa de energia elétrica.

Mudanças legais sucessivas, ocorridas notadamente em 2012 – Medida Provisória 579/2012, posteriormente convertida na Lei 12.783/2013 -, agregaram novas finalidades à CDE e alteraram sua forma de custeio.

Dentre as novas finalidades, que incluíram o empréstimo a distribuidoras expostas no mercado de energia elétrica de curto prazo, a expansão da rede elétrica para o atendimento da demanda durante a Copa do Mundo de 2014, a indenização de concessões vencidas e não amortizadas, a CDE passou a subsidiar outros segmentos da economia, estranhos ao setor elétrico.

O subsídio é materializado pela concessão de um desconto no preço da energia cobrado de determinadas pessoas e empresas consumidoras. A empresa distribuidora de energia não perde ao conceder o desconto, pois ela é ressarcida desse valor em um encontro de contas setorial, realizado anualmente pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). Todo o valor dos descontos, ou seja, os subsídios, é suportado pela CDE.

Os recursos da CDE provêm de quatro fontes distintas (art. 13, § 1º, da Lei 12.783/2013):

a) Quotas anuais pagas por todos os agentes que comercializem energia com consumidor final, mediante encargo tarifário incluído nas tarifas de uso dos sistemas de transmissão ou de distribuição;

b) Pagamentos anuais realizados a título de uso de bem público;

c) Pagamento de multas aplicadas pela Aneel a concessionárias, permissionárias e autorizadas; e

d) Créditos que a União tenha contra a Itaipu Binacional.

As quotas anuais são fonte de recursos arcadas pelos consumidores de energia elétrica. As outras fontes são receitas da União.

A partir da referida lei, ficou estabelecido que, na hipótese de insuficiência de recursos da União junto à CDE, o valor que falta para fazer frente aos gastos com os subsídios deve ser totalmente complementado pelos consumidores. O pagamento pelo consumidor é compulsório e cobrado sob a forma de encargo junto à fatura mensal de energia elétrica. O montante dos valores arrecadados dos consumidores não transita no Orçamento Geral da União (OGU) e passa a compor dotação de orçamento específico, o Orçamento Anual da CDE, gerido pela Aneel.

O orçamento anual da CDE é aprovado pela Aneel com base em informações e proposta formulada pela Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE), entidade privada, sem fins lucrativos. Cabe à Aneel, ainda, regulamentar aspectos operacionais da Conta e fiscalizar a regularidade na aplicação dos subsídios. A fiscalização visa assegurar a correção de valores de descontos e de reembolsos efetuados e evitar o pagamento de valores a quem não preenche os requisitos legais necessários para receber o subsídio.

Para um dos subsídios, relacionado ao Programa Luz para Todos (PLpT), a competência de fiscalização sobre o reembolso dos valores pagos recai sobre o Ministério de Minas e Energia (MME).

Os principais agentes envolvidos na política de subsídios da CDE são mostrados na Figura 1:

**Figura 1 – Principais agentes envolvidos na política de subsídios da CDE**



Fonte: TCU. Elaboração própria.

A partir de 2013, o gasto anual com os subsídios da CDE cresceu significativamente, chegando a R\$ 16,4 bilhões em 2017. A participação de recursos públicos na formação do orçamento da CDE decresceu, o que obrigou complementações cada vez maiores a cada ano com recursos dos consumidores. O fenômeno tem pressionado a modicidade tarifária. Em 2017, o custo dos subsídios da CDE para os consumidores respondeu por 9,3% da tarifa média nacional de energia elétrica. No

início de 2018, a Aneel estimou que o gasto com os subsídios aumentaria novamente, passando para R\$ 17,3 bilhões. Contudo, em 7 de agosto, a Audiência Pública Aneel 73/2018, ainda não concluída, apurou que o aumento deveria ser ainda maior e propôs ajuste do orçamento.

O novo valor estimado provisoriamente para 2018, conforme a estimativa de agosto, passou a ser de **R\$ 18,5 bilhões** (um aumento de R\$ 1,41 bilhão em subsídios aplicáveis ao segmento de distribuição e uma redução de R\$ 175 milhões em subsídios aplicáveis ao segmento de transmissão de energia).

A auditoria realizada pelo TCU para averiguar a racionalidade dos subsídios da CDE (TC 032.981/2017-1) identificou que existem nove tipos e dezesseis subtipos de subsídios principais na CDE. Os subsídios e seus beneficiários são mostrados na Tabela 1. São produtores rurais, indústrias, irrigantes, aquicultores, empresas de saneamento, cooperativas, escolas agrotécnicas, empresas distribuidoras, usinas termelétricas, aposentados, consumidores de baixa renda, população rural, pequenas distribuidoras de energia elétrica, dentre suas variações.

**Tabela 1 - Rol de beneficiados por tipo de subsídio da CDE**

Subsídio		Beneficiários diretos	
1	Rural	A	Residência utilizada por trabalhador rural ou por trabalhador aposentado nesta condição
	Rural	B	Produtores rurais que exerçam agricultura de subsistência
	Rural	C	Produtores rurais devidamente comprovados, cuja carga elétrica instalada em suas unidades seja predominantemente destinada à atividade agropecuária
	Rural	D	Indústrias de transformação ou beneficiamento de produtos advindos diretamente da agropecuária, desde que a potência posta a sua disposição não ultrapasse 112,5 kVA
	Rural	E	Prestadores de serviço público de irrigação rural
	Rural	F	Escolas agrotécnicas sem fins lucrativos situadas em zona rural
	Rural	G	Cooperativas de eletrificação rural
2	Irrigação e Aquicultura	H	Produtores rurais na parcela de consumo destinada à atividade de irrigação e aquicultura desenvolvida em horário especial
3	Tarifa Social	I	Famílias com baixa renda, inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, ou que tenham entre os seus membros titular do benefício de prestação continuada da assistência social ou dependentes de aparelhos médicos.
4	Programa Luz para Todos	J	Parcela da população situada em áreas rurais sem acesso ao serviço de energia elétrica
5	Água, Esgoto e Saneamento	K	Prestadoras dos serviços públicos de água, esgoto e saneamento
6	Sistemas Isolados (CCC)	L	Indústrias geradoras de energia elétrica com base em combustíveis fósseis situadas notadamente na Região Norte, no âmbito de sistemas elétricos isolados das áreas de concessão das distribuidoras Amazonas Energia, Companhia de Eletricidade do Amapá, Boa Vista e Centrais Elétricas do Pará
7	Fontes Incentivadas	M	Indústrias de geração de energia elétrica por meio de pequenos empreendimentos hidrelétricos, usinas solares, eólicas, de biomassa ou com base em cogeração qualificada
	Fontes Incentivadas	N	Unidades consumidoras com demanda maior ou igual a 500 kW, em geral indústrias e grandes comércios (consumidores livres), compradores de energia elétrica gerada pelas fontes incentivadas acima mencionadas
8	Distribuidoras de Pequeno Porte	O	Agentes de distribuição de pequeno porte (até 700 GWh/ano)

Subsídio		Beneficiários diretos	
9	Carvão Nacional	P	Usinas termelétricas que utilizem carvão mineral nacional como combustível

Fonte: TCU. Relatório de Auditoria (TC 032.981/2017-1). Até a edição da Lei 13.360/2016 e Decreto 9.022/2017.

A auditoria também constatou que os subsídios existem há mais de quinze anos ininterruptos e estavam embutidos na tarifa de energia. Os mais antigos já existem há 45 anos. Com o tempo, alterações legais retiraram os subsídios da estrutura da tarifa e os incorporaram à estrutura da CDE.

Além de serem antigos, a maioria dos subsídios da CDE (cerca de 88% do total) tem prazo indeterminado. O cenário, em regra, é de perpetuação dos subsídios, conforme mostra a Tabela 2.

**Tabela 2 – Idade dos subsídios da CDE**

	Criação	Anos de existência	Prazo para término	Normativo originário
Carvão Nacional	1973	45	2027	Lei 5.899/1973
CCC	1973	45	Não há	Lei 5.899/1973
Água, Esgoto e Saneamento	1992	26	Não há	Portaria Ministério da Infraestrutura 42/1992
Rural	1992	26	Não há	Portaria Ministério da Infraestrutura 42/1992
Irrigação e Aquicultura <sup>1</sup>	1992	26	Não há	Portaria Ministério da Infraestrutura 45/1992
TSEE <sup>2</sup>	1993	25	Não há	Portaria-DNAEE 922/1993
Fontes Incentivadas	1996	22	Não há	Lei 9.427/1996
Distribuidoras de pequeno porte <sup>3</sup>	2002	16	Não há	Lei 10.438/2002
Luz para Todos	2003	15	2018	Decreto 4.873/2003

Fonte: TCU. Relatório de Auditoria (TC 032.981/2017-1).

Notas: (1) A aquicultura só foi contemplada entre os subsídios da CDE com a edição da Lei 10.438/2002. (2) Antiga tarifa à subclasse residencial baixa renda instituída pela Portaria DNAEE 437/1995. (3) Antigamente, também conhecido como subsídio de “distribuição suprida” ou “densidade de carga”.

A perpetuação de subsídios destoa da lógica econômica e do senso-comum, em que se espera que o valor de um benefício (subsídio) se reduza ao longo do tempo, à medida que atinja metas e objetivos parciais da política pública, até chegar à sua completa extinção, quando cumprido na íntegra o objetivo da política. A permanência indevida de um benefício gera distorções e ineficiências econômicas nos demais ramos de atividade que não possuem estímulo equivalente.

Identificou-se também que a maioria dos subsídios da CDE não tem um objetivo formalmente definido. Apesar de suficientemente definidos os agentes que serão beneficiados (o público-alvo), não está identificado, nem claro, qual é efetivamente o problema ou a demanda social que o subsídio deseja resolver ou mitigar. Disso decorrem vários problemas sobre a aferição da eficácia, da eficiência e da efetividade do subsídio. Esses problemas são apresentados mais à frente neste documento.

Em junho de 2016, a Medida Provisória 735/2016, posteriormente convertida na Lei 13.360/2016, inaugurou movimento que busca maior racionalidade das despesas da CDE.

A nova lei determinou ao Poder Executivo a elaboração de um plano de redução estrutural

das despesas da conta. A necessidade de redução estrutural das despesas deveu-se à crescente judicialização no setor provocada pelo aumento expressivo da CDE, bem como da necessidade em se desonerar a cadeia produtiva nacional e propiciar a retomada do crescimento econômico. A previsão do MME era de término do referido plano até 30/4/2018.

Contudo, no sentido contrário às iniciativas de redução das despesas da conta, o Ministério da Integração Nacional (MI) esclareceu que, atendendo a uma solicitação da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), elaborou proposta de alteração regulamentar para estender o desconto sazonal à tarifação das bandeiras tarifárias. Segundo a pasta, “a proposta visava reverter o grande impacto nos valores da tarifa de energia para os usuários irrigantes”.

Além disso, a auditoria também identificou que, dos 25 projetos de lei apresentados entre 1º/1/2015 e 8/11/2017 na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, 64% deles propuseram ampliar subsídios ou criar novos subsídios na CDE e possuem potencial para aumentar a pressão tarifária nos serviços de energia elétrica.

Como temas em destaque para esses projetos de lei estão a criação ou a ampliação de subsídios para as seguintes áreas: instituições filantrópicas; cooperativas de eletrificação rural; e áreas da saúde, postos de saúde e hospitais. Novas propostas de lei continuam a ser apresentadas.

### Resultado da Política

#### RESULTADOS DOS SUBSÍDIOS

**81%**

Políticas públicas independentes (*per se*) e incompletas

- Sem objetivos
- Sem diretrizes
- Sem metas
- Sem indicadores
- Sem acompanhamento
- Sem avaliação

**19%**

Recursos financeiros para outras políticas

- Luz para Todos
- Tarifa Social de Energia Elétrica

A auditoria do TCU identificou que **81,3%** dos subsídios da CDE (treze de dezesseis subsídios) se comportam como uma política pública *per se*. Cada subsídio constitui uma intervenção estatal independente, com finalidade em si mesma, e sem uma relação explícita e clara com alguma outra política pública.

Os subsídios desse grupo também não foram reconhecidos pelos órgãos do Poder Executivo como sendo fonte de recurso financeiro para outra política pública certa e definida, prevista ou não no PPA (Plano Plurianual).

Apesar de caracterizarem políticas públicas, visto representarem ato estatal que interfere diretamente na vida social e econômica, inclusive redistribuindo renda, tais políticas são nitidamente incompletas.

A incompletude se caracteriza na ausência de objetivo declarado e explícito do subsídio, na falta de definição do problema social que pretende resolver ou mitigar, se estende para a falta de diretrizes, metas e indicadores, e se consolida com a completa ausência de acompanhamento e de avaliação dos efetivos resultados das intervenções estatais.

A quase totalidade das doze entidades de governo consultadas pelo TCU, incluindo-se Casa Civil da Presidência da República, negaram serem os responsáveis pela avaliação finalística do resultado do subsídio.

Os únicos órgãos que se reconheceram responsáveis por avaliar a efetividade de um subsídio foram: o MME, no caso do Luz para Todos; o MI, no caso do subsídio destinado à atividade de irrigação; e a Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca (Seap), no tocante ao subsídio da CDE para a Aquicultura. Apesar disso, o MI e a Seap nunca realizaram, na prática, alguma avaliação.

Os **18,8%** restante dos subsídios (três de dezesseis subsídios da CDE), ou seja, que não se caracterizam como uma política pública *per se*, foram caracterizados pelo Poder Executivo como constituintes de fonte de recurso para outras políticas públicas. Os três subsídios desse grupo são o subsídio “Luz para Todos”, que custeia o Programa do PPA Luz para Todos, sob a responsabilidade do MME (meta 001 do objetivo 0045 vinculado ao Programa 2033 – Energia Elétrica); o subsídio “Irrigação e Aquicultura”, que custeia o Programa do PPA Agropecuária Sustentável (Programa 2077), sob a responsabilidade do MI; e, por fim, o subsídio “TSEE”, que custeia a política da Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE) definida na Lei 12.212/2010, mas não convertida em um programa do PPA.

Com relação aos resultados de todas essas intervenções (todos os subsídios da CDE), cita-se que o MME apresentou propostas de aperfeiçoamento com vistas a reduzir o custo da energia elétrica. Realizou a Consulta Pública 33/2017 para aprimoramento do marco legal do setor elétrico; instituiu grupo de trabalho para elaborar plano de redução estrutural das despesas da CDE e propôs a edição do Decreto 9.022/2017, que reduziu o subsídio concedido a termelétricas movidas a carvão mineral ao mínimo fixado na lei. Importante observar que a redução do subsídio se direciona ao setor elétrico, objeto da CDE, e não necessariamente aos subsídios destinados a áreas não correlatas ao desenvolvimento do setor.

O MI informou que o Plano Nacional de Irrigação – PNI, previsto na Lei 12.787/2013, ainda não foi regulamentado, o que impedia sua operacionalização. Como o subsídio da CDE a irrigantes está sendo concedido, independente do PNI estar operacional e regulamentado, tem-se que, apesar desse subsídio estar vinculado expressamente a um programa, não há condições de avaliar seus resultados.

Quanto ao subsídio da TSEE, nenhum órgão de governo, dentre eles o MDS, o MME, a Casa Civil, o MPDG e o MF se reconheceram como responsáveis por avaliar finalisticamente o resultado do subsídio da CDE associado a essa política pública.

O subsídio TSEE é acompanhado pelo MF no âmbito de documentos que são preparados e encaminhados ao Congresso Nacional, quando da edição da LDO (orçamento de subsídios da União e demonstrativo de benefícios financeiros e creditícios). Os documentos consolidam gastos, mas não chegam a avaliar a eficácia, eficiência ou efetividade dessa política.

#### **A Política e o Plano Plurianual**

À exceção do subsídio da CDE associado ao “Programa Luz para Todos”, os demais não constam expressamente do PPA 2016-2019. No caso do Luz para Todos, o tema é tratado no Objetivo 0045 – Universalizar o acesso à energia elétrica, sob a responsabilidade do MME, e possui as seguintes metas e iniciativas:

##### **METAS:**

- 0031 - Atender 128.226 domicílios rurais com energia elétrica pelo Programa Luz para Todos
- 0456 - Universalizar 8 áreas de concessão do serviço de distribuição de energia elétrica, atingindo 95 das 101 áreas de concessão.

##### **INICIATIVAS:**

- 04VW - Monitoramento da execução dos contratos do Programa Luz para Todos, para o atendimento de novas ligações com extensão de rede ou geração descentralizada nas ligações remotas dos sistemas isolados
- 04VX - Monitoramento dos planos de universalização das distribuidoras

- 06RB - Ampliação da Rede Rural de Distribuição de Energia Elétrica - Luz para Todos - Piauí
- 06RC - Ampliação da Rede Rural de Distribuição de Energia Elétrica - Luz para Todos - Amazonas

Os demais subsídios, quando muito, constituem-se uma das possíveis fontes de recurso para determinado Programa do PPA, como ocorre com o Programa Agropecuária Sustentável, que operacionaliza, dentre outros programas existentes, o Plano Nacional de Irrigação (PNI). Apesar disso, não há destaque no PPA sobre a participação do subsídio da CDE, denominado de “Irrigantes e Aquicultura”, aos objetivos e metas desse programa.

Parte dessa lacuna de referência aos subsídios da CDE no PPA se deve justamente ao fato de que, conforme citado em outros trechos deste documento, a maioria dos subsídios não possui objetivo declarado, nem previsão do problema social que se deseja atacar, metas, indicadores; nem é avaliado finalisticamente e acompanhando por nenhum órgão ou entidade de governo.

### A Política e a Lei Orçamentária Anual

A CDE conta com fontes de recursos públicos e de recursos dos consumidores de energia elétrica.

Na Lei Orçamentária Anual de 2018 (LOA-2018), há duas ações relacionadas aos recursos públicos arrecadados e sua destinação relacionada à CDE (Tabela 3):

**Tabela 3 – Dotação orçamentária – Ações orçamentárias no OGU relacionados à CDE**

Ação Orçamentária	2017		2018
	Dotação Atualizada	Despesa Paga	Dotação Atualizada
OONY- Transferência de Recursos para a Conta de Desenvolvimento Energético (Lei 10.438/2002) – Objetivo 0045	913.574.537	913.574.537	932.985.811
OOQK- Ressarcimento de Recursos Pagos pelas Concessionárias e Permissionárias de Serviços Públicos de Distribuição de Energia Elétrica (Lei 12.111/2009) – Operações Especiais	0	0	1.081.285.818

Fonte: Tesouro Gerencial (data-base 11/9/2018)

A Ação OONY corresponde à transferência de recursos provenientes dos pagamentos anuais realizados a título de uso de bem público e das multas aplicadas pela Aneel a empresas concessionárias, permissionárias e autorizadas para a CDE.

A Ação OOQK corresponde à restituição do saldo dos recursos pagos pelas distribuidoras de energia elétrica, para fins de ressarcimento aos Estados que tiveram perda de receita de arrecadação de ICMS incidentes sobre combustíveis fósseis utilizados para geração de energia elétrica, em virtude da interligação dos sistemas isolados ao Sistema Interligado Nacional. O saldo corresponde ao valor arrecadado e não ressarcido aos Estados, conforme previsto em lei. O ressarcimento é vinculado à modicidade tarifária, ou seja, os recursos serão utilizados para diminuir o valor das tarifas pagas pelos usuários (ressarcimentos).

Tais dotações orçamentárias na LOA são repassadas para o Orçamento Anual da CDE, o qual constitui uma peça orçamentária distinta do OGU, com o qual não se confunde, e é aprovado pela Aneel. A capacidade de execução orçamentária da CDE pode ser verificada comparando-se o total de receita orçada para o exercício com o saldo inicial da Conta no exercício seguinte, consoante

mostrado na Tabela 4.

**Tabela 4 – Orçamento Anual da CDE (R\$ milhões) – versão revisada de 25/10/2017**

<b>RECEITAS</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>Var. 2018/17</b>	<b>% da receita total 2018</b>
Saldo Inicial	3.786	0	435	64	714	0	-100,0%	0,0%
Uso Bem Público (UBP)	674	558	585	612	668	672	0,6%	3,5%
Multas Aneel	177	218	127	180	176	214	21,6%	1,1%
Recursos da União	8.460	11.805	0	0	0	0	-	0,0%
Crédito Renegociações – Quotas CDE	0	1.498	69	108	184	631	242,9%	3,3%
Quotas CDE – Energia	0	0	3.137	3.472	3.690	3.811	3,3%	19,9%
Quotas CDE – Uso	1.024	1.700	18.920	11.853	9.319	12.847	37,9%	67,2%
Recursos RGR (Quotas/Rep. Financiamentos)	0	2.295	1.974	2.002	260	946	263,8%	4,9%
Liminares (Média 3%)	0	0	0	0	0	-500	-	-2,6%
Reserva Técnica	-	-	-	-	-	500	-	2,6%
<b>Total</b>	<b>14.121</b>	<b>18.074</b>	<b>25.247</b>	<b>18.291</b>	<b>15.011</b>	<b>19.121</b>	<b>27,4%</b>	<b>100,0%</b>
<b>DESPESAS</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>Variação 2018/17</b>	<b>% da despesa total 2018</b>
Subsídio TSEE (Baixa Renda)	2.200	2.099	2.166	2.239	2.498	2.530	1,3%	13,2%
Subsídio CCC	4.043	4.658	7.223	6.339	5.056	6.220	23,0%	32,5%
Subsídio Fontes Renováveis e Gás Natural	0	0	0	0	0	0	-	0,0%
Indenização das Concessões	0	3.179	4.898	1.242	951	0	-100,0%	0,0%
Subsídio Luz Para Todos – Kit Instalação	0	0	0	0	0	12	-	0,1%
Passivos Períodos Anteriores	0	1.627	3.000	0	0	0	-	0,0%
Subsídio Luz para Todos	2.027	875	875	973	1.172	1.160	-1,0%	6,1%
Qualificação de Mão de Obra Técnica	0	0	0	0	0	0	-	0,0%
Reembolso Carvão Mineral Nacional	1.004	1.123	1.216	1.005	909	784	-13,8%	4,1%
Subsídio Tarifário	4.461	4.092	5.454	6.156	6.022	7.719	28,2%	40,4%

Distribuidoras								
Subsídio Tarifário Transmissoras	0	0	0	0	288	503	74,7%	2,6%
Subvenção Cooperativas	0	0	0	0	0	79	-	0,4%
Subvenção RTE	386	389	389	310	0	0	-	0,0%
MME – Ministério de Minas e Energia	0	31	24	27	0	0	-	0,0%
Honorários de Sucumbência	0	0	0	0	0	105	-	0,5%
Processos Judiciais	0	0	0	0	0	0	-	0,0%
CAFT CCEE	0	0	0	0	15	9	-40,0%	0,0%
<b>Total</b>	<b>-14.121</b>	<b>-18.073</b>	<b>-25.245</b>	<b>-18.291</b>	<b>-15.009</b>	<b>-19.121</b>	<b>27,4%</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: CCEE. Relatório Orçamento das Contas Setoriais 2018 – CDE/RGR/CCC, versão revisada 25.10.2017 (<http://www.ccee.org.br>, consulta em 20/8/2018).

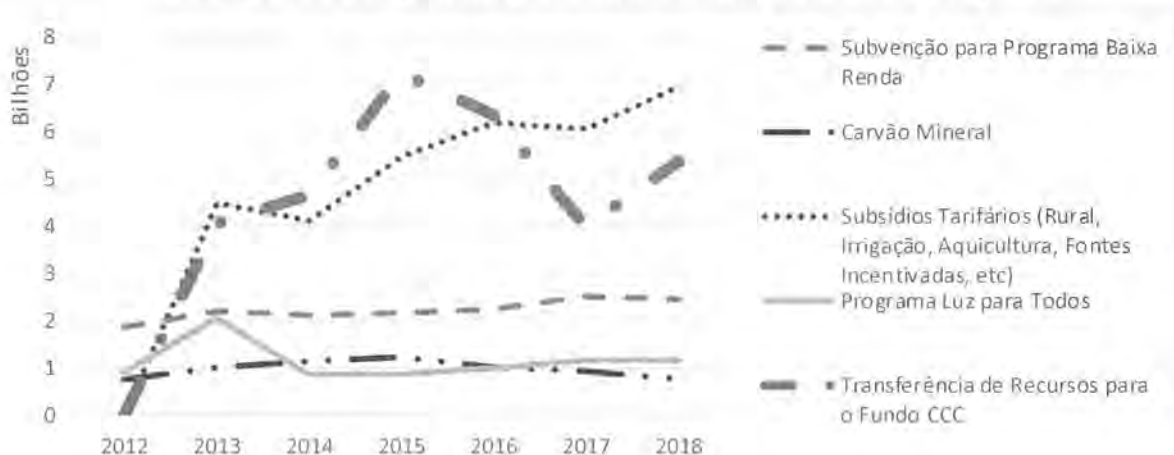
Com base nos dados de Saldo Inicial e do Total de Receita da Tabela 6, conclui-se que praticamente toda a Receita prevista para o exercício tem sido consumida, restando um pequeno saldo inicial na conta no exercício imediatamente seguinte. Entre 2013 e 2017, a média de execução orçamentária da CDE é de 99%.

Nota-se também que a proporção de recursos públicos na CDE é irrisória.

Em 2018, apenas 4,6% do montante da conta refere-se a recursos públicos (UBP e Multas). A estimativa é de que as quotas anuais (recursos dos consumidores) representarão 87,1% do orçamento da CDE. O restante refere-se, entre outras disponibilidades, como renegociações de quotas, e de recursos provenientes da Reserva Global de Reversão – RGR.

A evolução das principais receitas e dos principais gastos no Orçamento Anual da CDE é demonstrada nos Gráficos 1 e 2 abaixo.

**Gráfico 1 – Evolução do orçamento estimado da CDE - Principais gastos**

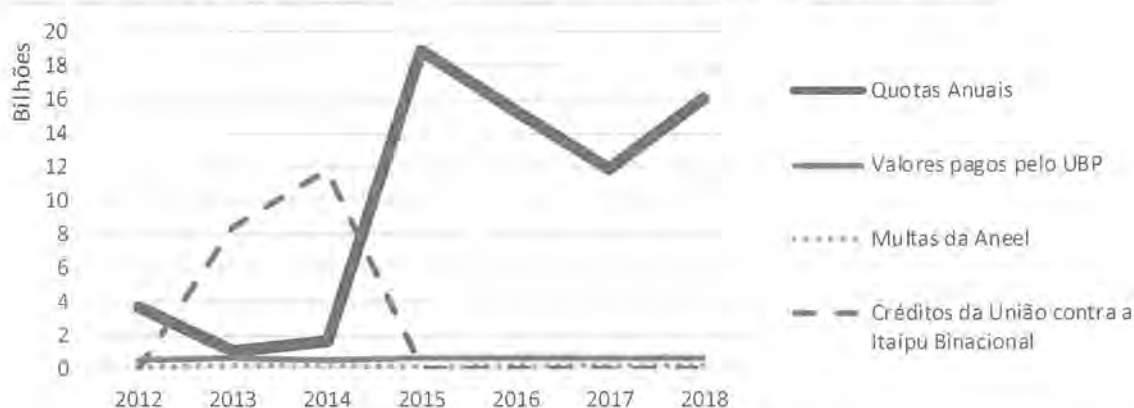


Fonte: TCU, Relatório de Auditoria (TC 032.981/2017-1). Resoluções Homologatórias da Aneel que fixam o orçamento anual da CDE – REH 1.243/2011, 1.409/2013, 1.699/2014, 1.857/2015, 2.077/2016, 2.202/2017 e 2.358/2017.

Em 2012, os principais gastos da CDE eram com a subvenção econômica para a concessão da tarifa especial para consumidores de baixa renda, com o Programa Luz para Todos e com o incentivo à utilização do carvão mineral nacional. Juntos, somavam cerca de R\$ 4 bilhões. A partir de 2013, o lugar de destaque passou a ser ocupado pelos subsídios tarifários, dentre eles a produtores rurais e a

companhias de saneamento, água e esgoto, os quais integravam anteriormente a estrutura tarifária das distribuidoras e que, a partir de então, passaram a ser rateados entre todos os submercados, na proporção do consumo de energia, por meio da CDE. Segundo dados do SIOP, a dotação orçamentária atualizada para 2018 alcança o total de R\$ 2.014.271.629,00.

**Gráfico 2 – Evolução do orçamento estimado da CDE - Principais receitas**



Fonte: TCU, Relatório de Auditoria (TC 032.981/2017-1). Resoluções Homologatórias Aneel que fixam o orçamento anual da CDE – REH 1.243/2011, 1.409/2013, 1.699/2014, 1.857/2015, 2.077/2016, 2.202/2017 e 2.358/2017.

Do ponto de vista das receitas, verificou-se que a partir de 2015 o OGU passou a não mais prever a transferência de créditos que a União dispunha em Itaipu Binacional para a CDE. As quotas anuais passaram a ser a principal fonte de recursos. O aumento do total de despesas da CDE nos anos seguintes, somado à queda da participação da União na composição do orçamento, elevou o custo para os consumidores, que passaram a arcar quase que completamente com as despesas.

### A Governança da Conta de Desenvolvimento Energético

A auditoria TC 032.981/2017-1 avaliou os subsídios da CDE sob a ótica da governança, no tocante aos componentes “Institucionalização”, “Planos e Objetivos” e “Monitoramento e Avaliação”, conforme definidos no Referencial de Governança de Políticas Públicas do TCU (gráfico 3), de forma a identificar o nível de maturidade da política concessória de subsídios da CDE, com base no Referencial.

O grau de atendimento aos aspectos avaliados foi de 22%, que caracterizou um nível inicial de maturidade da política, segundo os critérios adotados na análise. A situação dos componentes de governança avaliados da política concessória de subsídios da CDE está representada na tabela 5 e detalhada na sequência.

**Tabela 5 - Nível de maturidade dos componentes de governança da Conta de Desenvolvimento Energético**

Institucionalização	Planos	Objetivos	Monitoramento e Avaliação
INTERMEDIÁRIO	INTERMEDIÁRIO	INICIAL	INICIAL

Fonte: TCU, com base nas informações fornecidas pela SeinfraElétrica

#### Componente Institucionalização

Todos os dezesseis subsídios da CDE foram instituídos de maneira formal, por ato normativo (lei, decreto ou portaria).

À exceção do subsídio associado ao Programa Luz para Todos (PLpT), os demais quinze subsídios estão materializados como dispositivos normativos isolados. Estão desacompanhados de maiores detalhamentos e definições desejáveis a uma política pública dita completa.

Não existe, nem no ato de instituição, nem em Decretos regulamentadores ou Resoluções da Aneel, a definição do problema ou da demanda social que o subsídio pretende resolver ou mitigar; quais são as metas a serem alcançadas pelo subsídio; qual é o órgão responsável por monitorar e avaliar o atendimento de seus resultados finalísticos; e tampouco a forma de divulgação desses resultados finalísticos à sociedade e às demais partes interessadas na política.

Apesar dessa elevada incompletude da normatização da política de subsídios da CDE, não se pode afirmar que os subsídios não estejam regulamentados. Eles estão, apesar do modo nitidamente incompleto.

Para a maioria dos subsídios da CDE (56% deles), o respectivo normativo não é legítimo ou competente para normatizar a atuação dos diversos atores envolvidos.

Isso ocorre porque os Subsídios "Rural", "Irrigação e Aquicultura" e "Água, Esgoto e Saneamento", os quais reúnem um grupamento de nove subsídios diferentes, foram instituídos por Decreto ou por Portaria. Não têm, portanto, força de lei, o que, caso assim tivesse ocorrido, autorizaria inovar na criação de direitos e obrigações, em conformidade com o preceito constitucional de que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer algo senão em virtude de lei (art. 5º, CF).

Além desse fato, esses nove subsídios, apesar de custeados pelos consumidores de energia elétrica, estão dissociados de matérias afetas ao setor elétrico e são incompatíveis com o regime jurídico tarifário estabelecido para o setor. São destinados a outros setores, pessoas físicas e jurídicas ou atividades econômicas, da agricultura ao saneamento básico, do trabalho e emprego à aquicultura.

As principais partes interessadas envolvidas na concessão de subsídios da CDE são: beneficiário do subsídio; concessionária do serviço de distribuição de energia elétrica; Aneel; Ministério de Minas e Energia (MME) e Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE).

As competências dos beneficiários da política se resumem ao ato de requerer desconto na tarifa de energia elétrica à concessionária do serviço ou de requerer à Aneel o reembolso de valores pagos e de comprovar que atendem os requisitos de elegibilidade. Essas competências estão formalmente definidas em lei ou detalhadas em norma infralegal.

As competências da Aneel para fiscalizar a aplicação de alguns dos subsídios, por aprovar orçamento anual contendo a estimativa de gastos dos subsídios e de efetuar ajustes no orçamento também estão fixadas em lei ou norma. A competência do MME para fiscalizar a aplicação do subsídio associado ao Programa Luz para Todos também está formalmente definida.

A competência da CCEE para gerir as movimentações financeiras da CDE, de apresentar proposta de orçamento anual à Aneel e de solicitar ajuste em caso de necessidade, também está prevista em lei.

A auditoria identificou deficiência generalizada na identificação do órgão competente para realizar a avaliação finalística dos resultados obtidos com cada subsídio da CDE.

Embora não haja órgãos que se sintam responsáveis e encarregados para tanto, identificou-se que existem órgãos potencialmente capazes de fazê-los em razão das atribuições e competências definidas na Lei 13.502/2017, bem como das atribuições da Casa Civil da Presidência da República de articular-se com os demais ministérios a fim assegurar a coordenação interna e a integração de ações de governo, notadamente nos casos de políticas transversais.

Apenas parte das decisões referentes à política são tomadas por algum colegiado, a saber: aprovação do orçamento anual da CDE e regulamentação infralegal da matéria.

Tanto o orçamento anual com a estimativa de receitas de gastos com subsídios da CDE, quanto parte da regulamentação sobre alguns aspectos da CDE, são aprovados pela diretoria da Aneel, constituída sob a forma de órgão colegiado, nos termos da Lei 9.427/1996.

#### Componente Planos e Objetivos

Os subsídios da CDE podem ser divididos em dois grupos distintos: (1) os subsídios que se comportam como uma política pública per se, como uma intervenção estatal independente, com finalidade em si mesma; ou (2) como uma fonte de recurso que financia a execução de uma outra intervenção estatal, no caso uma política pública certa e definida, prevista ou não no PPA.

Conforme exposto anteriormente, 81% dos subsídios da CDE se comportam como uma política pública *per se* (treze de um total de 16 subsídios). Eles não são reconhecidos pela Casa Civil da Presidência da República, por 10 Ministérios e pela Aneel, como fonte de recurso para uma política pública certa e definida. Apesar disso, constituem políticas nitidamente incompletas: não possuem diretrizes, objetivos, indicadores ou metas declarados, não são monitoradas, nem avaliadas, não se converteram em programas do PPA apesar de constituírem intervenção de duração continuada, e, sobretudo, nenhum órgão do governo se percebe como o responsável por fazer tal avaliação finalística da política.

A falta de diretrizes, objetivos metas e indicadores, somado à incompatibilidade de alguns dos subsídios com o regime jurídico tarifário estabelecido para o setor elétrico demonstrou que a deficiência nessas políticas públicas vai além de mera inconsistência interna na lógica da intervenção. No caso, sequer existem produtos e efeitos claramente definidos para essas políticas públicas, cujo encadeamento possa ser avaliado.

Os três tipos de subsídios da CDE restantes são considerados pelos próprios órgãos de governo como uma fonte de recurso para os Programas Luz para Todos (subsídio de mesmo nome), Agropecuária Sustentável (subsídio "Irrigação e Aquicultura") e Tarifa Social de Energia Elétrica (subsídio de mesmo nome).

A análise da consistência interna na lógica entre a CDE (como fonte de recurso desses programas) e as ações, produtos e efeitos desses programas não chegou a ser examinada pela escassez de recursos à auditoria. Apesar disso, como esses subsídios são verdadeiramente minoria (correspondem a apenas 12% de todos os subsídios da CDE), é razoável assumi-los como irrelevantes e não determinantes em face da abrangência da totalidade de subsídios avaliados na auditoria.

Identificou-se que nove dos dezesseis subsídios (56% do total) são incompatíveis com o regime jurídico tarifário e a política de incentivo à eficiência econômica estabelecidos para o setor elétrico. Eles majoram indevidamente o preço da energia elétrica no País, afetando a modicidade tarifária prevista em lei, oneram diversos setores produtivos e diminuem a competitividade da indústria nacional, dificultando a retomada do crescimento econômico brasileiro.

Além desses efeitos, tem-se que apenas dois tipos de subsídios (Tarifa Social e CCC) têm sido fiscalizados pela Aneel. Cerca de R\$ 8,4 bilhões deixaram de ser fiscalizados nos últimos cinco anos, o que tem elevado o risco de recebimento indevido do subsídio por alguns dos atuais beneficiários e de desperdício de recursos públicos e dos consumidores de energia elétrica, conforme indícios apurados em teste de regularidade substantiva realizada com o subsídio Irrigação e Aquicultura no Distrito Federal e de análise normativa dos demais subsídios.

À exceção do subsídio associado ao Programa Luz para Todos, o qual possui objetivos e metas formalmente declarados e um nexos causal explícito com a fundamentação da criação do encargo da CDE, os quais possibilitam apurar-se a eficácia do programa; os demais subsídios não possuem uma definição de qual seria efetivamente o efeito esperado da política. Aliás, a auditoria identificou que, em tese, os efeitos esperados de cada política (subsídio) poderiam estar associados a

um ou vários temas (trabalho e emprego, aposentadoria, agricultura de subsistência, saúde, redução de desigualdade regional e outros).

Apesar de não se ter avaliado se os Programas de Agropecuária Sustentável e Luz para Todos explicitaram um estágio de referência inicial da política – também denominado de linha de base –, identificou-se que os demais subsídios não possuem linha explicitada que permita, a partir do resultado do cumprimento de metas de resultados, avaliar se a política pública tem se mostrado eficaz, eficiente ou efetiva.

A imensa maioria dos subsídios sequer possui um delineamento estratégico (a exceção são o PLpT e o Agropecuária Sustentável) representado em um Programa do PPA, por exemplo. Dessa forma, não há planos operacionais para a imensa maioria dos subsídios aptos a traduzir um delineamento estratégico.

O processo de implementação de quase todos os subsídios pode ser considerado simples, sem muitas etapas ou requisitos a serem cumpridos. Como estes subsídios não possuem objetivos, metas, nem estão identificados os resultados esperados, resulta que sua implementação se resume às concessionárias distribuidoras concederem o benefício a quem preenche os requisitos de elegibilidade, à Aneel aprovar estimativa de orçamento anual dos gastos com subsídios, ajustando-o em caso de necessidade, e à Aneel e ao MME fiscalizarem a regularidade na aplicação do respectivo subsídio. Todas essas atividades e etapas estão bem definidas na Lei 10.438/2002 e suas alterações, no Decreto 9.022/2017 e em Resoluções Normativas da Aneel.

De um modo geral, as responsabilidades por produtos e ações, incluindo as etapas da política de subsídios estão definidas precisamente. Uma exceção clara é a ausência de definição precisa do órgão responsável por realizar avaliação finalística do resultado de cada subsídio.

Não houve teste da estratégia de implantação de nenhum dos subsídios da CDE antes da sua efetiva implantação.

À exceção do subsídio associado ao Programa Luz para Todos e ao Programa Agropecuária Sustentável, os quais possuem objetivos, metas, indicadores e prazos junto ao PPA 2016-2019, não existem estratégias de governo que norteiam a política. Ou seja, envolvem a minoria dos subsídios da CDE.

O que há são diretrizes estabelecidas na Lei 13.360/2016 de reduzir-se estruturalmente as despesas da CDE, mas que ainda carecem de serem transformadas em um plano de ação a ser apresentado pelo poder executivo, conforme exigido nessa mesma lei.

A imensa maioria dos subsídios não possui objetivos formalmente declarados, ou seja, qual o problema ou demanda social que a política de concessão do subsídio da CDE pretende resolver ou mitigar seus efeitos. Além disso, cerca de 56% dos subsídios da CDE foram instituídos por meio de Decreto ou Portaria, ou seja, sem passar pelo escrutínio do Parlamento. Por fim, a maioria dos recursos da CDE provêm de valores pagos nas contas de energia elétrica dos consumidores de energia elétrica, e não transitam no Orçamento Geral da União (OGU), nem constam no Demonstrativo de renúncias que acompanha a LDO.

Por fim, não consta que os atuais subsídios tenham contado com participação expressiva da sociedade civil na definição dos objetivos da política de subsídios da CDE.

#### Monitoramento e Avaliação

A imensa maioria dos subsídios da CDE não são monitorados, nem avaliados; nem há previsão específica de que o sejam. A exceção são os subsídios associados aos Programas Luz para Todos e Agropecuária Sustentável, constantes do PPA 2016-2019.

Por fim, não estão definidos sistemas e indicadores-chave de monitoramento e avaliação,

nem os demandantes e provedores de informações para a realização de tais atividades.

**Gráfico 3 - Componentes de governança da Conta de Desenvolvimento Energético**



### Análise Geral da Política

A auditoria realizada identificou como boas práticas associadas à política concessória de subsídios da CDE a instituição do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), por meio da Portaria Interministerial 102/2016, e da política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, expedida por meio do Decreto 9.203/2017. As iniciativas ajudam a construir uma cultura orientada à avaliação permanente dos resultados de políticas e da qualidade do gasto público.

Além disso, foram identificadas situações de deficiência, de risco e de irregularidades que carecem de ser ajustadas. Essas situações constituíram achados de auditoria listados a seguir:

#### Subsídios incompatíveis com o regime jurídico tarifário do setor elétrico

Constatou-se o custeio indevido dos subsídios “Rural”, “irrigação e Aquicultura” e “Água, Esgoto e Saneamento” com base em recursos financeiros dos consumidores de energia elétrica, considerando que tais subsídios dizem respeito a atividades econômicas ou a problemas sociais que não guardam correlação com o setor elétrico, o que lhes torna incompatíveis com o regime jurídico tarifário setorial.

Os descontos tarifários não instrumentalizam políticas do setor elétrico em sentido material, orientadas pela noção de serviço público adequado e pela eficiência econômica, restando em desacordo com as Lei 8.987/95, 9.648/1998 e com o regime tarifário do setor elétrico.

O Estado se utiliza indevidamente da via regulatória, para embutir na tarifa do setor de energia elétrica – como se tributo fosse, dadas as características intrínsecas ao uso desse serviço público, de universalidade, essencialidade e alternativas restritas – benefícios dissociados do planejamento setorial a determinados segmentos de mercado, configurando uma espécie de orçamento paralelo, sem as amarras que regem as finanças públicas, em afronta aos princípios da unidade e da universalidade orçamentária, corolários dos artigos 165, § 5º, e 167, inciso I, da Constituição Federal.

A irregularidade em foco não reside na concessão dos subsídios “Rural”, Rural Irrigante/Aquicultor” e “Água, Saneamento e Esgoto” propriamente dita, mas no custeio desses

subsídios com recursos dos consumidores de energia elétrica, seja por meio da CDE ou diretamente na estrutura tarifária das distribuidoras.

Nos últimos cinco anos, o gasto com esses subsídios chegou a R\$ 17,53 bilhões.

#### Ausência de gestão das políticas de subsídios pelos órgãos competentes

Constatou-se que a maioria dos subsídios da CDE não são monitorados ou avaliados, sob o foco dos resultados alcançados, por nenhum órgão do governo. Tal fato contraria o princípio da melhoria regulatória previsto no inciso IV, art. 3º do Decreto 9.203/2017, e vai de encontro às melhores práticas de governança reunidas no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU (RGPP).

O problema inviabiliza a análise de desempenho da política concessória do subsídio e favorece o desperdício de recursos públicos e recursos de consumidores de energia elétrica com benefícios que eventualmente não façam mais sentido, nem se proponham a resolver problema coletivo ou demandas sociais atuais.

De uma forma geral, tanto os órgãos de centro de governo como os ministérios setoriais concentram suas atividades nas receitas e despesas previstas no Orçamento Geral da União (OGU), não se atentando à avaliação da atividade pública desempenhada por meio de recursos extra orçamentários, como os da tarifa pública de energia elétrica.

As causas identificadas para a citada deficiência decorrem do fato de que grande parte desses subsídios são formulados sem um planejamento estruturado que vise resolver um problema coletivo previamente identificado. Uma vez instituídos nesses moldes, ainda não houve iniciativa administrativa para regulamentar a gestão desses benefícios com foco na geração de resultados.

#### Inexistência de programa e mecanismos de gestão vinculados aos subsídios

Constatou-se que a maioria dos subsídios da CDE não estão inseridos no âmbito de uma política pública estruturada, com programas governamentais definidos e outros mecanismos de gestão mínimos de governança, como objetivos, metas, indicadores e prazos.

Constatou-se baixo nível de comunicação entre os atores envolvidos na política de subsídios custeados pela da CDE e entre esses atores e a sociedade. A referida deficiência abrange as etapas de instituição da política e da execução e prestação de contas dos resultados da política.

#### Ausência de sistemática de avaliação da eficácia dos subsídios

Constatou-se que os órgãos centrais (MPDG, MF e CC-PR) não efetuam avaliações individualizadas dos referidos subsídios, à exceção do Programa Luz para Todos. Os demais ministérios setoriais informaram não possuem competência regimental para a avaliação finalística da maioria dos subsídios ou simplesmente não desempenham esse papel, à exceção do subsídio relacionado ao Programa Luz para Todos e ao que integra a Política Nacional de Irrigação.

À exceção do Programa Luz para Todos, os demais descontos tarifários custeados pela CDE não possuem avaliações ou sequer acompanhamento, havendo uma majoritária incompreensão das pastas setoriais quanto à necessidade de avaliação de ações governamentais que, embora não façam parte de uma política ou programa sob sua gestão, possuem impacto sobre os temas de sua competência.

As causas identificadas para a citada deficiência são decorrentes do fato de grande parte dos subsídios custeados pela CDE ressentir-se de um planejamento estruturado, com base em um problema coletivo pré-identificado.

#### Risco de descoordenação entre ações governamentais

Constatou-se risco de descoordenação entre os subsídios financiados pela CDE e as

políticas governamentais que possuem pertinência temática com eles. O fato resulta em alta probabilidade de sobreposição de iniciativas governamentais e cumulatividade no recebimento de benefícios.

As falhas apontadas remetem ao próprio processo de criação dos benefícios. Os normativos instituidores desses subsídios, em regra, carecem de um planejamento estruturado, não perpassando pelas etapas básicas definidas no ciclo de políticas públicas. Têm sido criados subsídios para os quais não se identifica com clareza os exatos órgãos responsáveis, que não possuem mecanismos de gestão para o efetivo acompanhamento e avaliação de resultados.

Além disso, ao onerar o setor produtivo, o governo demonstra incoerência com as políticas de incentivo ao desenvolvimento industrial. Tal postura demonstra falha na capacidade do Centro de Governo de atuar para promover sinergias entre as diversas intervenções.

#### Fiscalização insuficiente da Aneel sobre a concessão dos subsídios

Constatou-se que o controle e a fiscalização exercidos pela Aneel sobre a regularidade no recebimento de subsídios da CDE pelos atuais beneficiários são insuficientes. Dos oito tipos de subsídios cujo controle e fiscalização é da Agência, apenas dois têm sido controlados e fiscalizados.

O problema prejudica a eficácia e a eficiência dos subsídios, na medida em que facilita situações de recebimento de recursos financeiros da CDE por agentes que não façam parte do público alvo da política subsidiada, elevando o risco de desperdício de recursos públicos, com impacto negativo no custo da energia elétrica no País.

Os tipos de subsídios que não foram fiscalizados compreenderam um gasto, nos últimos 5 anos, de R\$ 8,5 bilhões.

Além disto, constatou-se, mediante amostra do subsídio a “Irrigantes e Aquicultores” no Distrito Federal, o risco elevado de recebimento indevido do subsídio por alguns consumidores, caracterizado pelo fato de que mais da metade dos beneficiários não possuem outorga do direito de uso de recursos hídricos junto às Ana e à Adasa (agências reguladoras da água). O montante de subsídios concedidos nessa situação representou cerca de 73% do total de subsídios em 2016, no valor total de R\$ 2,8 milhões.

#### **Trabalhos do TCU Relacionados**

Ações de controle realizadas pelo TCU nos últimos quatro anos correlatas aos subsídios da CDE:

ACÓRDÃO	ASSUNTO	RELATOR
684/2015-TCU- PLENÁRIO	Fiscalização na Eletrobras com o objetivo de verificar a conformidade dos processos de financiamento com recursos da Reserva Global de Reversão (RGR) e avaliar em que medida os recursos são aplicados com a legislação pertinente.	Min. Raimundo Carreiro
2.994/2015- TCU- PLENÁRIO	Monitoramento dos itens 9.1.1 e 9.1.2 do Acórdão 684/2015-TCU-Plenário, referente a processos de financiamento concedidos pela Eletrobras com recursos da Reserva Global de Reversão (RGR).	Min. Raimundo Carreiro
394-2016-TCU- PLENÁRIO	Representação por unidade técnica por indício de inadimplência em financiamentos concedidos pela Eletrobras com recursos da Reserva Global de Reversão (RGR).	Min. Raimundo Carreiro
2.565/2014- TCU- PLENÁRIO	Auditoria operacional com o objetivo de conhecer a estrutura tarifária e os reflexos da Medida Provisória 579/2012 para os consumidores residenciais e industriais, bem como avaliar a atuação governamental quanto ao uso dos fundos setoriais a fim de garantir a redução de tarifas.	Min. José Jorge
2.736/2016-	Monitoramento das determinações e da recomendação expedidas em	Min. Vital

ACÓRDÃO	ASSUNTO	RELATOR
TCU- PLENÁRIO	decorrência de Auditoria Operacional acerca dos impactos da Medida Provisória 579/2012 na Conta de Desenvolvimento Energético.	do Rêgo
59/2017-TCU- PLENÁRIO	Prorrogação do prazo para atendimento à determinação do item 9.1.2 do Acórdão 2.736/2016-TCU-Plenário.	Mín. Substituto Weder de Oliveira
336/2014-TCU- PLENÁRIO	Auditoria Operacional sobre os impactos nas tarifas de energia elétrica no Brasil em decorrência de políticas aplicáveis aos Sistemas Isolados, com enfoque na Conta de Consumo de Combustíveis Fósseis (CCC) e nas perdas elétricas.	Mín. Raimundo Carreiro
1.584/2014- TCU- PLENÁRIO	Prorrogação do prazo para atendimento à determinação do subitem 9.4.3 do Acórdão 336/2014-TCU-Plenário.	Mín. Raimundo Carreiro
1.635/2016- TCU- PLENÁRIO	Embargos de declaração opostos pela Eletrobras contra decisão que suspendeu os reembolsos referentes à Conta de Consumo de Combustíveis Fósseis para os agentes de geração ou de distribuição que ainda não implantaram o sistema de Coleta de Dados Operacionais.	Mín. Raimundo Carreiro

#### I.4 PROGRAMA CIDADES DIGITAIS

##### Sobre o Programa Cidades Digitais

A internet transformou quase todos os aspectos da vida moderna e, nos próximos anos, continuará transformando todos os níveis de interação entre os indivíduos, as empresas e as instituições governamentais. É inegável que toda essa conectividade e interatividade tem melhorado a vida dos indivíduos, auxiliando na resolução de problemas e promovendo o desenvolvimento socioeconômico. Entretanto, essa mudança não ocorreu de forma igualitária e diversos grupos da população, principalmente aqueles situados em municípios pequenos, localizados em áreas remotas, ficaram excluídos do progresso.

Diversos municípios do país não possuem tecnologia digital que permita a modernização da gestão pública e a melhoria da oferta de serviços públicos aos cidadãos. De acordo com a Pesquisa TIC Governo Eletrônico 2017, do total de prefeituras, apenas 18% afirmaram ter um plano de cidades inteligentes. Além disso, há milhões de brasileiros completamente desconectados e que nunca tiveram acesso às Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) hoje disponíveis. Segundo a Pesquisa TIC Domicílios 2016, 31% dos indivíduos com 10 anos ou mais afirmaram que nunca se conectaram à Internet, o que correspondeu, à época da pesquisa, a aproximadamente 55 milhões de pessoas.

Nesse contexto, o Ministério das Comunicações, em 2011, criou o Programa Cidades Digitais (PCD), que tem como finalidades melhorar a gestão municipal, facilitar o atendimento à população dos serviços de educação, saúde e segurança e promover o desenvolvimento dos municípios brasileiros por meio da oferta e utilização de tecnologia digital.

O Programa Cidades Digitais (PCD), criado pelo Ministério das Comunicações e institucionalizado por meio da Portaria MC nº 376, de 19 de agosto de 2011, alterada pela Portaria MC nº 186, de 28 de março de 2012, tem como objetivos:

- I - constituir redes digitais locais de comunicação nos municípios brasileiros;
- II - promover a produção e oferta de conteúdos e serviços digitais; e

III - facilitar a apropriação de tecnologias da informação e da comunicação pela gestão pública local e pela população, de maneira coordenada e integrada entre esferas dos poderes públicos e da sociedade.

O programa possui abrangência nacional e conta, entre outros, com a parceria do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), Telecomunicações Brasileiras S.A. - TELEBRAS, Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) e Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES).

Para sua execução, o Programa foi planejado para ser executado em 3 fases distintas:

- Fase 1 – 2011 – projeto-piloto: previsão de atender a 80 municípios;
- Fase 2 – 2013 – vinculada ao PAC 2: previsão de atender a 262 municípios;
- Fase 3 – 2016 – parte do Programa Brasil Inteligente.

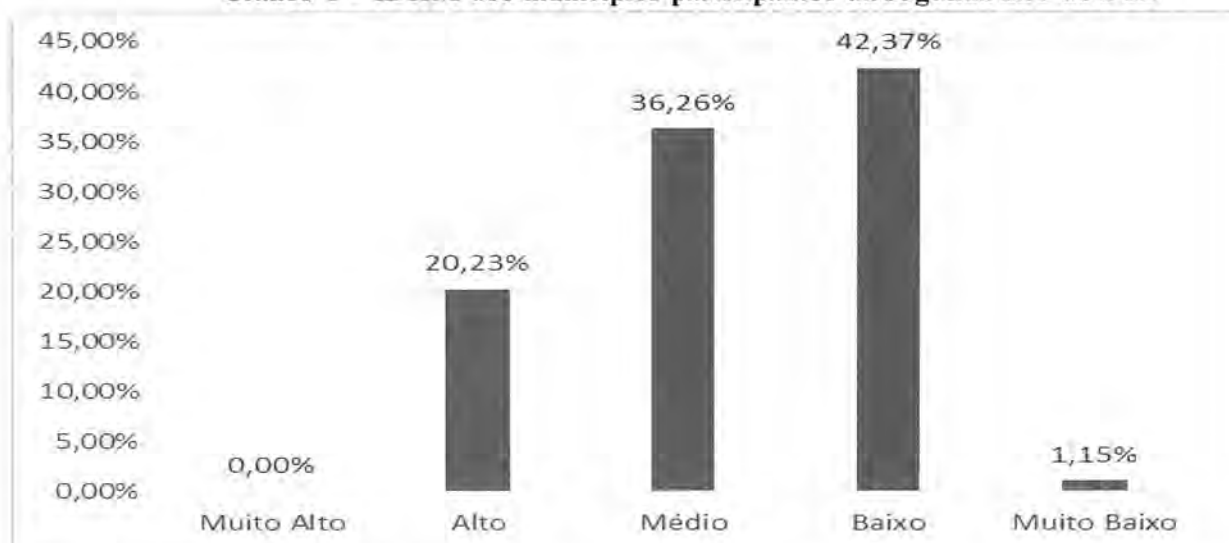
Conforme a Portaria nº 376, cabe ao Ministério das Comunicações (Secretaria de Inclusão Digital) a implantação das Cidades Digitais e às prefeituras dos municípios atendidos, a sua gestão e manutenção.

O art. 5º da mesma Portaria definiu que os beneficiados pelas ações de implantação e manutenção das Cidades são os municípios e regiões administrativas do Distrito Federal. De acordo com o normativo, deve ser realizada, anualmente uma seleção baseada em edital que deve estabelecer os critérios de seleção. Nessa seleção, deveriam ser priorizados os municípios e regiões administrativas do Distrito Federal com menores níveis de desenvolvimento e com menores densidades de conexão em banda larga.

Identificou-se na auditoria que foram atendidos pelo programa alguns municípios com indicadores socioeconômicos elevados ou boas condições tecnológicas: com IDH médio, alto ou muito alto (56,49% dos municípios), com elevada disponibilidade de internet na rede pública municipal de ensino (em 75,95% das localidades) e que já desenvolviam política própria de inclusão digital (em 91,14% dos municípios)

Na época da auditoria, verificou-se que, considerando o IDHM dos municípios participantes da segunda fase do Programa Cidades Digitais (262 municípios), 56,49% (148) dos municípios encontravam-se nos níveis ‘alto’ e ‘médio’ do IDHM e 43,51% (114) nos níveis ‘muito baixo’ e ‘baixo’.

**Gráfico 1 – IDHM dos municípios participantes da segunda fase do PCD**



Fonte: Ministério das Comunicações e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

Conforme apresentado no gráfico, aproximadamente 43,5% dos municípios atendidos na segunda fase do PCD se encontravam nos níveis ‘muito baixo’ e ‘baixo’ do IDHM. Dessa forma, a equipe de auditoria considerou que o parágrafo único, do art. 5º da Portaria 376, de 19/8/2011, do Ministério das Comunicações, que estabelece como prioridade para atendimento pelo programa os municípios com menores níveis de desenvolvimento, fora parcialmente cumprido.

Corroborando com a situação encontrada, à época da auditoria havia 1399 municípios no Brasil que se encontravam nos níveis ‘baixo’ e ‘muito baixo’ do IDHM, o que representou apenas 8,12% (114) desses municípios participando do PCD.

Em relação ao estudo de demanda, os gestores do Programa Cidades Digitais informaram que foi realizado estudo a partir dos dados macroeconômicos, a exemplo do IDH, perfil populacional etc. Esclareceram, também, que as informações relacionadas à demanda foram solicitadas aos municípios por meio do edital de convocação para participação no programa. A partir das informações coletadas, a equipe de auditoria considerou que não se tratava de um estudo estruturado e amplo do público-alvo.

Segundo o art. 3º da Portaria MC 376/2011, “as ações de implantação das Cidades Digitais serão implementadas pelo então Ministério das Comunicações, atualmente Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), por meio da então Secretaria de Inclusão Digital, atualmente Departamento de Inclusão Digital da Secretaria de Telecomunicações, em parceria com outros órgãos e entidades da Administração Pública Federal”. Conforme o art. 4º dessa portaria, “a gestão e manutenção das Cidades Digitais ficarão sob a responsabilidade dos municípios atendidos ou do Distrito Federal”, sendo prevista também, no § 2º do art. 4º, a possibilidade de o Ministério estabelecer parcerias com Estados e entidades da sociedade civil para apoiar os municípios na gestão das Cidades Digitais.

### **Resultados do Programa**

Quanto à sistemática de avaliação do programa, os gestores do ministério apresentaram um *software* de controle da infraestrutura e informaram que realizam alguns acompanhamentos por intermédio de ligações telefônicas. Não foi apresentada nenhuma sistemática de avaliação estruturada e bem definida, com indicadores e que envolvessem aspectos além da infraestrutura. Esclareceram, ainda, que os aspectos relacionados à avaliação da efetividade do programa e continuidade, não estão previstos no PCD. Ressaltaram, porém, estar em estudo a possibilidade de desenvolvimento de trabalho voltado à construção desses indicadores.

Foi identificado pela equipe de auditoria que não há indicadores que mensurem objetivamente a efetividade da política pública, isto é, o quanto essa foi capaz de modificar a realidade socioeconômica na forma pretendida – em outras palavras, a melhoria no nível de inclusão digital. Além disso, constatou-se na auditoria que a avaliação do PCD se restringe ao sistema informatizado de monitoramento da infraestrutura e a uma análise sintética por interações pessoais junto aos gestores municipais. A interação pessoal era realizada pelo do ministério com os gestores dos municípios, por meio de ligações telefônicas. A análise era realizada a partir dos dados coletados nessas conversas.

Desse modo, o programa não possui sistemática de avaliação de impacto, efetividade, usabilidade e, principalmente, adequabilidade de tais soluções às necessidades do público-alvo.

### **O Programa e o Plano Plurianual**

O Programa se insere no PPA 2016-2019, por meio do Programa 2025 - Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia, que possui o Objetivo 1020 – Expandir o acesso à Internet em banda larga para todos promovendo o uso das Tecnologias da Informação e Comunicação.

Embora o PPA não apresente de forma clara os indicadores específicos para cada objetivo, dificultando o estabelecimento de uma relação direta entre indicadores e metas do PPA com os programas existentes, é possível identificar 4 indicadores do PPA relacionados com o programa, embora a limitada abrangência do PCD não permita que esse impacte significativamente os mesmos:

- Número de usuários de internet com acesso em banda larga móvel e fixa
- Percentual da população que é usuária da internet
- Percentual da população que é usuária de internet exclusivamente por meio de equipamentos eletrônicos diferentes do microcomputador
- Percentual de escolas públicas com internet em banda larga

**Tabela 1 – Evolução dos indicadores do PPA a partir de 2012**

Descrição do Indicador	Unidade de Medida	Data de Apuração	Índice de Referência	Data de Apuração	Índice apurado
Percentual de escolas públicas com internet em banda larga	%	12/2014	42.8600	12/2015	46.8200
Número de usuários de internet com acesso em banda larga móvel e fixa	unidade	12/2013	85600000.0000	12/2015	126301750.0000
Percentual da população que é usuária da internet	%	12/2013	49.4000	12/2015	57.5000
Percentual da população que é usuária de internet exclusivamente por meio de equipamentos eletrônicos diferentes do microcomputador	%	12/2013	4.1000	12/2015	16.6000

Fonte: Portal Brasileiro de Dados Abertos – dados.gov.br

Destaca-se que não foram encontrados dados atualizados sobre os indicadores do PPA referentes aos anos 2016 e 2017.

A meta do PPA diretamente associada ao programa é a Meta 048K – Implantar 262 cidades digitais, cujo órgão responsável é o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações.

No Relatório de Gestão do MCTIC do Exercício de 2016 foi informada a conclusão da implementação em 71 cidades das 80 previstas na Fase 1 e quatro cidades das 262 previstas na fase 2.

O site do MCTIC apresenta uma página intitulada “Ações e Programas constantes do PPA 2016-2019”. Nessa página há duas planilhas, com poucas informações. Na planilha “Responsáveis-Objetivos-e-Metas”, o ministério informa que a Secretaria de Telecomunicações é a responsável pela meta de implantação de 262 cidades digitais. A segunda planilha, “Responsáveis-Monitoriamento-LOA-2017”, o ministério apresenta as seguintes informações relacionadas ao PCD: coordenador da ação, secretaria responsável pela ação e unidade responsável pelo plano orçamentário de cada programa e ação. No entanto, não há divulgação relacionada ao atingimento de metas.

Na análise da auditoria, as metas de implantação das cidades digitais (Piloto e Fase 2) não haviam sido atingidas. O piloto alcançou apenas 81% de implantação de cidades digitais. A fase 2, até julho de 2016, só havia alcançado 1,53% das 262 cidades previstas.

Segundo o Relatório de Gestão do MCTIC do Exercício de 2016, dos 80 municípios selecionados na Fase 1, já tinham sido implementados 71. Em relação aos municípios da Fase 2, apenas quatro cidades haviam sido concluídas.

O Programa 2025 – Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia – apresenta indicadores relacionados ao aumento de usuários de internet com acesso em banda larga e ao percentual de escolas públicas com acesso à tecnologia de banda larga, que, de certa maneira, estão relacionados às ações de implementação do Programa Cidades Digitais, relacionadas no art. 2º da Portaria 376/2011, do Ministério das Comunicações, que instituiu o programa. A meta 048K – Implantar 262 cidades digitais, que faz parte do objetivo 1020 deste programa temático do PPA – Expandir o acesso à internet em banda larga para todos promovendo o uso das Tecnologias da Informação e Comunicação – está diretamente vinculada à execução do PCD.

### O Programa e a Lei Orçamentária

Em consulta ao Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), realizada em agosto de 2018, verificou-se as seguintes ações orçamentárias relacionadas ao PCD:

Ano	Ação
2012	13ZU – Apoio a Cidades Digitais
2013	20ZB – Apoio a Programas e Projetos de Inclusão Digital
2014-2018	212N – Implementação de Projetos de Cidades Digitais

Fonte: SIOP

Não há previsão orçamentária específica por meta no PPA. Tendo como referência a análise feita na auditoria, comparando-se os valores previstos e os valores executados no PCD, pode-se concluir que os valores efetivamente gastos na implementação do programa não condizem com a quantidade de cidades previstas nas metas estabelecidas no PPA.

A equipe de auditoria identificou como uma das causas de atraso do atingimento de metas do PCD a dificuldade operacional em relação à questão orçamentária, que sofreu contingenciamento de recursos.

Segundo o Relatório de Gestão do MCTIC do exercício de 2016 só foi possível a implantação do PCD, no exercício, em quatro municípios, devido ao contingenciamento orçamentário.

ANO	ÓRGÃO	PROGRAMA	AÇÃO	LOA	AUTORIZADO	EMPENHADO	PAGO
2016	41000	2025	212N	9.116.233,00	0	0	0
			212N	29.479.339,00	1.022.137,00	921.705,01	0
			212N	3.961.881,00	0	0	0
			212N	7.923,00	7.923,00	0	0
			212N	0	7.108.767,00	0	0
			212N	0	2.007.466,00	1.651.295,14	0

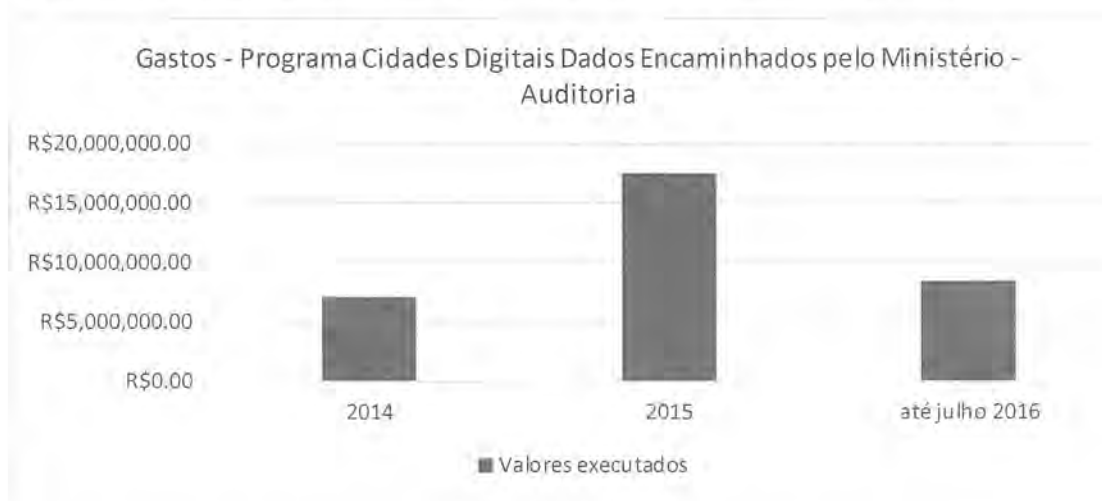
TOTAL 2016	42.565.376,00	10.146.293,00	2.573.000,15	0
------------	---------------	---------------	--------------	---

Fonte: SIOP BI (Acesso em 16/8/2018)

No período de 2014 a julho de 2016, objeto de análise da auditoria, conforme informação do ministério, foram executados R\$ 32.933.582,69, o que representou 13,42% do valor total previsto (R\$ 245.345.281,34). Identificou-se na auditoria que questões relacionadas a contingenciamento orçamentário contribuiu para o não atingimento de metas.

Segundo dados do SIOP, em consulta realizada no dia 16 de agosto de 2018, do período de 2012 a 2017 foram empenhados R\$ 136.689.643,26, dos quais R\$ 133.442.772,29 foram inscritos em restos e pagar e R\$ 3.246.870,97 foram efetivamente pagos.

**Gráfico 2 – Gastos do Programa Cidades Digitais – Valores Executados**



Fonte: Relatório da Auditoria referente ao Acórdão 2151/2015-TCU-PLENÁRIO

**Gráfico 3 – Gastos do Programa Cidades Digitais (2012-2017)**



Fonte: SIOP BI (Acesso em 16/8/2018)

Segundo o Relatório de Gestão do MCTIC do Exercício de 2016, nos anos de 2014 e 2015 os valores destinados à Ação 212N (Implantação de Projetos de Cidades Digitais) representaram um percentual expressivo dos Restos a Pagar Não Processados do antigo Ministério das Comunicações. Esse relatório informa, também, que a execução orçamentário-financeira dessa ação vem sendo efetuada pelo pagamento dos Restos a Pagar ainda remanescentes de exercícios anteriores. A dotação orçamentária atualizada para 2018, conforme dados do SIOP, somam o valor de R\$ 33.420.532,00

### A Governança do Programa Cidades Digitais

Conforme análise realizada, o programa apresentou grau de maturidade intermediário de institucionalização. No entanto, os componentes Planos, Objetivos e Monitoramento e Avaliação ainda estão em grau inicial de maturidade, conforme demonstra a tabela 2.

**Tabela 2 - Nível de maturidade dos componentes de governança do Programa Cidades Digitais**

Institucionalização	Planos	Objetivos	Monitoramento e Avaliação
INTERMEDIÁRIO	INICIAL	INICIAL	INICIAL

Fonte: TCU, com base nas informações fornecidas pela SeinfraCOM

Em relação ao componente de institucionalização, verificou-se que o programa foi institucionalizado por meio da Portaria MC nº 376, de 19 de agosto de 2011, alterada pela Portaria MC nº 186, de 28 de março de 2012, em que são parcialmente definidas as principais competências, atribuições, responsabilidades, direitos e deveres das principais partes interessadas envolvidas no programa. Por outro lado, as decisões não são tomadas por meio de um colegiado, uma vez que este não está instituído.

No tocante ao planejamento do programa, verificaram-se várias lacunas, como ausência de definição precisa de responsabilidades por produtos e ações, incluindo as etapas intermediárias; não previsão de meios de controle ainda na fase de planejamento; desconhecimento das atribuições das partes interessadas e os atores responsáveis pela execução da política.

A análise dos aspectos relacionados ao componente Objetivos demonstrou que não há diretrizes estratégicas de governo que norteiam a política, os esforços e os resultados não são passíveis de mensuração e não foram identificadas as competências próprias de cada ator envolvido no programa.

Em relação ao Monitoramento e Avaliação, percebeu-se que esse item é bastante incipiente no programa, uma vez que os sistemas, processos e procedimentos de monitoramento e avaliação do programa não estão claramente definidos e, embora a política seja monitorada e avaliada periodicamente, as informações produzidas e utilizadas no monitoramento e na avaliação da política não estão devidamente qualificadas, não estão disponíveis e são acessíveis às partes interessadas nem estão disponíveis em formato aberto.

### Gráfico 1 – Componentes de governança da do Programa Cidades Digitais

Fonte: TCU, com base nas informações fornecidas pela SeinfraCOM



#### Análise Geral do Programa

O objetivo geral da auditoria foi avaliar a equidade e a concepção do Programa Cidades Digitais (PCD) quanto aos aspectos relacionados aos pilares essenciais e aos aspectos básicos de gestão para formulação e implementação das políticas públicas de inclusão digital. Nesse sentido, a fiscalização apresentou os seguintes achados:

- a) Existências de falhas relacionadas ao planejamento, gestão, sustentabilidade e efetividade do programa, descritas abaixo:
  - Baixa aderência do PCD aos aspectos de gestão para formulação de programas governamentais, considerando-se, como critério, o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU, o Guia de Gestão de Projetos (PMBOK) e os estudos desenvolvidos no levantamento objeto do Acórdão 2.151/2015 -TCU-Plenário, que deu origem a auditoria.
  - Os requisitos relacionados ao estudo de demanda, sistemática de avaliação, coordenação, sustentabilidade econômica e continuidade operacional após a implantação, quando identificados, encontravam-se bastante deficientes. Embora, o estudo de demanda tenha sido realizado por meio de dados macroeconômicos, como IDH, perfil populacional, entre outros, que foram solicitados aos municípios, a conclusão da auditoria é que não foi realizado um estudo estruturado e amplo do público-alvo do programa.
  - A avaliação do Programa Cidades Digitais se limitou ao acompanhamento realizado por meio de um sistema informatizado de monitoramento da infraestrutura e de análises sintéticas por interações pessoais junto aos gestores municipais, feitas por intermédio de ligações telefônicas.
  - Baixo nível de coordenação do ministério, bem como entre os órgãos dos governos federal e municipal participantes da implementação do programa, além da necessidade de se estabelecer uma coordenação multissetorial para a política de inclusão digital. Durante as visitas técnicas realizadas pela equipe de auditoria, gestores municipais alegaram não conhecer exatamente suas responsabilidades,

como também informaram que o ministério não atuou adequadamente na coordenação do programa.

- Em relação aos aspectos de sustentabilidade econômica para o desenvolvimento das ações do programa, os gestores do PCD apresentaram algumas ideias, mas nenhuma delas estava formalizada ou foi repassada formalmente aos municípios participantes do programa. Durante as visitas técnicas aos municípios, os gestores informaram que não tiveram nenhuma orientação do ministério com relação aos custos envolvidos na operação nem na sustentabilidade do PCD. No entanto, na Cartilha do PCD, publicada pelo ministério, foram apresentadas sugestões de algumas possíveis soluções para garantir a sustentabilidade do programa.

- b) Precariedade dos pilares essenciais para inclusão digital (infraestrutura, alfabetização e conteúdo) no desenho da política pública.

Em relação ao pilar alfabetização, o PCD oferece cursos disponibilizados pelo Pronatec Comunicações sem, no entanto, avaliar a capacidade, o conteúdo e, principalmente, o impacto e a efetividade desses cursos para o Programa Cidades Digitais. Concluiu, ainda, levando-se em consideração a Portaria 376, de 19/8/2011, do Ministério das Comunicações (institui o Projeto de Implantação e Manutenção das Cidades Digitais), o não atingimento dos objetivos estabelecidos pelo próprio programa, em desacordo com o art. 1º do normativo, principalmente ao que foi estabelecido no inciso III desse artigo – facilitar a apropriação de tecnologias da informação e da comunicação pela gestão pública local e pela população, de maneira coordenada e integrada entre esferas dos poderes públicos e da sociedade.

Quanto ao pilar conteúdo adequado para inclusão digital, os gestores do ministério informaram que foi recomendado aos municípios participantes do PCD a utilização dos aplicativos disponibilizados no Portal do Software Público Brasileiro (SPB), muito embora o MCTIC não tenha avaliado a pertinência e adequabilidade de tais aplicativos para realidade dos municípios participantes do programa. Referidos aplicativos exigem equipe de suporte e manutenção, recursos de que os municípios não dispõem. Da pequena amostra de municípios participantes da auditoria, 90%, ou seja, cinco municípios, deixaram de utilizar o SPB, pois, segundo os gestores municipais, os aplicativos disponibilizados não atendiam às necessidades locais, faltava equipe de suporte, não receberam orientação quanto à utilidade das tecnologias, ou mesmo inadequação à realidade local. A maioria dos municípios optou por utilizar soluções próprias ou terceirizadas.

Já com relação ao pilar infraestrutura, a equipe de auditoria concluiu que o PCD objetiva construir redes digitais locais para promover o fortalecimento da gestão da administração pública municipal e a instalação de Pontos de Acesso Público (PAP), sem, contudo, se preocupar com a subutilização da rede, o repasse de conhecimento para manutenção da infraestrutura, e, principalmente, a sustentabilidade econômica, de modo a garantir a continuidade da rede instalada. Durante as visitas técnicas aos municípios participantes do programa, identificou-se uma série de falhas de planejamento e execução da infraestrutura, tais como: dificuldades para instalação da infraestrutura de rede ante a ausência de autorização da Anatel para explorar o Serviço Limitado Privado (SLP) e de permissão de uso dos postes de energia elétrica para a passagem dos cabos de fibra ótica; falta de transmissão adequada aos municípios, por parte das empresas integradoras contratadas pelo ministério, do conhecimento para manutenção da infraestrutura; e ausência de equipe municipal e de previsão orçamentária para manutenção da rede.

- c) A dimensão equidade não está totalmente presente no Programa, ou é relativamente deficiente.

Segundo o relatório de auditoria, embora a princípio o programa tenha se preocupado com a equidade, essa foi substituída por aspectos operacionais ao longo de seu desenvolvimento,

ocorrendo a prevalência de elementos outros em detrimento da equidade, a exemplo de critérios de seleção que consideram contrapartidas e obrigações que, normalmente, os mais necessitados da política pública não possuem condições de atender. Desse modo, percebeu-se, a partir do levantamento realizado pelos gestores do PCD, que os municípios que mais necessitam de ações e programas de inclusão digital representam minoria no Programa Cidades Digitais, demonstrando a fragilidade da dimensão equidade no mencionado programa.

Em relação aos riscos identificados, após a instalação da infraestrutura, não houve qualquer orientação do ministério sobre como proceder com relação à manutenção, sustentabilidade e continuidade dos serviços implantados pelo PCD. No entender da equipe de auditoria, após os seis meses de operação assistida oferecida pelo ministério, por intermédio das empresas integradoras, boa parte dos municípios poderá não ter condições de dar continuidade aos serviços por intermédio da rede instalada, devido à insuficiência de pessoal e de recursos financeiros para operação e manutenção.

No tocante às causas das falhas supracitadas, ficou claro que a carência de um arcabouço estratégico que estabeleça diretrizes orientadoras das ações e programas de inclusão digital no país e a inexistência de uma coordenação multissetorial dessa política pública prejudicam a execução e a avaliação do aludido programa. Além disso, verificou-se que há graves falhas de governança da política pública que prejudicam a obtenção e manutenção de resultados duradouros junto ao público-alvo.

#### **Principais Deliberações do TCU**

As principais deliberações do Acórdão 1898/2017-TCU-Plenário estão transcritas a seguir:

Recomendar ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, considerando as observações consignadas no Relatório de Auditoria (Fiscalização 362/2016) e relativamente ao Programa Cidades Digitais e aos demais programas e ações de inclusão digital que vier a implementar, que:

- a. Observe aspectos relacionados à avaliação, coordenação, estudo de demanda e estratégias de sustentabilidade econômica;
- b. Contemple, além de questões relacionadas à infraestrutura, diretrizes que abordem a alfabetização digital do público-alvo e o conteúdo disponibilizado na rede instalada;
- c. Aperfeiçoe o planejamento e a execução de modo a evitar problemas identificados no Programa Cidades Digitais quanto ao pilar infraestrutura, a exemplo da subutilização da rede, da não previsão de autorizações prévias junto aos órgãos competentes, da ausência de repasse de informações relativas à manutenção da infraestrutura e da falta de estratégia de sustentabilidade econômica de longo prazo das redes instaladas;
- d. Desenvolva estratégia inclusiva dos municípios mais pobres e que estejam excluídos digitalmente devido à ausência de disponibilidade de contrapartida, de maneira a alcançar a redução das desigualdades sociais e regionais, em consonância com a Constituição Federal de 1988;
- e. Estabeleça sistemática de avaliação de impacto e efetividade da política pública, que mensure não apenas dados físicos de eficácia, mas principalmente a modificação da realidade socioeconômica objeto da ação governamental.

#### **Trabalhos do TCU Relacionados**

ACÓRDÃO	ASSUNTO E DELIBERAÇÕES	RELATOR
2151/2015-TCU-PLENÁRIO	Levantamento operacional com o objetivo de compreender a política pública de inclusão digital do governo federal, de forma a identificar possíveis ações de controle.	Bruno Dantas

## I.5 POLÍTICA PÚBLICA DE FORTALECIMENTO DA FRONTEIRA

### Sobre a Política de Fronteira

A faixa de fronteira corresponde a 27% do território nacional (2.357.850 km<sup>2</sup>) e caracteriza-se geograficamente por ser uma faixa de até 150 km de largura ao longo dos 16.886 km de extensão da fronteira terrestre brasileira, sendo 7.363 km em linha seca e 9.523 km em rios, lagos e canais ao longo de onze estados da Federação, que fazem divisa com dez países da América do Sul. Nessa área, há 23.415 km de rodovias federais e nela residem mais de dez milhões de brasileiros, em 588 municípios, sendo 122 limítrofes, com trinta cidades gêmeas. Segundo a Constituição Federal, é considerada fundamental para defesa do território nacional e sua ocupação e utilização sofrem restrições legais.

Dentre os problemas específicos da região pode-se destacar: a baixa densidade demográfica, a ocorrência de crimes transnacionais, a existência de conflitos fundiários, a injustiça social e a degradação do meio ambiente. Além disso, as populações locais estão permeadas por cidadãos de países vizinhos, com reflexos diretos nas áreas de segurança, saúde, educação, emprego e assistência social.

Por outro lado, a faixa de fronteira também tem diversas potencialidades a serem exploradas, como turismo, riquezas naturais, florestas, terras férteis, potencial hídrico e mineral, além de serem rotas de comunicação comercial e social internacional e de acesso à costa oeste da América do Sul (Oceano Pacífico).

A despeito de ser uma região estratégica, os resultados obtidos ainda são modestos e o montante de recursos aplicados pelo Governo Federal especificamente para essa área, além de baixa materialidade, tem identificação complexa, se não inviável, na forma como têm sido configurados nos últimos Planos Plurianuais.

Os impactos dessas políticas se refletem no interior do País, vez que problemas na área de segurança e de defesa, como o tráfico de pessoas, mercadorias, drogas e armas, além da degradação social, fundiária e ambiental nessa região, comprometem o desenvolvimento do Estado Brasileiro como um todo.

As políticas federais para a região de fronteira compõem um universo complexo, no qual há muitos órgãos envolvidos, cada um com diretrizes próprias e múltiplas atribuições em diversas linhas de ação, as quais precisam ser realizadas de forma conjunta e coesa, com infraestrutura adequada controles apropriados e propósitos complementares, para que suas atuações sejam produtivas, sem lacunas ou esforços contraproducentes, de modo a possibilitar que os objetivos comuns sejam atingidos.

Embora o art. 4º da Constituição Federal, referente aos princípios que orientam as relações internacionais da República Federativa do Brasil, estabeleça como prioridade a busca pela integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações, ainda não existe uma política nacional específica para a fronteira.

Nessa linha, o Decreto 6.047/2007, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR, estabeleceu tratamento diferenciado para a faixa de fronteira, considerando o

impacto previsível nesse território em decorrência de investimentos estruturantes, a serem promovidos pelo Governo Federal.

Em 08/09/2010, criou-se, via Decreto, a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira - CDIF, coordenada pelo Ministério da Integração Nacional e formada por representantes de dezoito ministérios, além de outras entidades federais, estaduais e municipais, a qual tem buscado, desde então, oferecer solução aos problemas gerados pela fragmentação e desarticulação das políticas públicas em execução naquela região.

No ano subsequente, com a edição do Decreto 7.496, de 8 de junho de 2011, foi instituído o Plano Estratégico de Fronteiras - PEF, coordenado pelos Ministérios da Justiça, Defesa e Fazenda, para o fortalecimento da prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços e dos delitos praticados na faixa de fronteira.

Participam da implementação das políticas públicas na fronteira vários entes públicos, no âmbito das três esferas de governo, com o objetivo de fortalecê-la, sob os aspectos do desenvolvimento socioeconômico, da segurança, da fiscalização transfronteiriça e da integração com os países vizinhos.

Dessa forma, conquanto o universo de problemas seja amplo e relacionado a inúmeras demandas da faixa, delimita-se neste trabalho a rede de políticas públicas federais que ocupam posição de destaque no cenário nacional, haja vista o enfoque à segurança, ante os altos índices de violência do país e a sua relação com a criminalidade advinda da fronteira, sem desconsiderar, contudo, as iniciativas voltadas para o desenvolvimento e integração da região, sobretudo pelo envolvimento de questões econômicas e sociais.

A segurança, segundo a Política Nacional de Defesa, em linhas gerais, é a condição em que o estado, a sociedade ou os indivíduos não se sentem expostos a riscos ou ameaças, enquanto que defesa é ação efetiva para se obter ou manter o grau de segurança desejado.

Nesse sentido, de acordo com a Estratégia Nacional de Defesa, instituída pelo Decreto 6.703, de 18 de dezembro de 2008, objetivou-se consolidar o sistema de comando e controle para a Defesa Nacional, por intermédio de um sistema integrado de Comando e Controle de Defesa, que deverá ser capaz de disponibilizar, em função de seus sensores de monitoramento e controle do espaço terrestre, marítimo e aéreo brasileiro, dados de interesse do Sistema Nacional de Segurança Pública, em função de suas atribuições constitucionais específicas.

Da parte da política nacional de segurança pública, apresenta-se a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras – Enafron, criada para promover a articulação dos atores governamentais, das três esferas de governo, no sentido de incentivar e fomentar políticas públicas de segurança, uniformizar entendimentos e ações e aperfeiçoar o investimento de recursos públicos nas regiões de fronteira.

### **Resultado da Política**

É relevante mencionar a inexistência de indicadores específicos para a avaliação dos resultados das políticas de fronteira. O acompanhamento e verificação do cumprimento dos objetivos da Política são realizados individualmente por cada órgão componente do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras, instituído pelo Decreto 8.903/2016, após auditoria desta Corte de Contas.

Não foi localizado um normativo vigente que explicita as prioridades, objetivos e metas a serem alcançados pelo conjunto de políticas federais que são executadas pelos órgãos integrantes do Plano Estratégico de Fronteiras - PEF e membros da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira – CDIF.

Tampouco os dados monitorados no seio de cada instituição refletem o desempenho

integrado dos órgãos no Plano, nem mesmo aqueles do modelo ilustrado pelas Forças Armadas, uma vez que mensuram tão-somente uma das ações componentes do PEF, a Operação Ágata.

Diante dos esclarecimentos fornecidos pelos Ministérios e órgãos, verifica-se que o modelo de monitoramento de metas e iniciativas do PPA não supre as necessidades de monitoramento e avaliação de uma complexa política pública – ou de um conjunto de políticas.

### **A Política e o Plano Plurianual**

A maioria das ações relacionadas à faixa de fronteira não têm individualização orçamentária específica, ou seja, os recursos consignados no PPA e na LOA podem se referir exclusivamente a essa região, parte a ela e o restante a outras, ou ainda, podem ser totalmente direcionados a outros locais.

Isso dificulta sobremaneira, quando não impossibilita, a tarefa de aferir em que medida a execução financeira das ações do Governo Federal direcionadas à faixa de fronteira está de acordo com o planejamento para o qual estas foram dotadas de recursos nas leis orçamentárias.

Essa é mais uma consequência de não existir uma política pública federal para a faixa de fronteira: o prejuízo da efetividade das ações de controle exercidas pelos órgãos especializados e pela sociedade em geral acerca dos esforços governamentais para a solução dos problemas estruturais da fronteira.

Diante da limitação acima descrita, na análise empreendida neste trabalho dos aspectos orçamentários das políticas federais para o desenvolvimento, integração, segurança e defesa das fronteiras procurou-se identificar tanto quanto possível as ações governamentais que atuassem em problemas inerentes à faixa de fronteira, segundo quatro aspectos estruturais, como se verá adiante.

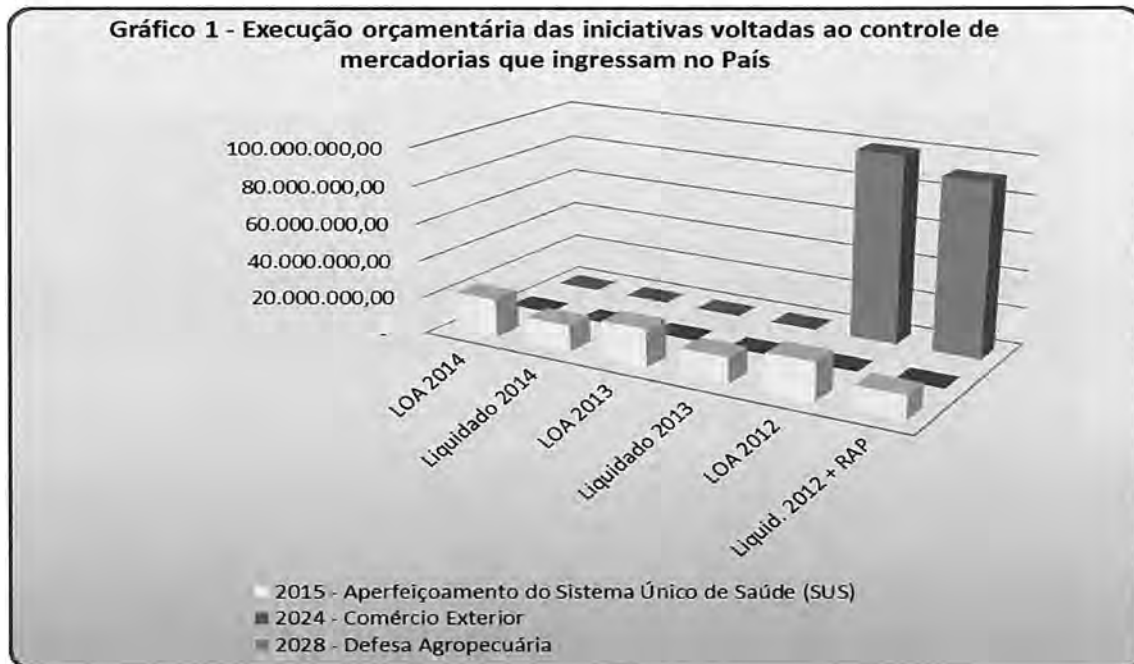
#### **I - Controle de mercadorias que ingressam pelas fronteiras do país**

Nesse aspecto, a faixa de fronteira, é contemplada no Plano Plurianual – PPA 2012-2015 por iniciativas dos seguintes programas:

2015 – Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS), gerido pelo Ministério da Saúde;

2024 – Comércio Exterior, sob responsabilidade do Ministério da Fazenda;

2028 – Defesa Agropecuária, alçada do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.



Quanto à destinação de recursos nos exercícios de 2012 a 2014, verifica-se que, até o dia 17/12/2014:

O programa 2015 tem uma única iniciativa fortemente vinculada à fronteira - 02Q2, a qual se resume à ação “6138 - Vigilância Sanitária em Portos, Aeroportos, Fronteiras e Recintos Alfandegados”. Essa ação orçamentária teve dotações iguais nos três exercícios, de R\$ 20.412.000,00, sendo que os valores desembolsados referentes a 2012, 2013 e 2014 foram, respectivamente, R\$ 12.571.704,63 (61,6% da dotação), R\$ 14.029.048,15 (68,7% da dotação) e R\$ 14.148.957,58 (69,3% da dotação);

No Programa 2024, as iniciativas pertinentes à fronteira sequer tiveram qualquer dotação de recursos nas Leis Orçamentárias de 2012 e 2014;

Já no Programa 2028, a única iniciativa identificável como relacionada à fronteira foi a “012J - Vigilância e fiscalização do trânsito internacional de animais, vegetais seus produtos e insumos agropecuários”, cujas ações tiveram destinação de recursos somente no exercício de 2012, quando foram consignadas dotações totais de R\$ 99.948.742,00 para elas, com execução financeira de 97,6%, já incluídos os pagamentos efetuados em 2013.

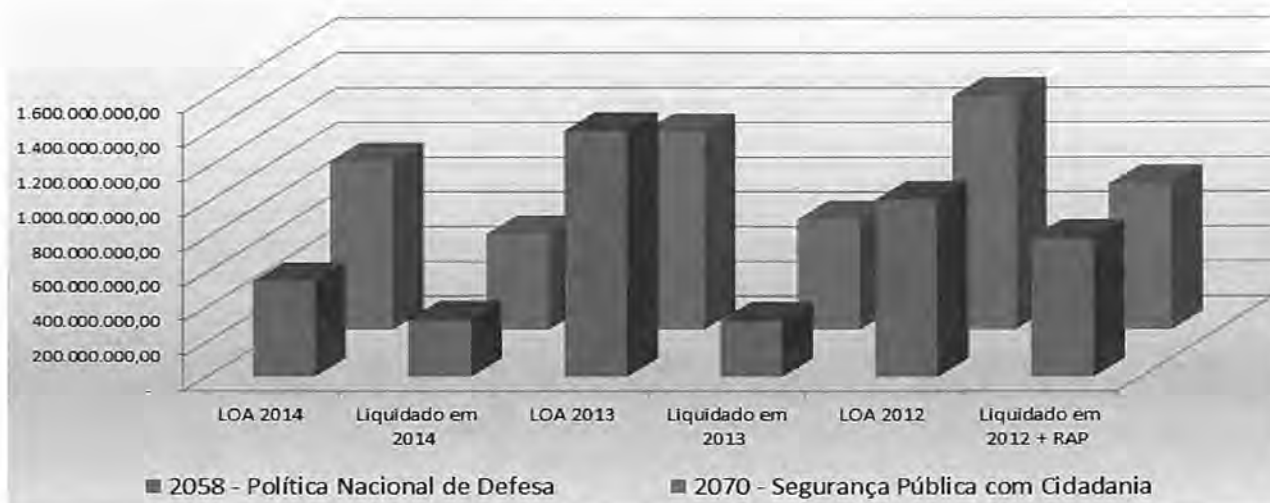
## II - Segurança pública

No que diz respeito à fronteira, no PPA 2012-2015 a segurança pública tem previstas iniciativas dentro dos programas:

2058 – Política Nacional de Defesa, competência do Ministério da Defesa, com orçamento de R\$ 1.018.999.169,00 para 2012, R\$ 1.414.824.196,00 para 2013 e de R\$ 549.377.991,00 para 2014;

2070 – Segurança Pública com cidadania, no âmbito do Ministério da Justiça com orçamento de R\$ 1.340.582.368,00 para 2012, R\$ 1.131.471.227,55 para 2013 e de R\$ 966.939.216,00 para o exercício de 2014.

## Gráfico 2 – Execução orçamentária de iniciativas voltadas à Segurança Pública



Fonte: ??

No tocante à real aplicação de recursos, as ações concernentes à fronteira do programa 2058 receberam, até 17/12/2014, 78,2%, 22,9% e 59,9% dos totais estipulados, respectivamente, para os exercícios de 2012, 2013 e 2014. Ressalte-se que o menor índice de execução, 22,9% foi justamente para o maior valor, R\$ 1.414.824.196,00. Com isso, o grau de liquidação das despesas estimadas para a soma dos três exercícios foi de 48,6%.

Dentro desse programa, merecem destaque, pela materialidade e grau de inexecução financeira, as ações “1211 - Implementação de Infraestrutura Básica nos Municípios da Região do Calha Norte” e “14T5 - Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras – SISFRON”.

A primeira, cujos recursos previstos nos exercícios de 2012 e 2013, somados, atingiram R\$ 1.095.490.310,00, teve apenas 34,2% desse valor liquidado. De vital importância para o combate aos crimes transfronteiriços, a segunda teve dotações somadas de R\$ 453.000.000,00 nos exercícios de 2013 e 2014, mas recebeu aporte de apenas 42,2% desses recursos, R\$ 191.175.585,53.

Já as iniciativas voltadas à fronteira do programa 2070 não tiveram muito melhor sorte: até 17/12/2014, receberam, respectivamente, 62,3%, 57,5% e 62,6% dos recursos consignados para os exercícios de 2012, 2013 e 2014.

Nesse panorama de inexecução financeira sobressaem-se, pela materialidade e nível de inexecução, a ação 20IC - Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras – ENAFRON, que teve dotações somadas de R\$ 1.052.383.927,00 nos exercícios de 2012, 2013 e 2014 e execução de somente 48,9% desse valor - R\$ 514.379.546,57 e a ação 20ID - Apoio à Estruturação, Reparelhamento, Modernização Organizacional e Tecnológica das Instituições de Segurança Pública, cujas dotações nos exercícios de 2012 e 2013 perfizeram R\$ 510.691.177,00, enquanto os desembolsos, incluindo os realizados em 2014, perfizeram 40,7% desse valor, R\$ 208.092.088,04.

### III - Desenvolvimento econômico e social na faixa de fronteira

Esse aspecto é contemplado no PPA 2012-2015 por iniciativas do programa 2029 – Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária, do Ministério da Integração Nacional.

Nesse programa, o objetivo 0840 - Implementação de infraestrutura logística voltada para inclusão na cadeia produtiva tem como meta “Gerar 106.770 postos de trabalho nos APLs apoiados, sendo 20.000 na Faixa de Fronteira, 22.520 em mesorregiões diferenciadas, 57.550 na região do São Francisco, Parnaíba, Itapecuru e Mearim e 6.700 no semiárido”.

Entretanto, não há sequer uma iniciativa ou ação dentro desse objetivo cuja descrição

permita divisar que seja aplicável à faixa de fronteira.

Assim, fica impossibilitada a avaliação que se pretendia fazer quanto a esse ponto.

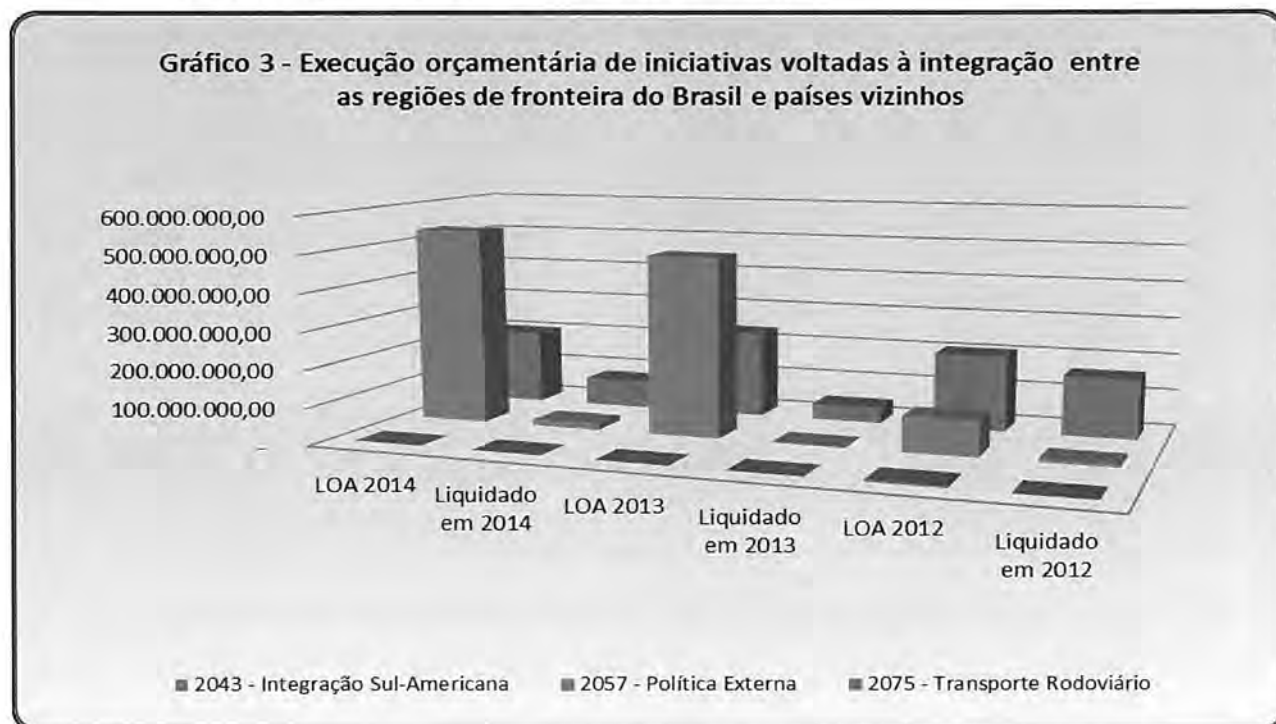
#### IV - Integração entre as regiões de fronteira do Brasil e países vizinhos

Esse aspecto é contemplado no PPA 2012-2015 por iniciativas ligadas à fronteira dos programas:

2043 – Integração Sul-Americana, programa interministerial no qual o Objetivo 765, sob a responsabilidade do Ministério da Integração Nacional, teve dotação de recursos unicamente em 2012, no total de R\$ 5.750.000,00;

2057 – Política Externa, no âmbito do Ministério das Relações Exteriores, cujas dotações orçamentárias para ações voltadas à fronteira somaram R\$ 94.575.346,00 em 2012, R\$ 483.375.000,00 em 2013 e R\$ 533.347.086,00 no exercício de 2014;

2075 – Transporte Rodoviário, no âmbito do Ministério dos Transportes, cujas dotações orçamentárias para ações voltadas à fronteira somaram R\$ 205.984.998,00 em 2012, R\$ 235.200.000,00 em 2013 e R\$ 202.508.000,00 em 2014.



#### A Política e a Lei Orçamentária Anual

No que tange à concretização dessas iniciativas nos exercícios de 2012 a 2014, constata-se que, até 17/12/2014:

- Aquelas pertinentes do programa 2043 receberam somente 6,1% dos R\$ 5.750.000,00 previstos para 2012 e sequer tiveram dotação orçamentária nos exercícios de 2013 e 2014;
- As iniciativas orientadas para a fronteira do programa 2057 obtiveram pífios 8,0%, 0,5% e 3,0% das verbas alocadas, respectivamente, para os exercícios de 2012, 2013 e 2014, com destaque para a atividade 20WW – Relações e negociações bilaterais que, no período, teve liquidados desprezíveis 0,4% - R\$ 4.009.641,07 – dos R\$ 990.079.084,00 que lhe foram reservados nas Leis Orçamentárias de 2013 e 2014;

- Já as iniciativas dirigidas à fronteira do programa 2075 foram agraciadas com 103,3%, 31,5% e 63,3% dos recursos a elas destinados, respectivamente, em 2012, 2013 e 2014, atingindo uma média de 64,4% de execução orçamentária no período.

Por sinal, o programa 2075 deixa bem evidente a imponderabilidade do orçamento público federal: enquanto a ação 1422 – Construção de Trecho Rodoviário - Sena Madureira - Cruzeiro do Sul na BR-364, no Estado do Acre, teve liquidados **R\$ 100.504.873,12** ante uma dotação original de R\$ 3.167.600,00 com execução financeira de **3.029,4%** da dotação orçamentária para o triênio, as ações 1100 – Construção da Segunda Ponte sobre o Rio Paraná (Binacional) - na BR-277, no Estado do Paraná, e 112N – Construção de Ponte sobre o Rio Jaguarão (Fronteira Brasil/Uruguai) - na BR-116 - no Estado do Rio Grande do Sul, cujas respectivas dotações totais no período foram de R\$ 151.589.000,00 e R\$ 103.728.009,00, não receberam recurso algum para sua realização.

Para que se tenha uma visão geral da execução orçamentária acumulada das iniciativas/ações direcionadas à fronteira, faz-se na tabela 1 o confronto das somas das dotações das Leis Orçamentárias de 2012 a 2014 com os totais desembolsados nesses três exercícios.

**Tabela 1 – Dotação x Execução dos programas relacionados à fronteira**

Valores programados nas LOAs 2012 a 2014 e efetivamente executados (em Reais)			
Programa	Dotação nas LOAs de 2012 a 2014	Valores liquidados de 2012 a 2014	% de execução
2015 Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS)	61.236.000,00	40.749.710,36	66,5%
2024 Comércio Exterior	-	-	0,0%
2028 Defesa Agropecuária	99.948.742,00	97.531.735,83	97,6%
2029 Desenv.Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária	5.942.190.234,00	2.264.991.621,34	38,1%
2043 Integração Sul-Americana	5.750.000,00	352.817,60	6,1%
2057 Política Externa	1.111.297.432,00	25.741.824,95	2,3%
2058 Política Nacional de Defesa	2.983.201.356,00	1.451.015.296,93	48,6%
2070 Segurança Pública com Cidadania	3.438.992.811,55	2.091.957.112,31	60,8%
2075 Transporte Rodoviário	643.692.998,00	414.806.104,20	64,4%
<b>TOTAIS</b>	<b>14.286.309.573,55</b>	<b>6.387.146.223,52</b>	<b>44,7%</b>

Fonte: ???

Como se pode ver, as iniciativas/ atividades diretamente relacionadas à faixa de fronteira receberam no triênio menos da metade dos recursos dimensionados nas leis orçamentárias dos três primeiros anos do Plano Plurianual 2012-2015.

Um panorama geral pode ser visualizado no gráfico a seguir:

**Gráfico 4 - Dotações orçamentárias para iniciativas/ações direcionadas à fronteira e respectivos valores executados**



Fonte: ???

Esse quadro é preocupante, na medida em que denota baixa capacidade do Governo Federal para executar as políticas públicas para o fortalecimento da faixa de fronteira.

#### A Governança da Política de Fronteira

A análise realizada apontou que o programa apresentou grau de maturidade intermediário de institucionalização. No entanto, os componentes Planos, Objetivos e Monitoramento e Avaliação ainda estão em grau inicial de maturidade, conforme demonstra a tabela 2.

**Tabela 2 - Nível de maturidade dos componentes de governança da Política de fronteira**

Institucionalização	Planos	Objetivos	Monitoramento e Avaliação
INTERMEDIÁRIO	INICIAL	INICIAL	INICIAL

Fonte: TCU, com base nas informações fornecidas pela Secex-MS

Em relação ao componente de institucionalização, verificou-se que as competências das principais partes interessadas envolvidas na política pública estão formalmente definidas e que há um colegiado formalmente instituído. No entanto, não existe dispositivo constitucional ou legal tratando de uma "Política de Fronteiras" e que embora os normativos atribuam competências regulamentares para os conselhos, não há definição de atividades-fim específicas para os órgãos competentes para atuarem na fronteira. Além disso, os decretos apenas instituem órgãos colegiados e suas competências. Deste modo, não se pode afirmar que os processos decisórios estejam formalmente institucionalizados.

No tocante aos planos da política, é possível dizer que esse componente se encontra em nível muito baixo de maturidade de governança, conforme indicado no gráfico 5. Os únicos aspectos atendidos foram a existência de planos que traduzam o delineamento estratégico da política em termos operacionais e a participação das partes interessadas e dos atores responsáveis pela execução da política na elaboração dos planos. Todos os outros demais aspectos relacionados a esse componente não foram atendidos. Significa dizer que não há consistência interna na lógica de intervenção da política pública, considerando o encadeamento entre recursos, ações, produtos e

efeitos; o público-alvo não foi precisamente delimitado; o planejamento não identificou e definiu os resultados esperados pela política; não existe cronograma atualizado, detalhando os marcos e prazos para a realização das etapas intermediárias da política, entre outras lacunas de planejamento.

A mesma realidade foi encontrada em relação ao componente Objetivos, que somente apresentou a existência de diretrizes de governo para nortear a política. Todos os demais aspectos não foram atendidos. Ou seja, não há diretrizes estratégicas de governo que norteiam a política, os esforços e os resultados não são passíveis de mensuração e não foram identificadas as competências próprias de cada ator envolvido no programa, entre outras falhas de governança.

Em relação ao Monitoramento e Avaliação, percebeu-se que esse componente é nulo na política, pois não sistemas, processos e procedimentos definidos que permitem o monitoramento e avaliação do programa.

**Gráfico 5 – Componentes de governança da Política de fronteira**



Fonte: TCU, com base nas informações fornecidas pela Secex-MS

**Análise Geral da Política**

São grandes os desafios enfrentados pelo conjunto de políticas públicas de naturezas transversais que alcançam a fronteira brasileira, sobretudo pela complexidade de áreas envolvidas, com elevados graus de interferências mútuas, sob esforços coordenados constituídos em multiníveis.

Preliminarmente, observou-se não existir uma política pública institucionalizada em lei para orientar de forma integrada a atuação governamental relativa às questões de fronteira, fato que concorre para que várias fragilidades prevaleçam em prejuízo aos impactos desejados.

No Congresso Nacional discute-se projeto de lei nesse sentido, ao passo que o Executivo Federal, limitado ao seu poder de regulamentar a atuação dos órgãos envolvidos, não se articulou devidamente para mitigar os efeitos da indefinição clara e formal dos papéis e responsabilidades de cada um dos atores que implementam a política.

A medida indicada para contornar a questão, sem desconsiderar as iniciativas requeridas para a aprovação da lei que institua a política nacional de fronteira, é a definição conjunta de um formato de coordenação de ações que evidencie as funções de cada órgão, de forma a tornar perceptíveis os deveres individualizados necessários ao alcance da sinergia esperada.

No que tange à promoção da integração sul-americana, tanto para dinamização do desenvolvimento quanto para a segurança na região, percebe-se que não se estabelecem parcerias

originadas em demandas trazidas pelos fóruns de implementação das políticas federais voltadas para a faixa de fronteira.

Em uma zona onde se quer incentivar a cooperação comercial, o livre trânsito de pessoas, o compartilhamento de trabalho e de serviços entre países com diferenças socioeconômicas significativas e que, portanto, requer a intensificação de medidas de segurança, é desejável a aceleração dos procedimentos para efetivação de acordos internacionais que deem suporte à aproximação das instituições congêneres para que juntas, possam melhor tratar os interesses comuns e atender às reivindicações das comunidades fronteiriças.

A sistematização dos acordos binacionais e multilaterais é uma alternativa proposta para que se possam avaliar os termos vigentes em confronto com as demandas levantadas por ocasião das políticas definidas.

Outro ponto verificado e considerado essencial para que se possa demonstrar, com transparência, a organização das ações da política e suas prioridades, de forma articulada com os resultados esperados e a estratégia governamental adotada, diz respeito à insuficiência de planos formulados para direcionar a atuação dos diversos órgãos, embasada na visão de futuro declarada, a ser perseguida por intermédio de objetivos e metas propostos.

Além disso, as políticas de desenvolvimento da zona fronteiriça se caracterizam pela presença de projetos desarticulados e fragmentados, sem um planejamento ou orientação programática, resultando na dispersão dos recursos públicos, sem ter impactos significativos na geração de emprego e renda, melhoria nas condições de segurança e defesa nacional.

Ademais, identificou-se que fatores políticos, institucionais, operacionais e legais criam obstáculos à unidade de esforços conjuntos, haja vista as disputas partidárias pelo controle de ministérios, órgãos e entidades, que se somam aos respectivos interesses e ditam os rumos a serem seguidos, muitas vezes conflitantes; a competição orçamentária; a busca das metas individuais pelas organizações, que, não raras vezes, vem de encontro às necessidades ou objetivos das demais parceiras; os conflitos de competências, jurisdições e atribuições; as dificuldades de ajustamento mútuo, em face das configurações de estruturas estabelecidas em todos os níveis; as fricções de cargos e carreiras; e até mesmo as barreiras de ordem interpessoal.

Entende-se ser fundamental para a efetiva integração entre os órgãos, privilegiar os canais de interlocução e a ajuda recíproca, criando-se regras obrigatórias de compartilhamento de informações e recursos materiais interagências, conforme preconizado no artigo 1º do Decreto 9094 de 2017.

Observou-se que não existem avaliações formais, sistemáticas e periódicas sobre o desempenho integrado dos órgãos governamentais na área de fronteira, fato que decorre, principalmente, da ausência de um referencial estratégico da política formulado de maneira compartilhada, com a definição de objetivos, metas e indicadores.

Constatou-se, ainda, não ter sido implantado um sistema de gestão de riscos capaz de identificar e gerenciar eventos que afetem os objetivos das ações governamentais na zona de fronteira.

Por derradeiro, no que se refere a *accountability*, verifica-se que os mecanismos e instrumentos utilizados para promover a comunicação e a prestação de contas da execução das políticas aplicadas à fronteira não asseguram a transparência necessária para uniformizar a estratégia de atuação das instituições envolvidas, garantir a responsabilização e melhoria do desempenho, além de inteirar a sociedade acerca dos objetivos estabelecidos e dos resultados alcançados.

#### **Principais Deliberações do TCU**

Como resultado da fiscalização empreendida foram prolatados pelo TCU os Acórdãos

2252/2015 e 1995/2016, ambos do Plenário, cujas principais deliberações estão transcritas abaixo:

Recomendar à Casa Civil da Presidência da República, à Vice-Presidência da República e aos coordenadores do Plano Estratégico de Fronteiras (Ministérios da Defesa, da Fazenda e da Justiça) que aperfeiçoem a estrutura de liderança a ser praticada no âmbito do Plano Estratégico de Fronteiras, com destaque para a definição de funções e responsabilidades dos coordenadores do Plano, em conjunto com os seus órgãos partícipes, assim como no Centro de Operações Conjuntas (COC) e nos Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira (GGI-FRONS), estes em comum acordo com os Estados, a fim de que possam ser reconhecidos pelo conjunto de órgãos que participam da política de segurança na fronteira, atentando para a necessidade do estabelecimento de indicadores objetivos que permitam avaliar a efetividade das ações previstas nos programas correspondentes;

Recomendar à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério das Relações Exteriores, em articulação com as duas Casas do Congresso Nacional, que envidem esforços no sentido de aperfeiçoar a sistemática de tramitação de Mensagens ao Congresso e Decretos de Promulgação relativos a tratados, acordos ou atos internacionais de que trata o art. 49, I, da Constituição Federal, com vistas a proporcionar maior celeridade no processo de internalização das referidas normas no direito nacional;

Recomendar à Casa Civil, Ministério da Justiça e Ministério da Defesa, que promovam discussão interna com o propósito de elaborar projeto de:

- Lei ou decreto, a ser submetido à análise do Ministério da Justiça, para regulamentação do exercício de função de polícia de fronteira, estabelecendo-se competências e delimitando-se o alcance dessas atividades, especificamente quanto à responsabilidade pelo patrulhamento ostensivo das fronteiras;
- Normativo regulamentador da Lei Complementar nº 97/99, alterada pela Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010, notadamente em seu art. 16-A, definindo-se o caráter temporal das intervenções (permanente ou periódico) e os procedimentos a serem observados, tanto em ações individuais, como em conjunto com os demais órgãos envolvidos;

Recomendar aos coordenadores da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira - CDIF (Ministério da Integração Nacional) e do Plano Estratégico de Fronteiras (Ministério da Defesa, Ministério da Justiça e Ministério da Fazenda), que, face à ausência da formalização de uma política nacional de fronteiras, sejam envidados esforços para articulação com os diversos órgãos e instituições integrantes dos colegiados sob suas coordenações (CDIF, COC e GGI-FRONS) a fim de estabelecer critérios e procedimentos de atuação integrada, com vistas à:

- edição de normativos interinstitucionais que reduzam a termo as funções e responsabilidades das partes envolvidas, guardadas suas atribuições individuais dispostas em leis próprias de criação e respectivos regimentos internos;
- elaboração de modelo de participação social que garanta o envolvimento dos interessados, de forma equitativa e balanceada, na definição das prioridades da política pública em curso;
- articulação com os demais membros integrantes da CDIF, com a finalidade de se editar um instrumento formal que consolide os elementos necessários para a caracterização de uma lógica de intervenção das políticas federais aplicadas à faixa de fronteira, sob os aspectos de desenvolvimento socioeconômico, segurança e integração, de forma a alinhar insumos, atividades, produtos, efeitos e impactos em função dos problemas a serem atacados;

- articulação com os diversos órgãos e instituições para promoverem a sistematização das cooperações vigentes, por áreas de atuação, de acordo com critérios pré-estabelecidos, a fim de definirem as prioridades a serem encaminhadas ao Ministério das Relações Exteriores com a finalidade de celebrarem-se os acordos e tratados internacionais correspondentes;
- identificação de um plano consolidado, complementar ao PPA, de recursos destinados à política aplicada à fronteira, incluindo montantes orçamentários e outras formas de financiamento, pessoal qualificado, infraestrutura física, sistemas de informação, entre outros, necessários à implementação dos programas relacionados ao desenvolvimento, integração e segurança da região, acompanhando da estimativa do potencial benefício auferido pelo país com a implantação das medidas propostas;
- aprimoramento dos mecanismos de disponibilização de informações para subsidiar a participação efetiva dos setores representativos da sociedade, fornecidas com suficiência e tempestividade que possibilitem o exercício eficaz do controle social;

Recomendar aos coordenadores do Plano Estratégico de Fronteiras (Ministérios da Defesa, da Fazenda e da Justiça) que:

- Promovam discussões acerca da execução das operações integradas, a partir de levantamento de domínios temáticos que requeiram atuações coordenadas, com o objetivo de se estabelecer e formalizar mapa de processos, geral e/ou setorizado;
- Orientem a Secretaria da Receita Federal do Brasil e os Departamentos de Polícia Federal e de Polícia Rodoviária Federal para que:
- Avaliem a necessidade de se promoverem estudos com vistas a detecção dos benefícios advindos de uma atuação mais efetiva nas fronteiras comparativamente a possíveis distorções na relação entre os quantitativos de servidores lotados nas áreas fim e meio de cada órgão, assim como nos critérios de definição de lotação das diversas unidades do interior do país, com o objetivo de, mediante a adoção de incentivos, otimizar-se a alocação dos recursos humanos disponíveis para o alcance dos resultados institucionais.

Recomendar aos coordenadores da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira - CDIF (Ministério da Integração Nacional) e do Plano Estratégico de Fronteiras (Ministérios da Defesa, da Fazenda e da Justiça) que avaliem a conveniência e oportunidade de, em conjunto com os órgãos e instituições integrantes dos colegiados sob suas coordenações, adotar as seguintes iniciativas:

- Formatação de um modelo de monitoramento e avaliação da política, constituído por processos, procedimentos e meios suficientes (recursos financeiros, pessoas, estrutura etc.), de maneira a se obterem dados confiáveis e relevantes capazes de darem suporte aos relatórios de desempenho da política e a aferição dos resultados esperados;
- Desenvolvimento de instrumentos supraorganizacionais de gerenciamento de riscos da política que se implementa, suficientes para se garantir continuamente a identificação, a avaliação, a comunicação, o tratamento e o monitoramento dos riscos capazes de afetar o alcance dos objetivos programados;
- Instituição de processo sistemático, formal e concomitante de prestação de contas sobre as ações, operações, metas estabelecidas e resultados alcançados conjuntamente, que contemple mecanismos de responsabilização e instâncias de supervisão capazes

de impor a adoção de medidas corretivas e que divulgue todas essas informações à sociedade, de forma clara, ampla e periódica;

Determinar à Casa Civil e aos Coordenadores do Plano Estratégico de Fronteiras – PEF (Ministério da Defesa, Ministério da Justiça e Ministério da Fazenda) e da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira – CDIF (Ministério da Integração Nacional), que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar do recebimento da comunicação, encaminhem a este Tribunal Plano de Ação, previamente discutido e acordado com os setores envolvidos, que contemple o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações sugeridas no item anterior, assim como os ajustes necessários ao cumprimento do Plano de Trabalho para o atendimento pleno às medidas inseridas no Acórdão 2.252/2015-TCU-Plenário.

### **Temas de Especial Relevância**

Com o objetivo de promover melhorias na atuação do Estado quanto às políticas de fronteira, é importante destacar o papel do Congresso Nacional no sentido de estabelecer o marco legal da atuação estatal na fronteira como um todo, isto é, uma Política de Fronteira.

Neste contexto, é importante mencionar a existência do Projeto de Lei que institui a Política Nacional de Defesa e de Desenvolvimento da Amazônia e da Faixa de Fronteira, PLS 380/2012, já aprovado pelo Senado Federal e que tramita na Câmara dos Deputados, sob o número 6.460/2013.

Tal projeto busca justamente estabelecer uma política específica voltada às necessidades das regiões de fronteira, em seus diversos aspectos.

### **Trabalhos do TCU Relacionados**

<b>ACÓRDÃO</b>	<b>ASSUNTO</b>
2919/2009 - TCU - Plenário	Levantamento com o objetivo de colher informações acerca da Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR, com vistas ao fornecimento de subsídios para a determinação de ações específicas de auditoria, no âmbito do Tema de Maior Significância - TMS Desenvolvimento Regional
1005/2014 – TCU - Plenário	Levantamento para examinar os principais indicadores disponíveis para avaliar o desempenho da PNDR, incluindo sua explicitação no Plano Plurianual – PPA (2012 – 2015) e nos instrumentos de financiamento empregados pelo Governo Federal.
3322/2013 – TCU – Plenário	Levantamento de Auditoria que objetivou conhecer a organização e a forma como está estruturado o Projeto Sisfron
1042/2014 – TCU – Plenário	Levantamento de Auditoria, objetivou avaliar as condições de governança e de gestão da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) e das organizações de segurança pública dos estados e do Distrito Federal (OSPE), em especial quanto às condições de implementação da Política Nacional de Segurança Pública
360/2012 – TCU – Plenário	Auditoria de natureza operacional com foco na Política Nacional sobre Drogas, onde se avaliou, dentre vários assuntos relacionados ao tema, a atuação dos órgãos de segurança pública na região de fronteira do país.

--	--

## **I.6 POLÍTICA DE GOVERNANÇA DIGITAL**

### **Sobre a Política Governamental de Governança Digital**

A adoção e a intensificação do uso das tecnologias da informação e comunicação (TIC) pelos governos conduziram, a partir do fim do século passado, à formalização de nova forma dos Estados ao redor do mundo interagirem com a sociedade. Ao uso destas tecnologias com o fim de tornar os governos mais eficientes e efetivos, tornando-os mais acessíveis e confiáveis aos cidadãos, denominou-se governo eletrônico (e-Gov).

Contudo, nos últimos anos, a maior comodidade e conveniência no acesso e uso de serviços privados e governamentais, acompanhando as transformações tecnológicas, o conceito de governo eletrônico foi substituído pelo governo digital, que objetiva modernizar a Administração Pública, ao redesenhar os processos e utilizar os dados disponíveis para otimizar e transformar os serviços públicos sob a ótica do cidadão, reduzindo a burocracia. Um governo digital promove uma transformação radical no sentido de desenvolver novos modelos de serviço explorando totalmente as potencialidades das TIC.

Seguindo as tendências mundiais, no Brasil, o Poder Executivo Federal instituiu a Política de Governança Digital (PGD) por meio do Decreto 8.638, de 16 de janeiro de 2016, o qual alcança os órgãos e as entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

A PGD é de responsabilidade da Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação (Setic) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e tem como objetivos gerar benefícios para a sociedade mediante o uso da informação e dos recursos de tecnologia da informação e comunicação na prestação de serviços públicos; estimular a participação da sociedade na formulação, na implementação, no monitoramento e na avaliação das políticas públicas e dos serviços públicos disponibilizados em meio digital; e assegurar a obtenção de informações pela sociedade, observadas as restrições legalmente previstas. Dos benefícios esperados pela PGD, depreende-se que seu público alvo compreende toda a sociedade brasileira.

Para orientar a implantação da PGD, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão publicou a Estratégia de Governança Digital (EGD). A EGD, alinhada ao Plano Plurianual (PPA) 2016-2019, define os objetivos estratégicos, as metas e os indicadores da PGD. Os objetivos estratégicos da EGD são categorizados em três eixos, dez objetivos e 51 iniciativas estratégicas.

Em harmonia com os objetivos da PGD, os eixos da EGD consistem no Acesso à Informação, na Prestação de Serviços e na Participação Social.

#### **Resultados da Política**

A EGD contém indicadores e metas coerentes para o alcance dos objetivos estratégicos definidos para seus três eixos, os quais são apresentados a seguir em conjunto com a respectiva evolução obtida por meio do seu primeiro monitoramento, realizado em 2017, cujo resultado foi consolidado no relatório EGD – Monitoramento 2018. Os indicadores foram apurados considerando o período de execução de iniciativas entre março a dezembro de 2016 e janeiro a dezembro de 2017, correspondendo respectivamente aos anos base 2016 e 2017.

#### **Eixo: Acesso à Informação**

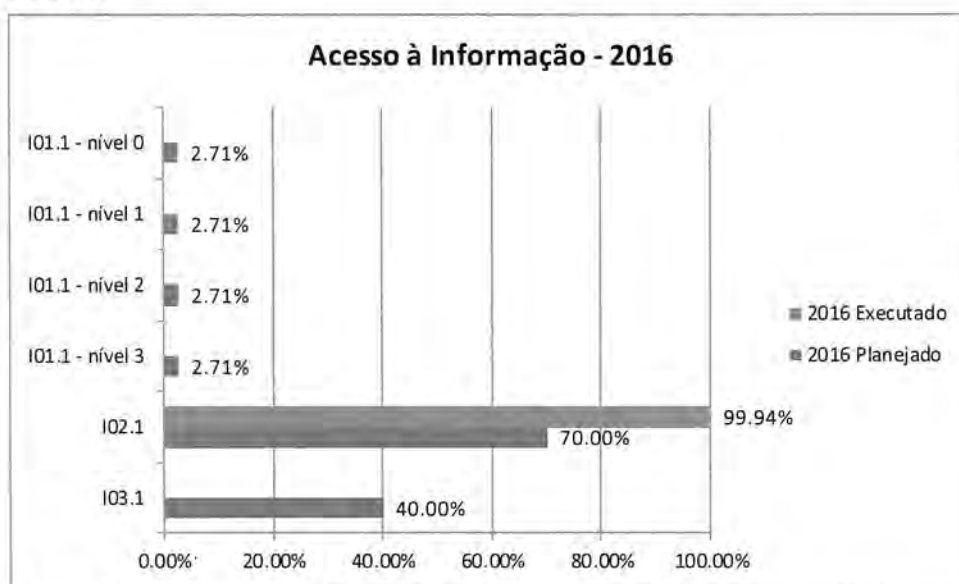
**Indicador Estratégico: Open Data Barometer (World Wide Web Foundation)**

<b>Objetivos Estratégicos</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Metas</b>
<i>OE.01 - Fomentar a disponibilização e o uso de dados abertos.</i>	Fomentar a abertura dos dados dos órgãos e entidades públicas, respeitando o sigilo dos dados pessoais do cidadão, e promover o uso dos dados em formato aberto pela sociedade não somente para fins de controle social e transparência, mas também para o surgimento de iniciativas não governamentais de prestação de serviços por meio de aplicativos, de pesquisa científica e mercadológica, dentre outros.	I01.1 - Índice de disponibilização e uso de dados abertos para o cidadão.  <b>2016:</b> 06 órgãos no nível 1. <b>2017:</b> 13 órgãos nível 1 e 03 órgãos no nível 2. <b>2018:</b> 20 órgãos nível 1, 06 órgãos no nível 2 e 02 órgãos no nível 3. <b>2019:</b> 28 órgãos nível 1, 10 órgãos no nível 2 e 04 órgãos no nível 3.
<i>OE.02 - Ampliar o uso de TIC para promover a transparência e dar publicidade à aplicação dos recursos públicos.</i>	Ampliar o uso de TIC para fornecer informações confiáveis, tempestivas e atualizadas dos resultados produzidos, sejam parciais ou totais, da aplicação dos recursos públicos, de forma mais clara e simples ao cidadão, dos produtos, serviços gerados ou realidade transformada.	I02.1 - Proporção de pedidos de acesso à informação via e-SIC concedidos.  <b>2016:</b> 70% <b>2017:</b> 72% <b>2018:</b> 75% <b>2019:</b> 80%
<i>OE.03 - Garantir a segurança da informação e comunicação do Estado e o sigilo das informações do cidadão.</i>	Garantir a disponibilidade, integridade, confidencialidade e autenticidade dos ativos de informação custodiados pelo Estado, bem como a proteção da informação pessoal e da propriedade intelectual.	I03.1 - Grau de conformidade com a Metodologia de Gestão de SIC descrita no item 3 da Norma Complementar 2/IN01/DSIC/GSIPR, de 13 de outubro de 2008.  <b>2016:</b> 40% dos órgãos com os itens 3.1.1 a 3.1.3 implementados. <b>2017:</b> 60% dos órgãos com os itens 3.1.1 a 3.1.3 implementados; 20% dos órgãos com os itens 3.1.4 a 3.1.7 implementados. <b>2018:</b> 80% dos órgãos com os itens 3.1.1 a 3.1.3 implementados; 40% dos órgãos com os itens 3.1.4 a 3.1.7 implementados; 15% dos órgãos com os itens 3.1.8 a 3.2.2 implementados. <b>2019:</b> 100% dos órgãos com os itens 3.1.1 a 3.1.3 implementados; 60% dos órgãos com os itens 3.1.4 a 3.1.7 implementados; 25% dos órgãos com os

itens 3.1.8 a 3.2.2 implementados; 10% dos órgãos com os itens 3.2.3 e 3.2.7 implementados.

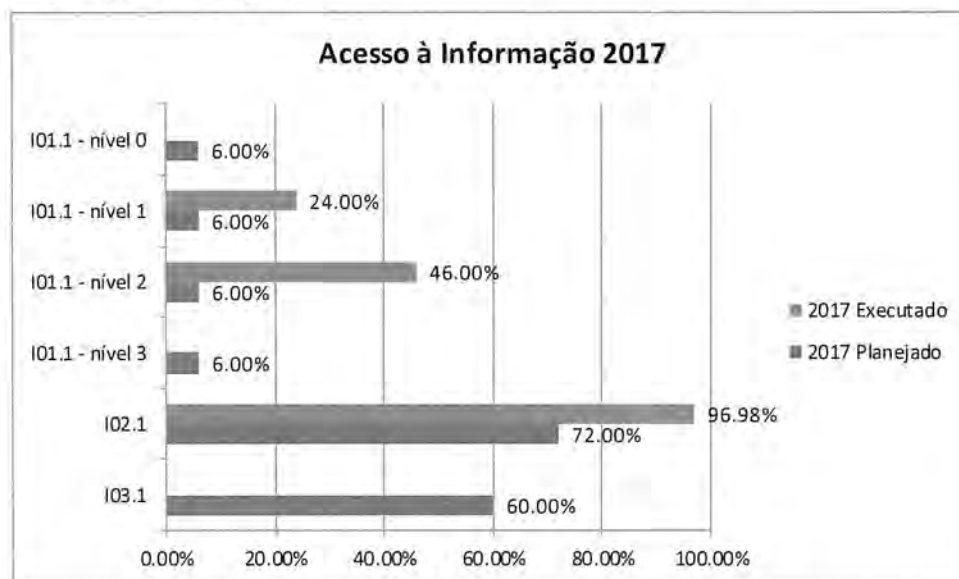
Fonte: Estratégia de Governança Digital, p. 16-19.

A evolução dos indicadores do eixo Acesso à Informação da EGD para o ano de 2016 é apresentada a seguir:



Indicadores operacionais da EGD - eixo Acesso à Informação – 2016.  
 Fonte: EGD – Monitoramento 2018.

Por seu turno, a evolução dos indicadores do eixo Acesso à Informação da EGD para o ano de 2017 é apresentada a seguir:



Indicadores operacionais da EGD - eixo Acesso à Informação – 2017.  
 Fonte: EGD – Monitoramento 2018.

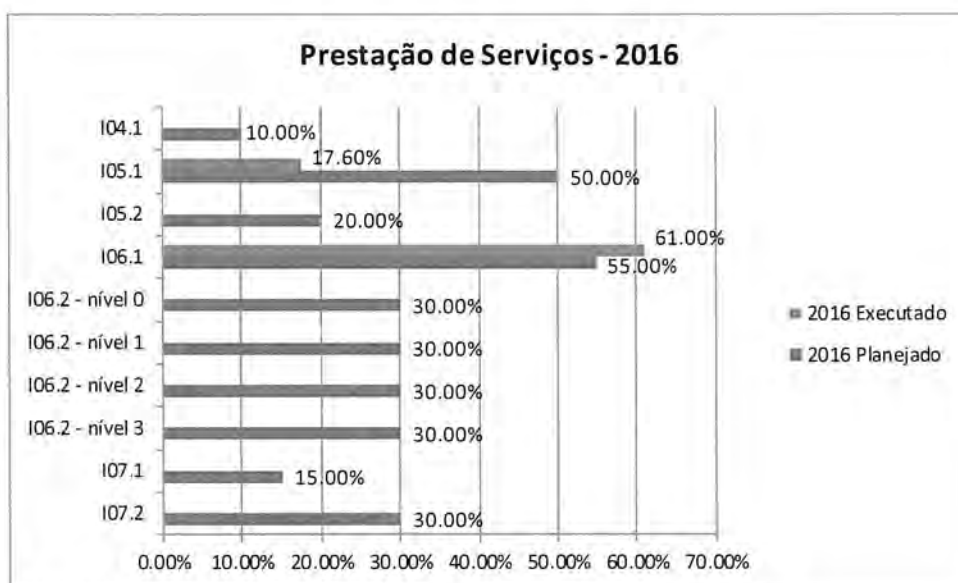
**Eixo: Prestação de serviços**

**Indicador Estratégico: EGDI (Nações Unidas) componente serviços digitais**

<i>Objetivos Estratégicos</i>		<i>Indicadores</i>	<i>Metas</i>
<i>OE.04 - Expandir e inovar a prestação de serviços digitais.</i>	Expandir e inovar a oferta de serviços públicos disponibilizados por meios digitais (e-serviços) através de processos e tecnologias inovadoras com vistas a atender as necessidades da sociedade.	I04.1 - Proporção de serviços públicos digitais em relação ao número de serviços públicos cadastrados no Portal de Serviços	<b>2016:</b> 10% <b>2017:</b> 20% <b>2018:</b> 40% <b>2019:</b> 60%
<i>OE.05 - Melhorar a governança e a gestão por meio do uso da tecnologia.</i>	Melhorar a governança e a gestão dos processos de trabalho que dão suporte aos serviços e às políticas públicas mediante a utilização de recursos tecnológicos, contribuindo para o alcance de modernização da gestão da APF.	I05.1 - Proporção de órgãos que possuem processo administrativo digital	<b>2016:</b> 50% <b>2017:</b> 75% <b>2018:</b> 100% <b>2019:</b> -
		I05.2 - Proporção de processos de trabalho mapeados e aprimorados por meio da Tecnologia da Informação	<b>2016:</b> 20% <b>2017:</b> 30% <b>2018:</b> 40% <b>2019:</b> 50%
<i>OE.06 - Facilitar e universalizar o uso e o acesso aos serviços digitais.</i>	Simplificar o uso e o acesso aos serviços públicos digitais oferecidos pelo Estado, independente de dispositivo, plataforma e também do conhecimento de sua estrutura organizacional.	I06.1 - Proporção de Indivíduos que utilizaram serviços de eGOV nos últimos 12 meses	<b>2016:</b> 55% <b>2017:</b> 60% <b>2018:</b> 65% <b>2019:</b> 70%
		I06.2 - Índice de maturidade em acessibilidade digital	<b>2016:</b> 30% dos órgãos no nível 1 <b>2017:</b> 70% dos órgãos no nível 1 <b>2018:</b> 50% dos órgãos no nível 2 <b>2019:</b> 20% dos órgãos no nível 3
<i>OE.07 - Compartilhar e integrar dados, processos, sistemas, serviços e infraestrutura</i>	Os dados, os processos, os sistemas de informação, os serviços e a infraestrutura tecnológica devem ser compartilhados entre os órgãos e entidades de forma a reduzir custos e desperdícios e evitar esforços desnecessários e perda de dados e informações.	I07.1 - Proporção de órgãos que compartilham sistemas ou infraestruturas com outros órgãos	<b>2016:</b> 15% <b>2017:</b> 25% <b>2018:</b> 35% <b>2019:</b> 45%
		I07.2 - Proporção de demandas por interoperabilidade atendidas	<b>2016:</b> 30% <b>2017:</b> 50% <b>2018:</b> 70% <b>2019:</b> 90%

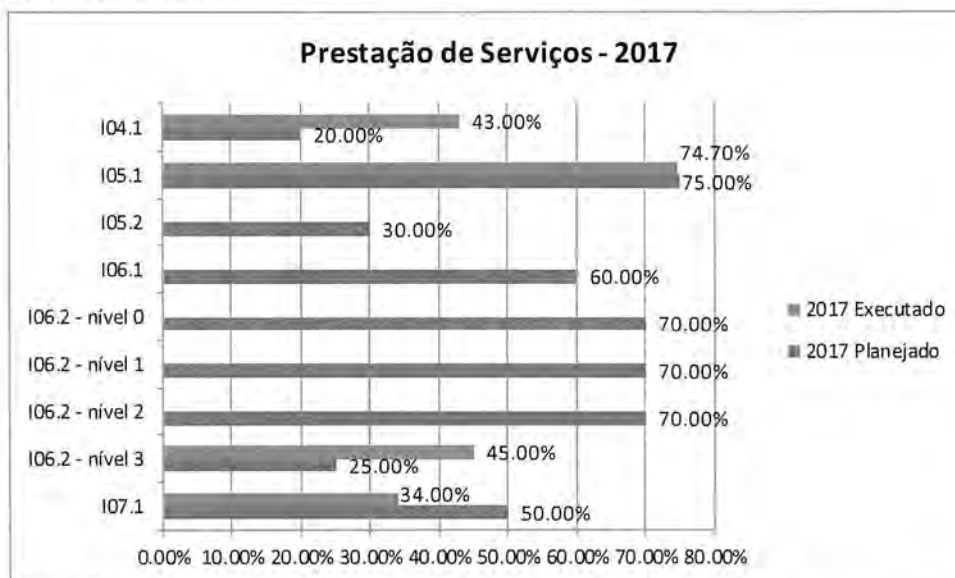
Fonte: Estratégia de Governança Digital, p. 20-24.

A evolução dos indicadores do eixo Prestação de Serviços da EGD para o ano de 2016 é apresentada a seguir:



Indicadores operacionais da EGD - eixo Prestação de Serviços - 2016.  
Fonte: EGD – Monitoramento 2018.

Por sua vez, a evolução dos indicadores do eixo Prestação de Serviços da EGD para o ano 2017 é apresentada a seguir:



Indicadores operacionais da EGD - eixo Prestação de Serviços - 2017.  
Fonte: EGD – Monitoramento 2018.

**Eixo: Participação Social**

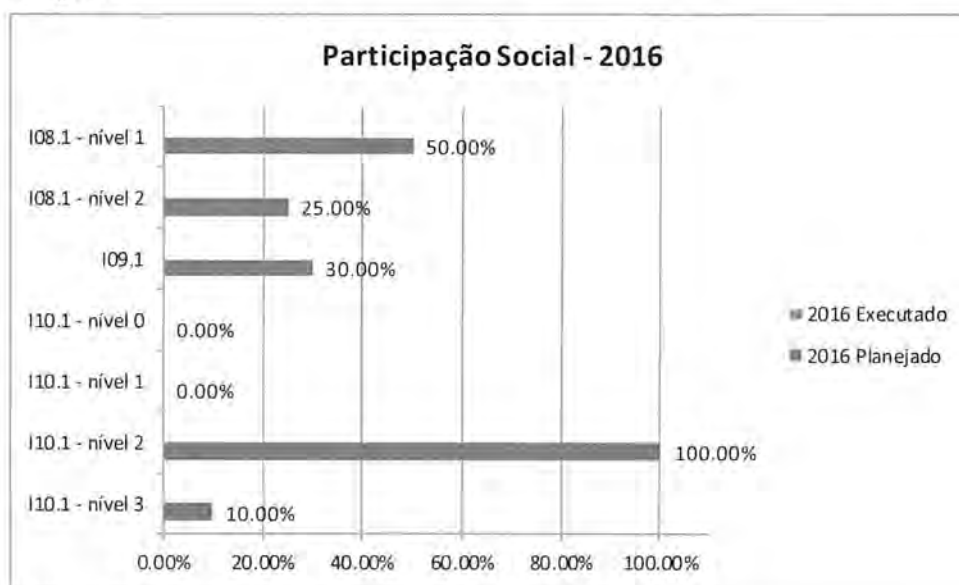
**Indicador Estratégico: EGD/Nações Unidas – e-Participation Framework (e-information, e-consultation e e-decision making)**

Objetivos Estratégicos	Indicadores	Metas
OE.08 - Fomentar a colaboração no ciclo de políticas públicas	I08.1 - Proporção de normativos e políticas que geram impacto para a sociedade que são disponibilizados para debate e	<p><b>2016:</b> 50% dos órgãos no nível 1; 25% dos órgãos no nível 2</p> <p><b>2017:</b> 70% dos órgãos no nível 1; 40% dos órgãos no nível 2</p>

	demandas, acompanhar a implantação das políticas, bem como avaliar o impacto destas.	monitoramento da execução da política pública em ambiente virtual de participação social	<b>2018:</b> 85% dos órgãos no nível 1; 50% dos órgãos no nível 2 <b>2019:</b> 100% dos órgãos no nível 1; 75% dos órgãos no nível 2
<i>OE.09 - Ampliar e incentivar a participação social na criação e melhoria dos serviços públicos.</i>	Incentivar a participação ativa da sociedade na criação e melhoria dos serviços públicos acessíveis, considerando as diversidades e necessidades regionais. Possibilitando a interação direta dos cidadãos com o governo para expressar suas necessidades, bem como avaliá-los e sugerir melhorias.	I09.1 - Proporção de órgãos que utilizaram ambiente virtual de participação social para discutir criação e melhoria dos serviços públicos	<b>2016:</b> 30% <b>2017:</b> 45% <b>2018:</b> 60% <b>2019:</b> 75%
<i>OE.10 - Aprimorar a interação direta entre governo e sociedade.</i>	Aprimorar continuamente a interação entre governo e sociedade por meio das mídias digitais, sociais e outras tecnologias, considerando, em todos os instrumentos utilizados, a acessibilidade para todas as pessoas, independentemente das suas capacidades físico-motoras e perceptivas, culturais e sociais.	I10.1 - Índice de disponibilização de canais de interação direta com a sociedade	<b>2016:</b> 100% dos órgãos no nível 1; 60% dos órgãos no nível 2; 10% dos órgãos no nível 3 <b>2017:</b> 80% dos órgãos no nível 2; 15% dos órgãos no nível 3 <b>2018:</b> 100% dos órgãos no nível 2; 25% dos órgãos no nível 3 <b>2019:</b> 35% dos órgãos no nível 3

Fonte: Estratégia de Governança Digital, p. 24-27.

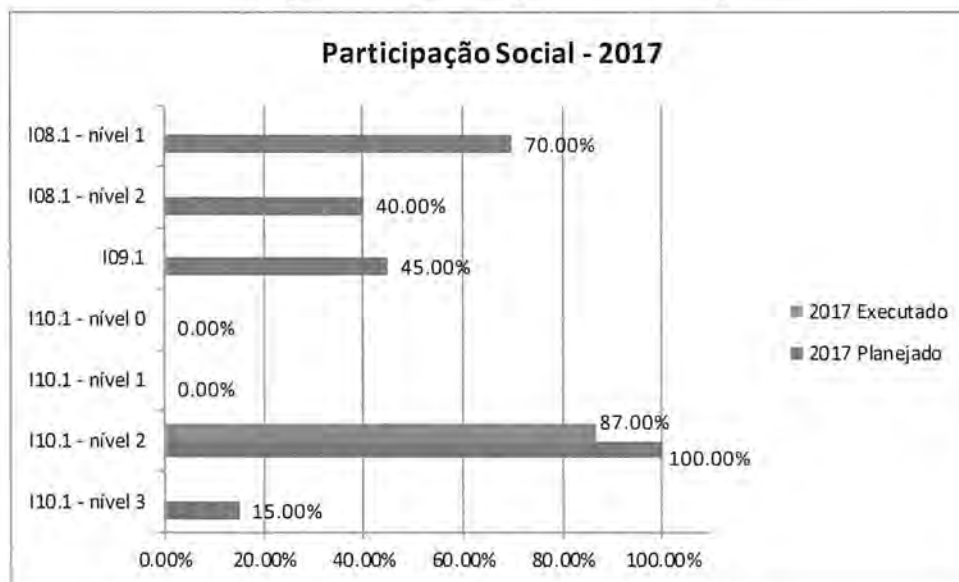
Por fim, a evolução dos indicadores do eixo Participação Social da EGD para 2016 é apresentada a seguir:



Indicadores operacionais da EGD - eixo Participação Social - 2017.

Fonte: EGD – Monitoramento 2018.

Para o ano de 2017, o gráfico seguinte apresenta a evolução dos indicadores:



Indicadores operacionais da EGD - eixo Participação Social - 2017.

Fonte: EGD – Monitoramento 2018.

Cabe destacar que as informações relacionadas à evolução dos indicadores são divulgadas pelo MP no documento “EGD Monitoramento”, disponível em <https://www.governodigital.gov.br>.

Em que pese a coerência das metas e dos indicadores em relação aos seus respectivos objetivos estratégicos, a EGD não estabeleceu diretrizes para orientar os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal na priorização dos serviços públicos a serem digitalizados, objeto do Objetivo Estratégico 4 do eixo Prestação de Serviços. Isto é, o critério de seleção dos serviços públicos que devem ser oferecidos à sociedade por meio das TICs ficou a cargo de cada entidade, que podem optar por digitalizar serviços mais simples em detrimento de serviços mais necessários à sociedade somente para o alcance das metas previstas.

Ainda convém ressaltar que, segundo o relatório de monitoramento da EGD, o processo de apuração dos indicadores estratégicos considerou as últimas edições das pesquisas *Open Data Barometer* e do Índice de Governo Digital das Nações Unidas (EGDI/ONU), isto é, pesquisas relativas aos anos de 2014 e 2016, que se refere aos anos base 2013 e 2015 respectivamente. De acordo com as pesquisas utilizadas, os indicadores estratégicos alcançaram os seguintes resultados:

Eixo	Indicador	Status do Indicador
Acesso à Informação	<i>Open Data Barometer (World Wide Web Foundation)</i>	18ª posição no ranking de 114 países
Prestação de Serviços	EGDI (Nações Unidas) componente serviços digitais	38ª posição ranking de 193 países
Participação Social	EGDI/Nações Unidas – <i>e-Participation Framework (e-information, e-consultation e-decision making)</i>	37ª posição no ranking de 193 países

Indicadores estratégicos da EGD.

Fonte: EGD – Monitoramento 2018.

Acerca desses indicadores, o relatório de monitoramento acrescentou que:

- **Open Data Barometer:** O componente referente a governo melhorou em relação ao

último levantamento, tendo evoluído as “políticas governamentais” de 54 para 69 pontos e a “ação governamental” avançou de 61 para 67. Outro aumento significativo foi o impacto político, tendo saltado de 50 para 91 pontos. Todavia, o país não evoluiu no impacto social e teve uma redução do impacto econômico.

- **Índice de Serviços online:** Componente do Índice de Governo Digital das Nações Unidas (EGDI/ONU), o Índice de Serviços Online da pesquisa conduzida pela ONU teve avanços, saindo de 0,5984 na medição de 2014 para 0,7319 pontos, o que equivale a 38ª posição. Quando observada a posição do Brasil no ranking completo de EGDI – que observa outros quesitos de governo digital, não apenas serviços online – o país ganhou algumas posições, passando da 57ª para a atual 51ª posição.
- **e-Participation Framework (e-information, e-consultation e e-decision making):** No componente *e-participation* desta mesma pesquisa das Nações Unidas, o Brasil ocupava a 24ª posição em 2014 e ficou na 37ª posição em 2016, num universo de 193 países-membros. Se for comparado o valor absoluto do score, o Brasil saiu de 0,7059 para 0,7288. A pesquisa apontou que a quantidade de países que dispõem de portais de dados abertos mais que dobrou e os investimentos no desenvolvimento de cidades inteligentes também cresceram, provocando a perda de posicionamento do Brasil.

Quanto aos indicadores operacionais, o monitoramento demonstrou avanços com destaques para os resultados a seguir:

- 101 órgãos possuem Planos de Dados Abertos em desenvolvimento (nível 1) e 53 tem PDAs publicados (nível 2);
- 99,94% dos pedidos de acesso à informação via e-SIC foram atendidos em 2016 e 96,98% em 2017;
- Em 2017, dos 620 serviços cadastrados no Portal de Serviços do Governo Federal 43% são digitais;
- 61% dos indivíduos utilizaram serviços de eGOV nos últimos 12 meses de 2016;
- 37,6% (83/221) dos órgãos informaram que compartilham sistemas informatizados; e apenas 16,2% (36/221) informaram que compartilham sua infraestrutura de TIC com outras instituições; e
- 87% das instituições interagem por mídias sociais, o que equivale ao nível 2 do índice de disponibilização de canais de interação direta com a sociedade.

#### **A Política e o Plano Plurianual**

A PGD insere-se no Programa 2038 – Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública do PPA 2016-2019, fazendo parte de seu Objetivo 1158: aumentar a eficiência da ação do Estado mediante o uso integrado da tecnologia da informação e o aprimoramento da gestão, contribuindo para a segurança da informação e comunicações e a segurança cibernética.

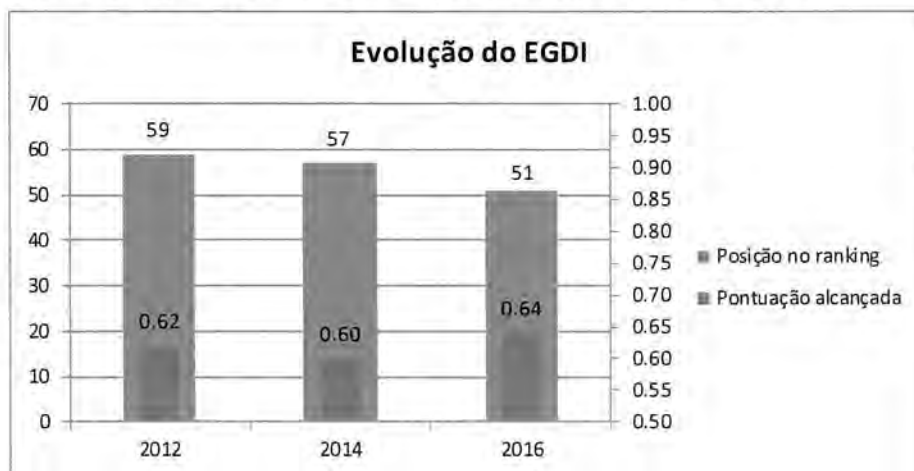
O Programa 2038 possui três indicadores relacionados à PGD: Índice de Desenvolvimento de Governo Eletrônico, Índice de Participação Eletrônica e Média Mensal de Pedidos de Acesso à Informação Registrados no e-SIC.

O Índice de Desenvolvimento de Governo Eletrônico (*E-Government Index* – EGDI), publicado bianualmente no portal de administração pública da Organização das Nações Unidas (ONU), procura identificar a vontade e a capacidade dos governos nacionais em utilizarem as Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) para entregarem serviços públicos. Possui três dimensões que avaliam a oferta de serviços públicos digitais, a infraestrutura de telecomunicações e o capital humano

do país. Conforme seu intuito e os respectivos aspectos avaliados, pode-se dizer que o EGDI é coerente para a avaliação e o acompanhamento dos objetivos estratégicos do eixo Prestação de Serviços da PGD.

No EGDI 2016 (referente a 2015), o Brasil se encontrava na 51ª posição, com 0,64 pontos, índice superior ao definido como meta no PPA (0,60).

O gráfico a seguir apresenta a evolução do EGDI do Brasil desde 2012.

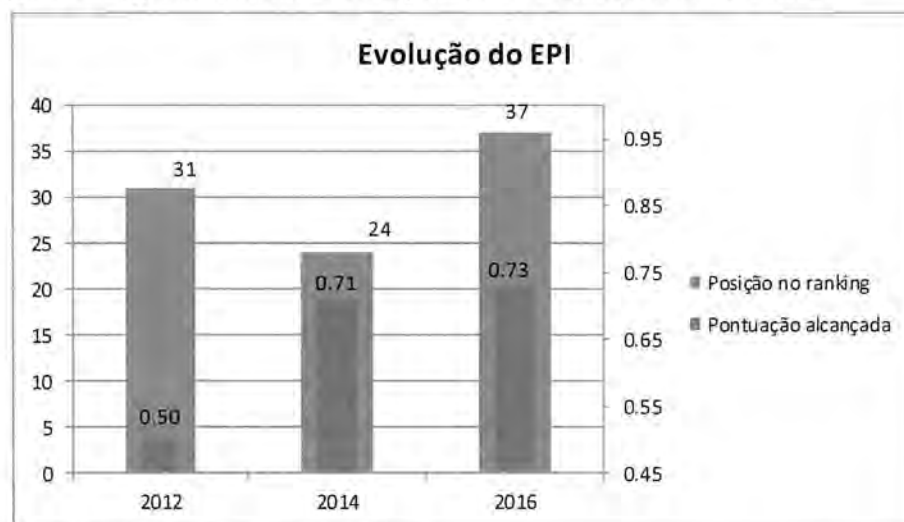


Evolução do EGDI do Brasil desde 2012.

Fonte: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e Organização das Nações Unidas (ONU).

O Índice de Participação Eletrônica (*E-Participation Index* – EPI), também publicado bianualmente pela ONU, concentra a análise no uso de serviços online para facilitar o fornecimento de informações pelos governos aos cidadãos (“*E-information*”), engajamento dos cidadãos nas contribuições e deliberações sobre políticas públicas e serviços (“*E-consultation*”), e engajamento nos processos de tomada de decisão e modalidades de entrega de serviços (“*E-decision-making*”). Ele é utilizado como referência na medição do eixo de Participação Social da EGD e serve como uma forma de mensurar o desempenho dos governos em relação aos demais países num determinado período de tempo. Em 2016, o Brasil ocupava a 37ª posição entre os 193 países avaliados mundialmente, alcançando o índice de 0,73, superando a meta de 0,70 estabelecida no PPA.

O gráfico seguinte mostra a evolução do EPI do Brasil desde 2012.



Evolução do EPI do Brasil desde 2012.

Fonte: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e Organização das Nações Unidas (ONU).

Em relação à “Média mensal de pedidos de acesso a informação registrados no e-SIC”,

para o período de janeiro de 2016 a maio de 2018 é de 232,86, segundo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Essa média é inferior à definida no PPA, que consiste em 7.914.

### A Política e a Lei Orçamentária Anual

É importante ressaltar que a PGD e a EGD possuem iniciativas transversais, sendo que todo o orçamento de TIC do Governo Federal, em torno de R\$ 11 bilhões em 2017, incluindo o da própria Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (Setic/MP), contribui direta ou indiretamente para suas implementações.

Quanto ao orçamento alocado especificamente para a PGD e a EGD, destaque-se que ambas as iniciativas foram instituídas ao final de 2016, momento em que o orçamento de 2017 estava em definição. Apesar disso, ao longo do ciclo orçamentário de 2017, revisões asseguraram a inclusão de iniciativas para a execução da política. O quadro seguinte detalha as iniciativas e os respectivos orçamentos previstos nas Leis Orçamentárias de 2017 e 2018:

Iniciativa	Orçamento 2017			Orçamento 2018		
	Ação	Previsto (R\$)	Executado (R\$)	Ação	Previsto (R\$)	Executado (R\$)
Plataforma de Cidadania Digital (Evolução do Portal de Serviços)	211Y	7.616.638,00	78.056,05	211Y	2.535.820,00	111.203,60
Plataforma de Cidadania Digital (Ferramenta de Automação)	15NS	1.200.036,00	32.475,65	15NS	586.740,00	-
Plataforma de Cidadania Digital (Autenticação do Cidadão /Brasil Cidadão)	15NR	273.581,68	283.942,36	15OP	8.510.706,87	2.272.934,09
Serviço de Computação em Nuvem	211Y	1.238.273,40	1.238.273,40	15OP	-	--
Plataforma de Dados do Governo Federal (Govdata)	15NQ	2.620.928,89	-	15OP	21.288.093,49	-
Plataforma de Interoperatividade	211Y	5.914.000,00	808.000,00	211Y	15.710.132,34	-
Documento Nacional de Identificação	211Y	4.986.000,00	693.436,13	211Y	3.038.688,00	-
<b>Total</b>		<b>23.849.457,97</b>	<b>3.134.183,59</b>		<b>51.670.180,70</b>	<b>2.384.137,69</b>

Fonte: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

### A Governança do Governo Digital

A análise realizada nessa política contemplou os componentes Planos e Objetivos, os quais apresentaram nível intermediário de maturidade de governança, conforme apontado na tabela 1.

**Tabela 1 - Nível de maturidade dos componentes de governança da Política de Governança Digital**

Institucionalização	Planos	Objetivos	Monitoramento e Avaliação
NÃO AVALIADO	INTERMEDIÁRIO	INTERMEDIÁRIO	NÃO AVALIADO

Fonte: TCU, com base nas informações fornecidas pela Sefit



e no conseqüente abandono dos serviços pelos cidadãos pela falta de credibilidade;

- O surgimento da oferta de serviços públicos digitais suscitou a necessidade da autenticação da identidade do cidadão de forma remota. Contudo, a consolidação das atuais iniciativas de autenticação integrada, economicamente acessível e seguro ainda se mostra como um desafio para a ampliação da oferta de serviços públicos digitais que acessam informações sensíveis ou sigilosas dos cidadãos;
- A dificuldade de compartilhamento de informações entre órgãos e entidades públicas afeta a prestação de serviços públicos integralmente por meio digital, uma vez que o cidadão é forçado a buscar e apresentar informações e documentos que o Estado já dispõe em suas próprias bases de dados; e
- A falta de integração das políticas públicas que tratam de diferentes aspectos de governo digital, como a inclusão digital, apresenta-se como desafio para o aumento da parcela da sociedade capaz de utilizá-los, universalizando o acesso aos serviços públicos digitais.

As causas dessas questões são diversas, consistindo, entre outras, das elencadas a seguir:

- Dificuldade em compartilhar dados, por fatores como a divergência de entendimento jurídico sobre a confidencialidade das informações, dos critérios de segurança da informação aplicáveis, ausência de modelo de custeamento e receio de uso indevido/impróprio;
- Ausência de publicação da carta de serviços ao usuário, prevista na Lei 13.460/2017, e anteriormente, da carta de serviços ao cidadão (Decreto 6.932/2009 - Decreto Cidadão), que procuram dar transparência à sociedade sobre os serviços públicos prestados por cada organização, formas de acesso e padrões de qualidade de atendimento ao público;
- Diretrizes de qualidade para serviços públicos digitais deficientes, o que poderá acarretar falta de uniformidade no estabelecimento do padrão de qualidade de cada serviço público digital prestado e na pesquisa de satisfação, previsão do Decreto 9.094/2017, art. 11, § 3º, e art. 20, *caput*;
- Insucesso de iniciativas anteriores para criação de identificação única para o cidadão, o que permitiria de forma unívoca identificar cada pessoa nos distintos cadastros da administração pública, evitando o pedido por informações que já são de conhecimento da Administração Pública e possibilitando melhor controle de programas sociais;
- Baixo desempenho no índice de infraestrutura de telecomunicações do EGDI, especialmente ainda baixo percentual de indivíduos que acessam a Internet e do pouco acesso por conexão banda larga, o que torna ainda mais relevante a governança das políticas públicas que tratam de diferentes aspectos de inclusão digital; e
- Capacidade limitada do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão para direcionar as ações dos órgãos finalísticos, estabelecer padrões de atuação e prover serviços que auxiliem os demais órgãos, evitando duplicidades e replicações.

É importante salientar que após a ação de controle, é possível observar alguns passos importantes na tentativa de sanar algumas das falhas e deficiências identificadas, sendo o desafio para o sucesso da implantação de um governo efetivamente digital, o estabelecimento de liderança institucional capaz de engajar os órgãos da Administração Pública Federal em uma agenda comum, visando ao atendimento das necessidades da sociedade com maior efetividade e eficácia, por meio de orçamento próprio para essas atividades, bem como pela execução de projetos estratégicos,

transversais e estruturantes. A seguir são listados os avanços normativos desde então.

Com a edição do Decreto 8.936/2016, houve a instituição da Plataforma de Cidadania Digital, que remodelou o portal [www.servicos.gov.br](http://www.servicos.gov.br), dotando-o de um mecanismo de acesso digital que pode ser compartilhado pelos diversos serviços. O citado normativo prevê que os órgãos e entidades deverão instituir plano de integração de seus serviços ao portal com a adoção da ferramenta de solicitação e acompanhamento disponível.

Já a Lei 13.460/2017, instituiu normas de participação, proteção e defesa dos usuários de serviços públicos. Entre os destaques está a elevação à obrigação legal a publicação da carta de serviços ao usuário (art. 7º), o estabelecimento do direito à atuação sistêmica e integrada na expedição de documentos comprobatórios de regularidade (art. 6º, V) e a obrigação de avaliação dos serviços prestados (art. 23).

O Decreto 9.094/2017 instituiu o Simplifique!<sup>ii</sup>, em que é possível solicitar a simplificação de serviços públicos aos órgãos e entidades e estabeleceu diretrizes de racionalização de exigências e de troca de informações, como proibir que sejam exigidos dos usuários de serviços públicos documento de regularidade ou comprobatórios que constem de base de dados oficial da Administração Pública Federal. No caso específico de informações sigilosas, deve ser dada ao usuário a opção de autorizar o acesso.

Mais recentemente, a Estratégia Brasileira para a Transformação Digital foi instituída pelo Decreto 9.319/2018 com o objetivo de aproveitar o potencial das tecnologias digitais para promover o desenvolvimento econômico e social. Entre seus eixos está a transformação digital do governo e a melhoria da infraestrutura de acesso.

### **Principais Deliberações do TCU**

Entre as deliberações emanadas do Acórdão 1.469/2017-TCU-Plenário, que apreciou o a auditoria da Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação, destacam-se:

- Recomendação à Casa Civil da Presidência da República para que atribua competências a uma instância administrativa com capacidade de influenciar as prioridades e projetos dos órgãos finalísticos no que tange a governo digital, com vistas a coordenar iniciativas comuns e direcionar os esforços em prol dos objetivos da PGD;
- Recomendação à Casa Civil da Presidência da República para que, em conjunto com o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações e com o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, integre e articule as políticas públicas de Inclusão Digital com a PGD e com outras políticas públicas relacionadas com o tema governo digital visando à universalização do acesso aos serviços públicos digitais;
- Recomendação à Casa Civil da Presidência da República para que atribua competências de Governança de Dados a uma instância administrativa que seja capaz de:
  - a. Arbitrar as questões relativas ao compartilhamento de informações, notadamente em relação às informações de posse da Administração Pública Federal;
  - b. Arbitrar as questões relativas à economicidade no provimento de serviços públicos digitais, notadamente quanto à normatização e supervisão do modelo de custeio para os serviços de integração de dados consolidados entre demandantes, gestores, custodiantes e empresas públicas prestadoras de serviços de TI; e
  - c. Identificar os projetos estruturantes e iniciativas comuns de governo digital, previstos ou em andamento, juntamente com o responsável pela sua execução,

demais órgãos envolvidos, orçamento estimado e benefícios esperados, de modo a subsidiar as medidas anteriores.

### Temas de Especial Relevância

Embora a fiscalização não tenha tratado de ações de competência do Congresso Nacional, a criação de um registro único de identificação do cidadão trará benefícios a expansão da oferta de serviços público digitais.

Nesse sentido, pode ser citado o Documento Nacional de Identidade (DNI), iniciativa do Tribunal Superior Eleitoral em parceria com o Poder Executivo, que visa utilizar as informações do cadastro seguro das impressões digitais dos eleitores para de criar esse documento único. Essa iniciativa objetiva implantar projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado pela Presidência da República em maio de 2017, concretizado na Lei 13.444/2017.

Como ações de incentivo ao aperfeiçoamento das próprias PGD e EGD com vistas ao alcance de seus objetivos, destacam-se a necessidade de estabelecimento de diretriz orientadora para os órgãos da Administração avaliarem o custo/benefício do provimento de seus serviços presenciais em relação à forma digital; definição de diretrizes ou padrões para gestão da qualidade de serviços públicos digitais; definição na EGD de diretrizes para priorização de serviços públicos a serem digitalizados; e intensificação da divulgação aos cidadãos das plataformas digitais de participação social disponíveis.

### Trabalhos do TCU Relacionados

Ainda sobre o tema, podem ser observadas as seguintes ações de controle realizadas pelo TCU em temas correlatos:

ACÓRDÃO	ASSUNTO	RELATOR
Acórdão 1.386/2006- TCU-Plenário	Auditoria sobre ações do programa de governo eletrônico para avaliar sua contribuição para a oferta de serviços públicos ofertados diretamente ao cidadão.	Min. Valmir Campelo
Acórdão 1.789/2015- TCU-Plenário	Avaliação do planejamento e gestão do então Ministério da Previdência Social e do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) acerca da oferta de serviços previdenciários eletrônicos, em uma perspectiva também focada no atendimento das necessidades do cidadão.	Min. Augusto Nardes
Acórdão 2.151/2015- TCU-Plenário	Levantamento acerca das políticas públicas e programas do governo federal relacionados à inclusão digital.	Min. Bruno Dantas
Acórdão 1.898/2017- TCU-Plenário	Avaliar a equidade e a concepção do Programa Cidades Digitais (PCD) quanto aos aspectos relacionados aos pilares essenciais e aos aspectos básicos de gestão para formulação e implementação das políticas públicas de inclusão digital.	Min. Bruno Dantas
TC 012.797/2018-9	Acompanhamento do compartilhamento de dados na Administração Pública Federal, especialmente sobre as medidas adotadas para dar cumprimento ao Decreto 8.789/2016.	Min. Substituto Marcos Bemquerer
TC 010.716/2018-1	Levantamento das ações conduzidas pelo MP, Casa Civil e CGU em prol da desburocratização dos serviços públicos prestados aos cidadãos.	Min. Vital do Rêgo

TC 023.283/2018-1	Levantamento para avaliar o uso integrado de informação na gestão de políticas públicas por meio da análise de bases de dados de diversos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.	Min. Vital do Rêgo
----------------------	--	--------------------

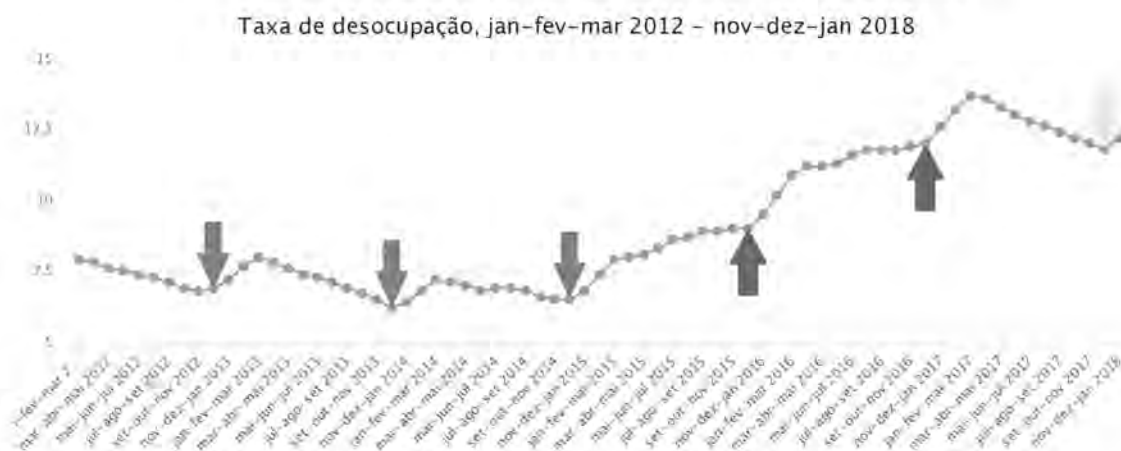
## I.7 POLÍTICA DE INCLUSÃO PRODUTIVA

### Sobre a Política de Inclusão Produtiva

Nas últimas décadas, o estado brasileiro foi exitoso na redução da pobreza e extrema pobreza com o avanço de políticas públicas sociais, a exemplo do Bolsa Família. No entanto, para resolver a questão da pobreza de modo sustentável, programas de transferência de renda não têm sido suficientes, pois possuem caráter paliativo ou, quando muito, demandam muito tempo para apresentar resultados efetivos. Nessa linha, o antigo Programa Brasil sem Miséria acrescentou, como um dos seus eixos de atuação, programas de inclusão produtiva, buscando o que se costumou chamar de "porta de saída" consistente da pobreza. No entanto, as políticas públicas federais de inclusão produtiva, sejam urbanas ou rurais, não têm se articulado suficientemente para alcançar a inserção laboral da população mais pobre. Essa situação torna-se mais evidente no cenário de crise econômica e fiscal, em que os setores mais empobrecidos são os mais atingidos pelo desemprego, ao mesmo tempo que os programas sociais passam a ser ameaçados por contingenciamento fiscal.

Para demonstrar a importância do mercado do trabalho no combate à pobreza, relatório do Banco Mundial afirmou recentemente que, na primeira década deste século, "mais de 2/3 da redução da pobreza no Brasil resultou da geração de emprego". A organização internacional entende que, em razão disso, "voltar a criar postos de trabalho é tão importante para o país manter as conquistas feitas nesse período".

**Figura 1 – Taxa de desocupação (2012-2018)**



Fonte: Pnad-contínua, IBGE, tratado por SecexPrevidencia.

Um trabalho de inclusão produtiva em uma época de crise (2015-2017), como visto na figura acima, pode levantar questionamentos sobre a oportunidade de realizá-lo. Por isso, estendemos o escopo desta investigação para o passado próximo, abrangendo o período de melhor atuação da economia (2013-2014). O período de análise desta auditoria de inclusão produtiva (TC 027.831/2017-5) abrangeu, portanto, o período de 2013 a 2017, envolvendo o Brasil sem Miséria e o advento recente de novos programas, como o Progridir.

Em levantamento anterior (TC 016.292/2017-0), foram selecionados mais de quarenta programas que continham entre os seus objetivos o de promover o aumento do emprego ou

empregabilidade da força de trabalho e que ofereceriam produtos/serviços de intermediação de mão de obra, qualificação de mão de obra, qualificação profissional, assistência técnica, fomento a empreendimentos, microcrédito e seguro, apoio à comercialização e desenvolvimento de infraestrutura produtiva. Buscando adequar a dimensão do trabalho, houve uma redução de escopo da auditoria em comento, sem prejuízo de verificar as diversas vinculações com o conjunto de serviços.

Assim, para esta auditoria, foram selecionados o Sistema Nacional de Emprego (SINE) e o Programa de Promoção de Acesso ao Mundo do Trabalho (**Acessuas Trabalho**), na inclusão produtiva urbana, e a Assistência Técnica e Extensão Rural (**Ater**), na inclusão produtiva rural. Além do seguro-desemprego, o SINE a cargo do Ministério do Trabalho possui, entre suas competências, os serviços de intermediação de mão de obra e de qualificação profissional no mercado de trabalho brasileiro (Decreto 76.403/1975). O Acessuas Trabalho é gerido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e visa promover o acesso dos usuários da assistência social ao mundo do trabalho (Resolução Conselho Nacional de Assistência Social 27/2014). A Ater compreende serviços de educação não formal da caráter continuado, que promove processos de gestão, produção, beneficiamento e comercialização das atividades e de serviços agropecuários (Lei 12.188/2010).

Com a redução do escopo da auditoria, os órgãos responsáveis auditados foram o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o Ministério do Trabalho (MTb), a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead), o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater), além das estruturas nos estados e municípios, como a Secretarias estaduais e municipais de trabalho de assistência social, as Superintendências Regionais de Trabalho e Emprego (SRTE), as Agências Sine do trabalhador, os Centros de Referência de Assistência Social (Cras), a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater), entre outros.

Ainda assim, para viabilizar uma auditoria de tamanho escopo, optou-se por duas abordagens prioritárias: articulação e focalização. Quanto à primeira, a abrangência da política pública transversal de inclusão produtiva alcançou os três níveis federativos e envolveu várias áreas do governo federal, tais como trabalho e emprego, assistência social, educação e desenvolvimento agrário. E, segundo, apesar da diversidade de cobertura dos diversos programas – alguns focalizados e outros universais – abordou-se todos eles pelo aspecto de atendimento à população mais vulnerável.

### Resultados da Política

Não foram encontrados indicadores de metas específicas para monitoramento e avaliação do desempenho dos diversos programas auditados, sendo as metas da intervenção unicamente aquelas acompanhadas no PPA, as quais estão analisadas no item abaixo.

### A Política e Plano Plurianual

Os programas temáticos e objetivos do PPA 2016-2019 auditados foram os seguintes:

Programas temáticos	Objetivos
2012 Fortalecimento e Dinamização de Agricultura Familiar	0411 - Ampliar o acesso e qualificar os instrumentos de crédito, de proteção da produção, de garantia de preços mínimos e de garantia de renda para a agricultura familiar
	0412 - Ampliar e qualificar os serviços de assistência técnica e extensão rural, promovendo a inovação e a sustentabilidade dos sistemas produtivos de agricultores familiares, assentados da reforma agrária e povos e comunidades tradicionais.
	0413 - Promover a organização da agricultura familiar para o fortalecimento do cooperativismo e associativismo, a

Programas temáticos	Objetivos
	agroindustrialização, a inserção em mercados públicos e privados e o aproveitamento energético sustentável
	1138 - Contribuir para a redução da pobreza rural, por meio da inclusão produtiva dos agricultores e das agricultoras familiares
2019 Inclusão social por meio do Bolsa Família, do Cadastro Único e da articulação de políticas sociais	1134 - Fortalecer o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal como instrumento de articulação de políticas sociais para famílias de baixa renda
2037 Consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	0370 - Manter, ampliar e qualificar os serviços e programas de Proteção Social Básica e Especial ofertados às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social e pessoal
2066 Reforma Agrária e Governança Fundiária	0421 - Implantar, qualificar e consolidar os projetos de assentamento de forma sustentável, promovendo a equidade de gênero.
2071 Promoção do Trabalho Decente e Economia Solidária	0287 - Fortalecer o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda por meio do aprimoramento das políticas de intermediação de mão de obra, qualificação profissional e concessão de benefícios.
	0289 - Fomentar oportunidades de trabalho, emprego e renda, por meio da concessão de crédito direcionado a atividades empreendedoras e ao microcrédito produtivo orientado
2080 Educação de qualidade para todos	1009 - 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.

Os indicadores do PPA são diretamente relacionados com os programas auditados e os valores existentes para os anos de 2013 a 2017 estão expostos abaixo. Destacamos a queda, entre 2014 e 2017, da relação percentual entre os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) destinados a políticas ativas, como intermediação de mão de obra e qualificação profissional, bem como do número do total de matrículas confirmadas no Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec)

Programa	Indicador	2013	2014	2015	2016	2017
2012	Rendimento médio mensal domiciliar per capita da agricultura familiar (mil R\$)	0,51219	-	0,58226	0,68868	-
2019	Taxa de Atualização Cadastral (%)	-	-	72,9	74,15	79,62
2037	Taxa de cobertura de famílias por CRAS em municípios com mais de 100 mil habitantes (%)	-	86,16	-	72,1	72,21
2066	Índice de Provimento de Assistência Técnica aos Assentamentos de Reforma Agrária (%)	-	42,4	-	36	20,6

Programa	Indicador	2013	2014	2015	2016	2017
2071	Relação percentual entre os recursos do FAT destinados a políticas ativas e os destinados a políticas passivas (%)	-	0,27	-	0,09	0,0171
	Taxa de crescimento do emprego formal (%)	-	0,98	-	-2,7	-4,2
	Taxa de formalização (%)	61,2	61,93	-	65,56	59,4
	Taxa de reincidentes do Seguro-Desemprego pré-matriculados no PRONATEC (%)	-	2,3	-	0,0032	0,04
	Taxa de requerentes do seguro desemprego recolocados no mercado de trabalho por meio de intermediação de mão de obra (%)	-	1	-	0,66	0,65
	Taxa de rotatividade (%)	-	43,8	-	32,2	32,6
2080	Escolaridade média da população de 18 a 29 anos (ano)	9,8	-	10,1	-	-
	Escolaridade média da população de 18 a 29 anos da região de menor escolaridade do país (ano)	9	-	9,3	-	-
	Escolaridade média da população de 18 a 29 anos entre os 25% mais pobres (ano)	7,8	-	8,3	-	-
	Escolaridade média da população de 18 a 29 anos residente em área rural (ano)	7,8	-	8,3	-	-
	Percentual de matrículas de educação de jovens e adultos na forma articulada à educação profissional (%)	-	2,8	-	3	2,77
	Pronatec - Total de matrículas confirmadas (milhão)	-	8,118	-	0,434	0,516
	Taxa de analfabetismo funcional da população de 15 anos ou mais de idade (%)	18,1	-	16,8	-	-

Fonte: Siop, tratado por SecexPrevidência.

As metas do PPA diretamente relacionadas com os programas auditados são 23. Avaliando as metas quantificáveis do PPA 2016-2019 objeto desta auditoria, e utilizando como critério a interpolação entre a linha de base e meta final do PPA, identificamos um quadro ruim de atingimento de metas no programa “2012- Fortalecimento e Dinamização de Agricultura Familiar”, uma vez que quatro das nove metas não apresentam andamento adequado até 2017, exigindo a adoção de medidas corretivas.

Destacam-se as diferenças de cumprimento das metas de operações de crédito rural do Pronaf (10% a menos de execução em relação à meta do PPA), de qualificação da agricultura familiar (32% inferior), atendimento de ATER a famílias em situação de pobreza (17% a menos).

Os programas “2019 – Inclusão social por meio do Bolsa Família” e “2037 – Consolidação do SUAS” possuem metas não quantificáveis e, apenas o final do período do PPA, é que se poderá avaliar.

No programa “2066 – Reforma Agrária”, há também atraso no alcance das metas. Metade das quatro metas não foram cumpridas até 2017: crédito instalação (44% a menos) e projetos de agroindustrialização e comercialização (7% a menos).

No programa “2071 – Promoção do Trabalho Decente e Economia Solidário”, também apresentou prejuízo no cumprimento de metade de suas seis metas. São elas a qualificação profissional do Sine (26% inferior), inserção dos qualificados no mundo do trabalho (50% a menos), sendo que nada foi realizado sobre essa meta, e no atendimento de microcrédito produtivo, que alcançou 18% a menos.

### **A Política e a Lei Orçamentária Anual**

As ações orçamentárias relacionadas aos programas auditados são as 23 abaixo citadas:

00GW - Subvenção Econômica para Garantia e Sustentação de Preços na Comercialização de Produtos da Agricultura Familiar
00GZ - Subvenção Econômica nas Aquisições do Governo Federal de Produtos da Agricultura Familiar e na Formação de Estoques Reguladores e Estratégicos
0281 - Subvenção Econômica para a Agricultura Familiar – PRONAF
0359 - Contribuição ao Fundo Garantia-Safra
0A81 - Financiamento para a Agricultura Familiar – PRONAF
20GI - Formação de Estoques Públicos com Produtos da Agricultura Familiar
210O - Assistência Técnica e Extensão Rural para Agricultura Familiar
210S - Assistência Técnica e Extensão Rural para Reforma Agrária
210V - Promoção e Fortalecimento da Agricultura Familiar
20GD - Inclusão Produtiva Rural
6414 - Sistema Nacional para Identificação e Seleção de Público-Alvo para os Programas Sociais do Governo Federal - Cadastro Único
20V5 - Ações Complementares de Proteção Social Básica
0427 - Concessão de Crédito-Instalação às Famílias Assentadas
211A - Desenvolvimento de Assentamentos Rurais
20JT - Manutenção, Modernização e Ampliação da Rede de Atendimento do Programa do Seguro-Desemprego no Âmbito do Sistema Nacional de Emprego – Sine
20YX - Cadastros Públicos na Área de Trabalho e Emprego
20YY - Estudos, Pesquisas e Geração de Informações sobre Trabalho, Emprego e Renda

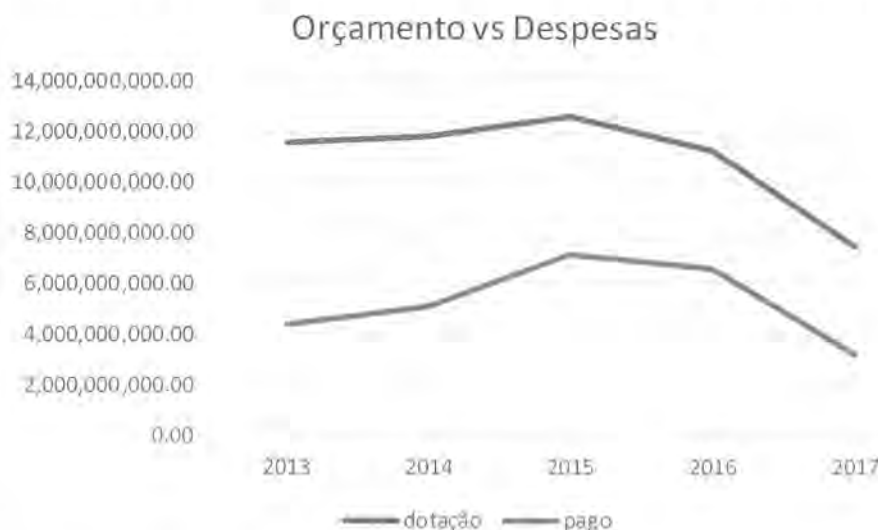
20Z1 - Qualificação Social e Profissional de Trabalhadores
4245 - Classificação Brasileira de Ocupações – CBO
4741 - Sistema de Integração das Ações de Emprego, Trabalho e Renda
2B12 - Fomento ao Desenvolvimento de Instituições de Microcrédito
8617 - Controle, Monitoramento e Avaliação das Aplicações dos Depósitos Especiais do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT
20RW - Apoio à Formação Profissional, Científica e Tecnológica.

Como o PPA apenas possui previsão global de gastos no seu nível de programa temático, não foi possível verificar a coerência das despesas realizadas nos programas auditados frente ao PPA, porque as ações envolvidas na auditoria estão distribuídas por vários programas temáticos, ao mesmo tempo que tais ações não cobrem completamente nenhum programa.

Apesar disso, nos últimos dois anos, a auditoria encontrou evidência de que a dotação orçamentária tem sido insuficiente para cumprir com os objetivos dos programas auditados, destacando-se os serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater), sobretudo para o público da reforma agrária, bem como a qualificação profissional, executada seja no MTb ou no Mec. Na Ater, a auditoria entendeu que as restrições orçamentárias refletem a baixa prioridade do governo, em termos monetários, dada à assistência técnica, sobretudo aquela destinada à reforma agrária, que vem sendo descontinuada significativamente. Na qualificação profissional, foi identificada inadequação dos cursos de qualificação oferecidos pelo MEC, o Pronatec, em razão da baixa articulação entre o MTb e o MEC.

De acordo com o Siop, foram gastos nas 23 ações orçamentárias relativas aos programas auditados, nos últimos cinco anos, R\$ 26.168.655.863,56. O gráfico abaixo demonstra a evolução entre a dotação e o pagamento, considerando a partir de 2013.

**Figura 2 – Orçamento dos programas de inclusão produtiva**



Fonte: Siop, tratado por SecexPrevidencia.

A variação nas despesas seguiu a má conjuntura econômica, que afetou a capacidade fiscal de gastos do governo, sobretudo a partir de 2016. Por exemplo, no âmbito do MEC, as despesas gastas com qualificação profissional (ação 20RW) reduziram-se de R\$ 1,2 bilhões, em 2012, para R\$ 354 milhões em 2017. Há também razões de alocação governamental entre os vários ministérios. Tomando novamente a qualificação profissional como exemplo, verificamos que, no período recente,

esse serviço havia migrado do MTb para o MEC em razão do Pronatec estar vinculado ao segundo ministério, o que pode ser visto pela despesa nula no MTB (ação 20Z1) nos anos 2014 a 2016, com uma retomada em 2017, no valor de R\$ 17 milhões.

Destaca-se também o desprestígio por qual passa o Ater perante o governo federal. É inegável que o investimento do Governo Federal na Assistência Técnica e Extensão Rural está significativamente enfraquecido. A ação voltada à agricultura familiar (210O) chegou a ter como dotação R\$ 607 milhões em 2015 e em 2017 contou com apenas 247 milhões. Situação ruim, mas incomparável com a situação da ação voltada à reforma agrária (210S), que chegou a ter dotação orçamentária de R\$ 395 milhões em 2014 e, em 2017, conta com R\$ 85 milhões.

### A Governança da Política de Inclusão da Política de Inclusão Produtiva

A análise realizada nessa política contemplou os componentes Institucionalização e Monitoramento e Avaliação, que apresentaram nível intermediário de maturidade, conforme apontado na tabela 1 abaixo. O que se verificou foi que a política está formalmente instituída, as competências, atribuições e responsabilidade das principais partes interessadas envolvidas estão devidamente definidas. No entanto, embora seja uma política que envolva um grande conjunto de órgãos em setores distintos, não há instituição de um colegiado capaz de integrar e tomar as decisões relacionadas à política como um todo.

**Tabela 1 - Nível de maturidade dos componentes de governança da política de inclusão produtiva**

Institucionalização	Planos	Objetivos	Monitoramento e Avaliação
INTERMEDIÁRIO	NÃO AVALIADO	NÃO AVALIADO	INTERMEDIÁRIO

Fonte: TCU, com base nas informações fornecidas pela SecexPrevidencia

Em relação ao Monitoramento e Avaliação, verificou-se que há sistemas e processos de monitoramento e avaliação da política. Entretanto, não há uma sistemática de avaliação da política e embora haja diversos indicadores relacionados, há lacunas de acompanhamento da política. Além disso, identificou-se que as avaliações, quando efetuadas, não geram o reexame e a implementação de ajustes necessários para a melhoria da política.

### Gráfico 1 – Componentes de governança da política de inclusão produtiva



Fonte: TCU, com base nas informações fornecidas pela SecexPrevidencia

### **Análise Geral da Política**

A auditoria de inclusão produtiva se propôs a realizar uma avaliação da política pública de inclusão produtiva urbana e rural no Brasil, centrando-se nos aspectos da articulação entre os diversos órgãos e esferas de governo e da focalização do público alvo mais vulnerável.

Na inclusão produtiva no meio rural, foi identificado como boa prática a existência do Programa Fomento às Atividades Rurais que, administrado em conjunto pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), logrou atender prioritariamente o público extremamente pobre.

No entanto, foram identificadas várias falhas e deficiências dentre os programas fiscalizados com suas respectivas causas:

- a) Ausência de um catálogo de programas governamentais federais, comprometendo a gestão de informação das diversas políticas públicas executadas, podendo provocar possíveis sobreposições e redundâncias de ações públicas. Isso decorre da falta de uma ação ampla de coordenação do centro de governo;
- b) Arquitetura institucional da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater) inadequada para assimilar implementações intersetoriais de Ater, sobretudo aquelas que requerem execução orçamentária e financeira de outros órgãos. Essa inadequação decorre de uma normatização excessivamente inflexível de criação da referida agência nacional;
- c) Oferta insuficiente de Ater pública federal e efeitos colaterais negativos em outras políticas de inclusão produtiva rural na ponta, bem como comprometimento da reforma agrária, em virtude de descontinuidades desses serviços. A causa imediata é a restrição orçamentária, que se deve à baixa prioridade dada à Ater pelo governo federal;
- d) Consolidações de assentamentos de reforma agrária por decurso de tempo, permitida pela legislação, sem necessidade de análise de sustentabilidade econômica por parte do Incra, causando afastamento das políticas públicas dos beneficiários. Isso é resultado da baixa prioridade destinada à reforma agrária pelo governo;
- e) Deficiências nas chamadas públicas de Ater, devido a diversas falhas, como: falta de continuidade do serviços, elevada rigidez na execução, pouco diálogo com as entidades executoras locais e predominância de indicadores de esforço em detrimento daqueles de resultado;
- f) Sucateamento das Aters estaduais, com sobrecarga de trabalhos dos extensionistas, falta de valorização da profissão, baixos salários e baixíssima renovação do quadro por falta de novos concursos. Decorre da baixa prioridade à Ater federal dada pelo governo.

Quanto à inclusão produtiva no ambiente urbano, foram identificados vários pontos de estrangulamento da política de inclusão produtiva com suas respectivas causas:

- a) Falta de integração entre o MDS, MTb e MEC no planejamento e implementação das políticas públicas direcionadas à população pobre e vulnerável;
- b) Falta de aproveitamento das unidades regionais do MTb, as Superintendências Regionais de Trabalho, Emprego e Renda (SRTE), que, por terem já competência normativa, poderiam auxiliar na tarefa de supervisão e monitoramento das políticas do

Sine realizadas atualmente apenas pela equipe central em Brasília. Isso é causado pela inércia governamental na busca de novos desenhos administrativos;

- c) Ausência de informações, como gênero dos trabalhadores, nos sistemas informatizados do Sine sendo um fator na produção de ineficiência e inefetividade do serviço de intermediação de mão de obra. Esse fato decorre de uma política contra discriminação de gênero promovida pelo Ministério Público do Trabalho;
- d) Possibilidade de melhorias no Sine, como a conjugação da base de intermediação de mão de obra com o Cadastro geral de Empregados e Desempregados (Caged), o que possibilitaria retroalimentar os gestores na ponta com informações de colocação efetiva dos trabalhadores encaminhados, bem como tornar mais preciso os indicadores de desempenho da intermediação de mão de obra. Essa melhoria já teve iniciada a sua implementação, mas permanece lenta a sua conclusão;
- e) Distanciamento dos serviços do Sine da população mais vulnerável, público do MDS, pois a má situação socioeconômica desse contingente populacional acarreta muita dificuldade para acesso a um sistema de colocação de emprego que trabalha com o mercado formal. Isso é resultado das competências conferidas ao Ministério do Trabalho de atuar no mercado de trabalho formal, distanciando daquele de trabalho precário, em que mais vulneráveis estão presentes;
- f) Baixa escala do microcrédito, que tem sido pouco aproveitado pelos vários órgãos que poderiam prestar orientações ao público para fomentar a entrada no mundo do empreendedorismo, devido à falta de treinamento dos funcionários do MDS e do MTb.

Importante destacar que foram reconhecidas duas boas práticas na parte urbana das políticas de inclusão produtiva:

- a) A primeira, é uma experiência de tecnologia de serviço na própria rede Sine, mas de pequena amplitude, que merecia ser estendida: a intermediação dos trabalhadores autônomos. Enquanto a intermediação de obra tradicional busca a colocação de trabalhadores em vagas de emprego formais, a dos trabalhadores autônomos pretende colocar em contato pessoas físicas ou jurídicas que necessitam de serviços ocasionais e prestadores desses serviços (exemplo: pintor, faxina, eletricista, garçom para eventos). Uma vantagem dessa modalidade é que somente é exigida experiência ou cursos na área em que o profissional pretende atuar, sem maiores exigências sobre escolaridade, que costumam acompanhar vagas de emprego formal, o que aumenta o alcance do público mais vulnerável;
- b) Vale ressaltar também a importância da conjugação das informações de várias bases de dados federais com as do CadÚnico do MDS. Esse cruzamento de informações é útil para o melhor desenho das políticas públicas de inclusão produtiva, identificando o público alvo de vários programas, coibindo sobreposições entre eles e dimensionando corretamente os orçamentos específicos.

### **Principais Deliberações do TCU**

O processo TC 027.831/2017-5, do relator Ministro Walton Alencar, está pendente de julgamento na presente data. Como não houve julgamento do processo, ainda não foram proferidas deliberações sobre a política pública objeto da auditoria, as quais serão inseridas nesse quadro mais adiante.

### **Temas de Especial Relevância**

Destacamos, na auditoria de inclusão produtiva, que há oportunidade de melhoria no

Projeto de Lei 6573/13 que tramita no Senado que altera a sistemática de transferência de recursos para os estados e municípios Aproveitando a experiência do TCU com transferências fundo a fundo no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), vêm sendo realizados diversos trabalhos que têm redundado em propostas de aprimoramento desse sistema, que podem ser úteis, por analogia, à concepção do Sistema Único de Trabalho (SUT), que ora tramita pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, ao sugerir medidas de melhorias na transparência e no controle das prestações de contas da sistemática de transferência fundo a fundo.

Portanto, entre os encaminhamentos desta auditoria, está o de Informar à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, e a outras comissões pertinentes, no tocante ao projeto de lei tratando do Sistema Nacional de Trabalho, Emprego e Renda (Sinter) e do Sistema Único do Trabalho (SUT), sobre as recomendações constantes do Acórdão 310/2015-TCU-Plenário acerca de aprimoramentos do referido sistema, e do acórdão que advir do monitoramento previsto no TC 020.140/2015-0, tratando de melhorias na transparência e no controle das prestações de contas da sistemática de transferência fundo a fundo.

#### Trabalhados do TCU Relacionados

Processo	Assunto	Relator
TC 027.831/2017-5	Fiscalização de Orientação Centralizada sobre a prestação de serviços que promovam a inclusão social, em especial a diretriz de inclusão produtiva da população mais vulnerável e pobre do país.	Min. Walton Alencar Rodrigues

## I.8 POLÍTICA DE INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA HÍDRICA

### Sobre os Investimentos em Infraestrutura Hídrica

O Brasil é o maior detentor das águas doces superficiais no globo, porém, sua distribuição não é uniforme no espaço e no tempo, trazendo historicamente escassez em determinadas regiões, notadamente no semiárido nordestino, e mais recentemente em regiões densamente povoadas.

A situação-problema observada é uma oferta de água em quantidade insuficiente para o atendimento da demanda, devida a essa distribuição espacial irregular dos recursos hídricos, à baixa produção hídrica de mananciais utilizados em períodos de estiagem, e à deficiência de investimentos para aproveitamento de novos mananciais.

De acordo com o Termo de Referência elaborado pela Agência Nacional de Águas para a realização do Plano Nacional de Segurança Hídrica, as regiões com maior criticidade sob o ponto de vista tanto qualitativo como quantitativo concentram-se no semiárido (Região Nordeste e norte do estado de Minas Gerais), no sul do país (estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina) e na área de abrangência dos principais centros urbanos.

Nesse sentido, conforme o Atlas Brasil 2010, as Regiões Norte e Nordeste têm as maiores necessidades de investimentos nos sistemas produtores de águas (mais de 59% das sedes urbanas). Entre os problemas a serem resolvidos nessas localidades, destacam-se a precariedade dos pequenos sistemas de abastecimento de água do Norte, a escassez hídrica da porção semiárida e a baixa disponibilidade de água das bacias hidrográficas litorâneas do Nordeste. Apesar da abundância de água na Região Norte, é necessário sua coleta, tratamento e distribuição dentro dos parâmetros sanitários desejados. Já na Região Sudeste, além da elevada concentração urbana, existe

a complexidade dos sistemas produtores de abastecimento, que motivam disputas pelas mesmas fontes hídricas.

As avaliações realizadas no âmbito do Atlas permitiram identificar que “55% das cidades estudadas (3.059 sedes urbanas) requerem investimentos em ampliações e adequações de sistemas produtores ou no aproveitamento de novos mananciais, resultando num aporte de investimentos de R\$ 22,2 bilhões e no atendimento a 139 milhões de habitantes até o ano de 2025”.

De acordo com o Relatório Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil 2017, como as unidades da Federação (UF) possuem características distintas quanto à quantidade e à qualidade de suas águas superficiais, algumas delas possuem papel fundamental na entrega de água para outros estados, a exemplo de Minas Gerais e Goiás. Outros estados recebem e fazem uso de água proveniente dos estados fornecedores, a exemplo dos estados do Rio de Janeiro e da Bahia. O maior exemplo dessa desigualdade na distribuição de água é a Região Hidrográfica Amazônica, concentrando cerca de 80% da água superficial do país, que, por outro lado, possui baixa densidade demográfica e pouca demanda por uso de água

Dada a relevância do tema, o Tribunal de Contas da União tem fiscalizado com regularidade as obras mais relevantes do setor hídrico, devido à importância do tema para o país e ao montante de recursos envolvidos. Ao se pesquisar o sistema Fiscobras do TCU, verificou-se que, entre 2003 e 2017, foram encontrados 200 processos com 789 achados relacionados a 59 obras hídricas de: adutoras, barragens, açudes, canais e perímetros de irrigação.

Esses achados se enquadram, de forma geral, ou ao planejamento ou à execução da obra, assim divididos: 465 achados relacionados ao planejamento, como falhas no projeto, no orçamento, na licitação, sobrepreços e superfaturamentos; e 324 atinentes à execução da obra, conforme gráfico síntese abaixo:

**Gráfico 1: Achados das fiscalizações do TCU em obras hídricas - 2003 a 2017**



Fonte: Fiscobras Gerencial do TCU, 2018 – elaboração própria.

### **Sobre os Investimentos em Infraestrutura Hídrica**

Na execução orçamentária referente ao Planos Plurianuais (PPA) de 2012-2015 e de 2016-2019, verifica-se o valor total de R\$ 20.320.075.659, autorizado para o Ministério da Integração Nacional para os investimentos federais em infraestrutura hídrica nos anos de 2012 a 2017. Desse montante, foram empenhados R\$ 14.389.132.610 e pagos R\$ 6.301.436.226.

Conforme a Tabela 1 a seguir, que consolida os investimentos em obras de infraestrutura hídrica nas leis orçamentárias de 2012 a 2017, observa-se que, das despesas executadas pelo Ministério da Integração (R\$ 6.685.493.310), 79,40% são referentes às suas cinco principais obras,

todas dependentes umas das outras. São elas: o Programa de Integração do rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (Pisf), o Canal Adutor do Sertão Alagoano, a Adutora do Agreste Pernambucano, o Canal Adutor Vertente Litorânea Paraibana e o Cinturão das Águas do Ceará. Ressalta-se que, com exceção do Canal Adutor do Sertão Alagoano), três dessas obras são dependentes diretamente das águas do Pisf.

No mesmo período, do total de pagamentos dos investimentos em infraestrutura hídrica, foram pagos 80,04% apenas para essas mesmas cinco obras, sendo 42,75% destinados ao Pisf e 37,30% destinados às outras quatro obras estruturantes citadas. As divisões dos montantes pagos para as obras hídricas a cargo do MI são apresentadas na Tabela 1.

**Tabela 1: LOA 2012 – 2017 – Execução orçamentária da despesa**

Ação (Cod)	Ação (Desc)	Empenhado	Executado	Pago
5900/12EP	Pisf	6.776.213.992 (47,1%)	2.910.791.276 (43,5%)	2.693.559.190 (42,7%)
10CT	Canal Adutor do Sertão Alagoano – AL	1.494.851.988 (10,4%)	964.903.502 (14,4%)	964.903.502 (15,3%)
10F6	Adutora do Agreste – PE	736.509.331 (5,1%)	559.361.715 (8,4%)	511.861.099 (8,1%)
12G7	Canal Adutor Vertente Litorânea – PB	590.641.353 (4,1%)	304.479.094 (4,6%)	304.479.094 (4,8%)
7L29	Cinturão das Águas do Ceará – CE	839.599.674 (5,8%)	569.002.008 (8,5%)	569.002.008 (9,0%)
120 ações	Demais ações do orçamento	3.951.316.272 (27,5%)	1.376.955.715 (20,6%)	1.257.631.333 (20,0%)
<b>TOTAL</b>		<b>14.389.132.610,00</b>	<b>6.685.493.310,00</b>	<b>6.301.436.226,00</b>

Fonte: Siga Brasil, 2018 – elaboração própria.

Para analisar os resultados que representam o planejamento dos investimentos federais em infraestrutura hídrica, foram selecionados diversos processos do TCU relacionados a obras hídricas, achados relacionados ao Pisf e às quatro obras citadas anteriormente.

As auditorias realizadas identificaram irregularidades nas obras, como projetos básicos deficientes, sobrepreços decorrentes de preços excessivos frente ao mercado, impropriedades na execução dos instrumentos de repasse, dentre outras. Contudo, não adentravam nos fundamentos da seleção da carteira de investimentos, ou seja, como e porque os empreendimentos são selecionados, em detrimento de outros, e se essa seleção é baseada em critérios objetivos e estudos técnicos.

A lição principal que se extrai da análise desses grandes projetos de investimentos federais em infraestrutura hídrica é a necessidade de melhor planejamento estratégico e operacional. Isso se estende desde o macroplanejamento, envolvendo as várias licenças, a interação entre as instituições públicas, com vistas a analisar e priorizar os empreendimentos destinados a combater a escassez ou a insegurança hídrica, até o microplanejamento do projeto, envolvendo o cronograma de desapropriações, a gestão de projetos e a qualidade do projeto básico.

Ao se realizar esse planejamento, pode-se afirmar que existirão projetos mais maduros, mais estudados e respaldados para a seleção dos empreendimentos necessários e prioritários.

Considerando as grandes cinco obras civis que representam 80% dos recursos federais investidos de 2012 a 2017 pelo MI, temos em média duração de doze anos de execução, sem que

nenhum dos empreendimentos tenham sido concluídos até a data de conclusão da auditoria de planejamento das obras de infraestrutura hídrica, havendo o caso do extremo do Canal Adutor do Sertão Alagoano, cujo termo de compromisso e contrato do 1º lote de obras é de 1993. Ressalta-se que todas elas ainda estão em execução, passíveis de sofrerem novos atrasos. Tais atrasos, por si só, já denotam o mau uso do dinheiro público, ao imobilizar aproximadamente R\$ 23 bilhões em obras que já deveriam estar servindo às populações alvo desses investimentos há, no mínimo, quatro anos.

Esse problema de cronograma juntamente com as deficiências dos respectivos projetos, via de regra, projetos básicos deficientes, além de postergar o início do uso e dos decorrentes benefícios dessas obras, contribuem para o aumento na estimativa dos seus custos finais. Ao se postergar a entrega de uma obra, muitos custos são majorados, entre eles a própria administração e acompanhamento da obra, necessidade de refazer determinados serviços deteriorados pelo tempo, inclusão de novos serviços, além dos cuidados necessários à proteção daquilo que já se encontra feito ou concluído.

Além dos custos adicionais decorrentes de atrasos, existem aqueles oriundos da má definição dos serviços necessários à consecução do empreendimento, em razão de projetos mal elaborados, que não retratam a totalidade e nem a variedade das atividades necessárias e suficientes para a sua execução.

No caso do Pisf, esse aumento pode representar um valor de R\$ 7 bilhões a mais que o planejado inicialmente, equivalente a 62% de aumento. Os valores foram atualizados para a mesma data-base, em Janeiro/2018:

**Tabela 2: Obras estruturantes – Atraso da obra e aumento da estimativa do custo (R\$)**

Ação	Valor original (a)	Valor atual (b)	Diferença de valores (b-a)/a	Tempo em Execução (anos)
Pisf	10.487.073	17.062.910	62,70%	13
Canal Adutor do Sertão Alagoano - AL	3.084.970	3.476.086	12,68%	26
Adutora do Agreste - PE	764.860	823.251	7,63%	9
Canal Adutor Vertente Litorânea - PB	1.403.423	1.599.135	13,95%	7
Cinturão das Águas do Ceará - CE	2.160.351	2.317.505	7,27%	6
<b>Total</b>	<b>17.900.677</b>	<b>25.278.887</b>	<b>41,22%</b>	<b>12</b>

Fonte: Contratos e aditivos, processos e-TCU, 2018 – elaboração própria. Valores atualizados com o INCC para a mesma data de Jan/2018.

Vale aqui apontar uma diferença na premissa dos números considerados para a apresentação da 2ª coluna da Tabela 8 (Valor Original). O valor considerado como inicial para o Projeto de Integração do rio São Francisco (Pisf) refere-se à previsão de custo total apresentada em seu estudo de viabilidade técnica e econômica (R\$ 5 bilhões, em valores históricos – ano de 2005). Já o valor inicial dos demais empreendimentos considerou a soma dos valores inicialmente contratados para todas as obras necessárias para a completude do empreendimento. Todos os valores apresentados na Tabela 8, tanto os constantes da coluna “a” (Valor original) quanto da coluna “b” (Valor atual), foram atualizados para janeiro de 2018.

Outro ponto a ser destacado refere-se à metodologia de cálculo para apresentação dos dados constantes da coluna “Diferença de Valores”. Ao se calcular a diferença entre o valor original

e o valor atual para essas grandes 5 obras, todos na mesma data-base (jan/2018), foram considerados somente os valores líquidos das alterações ocorridas, permitindo-se nessa operação a compensação entre os acréscimos e as supressões ocorridos. Ou seja, não se avaliou separadamente as alterações devidas aos acréscimos e as alterações devidas às supressões nos contratos, os quais, sabidamente, devem ser considerados de forma isolada em uma análise mais criteriosa, conforme disposto inclusive na Súmula 261 do TCU, a qual indica que as alterações contratuais não podem transfigurar o objeto contratado.

Caso a avaliação fosse feita dessa forma, o percentual de alteração seria muito superior ao apresentado na Tabela 8. Com o propósito meramente ilustrativo, essas alterações para as obras de Vertentes Litorâneas chegariam a aproximadamente 55% de acréscimos e 38% de supressões em determinado lote de obras (Lote 3).

Esses fatos, somados à atual escassez de recursos enfrentada pelo governo federal, estados e municípios, reforçam a ideia de que o gasto público em empreendimentos de grande porte precisa ser melhor planejado, executado, monitorado e fiscalizado.

Em virtude do padrão e repetição dessas irregularidades percebidas nos trabalhos anteriores de fiscalizações em obras de infraestrutura hídrica e pela dificuldade em lidar com os eventos críticos de escassez de água dos últimos anos, com crises instaladas nas diversas regiões do território nacional, assentou-se a decisão de realizar auditoria operacional, com vistas a verificar a realização de planejamento com priorização dos investimentos nesse tipo de obra.

O escopo do trabalho concentrou-se na verificação do planejamento para a realização de obras de infraestrutura hídrica estruturantes contra escassez de água, sob responsabilidade do Ministério da Integração Nacional. Além do MI, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG) e a Agência Nacional de Águas (ANA) também tem atribuições que, em determinado nível, os colocam na posição de responsáveis pela intervenção.

Ressalta-se que a análise feita na auditoria não abrange obras para contenção de cheias, e nem obras sob responsabilidade financeira exclusiva dos estados e municípios, também não abrange obras de saneamento e barragens específicas do setor elétrico.

### **A Política e o Plano Plurianual**

A auditoria teve como foco os investimentos federais realizados pelo Ministério da Integração Nacional, no período de 2012 a 2018, compreendendo os Planos Plurianuais (PPA) 2012-2015 e 2016-2019.

Foi feito uma avaliação do ciclo completo do planejamento, entendido como tendo partida na normatização formal que orienta o processo de elaboração do planejamento; passando pelo plano de investimentos e os critérios de seleção e de priorização utilizados no plano; e chegando à ponta final que realimenta o ciclo – os indicadores e a avaliação de desempenho.

Analisando o alcance das metas da intervenção, inicialmente, destaca-se que não há planejamento formal dos investimentos, portanto, não há de se falar em avaliação do planejamento, tem-se somente a informação da Secretaria de Infraestrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional (SIH/MI) de que monitora o cumprimento de metas de execução dos empreendimentos por meio de relatórios de avanço físico-financeiro, que dão informações sobre o andamento da obra em particular.

Os empreendimentos que fazem parte da carteira de obras do PAC estão submetidos a monitoramento adicional próprio do programa sobre o andamento dos projetos e apresenta periodicamente a situação corrente nas salas de situação do PAC em que, sob a coordenação do MPDG, é realizado o acompanhamento de cronogramas físico e financeiro.

Observa-se, portanto, que, como não há formalização desse planejamento, não existem metas elaboradas especificamente para acompanhar a sua implementação, apenas as do PPA, que serão tratadas em seguida.

Ligados diretamente à intervenção, temos em relação ao PPA 2016-2019, o Programa Temático 2084 – Recursos Hídricos e dentro desse programa, o Objetivo 0549 - Fortalecer o planejamento e a gestão dos investimentos em infraestrutura hídrica.

Dentro do citado objetivo constante do PPA, as ações relacionadas ao planejamento dos investimentos são: 01LL - Elaborar o marco legal da Política Nacional de Infraestrutura Hídrica e 01LM - Concluir o Plano Nacional de Segurança Hídrica, por meio do diagnóstico da infraestrutura hídrica do País e da definição de critérios para a priorização e seleção de investimentos.

A implementação do planejamento dos investimentos em infraestrutura hídrica depende diretamente da elaboração do marco legal da Política Nacional de Infraestrutura Hídrica e do Plano Nacional de Segurança Hídrica, pois serão, conforme o PPA, os documentos norteadores do planejamento do setor para os próximos anos, em razão da visão e da amplitude nacional alcançada por ambos. Não obstante sua relevância, observa-se que no PPA não constam indicadores para as ações 01LM e 01LL.

A leitura dessas ações não esclarece qual o benefício efetivo a sociedade terá em retorno aos elevados recursos disponibilizados ao programa. Do modo como estão escritas, não é possível comparar a outros programas e analisar se os recursos não poderiam estar sendo melhor aplicados em saúde ou educação, por exemplo, ou ainda em outros empreendimentos de obras hídricas.

Em resposta a questionamento realizado durante a auditoria, a SIH apresentou as seguintes explicações, no que se refere aos indicadores utilizados para acompanhar a implementação das ações propostas:

- i. Meta 01LM: o indicador utilizado para mensurar o andamento da conclusão do Plano Nacional de Segurança Hídrica é o número de produtos entregues e aprovados no exercício comparado com o número total de produtos previstos no contrato;
- ii. Meta 01LL: o acompanhamento da evolução do marco legal da Política Nacional de Infraestrutura Hídrica é feito por meio da consecução das etapas a serem realizadas para a elaboração da Política: conclusão do Plano Nacional de Segurança Hídrica – PNSH (o qual subsidiará a construção da Política); Instituição de grupo de trabalho para discutir os resultados do PNSH com o intuito de formular a política e seguir com os trâmites legais para a aprovação da proposta elaborada por este grupo: aprovação pelo Ministro da Integração Nacional; Apreciação da Casa Civil; aprovação no Congresso, Conselhos e Câmaras Técnicas, como o CNRH – Conselho Nacional de Recursos Hídricos etc.

Observa-se, portanto, que as ações e respectivas metas presentes no PPA não contribuem para verificar se as ações governamentais estão atacando problemas sociais que devem ser combatidos pelo Estado e em qual medida os objetivos estariam sendo alcançados. Igualmente, não servem ao monitoramento e à avaliação do desempenho para retroalimentar o processo decisório dos programas destinados ao combate à escassez ou à insegurança hídrica.

No que tange ao alcance dessas metas, elaboramos o quadro explicativo abaixo:

#### **Metas Selecionadas para Análise**

Descrição da meta	Unidade de medida	Meta prevista 2016-2019 (a)	Meta realizada até 2017 (b)	% da meta total já realizada (c)=(a)/(b)	Havia andamento esperado para a meta em 2017? (S/N)	Qual parâmetro objetivo foi usado para avaliar se a meta teve andamento esperado em 2017?	Há um andamento esperado para a meta em 2018? (S/N)	Qual parâmetro objetivo está definido para avaliar o andamento da meta em 2018?
01LM - Concluir o Plano Nacional de Segurança Hídrica, por meio do diagnóstico da infraestrutura hídrica do País e da definição de critérios para a priorização e seleção de investimentos	Unid.	1	0	0	conclusão de dois relatórios (RP01 e RP02)	cronograma de atividades planejado com as atividades executadas	sete relatórios	cronograma de atividades planejado com as atividades executadas
01LL - Elaborar o marco legal da Política Nacional de Infraestrutura Hídrica	Unid.	1	0	0	Não	Não	grupo de trabalho para discutir os resultados do PNSH	Conclusão do PNSH e a constituição do grupo de trabalho

Nota-se, portanto, que há coerência entre o planejamento dos investimentos e o Programa Temático, objetivos e metas. Todavia, entre indicadores e a intervenção não há que se falar em coerência, tendo em vista que não existem indicadores no PPA correspondentes às metas relacionadas ao planejamento dos investimentos.

#### A Política e a Lei Orçamentária Anual

Prosseguindo com a análise, o mesmo planejamento não está inserido na LOA, ou seja, não existem ações para executá-la. Entretanto, o Plano Nacional de Segurança Hídrica, a cargo da ANA, está inserido no âmbito do Programa Interáguas, financiado pelo Banco Mundial. Já para a Política Nacional de Infraestrutura Hídrica, que é responsabilidade do MI, pode-se afirmar que nunca foram enviados recursos para sua concepção, conforme resultados apresentados dos achados da auditoria em seguida.

#### A Governança DA Política de Investimentos em Infraestrutura Hídrica

A análise realizada apontou que a política apresentou grau de maturidade intermediário de institucionalização. No entanto, os componentes Planos, Objetivos e Monitoramento e Avaliação ainda estão em grau inicial de maturidade, conforme demonstra a tabela 3.

**Tabela 3 - Nível de maturidade dos componentes de governança da Política de Infraestrutura Hídrica**

Institucionalização	Planos	Objetivos	Monitoramento e Avaliação
INTERMEDIÁRIO	INICIAL	INICIAL	INICIAL

Fonte: TCU, com base nas informações fornecidas pela SeinfraCOM

Em relação ao componente de institucionalização, verificou-se que as competências das principais partes interessadas envolvidas na política pública estão formalmente definidas e que o processo decisório referente à política está formalmente institucionalizado pela Lei 13.502/2017, Lei 9.433/1997, Lei 9.984/ 2000 e PPA 2012-2015 e 2016-2019. No entanto, não há normativo instituindo formalmente a política pública e tampouco há colegiado instituído para tomada de decisões da política.

No tocante aos planos da política, é possível dizer que esse componente se encontra em nível muito baixo de maturidade de governança, conforme indicado no gráfico 2. Os únicos aspectos

atendidos foram a identificação de principais mecanismos necessários à realização da política pública, como programas do PPA, planos e formas de financiamento e o conhecimento das atribuições por parte das partes interessadas e dos atores responsáveis pela execução da política. Todos os outros demais aspectos relacionados a esse componente não foram atendidos. Significa dizer que não há consistência interna na lógica de intervenção da política pública, considerando o encadeamento entre recursos, ações, produtos e efeitos; o público-alvo não foi precisamente delimitado; o planejamento não identificou e definiu os resultados esperados pela política; não existe cronograma atualizado, detalhando os marcos e prazos para a realização das etapas intermediárias da política, entre outras lacunas de planejamento.

A mesma realidade foi encontrada em relação ao componente Objetivos, que somente apresentou a existência de diretrizes de governo para nortear a política. Todos os demais aspectos não foram atendidos. Ou seja, não há diretrizes estratégicas de governo que norteiam a política, os esforços e os resultados não são passíveis de mensuração e não foram identificadas as competências próprias de cada ator envolvido na política, entre outras falhas de governança.

Em relação ao Monitoramento e Avaliação, percebeu-se que esse componente é nulo na política, pois não sistemas, processos e procedimentos definidos que permitem o monitoramento e avaliação da política.

**Gráfico 2 - Componentes de governança da Política de Infraestrutura Hídrica**

Política de investimentos em Infraestrutura hídrica



Fonte: TCU, com base nas informações fornecidas pela SeinfraCOM

**Análise Geral da Política**

Adentrando nos achados da auditoria, sinteticamente, identificou-se que, apesar da histórica escassez hídrica enfrentada pela população e da restrição orçamentária governamental ao longo dos anos, não se pode afirmar que os investimentos federais em infraestrutura hídrica decorrem de um planejamento normatizado, realizado com base nas principais carências hídricas nacionais ou em critérios objetivos na seleção e priorização dessas obras. As políticas públicas que direcionariam os investimentos federais em infraestrutura hídrica não foram formuladas, a despeito de determinação legal estabelecida desde a vigência do PPA 2012-2015; e a formulação do Plano Nacional de Segurança Hídrica (PNSH), ferramenta de planejamento dos investimentos setoriais, é conduzido somente pela ANA, sem participação efetiva do Ministério da Integração Nacional, verdadeiro responsável pela sua formulação, também conforme os PPA de 2012 a 2015 e de 2016 a 2019.

Em decorrência da não prioridade dada pelo Ministério da Integração Nacional à elaboração do planejamento dos investimentos sob sua alçada, verificou-se que o MI não conduz a formulação do Plano Nacional de Segurança Hídrica – PNSH e não deu início à formulação da Política Nacional de Infraestrutura Hídrica, a despeito de determinação legal constante desde o PPA 2012-2015.

Como efeito negativo da não formulação tanto da política quanto do plano, não há diretrizes e premissas estratégicas aos investimentos federais no combate à escassez hídrica. Verificou-se que não há documento formal de exposição das diretrizes e objetivos estratégicos da política pública setorial e norteador dos investimentos em tela.

Apesar da relevância de ambos os instrumentos, a elaboração do PNSH é acompanhada somente à distância pelo MI, quando este deveria participar efetivamente de sua condução, e a PNIH não foi sequer iniciada pelo Ministério da Integração Nacional, a despeito de haver determinação legal, no PPA 2012-2015, reforçada no PPA 2016-2019, dentro do Objetivo 0549 (Recursos Hídricos), ao MI para concluir o PNSH e elaborar o marco legal da PNIH, expressa nas metas “01LM - Concluir o Plano Nacional de Segurança Hídrica, por meio do diagnóstico da infraestrutura hídrica do país” e “01LL - Elaborar o marco legal da Política Nacional de Infraestrutura Hídrica”, respectivamente.

O MI alega que o Plano Nacional de Segurança Hídrica, que está sob tutoria exclusiva da ANA, autarquia que nem mesmo é vinculada ao Ministério da Integração Nacional, e sim ao Ministério do Meio Ambiente, é o instrumento base para a elaboração da Política, o que demonstra uma total inversão da lógica de sistematizar o planejamento de um setor, tendo em vista que as políticas públicas, após desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, e não o oposto, como ocorre no caso em análise.

Durante as entrevistas realizadas com o MI, verificou-se que a Secretaria de Infraestrutura Hídrica (SIH) não está estruturada adequadamente para executar essas atividades a contento, em especial pela carência de pessoal e pela política interna do MI que privilegia a execução das obras, escolhidas por demandas pontuais ou em períodos de crise, sem a análise mais ampla do cenário nacional, e a despeito do planejamento.

Portanto, as evidências permitem concluir que os estudos, planos e marco legal da política pública não estão na pauta prioritária do Ministério da Integração Nacional, assim como o planejamento do setor, a despeito de ser sua a obrigação de fazê-lo. Ainda mais, tal inércia configura afronta a determinação legal constante do PPA e do próprio normativo que define as atribuições dos principais braços executivos e definidores de políticas públicas do governo federal (Lei 13.502/2017).

Constatou-se ainda que, em decorrência da não relevância dada ao tema pela alta gestão do MI, não há planejamento estruturado dos investimentos federais em recursos hídricos contra seca, tampouco norma formal que estabeleça o processo de planejamento desses investimentos e indique, minimamente, responsáveis, prazos e metodologia. Tal fato tem como efeitos negativos potenciais o dispêndio de escassos recursos públicos federais em intervenções sem evidências de que essas são as mais adequadas ao atendimento das carências da população, sob a perspectiva da eficiência e eficácia.

Mais ainda, verificou-se que a seleção e a priorização de investimentos federais em infraestrutura hídrica não é fundada em critérios objetivos e não há evidências de que tais critérios tenham sido efetivamente utilizados na seleção das atuais obras em execução. Como efeito negativo dessa situação, tem-se a aplicação dos escassos recursos públicos federais em intervenções sem evidências de que, dentre todas as situações conhecidas e previstas de escassez de água, são as mais adequadas ao atendimento das carências da população, sob a perspectiva da criticidade da demanda,

do custo de execução e dos resultados a serem alcançados.

Essa ausência de critérios acresce um alto grau de subjetividade na seleção das obras e é agravada pela descontinuidade administrativa que caracteriza a gestão dos órgãos envolvidos no tema. Sem um planejamento institucionalizado e critérios de seleção bem definidos, cada gestor terá seu próprio raciocínio de intervenção, sem o amparo de uma necessária visão geral do problema, dificultando o andamento e a conclusão dos empreendimentos e podendo direcionar a aplicação dos recursos para atender interesses particulares.

A análise realizada na auditoria torna inequívoco que o Ministério da Integração Nacional tem enfrentado o problema da distribuição desigual dos recursos hídricos e das crises de escassez de água no Brasil sem um planejamento sistêmico, institucionalizado e estruturado, bem como sem embasamento em critérios e estudos técnicos com visão e abrangência nacional e regional. Essa atuação não condiz com o seu papel central na condução dos investimentos federais estruturantes em infraestrutura hídrica e contribui para a continuidade dos efeitos da seca que assola várias regiões do país.

O que se conclui das consequências observadas, em parte decorrentes dessa falha de planejamento, é que as causas reais de fracassos de desempenho de projetos não podem ser atribuídas unicamente a eventos imprevistos, mas sim à ausência de análises de custo-benefício minimamente consistentes, a não identificação e tratamento de riscos, ao excesso de otimismo no planejamento e, de forma mais grave, à deturpação estratégica de informações utilizadas durante o processo de tomada de decisão sobre investir ou não na execução de determinada obra de infraestrutura hídrica.

Desse modo, verifica-se a necessidade de implementar os planejamentos estratégico e operacional para a seleção e análise destes grandes projetos de investimentos federais em infraestrutura hídrica investimentos federais em infraestrutura hídrica.

### **Principais Deliberações do TCU**

Tendo em vista toda a análise, foram propostas as seguintes deliberações:

Determinar ao Ministério da Integração Nacional, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que:

- a. Elabore, em conjunto com outros entes governamentais afetos à área, dentre os quais, a Casa Civil da Presidência da República, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e a Agência Nacional de Águas, a proposta de marco legal da Política Nacional de Infraestrutura Hídrica (PNIH), para que seja encaminhada ao Congresso Nacional até o fim da vigência do PPA 2016-2019, com vistas ao cumprimento da meta “01LL - Elaborar o marco legal da Política Nacional de Infraestrutura Hídrica”, constante do PPA 2016-2019 (Lei 13.249/2016), e do princípio da eficiência administrativa, insculpido no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, considerando ainda o art. 15, § 1º, do Decreto-Lei 200/1967;
- b. Acompanhe, juntamente à Agência Nacional de Águas, a conclusão do Plano Nacional de Segurança Hídrica (PNSH), aprovando os produtos intermediários e finais contratados, até a data da entrega definitiva do referido plano, com o objetivo de assegurar que as diretrizes setoriais sejam observadas, com vistas ao cumprimento da meta “01LM - Concluir o Plano Nacional de Segurança Hídrica, por meio do diagnóstico da infraestrutura hídrica do país”, constante do PPA 2016-2019 (Lei 13.249/2016), do art. 19 do Decreto 8.980/2017 e do princípio da eficiência administrativa, insculpido no art. 37, *caput*, da Constituição Federal;

- c. Demonstre, em documento formal circunstanciado, elaborado conforme o item a.4 seguinte, na priorização e na seleção dos investimentos em infraestrutura hídrica, a utilização de critérios técnicos, objetivos e atualizados, aderentes às políticas públicas setoriais, e a realização de avaliação sistêmica e conjunta de carências e dos projetos disponíveis, inclusive para a seleção das obras que atenderão aos pleitos regionais e parlamentares, com vistas ao cumprimento dos princípios da eficiência administrativa, da economicidade e da finalidade, insculpidos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, e ao princípio da motivação, previsto no art. 2º da Lei 9.784/1999;
- d. Regule em normativo interno o processo de elaboração do planejamento dos investimentos em obras de infraestrutura hídrica sob sua responsabilidade, contendo, minimamente, as etapas, os setores responsáveis, os prazos, a metodologia, os critérios técnicos e objetivos para a seleção e a priorização de investimentos, os produtos esperados e as formas de acompanhamento e avaliação dos resultados, focados na mitigação dos problemas sociais atrelados à escassez hídrica, com vistas ao cumprimento do art. 6º, inciso I, do Decreto-Lei 200/1967 e do princípio da eficiência administrativa, insculpido no art. 37, *caput*, da Constituição Federal;

Determinar ao Ministério da Integração Nacional e ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com o art. 250, inciso II, do RI/TCU, que elaborem, para inclusão no próximo PPA, metas e indicadores que permitam aferir com maior clareza os objetivos e os benefícios sociais almejados, em sintonia com as políticas públicas setoriais relacionadas à mitigação dos problemas sociais ligados à escassez hídrica, com vistas ao cumprimento do art. 6º, inciso I, do Decreto-lei 200/1967 e do princípio da eficiência administrativa, insculpido no art. 37, *caput*, da Constituição Federal;

Determinar ao Ministério da Integração Nacional, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com o art. 250, inciso II, do RI/TCU, que apresente a este Tribunal, no prazo de noventa dias, plano de ação para implementação das determinações anteriormente descritas, contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações, o prazo previsto para cada uma delas e os produtos a serem obtidos.

**Trabalhos do TCU Relacionados**

Obras fiscalizadas	Processos TCU
Pisf - NE	007.144/2016-4
	008.986/2011-8
	004.551/2012-5
	008.894/2013-2
	029.539/2010-2
	014.736/2011-0
	004.552/2012-1
	009.861/2013-0
	013.831/2016-0
	033.519/2012-9
	013.070/2013-4
	013.069/2013-6

Canal Adutor do Sertão Alagoano - AL	005.961/2011-4 006.216/2012-9 006.708/2016-1 006.327/2013-3 003.632/2015-6 008.226/2017-2
Adutora do Agreste - PE	033.511/2012-8 005.578/2014-0 033.512/2012-4 033.513/2012-0 033.514/2012-7 014.231/2016-6 012.773/2012-3
Canal Adutor Vertente Litorânea - PB	000.910/2011-2 010.021/2012-4 008.878/2013-7 003.051/2014-5 010.240/2017-9
Cinturão das Águas do Ceará - CE	003.478/2013-0 002.127/2015-6 003.479/2013-7 003.480/2013-5 003.481/2013-1 003.482/2013-8 005.568/2014-5 010.232/2017-6

## 1.9 LEI DE INFORMÁTICA

### Sobre a Política do Setor de Informática e Automação

Segundo “*think thanks*” brasileiros (BNDES e IPEA), entre os problemas que a intervenção pretende enfrentar estão: baixa competitividade e densidade do complexo eletrônico brasileiro, déficit comercial, necessidade de fortalecer o processo de inovação tecnológica no Brasil e gerar empregos qualificados em alta tecnologia, formalização do mercado (para reduzir contrabando), além de incentivar a Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) e a inclusão digital, entre

outros.

Para ilustrar esse cenário, a partir de dados apurados pelo TCU em 2014, constatou-se que o faturamento das empresas com *software* foi de apenas 1,63% do total, enquanto mais de 70% dos incentivos estavam sendo direcionados para montagem de computadores pessoais, gerando baixo valor agregado aos produtos (de 3 a 5% do valor). Como consequência, o déficit da balança comercial para o setor tem se mantido bastante elevado. Apenas em relação ao grupo NCM 8542 (Circuitos integrados eletrônicos), o déficit acumulado para o período 2012-2017 supera US\$ 22 bilhões, conforme dados do Portal Comex Stat (<http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral>), do MDIC.

A política de TIC foi originalmente estabelecida pela Lei 8.248/1991, que recebeu várias alterações nos anos subsequentes pelas Leis 10.176/2001, 11.077/2004, 12.431/2011 e 13.023/2014, que prorrogou os benefícios da Lei até 2029, e, mais recentemente, pela Medida Provisória 810/2017, convertida na Lei 13.674/2018, conhecida como Lei de Informática.

A “Lei de Informática” possui como missão promover, por meio de incentivos fiscais, a capacitação tecnológica e competitividade no setor de TICs, que é definido como um dos setores prioritários para a nova abordagem de desenvolvimento socioeconômico buscada pelo País para o século XXI, que deverá priorizar setores intensivos em conhecimento.

A política concede às empresas do setor de informática e automação um benefício fiscal (redução ou isenção do IPI) condicionado a realização de investimentos em projetos de P&D próprios, mediante convênios com a academia ou por meio de aporte financeiro ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), que tem como finalidade prestar apoio financeiro aos programas e projetos prioritários de desenvolvimento científico e de pesquisa (art. 1º do Decreto-Lei 719/1969 c/c Lei 8.172/1991), atividade realizada pela Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), empresa pública vinculada ao Ministério da Ciência e Tecnologia e gestora do FNDCT.

Como também se trata de uma política industrial, os beneficiários diretos, ou público-alvo, são as empresas produtoras dos bens elencados no Anexo I do Decreto 5.906/2006, que regulamenta a lei, que compreende circuitos integrados eletrônicos, aparelhos digitais e uma série de outros equipamentos de automação e de componentes de hardware. Em consequência disso, os benefícios são concedidos aos produtos que se inserem no rol dos beneficiados, não à empresa indistintamente. Para fazer jus à renúncia fiscal, as empresas devem seguir duas exigências associadas aos produtos beneficiados: atender ao Processo Produtivo Básico estabelecido e investir recursos em Pesquisa e Desenvolvimento. Segundo o MDIC, cerca de 697 empresas foram habilitadas com base na Lei de Informática, entre 2015 e 2018.

Atualmente, a Lei de Informática possui dois decretos regulamentadores. O Decreto 5.906/2006 regulamenta a isenção ou redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para bens de informática e automação, desde que as empresas invistam, anualmente, em atividades de pesquisa e desenvolvimento em tecnologias da informação a serem realizadas no País. O decreto também esclarece que somente terão a referida desoneração os bens produzidos de acordo com o processo produtivo básico (PPB), conforme definição do art. 16º.

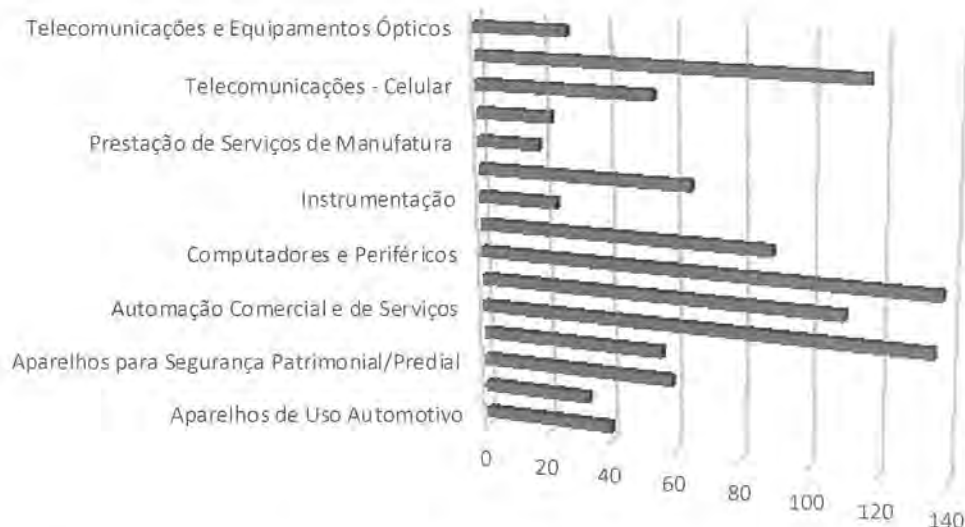
Já o Decreto 7.174/2010 regulamenta o direito de preferência em licitações, com a ordem prevista em seu art. 5º.

Além disso, outros normativos e definições estabelecidas pelos gestores trouxeram obrigações para as unidades que concedem e fiscalizam os beneficiários, bem como para os próprios beneficiários.

Entre os bens e serviços incentivados, citam-se: componentes eletrônicos, máquinas, equipamentos e dispositivos baseados em técnica digital, programas para computadores (*software*),

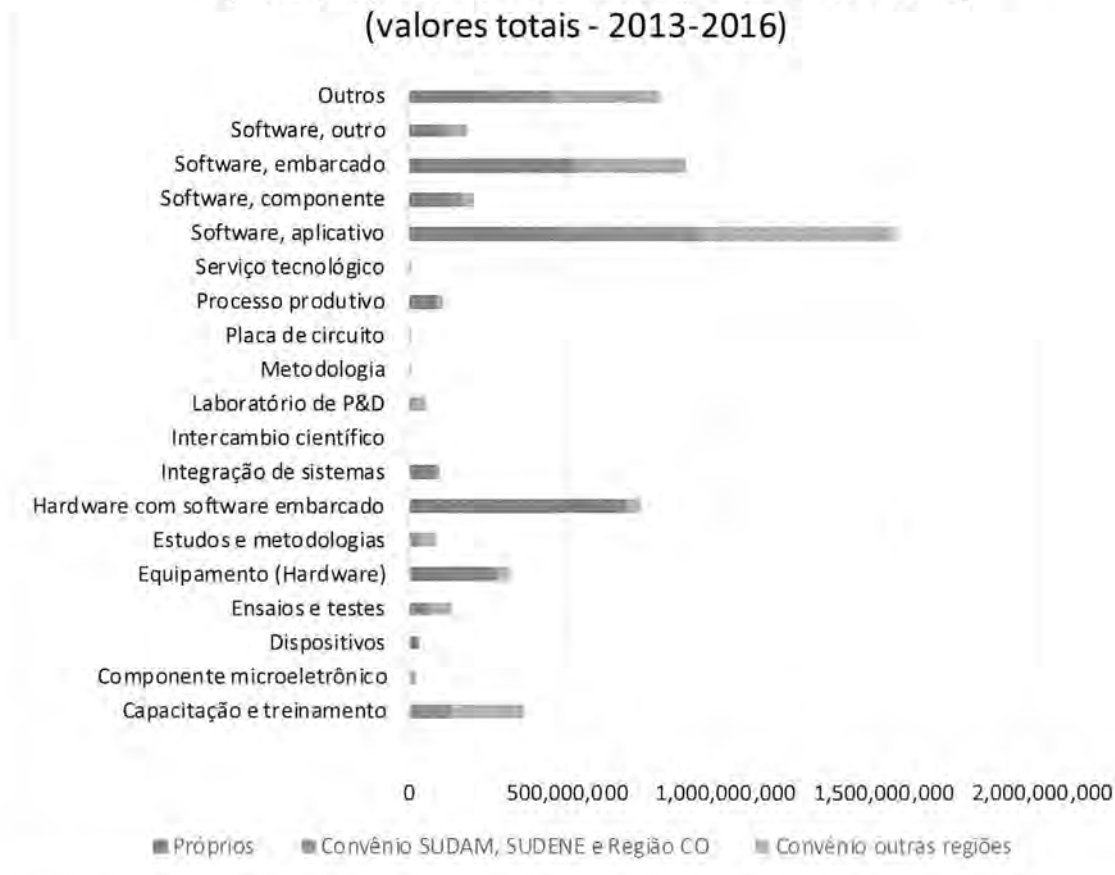
serviços técnicos, aparelhos telefônicos com fio, sem fio e de telefonia celular e monitores de vídeo. O gráfico abaixo demonstra as áreas de concentração por quantidade de projetos, em 2016. Nota-se a concentração nas áreas de telecomunicações – especialmente telefonia celular –, de computadores e periféricos, e na automação comercial e de serviços.

### Áreas de concentração (quantidade projetos) 2016



Por seu turno, no gráfico abaixo são demonstrados os tipos de projetos, e sua evolução no período de 2013 a 2016, em termos valores totais empregados em projetos de P&D próprios das empresas e conveniados. É possível observar a predominância de projetos ligados a *software*, especialmente o desenvolvimento de aplicativos. Esse é o tipo mais frequente de projeto conveniado. Por outro lado, os projetos relacionados ao *hardware* (equipamento e *hardware* com *software* embarcado) são tipicamente executados pelas empresas, diretamente.

### Projetos próprios e conveniados (Lei de Informática) (valores totais - 2013-2016)



Fonte: ???

Segundo a Sepin/MCTIC, os objetivos pretendidos com a Lei de Informática (à época de sua aprovação, e mantidos ao longo da trajetória desse diploma legal) são essencialmente os seguintes, de acordo com seu preâmbulo:

- i) estimular investimentos em P&D pelo setor produtivo, incluindo a cooperação universidade-empresa e/ou centros de P&D-empresa;
- ii) incentivar a criação de empregos qualificados em setor intensivo em conhecimento;
- iii) contribuir para o adensamento da cadeia produtiva da indústria brasileira de TIC; e
- iv) promover o desenvolvimento dessa indústria com o crescente atendimento da demanda interna por bens de TIC.

A gestão da Lei de Informática cabe prioritariamente ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTIC), sendo também responsáveis o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e o Ministério da Fazenda.

A Secretaria de Política de Informática (Sepin), do MCTIC, atua, de acordo com os arts. 11, § 9º, e 14, da Lei 8.248/1991, como órgão concessor, fiscalizador e avaliador dos incentivos fiscais da Lei de Informática. Com efeito, possui competência técnica e legal para identificar, analisar e declarar o descumprimento de quaisquer dispositivos relativos à aplicação dos recursos em P&D, o que é feito por meio da avaliação dos Relatórios Demonstrativos (RD), que constituem instrumentos para comprovação da aplicação efetiva em P&D.

A Secretaria de Desenvolvimento e Competitividade Industrial (SDCI), do MDIC (antiga SDP), atua essencialmente no estabelecimento e na fiscalização dos processos produtivos básicos, em

conjunto com a Sepin, de acordo com o art. 4, § 2º, da Lei 8.248/1991. A Secretaria da Receita Federal (SRFB), do Ministério da Fazenda, atua na definição da classificação tributária do produto fabricado pela empresa interessada.

### **Resultados da Política**

O Decreto 5.906/2006 traz uma lista exemplificativa de indicadores-chave da Política de informática, no § 2º do seu art. 24:

*§ 2º As atividades de pesquisa e desenvolvimento serão avaliadas por intermédio de indicadores de resultados, tais como: patentes depositadas no Brasil e no exterior; concessão de titularidade ou de participação nos resultados da pesquisa e desenvolvimento às instituições convenentes; protótipos, processos, programas de computador e produtos que incorporem inovação científica ou tecnológica; publicações científicas e tecnológicas em periódicos ou eventos científicos com revisão pelos pares; dissertações e teses defendidas; profissionais formados ou capacitados; melhoria das condições de emprego e renda e promoção da inclusão social.*

Sobre a área de P&D, a Sepin/MCTIC coleta os seguintes indicadores: técnicos qualificados nos projetos; patentes; exportação; implantação de laboratórios; treinamentos em capacitação e formação de recursos humanos de alto nível; qualificação de projetos; trabalhos publicados; e formação de mestres e doutores oriundos desses investimentos, mas não estabelece metas para nenhum dos indicadores.

Em relação aos indicadores utilizados para avaliar a política, a auditoria operacional realizada pelo TCU em 2015 (Acórdão 458/2014-TCU-Plenário de relatoria do Ministro Substituto André de Carvalho), constatou que não havia uma metodologia para sistematizar os objetivos da política pública, os indicadores utilizados para aferir a consecução desses objetivos e as eventuais, ensejando constantes prorrogações da política sem incorporar correções e aprimoramentos que adviriam de um adequado processo de monitoramento, com base em instrumentos metodológicos previamente definidos.

Mas, para fins de análise, desenvolveu-se um modelo simplificado, por meio do estudo da legislação aplicável e da indagação dos gestores, identificando indicadores clássicos de P&D, alguns dos quais pertencentes à lista sugerida de indicadores de resultados do Decreto 5.906/2006, e chegou-se à conclusão que há ausência de relacionamento explícito entre os indicadores e os objetivos, o que pode conduzir ao descasamento entre o que se obtém da política.

Por falta de indicadores correlacionados com os objetivos da política, não tem sido possível avaliar distorções na sua execução, como por exemplo, que a aplicação em desenvolvimento de *software* não está sendo apropriada em termos de faturamento das empresas beneficiadas. A existência de indicadores relacionados à inovação poderia servir para identificar bons exemplos de aplicação nessa área.

Indicadores finalísticos industriais também deveriam ser considerados para avaliar as aplicações de P&D, uma vez que se presume que esses investimentos retornarão de alguma forma como diferencial competitivo das empresas. Isso permitiria avaliar a aplicação dos recursos de P&D não de forma isolada, o que viabilizaria contornar resultados pontuais malsucedidos.

Dessa forma, resultados que poderiam estar sendo monitorados e utilizados como subsídio para avaliação e revisões da política de informática ainda não estão sendo devidamente mensurados por falta de indicadores, tais como: baixo valor de exportações; exigência de produção local concentrada nas etapas menos nobres da cadeia de valor (montagem e soldagem); ausência de tratamento para os casos de empresas que realizam as etapas mais nobres da cadeia de valor, mas preferiram, por razões econômicas, produzir no exterior; entre outros resultados.

Bem assim, a ausência de monitoramento e avaliação adequados de realização de convênios com universidades não permite inferir se a obrigação de realizar convênios com universidades das regiões da Sudam, Sudene e Centro-Oeste produziu bons resultados, melhorando a sua capacidade de realizar projetos no decorrer do tempo.

Como principal forma de divulgação do acompanhamento das metas estabelecidas, a Secretaria do MCTIC elabora, a cada dois anos, relatório estatístico com base nesses dados, que são declarados pelas empresas nos Relatórios Demonstrativos Anuais (RDAs), que inclui ainda informações sobre seus desempenhos no ano base tais como faturamentos, importações, exportações, recursos humanos, investimentos em P&D, renúncia fiscal. A versão mais recente do relatório, disponível no portal do MCTIC em junho de 2018, ainda se refere apenas ao ano base de 2015.

Ademais, a mera divulgação dos resultados não é suficiente, pois a avaliação *ex-post* é etapa fundamental para conclusão de uma política pública. Nela, os gestores procuram identificar se os objetivos foram atingidos e como deve ser tratado um possível novo período de aplicação da política pública em análise, seja pela sua manutenção, alteração ou extinção.

A divulgação de resultados técnicos e econômicos da Lei de Informática foi introduzida pela Lei 11.077/2004. Adicionalmente, cabe ao Comitê da Área de Tecnologia da Informação (Cati) a avaliação dos resultados.

Uma das avaliações foi realizada pelo Geopi/Unicamp e a outra, organizada pela associação de classe das empresas beneficiadas, a Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (Abinee), em evidente conflito de interesses. O Cati não produziu documento formal em que analisasse as conclusões dessas avaliações, ao passo que a Sepin e a SDCI mencionaram ações ou intenções que poderiam mitigar os problemas apontados.

Todavia, percebe-se que a avaliação não é tratada como propulsora de aperfeiçoamento da política em si, visto que ainda não foi realizada avaliação própria dos gestores sobre as considerações apontadas pelas avaliações externas. Em outros termos, os gestores receberam diagnóstico e conjunto de sugestões dos avaliadores, mas não utilizaram esse documento para proposição de melhorias nos dispositivos da política, o que seria subsídio para a etapa de revisão e completaria o ciclo das políticas públicas.

Também pesa para o comprometimento das etapas de monitoramento e avaliação a precariedade do sistema atualmente disponível, o Sigplani, o qual pode ser entendido como mero formulário eletrônico, não sendo possível extrair sequer relatórios consolidados dos dados inseridos pelos beneficiados.

Por fim, as constatações do monitoramento da auditoria da Lei de Informática, Acórdão 729/2018–TCU–Plenário (TC 001.278/2017-7, de relatoria do Ministro Substituto André de Carvalho), continuam a evidenciar um quadro que pode comprometer o êxito da política e impedir que as falhas atuais sejam corrigidas com base na melhor percepção da realidade, a qual deveria ser calcada em monitoramento consistente dos dispositivos da lei, com aferição de indicadores, em atendimento dos objetivos propostos e com o devido suporte tecnológico e metodológico.

### A Política e o Plano Plurianual

Ao se avaliar a inserção da política veiculada pela Lei de Informática no PPA 2016-2019 (Lei 13.249/2016), cogitou-se a correlação com os seguintes programas, objetivos e metas/iniciativas, constantes do Anexo I, do PPA:

PPA 2016-2019 (Lei 13.249/2016)		
Programas	Objetivos	Metas/ Iniciativas

2021 – Ciência, Tecnologia e Inovação	0486 - Promover a pesquisa, o desenvolvimento e a inovação em tecnologias digitais, componentes e dispositivos eletrônicos	Meta 0434: ampliar de 9 para 25 o número de empreendimentos para a fabricação de componentes e dispositivos eletrônicos avançados
	1056 - Promover o desenvolvimento tecnológico e a inovação nas empresas e nas cadeias produtivas	Meta 044S: Fomentar 1,5 milhão de atendimentos de apoio ao desenvolvimento tecnológico e à inovação em empresas
	1057 - Promover políticas e programas de pesquisa, desenvolvimento e inovação e disseminar dados e informações em áreas estratégicas	Meta 0453: Apoiar 130 projetos de pesquisa e desenvolvimento em áreas estratégicas
2079 – Desenvolvimento da Indústria, Comércio e Serviços,	1038 - Promover a inovação nas empresas, o estímulo à P&D e a qualificação profissional	Meta 0430: Conectar 600 negócios nascentes inovadores (startups) a investidores e grandes empresas  043P: Atrair ao Brasil 30 centros de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (P, D & I)
	1093 - Elevar a competitividade, a qualidade e a produtividade da indústria brasileira por meio de investimentos, da melhoria dos processos produtivos e da modernização do parque industrial	Iniciativa 058H - Aprimoramento do marco legal de elaboração de Processo Produtivo Básico (PPB) e de metodologia de avaliação, incluindo fiscalização presencial e não presencial do PPB para bens de informática

Em 2018, a Secretaria de Políticas Digitais (Sepod), do MCTIC, atingiu a meta 0434 do objetivo 0486 (Programa 2021), com 25 empresas fabricantes de componentes, por meio do Padis (Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores), que, no entanto, foi implementado por outra lei (Lei 11.484/2007).

Em relação à meta 044S, referente ao objetivo 1056 (Programa 2021), foram realizados atendimentos por 26 redes apoiadas pelo Programa Sibratec - Sistema Brasileiro de Tecnologia (instituído pelo Decreto 6.259/2007) e vigentes em 2016 e 2017, três das quais tangenciam o setor de tecnologias da informação e comunicação. Entretanto, essas iniciativas não estão relacionadas às políticas de informática.

A Lei de Informática também colabora para o alcance das metas e iniciativas do Objetivo 1038 (Programa 2079), pelo estímulo aos investimentos em P&D, obrigatórios no programa, e pela atração de Centros de Pesquisa e Desenvolvimento, mas essas metas não são utilizadas para avaliar diretamente o desempenho da política.

As metas do objetivo 1093 (Programa 2079), de forma geral, relacionam-se ao setor

automotivo e de transporte e não à Política de Informática. Somente dentre as iniciativas associadas a este objetivo, tem-se a 058H - *Aprimoramento do marco legal de elaboração de Processo Produtivo Básico (PPB) e de metodologia de avaliação, incluindo fiscalização presencial e não presencial do PPB para bens de informática*, cujo escopo abrange especificamente a Política de Informática.

Dessa forma, constata-se que os programas, metas, iniciativas e indicadores, previstos no Plano Plurianual 2016-2019, são gerais ou associados a outros programas/políticas, e não se relacionam diretamente à Lei de Informática, com exceção de apenas uma iniciativa, o que se reputa insuficiente para monitoramento e avaliação mais abrangentes do desempenho da política.

### A Política e a Lei Orçamentária Anual

Conforme a Sepin/MCTIC, a ação orçamentária que trata da Lei de Informática é a 20UT - *Promoção da Pesquisa, do Desenvolvimento e da Inovação em Tecnologias Digitais, Componentes e Dispositivos Eletrônicos e Gestão das Obrigações de Contrapartida Relacionadas a Incentivos Fiscais*. No quadro abaixo, é demonstrada a evolução orçamentária de 2016 a 2018 para a ação, com suas respectivas metas para os anos de 2016, 2017 e 2018, a partir de dados do SIOP:

Ano	Plano Orçamentário	Produto Intermediário (PO)	Dotação Inicial (R\$)	Quantidade Programada	Quantidade Realizada
	0000 – Promoção da Pesquisa, do Desenvolvimento e da Inovação em Tecnologias Digitais, componentes e Dispositivos Eletrônicos – Despesas Diversas	Projeto Apoiado	400.000,00	1	0
2016	0001 - Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação no Setor de Conteúdos Digitais	Projeto Apoiado	330.000,00	3	0
	0002 - Promoção do Desenvolvimento de Bens e Serviços de TIC, Componentes Semicondutores, Displays e Outros	Projeto Apoiado	726.000,00	3	2
	0003 - Estimulo ao Desenvolvimento da Indústria de Software e Serviços de Tecnologia da Informação	Projeto Apoiado	1.144.000,00	3	0
	<b>TOTAL</b>			<b>2.600.000,00</b>	<b>10</b>
	0000 – Promoção da Pesquisa, do Desenvolvimento e da Inovação em Tecnologias Digitais, Componentes e Dispositivos Eletrônicos e Gestão das Obrigações de Contrapartida relacionadas a Incentivos Fiscais – Despesas Diversas	Projeto Apoiado	20.000.000	0	0
2017	0001 - Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação no Setor de Conteúdos Digitais	Projeto Apoiado	1.961.536	4	0
	0002 - Promoção do Desenvolvimento de Bens e Serviços de TIC, Componentes Semicondutores, Displays e Outros	Projeto Apoiado	3.621.884	4	0
	0003 - Estimulo ao Desenvolvimento da Indústria de Software e Serviços de Tecnologia da Informação	Projeto Apoiado	4.111.328	3	2
	0004 – Incentivo à Produção e Disseminação de Aplicativos para a TV Digital	Aplicativo Apoiado	489.443	1	0

Ano	Plano Orçamentário	Produto Intermediário (PO)	Dotação Inicial (R\$)	Quantidade Programada	Quantidade Realizada
	0005 - Apoio à Implementação de Arranjos Produtivos Locais para Conteúdos Digitais Criativos	Arranjo produtivo local viabilizado	989.443	1	0
	0006 - Apoio ao Desenvolvimento de Aplicativos para Dispositivos Digitais	Aplicativo apoiado	4.426.106	1	0
	0007 - Gestão, Implementação, Avaliação e Fiscalização das Obrigações e Contrapartida Relacionadas a Incentivos Fiscais	Projeto apoiado	3.843.432	1	1
	Emendas Individuais		300.000	3	1
	<b>TOTAL</b>		<b>38.743.172</b>	<b>18</b>	<b>4</b>
2018	0005 - Apoio à Implementação de Arranjos Produtivos Locais para Conteúdos Digitais Criativos	Arranjo produtivo local viabilizado	500.000,00	1	
	0007 - Gestão, Implementação, Avaliação e Fiscalização das Obrigações e Contrapartida Relacionadas a Incentivos Fiscais	Projeto apoiado	3.000.000,00	1	N/D
	0001 - Formulação e Implementação da Estratégia Digital Brasileira	Projeto apoiado	1.000.000,00	1	N/D
	0002 - Promoção do Desenvolvimento de Bens e Serviços de TIC, Componentes Semicondutores, Displays e Outros	Projeto apoiado	500.000,00	1	N/D
	0008 - Promoção ao Desenvolvimento do Ecossistema de internet das coisas e da tecnologia de Comunicação 5G	Projeto apoiado	1.000.000,00	1	N/D
	0003 - Estímulo ao Desenvolvimento dos Ecossistemas Digitais, da Indústria de Software e Serviços de Tecnologia da	Projeto apoiado	4.783.766,00	1	N/D
	Emendas Individuais		1.000.000,00	-	N/D
<b>TOTAL</b>		<b>11.783.766</b>	<b>6</b>	<b>N/D</b>	

Fonte: Siop para 2016 e 2017. LOA para 2018.

N/D – Não disponível.

Em complemento, a execução orçamentária da ação 20UT se deu, de acordo com o quadro seguinte:

#### Execução Orçamentária da Ação 20UT – 2016 a 2018

Exercício	Dotação Atualizada	Despesa Empenhada	Despesa Paga	Pagamento Total (exercício + RAP)
2016	4.150.000	3.493.985	267.527	1.567.527
2017	25.959.450	25.959.418	4.459.430	5.326.955
2018*	11.783.766	800.000	-	15.987.988
<b>TOTAL</b>	<b>41.893.216</b>	<b>30.253.403</b>	<b>4.726.957</b>	<b>22.882.470</b>

Fonte: Tesouro Gerencial

\*até 11/9/2018

Seguem abaixo alguns números relacionados à política pública de renúncia tributária prevista na Lei de Informática, em R\$ milhões:

	2014	2015	2016	Total
Empresas com produtos habilitados à Lei de Informática	694	700	685	2.079
Faturamento Bruto dos produtos incentivados	57.689,5	45.663,6	40.844,3	144.197,4
Faturamento da Contrapartida	31.921,1	31.262,9	27.940,1	91.124,1
IPI renunciado	6.714,5	8.407,6	6.169,3	21.291,5
Investimento em P&D	1.288,0	1.360,4	1.224,3	3.872,7

Fonte: ??

A partir do cotejamento desses números com o crédito orçamentário total da Unidade Jurisdicionada (UJ), no importe de R\$ 10 milhões (2018), constata-se a importância da gestão da Lei de Informática no âmbito da Sepin. O montante da renúncia fiscal relativa à Lei 8.248/1991, no período de 2014-2017, totalizou R\$ 21,3 bilhões, valor 2.130 vezes superior ao crédito orçamentário total da UJ.

Por sua vez, os investimentos em P&D declarados pelas empresas beneficiárias do incentivo fiscal no período, no importe de R\$ 3,9 bilhões, representam um valor 390 vezes superior ao crédito orçamentário da unidade.

Outrossim, ao colacionar o total declarado pelas empresas como investimentos em P&D (R\$ 3,9 bilhões) com o valor total do incentivo fiscal (R\$ 21,3 bilhões), conclui-se que, para cada R\$ 1,00 de renúncia fiscal da União, as empresas beneficiárias investiram R\$ 0,18 em P&D, no período de 2014 a 2016, sinalizando uma aplicação ineficiente dos recursos públicos, sob a forma de renúncia.

### A Governança da Lei de Informática

A análise realizada apontou que a política apresentou grau de maturidade avançado de institucionalização. Já o componente Planos apresentou nível intermediário de governança. No entanto, os componentes Objetivos e Monitoramento e Avaliação ainda estão em grau inicial de maturidade, conforme demonstra a tabela 1.

**Tabela 1 - Nível de maturidade dos componentes de governança da Lei de Informática**

Institucionalização	Planos	Objetivos	Monitoramento e Avaliação
AVANÇADO	INTERMEDIÁRIO	INICIAL	INICIAL

Fonte: TCU, com base nas informações fornecidas pela Sefit

Em relação ao componente de institucionalização, verificou-se a existência de normativo instituindo formalmente a política pública, dotado de legitimidade e competência para normatizar a atuação dos diversos órgãos, instituições e esferas de governo envolvidos; as competências das principais partes interessadas envolvidas na política pública estão formalmente definidas e é possível identificar atribuições, responsabilidades, direitos e deveres das principais partes interessadas envolvidas na política. Além disso, existe colegiado formalmente instituído e o processo decisório referente à política pública está formalmente institucionalizado, embora as decisões referentes à política não sejam tomadas pelo colegiado.

No tocante aos planos da política, concluiu-se que não há consistência interna na lógica de intervenção da política pública, considerando o encadeamento entre recursos, ações, produtos e efeitos; o planejamento não identificou e definiu os resultados esperados pela política e não foi explicitado o estágio de referência inicial da política, entre outras lacunas de planejamento.

No que tange o componente Objetivos, embora haja diretrizes estratégicas de governo que norteiam a política, esta não possui visão estratégica de longo prazo e a visão estratégica da política não é coerente com as diretrizes governamentais mais amplas. Além disso, os objetivos da política não são coerentes entre si nem foram identificados os responsáveis pela consecução dos objetivos.

Em relação ao Monitoramento e Avaliação, percebeu-se que esse componente é bastante incipiente na política, conforme se percebe no gráfico 1. Embora o processo de monitoramento e avaliação da política pública esteja definido na política, os procedimentos necessários ao efetivo monitoramento e avaliação da política pública não estão definidos e embora os papéis e responsabilidades dos provedores de dados e informações estejam adequadamente definidos, a política não é monitorada e avaliada periodicamente não há indicadores-chave de monitoramento e avaliação da política pública que permitam a aferição do desempenho da política.

**Gráfico 1 - Componentes de governança da Lei de Informática**



Fonte: TCU, com base nas informações fornecidas pela Sefit

### **Análise Geral da Política**

No âmbito da auditoria operacional na Lei de informática (Acórdão 454/2014-TCU), foram encontrados os seguintes achados, os quais ainda persistem:

- a) Ineficiências no processo estabelecido de concessão de benefícios;

Causas: desbalanceamento entre a missão dos órgãos e sua força de trabalho; fluxo operacional complexo.

Riscos: prazo excessivo para estabelecimento do PPB e concessão do benefício; b) perda da oportunidade de estímulo à produção de determinado produto; c) desestímulo às empresas de solicitarem a concessão do benefício.

- b) Ineficiências no processo de análise dos RDAs;

Causas: intenção de realizar análise de todos os processos de todas as empresas todos os anos; ausência de critérios de risco, materialidade e relevância na escolha dos RDAs que devem ser

analisados.

Riscos: comprometimento da etapa de monitoramento do ciclo das políticas públicas; intempetividade da análise das atividades de P&D; falta de visão agregada dos indicadores da Lei de informática; imprecisão dos valores dos indicadores declarados; alto volume do estoque de RDAs, com tendência ao crescimento; existência de atividades de P&D que não atendem ou que pouco agregam para os impactos da Lei de Informática.

c) Deficiências no suporte tecnológico de gestão da Lei de Informática;

Causas: falta de priorização do sistema de gestão da política.

Riscos: dificuldades na gestão dos processos da lei de Informática.

d) Ausência de suporte metodológico para a gestão de políticas públicas;

Causas: maneira como a Lei 8.248/1991 foi elaborada, em substituição à reserva de mercado; desconhecimento dos gestores sobre as metodologias de formulação e planejamento de políticas públicas; ausência de obrigatoriedade do uso de ferramentas de auxílio aos gestores no ciclo de políticas públicas;

Riscos: falta de correlação entre os objetivos pretendidos pela política e as necessidades atuais; monitoramento ausente, pobre, deficiente ou subjetivo; c) comprometimento das avaliações da política pública; impossibilidade de realimentar o ciclo das políticas públicas; ineficiência da política pública

e) Falhas no processo de monitoramento e avaliação dos dispositivos de P&D, como a inexistência de indicadores finalísticos industriais para avaliar o retorno de investimentos em P&D incentivados pela política, dificultando o acompanhamento de resultados que poderiam estar sendo utilizados como subsídio para avaliação e revisões da política de informática, tais como: baixo valor de exportações e exigência de produção local concentrada nas etapas menos nobres da cadeia de valor (montagem e soldagem);

Causas: ausência de metodologia para formulação e planejamento de política pública; ênfase nas atividades meio de gestão da política pública.

Riscos: não consecução dos objetivos das políticas públicas; ações inadequadas ou intempetivas; impossibilidade de correlacionar adequadamente a Lei de Informática com outros instrumentos de incentivo.

f) Falhas no processo de avaliação dos dispositivos do PPB – conjunto mínimo de operações fabris que caracterizam a industrialização de um produto que as empresas devem seguir para fazer jus a renúncia fiscal – o que é essencial para o entendimento dos diversos setores envolvidos e portes de empresas incentivadas. A atual sistemática ainda é calcada fortemente na experiência dos servidores públicos envolvidos na política, havendo ausência de informações estruturadas

Causas: ausência de metodologia para formulação e planejamento de política pública; ênfase nas atividades meio de gestão da política pública.

Riscos: não consecução dos objetivos das políticas públicas; ações inadequadas ou intempetivas; incompreensão da indústria beneficiada; impossibilidade de correlacionar adequadamente a Lei de Informática com outros instrumentos de incentivo; perda da oportunidade de aperfeiçoamento da política pública.

g) Falhas no processo de avaliação ex-post da Lei de Informática;

Causas: ausência de metodologia para formulação e planejamento de política pública;

ênfase nas atividades meio de gestão da política pública.

Riscos: inefetividade da política; repetição de incentivos não adequadamente monitorados; repetição de incentivos defasados ou não efetivos; permanência das falhas ou deficiências atuais; perda da oportunidade de aperfeiçoamento da política pública.

A auditoria realizada na Secretaria de Política de Informática do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (Sepin/MCTIC) em 2017, que teve por objetivo avaliar a regularidade dos procedimentos administrativos para concessão e manutenção dos benefícios fiscais previstos na Lei 8.248/1991 (Lei de Informática), apontou as ilegalidades e irregularidades relacionadas abaixo, associadas às respectivas causas:

- a) Concessão de benefício fiscal a empresas cujo pleito não contém toda documentação exigida pelo Decreto 5.906/2006;

Causas: número reduzido de analistas de C&T para examinar a conformidade documental dos pleitos; ausência de rotinas automatizadas no Sistema de Gestão da Lei de Informática (Sigplani) para avaliação de inconsistências na fase de concessão; e falta de integração entre o Sistema Eletrônico de Informação (SEI) e o Sigplani;

- b) Manutenção do benefício fiscal a empresas inadimplentes em relação à obrigação do depósito trimestral no FNDCT;

Causas: O desenho do controle estabelecido para averiguar se os depósitos no FNDCT foram efetivamente realizados pelas empresas nos montantes declarados, e se foram corretamente calculados, não está adequado, pois não há verificação dos valores declarados e dos valores devidos pelas empresas com os constantes da base de dados do Siafi, utilizada pelo Sisgru.

- c) Manutenção do benefício fiscal a empresas inadimplentes em relação ao parcelamento de débitos anteriores;

Causas: Ausência de controle da Sepin acerca dos parcelamentos deferidos às empresas.

- d) Suspensão e cancelamento dos benefícios fiscais das empresas omissas em enviar o RDA foi regular nos termos da Lei 8.248/1991 e do Decreto 5.906/2006.

Causas: Ausência de controle da Sepin acerca dos procedimentos para o cancelamento do benefício fiscal de empresa omissa em enviar o RDA regular.

O principal risco avaliado no âmbito desta auditoria foi impacto significativo das renúncias tributárias na gestão fiscal. Outros riscos residuais identificados:

- conceder benefício fiscal a empresas que não tenham apresentado documentação apropriada;
- manter benefício fiscal de empresas com débitos de aplicação insuficiente em P&D referentes a exercícios anteriores (residuais de aplicação em P&D) e que não promoveram o recolhimento desse montante ao FNDCT, com os devidos acréscimos legais;
- manter o benefício fiscal de empresas omissas em relação ao envio de RDA de exercícios anteriores: cuja base de cálculo das obrigações de P&D constantes dos RDA estejam divergente daquela declarada à RFB/MF; e que adimpliram sua obrigação de quitar os parcelamentos deferidos pela Sepin em observância ao art. 4º da Lei 11.077/2004;
- não suspender/cancelar o benefício fiscal de: empresas que inadimpliram suas obrigações relativas a entrega do RDA; e de empresas suspensas que descumpriram a obrigação de aplicação em P&D, no prazo de 180 dias.

### **Principais Deliberações do TCU**

O Acórdão 729/2018–TCU–Plenário apreciou o TC 001.278/2017-7 e autorizou a Sefi a realizar o acompanhamento das ações relativas à Política de Informática. Entre as diversas deliberações emanadas desse julgado, destacam-se:

Determinar a audiência de ex-Secretários-Executivos e Secretários de Política de Informática do MCTIC para que, no prazo de quinze dias, apresentem as suas razões de justificativa sobre:

- a. A não implantação do sistema de gestão da Lei de Informática, seja pela plataforma Aquarius, seja pelo uso de outra similar, em atenção ao princípio constitucional da eficiência, com vistas a automatizar os processos inerentes à referida lei, constituindo a ferramenta para a execução, o monitoramento e a avaliação dos correspondentes resultados, em descompasso, assim, com a recomendação prolatada pelo item 9.1 do Acórdão 458/2014-TCU-Plenário;
- b. Mora na adoção das medidas destinadas ao aprimoramento dos indicadores utilizados para o monitoramento dos resultados dos dispêndios com P&D, em dissonância com o item 9.2.3 do Acórdão 458/2014;
- c. Não definição de critérios para identificar e categorizar os institutos de pesquisa e as universidades, de acordo com o seu desempenho na execução de projetos, de modo a orientar as empresas no processo de escolha dos institutos de pesquisa, em descompasso, assim, com a recomendação proferida pelo item 9.2.6 do Acórdão 458/2014-TCU-Plenário;
- d. Não divulgação de informações sobre os beneficiários da política instituída pela Lei de Informática, inviabilizando o conhecimento sobre as empresas mais beneficiadas em termos de renúncia de receita, a quantidade de convênios celebrados, entre outras relevantes informações, apesar de se tratar de fomento pelos recursos públicos;

Determinar que o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações apresente ao TCU, no prazo de até 180 dias contados da ciência deste Acórdão, o devido plano de ação para o efetivo cumprimento das seguintes medidas:

- a. Implante ou aperfeiçoe o sistema de gestão da Lei de Informática para que, além de automatizar os processos inerentes à referida lei, esse sistema se constitua como ferramenta própria para a execução, o monitoramento e a avaliação dos correspondentes resultados, sem prejuízo de, sendo o caso, apresentar a solução alternativa para cumprir esse objetivo;
- b. Aperfeiçoe o processo de prestação de contas e a análise das informações sobre as empresas e os convênios celebrados, visando a conferir tempestividade à divulgação das correspondentes informações, ou, alternativamente, divulgue essas informações por outro meio sem aguardar o término da análise sobre os RDA;

Determinar a Secretaria de Política de Informática do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações apresente ao TCU, no prazo de até 180 dias o devido plano de ação para o efetivo cumprimento das seguintes medidas:

- a. Elabore a necessária estratégia para analisar os RDA pendentes, segundo os critérios de materialidade e relevância, para tratar a cobrança administrativa dos eventuais débitos decorrentes do atraso na análise da prestação de contas de investimentos em P&D;

- b. Divulgue perante o correspondente portal com destaque e com periodicidade mensal, a situação da análise inicial e recursal dos RDA, nos moldes das Tabelas 10 e 11 às páginas 25-26 do Anexo Especial sobre Gestão de Políticas de Renúncias de Receitas (AGRE), como parte do relatório de gestão da Sepin para o exercício de 2015, e a situação do processo de cobrança do estoque de débitos de aplicação insuficiente em P&D para os exercícios pretéritos, desde 2007, e a situação da eficiência do processo de cobrança de débito de P&D,
- c. Aprimore, nos termos do art. 7º, VII, alínea “a”, da Lei 12.527, de 2011, o conjunto de indicadores utilizados para o monitoramento dos resultados dos dispêndios em pesquisa e desenvolvimento (P&D) pela Lei 8.248 (Lei de Informática), de 1991, em compatibilidade com os objetivos pretendidos, considerando, para tanto, as orientações dadas pelo guia metodológico de indicadores de programas da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ou apresente a solução alternativa para o cumprimento desse objetivo;

Determinar a Secretaria de Política de Informática do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações apresente ao TCU, no prazo de até 180 dias plano de ação para a efetiva divulgação no correspondente sítio eletrônico das informações públicas individualizadas sobre as empresas e os convênios ou ajustes celebrados, devendo registrar como conteúdo mínimo as seguintes informações: quantidade de convênios ou ajustes; valores dos convênios ou ajustes; renúncia fiscal concedida; demais informações sobre o emprego dos recursos, a exemplo dos indicadores de P&D e de produção industrial;

#### Temas de Especial Relevância

A fiscalização constatou que os órgãos encarregados da política de Informática no Brasil não têm atuado de forma efetiva para promover melhorias e corrigir distorções das políticas industriais de TIC durante o processo deliberativo no âmbito do Congresso Nacional, visto que a política tem sido frequentemente prorrogada sem sofrer, em contrapartida, maiores alterações. Deve-se ressaltar que antes mesmo da última decisão pela prorrogação dos benefícios da Lei de Informática, pela Lei 13.023/2014, o TCU já questionava essa situação na auditoria que está sendo monitorada nos presentes atos.

#### Trabalhos do TCU Relacionados

ACÓRDÃO	ASSUNTO	RELATOR
454/2014-TCU-Plenário	Auditoria teve por objetivo examinar as condições disponíveis para que os gestores públicos avaliem os resultados da Lei 8.248/1991.	Min. Substituto André Luís de Carvalho
729/2018-TCU-Plenário	Monitoramento do cumprimento das recomendações do Acórdão 454/2014.	Min. Substituto André Luís de Carvalho
Acórdão 1014/2018-TCU-2ª Câmara	Auditoria de conformidade realizada na Secretaria de Política de Informática do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e	Min. José Mucio Monteiro

	Comunicações (Sepin/MCTIC).	
--	--------------------------------	--

## I.10 LEI ROUANET

### Sobre a Lei Rouanet

A Lei 8.313/1991, conhecida por Lei Rouanet, é o normativo federal que institucionalizou o incentivo à cultura por meio da criação do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), cujo responsável pela execução é o Ministério da Cultura (MinC).

A norma tem como objetivos estimular a produção, a distribuição e o acesso aos produtos culturais, proteger e conservar o patrimônio histórico e artístico e promover a difusão da cultura brasileira e a diversidade regional.

O art. 2º da Lei Rouanet estabelece que o Pronac deve ser implementado por meio dos seguintes mecanismos: a) Fundo Nacional de Cultura (FNC); b) Fundos de Investimento Cultural e Artístico (Ficart); e c) incentivo a projetos culturais.

O incentivo a projetos culturais, também chamado de incentivo fiscal ou mecenato, é uma forma de estimular o apoio da iniciativa privada ao setor cultural e se tornou, ao longo do tempo, o principal mecanismo fomentador da produção cultural. De 2006 a 2017, o governo federal destinou mais de R\$ 13 bilhões ao segmento cultural por meio de renúncia fiscal oriunda da Lei Rouanet, conforme informações disponibilizadas pelo MinC.

### Resultados da Política

A Lei Rouanet traz em seu art. 1º as finalidades a serem buscadas pela política de incentivo e fomento à cultura. Além disso, os objetivos, metas e indicadores utilizados para a medição da política de incentivo fiscal, estabelecidos por meio da Lei nº 8.313/91, estão inseridos no escopo do Plano Nacional de Cultura (PNC). Esse plano decenal foi instituído pela Lei nº 12.343/2010.

O PNC é um conjunto de princípios, objetivos, diretrizes, estratégias e metas, a fim de orientar o poder público na formulação de políticas culturais e é composto por 53 metas.

Dessas 53 metas, destacam-se três como tendo maior afinidade ao principal modo de operacionalização da política pública executada por meio da Lei Rouanet (mecenato): i) meta 24 - 60% dos municípios de cada macrorregião do país com produção e circulação de espetáculos e atividades artísticas e culturais fomentados com recursos públicos federais; ii) meta 51 - aumento de 37% acima do PIB, dos recursos públicos federais para a cultura; e iii) meta 52 - aumento de 18,5% acima do PIB da renúncia fiscal do governo federal para incentivo à cultura.

Nenhuma meta do PNC está relacionada exclusivamente à Lei 8.313/91. Para as metas mencionadas acima, por exemplo, podem contribuir para o seu atingimento a destinação de recursos oriundos de transferências voluntárias do MinC, bem como da Lei 8.685/1993 – Lei do audiovisual.

Apesar de o incremento no aporte financeiro destinado à determinada política pública ser um indicativo de priorização do governo para com o tema, não é possível medir os resultados de uma política pública em termos de entrega cultural para a população por meio de indicadores como os utilizados para medir o desempenho das metas 51 e 52 do PNC, uma vez que mais dispêndios no setor cultural não significam, necessariamente, melhor qualidade na prestação dos serviços ou aumento do público-alvo atingido.

Não há prioridades na execução das metas referentes ao mecanismo de renúncia fiscal, pois, segundo o MinC, a apresentação de propostas de projetos culturais ao mecanismo de incentivo fiscal decorre de vontade espontânea dos proponentes pessoas físicas e pessoas jurídicas. À medida

que as propostas são apresentadas e cumprem os critérios estabelecidos nos normativos que regem o incentivo fiscal do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), elas são aprovadas compulsoriamente.

Acrescenta-se que historicamente o MinC possui um elevado estoque de prestação de contas pendentes de análise conclusiva. Em 31/12/2017, esse número se aproximava de dezoito mil processos. A análise das prestações de contas é mecanismo essencial de avaliação dos resultados da intervenção de uma política pública.

Portanto, considerando que os indicadores responsáveis por avaliar a política pública em comento refletem principalmente o aspecto quantitativo de efetividade da renúncia fiscal aprovada pelo Poder Executivo e as prestações de contas dos projetos culturais incentivados não estão sendo analisadas tempestivamente, não há parâmetros objetivos para se avaliar o resultado da intervenção estatal decorrente da política pública de renúncia fiscal no âmbito da Lei 8.313/91.

### **A Política e o Plano Plurianual**

O único Programa Temático do PPA 2016-2019 relacionado à Função Cultura é o Programa 2027 – Cultura: dimensão essencial do Desenvolvimento, que possui sete objetivos: i) Fortalecer o Sistema Nacional de Cultura com a qualificação da Gestão Cultural, a valorização da participação social e a integração com entes federados (0779); ii) Preservar e promover a diversidade, a memória e o patrimônio cultural brasileiro (0783); iii) Fortalecer a indústria, os serviços e as atividades audiovisuais, incentivando a inovação, ampliação da produção, difusão e acesso às obras audiovisuais (0785); iv) estimular a criação e fortalecer a produção e a difusão cultural artística (0786); v) Ampliar e qualificar o acesso da população brasileira a bens e serviços culturais (0787); vi) Produzir, preservar e difundir conhecimento constitutivo da cultura brasileira e fortalecer as políticas de cultura e educação e de formação artística e cultural (0788); vii) Fortalecer a economia da cultura e inseri-la na dinâmica do desenvolvimento do país (1085).

Os objetivos do PPA, por serem programáticos, de certa maneira abarcam os objetivos do PNC e da Lei Rouanet. Contudo, a despeito de a Lei 8.313/91 ser o principal mecanismo fomentador da cultura brasileira, não se verifica no PPA 2016-2019 menção expressa aos objetivos pretendidos pelo governo federal com a execução de políticas públicas por intermédio da aludida legislação, a fim de criar parâmetro de avaliação quanto à eficácia, eficiência e efetividade da intervenção estatal por meio da Lei Rouanet no setor cultural brasileiro.

Por sua vez, os indicadores de avaliação dos resultados alcançados pela política pública incentivada pela Lei Rouanet constantes no PPA se limitam a medir o montante de recursos federais destinados ao setor cultural em relação ao Produto Interno Bruto do país, sem avaliar o resultado efetivamente entregue à sociedade.

Dessa forma, é necessário que exista correlação direta no PPA entre o que se pretende/pretendia alcançar com os incentivos fiscais decorrentes da Lei Rouanet e as ações efetivamente executadas. Ou seja, deve haver correlação clara entre o que se pretende alcançar com os incentivos fiscais decorrentes da Lei Rouanet e as ações governamentais para o setor cultural descritas no PPA.

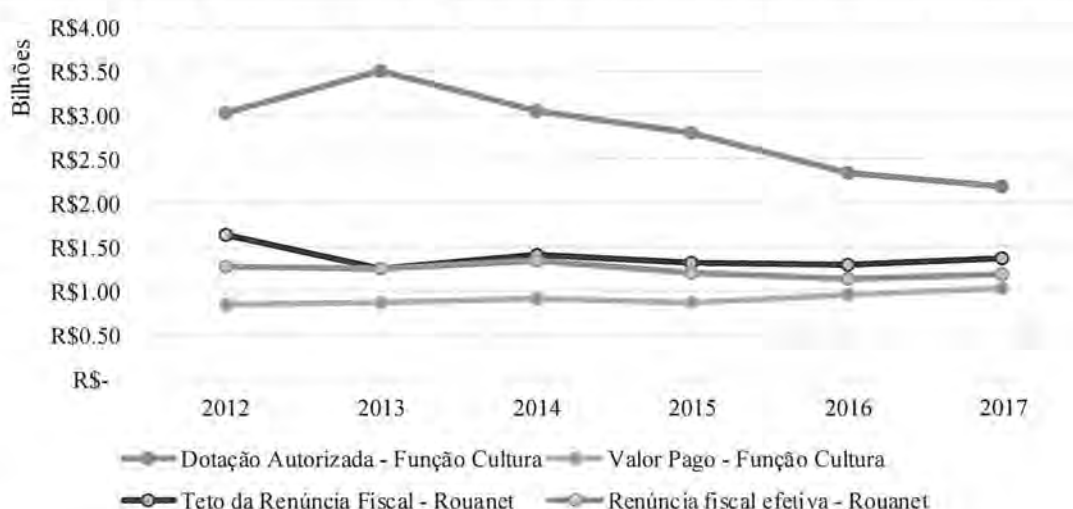
### **A Política e a Lei Orçamentária Anual - Intervenção na LOA**

Anualmente, o Presidente da República fixa, por meio de decreto, um limite de renúncia fiscal para fins de aprovação de projetos culturais. Nos últimos seis anos (2012-2017), o governo federal destinou aproximadamente R\$ 7,4 bilhões ao segmento cultural por meio de renúncia fiscal oriunda da Lei 8.313/1991, de acordo com dados disponibilizados no portal do MinC. Esse valor representa 90% daquele limite. De modo geral, os outros 10% restantes dizem respeito a propostas de captação de recursos não aprovadas pelo MinC; não recebimento, pelos proponentes, de

patrocínio/doação para executar os projetos culturais nos valores anteriormente aprovados pelo MinC; e/ou não apresentação de propostas para captação de recursos ao MinC.

Nesse mesmo período, a soma dos valores relativos à previsão de despesas autorizadas pelas respectivas leis orçamentárias anuais para a Função Cultura foi de quase R\$ 16,9 bilhões, dos quais foram pagos aproximadamente R\$ 5,4 bilhões. Este valor equivale a 32% da dotação autorizada, indicando, assim, que houve baixa efetividade na execução orçamentária da Função Cultura por parte do MinC nos últimos seis anos.

**Gráfico 1 - Evolução dos gastos no segmento cultural: Renúncia Fiscal via Lei 8.313/91 (Lei Rouanet) x Despesas oriundas do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – Função Cultura**



Fonte: Elaboração TCU/ SecexEducação, com base em dados obtidos do SIGA Brasil

A partir das informações apresentadas no gráfico acima, é possível perceber que as renúncias fiscais oriundas da Lei 8.313/91 se mantiveram estáveis no período de 2012-2017, com média anual de R\$ 1,23 bilhão de impostos renunciados.

Verifica-se, ainda, que o valor efetivamente renunciado é historicamente próximo ao teto anual da renúncia fiscal fixado pelo governo federal para a Lei Rouanet, o que indica que os projetos culturais têm sido financiados conforme previsto na programação orçamentária do governo.

Contudo, não se pode afirmar que o elevado desempenho na captação de recursos pelo setor privado mediante renúncia fiscal concedida pelo governo federal – próxima ao teto fixado – reflete proporcionalmente a qualidade do serviço entregue à sociedade, pois não há objetivos, metas e indicadores de desempenho qualitativos diretamente relacionados à aplicação dos recursos oriundos da Lei 8.313/1991, de modo que não há parâmetros objetivos para se medir o desempenho da aludida política pública ao longo dos anos.

Ainda em relação às informações contidas no gráfico acima, percebe-se a importância dos incentivos fiscais concedidos pela Lei 8.313/91 para o fomento à cultura no país. De 2012 a 2017 a renúncia fiscal para o segmento foi 36% superior ao valor pago pelo governo federal no âmbito da Função Cultura, que engloba, além de Programas Temáticos da área, programas relacionados à gestão e manutenção do MinC. Em 2017, por exemplo, 70,61% dos valores pagos referentes à Função Cultura foram destinados à manutenção do MinC, ou seja, gastos que não representam aplicação direta no segmento cultural.

### A Governança da Lei Rouanet

A análise dos componentes de governança permitiu identificar que a política de fomento à cultura apresenta nível intermediário a avançado de governança, conforme demonstrado na tabela

1.

**Tabela 1 - Nível de maturidade dos componentes de governança da política de fomento à cultura (Lei Rouanet)**

Institucionalização	Planos	Objetivos	Monitoramento e Avaliação
AVANÇADO	AVANÇADO	INTERMEDIÁRIO	INTERMEDIÁRIO

Fonte: TCU, com base nas informações fornecidas pela SecexEducação

Conforme a análise, a política está devidamente institucionalizada. Entretanto, as decisões referentes à política não são tomadas por algum tipo de colegiado, podendo gerar distorções no processo.

Em relação ao planejamento, identificou-se consistência interna na lógica de intervenção da política pública; os resultados esperados pela política estão bem definidos; existem planos que traduzam o delineamento estratégico da política em termos operacionais e o processo de implementação da política está bem definido. Entretanto, não foi explicitado o estágio de referência inicial da política.

Sobre o componente Objetivos, a maioria dos itens de governança avaliados foram também atendidos, com exceção dos aspectos relacionados à prioridade dos objetivos e definição de prazos para a realização dos objetivos intermediários e finais.

O componente de Monitoramento e Avaliação foi o que apresentou menos grau de maturidade, conforme se verifica no gráfico 2. Isso porque a política não é monitorada e avaliada periodicamente e os indicadores-chave de monitoramento e avaliação da política pública embora estejam definidos, não permitem a aferição do desempenho da política pública. Além disso, os recursos disponíveis (financeiros, pessoas, tecnologia, estrutura, etc) para monitoramento e avaliação da política pública são suficientes para assegurar o fornecimento de informações confiáveis, tempestivas e necessárias para a tomada de decisão.

**Gráfico 2 - Componentes de governança da política de fomento à cultura (Lei Rouanet)**



Fonte: TCU, com base nas informações fornecidas pela SecexEducação

**Análise Geral da Política**

A elevada materialidade dos recursos destinados ao setor cultural por meio de incentivos fiscais concedidos pela Lei 8.313/91, acrescida da crise fiscal que tem assolado o país nos últimos anos, e as fortes evidências de má aplicação dos recursos oriundos da Lei Rouanet – apresentadas pela Polícia Federal (PF) em ação conjunta com o Ministério Público Federal (MPF) e com o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), que culminou na deflagração da denominada “Operação Boca Livre”, ocorrida em junho de 2016 – bem como os trabalhos fiscalizatórios realizados pela Câmara dos Deputados no âmbito da “CPI da Rouanet”, justificaram a atuação do TCU, com o objetivo de verificar a conformidade da aplicação de recursos públicos federais em projetos culturais incentivados mediante renúncia fiscal concedida pela aludida lei.

Apesar de os objetos de cada fiscalização terem sido diferentes, as evidências de irregularidades encontradas por todos os órgãos de controle foram semelhantes, o que permite concluir que há ineficiência no gasto e desperdícios na aplicação desses recursos.

Por sua vez, a auditoria realizada pelo TCU (processo TC 034.623/2016-7), que analisou a execução dos projetos culturais incentivados pela Lei Rouanet verificou, dentre outros problemas:

- Documentação apresentada pelos proponentes no âmbito das prestações de contas dos recursos captados insuficiente para comprovar a efetiva prestação dos serviços e entrega dos produtos contratados;
- Ausência de cotações de preços ou instrumento equivalente para comprovar a adequação dos valores contratados pelos proponentes dos projetos culturais incentivados pela Lei 8.313/91 (Lei Rouanet) com os valores praticados no mercado;
- Movimentação financeira de recursos provenientes de patrocínios previstos na Lei Rouanet em conta corrente diferente da aberta em instituição financeira oficial para movimentação exclusiva dos recursos incentivados;
- Realização de pagamentos de despesas de empresas e de pessoas vinculadas ao proponente do projeto cultural, sem a comprovação da efetiva prestação dos serviços e da economicidade das contratações realizadas;
- Execução de despesas vedadas pela legislação em vigor na execução de projetos culturais;
- Alteração de valores de itens orçamentários do projeto cultural incentivado acima do limite legal permitido para o remanejamento de despesas;
- Utilização, por parte do proponente do projeto cultural incentivado pela Lei 8.313/91, de documentação comprobatória idêntica para justificar débitos duplicados dentro de um mesmo projeto cultural;
- Falta de transparência na movimentação financeira da “conta movimento” dos projetos culturais financiados por meio da Lei Rouanet e consequente prejuízo ao estabelecimento do nexo de causalidade entre o dispêndio e a despesa efetuada;
- Inexistência de critérios objetivos para validação dos valores apontados pelos proponentes como custos de captação de recursos dos projetos incentivados;
- Mecanismos de transparência da execução dos projetos culturais incentivados com recursos oriundos da Lei 8.313/91 insuficientes para o adequado controle social.

Dentre as possíveis causas dos principais achados de auditoria do TCU, destaca-se a deficiência na gestão de riscos e controles internos e a deficiência no monitoramento e avaliação por parte do MinC dos projetos culturais incentivados.

No entanto, observou-se que o MinC tem se esforçado no sentido de construir soluções

tecnológicas que, quando efetivamente implementadas, aumentarão a transparência na aplicação dos recursos oriundos da Lei Rouanet, bem como tornarão mais eficientes os processos de monitoramento da execução e de análise das prestações de contas dos projetos culturais incentivados, o que mitigará as deficiências ora apontadas.

Ressalta-se que o MinC informou possuir até a data de 31/12/2017 aproximadamente dezessete mil prestações de contas referentes a processos de transferências de recursos federais mediante incentivos fiscais concedidos ao setor cultural que ainda não foram analisadas conclusivamente, o que representa, aproximadamente, R\$ 10,86 bilhões.

Esse é o retrato de um dos principais riscos à adequada aplicação dos recursos decorrentes de renúncia fiscal, pois a capacidade operacional do MinC para analisar os processos de prestação de contas não é proporcional à quantidade de projetos culturais que o Ministério aprova para captarem recursos da Lei Rouanet.

Os atuais mecanismos de transparência carecem de informações suficientes para que a sociedade auxilie o MinC no controle da aplicação dos recursos públicos destinados ao segmento cultural no âmbito do estoque de processos pendentes de análise conclusiva, bem como dos futuros processos que chegarão ao Ministério.

Considerando o atual cenário econômico do país, em que há grande dificuldade de aumentar a força de trabalho da administração pública, a transparência deve ser vista além de uma questão de cumprimento legal, mas como um mecanismo para tornar mais eficiente e efetiva a análise da adequação das prestações de contas dos recursos repassados mediante renúncia fiscal.

#### **Principais Deliberações do TCU**

Situação do TC: 034.623/2016-7: aguardando pronunciamento do gabinete desde dezembro de 2017. Como não houve julgamento do processo, ainda não foram proferidas deliberações sobre a política pública objeto da auditoria, as quais serão inseridas nesse quadro mais adiante.

#### **Temas de Especial Relevância**

Os principais problemas identificados na aplicação dos recursos da Lei 8.313/91 decorrem do fato de o MinC aprovar mais projetos para captarem recursos mediante renúncia fiscal do que permite a capacidade operacional do Ministério de fiscalizar e de gerir adequadamente a aplicação desses recursos e analisar as prestações de contas

Associado a essa questão operacional, verificou-se que há baixa transparência na aplicação dos recursos incentivados, o que prejudica o adequado controle social, além de dificultar a ação fiscalizatória de órgãos de controle e do próprio MinC, favorecendo assim os gestores que não têm o adequado zelo com o dinheiro público a continuarem captando recursos enquanto suas contas não são julgadas.

Portanto, sugere-se que o Congresso Nacional fomente o desenvolvimento da cultura da transparência na aplicação dos recursos públicos oriundos da Lei 8.313/91 e de seu controle social, mediante o aprimoramento de normativos que passem a exigir a divulgação em meios de comunicação eletrônicos de toda a documentação comprobatória da execução física (exemplo: faturas, notas fiscais, relatórios de execução do objeto, relação de fornecedores, etc) e financeira (exemplo: Extratos das contas bancárias específicas dos projetos culturais incentivados emitidos por instituição financeira oficial referente a movimentação dos recursos) dos projetos culturais incentivados pela Lei Rouanet.

Além disso, considerando que a Lei 8.313/91 é o principal mecanismo fomentador da produção cultural no Brasil e que não existe nenhum objetivo, meta ou indicador de desempenho a

ela relacionado, sugere-se que seja incluído no PPA instrumentos mínimos e suficientes para avaliar o desempenho da política pública cultural no país a partir da renúncia fiscal concedida pela Lei Rouanet, de modo que fique claro para a sociedade o que o governo pretende alcançar com essa renúncia fiscal anual e como está sendo seu desempenho ao longo dos anos.

### Trabalhos do TCU Relacionados

Dentre as ações de controle realizadas pelo TCU nos últimos quatro anos correlatas a conformidade da aplicação de recursos oriundos da Lei 8.313/91 em projetos culturais incentivados desata-se as duas elencadas na tabela abaixo.

Acórdão	Assunto	Relator
1950/2016 – TCU – Plenário	Assunto: Consulta encaminhada pelo Ministro de Estado da Cultura acerca de procedimentos normativos recentemente editados pelo MinC com o intuito de inovar a sistemática de prestação de contas de recursos dos projetos culturais, no âmbito da Lei 8.313/91, de modo que o Ministério passaria a dispensar a análise financeira de projetos cujo valor captado seja igual ou inferior a R\$ 600 mil, caso seja verificado o cumprimento integral na análise do objeto, a fim de tornar mais célere a análise das prestações de contas desses projetos incentivados.	Marcos Bemquerer Costa
2375/2016 – TCU – Plenário	Assunto: Embargos de Declaração opostos pelo Ministério da Cultura contra decisão que determinou à Secretaria Executiva do Ministério que se abstenha de autorizar a captação de recursos a projetos que apresentem forte potencial lucrativo, bem como capacidade de atrair suficientes investimentos privados independentemente dos incentivos fiscais da Lei 8.313/1991 (Lei Rouanet), em razão de irregularidades na autorização de incentivos fiscais em apoio ao evento denominado Rock in Rio, em 2011.	Augusto Sherman

Fonte: Jurisprudência – Portal TCU

As demais ações de controle realizadas pelo TCU recentemente em projetos culturais incentivados pela Lei Rouanet dizem respeito a processos de Tomada de Contas Especial.

## I.11 PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

### Sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar

O programa de alimentação escolar pretende assegurar a oferta de refeições nas escolas que cubram as necessidades nutricionais dos alunos durante o período letivo. Assim, através do PNAE e de outros programas suplementares, garante-se o atendimento ao educando em todas as etapas da educação básica, conforme dispõe o art. 208, inciso VII, da Constituição Federal.

Atualmente, o PNAE é promovido por meio da Lei 11.947/2009 e regulamentado pela Resolução FNDE/CD 26/2013, estando o Programa formal e adequadamente institucionalizado. Nesses normativos, foi estabelecido que o objetivo do PNAE é contribuir para o crescimento, o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos.

As diretrizes do programa, dispostas na Lei 11.947/2009 e replicadas na resolução citada, são as seguintes:

- a) emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a sua faixa etária e seu estado

de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica;

- b) inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, que perpassa pelo currículo escolar, abordando o tema alimentação e nutrição e o desenvolvimento de práticas saudáveis de vida, na perspectiva da segurança alimentar e nutricional;
- c) a universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública de educação básica;
- d) participação da comunidade no controle social, no acompanhamento das ações realizadas pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios para garantir a oferta da alimentação escolar saudável e adequada;
- e) apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos;
- f) direito à alimentação escolar, visando a garantir segurança alimentar e nutricional dos alunos, com acesso de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde dos alunos que necessitem de atenção específica e aqueles que se encontram em vulnerabilidade social.

O PNAE atende aos alunos matriculados na educação básica das redes públicas federal, estadual, distrital e municipal, de acordo com Censo Escolar do exercício anterior.

No âmbito da União, o órgão responsável pela execução do PNAE é o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia vinculada ao Ministério da Educação, que repassa, em até dez parcelas, de fevereiro a novembro, recursos consignados no orçamento da União aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, de forma automática, sem necessidade de convênio, ajuste, acordo, contrato ou instrumento congênere.

Os recursos financeiros repassados pelo FNDE devem ser incluídos nos orçamentos desses entes da federação e utilizados exclusivamente na aquisição de gêneros alimentícios. Do total dos recursos repassados, no mínimo 30% (trinta por cento) devem ser aplicados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar.

Atualmente, o valor repassado pela União a cada aluno por dia letivo é definido de acordo com a etapa e modalidade de ensino. Os estados, Distrito Federal e municípios devem apresentar ao FNDE a prestação de contas dos recursos recebidos.

Além dessas atribuições e responsabilidades das partes envolvidas no PNAE, o FNDE, por meio de seu Conselho Deliberativo, expede normas relativas a critérios de alocação de recursos, valores *per capita* e organização e funcionamento das unidades executoras, bem como orientações e instruções necessárias à execução do programa de alimentação escolar.

O PNAE é acompanhado e fiscalizado diretamente pela sociedade, por meio dos conselhos de alimentação escolar (CAE), pelo FNDE, TCU, CGU e Ministério Público.

A importância e magnitude do PNAE revela-se na grandeza do número de beneficiados: no ano de 2016 foram atendidos mais de 40,6 milhões de alunos.

### **O Programa e o Plano Plurianual**

No PPA 2016-2019, a implementação do PNAE está vinculada a dois programas temáticos, quais sejam, Educação de Qualidade para Todos (2080) e Segurança Alimentar e Nutricional (2069).

No programa temático 2080 não existem objetivos nem metas que estejam diretamente relacionados com o PNAE. O programa de alimentação escolar é citado apenas em uma das iniciativas, mas ainda assim como um dos meios para viabilizá-la:

060L - Apoio aos estudantes de todas as etapas da educação básica por meio de implementação de programas suplementares de alimentação e transporte escolar; de saúde na escola; e de materiais pedagógicos, didáticos e paradidáticos, periódicos e obras de referência, considerando as especificidades da diversidade e da inclusão como um todo.

O único indicador do programa temático 2080 diretamente relacionado ao PNAE é o percentual de recursos financeiros do programa utilizado na aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar na alimentação escolar. Para esse indicador, a referência estabelecida no PPA 2016-2019 foi de 19,4%.

No programa temático 2069 – Segurança Alimentar e Nutricional, não existem objetivos nem indicadores que estejam diretamente relacionados com o PNAE, mas foi estabelecida a seguinte meta que está diretamente associada ao referido programa:

04EF – Alcançar 30% do recurso federal repassado para a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar.

De acordo com a avaliação do PPA vigente, o alcance da meta em 2017 foi de 21,8%, ou seja, menor que o adequado. Por essa razão, houve a indicação de medidas a serem adotadas visando seu cumprimento no prazo estabelecido. Verifica-se, portanto, que no período de 2012-2016, não foi alcançada a meta de aplicação de 30% do total de recursos financeiros na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar pelos entes da federação, conforme indicado no gráfico 1.

**Gráfico 1 - Percentual do valor dos recursos do PNAE aplicado na agricultura familiar**



Fonte: FNDE

Cabe ressaltar que, embora o indicador e a meta do PPA vinculados ao PNAE sejam coerentes com as diretrizes do programa estabelecidas na Lei 11.947/2009, eles são insuficientes para representar, monitorar e avaliar a efetividade do programa. Posto desse modo, seria coerente afirmar que único objetivo do programa é a promoção da agricultura familiar, o que não se confirma.

### **O Programa e a Lei Orçamentária Anual**

Para a execução do PNAE, foi prevista na LOA 2018 a ação 00PI - Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica.

A programação orçamentária está consentânea com o previsto no PPA 2016-2019, uma vez que há ação orçamentária destinada ao programa de alimentação escolar, cuja implementação é um dos meios para o alcance dos objetivos dos programas temáticos 2080 - Educação de Qualidade para Todos e 2069 - Segurança Alimentar e Nutricional.

Conforme demonstrado no quadro abaixo, foram gastos nos últimos seis anos mais de R\$ 21,6 bilhões com o programa de alimentação escolar, com uma despesa média anual de R\$ 3,6 bilhões. A dotação orçamentária atualizada para 2018, segundo dados do SIOP, é de R\$ 4.146.960.840,00.







A Lei 9.394 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB), de 20/12/1996, estabelece as diretrizes e bases da educação nacional e, em seu art. 21, dispõe que a educação escolar é dividida em educação básica e educação superior, sendo a primeira subdividida em educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. Os arts. 10 e 11 da LDB estabelecem as competências dos estados e municípios, em matéria educacional.

Em 25 junho de 2014, por meio da Lei 13.005, foi aprovado o novo Plano Nacional de Educação (PNE), com vigência para o decênio 2014-2024. O Plano define vinte metas para a educação brasileira, englobando todos os níveis, etapas e modalidades de ensino (desde a creche até a pós-graduação *stricto sensu*). Cada meta também incorpora conjunto de estratégias, que representam ações a serem efetivadas pela União, estados, Distrito Federal e municípios para o atingimento das respectivas metas.

A Meta 1 trata da educação infantil, primeira etapa da educação básica. A educação infantil é dividida em creche e pré-escola, a depender da idade das crianças que a frequentam. A creche deve ser oferecida às crianças de até três anos de idade e a pré-escola, obrigatoriamente, a todas as crianças de quatro e cinco anos.

Considerando essa separação, a referida meta pode ser dividida em duas, cada subdivisão relacionada a uma das duas etapas da educação infantil. Em primeiro lugar, a Meta 1 prevê a universalização da pré-escola em 2016 (em consonância com a Emenda Constitucional 59/2009). Além disso, a Meta 1 estipula que pelo menos 50% das crianças de zero a três anos estejam frequentando a creche em 2024.

À Meta 1 estão associadas dezessete estratégias, sendo que o trabalho avaliou as medidas adotadas pelo governo federal e pelas prefeituras municipais para dar concretude a sete delas (Estratégias 1.1, 1.2, 1.3, 1.5, 1.14, 1.15 e 1.16), especialmente àquelas voltadas ao planejamento da oferta de vagas, à construção da rede física de educação infantil e à redução das desigualdades sociais.

Sobre a divisão de responsabilidades entre os entes federados, o art. 211 da Carta Magna elenca diretrizes, nos seguintes termos:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

No que tange à divisão de responsabilidades pela implementação das estratégias selecionadas, embora não haja dispositivo normatizando a questão, é possível discernir que compete principalmente aos municípios a adoção de ações visando à promoção do levantamento da demanda por creches e pré-escolas, à busca ativa de crianças cujas famílias não procuraram a rede de ensino para providenciar suas matrículas, ao estabelecimento de mecanismos para redução das desigualdades no acesso à educação infantil, entre outras medidas.

Por sua vez, de acordo com o PNE 2014-2024, incumbe ao governo federal estabelecer metas de expansão das redes de ensino de educação infantil, em conjunto com os demais entes

federados, além de auxiliar a manter e ampliar a rede pública de educação infantil e a aquisição de equipamentos.

Para além do PNE, há outras legislações que estabelecem atribuições ao governo federal no financiamento da educação infantil, no exercício de suas funções normativas, redistributiva e supletiva, tais como a complementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), os programas de transporte e alimentação escolar, o Programa Brasil Carinhoso, entre outros.

Dessa forma, verifica-se que a intervenção estatal na educação infantil tem como objetivo oferecer educação gratuita à população dessa faixa etária, a fim de concretizar o mandamento constitucional que exige a garantia de oferta da educação básica obrigatória e gratuita para as crianças de quatro a cinco anos e propiciar acesso à creche às crianças até três anos de idade.

Além da oferta do ensino gratuito ser prevista constitucionalmente, o PNE 2014-2024 previu a intervenção estatal na política educacional para a população infantil, especialmente destacada na Meta 1 do Plano.

A intervenção abrange, de forma geral, todos os municípios brasileiros, a fim de se atingir as metas estabelecidas no PNE, considerando que as metas estabelecidas são nacionais. Como a primeira parte da Meta 1 diz respeito à universalização do atendimento para as crianças de quatro a cinco anos, todas as crianças estão sendo consideradas para essa finalidade.

Sobre a segunda parte da Meta 1, não há definição formal sobre a forma de atendimento. Não é especificado se o atendimento a 50% das crianças de até três anos deve ser observado considerando-se, em nível nacional, a quantidade de crianças nessa faixa etária ou se cada município deve atingir esse índice. Com base no princípio da equidade, conclui-se pela segunda opção. Conforme definição constante do Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, publicado pelo TCU, promover a equidade é garantir as condições para que todos tenham acesso ao exercício de seus direitos civis. Assim, a forma mais equitativa (em linha com o art. 3º, III, da Constituição Federal) para avaliação dessa parte da meta é verificar seu atingimento em cada município, sob o risco de se atingir o objetivo firmando preterindo o atendimento a crianças em situação de maior vulnerabilidade e aumentando as desigualdades sociais e regionais.

Os objetivos da intervenção estatal estão claramente definidos na descrição da Meta 1 do PNE, bem como o público-alvo. A Meta 1 estabelece que o atendimento a crianças de quatro a cinco anos deveria ter sido universalizado até 2016 e que o atendimento a crianças de até três anos deve corresponder, no mínimo, a 50% dessa população, até 2024.

Quanto aos órgãos executores da intervenção, considerando que se trata de política descentralizada na qual a responsabilidade primária para atendimento à educação infantil cabe aos municípios, tem-se que todas as secretarias estaduais, municipais e distrital são responsáveis pela sua execução. No âmbito federal, os principais órgãos responsáveis pela execução das políticas educacionais são o Ministério da Educação (MEC), por meio da Secretaria de Educação Básica SEB/MEC, como formulador das políticas públicas, e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), como executor dessas políticas.

### **Resultados da Política com Foco na Meta 1**

No que se refere aos resultados esperados, estão descritas as metas no PNE, que determinam que o atendimento a crianças de quatro a cinco anos deveria ter sido universalizado até 2016 e que o atendimento a crianças de até três anos deve corresponder, no mínimo, a 50% dessa população, até o fim da vigência do PNE.

Os indicadores para aferição dos resultados são as taxas de frequência à creche/escola pelo público da educação infantil, separando as crianças por faixa etária, de zero a três e de quatro a

cinco anos de idade.

Os indicadores e metas descritos são coerentes com os objetivos da intervenção, estando diretamente relacionados às ações previstas na política pública estabelecida, e permitem o devido acompanhamento do desempenho da intervenção estatal.

As metas são aquelas já estipuladas na descrição da Meta 1 do PNE, não tendo sofrido alterações ao longo do tempo. Os indicadores são acompanhados e divulgados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), a cada dois anos, nos termos do art. 5º, parágrafo 2º, da Lei 13.005/2014. Acerca da mensuração dos resultados, cabem algumas considerações.

O Inep é uma autarquia federal vinculada ao MEC que realiza levantamentos estatísticos e avaliações em todos os níveis e modalidades de ensino.

O censo escolar da educação básica é o principal instrumento de coleta de informações da educação básica e o mais importante levantamento estatístico educacional brasileiro nessa área. É coordenado pelo Inep e realizado em regime de colaboração entre as secretarias estaduais, municipais e distrital de educação e com a participação de todas as escolas públicas e privadas do país. O censo escolar é realizado anualmente e abrange a educação infantil. Contudo, a pesquisa aponta apenas a população que frequenta os estabelecimentos educacionais, mas não indica a quantidade de crianças fora da creche/escola. Dessa forma, resta impossibilitado o acompanhamento do percentual de crianças que frequentam a escola ante o universo de potenciais alunos.

Além disso, cabe ressaltar que a realização do censo demográfico pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) é decenal, inexistindo estimativa da população do município em intervalo menor que dez anos. Assim, não é possível saber, de forma censitária e tempestiva, o número de crianças de um município nos anos em que o censo não é realizado.

O IBGE realiza também a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad). A pesquisa é realizada anualmente (nos anos em que não é realizado o censo demográfico) em uma amostra de domicílios brasileiros e investiga diversas características socioeconômicas da sociedade, inclusive aspectos educacionais.

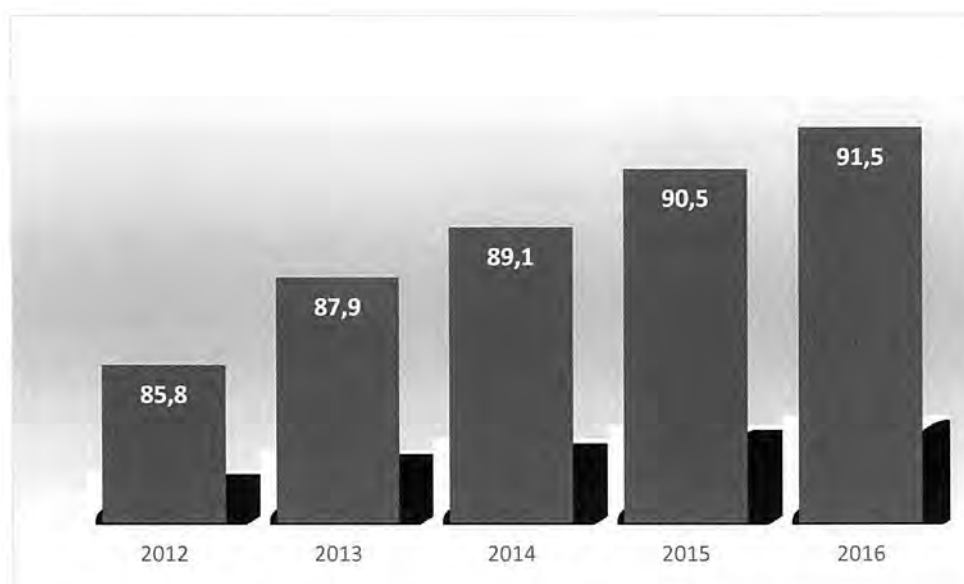
Por força do art. 5º, § 2º, da Lei 13.005/2014, a cada dois anos, ao longo do período de vigência do PNE, o Inep deve publicar estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas estabelecidas no Plano.

O Inep elaborou o Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE: Biênio 2014-2016. A partir dos dados apresentados na Pnad, o Inep apresentou o percentual de crianças da educação infantil que frequentava creche ou escola, em série histórica de 2004 a 2014.

Na auditoria realizada pelo TCU, foram consideradas essas taxas de atendimento informadas pelo Inep e projetados os índices para os exercícios de 2015 e 2016, por meio de regressão linear. No Relatório Anual de Avaliação do PPA 2016-2019, ano-base 2017, é informado que a taxa de frequência da população de quatro e cinco anos alcançou 91%.

Índices oficiais mais atualizados foram divulgados no dia 7/6/2018, pelo Inep, por meio do Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE. Com base nesses dados, o Gráfico 1 apresenta a evolução do alcance da meta da intervenção na frequência das crianças de quatro e cinco anos, de 2012 a 2016:

**Gráfico 1 – Percentual da população de quatro e cinco anos que frequentava a escola ou creche – 2012-2016**

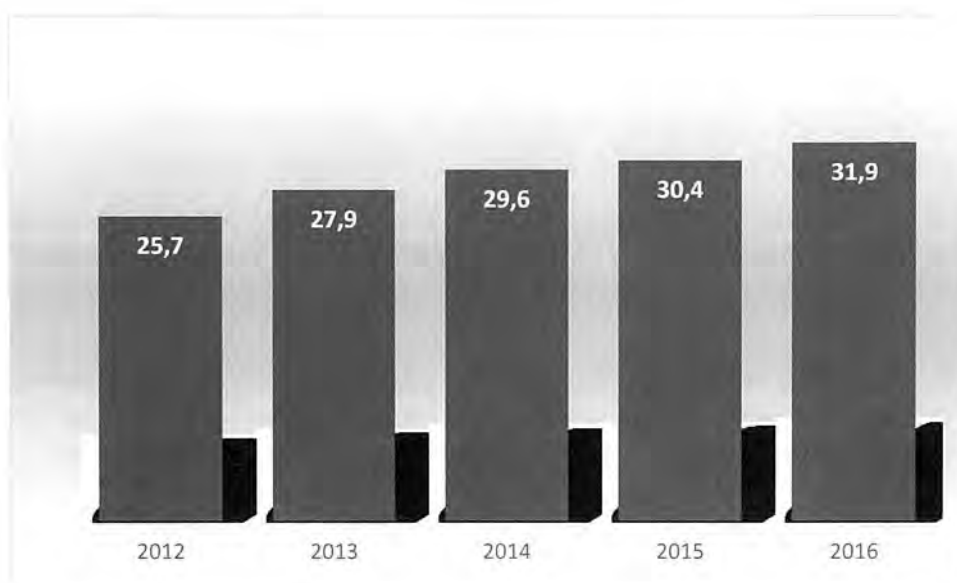


Fonte: Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE - 2018 (Inep).

Na auditoria realizada pelo TCU, ao tratar da frequência das crianças de zero a três anos, foram consideradas as taxas de atendimento informadas pelo Inep no Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE e projetados os índices para os exercícios de 2015 e 2016, também por meio de regressão linear. No Relatório Anual de Avaliação do PPA 2016-2019, ano-base 2017, é informado que a taxa de frequência da população de zero a três anos alcançou 34,1%.

Também para essa faixa etária, índices oficiais mais atualizados foram divulgados recentemente, pelo Inep, por meio do Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE. Com base nesses dados, o Gráfico 2 apresenta a evolução do alcance da meta que trata da taxa de frequência da população de zero a três anos, de 2012 a 2016:

**Gráfico 2 – Percentual da população de zero a três anos que frequentava a escola ou creche – 2012-2016**



Fonte: Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE - 2018 (Inep).

Pode-se observar que o país apresenta progressos em relação à cobertura da educação infantil, de 2012 a 2016. Segundo o Inep, esse avanço ocorre desde 2004.

Apesar do crescimento do atendimento à população infantil, verifica-se que a meta de universalização da pré-escola para o ano de 2016 não foi alcançada. Segundo o Inep, análise tendencial da taxa de frequência das crianças de quatro a cinco anos sugere que essa meta poderá ser atingida entre 2018 e 2020, caso seja mantida a tendência observada no período de 2004 a 2016.

### **A Política e o Plano Plurianual**

O Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 apresentava três programas finalísticos relacionados à educação: a) Programa 2030 – Educação Básica; b) Programa 2031 – Educação Profissional e Tecnológica; e c) Educação Superior – Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão. Diferentemente do Plano anterior, o PPA 2016-2019 reuniu em apenas um programa temático todos os níveis e modalidades de ensino. Assim, o “Programa 2080 – Educação de qualidade para todos” abrange as políticas educacionais, inclusive a educação infantil.

A cada programa do PPA 2016-2019 são relacionados objetivos. Por sua vez, a cada objetivo são vinculadas iniciativas que direcionam a execução das políticas públicas. Entre os objetivos do Programa 2080, o que tem relação direta com a educação infantil é o Objetivo 1007, que tem a finalidade de:

Ampliar o atendimento escolar de qualidade em todas as etapas e modalidades da educação básica, em colaboração com os sistemas de ensino, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa na perspectiva da educação ao longo da vida e à formação cidadã, contemplando as especificidades da diversidade e da inclusão, e considerando as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação 2014-2024.

De forma indireta, pode-se relacionar à educação infantil algumas iniciativas constantes de outros objetivos do Programa 2080.

Por exemplo, o Objetivo 1011 tem como finalidade “aprimorar os processos de gestão, monitoramento e avaliação dos sistemas de ensino, considerando as especificidades da diversidade e inclusão, em cooperação com os entes federados, estimulando a participação social, e considerando as metas estabelecidas no PNE 2014-2024”.

Vinculadas a esse Objetivo 1011, as Iniciativas “062B – Coordenação da agenda instituinte do Sistema Nacional de Educação” e “062D – Prestação de assistência técnica a estados, Distrito Federal e municípios, mediante adesão, para monitoramento dos planos estaduais, distrital e municipais de educação” têm relação com as finalidades estabelecidas na Meta 1 do PNE. Isso porque, conforme apontado na auditoria realizada, a instituição do Sistema Nacional de Educação (art. 13 da Lei 13.005/2014) e a assistência técnica prestada pela União aos demais entes federados são essenciais para que as estratégias da Meta 1 do PNE sejam cumpridas.

Os indicadores constantes do PPA 2016-2019 que têm relação direta com a Meta 1 do PNE são aqueles já mencionados: a) taxa de frequência à escola/creche – população de 0 a 3 anos; e b) taxa de frequência à escola – população de 4 e 5 anos. A evolução desses indicadores está destacada no tópico anterior.

No âmbito do PPA 2016-2019, duas metas estão diretamente relacionadas à consecução da Meta 1 do PNE, a saber: a) Meta 04KF - Apoiar a implantação de unidades de educação infantil, em consonância com o disposto na Meta 1 do Plano Nacional de Educação; e b) Meta 04T4 - Promover ações de forma a ampliar o acesso à educação infantil em creches e pré-escolas, universalizando o atendimento às crianças de 4 a 5 anos, em consonância com o disposto na Meta 1 do Plano Nacional de Educação.

No que tange às Metas 04KF e 04T4 do PPA 2016-2019, verifica-se que elas contêm descrições genéricas e que não servem de parâmetro para balizar futuros monitoramentos do Plano Plurianual. Sobre a Meta 04KF, não é possível concluir o que poderia caracterizar “apoio à

implantação de unidades de educação infantil”. Da mesma forma, no que se refere à Meta 04T4, não é possível verificar, de forma objetiva, o que significaria “promover ações de forma a ampliar o acesso à educação infantil em creches e pré-escolas”. Além disso, as duas metas mencionadas não são quantificadas no PPA 2016-2019. Elas fazem referência ao atendimento dos dispositivos do PNE 2014-2024.

Essa redação genérica impossibilita mensurar o grau de atingimento dessas metas, uma vez que se torna difícil definir o que poderia ser considerado suficiente para atestar que houve “apoio à implantação de unidades de educação infantil” ou concluir que foram “promovidas ações de forma a ampliar o acesso à educação infantil”.

No Relatório Anual de Avaliação do PPA 2016-2019, ano-base 2016, são apresentados alguns resultados relacionados à educação infantil. O documento destaca que, no que se refere à promoção de ações para ampliação do acesso às creches/escolas, por meio do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), em 2016, foram investidos aproximadamente R\$ 373 milhões de recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2), que beneficiaram 669 municípios e o Distrito Federal. Também houve destinação de recursos para aquisição de mobiliários e equipamentos para 97 unidades de 21 municípios, segundo o documento.

O relatório informa, ainda, que por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR), com recursos de emendas parlamentares, foram investidos aproximadamente R\$ 30 milhões, em 2016, para nove construções, 34 ampliações e 22 reformas de unidades escolares e cerca de R\$ 1,8 milhão para aquisição de mobiliários e equipamentos para escolas de dezessete municípios.

Ao se analisar o “Programa 2080 – Educação de qualidade para todos”, verifica-se que existe coerência entre a intervenção estatal e a descrição do programa temático, dos objetivos, dos indicadores e das metas estabelecidas no PPA 2016-2019. Contudo, conforme já mencionado acima, observa-se a fragilidade das metas estipuladas. Apesar de serem coerentes com o programa, as metas não são capazes de sinalizar os resultados das ações governamentais a cargo do governo federal. Elas não são formuladas de forma que se possa acompanhar, objetivamente, os resultados decorrentes das ações adotadas na instância federal.

As metas e indicadores relacionados aos programas temáticos da educação em Planos Plurianuais já foram objeto de análise em oportunidades anteriores. O Relatório e Parecer Prévio Sobre as Contas do Governo da República do exercício de 2015, por exemplo, já havia destacado o problema dessas metas não quantificáveis e a mera remissão a metas do PNE, conforme transcrito a seguir:

Além das metas quantitativas anteriormente analisadas, o Objetivo 0598 possui onze metas classificadas como qualitativas. Quanto ao patamar que se deseja alcançar, seis dessas metas fazem mera remissão às metas do PNE. Como o PNE (decenal) e o PPA (quadrienal) têm diferentes espaços temporais, torna-se difícil reduzir a termo os valores das metas de um plano para outro. Essa situação já foi apontada pelo TCU no Relatório das Contas de Governo relativo ao exercício de 2014 e nos relatórios sistêmicos da Função Educação (FiscEducação) 2013 e 2014 (TC 028.636/2013-9 e TC 020.808/2014-3), sem ter havido os devidos ajustes por parte do Poder Executivo.

A questão já havia sido tratada também no Acórdão 618/2014-TCU-Plenário, que, entre outras deliberações, no item 9.2.1, recomendou ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e ao Ministério da Educação que “ao realizarem revisão anual da proposta do PPA, cujo projeto de lei deverá ser encaminhado ao Congresso Nacional até o dia 31/5/2014, promovam a revisão dos indicadores e das metas estipuladas para o Programa 2030”.

Nota-se que, mesmo após apontamentos anteriores, as fragilidades na formulação de

metas elencadas nos Planos Plurianuais permanecem no PPA 2016-2019.

### **A Política e a Lei Orçamentária Anual**

Inicialmente, convém destacar, novamente, que, no que se refere à educação infantil, a União exerce funções normativas, redistributiva e supletiva, mediante assistência técnica e financeira aos demais entes federados, ficando a cargo dos municípios a responsabilidade maior pela gestão dessa etapa educacional.

A assistência prestada pela União para a educação infantil se dá por meio de diversos programas geridos pelo MEC e de diversas ações previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA). Sobre a estrutura da lei orçamentária, cabe tecer algumas considerações.

O item 9.6 do Acórdão 618/2014-TCU-Plenário trouxe a seguinte deliberação:

9.6. recomendar à Secretaria de Orçamento Federal que altere o título da subfunção 368 - Educação Básica e oriente as unidades gestoras no sentido de que essa subfunção apenas deva ser utilizada para classificar despesas que não se limitam a única etapa ou modalidade de ensino e que, como regra, as despesas devem ser classificadas nas subfunções relacionadas a cada etapa/modalidade de ensino.

O Acórdão 1897/2017-TCU-Plenário, que tratou do monitoramento das deliberações do Acórdão 618/2014-TCU-Plenário, tornou sem efeito a primeira parte do item 9.6 desta decisão, que recomendava a alteração da denominação da Subfunção 368 – Educação Básica (item 9.1.7 do Acórdão 1897/2017-TCU-Plenário), e, ainda, trouxe a seguinte deliberação:

9.4. converter a segunda parte do item 9.6 do Acórdão 618/2014-TCU-Plenário em determinação à Secretaria de Orçamento Federal, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, para que, com base no art. 113 da Lei 4.320/1964 c/c art. 14, XIV, a, 9.649/1998 e arts. 3º e 6º da Portaria MOG nº 42/1999, no prazo de 60 (sessenta) dias, oriente os entes federados no sentido de que a Subfunção 368 – Educação Básica apenas deva ser utilizada para classificar despesas que, primeiro, não se limitam a uma única etapa ou modalidade de ensino e, segundo, não seja possível o rateio da despesa entre etapas ou modalidades, esclarecendo que, como regra, as despesas devem ser classificadas nas subfunções relacionadas a cada etapa/modalidade de ensino.

Conforme consulta ao Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), a Função Educação apresenta diversas Subfunções, entre as quais destacam-se, no presente trabalho, as seguintes: a) 306 – Alimentação e Nutrição; b) 365 – Educação Infantil; e c) 368 – Educação Básica.

Tomando como exemplo essas três subfunções, verifica-se que todas apresentam valores de dotação orçamentária e de execução de despesas. Ocorre que, com base nessa pesquisa no Siop, não é possível afirmar que os valores pagos nessas subfunções atendem aos critérios estabelecidos.

Convém retomar as deliberações dos acórdãos supracitados, no sentido de que a Subfunção 368 – Educação Básica apenas deve ser usada para classificar despesas que não se limitam a uma única etapa ou modalidade de ensino e, ainda, desde que não seja possível realizar o rateio da despesa entre etapas ou modalidades.

Assim, com base nessa consulta, não é possível concluir se todas as despesas relacionadas à educação infantil que sejam identificáveis estão sendo, de fato, classificadas na Subfunção 365 – Educação Infantil ou se podem, por exemplo, estar sendo classificadas na Subfunção 368 – Educação Básica de forma inapropriada. Da mesma forma, não é possível verificar se despesas com alimentação para educação infantil integram a Subfunção 306 – Alimentação e Nutrição ou a Subfunção 365 – Educação Infantil. A análise conclusiva da classificação das despesas depende de trabalho mais aprofundado sobre o assunto.

Além disso, verifica-se que, no período em análise, a Subfunção 368 - Educação Infantil também se encontra vinculada à Função de Governo 08 – Assistência Social, caso da ação 20TR -

Apoio Financeiro Suplementar à Manutenção da Educação Infantil, cuja execução é realizada pelo FNDE.

Feitas essas considerações, são apresentados na Tabela 1 os valores relativos à Subfunção 365 – Educação Infantil, no que se refere a recursos federais, de 2012 a 2017.

**Tabela 1 – Recursos federais no âmbito da Subfunção 365 - Educação Infantil (2012-2017)**



Fonte: Elaborado a partir de dados retirados do Siop

Nota-se uma grande diminuição no volume de recursos classificados na Subfunção 365 – Educação Infantil a partir de 2016, a qual demanda detida análise para verificar os motivos. O histórico desses valores está representado no Gráfico 3.

Entre os programas voltados para a educação básica, a qual inclui a educação infantil, podem ser citados, como exemplo, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate), a complementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), entre outros.

Os programas de apoio são apresentados na LOA por meio de ações que englobam toda a educação básica, não permitindo a segregação, nesse nível de acesso, do que seria relacionado estritamente à educação infantil. Por exemplo, na LOA de 2017, vinculadas ao “Programa 2080 – Educação de Qualidade para Todos”, constam as seguintes ações: 00PI – Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (Pnae); 0969 – Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica; 0E36 – Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), entre outros. Nesse nível de pesquisa, os valores são apresentados de forma agregada.

Especificamente para a educação infantil, constam duas ações vinculadas “Programa 2080 – Educação de Qualidade para Todos”, na LOA 2017: 00OW – Apoio à Manutenção da Educação Infantil e 12KU – Apoio à Implantação de Escolas para Educação Infantil e 20TR – Apoio Financeiro Suplementar à Manutenção da Educação Infantil. Para 2018, a dotação atualizada para essas ações soma o valor de R\$ 267.073.660,00, conforme dados do SIOP.

Sobre essas duas ações, verifica-se que são coerentes com o previsto no PPA 2016-2019, tendo em vista que no plano plurianual constam metas para apoio à implantação de unidades de educação infantil e para promoção de ações de forma a ampliar o acesso à educação infantil. Contudo, não é possível analisar se os valores destinados a essas ações são condizentes com as metas previstas no PPA 2016-2019, já que essas metas não estão quantificadas e são descritas de forma genérica,

conforme já mencionado anteriormente.

Considerando que os recursos alocados pela União para a educação infantil não representam o montante principal gasto nessa etapa educacional, tendo em vista que a responsabilidade maior por esse atendimento é dos municípios, entende-se que a melhor maneira de se ver o quanto é gasto com essa etapa é considerando o total do investimento público direto na educação infantil, levando-se em consideração a soma dos recursos dispendidos pela União, pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios.

Segundo dados do Inep, o investimento público direto em educação infantil cresceu mais de 100% entre 2010 e 2015, conforme Tabela 2:

**Tabela 2 – Investimento Público Direto em Educação Infantil (R\$ em milhares) – 2010-2015**

Ano	Investimento Público Direto em Educação Infantil (R\$ em milhares)
2010	14.799.244
2011	18.992.059
2012	24.483.449
2013	29.205.139
2014	32.545.825
2015	36.229.838

Fonte: Inep/MEC. Tabela elaborada por Deed/Inep.

O Gráfico 4 demonstra a evolução dos investimentos em educação consolidados do governo federal, dos estados e do Distrito Federal e dos municípios, nesse período de 2010 a 2015, que passaram de R\$ 14,8 bilhões para R\$ 36,2 bilhões.

**Gráfico 4 – Investimento Público Direto em Educação Infantil (R\$ em milhares) – 2010-2015**



Fonte: Elaborado a partir de dados fornecidos pelo Inep/MEC.

Cabe destacar que ainda não foi realizada uma avaliação da educação infantil pelo MEC. Essa avaliação é um dos objetivos da política educacional, constando da Estratégia 1.6, vinculada à Meta 1 do PNE, nos seguintes termos:

...implantar, até o segundo ano de vigência deste PNE, avaliação da educação infantil, a ser realizada a cada 2 (dois) anos, com base em parâmetros nacionais de qualidade, a fim de aferir a infraestrutura física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a

situação de acessibilidade, entre outros indicadores relevantes.

**O Governança do Plano Nacional de Educação (Meta 1)**

Diferentemente das demais políticas contempladas neste Relatório, a análise de governança demonstrou que o PNE possui nível avançado de maturidade do componente Monitoramento e Avaliação. Os demais componentes se encontraram em nível intermediário de maturidade, conforme indicado na tabela 3.

**Tabela 3 - Nível de maturidade dos componentes de governança do Plano Nacional de Educação referente à Meta 1**

Institucionalização	Planos	Objetivos	Monitoramento e Avaliação
INTERMEDIÁRIO	INTERMEDIÁRIO	INTERMEDIÁRIO	AVANÇADO

Fonte: TCU, com base nas informações fornecidas pela SecexEducação

Embora o PNE esteja formalmente instituído pela Lei 13.005/2014 e preveja a existência de colegiado, as competências, atribuições, responsabilidades, direitos e deveres das principais partes interessadas envolvidas na política pública não estão formalmente definidas e as decisões referentes à política não são tomadas pelo seu colegiado.

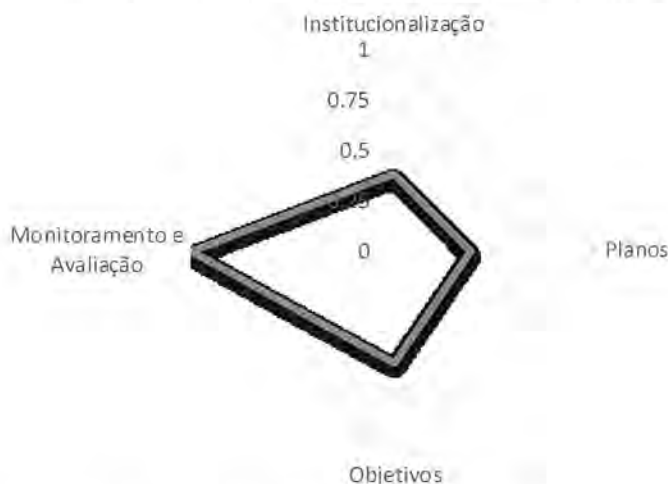
Em relação aos planos do programa, embora a lógica de intervenção do programa esteja parcialmente alinhada com seus componentes e resultados esperados, o seu planejamento da não orienta devidamente a sua operacionalização, uma vez que o processo de implementação da política está bem definido, não há definição precisa de responsabilidades por produtos e ações, incluindo as etapas intermediárias nem tampouco existe cronograma atualizado, detalhando os marcos e prazos para a realização das etapas intermediárias do programa.

Quanto aos objetivos do programa, verificou-se que grande parte das diretrizes, objetivos, metas, responsáveis, e orientação estratégica da política pública estão definidos e declarados. No entanto, os requisitos de priorização, precedência, prazos e compartilhamento de competências não estão devidamente atendidos.

Importante destacar que o PNE é um programa que se distingue de todos as demais políticas analisadas neste relatório, uma vez que sua análise demonstrou que ele atende a todos os aspectos de governança relacionados ao componente Monitoramento e Avaliação, conforme representado no gráfico 5 abaixo.

**Gráfico 5 - Componentes de governança do Plano Nacional de Educação referente à Meta 1**

## Plano Nacional de Educação - Meta 1



Fonte: TCU, com base nas informações fornecidas pela SecexEducação

### **Análise Geral da Política**

A auditoria identificou falhas na operacionalização de estratégias vinculadas à Meta 1 do PNE 2014-2024.

Uma das falhas encontradas, que acaba por prejudicar a execução de várias estratégias previstas no PNE, diz respeito a deficiências em mecanismos de governança que favoreçam a implementação da Meta 1.

Conforme já mencionado, a oferta da educação infantil tem como responsáveis principais os municípios. Porém, a União e os estados – e também o Distrito Federal – devem prestar apoio para que essa oferta aconteça nos moldes estabelecidos.

Com isso, verifica-se que existe um conjunto de entes que devem atuar para concretização da oferta da educação infantil (União, estados, municípios e o Distrito Federal). O PNE 2014-2024 elencou dezessete estratégias para consecução da Meta 1. Mas não há definição clara e formal das atribuições dos principais atores interessados, de forma que seja possível identificar os objetivos, os papéis, as responsabilidades e as obrigações de todos os envolvidos.

A execução das políticas educacionais ocorre de forma descentralizada, com a participação de diversos atores em todas as instâncias (federal, estaduais, distrital e municipais). Para que as ações atinjam os resultados pretendidos, a articulação entre os entes executores deve ser bem realizada, a começar pela clara divisão das competências. No trabalho realizado, entre outros achados, verificou-se a desarticulação entre os entes federados no sentido de concretizar as estratégias elencadas na Meta 1 do PNE.

A questão é ainda mais relevante quando se verifica que, para determinadas estratégias do Plano, é prevista a implementação das ações por meio de regime de colaboração (por exemplo, as estratégias 1.1, 1.3, 1.5 e 1.16). Não há normativo que explicita de que forma se dará esse regime, deixando a definição a cargo de outras instâncias, que, conforme apontado na auditoria, não foram implantadas ou não estão operando adequadamente. O Sistema Nacional de Educação (SNE) não foi implementado e a Instância Permanente de Negociação e Cooperação, criada por meio da Portaria MEC 619/2015, não havia se reunido ainda.

A ausência de responsabilidades claramente definidas prejudica a execução de determinadas estratégias, pelo fato de que os entes federados não reconhecem suas incumbências na operacionalização das ações.

Foram constatadas deficiências nos processos de planejamento da oferta da educação infantil pelos municípios. Na auditoria, verificou-se que esse planejamento da oferta resta prejudicado pela não realização do levantamento de demanda de forma adequada e pela ausência de metas de expansão da rede pública de educação infantil.

As Estratégias 1.3 e 1.16 do PNE 2014-2024 dispõem que o levantamento da demanda deve ser utilizado para planejar a oferta da educação infantil. Contudo, foi apontado que mais da metade dos municípios respondentes do questionário aplicado na auditoria declararam não ter instituído ou formalizado o processo de levantamento de demanda. E, por meio de visitas *in loco*, foi verificado que, mesmo em municípios que declararam ter o processo instituído, não há formalização das atividades e, em alguns casos, as ações executadas se mostraram insuficientes ou inadequadas.

Também foram detectados problemas relacionados à falta de publicidade das listas de espera por vaga na rede pública de educação infantil.

Frise-se que essas as Estratégias 1.3 e 1.16 do PNE estabelecem que o levantamento da demanda deve ser realizado em regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. Contudo, conforme já citado, foi constatada a ausência de orientação efetiva do governo federal aos demais entes federados, em relação ao processo de levantamento de demanda.

A Estratégia 1.1 do PNE 2014-2024 exige a definição, também em regime de colaboração (que, como abordado, não acontece), das metas de expansão das respectivas redes públicas de educação infantil. A auditoria apontou que 47% dos planos municipais de educação estudados não previam a atividade de definição de metas de expansão da rede física.

Deve-se frisar também a preocupação apontada por parte de gestores locais no sentido de que os municípios têm dificuldades em dispor de recursos suficientes para manter os custos de uma rede pública ampliada, diante dos problemas financeiros enfrentados no cenário econômico atual.

No trabalho realizado, verificou-se, também, a ausência de ações sistemáticas que promovam a diminuição das desigualdades educacionais.

A Estratégia 1.2 do PNE 2014-2024 estabelece que seja reduzida a menos de 10% a diferença entre as taxas de frequência à educação infantil das crianças até três anos de idade oriundas do quinto de renda familiar *per capita* mais elevado e as do quinto de renda familiar *per capita* mais baixo. A referida estratégia tem como objetivo promover a redução das desigualdades na educação.

Foi constatado que boa parte dos municípios pesquisados não adota critérios para priorizar o atendimento a crianças mais pobres no acesso às creches públicas. Dos municípios que responderam ao questionário enviado pela equipe de auditoria, 47% não possuíam critérios nesse sentido.

Outro mecanismo previsto para atendimento das crianças que se encontram em situação de vulnerabilidade é a realização da busca ativa, prevista na Estratégia 1.15 do PNE, que consiste na identificação das crianças que se encontram fora da escola e não procuraram o acesso a vagas.

A busca ativa (Estratégia 1.15) diz respeito à identificação de crianças que se encontram fora da escola, mas que deveriam estar sendo atendidas, seja porque se inserem na faixa etária de educação obrigatória, seja porque as condições socioeconômicas da criança assim o pedem. Muitos municípios pesquisados não implementaram o processo de busca ativa nem estabeleceram parcerias entre órgãos municipais de educação, assistência social, saúde e proteção à infância, para sua realização. Outros municípios, apesar de terem informado que possuíam procedimentos para identificar crianças fora da escola, não tinham formalizado os procedimentos existentes, consistindo a busca ativa em iniciativas informais e esporádicas.

Dos municípios que responderam à questão relativa ao tema, mas que não foram visitados

pela equipe de auditoria, 35% informaram não possuir procedimentos relativos à busca ativa. Nos municípios visitados, o índice de respostas negativas chegou a 56%. Além disso, foi constatado que municípios que declararam possuir procedimentos de busca ativa não os tinham, na prática.

Novamente, foi destacado que, apesar da importância da realização da busca ativa, não estavam claras, para grande parte dos municípios pesquisados, as atribuições e formas de atuação dos agentes responsáveis pelas ações necessárias para sua operacionalização. E, também, que, quanto a esse tema, inexistem orientações do MEC no sentido de auxiliar os municípios a realizarem a busca ativa.

A Estratégia 1.14 do PNE 2014-2024 determina o fortalecimento do acompanhamento e do monitoramento do acesso e da permanência das crianças na educação infantil, especialmente dos beneficiários de programas de transferência de renda.

Na auditoria, constatou-se que o sistema utilizado para monitorar a frequência escolar dos estudantes de seis a dezessete anos beneficiários do Programa Bolsa Família – Sistema Presença – não abrange as crianças de quatro a cinco anos. E que não haviam outros meios formalizados para realização desse controle.

Quanto ao funcionamento das escolas concluídas pelo Programa Proinfância, foi verificada a existência de creches e pré-escolas concluídas, mas que não começaram a operar. Dos municípios pesquisados e contemplados com unidades escolares do Proinfância, 20% informaram possuir unidades nessa condição. Considerando apenas os municípios visitados *in loco*, o índice sobe para 41%. Os entes pesquisados informaram que a principal causa para essa ocorrência é a falta de recursos financeiros.

O MEC dispõe de programa destinado ao apoio financeiro para direcionar recursos para o funcionamento de novas unidades escolares durante o período compreendido entre o início das atividades dos estabelecimentos e o início do recebimento dos recursos do Fundeb, até o limite de dezoito meses – Programa EI Manutenção. A concessão do auxílio não é automática, depende de prévia solicitação dos municípios. Contudo, verificou-se que quase 40% dos municípios pesquisados desconheciam o referido programa. Além disso, foi constatada a intempetividade de atendimento pelo EI Manutenção.

Em consulta ao Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação – Simec – ao fim de fevereiro de 2017, foram identificados 174 pedidos de apoio financeiro pendentes de liberação, totalizando aproximadamente R\$ 42,3 milhões. Desses 174 pedidos, dois se referiam a unidades escolares inauguradas em 2014, outros 77 a escolas com atividades iniciadas em 2015 e, finalmente, 95 a estabelecimentos em operação desde 2016. Nenhum dos normativos que regem o EI Manutenção estabelece prazo para que ocorra a transferência dos recursos do FNDE para os municípios. Contudo, conforme destacado no relatório da auditoria, considerando a razão de ser do apoio que é dado por meio desse programa, espera-se que a transferência ocorra em prazo razoável; por exemplo, em até 180 dias após o início do atendimento dos novos alunos, ou ainda, até o encerramento do exercício em que se deu a inauguração da unidade escolar.

Sobre os riscos identificados, pode-se concluir que a ausência de implementação das estratégias vinculadas à Meta 1 do PNE 2014-2024 dificulta o atingimento da meta de oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até três anos até o final da vigência do PNE.

Conforme já mencionado, a meta de universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para crianças de quatro a cinco anos não foi atingida, tendo em vista que, de acordo com o Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE – 2018, a taxa de frequência das crianças dessa faixa etária atingiu 91,5% em 2016. Cabe ressaltar que a taxa de frequência das crianças de 0 a

3 anos é ainda pior, foi de 31,9%, em 2016, conforme dados apresentados no Gráfico 2.

### **Principais Deliberações do TCU**

Diante das situações encontradas, o Tribunal expediu deliberações, por meio do Acórdão 2775/2017-TCU-Plenário, com a finalidade de aprimorar a implementação das estratégias vinculadas à Meta 1 do PNE 2014-2024, as quais serão objeto de monitoramento por esta Corte de Contas.

Um das recomendações direcionadas ao MEC e ao Ministério do Desenvolvimento Social foi para que adaptem o Sistema Presença para monitoramento, também, da frequência escolar dos beneficiários do Programa Bolsa Família com idade entre quatro e cinco anos, tendo em vista a obrigatoriedade da universalização da pré-escola, instituída pela Emenda Constitucional 59/2009 (item 9.1.1.1. do acórdão).

Entre as deliberações emanadas para o MEC e para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, foi recomendado que ampliem esforços para divulgação e operacionalização do Programa de Manutenção (item 9.1.2.1. do acórdão) e que avaliem a oportunidade e conveniência de instituir critério de priorização para atendimento das solicitações de apoio financeiro por meio desse Programa, de modo que sejam priorizados os pedidos oriundos de municípios com menor arrecadação tributária própria (item 9.1.2.3. do acórdão).

Diversas deliberações foram expedidas ao MEC. Foi recomendado que, tão logo ocorra a primeira reunião da Instância Permanente de Negociação Federativa, sejam deliberadas, definidas e formalizadas as responsabilidades de cada esfera de governo e as formas de cooperação interfederativa para execução das estratégias da Meta 1 do PNE (item 9.1.3.1. do acórdão).

Também foi recomendado ao MEC que expeça orientações aos entes federados sobre o levantamento da demanda por educação infantil, indicando boas práticas e possíveis processos e instrumentos de trabalho para realização dessa atividade (item 9.1.3.2. do acórdão).

De forma semelhante, foi recomendado do Ministério da Educação que expeça orientações aos entes federados com a definição do conceito de busca ativa no âmbito da educação infantil, a demonstração da importância de sua implementação e a indicação das possíveis práticas e arranjos institucionais para sua efetivação (item 9.1.3.6. do acórdão).

Ainda para o MEC, foi recomendado que defina e normatize critérios de priorização de pedidos de construção de novas unidades escolares do Proinfância com base em estimativa dos *déficits* de atendimento escolar dos municípios solicitantes (item 9.1.3.5. do acórdão).

### **Temas de Especial Relevância**

Um das deliberações decorrentes da auditoria, por meio do Acórdão 2775/2017-TCU-Plenário, foi a recomendação para que a Casa Civil da Presidência da República envide esforços para aprovação da Lei Complementar que institui o Sistema Nacional de Educação (PLC 413/2014) (item 9.1.5.2. do acórdão).

Apesar de a recomendação ter sido direcionada à Casa Civil, a responsabilidade pela aprovação do referido projeto de lei é das Casas Legislativas do Congresso Nacional.

A instituição do Sistema Nacional de Educação, caso aprovado o referido projeto de lei, pode contribuir para a definição de responsabilidades dos entes responsáveis pela execução das estratégias vinculadas à Meta 1 do PNE 2014-2024 e de meios de cooperação entre eles, promovendo a articulação entre os sistemas de ensino em regime de colaboração e aprimorando as políticas públicas relacionadas à educação infantil e os mecanismos de governança que favoreçam a implementação da Meta 1 do PNE.

### **Trabalhos do TCU Relacionados**

O TCU já realizou diversos trabalhos relacionados às políticas públicas voltadas para a educação infantil, dentro os quais podem ser destacados os mais recentes:

**Tabela 3 – Principais acórdãos proferidos pelo TCU referentes às políticas públicas de educação infantil, a partir de 2014**

ACÓRDÃO	ASSUNTO	RELATOR
1072/2018-TCU-Plenário	Monitoramento de determinações constantes do Acórdão 2.580/2014-TCU- Plenário (TC 007.116/2013-6), que apreciou auditoria conjunta realizada no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para fiscalizar a implementação de creches e pré-escolas no âmbito do Proinfância.	Min. Bruno Dantas
1071/2018-TCU-Plenário	Monitoramento das determinações constantes do Acórdão 608/2015-TCU-Plenário (TC-001.073/2014-1), que apreciou fiscalização de orientação centralizada (FOC) realizada no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para avaliar a qualidade das assistências técnica e financeira prestadas aos entes recebedores dos recursos, no que concerne à ampliação da rede de infraestrutura da educação, efetuada por meio da construção de creches (Programa Proinfância) , escolas de ensino fundamental e médio (espaços educativos de 1, 2, 4, 6 e 8 salas) , e quadras poliesportivas (com vestiário ou palco).	Min. Bruno Dantas
1673/2015-TCU-Plenário	Fiscobras 2013. Auditoria promovida no município de Juazeiro/BA, com objetivo de fiscalizar a implantação de escolas para atendimento à educação infantil, no âmbito do Programa Proinfância.	Min. Bruno Dantas
608/2015-TCU-Plenário	Auditoria realizada no FNDE para avaliar a qualidade das assistências técnica e financeira prestadas no que concerne à ampliação da rede de infraestrutura da educação, efetuada por meio da construção de creches (Programa Proinfância), escolas de ensino fundamental e médio (espaços educativos de 1, 2, 4, 6 e 8 salas), e quadras poliesportivas (com vestiário ou palco).	Min. Bruno Dantas
3469/2014-TCU-Plenário	Autos de embargos de declaração opostos pelo FNDE contra o Acórdão 2580/2014 – TCU – Plenário (itens 9.2.1 e 9.2.4), que julgou auditoria realizada na implementação de creches e pré-escolas no âmbito do Programa Proinfância.	Min. Bruno Dantas
2580/2014-TCU-Plenário	Auditoria realizada no FNDE para a fiscalização da implementação de creches e pré-escolas no âmbito do Programa Proinfância.	Min. Bruno Dantas
2242/2014-TCU-Plenário	Autos que cuidam do pedido de reexame formulado pelo FNDE em face do Acórdão 2.600/2013-Plenário, proferido no âmbito de representação que questionava os procedimentos utilizados pelo FNDE para a contratação de empresas para a construção de creches no âmbito do Programa Proinfância, por meio dos Editais de Registro de Preços 93/2012, 94/2012 e 09/2013.	Min. Aroldo Cedraz
2036/2014-TCU-Plenário	Auditoria realizada no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, no período compreendido entre 2/5/2014 e 30/5/2014, acerca das obras de construção de unidades escolares (creches, espaços educativos de ensino fundamental e médio, e quadras escolares) nos municípios de Amajari, Boa vista e Mucajaí, e na Secretaria de Educação, Cultura e Desportos, situados no estado de Roraima.	Min. Augusto Sherman

Fonte: Elaborado a partir de pesquisa realizada no Sistema Jurisprudência do Tribunal de Contas da União

### **I.13 PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA**

#### **Sobre o Programa Minha Casa Minha Vida**

A moradia é um direito social que se encontra insculpido no art. 6º da Constituição Federal de 1988. Para viabilizar esse direito, o Governo Federal possui algumas ações específicas e, dentre elas, a de maior destaque é o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

Consoante o art. 1º da Lei 11.977/2009, o PMCMV, de responsabilidade do Ministério das Cidades (MCidades), tem por finalidade a diminuição do déficit habitacional, por meio da criação de mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias enquadradas em diversas faixas de renda, e compreende os seguintes subprogramas: o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR).

Por sua vez, o PNHU se subdivide nas seguintes vertentes, cada uma com suas regras e formas de operacionalização específicas:

- (i) utilização de recursos do FGTS para financiamento de imóveis destinados a atendimento a famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00;
- (ii) utilização de recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) para aquisição de terrenos para construção de empreendimentos habitacionais e/ou aquisição de imóveis para requalificação em áreas já consolidadas, quando integrados em programas de requalificação de centros urbanos, ou em áreas com intervenções promovidas no âmbito do PAC, para reassentamento, remanejamento ou substituição de unidades habitacionais, destinado a atendimento a famílias com renda mensal de até R\$ 1.395,00;
- (iii) utilização de recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) para concessão de financiamentos visando à produção, aquisição e requalificação de imóveis urbanos destinados a atendimento a famílias com renda mensal de até R\$ 1.395,00, organizadas de forma associativa por uma entidade organizadora (Associações, Cooperativas, Sindicatos, etc.); e
- (iv) oferta pública para subvenção de recursos do OGU para construção de unidades habitacionais destinadas a atendimento a famílias com renda mensal de até R\$ 1.395,00, em municípios de até 50 mil habitantes.

A Fase 2 do PMCMV foi lançada pelo Governo Federal, por meio da Lei 12.424 e do Decreto 7.499, ambos de 16 de junho de 2011. Foram promovidas algumas alterações na lei originária do programa, dentre as quais se destaca a instituição de novas faixas de renda, que, em vez de R\$ 1.395,00, passou a ser R\$ 1.600,00 e, em vez de R\$ 4.650,00, passou a ser R\$ 5.000,00.

A vertente do FAR foi selecionada como o objeto da fiscalização, levando-se em conta, primeiramente, a relevância social, já que é a vertente mais representativa em termos de unidades habitacionais para o segmento urbano de baixa renda, e, segundo, a materialidade dos valores envolvidos. No período de 2009 a 2015, mais de 1,3 milhão de unidades foram contratadas no âmbito dessa vertente do programa. O montante financeiro investido representava cerca de R\$ 53,5 bilhões de reais.

A situação-problema que o PMCMV pretende enfrentar é o déficit habitacional urbano, notadamente o quantitativo, que diz respeito ao provimento do estoque de moradias, ou seja, à necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais. O programa visa facilitar o acesso à moradia para as famílias de mais baixa renda.

Outro problema que o PMCMV pretendeu enfrentar está vinculado aos efeitos causados

pela crise financeira internacional de 2008. Como medida anticíclica a essa crise, o governo federal, entre outras medidas, expandiu o crédito imobiliário por meio dos bancos públicos. Cita-se a justificativa contida no projeto de Medida Provisória da criação do programa:

2. De fato, diante do cenário de crise financeira mundial com o recrudescimento de seus impactos negativos sobre a atividade econômica, renda e nível de emprego do País é premente a necessidade de adoção de medidas de natureza anticíclicas no curto prazo, principalmente aquelas que possam garantir a melhoria da qualidade de vida da população de baixa renda e a manutenção do nível de atividade econômica.

3. As atuais restrições de crédito, ainda que por um período curto, podem gerar problemas no setor produtivo com consequências danosas para a economia nacional, sendo oportuna, portanto, a criação de mecanismo que reduza o risco de crédito associado às operações de financiamento habitacional, incentive o retorno dos empréstimos e viabilize a continuidade dos investimentos, principalmente no setor da construção civil, grande gerador emprego e renda às camadas de menor poder aquisitivo.

O órgão responsável pelo programa é o Ministério das Cidades, o qual, dentre outras atribuições, deve estabelecer as regras e condições para implantação dos empreendimentos, além de definir os parâmetros de priorização de projetos e também a tipologia e o padrão das moradias e da infraestrutura urbana, com observância da legislação municipal pertinente. Ao Ministério cabe, ainda, estabelecer os critérios de elegibilidade e seleção dos beneficiários do Programa e acompanhar e avaliar o seu desempenho.

Citam-se também os Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Desenvolvimento, e Gestão, os quais, em conjunto com o Ministério das Cidades, devem: (i) rever, anualmente e se necessário, os limites de renda familiar dos beneficiários; e (ii) fixar (a) a remuneração da Caixa Econômica Federal pelas atividades exercidas no âmbito das operações, bem como a exigência de participação financeira dos beneficiários, sob a forma de prestações mensais; (b) a quitação da operação, em casos de morte ou invalidez permanente do beneficiário, sem cobrança de contribuição do beneficiário; e (c) a cobertura de danos físicos ao imóvel, sem cobrança de contribuição do beneficiário;

À Caixa Econômica Federal, na condição de agente gestor do FAR, conforme a Portaria 168/2011, compete: (i) expedir os atos necessários à atuação de instituições financeiras oficiais federais na operacionalização do Programa; (ii) expedir e publicar, no Diário Oficial da União, os atos normativos necessários à operacionalização do Programa; (iii) firmar os instrumentos com as respectivas instituições financeiras oficiais federais, estabelecendo as condições operacionais para a execução do Programa; e (iv) remunerar as instituições financeiras oficiais federais pelas atividades exercidas no âmbito das operações.

Por sua vez, os estados, municípios e Distrito Federal, em relação aos empreendimentos no âmbito do PNHU, devem, conforme inciso IV do art. 5ºA da Lei 11.977/2009, demonstrar a existência ou realizar o compromisso de prover equipamentos e serviços relacionados a educação, saúde, lazer e transporte público. Esses entes devem ainda, conforme Portaria 168/2011: (i) firmar Termo de Adesão ao PMCMV; (ii) promover ações que facilitem a execução de projetos, na forma disposta no art. 4º do Decreto nº. 7.499, de 16 de junho de 2011; (iii) estender sua participação no Programa, sob a forma de aportes financeiros, bens ou serviços economicamente mensuráveis, necessários à realização das obras e serviços do empreendimento; e (iv) apresentar proposta legislativa que disponha sobre os critérios e a forma de reconhecimento do empreendimento a ser construído como zona especial de interesse social (ZEIS).

## **Resultados do Programa**

Na tabela abaixo, extraída do anexo I do PPA 2016-2019, constam os indicadores do Programa 2049 – Moradia Digna, sob o qual se encontra o PMCMV. Dentre os indicadores, aquele que possui uma relação direta com a vertente do programa ora analisada é o “déficit habitacional absoluto em áreas urbanas”, subdivisão do “déficit habitacional absoluto”.

**Tabela 1 – Tabela de indicadores do Programa 2049 – Moradia Digna**

Indicador	Unid. Medida	Fonte de Informação	Referência		Valor Apurado 2016		Valor Apurado 2017		Variação % de 2017 em relação à referência
			Data	Índice	Data	Índice	Data	Índice	
Déficit habitacional absoluto	unidade	PNAD	30/09/2012	5.430.562	31/12/2014	6.068.061	31/12/2015	6.186.503	13,92
Déficit habitacional absoluto em áreas rurais	unidade	PNAD	30/09/2012	766.449	31/12/2014	752.810	31/12/2015	771.703	0,69
Déficit habitacional absoluto em áreas urbanas	unidade	PNAD	30/09/2012	4.664.113	31/12/2014	5.315.251	31/12/2015	5.414.800	16,09
Déficit habitacional qualitativo - adensamento excessivo	unidade	PNAD	30/09/2012	1.073.720	31/12/2014	958.180	31/12/2014	958.180	-10,76
Percentual de municípios regulares no SNHIS	%	SNH/MCidades	19/08/2015	21,35	31/12/2016	22,55	22/12/2017	23	8,57

Fonte: Relatório de fiscalização (TC 010.641/2018-1) com dados extraídos do SIOF

Sobre a tabela acima, à exceção do indicador “Percentual de municípios regulares no SNHIS”, os demais são parcialmente similares aos constantes no PPA anterior (2012-2015), os quais foram objeto de avaliação no âmbito da Prestação de Contas da Presidência da República (PCPR) referente aos anos de 2013 a 2015 (TCs 004.237/2014-5, 008.659/2015-0 e 007.899/2016-5), tendo sido considerados **não adequados** sob o ponto de vista da relevância, suficiência e validade, em função dos seguintes motivos:

- divergência dos números entre bases de dados (PNAD e Censo);
- intempestividade e desatualização das referências adotadas; e
- ausência de regionalização do déficit habitacional, dada a grande extensão territorial do país e a desigualdade e particularidade das diversas regiões geográficas.

Em relação ao PPA atual (2016-2019), registra-se que passou-se a utilizar o PNAD, que melhora a questão da divergência entre bases de dados, mas não resolve a questão da tempestividade das informações. Além disso, verifica-se que a ausência de regionalização dos indicadores também permanece.

### O Programa e o Plano Plurianual

O programa temático diretamente relacionado com a intervenção é o Programa Moradia Digna, que, tanto no PPA 2012-2015 como no 2016-2019, possui o código 2049. Esse macro programa possui cinco objetivos associados, sendo um deles específico para o PMCMV: o Objetivo 0383 - Ampliar o acesso à habitação, de forma subsidiada ou facilitada, priorizando o atendimento à população de baixa renda, por intermédio do Programa Minha Casa, Minha Vida;

Dada a relevância social e financeira do PMCMV, o alcance das metas estipuladas vem sendo acompanhado periodicamente por este Tribunal. No PPA anterior (2012-2015), esse acompanhamento foi realizado no âmbito da Prestação de Contas da Presidência da República (PCPR) referente aos anos de 2013 a 2015 (TCs 004.237/2014-5, 008.659/2015-0 e 007.899/2016-5) e por meio da auditoria a que este Relatório se refere (TC 016.801/2015-6). As conclusões da auditoria serviram de subsídios para a análise da PCPR 2015.

Considerou-se que os números divulgados no PPA 2012-2015 não atendiam ao quesito confiabilidade pelos seguintes motivos:

- nos números apresentados estavam sendo computadas moradias referentes a anos anteriores à vigência daquele PPA (2012-2015), que, portanto, já haviam sido contabilizados no PPA 2008-2011, encontrando-se, conseqüentemente, em duplicidade; e
- o Ministério contabilizava os valores levando em conta a quantidade de moradias contratadas, enquanto a meta se referia à quantidade de moradias efetivamente disponibilizadas/entregues.

Na auditoria, constatou-se que o número de moradias efetivamente produzidas no período 2012-2015 totalizava 732.732 unidades, o que representava 46% da meta prevista (1,6 milhão). Nada obstante, o valor que estava sendo divulgado pelo ministério era de 1.354.522 unidades, valor este superior até mesmo à quantidade real de unidades contratadas no período (1.133.908 unidades).

Diante desse cenário, recomendou-se na auditoria que, anteriormente à definição de metas de programas habitacionais, o ministério elaborasse matriz de risco contendo os eventos capazes de impactar seu atingimento e considerasse essa matriz para subsidiar a quantidade de moradias passíveis de serem executadas no período.

Avançando para o PPA atual (2016-2019), consta a seguinte meta, vinculada ao objetivo 383, para o PMCMV:

**Tabela 2 - Evolução da Meta 04LP relacionada ao Programa 2049 – Moradia Digna**

Meta	Unidade de medida	Referência	Apurado em 2016	Apurado em 2017
04LP - Disponibilizar 3 milhões de moradias por meio do Programa Minha Casa Minha Vida.	Unidades habitacionais contratadas	3.000.000	338.273	870.992

Fonte: Relatório Anual de Avaliação do PPA 2016-2019 - Anos-base 2016 e 2017

Para fins de subsidiar a análise da PCPR 2017, realizou-se, no âmbito do TC 010.641/2018-1, nova análise da meta constante no PPA atual, em relação aos atributos confiabilidade e qualidade. Como resultado, considerou-se que as metas estipuladas não atendiam a tais atributos, pelos seguintes motivos:

- apesar de a meta avaliar a redução do déficit absoluto, não se verifica a correlação com o problema caracterizado na mensagem presidencial do PPA 2016-2019, de

concentração do déficit em determinadas regiões e faixas de renda, ou seja, não é possível mensurar se os esforços empreendidos possuem efetividade;

- a meta proposta, de 3 milhões de moradias, não se revela factível, se considerado o histórico de execução do programa nos PPAs anteriores e a atual conjuntura econômica do país;
- o Ministério continua com a prática inadequada de contabilizar os valores levando em conta a quantidade de moradias contratadas, enquanto que a meta inserida no PPA se refere, explicitamente, à quantidade de moradias efetivamente disponibilizadas/entregues.

### O Programa e a Lei Orçamentária Anual

A ação do orçamento anual diretamente relacionada com a intervenção é a 00AF – Integralização de cotas ao FAR. Pode-se afirmar que as despesas realizadas com a intervenção estão coerentes com o previsto no plano plurianual, com relação à natureza dos gastos, pois a Ação 00AF compõe o Objetivo 0383 do PPA 2016-2019 e ambos visam reduzir o déficit habitacional quantitativo com foco nas famílias de baixa renda.

Os gastos com a intervenção em análise, de 2012 a 2017, constam da tabela abaixo, conforme dados extraídos do SIOP e do relatório de auditoria operacional do Programa Minha Casa, Minha Vida (TC 016.801/2015-6).

**Gráfico 1 - Saldos orçamentários para a Ação 00AF – período 2012 a 2017**



Fontes: SIOP e relatório de auditoria (TC 016.801/2015-6)

As despesas realizadas com a intervenção variaram ao longo dos anos no período de 2012 a 2017. Os valores desembolsados oscilaram de R\$ 2,2 bilhões de reais em 2012, atingido o pico de R\$ 10,3 bilhões em 2014. Posteriormente, o valor pago reduziu-se para R\$ 4,4 bilhões nos anos de 2015 e 2016, retornando, em 2017, ao patamar dos valores pagos em 2012, em razão, especialmente, da crise fiscal e, em consequência, dos ajustes orçamentários feitos pelo governo. Para o ano de 2018, verificou-se dotação orçamentária no valor de R\$ 2.200.061.224,00, segundo dados do SIOP.

Recupere-se, conforme descrito no tópico anterior, que no PPA 2012-2015, mesmo a meta sendo inferior, apurou-se que o governo não logrou sucesso em alcançá-la. Agora, com a meta do PPA atual superior à do anterior, era esperado que, para sua consecução, os montantes de investimento também fossem superiores aos de anos anteriores, o que, como visto na tabela acima, não tem ocorrido. Pode-se afirmar, portanto, que a programação orçamentária atual não se mostrou compatível com as metas físicas a serem alcançadas, o que corrobora sua superestimativa.

#### **A Governança do Programa Minha Casa Minha Vida**

A análise dos aspectos de governança permitiu verificar que os componentes Institucionalização e Monitoramento e Avaliação estão em nível intermediário de maturidade. Já os componentes relacionados ao planejamento (Planos e Objetivos) estão em nível avançado de maturidade, conforme indicado na tabela 3.

**Tabela 3 - Nível de maturidade dos componentes de governança do Programa Minha Casa Minha Vida**

Institucionalização	Planos	Objetivos	Monitoramento e Avaliação
INTERMEDIÁRIO	AVANÇADO	AVANÇADO	INTERMEDIÁRIO

Fonte: TCU, com base nas informações fornecidas pela SeinfraUrbana

Em relação ao componente de governança institucionalização, avalia-se que a política atualmente está formal e adequadamente institucionalizada por meio dos instrumentos normativos citados neste documento.

Sobre os planos e objetivos, a lógica de intervenção da política pública está alinhada com seus componentes e resultados esperados. Porém, o planejamento da política pública orienta parcialmente a sua operacionalização tendo em vista que não existem planos que traduzam o delineamento estratégico da política, apenas planos de natureza mais operacional e de curto e médio prazos. Ademais, para 2018, em entrevista com os gestores, verificou-se que a LDO/2018 não traz metas para o programa. Também não foram previstos meios de controle, com monitoramento e avaliação de resultados ainda na fase de planejamento. Pode-se afirmar também que os municípios, como partes interessadas e atores responsáveis pela política, não possuem pleno conhecimento de suas responsabilidades.

Registra-se que há deficiências quanto à definição e declaração dos responsáveis pela política pública sobre as diretrizes, objetivos, metas, priorização, responsáveis, prazos e a orientação estratégica aos quais a política está alinhada, pois não há evidências de que o PMCMV possua uma visão estratégica de longo prazo. Também não há suficiente precisão acerca da definição dos objetivos visando orientar a execução das ações, visto que não há coerência entre os objetivos declarados de função econômica anticíclica do Programa e o principal problema que ele visa enfrentar, do déficit habitacional, especialmente na faixa 1 do programa, que representa as famílias de renda mais baixa. Ademais, a participação da sociedade civil foi limitada na construção e na definição dos objetivos da política, visto que o PMCMV origina-se de uma medida provisória. Embora se reconheça que, em alguma medida, possa ter havido participação popular, em especial com a realização das Conferências das Cidades, desde a criação do Mcidades, não foi possível identificar em que medida as instâncias participativas contribuíram efetivamente para a definição da política.

Sobre o monitoramento e avaliação, ressalta-se que há uma baixa maturidade desenvolvida (gráfico 2). O sistema não está adequadamente estruturado para produzir informações com vistas a retroalimentar os processos decisórios, de forma a favorecer o aprendizado e o aperfeiçoamento das ações para o alcance de resultados. A política não possui monitoramento de

resultados, apenas de produtos. Observou-se a ausência, na definição do propósito dos sistemas de monitoramento e de avaliação bem como da definição do processo e seus respectivos procedimentos. As informações produzidas e utilizadas no monitoramento e na avaliação da política estão parcialmente qualificadas, havendo deficiências sobre a abertura dos dados às partes interessadas e à sociedade. Além disso, há deficiências na definição dos indicadores-chave de monitoramento e avaliação da política pública, o que não permite a aferição adequada acerca do desempenho da política. Por fim, observa-se uma limitação dos recursos disponíveis, principalmente de pessoas, para assegurar o fornecimento de informações confiáveis, tempestivas e necessárias para a tomada de decisão, ponderando-se, no entanto, os esforços para incrementar os investimentos em tecnologia.

**Gráfico 1 – Componentes de governança do Programa Minha Casa Minha Vida**



Fonte: TCU, com base nas informações fornecidas pela SeinfraUrbana

### **Análise Geral do Programa**

A auditoria operacional está inserida em um conjunto de auditorias efetuadas no âmbito da Organização Latino Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadas Superiores (Olacefs) e contou com a participação de Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de nove países. O TCU esteve incumbido da coordenação das atividades, que se desenvolveram no período de julho a dezembro de 2015. Haja vista o caráter internacional, adotou-se como critério de auditoria as recomendações expostas no documento denominado *Guidelines on Social Housing - Principles and Examples* (2006), publicado pela Comissão Econômica das Nações Unidas para Europa (Unece/ONU).

O trabalho teve por objetivo responder à seguinte questão de auditoria: As políticas e obras de habitação social contemplam os aspectos e recomendações que a Comissão Econômica das Nações Unidas para Europa (Unece/ONU) propôs no documento denominado *Guidelines on Social Housing* (2006) e, além disso, estão sendo cumpridas as metas quantitativas previstas para construção de unidades habitacionais?

De acordo com o Guia da Unece/ONU, para que o direito à moradia seja garantido às pessoas da classe social e econômica mais baixa, as políticas nacionais e locais de habitação social, assim como seus respectivos projetos e obras, devem levar em conta os seguintes aspectos: (i) combate à exclusão social e integração com outras políticas públicas; (ii) acesso aos grupos menos privilegiados; (iii) custos acessíveis; (iv) qualidade construtiva das unidades habitacionais; (v) adaptações para as pessoas com deficiência e/ou idosas; (vi) segurança jurídica da posse (vii) participação dos moradores nas decisões sobre sua moradia e vizinhança; e (viii) economia de

energia e sustentabilidade nas unidades habitacionais.

Foram analisadas as leis e demais normativos aplicáveis ao programa e realizadas inspeções físicas a uma amostra de dez empreendimentos concluídos, distribuídos nas cinco regiões do país e que juntos totalizam mais de 19 mil moradias.

Como conclusão dos trabalhos, foram identificadas fragilidades e oportunidades de melhoria na maioria dos aspectos verificados, dentre os quais merecem destaque os seguintes: dificuldades no cumprimento das metas quantitativas previstas; fragilidades na aplicação dos critérios de priorização para seleção dos beneficiários; deficiências na articulação e integração com outras políticas públicas; problemas relacionados à implantação dos requisitos de acessibilidade para pessoas com deficiência e/ou idosas; baixa adoção de critérios de sustentabilidade nas moradias e nos empreendimentos do programa; e ausência de registro em cartório dos imóveis entregues.

#### Acesso aos grupos menos privilegiados

Verificaram-se regras suficientes para garantir o acesso dos grupos menos privilegiados à vertente FAR do PMCMV, embora tenham sido identificadas deficiências na transparência e na aplicação dessas regras, bem como no controle de todo o processo por parte das entidades federais.

Apesar de a seleção dos beneficiários (com a respectiva disponibilização da lista desses beneficiários para consulta) ser atribuição dos entes municipais e/ou estaduais, verificou-se que nem todos os entes a disponibilizam em seu sítio eletrônico. Quando a lista é disponibilizada, a justificativa para o beneficiário ter sido selecionado não está detalhada, nem os respectivos critérios adotados para selecionar determinadas famílias em detrimento de outras com similar condição socioeconômica.

Quando questionados acerca da existência de alguma rotina para verificação do atendimento dos critérios de seleção, priorização e publicidade previstos no programa, os órgãos federais informaram que a responsabilidade pela seleção dos beneficiários seria exclusiva dos entes públicos municipais e/ou estaduais, cabendo às instituições federais apenas a conferência dos documentos dos beneficiários considerados aptos na validação. Ou seja, não há nenhum controle por parte da União sobre a forma de seleção dos potenciais beneficiários do MCMV-FAR, tão somente a validação da renda destes para fins de enquadramento no programa.

Em alguns casos, ocorreu atraso na entrega da lista de beneficiários por parte dos municípios, o que ocasionou problemas de invasão e/ou depredação dos empreendimentos concluídos.

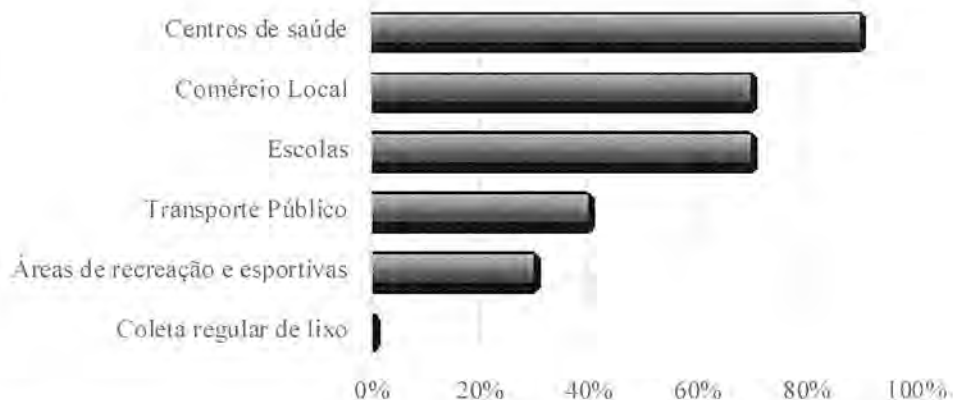
#### Combate à exclusão social e integração com outras políticas públicas

De acordo com o *Guidelines* da Unece/ONU, há necessidade de que o programa habitacional considere aspectos além dos limites da casa propriamente dita, havendo que se considerar a inserção da habitação no contexto mais amplo que a circunda, o contexto urbano.

Nesse sentido, verificou-se que nove dos dez empreendimentos vistoriados (que totalizaram mais de 19 mil moradias) foram implantados em regiões carentes de serviços públicos básicos, tais como escolas, creches, postos de saúde, transporte público, comércio local, segurança pública, entre outros. Além disso, há empreendimentos com infraestrutura interna ou externa deficiente ou inadequada, tais como, ausência de abastecimento de água potável (dois empreendimentos), destinação inadequada do esgoto (um empreendimento) e iluminação pública deficiente (dois empreendimentos).

No gráfico a seguir, estão apresentadas as principais indisponibilidades de serviços públicos identificadas nos empreendimentos vistoriados:

#### **Gráfico 2 – Serviços públicos indisponíveis**



Fonte: Relatório de Auditoria referente ao Acórdão nº 2.456/2016 – TCU

#### Qualidade construtiva das unidades habitacionais

Foram identificados vícios construtivos sistêmicos nas moradias construídas dos empreendimentos vistoriados, porém, de um modo geral, estes não estavam comprometendo as condições de habitabilidade e salubridade das habitações.

Ainda assim, a fiscalização analisou o atendimento das instituições financeiras que operam nessa vertente do programa em caso de reclamações sobre vícios construtivos pelos moradores. Identificou-se como boa prática a instituição, pela Caixa, de um canal de comunicação para o morador informar sobre vícios construtivos e a implementação de rotinas de acompanhamento da solução.

Por outro lado, havia fragilidades no apoio do Banco do Brasil ao morador para o saneamento de problemas construtivos pós-entrega nos empreendimentos sob sua responsabilidade.

#### Economia de energia e sustentabilidade nas unidades habitacionais

A incorporação, nos projetos de arquitetura, de conceitos de sustentabilidade pode contribuir com a redução dos custos para regular utilização da moradia, dentre os quais se destacam os relacionados à energia elétrica, por serem estes bastante significativos. Da análise dos normativos do Programa Minha Casa Minha Vida/FAR, verificou-se que os critérios de sustentabilidade atualmente exigidos ainda são incipientes, consistindo basicamente na obrigatoriedade de individualização dos medidores de água e gás (facultada a utilização de gás de botijão) e, ainda, no caso de construções tipo casas térreas, de instalações para aquecimento solar de água. Em relação ao primeiro, foram identificados problemas na individualização da cobrança da água em dois conjuntos habitacionais vistoriados, ambos no estado de São Paulo.

#### Adaptações para as pessoas com deficiência e/ou idosas

Identificou-se como boa prática a previsão de que, na fase 2 do programa, todas as moradias, indistintamente, sejam passíveis de adaptação por meio da instalação de “kits de acessibilidade”.

Não obstante essas regras, em quatro empreendimentos visitados da amostra da auditoria, foram encontrados moradores com deficiência habitando casas que não possuíam instalados os kits para adaptação às suas necessidades.

Nas áreas comuns dos empreendimentos, verificou-se que, embora tenham sido previstas as adaptações para torná-las acessíveis, parte destas também havia sido executada em desconformidade com a norma técnica de acessibilidade (NBR 9050 da ABNT), comprometendo sua utilização pelas pessoas necessitadas.

### Segurança jurídica da propriedade

Nos dez empreendimentos visitados, não foi encontrado nenhum beneficiário que possuísse cópia do seu contrato registrado em cartório, nem seu respectivo título de propriedade (escritura pública). Além disso, foram encontrados diversos indícios de comercialização (venda ou aluguel), pelo morador, das unidades habitacionais entregues, o que infringe as regras estabelecidas.

Em decorrência das análises realizadas, foram feitas recomendações e determinações aos órgãos e entidades envolvidas para que implementem alterações em seus normativos e procedimentos internos, com vistas à melhoria da operacionalização do programa. Espera-se que, depois de implementadas, tais medidas se convertam em benefícios sociais às famílias beneficiárias e aumentem a transparência do programa.

Cabe destacar que o trabalho também se vincula aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Dentre os 16 objetivos principais, dois deles possuem correlação direta com a auditoria e o programa fiscalizado, quais sejam, “objetivo 1 - Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares”, e “objetivo 11 - Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”.

Sendo assim, espera-se que os resultados alcançados também contribuam para o melhor atingimento das metas previstas nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

### **Principais Deliberações do TCU**

A principais deliberações do Acórdão nº 2.456/2016 – TCU – Plenário estão transcritas a seguir:

Determinar ao Ministério das Cidades que adote providências com vistas a:

- a. Concluir a elaboração do sistema informatizado de banco de dados nacional para cadastro de potenciais beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida, e, após sua implementação, mantenha-o permanentemente disponível na internet para que seja dada a transparência necessária, viabilizando, assim, o controle social;
- b. Efetuar a revisão dos normativos do Programa Minha Casa Minha Vida para condicionar as futuras contratações ao cumprimento integral dos termos das matrizes de responsabilidade firmadas, abstendo-se de efetuar novas contratações em localidades cujo poder público municipal esteja inadimplente, facultando-o a fazer repactuações na matriz, desde que devidamente justificadas;
- c. Divulgar na internet as matrizes de responsabilização dos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida, com vistas a viabilizar o controle social, especificando de forma inequívoca a responsabilidade de cada ente em relação à disponibilização de serviços públicos e/ou instalação de infraestrutura, bem como os respectivos prazos previstos para estes.

Recomendar ao Ministério das Cidades que avalie a conveniência e oportunidade de adotar os seguintes procedimentos:

- a. Elaborar, anteriormente à definição de metas de programas habitacionais, matriz de risco contendo os eventos capazes de impactar seu atingimento, atentando, em especial, para o prazo de execução das obras e as dificuldades operacionais envolvidas, e considere essa matriz para subsidiar a quantidade de moradias passíveis de serem executadas no período;
- b. Voltar a priorizar investimentos em requalificação de moradias e reurbanização de favelas nas cidades em que há baixa disponibilidade de terrenos e elevado déficit qualitativo, a exemplo das capitais dos estados em geral e regiões metropolitanas;

- c. Alterar as regras do Programa Minha Casa Minha Vida, na vertente custeada com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), para antecipar a definição da lista de beneficiários para antes do início da execução das obras, com vistas a estimular o controle social, possibilitar a antecipação do trabalho social e, ainda, reduzir o risco de haver obra concluída sem a devida ocupação, o que dá margem a invasões e/ou vandalismos;
- d. Realizar levantamento dos demais empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida, na vertente custeada com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), que porventura apresentem problemas relacionados aos serviços básicos e à infraestrutura urbana em decorrência do descumprimento das matrizes de responsabilidade por parte dos municípios e informar o eventual descumprimento às respectivas Câmaras Municipais, para adoção das providências cabíveis;
- e. Utilizar as informações produzidas no levantamento a que se refere o subitem anterior para subsidiar o planejamento das ações relacionadas à sua área de atuação, em especial, à implantação de infraestrutura urbana de saneamento e mobilidade;
- f. Estabelecer critérios de priorização, nos programas sob sua responsabilidade relacionados à criação de infraestrutura urbana, como projetos de saneamento e mobilidade, de modo a favorecer uma ação mais integrada e eficiente, mitigando-se os riscos de descumprimento dos requisitos relacionados a essas áreas de atuação, previstos na lei que instituiu o Programa Minha Casa Minha Vida.

Determinar ao Banco do Brasil S.A. que caso opte por manter sua participação no Programa Minha Casa Minha Vida, adote providências no sentido de buscar a implementação de algum canal específico que facilite a comunicação com o beneficiário do programa para recebimento e tratamento de reclamações sobre vícios construtivos nos empreendimentos sob sua gestão, ou, alternativamente, firme acordo de cooperação junto à Caixa Econômica Federal para compartilhamento do sistema já implementado por meio do Programa de Olho na Qualidade e/ou junto ao Ministério das Cidades para implementar portal na internet;

Recomendar ao Banco do Brasil S.A. que avalie a conveniência e oportunidade de instituir procedimentos semelhantes aos adotados pela Caixa Econômica Federal para vistoriar seus empreendimentos em um prazo razoável após sua ocupação, com o intuito de verificar, dentre outros aspectos, a existência de danos físicos aos imóveis e a disponibilidade de serviços básicos essenciais nas proximidades do empreendimento;

Determinar à Caixa Econômica Federal e ao Banco do Brasil S.A. que adotem providências com vistas à instituição de controles mais efetivos para verificar o atendimento integral aos critérios de acessibilidade previstos na norma técnica 9050 da Associação Brasileira de Normas Técnicas, nas áreas comuns dos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida, na vertente custeada com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial;

Recomendar à Caixa Econômica Federal e ao Banco do Brasil S.A. que avalie a conveniência e oportunidade de encaminhar ao Ministério das Cidades as informações obtidas nas vistorias realizadas pós ocupação para subsidiar o acompanhamento finalístico do programa e o monitoramento da efetividade da política habitacional;

Determinar ao Ministério das Cidades, à Caixa Econômica Federal e ao Banco do Brasil S.A. que:

- a. Definam conjuntamente mecanismos para aperfeiçoar o processo de alocação dos moradores com necessidades especiais em suas respectivas unidades, com vistas a garantir que estas possuam instaladas as adaptações necessárias à sua plena utilização;

- b. Avaliem a conveniência e oportunidade de aprimorar a regulamentação relativa ao acompanhamento dos Trabalhos Sociais, com vistas a mitigar os riscos de falhas na execução e na divulgação das atividades neles previstas.

### Temas de Especial Relevância

Como tema de maior relevância da auditoria, destaca-se a falta de integração entre o MCMV e outras políticas públicas, o que tem acarretado impactos negativos na qualidade de vida dos beneficiários do programa.

O exercício pleno do direito à moradia, insculpido no art. 6º da Constituição Brasileira, no art. 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos e no parágrafo 1º do art. 11 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas envolve questões que vão muito além dos limites da edificação habitacional.

De acordo com o Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (UN-HABITAT):

Moradia adequada significa mais que um telhado sobre a cabeça. Significa também adequada privacidade, adequado espaço, acessibilidade física, adequada segurança, garantia de posse, estabilidade estrutural e durabilidade; adequada iluminação, calefação e ventilação; **adequada infraestrutura básica, como abastecimento de água, saneamento e coleta de lixo doméstico; adequadas condições ambientais do entorno e de fatores relacionados à saúde; e localização adequada e acessível em relação ao trabalho e aos serviços básicos:** tudo isso a um preço acessível.<sup>5</sup>

Verificou-se, na auditoria, que o programa prevê alguns mecanismos tendentes a garantir essa integração. Há normativos que atribuem aos Estados, ao DF e aos Municípios a responsabilidade por apresentar Relatório de Diagnóstico da Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos e Urbanos, expresso em Matriz de Responsabilidades, e firmar, a cada empreendimento, Instrumento de Compromisso de instalação ou de ampliação dos equipamentos e serviços de educação, saúde e lazer.

Nada obstante, verificou-se, na auditoria, que tais mecanismos não têm se mostrado suficientes para garantir a adequada disponibilização dos serviços públicos e infraestrutura aos beneficiários do PMCMV (educação, saúde, lazer, transporte público, vias de acesso, iluminação pública, esgotamento sanitário, drenagem de águas pluviais, abastecimento de água e energia elétrica).

A adequada disponibilização de tais serviços exige a colaboração, de forma coordenada, entre as diversas esferas de governo, federal, distrital, estadual e municipal, tendo em vista a distribuição de competências nessa seara, prevista nos arts. 21 a 25 e 30 da Constituição.

Embora a Lei 11.977/2009 (Lei de criação do PMCMV) relacione expressamente o poder local como responsável pela “instalação ou ampliação dos equipamentos e serviços relacionados a educação, saúde, lazer e transporte público”, é preciso reconhecer que a estrutura administrativa dos municípios brasileiros e suas limitações de ordem técnica e financeira, em especial daqueles de menor porte, fragilizam o cumprimento desse encargo a eles atribuído.

---

<sup>5</sup> *Adequate shelter means more than a roof over one's head. It also means adequate privacy; adequate space; physical accessibility; adequate security; security of tenure; structural stability and durability; adequate lighting, heating and ventilation; adequate basic infrastructure, such as water supply, sanitation and waste management facilities; suitable environmental quality and health-related factors; and adequate and accessible location with regard to work and basic facilities: all of which should be available at affordable cost. (UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME. Financing urban shelter: global report on human settlements 2005. New York: UN-HABITAT, 2005. p. 71)*

Apesar de o governo federal encontrar limitações, decorrentes da própria autonomia dos entes federados, para instituir mecanismos que minimizem os riscos de descumprimento dos compromissos firmados pelo poder público local, verifica-se que tais limitações podem ser superadas por meio do desenho adequado da política e induzir uma atuação coerente e coordenada dos demais entes federados. Contudo, o governo federal é frequentemente omissivo em desenhar regras que induzam a atuação coordenada e integrada dos demais entes federativos.

A título exemplificativo, na qualidade de repassador de recursos públicos, o ente federal possui alguns meios para incentivar a execução dessas políticas locais. Nesse sentido, vale mencionar, como exemplo de boa prática, um critério utilizado na seleção das localidades de construção dos Centros de Iniciação ao Esporte, avaliados em auditoria do TCU no âmbito do TC 004.545/2014-1. Foi identificada, naquela oportunidade, a utilização de critério de priorização, para receber os equipamentos esportivos (ginásio, quadras etc.), de propostas que complementassem obras de urbanização do Programa de Aceleração do Crescimento ou do Programa Minha Casa Minha Vida já contratadas.

Esse é um exemplo de medida que tende a contribuir para que as carências por serviços públicos possam ser supridas mesmo nos casos em que o poder público local não tenha condições plenas de fazê-lo. Contudo são poucos esses exemplos de integração entre diversas políticas do Governo Federal.

Como resultado da auditoria, foram feitas determinações e recomendações para induzir uma maior integração entre políticas públicas sob a responsabilidade de distintos órgãos da União e criar mecanismos para garantir que os entes subnacionais cumpram com seus compromissos firmados, no tocante à disponibilização dos serviços públicos sob sua responsabilidade.

#### Trabalhos do TCU Relacionados

ACORDÃO	ASSUNTO
Acórdão 2.988/2011-Plenário	Relatório de auditoria para verificar a conformidade na aplicação dos recursos financeiros do PMCMV, em especial a compatibilidade da renda de cada beneficiário com a modalidade de financiamento contratada, bem como a aplicação de critérios e procedimentos para a seleção dos beneficiários.
Acórdão 524/2014-Plenário	relatório de auditoria para avaliar aspectos relacionados à qualidade das construções e à infraestrutura no entorno dos empreendimentos financiados pelo PMCMV, na vertente operacionalizada com recursos do FAR, bem como à eficácia de atendimento do programa e ao desenvolvimento do trabalho técnico social junto aos beneficiários.
TC 034.402/2012-8 - Apensado ao TC 033.568/2012-0	Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) realizada com o objetivo de verificar a qualidade das obras do PMCMV, na vertente operacionalizada com recursos do FAR.
Acórdão 1.284/2015-Plenário	Representação do MPE/AC abordando a forma de seleção e contratação das empresas para construção dos empreendimentos do PMCMV, especialmente na vertente operacionalizada com recursos do FAR.
Acórdão 2.255/2014-Plenário	Solicitação do Congresso Nacional para que seja verificada a legalidade das empresas que operam no PMCMV, na vertente que

	atende a municípios de até 50 mil habitantes, e os resultados da aplicação dos recursos públicos.
TC 017.374/2013-8 - apensado ao TC 010.900/2013-6	Relatório de auditoria de consolidação da Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) realizada com o objetivo de verificar a qualidade das obras do PMCMV, na vertente que atende a municípios de até 50 mil habitantes.
TC 024.943/2014-2	Acórdão 698/2016-Plenário - relatório de auditoria para avaliar os controles promovidos pela Caixa e pelo Ministério das Cidades, com a finalidade de garantir o cumprimento dos objetivos do PMCMV faixas 2 e 3, em especial no que tange à qualidade das obras, à disponibilidade de serviços públicos e de infraestrutura urbana, bem como à adequada avaliação dos valores dos imóveis.
Acórdão 2456/2016- Plenário	Relatório de auditoria de natureza operacional coordenada, realizada no âmbito da Organização Latino Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadas Superiores (Olacefs), objetivando avaliar, em território nacional, a política e as obras de habitação social do Programa Minha Casa Minha Vida.
TC 010.641/2018-1 - apensado ao TC 012.351/2017-2	Relatório de auditoria para subsidiar a elaboração do capítulo 3 do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República, exercício 2017, no que diz respeito à análise das ações setoriais do governo, especificamente as ações de responsabilidade do Ministério das Cidades.

## I.14 PORTAL ÚNICO DE COMÉRCIO EXTERIOR

### Sobre o Programa Portal Único de Comércio Exterior

O Sistema Portal Único de Comércio Exterior é um programa governamental, regulamentado pelos Decretos 660/1992 e 8.229/2014, que busca a reformulação dos processos de importação, exportação e trânsito aduaneiro. Com essa reformulação, pretende-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 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; e
- 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 programa possui abrangência nacional e tem por público-alvo todos os operadores e intervenientes do comércio exterior (empresas importadoras e exportadoras, despachantes, transportadores e órgãos públicos).



de prazos permitam acompanhar o desempenho do programa, não há indicadores e metas relacionados a custos, o que de fato, permitiria a avaliação dos ganhos econômicos previstos. Na Ficha de Monitoramento - Programa Portal Único de Comércio Exterior, elaborada pelo Departamento de Competitividade no Comércio Exterior/Secex/MDIC, 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, relacionadas a prazos, o que parece insuficiente para avaliar o alcance dos seus objetivos.

O "Novo Processo de Exportações" entrou em operação no final de 2017 e, até julho, as operações de exportação são realizadas em coexistência ao antigo sistema. Segundo apurações do MDIC, em maio de 2018, 10% dos registros de operações de exportação já estavam sendo feitas no novo módulo. Com base nessas declarações, evidenciou-se uma redução no tempo médio dessas operações de treze para seis dias.

O sistema para o "Novo Processo de Importações", por sua vez, está em fase de desenvolvimento, com previsão de entrada em operação em outubro de 2018. Portanto, ainda não há mensuração dos resultados do programa para as importações.

### **O Programa e o Plano Plurianual**

O Programa Portal Único de Comércio Exterior está inserido no âmbito do Programa Temático "2024 – Comércio Exterior" da Lei 13.249, de 13 de janeiro de 2016 (PPA 2016-2019), tendo os seguintes objetivos e metas 2016-2019 diretamente relacionados:

#### **a) Objetivos:**

- 1061 – Simplificar, modernizar e aprimorar as normas e a gestão do comércio exterior de bens e serviços; e,
- 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.

#### **b) Metas:**

- 0462 – Implementar o Portal Único de Comércio Exterior (objetivo 1061); e,
- 04F1 – Diminuir o tempo total para liberação de bens e mercadorias na importação, de 17 para 10 dias, e na exportação, de 13 para 8 dias (objetivo 1115).

O atual cronograma prevê que a completa implementação do Portal Único de Comércio Exterior se dará somente em dezembro de 2018, com a operação do projeto "Novo Processo de Importações", sendo que algumas funcionalidades do novo sistema ainda serão desenvolvidas e entregues ao longo de 2019. Assim, segue pendente o atingimento da Meta 0462.

Não obstante, foram concluídas ou estão próximas de conclusão diversas iniciativas fixadas no PPA 2016-2019 para os objetivos 1061 e 1115, correspondentes a etapas intermediárias de implementação do programa, como o "Projeto Catálogo de Produtos", o "Novo Processo de Exportação" e o "Projeto anexação eletrônica de documentos digitais".

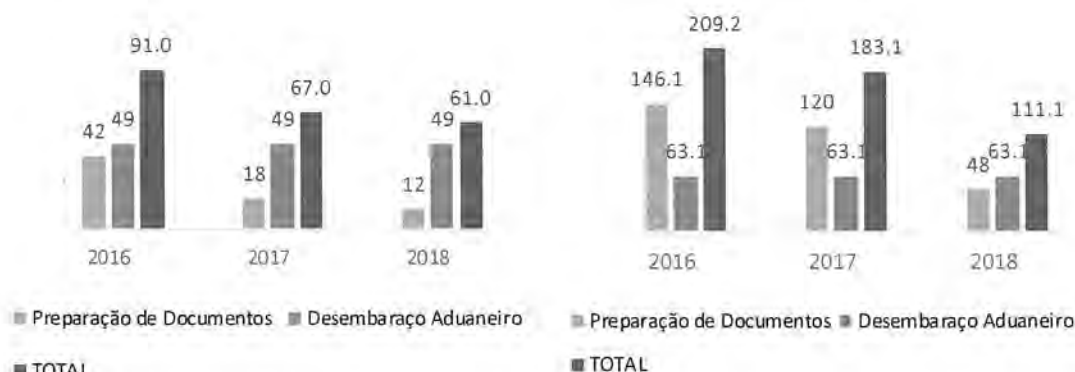
A meta 04F1 foi retirada do estudo anual do Banco Mundial denominado *Doing Business*. Inicialmente calculado em dias, a partir de 2016 o tempo total para liberação de bens e mercadorias no estudo passou a ser medido em horas e, em 2017, deixou-se de se considerar no cômputo o tempo necessário para transporte e movimentação internos. Assim, considerando-se a nova medição, os estudos de 2016 a 2018 indicaram que o índice se comportou conforme indicado na Figura 2 abaixo:

**Figura 2 – Evolução do tempo gasto para exportação e importação (em horas)**

### Tempo para Exportar (em horas)



### Tempo para Importar (em horas)



Fontes: Relatórios *Doing Business* 2016, 2017 e 2018, do Banco Mundial.

No cômputo geral, nota-se que o total de horas despendido para a exportação e importação tem sido continuamente reduzido devido ao tempo necessário para a preparação de documentos. Contudo, permanece constante, tanto na importação quanto na exportação, o tempo despendido para procedimentos de desembaraço aduaneiro, os quais incluem, entre outros, a inspeção física, o armazenamento e o manuseio de carga nos terminais.

As duas metas constantes do PPA parecem insuficientes para que se avalie satisfatoriamente o alcance dos objetivos do Programa, uma vez que não há medição adequada das diferentes fases e projetos a serem adotados pelos órgãos e entidades envolvidos até a completa implementação.

### O Programa e a Lei Orçamentária Anual

O custeio para o desenvolvimento do Portal Único de Comércio Exterior está fixado na ação orçamentária 153V – Desenvolvimento do Portal Único de Comércio Exterior, a qual aloca recursos para o MDIC e à RFB. Para a manutenção dos sistemas relacionados ao Portal Único, as leis orçamentárias destinam recursos por meio da ação 20TU – Manutenção do Portal Único de Comércio Exterior, alocada para o MDIC.

A partir do lançamento do Programa, em 2014, a execução orçamentária dessas ações se deu da forma indicada na Figura 3:

**Figura 3 – Evolução das despesas realizadas para desenvolvimento do Portal Único de Comércio Exterior**



Fonte: Siga Brasil, consulta em abril/2018.

**Figura 4 – Evolução das despesas realizadas para manutenção dos sistemas relacionados ao Portal Único de Comércio Exterior**



Fonte: Siga Brasil, consulta em abril/2018.

A autorização orçamentária diminuiu sensivelmente ao longo dos anos para o desenvolvimento dos sistemas (ação 153V). Isso, contudo, não trouxe problemas até o momento para a implementação do programa, haja vista que foram inscritos em restos a pagar os valores de R\$ 14.246.836,05 e R\$ 10.762.250,96 respectivamente, em 2015 e 2016. Em 2017 foram despendidos, sob a rubrica restos a pagar, o montante de R\$ 7.573.869,00, segundo consulta ao Sistema Siga Brasil. Além disso, como a ação 153V está voltada ao desenvolvimento dos novos sistemas de exportação e de importação, os quais começaram a ser construídos em 2017 e se prolongarão em 2018 e 2019, espera-se que o pagamento de despesas a cargo dessa rubrica orçamentária seja relevante nesses exercícios.

Para a manutenção dos sistemas relacionados ao Portal Único (ação 20TU) as dotações orçamentárias e os valores pagos foram crescentes ao longo dos anos o que indica, para esses períodos, coerência entre a necessidade orçamentária e os objetivos do programa.

#### **A Governança do Programa Portal Único do Comércio Exterior**

A análise dos aspectos de governança apontou que o programa apresenta alto nível de governança, quando avaliados os componentes Institucionalização, Planos e Objetivos e Monitoramento e Avaliação (tabela 1).

**Tabela 1 - Nível de maturidade dos componentes do Portal Único de Comércio Exterior**

Institucionalização	Planos	Objetivos	Monitoramento e Avaliação
AVANÇADO	AVANÇADO	AVANÇADO	AVANÇADO

Fonte: TCU, com base nas informações fornecidas pela SecexDesenvolvimento

Os trabalhos realizados pelo TCU identificaram as seguintes boas práticas, em conformidade com o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do Tribunal:

- a) institucionalização formal da política pública por meio de norma legal apropriada, emitida por órgão dotado de legitimidade e competência para fazê-lo, e na qual se normatize a atuação dos diversos órgãos e instituições envolvidos;
- b) definição clara e formal das competências das principais partes interessadas envolvidas na política pública, de forma que seja possível a identificação dos objetivos, papéis, responsabilidades e obrigações de todos os envolvidos;
- c) existência de marco regulatório que não prejudique o desempenho da política pública pelo excesso de formalismo e de detalhamento;
- d) formulação de política baseada em evidências, prevendo o aproveitamento da experiência de outros países na adoção de medidas de facilitação do comércio exterior;

- e) definição precisa de objetivos para permitir uma delimitação do campo de atuação da política, traduzindo-os, por sua vez, em projetos objetivamente caracterizados, que concorram para a consecução dos propósitos mais gerais do programa público, de modo a orientar as ações governamentais e a assegurar a transparência sobre metas e resultados;
- f) consistência na lógica de programa da política, alinhando insumos, atividades, produtos, efeitos e impactos em função dos problemas a serem atacados e das correspondentes causas identificadas na formulação da política pública;
- g) identificação e documentação dos riscos durante a formulação da política;
- h) existência de coordenação entre atores públicos, atuando de forma articulada para a formação e a gestão da política pública; e,
- i) estabelecimento de mecanismos de articulação, comunicação e colaboração que permitam alinhar estratégias e operações dos órgãos e entidades envolvidos para alcançar o resultado comum;

Assim, a análise realizada permitiu concluir que o programa apresentou alto grau de atendimento aos critérios de governança relacionados aos componentes Institucionalização, Planos e Objetivos e Monitoramento e Avaliação, conforme demonstrado no gráfico 1.

**Gráfico 1 – Componentes de governança do Portal Único de Comércio Exterior**



Fonte: TCU, com base nas informações fornecidas pela SecexDesenvolvimento

**Análise Geral do Programa**

Em que pese os critérios de governança tenham sido atendidos em sua grande maioria, as fiscalizações realizadas identificaram, por sua vez, os seguintes riscos:

- a) relacionados à implementação da solução de tecnologia da informação:
  - a.1) 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);
  - a.2) 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);

- b) 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);
- c) 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; e,
- d) 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.

O risco relacionado à implementação da solução de tecnologia (construção e funcionamento dos novos sistemas de informática para exportação e importação) reside no fato de que a solução adotada pode não ser a mais adequada para os objetivos do Programa Portal Único, quais sejam de tornar as operações de comércio exterior mais eficientes, harmonizadas e integradas, pois a tecnologia da informação não é a essência do negócio dos gestores do programa (Secex/MDIC e RFB).

Também foi identificado risco à implementação do programa causado pela ausência de recursos orçamentários e financeiros suficientes para a construção e manutenção do sistema de informática do Portal Único e, posteriormente, sua interligação com os sistemas próprios de cada órgão/entidade anuente às operações de importação e exportação.

O risco de integração dos sistemas próprios dos anuentes ao Portal Único possui, também, como causa, a ausência de priorização, pela alta gerência desses órgãos e entidades, das atividades relacionadas ao comércio exterior.

Por fim, verificou-se risco à implementação do programa causado pela não fixação formal de método de monitoramento e avaliação dos resultados, bem como pela não disponibilização de informações atualizadas acerca do andamento do cronograma do Portal Único, frustrando o controle social e o acompanhamento concomitante pelos agentes públicos e privados envolvidos.

#### **Principais Deliberações do TCU**

O Programa Portal Único de Comércio Exterior foi objeto de auditoria do TCU com o enfoque da avaliação da governança na construção e condução da política. Foram efetuadas recomendações a diversos órgãos da Administração mediante o Acórdão 2.744/2015-TCU-Plenário, as quais tem sido objeto de monitoramento e acompanhamento do TCU. Por meio do Acórdão 623/2018-TCU-Plenário foram efetuadas recomendações e ciências aos órgãos coordenadores do programa, a órgãos/entidades anuentes no comércio exterior, à Casa Civil e ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, as quais serão monitoradas na condução do Acompanhamento. Deliberou-se o seguinte:

- a) recomendar, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, à Secretaria de Comércio Exterior do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços e à Receita Federal do Brasil que seja disponibilizado no portal da internet adequado, o cronograma de implementação do Programa Portal Único de Comércio Exterior, com informações atualizadas periodicamente conforme o andamento das principais etapas, em observância aos princípios da publicidade e do controle social;
- b) recomendar, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e ao Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO) que evidem

esforços para destinar recursos orçamentários e financeiros para atender as soluções de tecnologia necessárias para a interligação de seus sistemas de anuência de operações de comércio exterior ao Portal Único de Comércio Exterior;

- c) dar ciência à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão de que a insuficiência de recursos orçamentários para 2018 nos órgãos e entidades nele envolvidos, pode inviabilizar a implementação do Programa Portal Único de Comércio Exterior, especialmente quanto ao desenvolvimento do módulo “Novo Processo de Importação”, com severos impactos financeiros e operacionais para os operadores de comércio exterior e, conseqüentemente, para a economia brasileira;
- d) determinar à Secex Desenvolvimento a continuidade do acompanhamento tratado nestes autos, na forma regulamentar, procedendo, nestes autos, ao monitoramento das recomendações ora expedidas.

#### **Temas de Especial Relevância**

Na auditoria efetuada pelo TCU em 2014 e no Acompanhamento autuado em 2017 foi detectado o risco de possível insuficiência orçamentária para o desenvolvimento dos sistemas de informática necessários à construção do Portal Único, bem como para sua interligação aos sistemas utilizados pelos órgãos/entidades anuentes.

Em manifestação, o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços alertou para a necessidade fundamental de que sejam mantidos os recursos orçamentários previstos para a continuidade do desenvolvimento e entrada em operação das ferramentas do “Novo Processo de Importações”, bem como para a manutenção das ferramentas já disponibilizadas no âmbito do Programa, como a “Anexação Eletrônica de Documentos” e o “Novo Processo de Exportações”.

Nos mencionados julgados foram efetuadas recomendações pelo Tribunal (Acórdãos 2.744/2015-TCU-Plenário e 623/2018-TCU-Plenário) a esse respeito. Revestindo-se o orçamento público por uma função precípua do Poder Legislativo, entende-se como fundamental a atuação do Congresso Nacional para a mitigação do risco identificado nos trabalhos realizados pelo TCU.

#### **Trabalhos do TCU Relacionados**

ACÓRDÃO	ASSUNTO	RELATOR
2.744/2015-TCU-Plenário	Auditoria de natureza operacional. Governança da política pública no tratamento administrativo do comércio exterior.	Min. Augusto Sherman Cavalcanti
623/2018-TCU-Plenário	Acompanhamento do Programa Portal Único de Comércio Exterior.	Min. Augusto Sherman Cavalcanti

### **I.15 PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR**

#### **Sobre o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar**

Com o objetivo de promover o desenvolvimento rural a partir da redução das desigualdades, a inclusão socioeconômica dos agricultores familiares em toda a sua diversidade e a segurança alimentar de toda a população, o Governo Federal cria em 1995 o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), inicialmente, como uma linha de crédito diferenciada para a agricultura familiar (Resolução BACEN 2.191/1995).

A partir da publicação do Decreto 1.946 de 1996, revogado pelo Decreto 3.200/1999 e

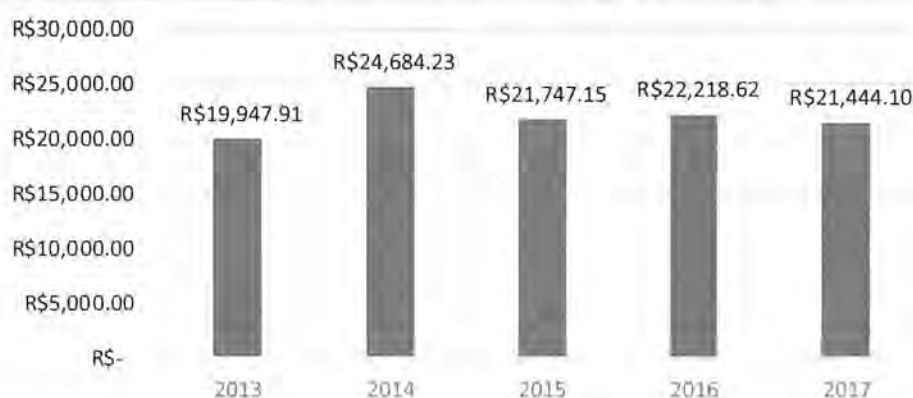
seguintes, o Governo Federal ampliou o Programa para além do Pronaf crédito. Esses normativos consolidaram o Programa como uma ação integrada com estados e municípios, além de definir em suas ações o compromisso com o desenvolvimento rural sustentável, processos de estímulo à pesquisa para o desenvolvimento e difusão de tecnologias adequadas, fomento ao aprimoramento profissional, atuação em função de demandas locais dos agricultores e suas organizações, busca da participação dos agricultores e suas organizações, fomentando processos participativos e descentralizados.

Atualmente, o Pronaf financia em todo o Brasil, através do crédito rural subvencionado, projetos individuais ou coletivos, que gerem renda aos agricultores familiares e assentados da reforma agrária.

Os créditos do Pronaf podem ser aplicados na finalidade de custeio, investimento e integralização de cotas partes em cooperativas<sup>6</sup>. O Microcrédito Produtivo Rural, também conhecido como Pronaf Grupo “B”, é estratégico para os agricultores familiares pobres, pois valoriza o potencial produtivo deste público e permite estruturar e diversificar a unidade produtiva. São atendidas famílias agricultoras, pescadoras, extrativistas, ribeirinhas, quilombolas e indígenas que desenvolvam atividades produtivas no meio rural. Elas devem ter renda bruta anual familiar de até R\$ 20 mil, sendo que no mínimo 50% da renda deve ser proveniente de atividades desenvolvidas no estabelecimento rural.

No período de 2013 a 2017, o Pronaf realizou 8.330.545 operações de crédito, que representam mais de 110 bilhões de reais para a agricultura familiar. O gráfico a seguir apresenta o volume de recursos financiados por exercício.

**Gráfico 1 - Volume de recursos contratados do Pronaf (em milhões)**



Fonte: Matriz de dados do Banco Central do Brasil, pesquisado em 9/3/2018

O Manual de Crédito Rural (MCR), elaborado pelo Banco Central do Brasil, é o documento que define o regimento do Pronaf. Esse manual define como beneficiários do Pronaf os agricultores rurais que compõem a Unidade Familiar de Produção Agrária (UFPA) e que comprovem

<sup>6</sup> Uma cota-parte é um valor financeiro que deve ser integralizado para associar-se a uma cooperativa. Ou seja, adquirir cotas-parte poderia ser comparado à aquisição de ações em uma empresa comum, no entanto, em uma cooperativa, o objetivo não é o lucro de alguns acionistas (já que todos são sócios) e além disso, todos os associados continuam a ter os mesmos direitos e deveres (independente do seu capital).

tal enquadramento mediante a apresentação da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP)<sup>7</sup> ativa à instituição financeira no momento de avaliação do crédito.

O MCR também define como beneficiários do Pronaf, mediante apresentação de DAP ativa, os pescadores artesanais; os aquicultores; os silvicultores; os extrativistas, excluídos os garimpeiros e fâscadores; os povos indígenas; e demais povos e comunidades tradicionais.

Os beneficiários do Pronaf podem ser enquadrados em grupos especiais. O Grupo “A” são os assentados do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) ou beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF). O Grupo “B” são beneficiários cuja renda bruta familiar anual não ultrapasse R\$ 23.000,00 e não contratem trabalho assalariado permanente. O Grupo “V” ou Variável são os demais agricultores familiares que não se enquadram nos demais critérios.

A DAP ativa é documento obrigatório para concessão do financiamento rural no âmbito do Pronaf, e é obrigação das instituições financeiras verificar a DAP apresentada pelo agricultor familiar, e confirmar se essa se encontra ativa. As DAPs são emitidas pela Subsecretaria de Agricultura Familiar (SAF) subordinada à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário (Sead)<sup>8</sup> e as regras de emissão e de gerenciamento das DAPs estão definidas na Portaria Sead 234/2017 e Portaria SAF 1/2017.

Os beneficiários do Pronaf podem ser enquadrados em grupos especiais. O Grupo “A” são os assentados do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) ou beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF). O Grupo “B” são beneficiários cuja renda bruta familiar anual não ultrapasse R\$ 23.000,00 e não contratem trabalho assalariado permanente. O Grupo “V” ou Variável são os demais agricultores familiares que não se enquadram nos demais critérios.

A Lei 8.427/1992 autoriza o Poder Executivo a conceder subvenções econômicas a produtores rurais e suas cooperativas sob a forma de equalização de preços de produtos e de equalização de taxas de juros e outros encargos financeiros de operações de crédito rural. O art. 5º dessa Lei autoriza a concessão de subvenções aos agricultores familiares, nas operações de crédito rural contratadas com instituições financeiras integrantes do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) no âmbito do Pronaf.

O art. 2º da Lei 10.186/2001, por sua vez, define que os financiamentos do Pronaf ou de projetos de estruturação de assentados e colonos nos programas oficiais, poderão ser concedidos com risco para o Tesouro Nacional, salvo quando a fonte de recursos for advinda de Fundo Constitucional, o qual assume o risco. Além disso esse artigo define obrigações do Ministério da Fazenda e das instituições financeiras.

Cabe ao Ministério da Fazenda (MF) definir critérios, limites e normas operacionais, principalmente no que diz respeito aos custos de captação e aplicação de recursos. O Banco Central é responsável por acompanhar e fiscalizar as operações de crédito rural beneficiárias das subvenções. Anualmente é publicado o Plano Safra da Agricultura Familiar que, em conjunto com Portarias do MF e Resoluções do CMN, definem as taxas de juros e o montante de recursos subvencionados.

---

<sup>7</sup> A Declaração de Aptidão da Agricultura Familiar é um documento que habilita o agricultor como agricultor familiar, beneficiário do Pronaf. No decorrer dos anos, um conjunto de outras políticas passou a exigir a DAP para que o agricultor familiar se beneficiasse dessas políticas. Essa Declaração é autodeclaratória e emitida pelos órgãos de assistência técnica oficial (Emater e Sindicatos).

<sup>8</sup> Decreto 8.780, de 27 de maio de 2016, transfere as competências do extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA, que estavam com o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário - MDSA, para a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário - Sead, que atualmente está vinculada à Casa Civil da Presidência da República

Recentemente, a Sead passou a adotar um Plano Safra plurianual. Em junho de 2017, foi publicado o Plano Safra da Agricultura Familiar 2017/2020, que além do prazo estendido adotou 10 eixos de atuação, dentre eles o eixo 1, no qual consta o Pronaf. No entanto, anualmente seguem sendo publicadas atualizações no montante de recursos disponibilizados ao Programa, bem como alterações nas taxas de juros e demais critérios normativos.

### O Programa e o Plano Plurianual

O Pronaf está inserido, no âmbito do PPA 2016-2019, no Programa 2012 – Fortalecimento e Dinamização da Agricultura Familiar. Esse Programa está no eixo estratégico de inclusão social e redução de desigualdades, com melhor distribuição das oportunidades e do acesso a bens e serviços públicos de qualidade. Quanto a indicadores, o PPA 2016-2019 definiu para o Programa, apenas um indicador, qual seja:

**Figura 1 - Indicador do Programa Temático 2012**

#### PROGRAMA: 2012 - Fortalecimento e Dinamização da Agricultura Familiar

INDICADORES	Unidade de Medida	Referência	
		Data	Índice
Rendimento médio mensal domiciliar per capita da agricultura familiar	RS	30/09/2013	512,1900

Fonte: PPA 2016-2019

O crédito rural é abordado no Objetivo 0411 - Ampliar o acesso e qualificar os instrumentos de crédito, de proteção da produção, de garantia de preços mínimos e de garantia de renda para a agricultura familiar, com quatro metas definidas.

041Z - Disponibilizar os meios para efetivar 1,8 milhão de operações da linha de microcrédito orientado e acompanhado do Pronaf, com a seguinte regionalização:

Região	Quantidade
Centro-Oeste	6.852,00
Norte	36.452,00
Sul	6.852,00
Nordeste	1.732.000,00
Sudeste	12.452,00

041Y - Disponibilizar os meios para efetivar 7,8 milhões de operações do crédito rural no conjunto das linhas do Pronaf, com a seguinte regionalização:

Região	Quantidade
Centro-Oeste	260.000,00
Norte	419.600,00
Sul	2.168.000,00
Nordeste	3.762.000,00
Sudeste	1.190.400,00

0420 - Disponibilizar os meios para efetivar a contratação por mulheres rurais de pelo menos 35% das operações de crédito efetivadas e 20% do volume total de crédito acessado no âmbito



crédito de microcrédito orientado, o que representa 67% de cumprimento da meta, na metade do prazo. Quanto a regionalização, o Sudeste já cumpriu aproximadamente dez vezes a meta para o final do PPA, principalmente decorrente das contratações em Minas Gerais. Tal fato demonstra que a meta foi mal dimensionada para a região.

No que se refere a meta 041Y, de realizar 7,8 milhões de operações de crédito no Pronaf nos quatro anos do PPA, no exercício de 2016 foram contratadas 1.617.604 operações e em 2017, 1.208.461 operações. Ao analisar a meta de forma cartesiana, em dois anos deveriam ser contratadas 3,9 milhões de operações, no entanto a contratação ficou em pouco mais de 2,8 milhões de operações de crédito no Pronaf, o que representa 72% de cumprimento. Em relação a regionalização da meta não há discrepâncias percentuais relevantes entre as regiões.

Nota-se um risco dessa meta não ser atingida, que é incrementado pelo fato do número de operações ter reduzido, de 2016 para 2017, em mais de 25%. Tal fato pode ser atribuído a queda das taxas de juros no mercado de maneira geral, o que tornou menos atrativas as operações do Pronaf que envolvem burocracia extra na formalização dos contratos.

Quanto aos resultados, o Relatório Anual de Avaliação do PPA para o ano-base de 2017 é o instrumento do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão de divulgação dos resultados dos Programas, o qual apresenta as seguintes informações a respeito dos principais resultados do Programa 2012:

Dentre os indicadores, destaca-se o rendimento médio mensal domiciliar per capita da agricultura familiar, calculado a partir da PNAD, que teve o índice de R\$ 582,26, em 2015, e alcançou o valor de R\$ 688,68 em 2016.

Dentre as considerações apresentadas para manutenção das condições do Pronaf estavam: o impacto positivo no controle da inflação dos alimentos; a regular demanda da agricultura familiar por máquinas, equipamentos e veículos da indústria nacional; e a baixa inadimplência dos agricultores familiares junto aos agentes financeiros.

Desse modo, dentre as principais conquistas para o Plano Safra 2017/2018 destaca-se a manutenção do recurso total disponibilizado, um montante total de R\$ 30 bilhões; das taxas de juros da safra anterior (0,5%, 2,5% e 5,5%); e dos limites de financiamento por mutuário por safra.

Outras conquistas foram: a ampliação do limite de financiamento para R\$ 5 mil no Pronaf B; a ampliação dos limites do Pronaf Cota-Parte para R\$ 40 mil o individual e R\$ 40 milhões para Cooperativas. Também, o Pronaf ampliou sua participação na exigibilidade do crédito rural de 10% para 20%. Ainda, o Plano Safra tornou-se trienal (2017/2020) e estende-se até o primeiro semestre de 2020. Fonte: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Relatório Anual de Avaliação. Ano-base 2017

A prestação de contas anuais da Sead do exercício de 2016 apresenta mais um indicador: “número de contratos no âmbito do Pronaf”. Para esse indicador são apresentadas metas para o exercício de 2015 (1.810.000), 2016 (1.850.000) e 2017 (1.850.000). Ao mensurar o número de contratos do Pronaf realizados no exercício, esse indicador avalia superficialmente o Programa, uma vez que analisa apenas o atingimento de uma meta preestabelecida e não a materialidade das operações nem a qualificação do recebedor dos créditos, por região ou nível de renda, por exemplo.

O acompanhamento do alcance das metas consta do Relatório de Gestão, apresentados aos órgãos de controle. Salienta-se que este documento não consta do sítio eletrônico da Sead. Os resultados constam da seguinte tabela:

**Tabela 1 - Execução Física do Indicador do Pronaf em 2016**

Análise dos indicadores	2015		2016		2017
	Previsto	Realizado	Previsto	Realizado	Meta
Indicador 7	1.810.000	1.718.855	1.850.000	1.649.820	1.850.000

Fonte: Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead). Relatório de Gestão 2016

No Relatório de Gestão da Sead para o exercício de 2017, a Secretaria alterou o indicador acima para: “número de operações do Pronaf” e a meta para 2017 foi reduzida de 1.850.000 para 1.600.000, entretanto a limitação do indicador segue a mesma citada no item 23. Os Resultados foram os seguintes:

**Tabela 2 - Execução Física do Indicador do Pronaf em 2017**

Análise dos indicadores	2016	2017		2018
	Realizado	Previsto	Realizado	Meta
Indicador 11	1.648.116	1.600.000	1.199.947	1.170.262

Fonte: Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead). Relatório de Gestão 2017

De maneira geral as metas e indicadores, notadamente o indicador para a renda média da agricultura familiar, são inadequados, pois somente abordam a questão do número de contratos ou operações firmadas no âmbito do Pronaf. Entende-se que é necessário definir indicadores e metas mais específicos, que avaliem aspectos como a quantidade de contratos de custeio e de investimentos, o valor médio dos contratos no exercício, o percentual de contratos inadimplentes, a quantidade de agricultores familiares beneficiados, de forma a viabilizar uma avaliação mais abrangente do desempenho da política de crédito rural da agricultura familiar com vistas aos objetivos do Programa de estimular a geração de renda e melhorar o uso da mão de obra familiar no meio rural.

### **O Programa e a Lei Orçamentária Anual**

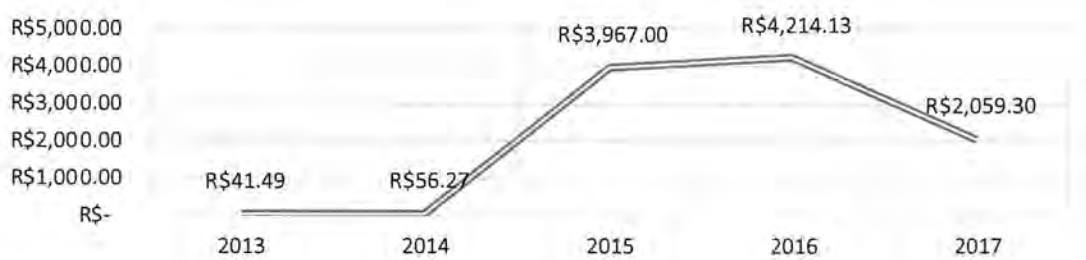
O crédito rural do Pronaf, nas Leis Orçamentárias Anuais, está presente em duas ações orçamentárias: “0281 - Subvenção Econômica para a Agricultura Familiar - Pronaf (Lei nº 8.427, de 1992)” e “0A81 - Financiamento para a Agricultura Familiar - Pronaf (Lei nº 10.186, de 2001)”.

A ação 0A81 abrange financiamentos concedidos exclusivamente com recursos do orçamento público, ou seja, todo o recurso envolvido na operação de crédito é originário do Orçamento Geral da União. Já a ação 0281 representa a aplicação de recursos orçamentário em subsídios, de forma a possibilitar taxas de juros mais favoráveis que as de mercado aos pequenos agricultores. A ação 0281 é classificada como outras despesas correntes, enquanto a ação 0A81 é classificada como inversões financeiras.

A fonte de financiamento de toda dotação da ação 0281 e da maior parte da ação 0A81 é a “144 – Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional – Outras Aplicações”. O restante da ação 0A81 é classificado como “160 – recursos de Operações Oficiais de Crédito”, no entanto não houve execução orçamentária dessa fonte de financiamento no exercício de 2017.

Os gráficos a seguir apresentam os valores liquidados em cada ação entre 2013 e 2017.

**Gráfico 2 - Ação 0281 - valores liquidados (em milhões)**



Fonte: Siop, pesquisa realizada em 8/3/2018

**Gráfico 3 - Ação 0A81 - valores liquidados (em milhões)**



Fonte: Siop, pesquisa realizada em 8/3/2018

Nota-se uma grande alta no volume de recursos liquidados da ação 0281 de 2014 para 2015, esse fato é decorrente das investigações intituladas “pedaladas fiscais”, em que os recursos não foram liquidados nos exercícios, mas inscritos em restos a pagar e o pagamento ocorria em exercícios futuros. Além disso, há outro volume de recursos inscritos em restos a pagar não processados.

Para melhor análise da execução é necessária a junção dos dados liquidados no exercício com os recursos inscritos em restos a pagar não processados, conforme gráficos abaixo.

**Gráfico 4 - Ação 0281 - valores liquidados com RAP (em milhões)**



Fonte: Siop, pesquisa realizada em 8/3/2018

**Gráfico 5 - Ação 0A81 - valores liquidados com RAP (em milhões)**



Fonte: Siop, pesquisa realizada em 8/3/2018

Com os dados apresentados no gráfico 4, verifica-se que a ação 0281 teve um aumento expressivo nos exercícios de 2015 e 2016, em decorrência do aumento da taxa do Sistema Especial

de Liquidação e Custódia (Selic) que embasa o valor da subvenção e os gastos governamentais. Quanto maior a taxa Selic, maior será o desembolso governamental com subvenções em crédito rural. Em janeiro de 2013 a taxa Selic era de 7,25% a.a. e aumentou a máximo de 14,25% entre setembro de 2015 e outubro de 2016, com posterior redução para 7,5% em dezembro de 2017.

Dessa forma, os gastos orçamentários aumentaram de aproximadamente 3,5 bilhões de reais em 2013 e 2014 para 6,25 bilhões em 2016, com redução já no exercício de 2017 para 4,1 bilhões de reais, valores aproximados ao do exercício de 2015.

Quanto a ação 0A81, em todo o período analisado, ela apresenta uma queda significativa (Gráfico 5), com o montante liquidado em 2017 representando menos de um terço do liquidado em 2013. Essa queda pode ser justificada por uma preferência governamental em subsidiar os créditos ao invés de financiar exclusivamente com recursos orçamentários, além da necessidade de aumento dos gastos na ação 0281 que pode ter impactado a ação 0A81.

Nos Relatórios de Gestão da Sead referentes aos exercícios de 2016 e 2017 não foram encontrados dados sobre as ações orçamentárias listadas acima, no entanto é apresentado o indicador “número de contratos no âmbito do Pronaf”, conforme comentado nos itens 23 a 26 acima.

Os dados das ações estão no Relatório de Gestão da STN, mas sem detalhamento quanto a execução física da ação, somente da execução financeira, cujo desempenho, e considerando os restos a pagar não processados para possibilitar a comparação entre os exercícios, a ação 0281 executou 98,50% da dotação atualizada em 2016 e 91,47% em 2017. Já a ação 0A81 apresentou desempenho financeiro inferior com 39,69% de execução em 2016 e apenas 15,1% em 2017.

### A Governança do Pronaf

Considerando os 4 componentes de governança de políticas públicas, a análise demonstrou que o Pronaf apresenta níveis distintos em seus componentes de governança, conforme apontado na tabela 3. Estando a maturidade do componente Monitoramento e Avaliação é inferior aos demais, conforme indicado no gráfico 6.

**Tabela 3 - Nível de maturidade dos componentes de governança do Pronaf**

Institucionalização	Planos	Objetivos	Monitoramento e Avaliação
AVANÇADO	INTERMEDIÁRIO	INTERMEDIÁRIO	INICIAL

Fonte: TCU, com base nas informações fornecidas pela SecexAmbiental

Em relação ao componente de institucionalização, percebeu-se que o Pronaf está devidamente institucionalizado e atende a todos os requisitos de institucionalização, com base no Referencial para Avaliação de Governança de Políticas Públicas do TCU.

Com relação aos planos, verificou-se que a lógica de intervenção do programa está alinhada com seus componentes e resultados esperados. Entretanto, o seu planejamento não orienta devidamente a sua operacionalização.

No que tange o componente Objetivos, percebeu-se que embora haja diretrizes estratégicas de governo que norteiam o programa, ele não possui uma visão estratégica de longo prazo. Além disso, a definição dos objetivos não é precisa o suficiente para orientar a execução das ações, não há priorização de objetivos e metas e não foram realizados estudos para definição dos objetivos do programa.

Sobre o componente Monitoramento e Avaliação, verificou-se que o sistema de monitoramento e avaliação do programa não está adequadamente estruturado (gráfico 6), uma vez que sistemas, processos e procedimentos de monitoramento e de avaliação das ações não foram

estabelecidos. Ademais, embora haja indicadores definidos, estes não permitem a aferição do desempenho do programa.

**Gráfico 6 - Componentes de governança do Pronaf**



Fonte: TCU, com base nas informações fornecidas pela SecexAmbiental

### **Análise Geral do Programa**

O Levantamento realizado no âmbito do TC 013.179/2016-0 no Sistema Nacional de Crédito Rural – SNCR identificou os seguintes riscos relacionados ao Pronaf:

- a) Ausência de um planejamento de longo prazo para a política agrícola brasileira;
- b) Ausência de entidade ou órgão responsável, bem como de fluxo de processo definido, para aprovação dos planos safras anuais;
- c) A Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) não se mostrou um documento eficaz para identificar os agricultores familiares e garantir acesso regular ao Pronaf, tendo em vista o cruzamento de dados realizado no Levantamento.

Nesse contexto foi realizada uma Auditoria específica na Declaração de Aptidão ao Pronaf (TC 012.700/2017-7), que apontou indícios de irregularidades em 1.335.852 DAPs emitidas entre 2007 e 2017, as quais viabilizaram acesso a mais de dez bilhões de reais em créditos rurais do Pronaf, entre 2010 e 2017, o que representa aproximadamente 8,34% de contratos irregulares. O cruzamento de dados realizado nessa fiscalização teve por finalidade averiguar a aderência das DAPs emitidas, entre 01/01/2007 e 05/07/2017, às normas e critérios definidos pela Lei 11.326/2006, Portarias da Sead e Portarias da SAF. Para tanto, os dados do DAPWeb, sistema em que é processada e registrada a emissão da DAP, foram cruzados com os disponíveis no LabContas deste Tribunal e com informações extraídas de 11 bases de dados de programas federais que utilizam a DAP para identificação de beneficiários. Ademais, foi identificado que baixa participação do controle social realizado pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), previsto na Portaria Sead 1 de 2017, de forma que apenas 1,2% dos municípios o exerceram no exercício de 2016.

As principais causas identificadas para a emissão de DAPs irregulares são:

- Regulamentação insuficiente do processo de emissão de DAP – os parâmetros de aferição dos critérios de qualificação dos agricultores familiares são insuficientes,

bem como não há regulamentação quanto a suspeição e qualificação mínima dos agentes emissores de DAP;

- Falta de treinamento para os agentes emissores – em entrevistas os agentes emissores apresentaram diversas dúvidas quanto a interpretação dos normativos que regulam a DAP, e informaram que não recebem treinamento sobre a emissão;
- Insuficiência dos controles na emissão da DAP – A DAP é baseada em informações declaradas pelo então agricultor familiar, e não existe análise de consistência (validação) dos dados declarados de modo a permitir que o agente emissor conteste as informações declaradas;
- Ausência de mecanismo de fomento ou punição à realização do controle social – Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável - CMDRS não possuem incentivos a realizarem o controle social e não há punição para os que não o realizam. Muitos municípios não possuem conhecimento da obrigação de realizar o controle social sobre as DAPs. Conforme a Portaria Sead 1 de 2017, o controle social deve ser realizado ao menos uma vez por ano, com obrigação de ocorrer entre 1º de março de 31 de maio, de forma a anteceder o início do próximo ano-agrícola. Além disso, qualquer pessoa física ou jurídica pode formalizar junto à SAF denúncia que sugira a suspensão ou cancelamento de uma DAP.

Como boa prática, verificou-se que a Sead, desde maio de 2017, utiliza o Sistema de Controle de Óbitos (Sisobi) para realizar o cruzamento de dados anterior a emissão de DAP, e caso o CPF do postulante a DAP conste como falecido a Declaração não é emitida.

Além disso, a comprovação por meio do cruzamento das informações declaradas no momento da emissão da DAP com as existentes nas bases de dados governamentais tem grande potencial de identificação de desconformidades. A exemplo, com a implementação da contraposição, realizada pela Sead entre as DAPs ativas do DAPWeb com os dados do Sisobi, a partir de maio de 2017 foram identificadas e canceladas 58.394 DAPs em razão dos titulares constarem como falecidos. Tal prática reduz o risco da inclusão de irregulares no rol de beneficiários, o que incrementa a eficácia da gestão ao garantir um maior alcance dos beneficiários que atendem aos critérios estipulados no desenho da política.

### **Principais Deliberações do TCU**

A auditoria específica na Declaração de Aptidão ao Pronaf foi apreciada pelo Plenário do TCU por meio do Acórdão 1197/2018 – TCU – Plenário. Assim, os Ministros do Tribunal de Contas da União acordaram as seguintes deliberações a serem monitoradas:

Determinar, nos termos do art. 43, I, da Lei nº 8.443, de 1992, que a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead) promova, no prazo de 60 (sessenta) dias contados da ciência deste Acórdão, a suspensão das Declarações de Aptidão ao Pronaf (DAP) ativas para os CPF listados à Peça 156 do processo, em cumprimento ao art. 26 da Portaria SAF nº 1, de 13 de abril de 2017, por estarem em desacordo com os critérios de emissão de DAP definidos nos art. 6º a 11 dessa portaria; devendo a Sead informar o TCU sobre o resultado dessa medida no prazo de 90 (noventa) dias contados da ciência deste Acórdão;

Determinar à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Rural (Sead), com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que:

- a. Apure os indícios de irregularidade apontados à Peça 156, para as Unidades Familiares de Produção Agrária (UFPA), e à Peça 157, para as formas associativas, e providencie a reativação das DAP consideradas regulares ou o cancelamento das

- DAP consideradas irregulares, de modo a assegurar o cumprimento do art. 26 da Portaria SAF nº 1, de 2017, com a subsequente comunicação das declarações canceladas aos órgãos e entidades gestores das políticas públicas para a agricultura familiar, no prazo de até 30 dias, para a adoção das providências cabíveis;
- b. Estabeleça procedimentos de validação das informações apresentadas pelo postulante no processo de emissão de DAP, ou outro documento que vier a substituí-la, de modo a dar cumprimento ao art. 19 da Portaria SAF 1/2017, a exemplo do cruzamento de dados com bases de dados de sistemas governamentais como: Relação Anual de Informações Sociais (Rais), Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), banco de dados de pagamentos do INSS (Maciça), Registro Nacional de Veículos Automotores (Renavam), informações dos contribuintes registrados na base de dados da Receita Federal (RECEITA), repositório de dados eleitorais (TSE) e dos programas e políticas da agricultura familiar;
  - c. Promova, em conjunto com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf), a estruturação e a articulação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), além da ampliação e do aperfeiçoamento do controle social sobre a DAP, em cumprimento ao inciso V art. 2º do Decreto 9.186/2017 e inciso III do art. 44 do Decreto 8.889/2016;
  - d. Implemente a necessária rotina de comunicação das informações sobre as DAP canceladas a todas as instituições gestoras de políticas públicas destinadas à agricultura familiar, para a subsequente adoção das providências cabíveis, aí incluídas as providências normativamente aplicáveis ao ressarcimento dos recursos indevidamente percebidos pelos beneficiários, se for o caso;
  - e. Atente para a necessidade de observância das determinações prolatadas por este Acórdão nos estudos e na futura implementação do Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF), ao substituir a DAP para efeito de acesso às ações e às políticas destinadas à Unidade Familiar de Produção Agrária (UFPA) e aos empreendimentos familiares rurais, nos termos do Decreto nº 9.064, de 31 de maio de 2017;

Determinar, nos termos do art. 43, I, da Lei nº 8.443, de 1992, que a Subsecretaria de Agricultura Familiar (SAF) regulamente, no prazo de 120 (cento e vinte) dias contados da ciência deste Acórdão, os parâmetros de aferição dos critérios de identificação e de qualificação da Unidade Familiar de Produção Agrária (UFPA) e os critérios de suspeição e de qualificação mínima do agente emissor, em cumprimento ao art. 5º, § 2º, e ao art. 21, III, da Portaria Sead nº 234, de 4 de abril de 2017;

Determinar, nos termos do art. 43, I, da Lei nº 8.443, de 1992, que a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Rural adote as seguintes medidas:

- a. promova, no âmbito do sistema DAPWeb ou de outro sistema substituto, os seguintes procedimentos:
- b. registro detalhado de todos os membros componentes da Unidade Familiar de Produção Rural, com os dados pessoais, a força de trabalho e a renda dos seus integrantes, entre outros dados;
- c. registro detalhado de todas as propriedades rurais pertencentes ou exploradas pela Unidade Familiar de Produção Rural, com o devido registro nos cadastros de uso da terra (Cadastro Ambiental Rural – CAR ou Sistema Nacional de Cadastro Rural);
- d. promova a efetiva implementação da estratégia de treinamento e capacitação para os

agentes emissores com vistas a reduzir os erros e a sanar as dúvidas no processo de emissão da DAP.

### Trabalhos do TCU Relacionados

Nos últimos quatro anos, o TCU realizou as seguintes ações de controle correlatas ao Pronaf:

ACÓRDÃO	ASSUNTO	RELATOR
1708/2017 TCU- PLENÁRIO	Relatório de Levantamento nas políticas e subsídios federais com o objetivo de avaliar a política de crédito rural e as regras do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR).	Min. Augusto Nardes
1197/2018 TCU- PLENÁRIO	Auditoria de conformidade na Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) emitida pela Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead) com o objetivo de verificar as fragilidades no processo de identificação objetiva do agricultor familiar para fins de acesso à política de crédito rural no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)	Min. Substituto André de Carvalho

## I.16 SISTEMA PRISIONAL

### Sobre a Política do Sistema Prisional

O sistema carcerário brasileiro mostra-se cada vez mais incapaz de cumprir com sua função básica de regenerar seus detentos e ressocializá-los. Superpopulação, maus-tratos, tráfico de drogas, assassinatos e falta de condições higiênicas e alimentares são algumas das provas da anomalia e ineficiência do sistema.

Em 2015, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347-DF, classificou a situação do sistema prisional brasileiro como “estado de coisas inconstitucional”, por ferir direitos fundamentais e acarretar aumento da violência entre presos e contra a própria sociedade.

Referida ADPF determinou que juízes e tribunais realizassem audiências de custódia, deferiu medida cautelar obrigando a União a liberar o saldo acumulado do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), bem como a abster-se de realizar novos contingenciamentos.

O Fundo Penitenciário Nacional, criado pela Lei Complementar 79/1994, é um fundo gerido pelo Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Segurança Pública (Depen/MSP). Tem por finalidade proporcionar recursos e meios para financiar e apoiar as atividades e os programas de modernização e aprimoramento do sistema penitenciário nacional.

Em 2016, o Poder Executivo Federal, em resposta à citada ADPF 347-DF, editou medidas provisórias que redundaram em alterações na lei que criou o Fundo Penitenciário Nacional (Lei Complementar 79/2004).

A aludida lei complementar, além de dispor acerca de transferências voluntárias, passou desde então a contemplar também o sistema de repasses anuais de percentuais dos recursos do Funpen diretamente aos fundos dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (fundo a fundo), a título de transferência obrigatória e independentemente de celebração de convênios ou instrumentos congêneres.

Nesse sentido, por determinação legal, após excluir as despesas de custeio e investimentos do Depen, a União deve repassar aos fundos dos estados, do DF e dos municípios os seguintes

percentuais da dotação orçamentária do Funpen (art. 3º-A): até 31/12/2017, até 75% (já repassados); em 2018, até 45%; em 2019, até 25%; e, nos exercícios subsequentes, exatos 40%.

As políticas públicas para o sistema prisional são as ações governamentais articuladas e estruturadas que buscam resolver os problemas do setor.

A mais básica e crônica adversidade do sistema é a superpopulação dos presídios, pois dela decorre, direta ou indiretamente, todos os demais percalços que o assolam, derivados, notadamente, do descontrole estatal sobre os presos que custodia.

Para melhor caracterizar o problema, os quadros seguintes trazem informações nacionais sobre presos e sobre os estabelecimentos penais brasileiros, conforme dados extraídos da página do Conselho Nacional da Justiça ([www.cnj.jus.br/geopresidios](http://www.cnj.jus.br/geopresidios)), consulta em 21/8/2018:

#### Quantidade de Presos

Presos em regime fechado	Presos em regime semiaberto	Presos em regime aberto	Presos provisórios	Presos em prisão domiciliar	Total	Internos em cumprimento de medida de segurança
316.303	112.577	9.570	245.041	5.558	689.049	3.244

Fonte: Elaboração própria a partir de da página web do CNJ

#### Quantidade de estabelecimentos prisionais

Estabelecimentos prisionais	Vagas	Presos	Déficit de vagas
2.631	410.569	683.489	272.920

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da página web do CNJ

À União, por meio do Departamento Penitenciário Nacional, cabe fomentar, induzir, apoiar e atuar na execução penal brasileira. O órgão executivo federal cumpre esse papel a partir de recursos do Funpen (unidade orçamentária 30907).

#### Resultados da Política

Além das metas estratégicas definidas no Plano Plurianual, as quais serão detalhadas mais adiante, há três metas definidas pelo Ministério:

- i) implementar, até 2019, 100% das ações estruturantes voltadas ao fortalecimento da assistência jurídica e da política nacional de controle e participação social na execução penal;
- ii) 27 UFs conveniadas com Centrais Integradas de Alternativas Penais e Centrais de Monitoração Eletrônica; e
- iii) 100% das pessoas privadas de liberdade cadastradas no Sistema Nacional de Informações Penitenciárias (Sisdepen).

Quanto a essas três metas, vale tecer algumas considerações sobre o Sisdepen, que foi um dos temas avaliados na auditoria de que trata o TC 003.673/2017-7, lembrando que a meta “ii” já foi anteriormente esquadrihada neste relatório.

O Sistema Nacional de Informações Penitenciárias é uma ferramenta de uso gratuito fornecida pelo Depen que visa ao cumprimento da Lei 12.714/2012. Tem por finalidade coletar informações padronizadas produzidas por diversos atores da execução penal para um eficaz mapeamento do sistema penitenciário no País. As informações coletadas estarão à disposição dos

usuários para apoio à gestão prisional, formulação de políticas públicas e acompanhamento do cumprimento da pena privativa de liberdade, da prisão cautelar e da medida de segurança.

Há previsão de cinco módulos para o sistema: módulo 1 (dados sobre os estabelecimentos penais), módulo 2 (informações pessoais sobre os custodiados), módulo 3 (informações processuais relativas ao processo criminal do preso), módulo 4 (gestão prisional: população prisional, agendas de audiência, atividades internas e condições do estabelecimento) e módulo 5 (inteligência, que será acessado por profissionais de inteligência das unidades prisionais).

No que concerne ao funcionamento dos módulos do Sisdepen, segundo afirmou o Depen no final de maio de 2017, apenas o módulo 1 estava em condições de receber todas as informações previstas. O módulo 2, relativo à meta em comento (iii), a despeito de o Depen considerá-lo disponível, não estava habilitado a interoperar com os sistemas estaduais. Os módulos 4 e 5 ainda não haviam sido desenvolvidos. Quanto ao módulo 3, o então Ministério da Justiça e Segurança Pública e o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) celebraram, em 26/4/2016, Acordo de Cooperação Técnica visando estabelecer parceria para promover a interoperabilidade (remessa de dados entre sistemas) entre o Sisdepen e o Sistema Eletrônico de Execução Unificada (SEEU) do Judiciário, bem como promover intercâmbio de informações necessárias ao funcionamento dos sistemas em cumprimento aos termos da Lei 12.714/2012. No entanto, a parceria ainda não se tornou efetiva, pois, segundo relatou o Depen, o desenvolvimento do módulo 3 estava suspenso, aguardando a retomada de tratativas com o CNJ.

Portanto, não obstante o volume expressivo de recursos já desembolsados, o sistema nacional de que trata a Lei 12.714/2012 ainda não está completo.

#### **A Política e o Plano Plurianual**

Nos dois últimos quadriênios, o Depen vinculou-se aos programas do PPA: **2070**-Segurança Pública com Cidadania (PPA 2012-2015) e **2081** – Justiça, Cidadania e Segurança Pública (PPA 2016-2019).

#### PPA 2012-2015 – Programa 2070 – Segurança Pública com Cidadania

No âmbito do referido programa 2070, o Depen foi responsável pelo Objetivo 0831 - 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.

Constituíram metas do Objetivo 0831:

- a) apoiar 20% das vagas geradas no sistema carcerário pelas unidades da federação;
- b) aumentar o número de presídios adequados aos dispositivos das Leis 11.942/2009 (assegura às mães presas e aos recém-nascidos condições mínimas de assistência) e 12.121/2009 (determina que os estabelecimentos penais destinados às mulheres tenham por efetivo de segurança interna somente agentes do sexo feminino) e aos demais direitos da mulher em situação de prisão;
- c) implantar o instituto da liberdade vigiada por meio do monitoramento eletrônico;
- d) implantar o sistema nacional de alternativas penais;
- e) implementar mecanismo de mensuração da reiteração criminosa no Brasil;
- f) criar 42,5 mil novas vagas no sistema prisional pelo Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional (Pnasp); e
- g) construir a quinta penitenciária federal.

Em relação aos indicadores, tomando-se como base o padrão de referência fixado no PPA 2012-2015 (dezembro/2010), os índices atingidos no último ano da série revelaram que o déficit de vagas e a população carcerária evoluíram 16,7% e 22,5%, respectivamente, o que demonstra que os resultados da política pública em questão caminharam em sentido inverso ao desejado. Vale registrar, inclusive, que, em nenhum dos anos da série, os números absolutos mensurados situaram-se abaixo do índice de referência.

#### Indicadores do PPA 2012-2015

INDICADOR	unidade de medida	referência		índice apurado			
		Data	Índice	2012	2013	2014	2015
Déficit de vagas no Sistema Penitenciário e Criminal	unidade	31/12/2010	197.976	240.503	237.316	216.033	231.062
População carcerária	unidade	31/12/2010	496.251	549.577	548.003	581.507	607.731

Fonte: Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015

#### Indicadores do PPA 2012-2015 (déficit de vagas)



Fonte: Elaboração própria com base no Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015

Entre as ações governamentais orientadas para resolver o problema da superpopulação dos presídios, duas foram especialmente escrutinadas em auditorias realizadas em 2017 pelo TCU em parceria com os tribunais de contas dos estados, DF e municípios, as chamadas auditorias coordenadas (TCs 003.673/2017-0 e 026.096/2017-0), a saber: i) implantação do sistema de monitoração eletrônica; e ii) geração de vagas no sistema prisional (termo genérico utilizado para designar construção, ampliação e reforma de estabelecimentos penais).

O sistema de monitoração eletrônica utiliza-se da ferramenta denominada “tornozeleira eletrônica”, que, combinada com outras soluções de *hardware* e *software*, permite atestar a presença do monitorado na área estabelecida na determinação judicial a partir de uma central.

As centrais existentes no País são financiadas por recursos do tesouro estadual/distrital ou federal ou, ainda, por ambas as fontes.

No que diz respeito às verbas federais, entre 2013 e 2015, a União celebrou 22 convênios para implantação ou ampliação dessas centrais. Entre as quinze Unidades da Federação (UFs) fiscalizadas que firmaram os sobreditos instrumentos, apenas três haviam aplicado os respectivos recursos até 15/12/2017.

Vale lembrar que, além de repasses voluntários da União, a partir de 2016 as ações com esse objeto passaram a ser custeadas também por meio de repasses federais obrigatórios de recursos do Funpen (fundo a fundo).

Assim como nos convênios, os repasses fundo a fundo sujeitam-se ao mesmo risco de retardamento na utilização de recursos e, conseqüentemente, na disponibilidade do serviço patrocinado pela União.

Não obstante isso, a União, recorrentemente, adota a política de prorrogar os instrumentos à medida em que é requerida pelas UFs, apesar de alguns convênios terem sido celebrados já há mais de cinco anos, estabelecendo-se, assim, diante da dispersão temporal, sérios riscos de uso não racional de recursos públicos e também, o que é ainda mais grave, de desperdícios, desvios, sobrepreços e superfaturamentos. Quanto à temática de políticas públicas voltadas para criação de vagas, os esforços do Governo Federal nessa área não são recentes, embora, ainda hoje, apresentem resultados inexpressivos.

Ilustra esse quadro o Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional (Pnasp), que direcionou recursos financeiros às UFs para a execução de obras de ampliação e construção de estabelecimentos prisionais, igualmente fiscalizado pelo TCU em 2014 (TC 020.748/2014-0).

O programa, que objetivava diminuir o déficit de vagas no sistema feminino e reduzir o número de presos em delegacias de polícia, transferindo-os para cadeias públicas, foi contemplado no PPA 2012-2015, com investimento previsto de R\$ 1,4 bilhão e, devido a problemas diversos, não fez entregas durante a duração do PPA 2012-2015. Em 2016 e 2017, ultimaram-se apenas 400 e 1.090 vagas, respectivamente, totalizando 1.490 vagas, número significativamente aquém do almejado (objetivo era criar 42,5 mil novas vagas no sistema prisional pelo Pnasp até 2015).

Cabe destacar que, apesar da ausência de real disponibilização de vagas até o fim da vigência do PPA 2012-2015, a meta foi tida como cumprida pelo Depen, que, para esse fim, considerou as vagas contratadas com o apoio da Caixa Econômica Federal (contratos de repasse assinados), e não as efetivamente geradas (obras concluídas), conforme apontado no TC 020.748/2014-0.

Entre as razões para o baixo atingimento de metas, o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) apontou entraves imputados às diversas instituições governamentais envolvidas no processo, conforme percentuais de responsabilidades seguintes: 56% aos estados/DF, 22% à Caixa Econômica Federal e 22% ao Depen.

Logo, o estudo do órgão de controle interno demonstrou que mais da metade da responsabilidade pelo atraso do programa é atribuível às UFs. As alterações/inadequações do local de construção, ainda segundo a CGU, constituíram um dos principais gargalos para o êxito dos empreendimentos.

No Relatório de Gestão (RG) de 2016 do Depen, o órgão, da mesma forma, registra responsabilidades imputáveis aos estados/DF. Afirmar que haveria dificuldades técnicas, sobretudo no que diz respeito ao corpo técnico qualificado. Seriam poucas as pastas com área de engenharia e arquitetura estruturada e, principalmente, dedicadas às ações prisionais. A falta de integralização da contrapartida também reduziria o ritmo ou até paralisaria as obras.

Ainda segundo informado no RG, há, igualmente, obstáculos verificados no próprio Depen, por não contar o órgão com uma quantidade satisfatória de engenheiros e arquitetos para fins de acompanhamento das obras em nível nacional. Em 2016, eram apenas dois engenheiros concursados responsáveis pelas vistorias e análises de projetos e documentos, sem contar as diversas outras atribuições desses profissionais.

Portanto, seja por deficiências no quadro técnico, seja por entraves burocráticos, como licenças e autorizações, ou, ainda, em razão de problemas na destinação de terrenos para construções de presídios, o fato é que, historicamente, verifica-se longo prazo de entrega desses objetos e os repasses obrigatórios de recursos do Funpen para esse específico fim, conforme será abordado em tópicos seguintes, não dão mostras de que essa situação se altere.

No tocante às metas do Objetivo 831, verifica-se aparente sobreposição da meta de apoiar 20% das vagas geradas no sistema carcerário pelas unidades da federação com a meta de criar 42,5 mil novas vagas no sistema prisional, além da dubiedade semântica atrelada à expressão “apoiar”.

Quanto à meta de apoiar 20% das vagas geradas, os resultados informados no Relatório de Avaliação do PPA 2012-2015 indicam que 3.296 vagas foram criadas em 2012; 224 em 2013; e 2.063 em 2014. Não há, todavia, dados finais referentes aos números observados em 2015 no último relatório da série, tampouco fonte de informação segura para mensurar quantas vagas foram geradas pelas unidades da federação, número que embasaria a avaliação sobre o cumprimento ou não da meta estipulada.

Em relação à meta de criar 42,5 mil novas vagas no âmbito do Pnasp, conforme já descrito, houve apenas contratações de vagas. Sequer uma única unidade havia sido efetivamente gerada ao tempo do fechamento do ciclo do PPA 2012-2015.

Vale registrar, por fim, que os dados apurados no Relatório de Avaliação do PPA 2012-2015 não são objetivos. Apresentam um entrelaçamento de informações confusas, assistemáticas e, por vezes, contraditórias.

PPA 2016-2019 - Programa 2081 – Justiça, Cidadania e Segurança Pública

Apesar de o PPA não estabelecer o índice esperado para 2019, o Relatório de Gestão de 2016 do Depen apresenta a meta estratégica de 270 pessoas presas por grupo de 100.000 habitantes.

Todavia, conforme pode ser verificado no gráfico abaixo, os dados não são promissores, tendo o índice avançado 2,2% e 17,7% em 2016 e 2017, respectivamente, relativamente ao índice-base (299,7) e, quando comparados com a meta estratégica de 270, os números são ainda menos favoráveis.

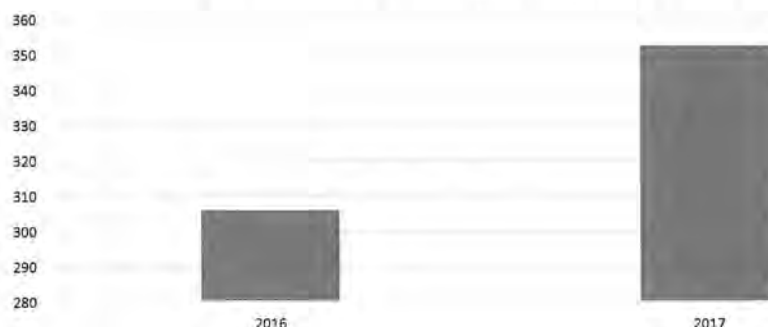
**Indicadores do Sistema Prisional**

INDICADOR	UNIDADE DE MEDIDA	REFERÊNCIA		ÍNDICE APURADO	
		Data	Índice	2016	2017
Taxa de encarceramento	Pessoas presas/100.000	30/6/2014	299,7	306,22 (31/12/2014)	352,6 (31/12/2016)

Fonte: Relatório de Gestão do Depen – exercício 2016

**Indicadores do Sistema Prisional (taxa de encarceramento)**

Taxa de encarceramento (pessoas presas/100.000)



Fonte: Relatório de Gestão do Depen – exercício 2016

No âmbito do Programa 2081, o Depen vinculou-se ao Objetivo 1045 - Promover sistema penal justo e que viabilize a reintegração social, que tem como responsáveis, além do Ministério da Segurança Pública, os Ministérios da Educação e da Saúde.

São as seguintes as metas vinculadas a esse objetivo:

- 0457 - Ampliar de 86 mil para 132 mil o número de pessoas presas que participam de atividades educacionais (órgão responsável: Ministério da Educação).
- 0459 - Ampliar a cobertura da atenção básica à saúde das pessoas privadas de liberdade no sistema prisional (órgão responsável: Ministério da Saúde).
- 045B - Aumentar de 130 mil para 250 mil o número de pessoas presas que participam de atividades laborais, incluindo a inserção laboral em cooperativas sociais (órgão Responsável: Ministério da Segurança Pública).
- 045G - Promover a modernização e qualificação de 120 estabelecimentos prisionais com requisitos mínimos de estrutura, aparelhamento e serviços, visando a humanização do sistema penal (órgão responsável: Ministério da Segurança Pública).
- 045J - Promover a redução do número de pessoas presas (órgão responsável: Ministério da Segurança Pública).

Em relação a tais metas, dados extraídos do RG de 2016 e 2017 do Depen (parte em amarelo) e do Relatório de Avaliação do PPA 2016-2019 informam:

Meta	Meta prevista no PPA 2016-2019	Meta realizada até 2016	Meta realizada até 2017	Percentual acumulado atingido em 2017 em relação a meta prevista no PPA	Metas estratégicas do MJ 2015-2019 (fonte: Relatório de Gestão do Depen de 2017)
<b>0457</b> Participação de presos em atividades educacionais	132.000 (unidades)	69.300	64.284	49%	Indicador estratégico: oferta de atividades educacionais para as pessoas privadas de liberdade.  2016: 75 mil 2017: 90 mil 2018: 100 mil 2019: 115 mil

<b>0459</b> Cobertura da atenção básica à saúde das pessoas privadas de liberdade	Não quantificada no PPA	249	248	**	Indicador estratégico: ampliação do número de equipes de atenção básica à saúde no sistema prisional.  2016: * 2017: 484 2018: 556 2019: 640
<b>045B</b> Presos em atividades laborais	250.000 (unidades)	115.805	95.967	38%	Indicador estratégico: pessoas privadas de liberdade envolvidas em atividades laborais  2016: 95.967 2017: 100.000 2018: 116.000 2019: 135.000
<b>045G</b> Modernização de estabelecimentos penais	120 (unidades)	0,00	0,00	0,00%	Indicador estratégico: qualificação dos estabelecimentos prisionais federais e estaduais (estrutura mínima e oferta de serviços penais).  2016: 80 2017: 90 2018: 100 2019: 120
<b>045J</b> Redução de presos	Não quantificada no PPA Presos/10 0.000	306,22	352,63	**	*

\*não informado no relatório de gestão

\*\* cálculo não possível em razão da não quantificação da meta no PPA 2016-2019

Fonte: Relatório de Avaliação do PPA 2016-2019

Diversamente do PPA 2012/2015, no qual sobressaíam metas relacionadas ao número de vagas carcerárias (construção para gerar vagas), o atual preocupa-se, sobremaneira, com o processo de ressocialização dos presos: participação em atividades educacionais e laborais, cobertura da atenção básica, oferecimento de unidades prisionais com requisitos mínimos de aparelhamento (aquisição de veículos, equipamentos de saúde e de inspeção) e com áreas destinadas a serviços de saúde, educação, visitação e trabalho.

Consoante é possível também observar, apesar de mensuráveis, há no PPA metas inadvertidamente não traduzidas em números (0459 e 045J). Há, além disso, metas com resultados não informados e metas cujos índices acumulados caminham no sentido inverso ao esperado (0457 e 045B, decrescentes, quando o padrão desejável é o aumento, e 045J, crescente, quando o padrão desejável é a diminuição).

Há, na maioria dos casos, correspondência entre diversas metas do PPA 2016-2019 e as metas estratégicas do Ministério da Segurança Pública, estas últimas detalhadas por exercício. No entanto, o Ministério não apresenta os números anuais medidos nos RGs de 2016 e 2017.

### A Política e a Lei Orçamentária Anual

Até hoje foram registrados dois repasses obrigatórios de verbas do Fundo Penitenciário Nacional aos fundos dos estados e do Distrito Federal na modalidade fundo a fundo, realizados em dezembro de 2016 e de 2017, no total global de R\$ 1.799.804.999,88.

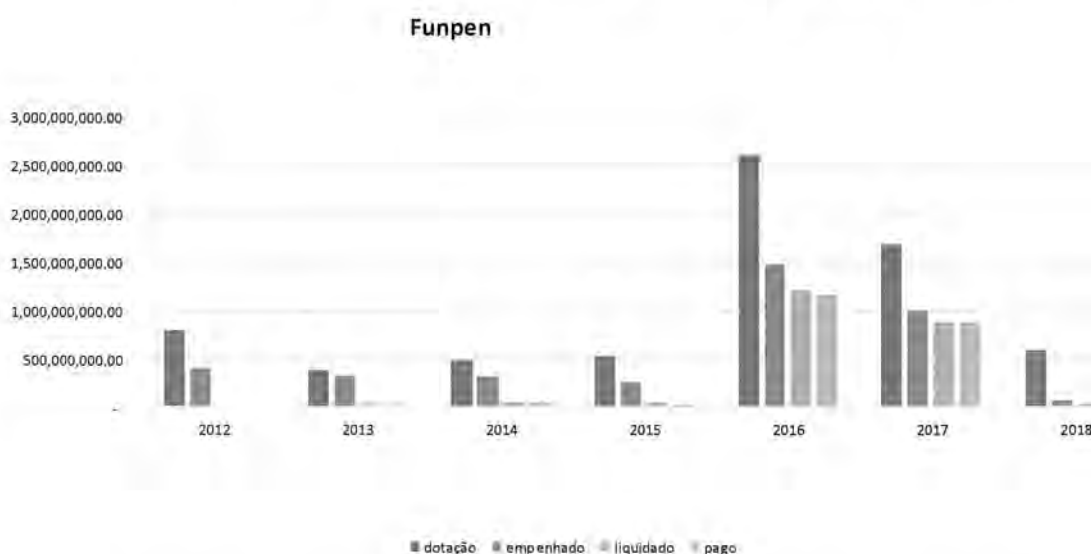
Na primeira transferência, ocorrida em dezembro de 2016, a União disponibilizou aos estados e ao DF (às 27 UFs, portanto) cotas individuais idênticas de R\$ 44.784.444,44, sendo R\$ 31.944.444,14 destinados à geração de vagas prisionais e R\$ 12.840.000,00 dirigidos ao aparelhamento e à modernização, totalizando R\$ 1.209.179.991,78.

No segundo repasse, ocorrido em dezembro de 2017, quando também todas as UFs foram beneficiadas, os montantes individuais variaram de estado a estado (ou DF), alcançando a cifra geral de R\$ 590.625.000,00.

Coerentemente com tais repasses, o gráfico abaixo atesta aumento substancial de valores orçados e executados pela União nos dois citados exercícios financeiros.

Nada obstante, dos R\$ 862.499.999,88 repassados no final de 2016 para geração de vagas, as UFs, juntas, excetuando-se DF e RS, cujos valores não foram informados, desembolsaram, até fevereiro de 2018, R\$ 18.953.550,55, cerca de 2% daquele montante.

### Execução orçamentária e financeira 2012-2018



Fonte: Siop

Os números demonstram que até aquela data não havia geração de vaga alguma e, certamente, também não haverá nenhuma finalizada até dezembro de 2018, prazo final fixado por ato ministerial para utilização dos recursos aportados em 2016, dado o elevado período de tempo de maturação e conclusão de empreendimentos públicos que envolvem obras de engenharia.

De fato, auditoria atualmente em curso no TCU (TC 018.047/2018-1, de relatoria da Ministra Ana Arraes), posição de agosto/2018, já aponta que, em relação aos repasses de 2016 para geração de vagas, das doze UFs fiscalizadas, há obras em andamento apenas nos estados de Pernambuco e de Goiás, estando este último em estágio de construção mais avançado. Os demais estados e o DF ainda nem mesmo licitaram, encontrando-se na fase incipiente de elaboração de projeto básico e executivo.

Por certo, apesar de ainda não haver dados conclusivos sobre o percentual de aplicação da parcela de 2017, há elementos informativos que já evidenciam que o resultado não será diferente.

Desse modo, vislumbram-se severos riscos de os estados e DF manterem obras inacabadas por inestimado período de tempo, ou, a partir dos novos repasses obrigatórios que serão efetuados pela União, iniciarem empreendimentos simultâneos sem que detenham capacidade

operacional para conduzi-los a um só tempo ou, ainda, reterem recursos parados em seus fundos penitenciários, com ameaças de má gestão e desvio de recursos públicos federais.

Sob outro ângulo, cabe destacar que, nos termos preceituados na Lei Complementar LC 79/1994, os repasses do Funpen aos fundos dos estados, DF e municípios não são automáticos. Há requisitos mínimos (condicionantes) de controle que devem ser observados pelos entes federados previamente aos repasses financeiros da União, a exemplo da existência de fundo penitenciário, existência de órgão ou de entidade específica responsável pela gestão do fundo local, aprovação de relatório anual de gestão, entre outros.

Contudo, os condicionantes legais estabelecidos pela legislação são insuficientes. Segundo afirmou o próprio Depen, todos os entes federativos cumpriram os condicionantes legais e assim se habilitaram ao recebimento da parcela de dezembro de 2017, apesar de alguns deles não terem observado importantes orientações e instrumentos de controle instituídos pelo órgão por meio de portarias e notas técnicas (especialmente a regra de movimentação de valores em contas específicas e de apresentação de relatórios semestrais), os quais resultariam substancialmente mais efetivos se elevados ao nível de condicionante legal, em acréscimo àqueles já definidos pela citada lei complementar.

Em relação às ações das Leis Orçamentárias Anuais sob a responsabilidade do Depen (Programa 2081, Objetivo 1045, do PPA 2016-2019), unidade orçamentária Fundo Penitenciário Nacional, detalham-se alguns dados extraídos do Siop:

Ano	Ação	Dotação Atual	Empenhado	Liquidado	Despesas Pagas
2016	10M1 - Construção e Aparelhamento da Quinta Penitenciária Federal	41.690.000	17.690.000	0	0
2017	10M1 - Construção e Aparelhamento da Quinta Penitenciária Federal	17.000.000	5.430.088	5.253.182	5.253.182
2016	155N - Aprimoramento da Infraestrutura e Modernização do Sistema Penal	1.659.464.018	1.338.083.675	1.164.456.901	1.119.672.457
2017	155N - Aprimoramento da Infraestrutura e Modernização do Sistema Penal	769.170.649	567.255.038	529.726.403	529.726.403
2016	15F7 - Construção da Escola Nacional de Serviços Penais / Sede do DEPEN	1.800.000	0	0	0
2017	15F7 - Construção da Escola Nacional de Serviços Penais / Sede do DEPEN	8.500.000	0	0	0
2017	15OF - Construção da Penitenciária Federal em Itajaí/SC	40.000.000	0	0	0
2017	15OG - Construção da Penitenciária Federal em Iranduba- AM	40.000.000	0	0	0
2017	15OH - Construção da Penitenciária Federal em Charqueadas- RS	40.000.000	0	0	0
2017	15OI - Construção da Penitenciária Federal em Montes Claros/MG	40.000.000	0	0	0
2017	15OJ - Construção da Penitenciária Federal em Santa Leopoldina/ES	40.000.000	0	0	0
2016	2000 - Administração da Unidade	9.923.013.633	9.369.973.733	7.591.576.889	7.520.377.364
2017	2000 - Administração da Unidade	10.701.868.893	9.750.345.639	7.598.350.274	7.550.516.916
2016	20UG - Promoção da Cidadania, Alternativas Penais e Controle Social	704.602.269	50.292.315	3.847.610	3.847.610
2017	20UG - Promoção da Cidadania, Alternativas Penais e Controle Social	344.474.978	219.915.921	169.678.866	169.678.435

2016	20UH - Capacitação e Qualificação em Serviços Penais	48.300.000	12.111.719	10.398.068	10.386.734
2017	20UH - Capacitação e Qualificação em Serviços Penais	20.523.000	6.866.220	5.406.081	5.402.641
2016	20WS - Consolidação do Sistema Penitenciário Federal	102.699.996	56.039.796	32.970.293	32.807.321
2017	20WS - Consolidação do Sistema Penitenciário Federal	159.600.000	55.886.669	38.718.713	38.476.915
2017	217T - Racionalização e Modernização do Sistema Penal	130.000.000	124.365.894	124.365.894	124.365.894
Total		4.301.440.781	2.480.879.353	2.105.778.966	2.060.572.154

Fonte: Siop

A partir do quadro acima, percebe-se, de imediato, que as ações que objetivavam a construção de penitenciárias federais (10MI, 15F7, 15OF, 15OG, 15OH, 15OI e 15OJ) não constituíram prioridade do Poder Executivo Federal nos anos de 2016 e 2017. Houve valores executados apenas na ação 10MI, referente à construção da unidade de Brasília. Segundo dados do SIOP, a dotação orçamentária para as ações do Sistema Prisional soma o valor de R\$ 590.218.118,00.

O Relatório de Gestão de 2017 do Depen, no entanto, nada informa sobre o andamento das obras de construção dessa unidade federal, tampouco sobre o motivo da não iniciação das demais (15OF, 15OG, 15OH, 15OI e 15OJ).

O Relatório de Avaliação do PPA base 2014 descreve que, em 2014, a obra estava com 17,26% executada. O relatório de 2015, último da série, não trouxe informação sobre essa meta em suas considerações finais. Os seguintes, similarmente, nada informam.

A ação 155N (Aprimoramento da Infraestrutura e Modernização do Sistema Penal) engloba a construção e ampliação de estabelecimentos penais e de módulos de serviços (saúde, educação, trabalho, etc.), a implantação de centrais de monitoração eletrônica de pessoas, o aparelhamento de estabelecimentos penais das UFs e a implementação de sistemas informatizados na política penal, entre outros. A ação teve nível de execução elevada em 2016 e 2017 em razão das transferências obrigatórias de recursos do Funpen às UFs.

Segundo o RG 2016, a meta prevista para o exercício era de 84 iniciativas apoiadas e o realizado foi de 308. Não se sabe, porém, o que representa a expressão “iniciativas apoiadas”.

No RG seguinte, de 2017, não há qualquer relato sobre as metas físicas previstas ou alcançadas. Os relatórios de avaliação do PPA 2016-2019, por sua vez, não especificam metas por ação orçamentária.

A ação **15F7** (Construção da Escola Nacional de Serviços Penais/Sede do Depen) não teve nenhum valor empenhado ou meta realizada até 2017. Os Relatórios de Gestão de 2016 e 2017 do Depen informam que, devido à reduzida equipe de engenheiros, o órgão priorizou a finalização da quinta penitenciária federal.

A ação **20UG** (Promoção da Cidadania, Alternativas Penais e Controle Social) refere-se a ações que garantam e promovam os direitos das pessoas privadas de liberdade e egressas do sistema prisional, fomento e fortalecimento das corregedorias, ouvidorias e conselhos da comunidade, promoção ampliação e qualificação das alternativas penais, ações que assegurem o respeito e promoção da diversidade e os direitos da mulher no sistema penal, promoção do controle e da participação social na política penas, estimulando o diálogo e controle entre a sociedade e o cárcere.

O Relatório de Gestão de 2016 apresenta a meta prevista de 827 projetos apoiados e o realizado de 1.334. Já o Relatório de 2017 não faz qualquer referência a metas.

A ação 20UH (Capacitação e Qualificação em Serviços Penais) tem como meta prevista, segundo o RG de 2016, 52 serviços apoiados e realizada de três. O RG de 2017 não informa as metas previstas ou atingidas.

A ação 20WS (Consolidação do Sistema Penitenciário Federal), segundo os RGs de 2016 e 2017, aponta a meta prevista de nove ações concluídas e nove realizadas. O de 2017 não traz qualquer registro sobre as metas.

A ação 217T (Racionalização e Modernização do Sistema Penal), apesar do volume pago de R\$ 124.365.894, não mereceu qualquer abordagem nos RGs de 2016 e 2017 do Depen.

### **A Governança do Sistema Prisional**

A análise realizada dos componentes de governança demonstrou que o Sistema Prisional apresenta baixo grau de maturidade de governança, estando a institucionalização e o planejamento em nível inicial de maturidade, conforme aponta a tabela 1.

**Tabela 1 - Nível de maturidade dos componentes de governança do Sistema Prisional**

<b>Institucionalização</b>	<b>Planos</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Monitoramento e Avaliação</b>
INICIAL	INICIAL	INICIAL	INTERMEDIÁRIO

Fonte: TCU, com base nas informações fornecidas pela SecexDefesa

Embora também sob a competência federal, a execução penal está majoritariamente a cargo das UFs, já que a maior parte dos indivíduos é custodiada pelas autoridades locais.

O principal normativo regulador da execução penal é a Lei 7.210/1984 – Lei de Execução Penal (LEP), que dispõe, de forma ampla, sobre a organização e as atribuições de diversos órgãos com papéis definidos na LEP, direitos e deveres de apenados e critérios para cumprimento de pena.

De acordo com a aludida lei, art. 61, são órgãos da execução penal: o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), o Juízo da Execução, o Ministério Público, o Conselho Penitenciário, os Departamentos Penitenciários (nacional e locais), o Patronato, o Conselho da Comunidade e a Defensoria Pública.

Faltam, contudo, ante a multiplicidade de atores, elementos basilares de uma boa governança na esfera da execução penal, pois não há uma política nacional e um plano nacional institucionalizados para o setor, mas apenas políticas públicas isoladas, guiadas por instrumentos de planejamento orçamentário (PPA e LOA).

Além desses aspectos, faltam na área prisional procedimentos sistematizados e publicizados de revisão, avaliação e monitoramento da política prisional que permitam: i) comparar a consecução das metas alcançadas com as estabelecidas, identificando, sob diferentes nuances, as razões do sucesso e insucesso; ii) verificar a eficiência dos procedimentos utilizados na execução do programa e da qualidade do desempenho gerencial; iii) determinar a eficiência econômica do programa; iv) determinar e traçar a causalidade dos efeitos e impacto do programa; e v) identificar as lições apreendidas e propor recomendações, de modo a reforçar os acertos e/ou, se necessário, ajustar, reorientar e modificar objetivos, metas, arranjos organizacionais e recursos.

Em âmbito subnacional, ao verificar a aderência da política pública em questão com o modelo adotado pelo TCU para avaliação da governança em políticas públicas, mais especificamente as componentes “institucionalização” e “coordenação e coerência”, a auditoria realizada pelo Tribunal verificou que, entre as dezoito UFs fiscalizadas, apenas o estado de Rondônia havia instituído e formalizado uma política pública local direcionada para a atuação conjunta e integrada dos órgãos da execução penal. Ademais, somente oito delas (44%) instituíram e formalizaram fórum

de articulação, de debates, cujos participantes, em geral, seriam o Poder Judiciário, a Defensoria Pública, o Ministério Público, a autoridade policial e o diretor do estabelecimento prisional, entre outros.

**Gráfico 1 - Componentes de governança do Sistema Prisional**



Fonte: TCU, com base nas informações fornecidas pela SecexDefesa

### **Análise Geral da Política**

Originalmente, conforme já mencionado, a União disponibilizava recursos do Fundo Penitenciário Nacional às UF's somente mediante a celebração de convênios, contratos de repasses ou instrumentos congêneres (transferências voluntárias). A partir de 2016, com a instituição da modalidade de transferências obrigatórias, os repasses passaram a ocorrer anualmente, independentemente da assinatura desses instrumentos.

A nova sistemática foi objeto de fiscalização pelo TCU, que logo identificou risco de acúmulo de recursos do Funpen nos fundos dos estados e do Distrito Federal por longo período de tempo sem efetiva entrega de bens e serviços. Todavia, além deste, há outros relevantes riscos associados aos repasses federais em questão que devem ser tratados pela Administração Pública.

O primeiro deles refere-se ao desconhecimento, por parte do Poder Público, do custo do preso que custodia. A ausência de informações precisas e de qualidade dificulta o manejo responsável e austero dos recursos públicos alocados no setor, bem como traz obstáculos a decisões simples como, por exemplo, identificar o mais econômico modelo de gerenciamento de presídios (público ou privado?).

Não há também a definição, por parte do Depen, de critérios de aceitabilidade do custo das vagas prisionais a serem criadas com recursos do Funpen. Não havendo tais critérios, os repasses financeiros da União podem implicar a geração de quantitativo diferente de vagas prisionais pelas diversas UF's a partir de igual volume de recursos transferidos, bem como aportes de verbas em obras excessivamente onerosas, possibilitando-se sobrepreços e/ou superfaturamentos.

Em outra frente, relativamente ao controle, carecem os gestores públicos de um sistema integrado de informações que consolide dados sobre presos, estabelecimentos penais, processos judiciais, etc., capaz de subsidiar o processo de escolhas da Administração Pública, ou seja, amparar a decisão pela melhor política pública a ser adotada.

Para esse fim, segundo dispõe o art. 5º da Lei 12.714/2012, compete ao Poder Executivo Federal instituir sistema nacional, visando à interoperabilidade das bases de dados e informações dos sistemas informatizados instituídos pelos estados e pelo Distrito Federal. É prevista, ainda, a possibilidade de a União apoiar os estados e DF no desenvolvimento, implementação e adequação de sistemas próprios que permitam interoperabilidade com o sistema nacional.

No entanto, decorridos mais de seis anos desde a publicação da mencionada lei, conforme foi melhor detalhado em parágrafos antecedentes, auditoria realizada pelo TCU constatou que o sistema ainda não existe em sua completude, com poucas funcionalidades em operação.

A fiscalização também verificou que não há sistema informatizado que auxilie o controle e acompanhamento dos repasses fundo a fundo em todas as suas fases, vislumbrando-se a possibilidade de adaptar-se o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv) às necessidades de controle dessa modalidade de aporte financeiro.

No tocante à transparência, a fiscalização da Corte Federal demonstrou a imprescindibilidade de o Depen disponibilizar, em sua página na internet, links para acesso direto aos processos administrativos que amparam a transferência de recursos do Fundo Penitenciário às diversas Unidades da Federação, com vistas a estimular o controle social.

A fiscalização também apontou riscos respeitantes à estrutura administrativa do Depen, pois a modalidade fundo a fundo ocasionou inevitável aumento da carga de trabalho dos servidores do órgão penitenciário federal. A situação do órgão, que já era crítica, tende a apresentar piora caso medidas não sejam tomadas de imediato, como o aumento do quadro de pessoal por meio de realização de concursos públicos e/ou, ante as restrições orçamentárias do Estado, a adoção de ferramentas e processos de trabalho que estimulem o aumento da produtividade dos servidores ou, ainda, a reorganização da força de trabalho do Ministério da Segurança Pública, considerada a totalidade de sua estrutura.

Além dos riscos diretamente ligados aos repasses financeiros da União, o TCU, em face da diversidade de agentes que atuam no sistema prisional, identificou outros com igual ou superior potencial de interferir negativamente no regular andamento da intervenção governamental.

Como se sabe, o sistema penitenciário apresenta uma peculiaridade que exige que o sistema seja pensado em sua totalidade, pois é obrigado a absorver os condenados pela Justiça independentemente das decisões do Poder Executivo, responsável pelos presídios, quer tenha ou não capacidade operacional para tanto (vagas e serviços correlatos). Trata-se, portanto, do último elo de uma cadeia que passa pelas polícias militares e civis, defensorias públicas, ministérios públicos e Poder Judiciário, entre tantos outros.

Para o sistema funcionar bem, todos os órgãos da execução penal devem desempenhar seus papéis com primor, de forma a garantir, dentro de suas respectivas áreas de atuação, que nenhum preso fique retido além do prazo determinado em sentença penal, bem como que os acessos a outros regimes e direitos sejam efetivos e tempestivos.

Nessa linha, as ações dos órgãos de execução penal devem ser orientadas para corrigir desvios, propugnando pela garantia da lotação adequada dos estabelecimentos penais, da segregação dos presos de acordo com os critérios legais, da prestação de assistência jurídica e social aos presos, da duração razoável do processo, do controle daqueles que verdadeiramente devem estar presos, entre tantas outras de igual magnitude.

A Defensoria Pública, por exemplo, é um ator importante na busca desse objetivo, uma vez que a maioria dos presos tem poucos recursos. A instituição é fundamentalmente responsável pela assistência jurídica aos hipossuficientes em geral e também instância de fiscalização da execução penal, conforme prevê a Lei de Execução Penal.



para conferir efetividade à aplicação dos valores e evitar a concentração ineficaz de recursos nos fundos locais;

- b. Na concessão e na prorrogação de transferências voluntárias ou obrigatórias relacionadas aos objetos previstos no art. 3º da Lei Complementar 79/1994 e a outros correlatos;
- c. Adote medidas para impedir a duplicidade entre objetos financiados por recursos do Funpen e por transferências voluntárias;
- d. Analise, por meio de pareceres técnicos e financeiros ou congêneres, o custo-benefício de manter recursos não aplicados por mais um período sem entregas efetivas, sendo que outras frentes da política pública poderiam estar sendo otimizadas;
- e. Avalie se as necessidades do ente beneficiário e as diretrizes e objetivos outrora estabelecidos pela União ainda subsistem, bem como a capacidade operacional atual da unidade da Federação de cumprir ações pactuadas no passado.

As principais deliberações do Acórdão 2643/2017 – TCU – Plenário estão transcritas a seguir:

Determinar ao Ministério da Segurança Pública, por meio da Secretaria Executiva e do Departamento Penitenciário Nacional, que:

- a. Institua controle periódico da remessa, por parte dos estados e do Distrito Federal, de planilhas que contenham dados referentes ao custo mensal do preso por estabelecimento prisional, nos termos do art. 6º da Resolução CNPCP 6/2012, e elabore tabela específica dessas despesas, oferecendo-as por meio eletrônico às secretarias de estado de administração penitenciária ou órgãos equivalentes, na forma do art. 7º da referida Resolução;
- b. Elabore e encaminhe a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, conforme modelo presente no Anexo I-C do documento Padrões de Monitoramento do Tribunal de Contas da União, plano de ação com as ações a serem implementadas, etapas, responsáveis, atividades, data de início e fim e produtos necessários à completa implantação do Sisdepen, incluindo, em especial, providências para viabilizar a interoperabilidade das bases de dados e informações dos sistemas informatizados instituídos pelos estados e pelo Distrito Federal (art. 5º, caput, da Lei 12.714/2012);
- c. Estabeleça critérios de aceitabilidade do custo das vagas prisionais criadas com recursos do Fundo Penitenciário Nacional - Funpen que contemple todos os parâmetros considerados relevantes, como tipo de regime, tipo de obra (conclusão de obra, nova obra ou ampliação de unidade) e localização do empreendimento, entre outros;
- d. Disponibilize na página na Internet do Ministério da Justiça e Segurança Pública, na seção reservada ao Funpen, informações sobre cada repasse de recursos aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, de modo a promover a transparência e o controle social sobre a aplicação desses recursos, com *links* para acesso direto aos respectivos processos administrativos eletrônicos.

#### Trabalhos do TCU Relacionados

ACORDÃO	ASSUNTO	RELATOR
Acórdão 2643/2017-TCU-Plenário	Auditoria realizada pela Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública - SecexDefesa, em	Ministra Ana Arraes

	conjunto com tribunais de contas estaduais e municipais, sobre o sistema prisional.	
Acórdão 972/2018-TCU-Plenário	Auditoria coordenada sobre a governança da política do Sistema prisional.	Ministra Ana Arraes
Acórdão 1672/2017-TCU-Plenário	Auditoria sobre a infraestrutura do Sistema prisional no que tange ao atingimento das metas constantes do PPA 2012-2015.	Ministro Vital do Rego
TC 018.047/2018-1	Auditoria em andamento na Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública	Ministra Ana Arraes

## I.17 PLANO VIVER SEM LIMITE

### Sobre o Programa Viver sem Limite

No último Censo Demográfico, em 2010, 45,6 milhões de brasileiros declararam ter pelo menos algum tipo de deficiência, seja do tipo visual, auditiva, motora ou mental/intelectual. Apesar de representarem, à época, 23,9% da população brasileira, estas pessoas não viviam em uma sociedade adaptada. Já mais recentemente, segundo a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) de 2014, a maioria das prefeituras ainda não promoviam políticas de acessibilidade, tais como lazer para pessoas com deficiência (78%), turismo acessível (96,4%) e geração de trabalho e renda ou inclusão no mercado de trabalho (72,6%).

Neste contexto, historicamente no Brasil, a deficiência era tratada como um impedimento mental ou físico, passível de ser tratada por meio da ajuda de especialistas, gerando uma concepção rasa e assistencialista, que pouco valorizava a autonomia, a dignidade e a garantia de direitos dos sujeitos.

Aos poucos, esse paradigma foi cedendo espaço para uma concepção que via na exclusão algo gerado pela própria organização social atual, repleta de barreiras físicas e culturais. Essa nova concepção demandou do Estado mudanças drásticas em sua abordagem acerca do tema e a meta passou a ser não mais mudar o indivíduo com deficiência, mas sim a sociedade, para que esse indivíduo tivesse seus direitos garantidos e suas oportunidades equiparadas aos demais.

Nessa esteira, o Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência ou Plano Viver Sem Limite (PVSL) foi criado, com o intuito de promover, por meio da integração e articulação de políticas, programas e ações, o exercício pleno e equitativo dos direitos das pessoas com deficiência, nos termos da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, aprovados por meio do Decreto Legislativo 186, de 9 de julho de 2008, com status de emenda constitucional, e promulgados pelo Decreto 6.949, de 25 de agosto de 2009.

O Plano foi instituído pelo Decreto 7.612/2011, em 17 de novembro de 2011, com abrangência nacional e foi executado pela União em colaboração com Estados, Distrito Federal, Municípios, e com a sociedade.

O órgão responsável pela implementação do Plano foi a Secretaria Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (SNPD), unidade integrante do Ministério dos Direitos Humanos da Presidência da República. A Secretaria atuou na coordenação das políticas públicas voltadas para as pessoas com deficiência, em articulação com outros quinze órgãos do Governo Federal: Casa Civil, Secretária-geral da Presidência da República, Ministérios da Educação, Saúde, Trabalho e Emprego, Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ciência, Tecnologia e Inovação, Cidades,

Fazenda, Esporte, Cultura, Comunicações, Previdência Social e Planejamento, Orçamento e Gestão.

O público-alvo eram as pessoas que tinham impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, as quais, em interação com diversas barreiras, reduzem sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas, segundo preceitua o art. 2º do Decreto 7.612/2011.

Como objetivo principal, o Plano visava implementar novas iniciativas e intensificar ações que já eram desenvolvidas pelo Governo Federal em benefício da pessoa com deficiência e melhorar o acesso destes cidadãos aos direitos básicos, como educação, transporte, mercado de trabalho, qualificação profissional, moradia e saúde.

Em auditoria operacional realizada pela SecexPrevidência em 2016, o Tribunal avaliou os principais aspectos e estruturas de governança do Plano Viver sem Limite, focalizando nas dimensões planejamento, participação, coordenação e avaliação e monitoramento, contidas no Referencial para Avaliação de Governança de Políticas Públicas do TCU.

A equipe de auditoria utilizou-se no trabalho da técnica de entrevistas estruturadas junto aos gestores do Plano dos seguintes órgãos, à época: Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos das Pessoas com Deficiência (SNDPCD), Secretaria de Avaliação e Monitoramento da Casa Civil (SAM-CC), Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), Ministério da Educação (MEC), Ministério da Saúde (MS), Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e Conselho Nacional de Pessoas com Deficiência (Conade).

Com o intuito de avaliar os resultados do Plano nos âmbitos nacional e regional, a FOC utilizou-se de informações contidas nas bases de dados censitárias do Observatório do PVSL e do Cadastro Único dos Programas Sociais.

### **Resultados do Programa**

As ações do Plano Viver Sem Limite foram articuladas em quatro eixos temáticos (art. 4º do Decreto 7.612/2011):

1. Acesso à educação, que investe em recursos e serviços de apoio à educação básica e compreende a busca ativa de alunos, transporte acessível, aprendizagem, acessibilidade e qualificação profissional;
2. Atenção à saúde, que cria a Rede de Cuidados à Pessoa com Deficiência e contempla ações voltadas para a prevenção e reabilitação;
3. Inclusão social, que desenvolve ações de participação social e de combate às desigualdades, visando a incluir as pessoas com deficiência na sociedade, tanto no trabalho, quanto no cuidado diário de pessoas em situação de pobreza;
4. Acessibilidade, na forma da busca de acesso à tecnologia e ao desenvolvimento tecnológico, moradia e aquisição de equipamentos.

O primeiro eixo temático ficou a cargo do Ministério da Educação; o segundo, do Ministério da Saúde; no terceiro eixo, que envolvia a seguridade dos direitos da pessoa com deficiência, foi acertada a colaboração de vários ministérios; e o quarto associava a ação de quase todas as Pastas.

Dentro dos quatro eixos temáticos foram estabelecidas metas para os anos entre 2011 e 2014, como segue:

#### Acesso à Educação:

- a) 15 mil novas Salas de Recursos Multifuncionais com equipamentos, mobiliários e materiais pedagógicos para atendimento educacional especializado;

- b) 30 mil kits de atualização de Salas de Recursos Multifuncionais;
- c) Recursos para adequação arquitetônica de 42 mil escolas públicas, tornando-as acessíveis;
- d) Compra de 2.609 ônibus para o Transporte Escolar Acessível de 60 mil alunos com deficiência;
- e) Prioridade no preenchimento de vagas para pessoas com deficiência nos cursos oferecidos pelo Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec);
- f) Programa Incluir: apoio às universidades federais em seus projetos de acessibilidade;
- g) Contratação de 606 tradutores e intérpretes de Libras nas instituições federais de ensino, para acessibilidade aos estudantes com deficiência auditiva;
- h) Criação de 27 cursos de Letras/Libras;
- i) Criação de 12 cursos de Pedagogia na perspectiva bilíngue;
- j) Ampliação, por meio de busca ativa, do número de crianças e adolescentes beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada (BPC) matriculadas na escola.

Atenção à saúde:

- a) Ampliação e qualificação da Triagem Neonatal: melhoria dos processos de identificação e intervenção precoce de doenças em crianças de zero a dois meses, com extensão da Fase IV do Teste do Pezinho para todos os estados da Federação; qualificação de 175 maternidades para triagem auditiva neonatal (Teste da Orelhinha); criação do marco normativo da Política Nacional de Triagem Neonatal; e criação de um sistema de acompanhamento de crianças diagnosticadas;
- b) Elaboração e publicação de 10 Diretrizes Terapêuticas sobre como proceder quanto ao diagnóstico, tratamento, controle e acompanhamento de várias deficiências (Triagem Auditiva Neonatal; Síndrome de Down; Pessoa Amputada; Lesão Medular; Paralisia Cerebral; Transtorno do Espectro do Autismo; Traumatismo Crânio-Encefálico; Acidente Vascular Encefálico; Saúde Ocular na Infância; Síndrome Pós-Poliomielite);
- c) Habilitação e Reabilitação: ampliação e qualificação da rede de reabilitação do SUS, em parceria com instituições de referência nacional, e implantação de 45 novos Centros Especializados em Reabilitação – CER;
- d) Transporte para acesso à saúde: aquisição de 88 veículos adaptados destinados ao transporte das pessoas com deficiência aos CER;
- e) Órteses e próteses: implantação de oficinas ortopédicas que confeccionam, consertam e aperfeiçoam aparelhos ortopédicos de aplicação terapêutica, com habilitação de 25 oficinas fixas; criação de 12 oficinas fixas, criação de 10 oficinas itinerantes terrestres e 10 itinerantes fluviais; bem como capacitação de 660 profissionais de saúde em órteses e próteses até 2014, para atuação nas oficinas;
- f) Atenção Odontológica: qualificação de 420 Centros de Especialidades Odontológicas (CEO) para atender às pessoas com deficiência; adequação física e aquisição de equipamentos para 27 centros cirúrgicos em hospitais gerais; qualificação de 6.000 profissionais de saúde bucal para atendimento de pessoas com deficiência.

Inclusão Social:

- a) BPC Trabalho: garantia de recebimento do benefício, em caso de demissão, e a busca ativa e encaminhamento ao mercado de trabalho de 50 mil beneficiários do BPC;
- b) Implantação de 200 Residências Inclusivas, que oferecem proteção integral a jovens e adultos com deficiência em situação de dependência;
- c) Implantação de 27 Centros-Dia de Referência, para oferta de cuidados durante o dia a jovens e adultos com deficiência em situação de dependência, em apoio aos cuidados familiares.

Acessibilidade:

- a) Minha Casa, Minha Vida 2: construção de 1,2 milhão de moradias adaptáveis e instalação de 20 mil kits de adaptação, conforme o tipo de deficiência do morador.
- b) Centros Tecnológicos - Cães-guia: Implantação de cinco centros tecnológicos de formação de instrutores e treinadores de cães-guia, distribuídos em cada uma das regiões brasileiras;
- c) Programa Nacional de Inovação em Tecnologia Assistiva, com oferta de linha de subvenção econômica não reembolsável para inovação em tecnologia assistiva e de financiamento para inovação em equipamentos de esportes paraolímpicos;
- d) Implantação do Centro Nacional de Referência em Tecnologia Assistiva, com apoio a 20 núcleos de pesquisa em universidades públicas para o desenvolvimento e inovação com foco em prevenção, reabilitação e acessibilidade;
- e) Disponibilização, na internet, de catálogo virtual com mais de 1.200 produtos de tecnologias assistivas disponíveis no mercado brasileiro <http://assistiva.mct.gov.br>.
- f) Crédito facilitado: microcrédito pelo Banco do Brasil com juros subsidiados para aquisição de produtos de tecnologia assistiva;
- g) Desoneração tributária: um total de R\$ 609,84 milhões até 2013 em renúncia fiscal federal sobre diversos produtos e equipamentos de tecnologias assistivas.

Ao analisar o cumprimento das metas, a auditoria verificou que diversas das ações propostas não alcançaram resultados considerados satisfatórios. Dentre as metas consideradas como “não atingidas”, destacou-se:

- a) Kits de Atualização das Salas com Recursos Multifuncionais, meta da qual apenas 50% dos 30.000 kits foram de fato executados, até o final do exercício de 2014 (segundo o site do observatório do Plano Viver Sem Limite – Fonte: Secex Educação).
- b) PRONATEC - das 150.000 (cento e cinquenta mil) vagas prioritárias previstas para pessoas com deficiência, apenas 14,26% das mesmas foram preenchidas (segundo nota técnica nº 66/2016 da DPEE/SICADI, peça 46 – Fonte: Secex Educação).
- c) Das 175 maternidades previstas para serem equipadas para triagem auditiva neonatal apenas 75 propostas foram aprovadas e 34 estavam efetivamente realizando exames (segundo a Nota Técnica 123/2016 - peça 41, p. 3-5 – Fonte: Secex Saúde).
- d) Das treze oficinas ortopédicas itinerantes (sete terrestres e seis fluviais) previstas para serem executadas, observa-se que as fluviais não tiveram execução até o final do período de realização do Plano Viver Sem Limite em 2014 (segundo a Nota Técnica 123/2016 - peça 41, p. 3-5 – Fonte: Secex Saúde).
- e) Em relação aos Centros de Treinamentos de Instrutores e Treinadores de Cães-Guia, observou-se que dos sete centros previstos, apenas um havia sido inaugurado (segundo

o observatório do Plano Viver Sem Limite – Fonte: <http://www.sdh.gov.br/assuntos/pessoa-comdeficiencia/observatorio>, e respostas às diligências).

- f) Sobre as Residências Inclusivas: das 200 residências inclusivas previstas, apenas 108 haviam sido inauguradas (Fonte: Observatório do Plano Viver Sem Limite).
- g) Dos 27 Centros-Dia previstos, apenas dezoito haviam sido inaugurados (Fonte: Observatório do Plano Viver Sem Limite).

Por fim, conquanto as metas tenham sido atingidas, ou até mesmo superadas, no âmbito nacional, quando avaliada a abrangência dos programas por região, observou-se que ainda existiam grandes desigualdades e heterogeneidades no alcance de algumas delas nas diversas regiões beneficiadas. Observou-se, ainda, que o estabelecimento de metas de natureza geral e pouco detalhadas impossibilitou a discriminação clara e inequívoca de onde o governo federal estava concentrando os esforços para diminuir as desigualdades combatidas pelo PVSL.

No que tange os indicadores para monitoramento e avaliação do Plano, o art. 8º do Decreto 7.612/2011 preconizou que os órgãos envolvidos na implementação do Plano deveriam assegurar a disponibilização, em sistema específico, de informações sobre as políticas, programas e ações a serem implementadas, suas respectivas dotações orçamentárias e os resultados da execução no âmbito de suas áreas de atuação.

Contudo a auditoria constatou que o sistema de informação do Plano, conhecido como Observatório do PVSL, não disponibilizou aos órgãos gestores e executores as informações suficientes para o seu devido acompanhamento. Concluiu ainda que não ficou bem definido quais seriam o escopo, o propósito e os demandantes do sistema de monitoramento.

Por fim, concluiu-se que, quer pela carência de informações mais detalhadas, quer pela ausência de informações orçamentárias das ações, o Observatório não conseguiu suprir as demandas gerenciais relativas ao monitoramento e avaliação dessas ações.

### **O Programa e o Plano Plurianual**

Quando da elaboração do PPA 2012-2015, o programa temático que se vinculou diretamente ao Plano Viver sem Limite foi o Programa 2063 – Promoção dos Direitos de Pessoas com Deficiência, composto por quatro objetivos:

Programas temáticos	Objetivos
2063 – Promoção dos Direitos de Pessoas com Deficiência	0442 - Promover a efetiva aplicação da política de garantia dos direitos das pessoas com deficiência.
	0568 - Promover ações destinadas a garantir autonomia, independência e segurança às pessoas com deficiência.
	0736 - Promover a acessibilidade das pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida, para garantir a utilização dos ambientes com segurança e autonomia.

Os indicadores do PPA 2016-2019 diretamente relacionados ao programa 2063 são quatro: escolas públicas acessíveis; escolas públicas com salas de recursos multifuncionais; pessoas com deficiência beneficiárias do BPC matriculadas na escola; e taxa de inserção de pessoas com deficiência no mercado de trabalho por intervenção fiscal. O que se observa é que houve coerência entre o programa temático, objetivos, indicadores e metas estabelecidas no PPA em relação ao Plano Viver em Limite, suas metas e indicadores.

### **O Programa e a Lei Orçamentária Anual**

As ações do orçamento anual vinculadas diretamente ao programa temático 2063 – Promoção dos Direitos de Pessoas com Deficiência e que se relacionam ao Plano Viver sem Limite foram duas: 2E00 - Inserção de Pessoa com Deficiência no Mercado de Trabalho (210N no PPA 2016-2019) (objetivo 0442) e 0E85 - Subvenção Econômica em Operações de Financiamento para a Aquisição de Bens e Serviços de Tecnologia Assistiva Destinados a Pessoas com Deficiência (objetivo 0736).

Com relação à primeira ação, a dotação orçamentária prevista na LOA 2012 foi de R\$ 200.000,00 e o valor efetivamente pago foi de R\$ 155.585,33. Nos anos seguintes, a ação vinculada ao objetivo 0442 foi alterada para 210N – Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoaal com Deficiênc ia e sua a execução ocorreu consoante quadro a seguir:

**Ação 2E00/210N - Dotação Atualizada x Despesa Empenhada x Despesa Paga**

R\$

Exercício	Dotação Atualizada	Despesa Empenhada	Despesa Paga
2013	29.193.962,00	9.104.388,28	3.706.913,64
2014	9.512.000,00	7.621.941,91	1.567.372,46
2015	8.782.627,00	4.936.678,96	525.853,84
2016	3.418.129,00	2.015.019,56	279.401,08
2017	6.619.756,00	1.519.077,43	1.519.077,43

Fonte: ???

Já com relação à segunda, os valores efetivamente pagos nos exercícios ficaram bem aquém do previsto no orçamento anual. A título de exemplo, no exercício de 2012 a dotação orçamentária foi de R\$ 16.900.000,00 e apenas R\$ 13.402,01 foram pagos. Em uma escala de gasto progressivo, no ano de 2013 foi prevista a mesma dotação de R\$ 16.900.000,00 e pagos R\$ 384.138,32. No último ano do Plano, 2014, a dotação foi reduzida para R\$ 6.760.000,00 e o pagamento atingiu R\$ 834.287,23. Essa mesma ação teve continuidade e constou dos orçamentos de 2015, 2016 e 2017, tendo um aumento significativo em 2016, conforme quadro seguinte:

**Ação 0E85 - Dotação Atualizada x Despesa Empenhada x Despesa Paga**

R\$

Exercício	Dotação Atualizada	Despesa Empenhada	Despesa Paga
2015	15.000.000,00	3.697.836,74	3.197.836,74
2016	9.000.000,00	8.685.375,47	5.285.375,47
2017	10.000.000,00	6.634.660,64	3.134.660,64

Fonte: ??

Ainda que os valores previstos nas dotações orçamentárias anuais e os valores efetivamente pagos sejam discrepantes, as ações se mostraram coerentes com os objetivos e com as metas a que se vinculavam.

O volume de recursos previstos pelo Governo Federal a serem gastos no Plano foi da ordem de R\$ 7,6 bilhões, entre os anos de 2011 e 2014, distribuídos entre os quatro eixos temáticos: acesso à Educação: R\$ 1.840.865.303; atenção à Saúde: R\$ 1.496.647.714; inclusão Social: R\$ 72.240.000 e acessibilidade: R\$ 4.198.500.000.

Contudo parte desses recursos foi gasta em ações do governo que, ainda que inseridas no orçamento de um dos eixos temáticos, não estavam diretamente ligadas ao Plano. Isso tornou inviável para a equipe de auditoria levantar o volume de recursos previstos e gastos nas ações diretamente

ligadas ao PVSL. Nessa esteira, pode-se concluir que o orçamento previsto para o PVSL de R\$ 7,6 bilhões, na prática, foi menor.

### A Governança do Plano Viver sem Limite

Com base no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, a equipe de auditoria avaliou as dimensões “Institucionalização”, “Planejamento”, “Participação”, “Coordenação” e “Monitoramento e Avaliação” do Plano Viver sem Limite, chegando à conclusão de que o programa foi devidamente institucionalizado. No entanto, os demais componentes de governança avaliados apresentaram nível intermediário de maturidade de governança (tabela 1).

**Tabela 1 - Nível de maturidade dos componentes de governança do Plano Viver Sem Limite**

Institucionalização	Planos	Objetivos	Monitoramento e Avaliação
AVANÇADO	INTERMEDIÁRIO	INTERMEDIÁRIO	INTERMEDIÁRIO

Fonte: TCU, com base nas informações fornecidas pela SecexPrevidência

Especificamente no que tange as dimensões “Institucionalização” e “Planos e Objetivos”, a auditoria não fez análises específicas, contudo com base nas evidências trazidas aos autos, pode-se concluir que o Plano foi institucionalizado formal e adequadamente por meio do Decreto 7.612/2011, de 17 de novembro de 2011.

No § único do art. 1º do Decreto, o normativo prevê que o Plano seria executado pela União em colaboração com Estados, Distrito Federal, Municípios, e com a sociedade. Já no art. 9º, dispõe que a vinculação destes entes federados ocorreria por meio de termo de adesão voluntária, com objeto conforme as diretrizes estabelecidas no Decreto.

Quanto à articulação horizontal das ações do Plano, apesar de o Decreto ter instituído o Comitê Gestor e o Grupo Interministerial de Articulação e Monitoramento (GIAM) como principais estruturas de governança, na prática, todas as ações foram, de alguma maneira, realizadas sob a coordenação da Casa Civil, com o apoio da Secretaria de Direitos Humanos – SDH.

Na dimensão “Planos e Objetivos”, há de se destacar que o TCU, em sede de representação (TC 028.959/2015-9), oferecida pelo Ministério Público junto ao TCU, apontou uma série de problemas de governança nas políticas públicas destinadas às pessoas com deficiência.

Conforme apontado na representação, problemas nos aspectos de institucionalização, transparência, capacidade operacional, disponibilidade de recursos, coordenação e coerência, monitoramento e avaliação, não se restringiam somente ao Plano Viver sem Limite, à época o principal instrumento de implementação da Política Pública para Pessoas com Deficiência. Foram encontradas falhas em ações que não foram diretamente contempladas por este Plano, a exemplo de ação que tinha o objetivo de promover a acessibilidade em edifícios da Administração Pública Federal em cumprimento à decisão do próprio TCU.

Portanto, o Tribunal promoveu a auditoria operacional, na forma de Fiscalização de Orientação Centralizada – FOC, que apontou como um dos principais problemas de governança e de desempenho do PVSL, a falta de vinculação do Plano com a própria Política Nacional para Pessoas com Deficiência, que conforme mencionado na representação, ainda não havia sido completamente institucionalizada por meio de normas (lei, decreto, resolução, etc.) que estabelecessem inequivocamente as instâncias decisórias, as responsabilidades e competências dos órgãos envolvidos com a implementação das políticas para pessoas com deficiência.

Ressalte-se que, conforme posto anteriormente, o planejamento do Plano se pautou em quatro eixos temáticos sobre os quais foram estabelecidas metas para o cumprimento no quadriênio entre 2011 e 2014.

No entanto, quando a equipe de auditoria buscou identificar os objetivos específicos do Plano, observou-se que eles não estavam dispostos nos documentos relativos ao programa, somente constando objetivos amplos e genéricos. As chamadas diretrizes do Plano (art. 3º do Decreto) foi aquilo que se observou como mais próximo em relação a objetivos específicos que poderiam nortear as metas. Ainda assim, encontrou-se incoerências entre essas diretrizes e as metas, dificultando sobremaneira a operacionalização, o acompanhamento e, conseqüentemente, o alcance dos objetivos do programa.

Já quanto à dimensão “Monitoramento e Avaliação”, o art. 7º do Decreto 7.612/2011 dispõe que competiria “ao Grupo Interministerial de Articulação e Monitoramento do Plano Viver sem Limite promover a articulação dos órgãos e entidades envolvidos na implementação do Plano, com vistas a assegurar a execução, monitoramento e avaliação das suas políticas, programas e ações.”

Na prática, o que se observou foi que a responsabilidade atribuída pelo Decreto 7.612/2011 a esses grupos, assim denominados “instâncias de gestão” do PVSL, acabou sendo substituída por outros atores, durante a execução do Plano, pois tanto o Comitê Gestor do Plano, como o Grupo Interministerial de Articulação e Monitoramento tiveram atuação discreta e restrita, tendo se reunido poucas vezes durante o Plano.

As funções de monitoramento e avaliação das políticas, programas e ações foram feitas em reuniões mensais denominadas “Salas de Situação”, que reuniam os ministérios responsáveis pelas respectivas ações, coordenadas pela Casa Civil da Presidência da República.

Concluiu-se que, nesse contexto, a então denominada Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência – SNPD não foi capaz de realizar seu papel de liderança de forma plena na coordenação, articulação e monitoramento do plano, já que as estruturas inicialmente previstas acabaram por serem desconsideradas.

Além disso, não ficou bem definido, desde o momento da formulação da política, presentes no Decreto 7.612/2011, quais seriam o escopo, o propósito e os demandantes do sistema de monitoramento e avaliação.

Observou-se também que não foi realizada, previamente à instituição do Plano, avaliação sobre a disponibilidade de dados confiáveis e relevantes para dar suporte aos relatórios de desempenho da política, tampouco foram identificados os principais agentes responsáveis pelo fornecimento de dados e informações.

Assim, com as deficiências observadas, quem assumiu parte dessa missão foi o Observatório do Plano Viver Sem Limite, que acabou adquirindo uma importante função de divulgação do andamento e resultados do Plano.

Entretanto, esse sistema, quer pela carência de informações detalhadas, ou mesmo pela ausência de informações orçamentárias das ações, não conseguiu suprir as demandas gerenciais relativas ao monitoramento e avaliação de resultados, servindo mais como um sistema informativo do que voltado propriamente para a gestão do projeto.

**Gráfico 1 – Componentes de governança do Plano Viver Sem Limite**



Fonte: TCU, com base nas informações fornecidas pela SecexPrevidência

### **Análise Geral do Programa**

O Plano Viver sem Limite teve como maior mérito despertar uma visão mais abrangente e prioritária para questões afetas às políticas voltadas a pessoas com deficiência, no âmbito do Governo Federal.

Como boas práticas, a equipe de auditoria destacou que:

- algumas das ações do Plano tiveram continuidade, mesmo após o término oficial do programa, alcançando resultados expressivos após o ano de 2014;
- para suprir a ausência de suprimentos de impressora, por exemplo, a comunidade escolar realizou apuração de recursos financeiros para aquisição de cartuchos de tinta e mesmo a utilização de computadores próprios dos professores em substituição a equipamento sem funcionamento, ou seja, um destacado engajamento da população com a temática;
- apesar da fraca atuação das instâncias de gestão do Plano, a Casa Civil conseguiu suprimir essas demandas e executou um papel fundamental na articulação das ações as quais envolviam vários ministérios.

A auditoria não apontou nem ilegalidades nem irregularidades no PVSL. Dentre as principais deficiências detectadas estão: limitações de ordem física, humana, material e financeira, que podem ter resultado na dificuldade de execução de algumas das ações do Plano em determinadas regiões do País; problemas na coordenação da execução de certas ações que envolviam responsabilidades de estados e municípios beneficiários; subestimação na fase de planejamento dos recursos orçamentários e de logística necessárias à consecução das ações do Plano e a ausência de rubrica orçamentária própria para diversas das ações, prejudicando a identificação do atingimento das metas pactuadas.

A equipe constatou que uma das causas principais para os problemas de governança e de desempenho do Plano, foi a não institucionalização da Política Nacional para Pessoa com Deficiência que não estabeleceu de forma inequívoca, por meio de normas, as instâncias decisórias, as responsabilidades e as competências dos órgãos envolvidos na implementação das políticas para pessoas com deficiência.

Importante destacar que a Secretaria Nacional de Promoção de Direitos da Pessoa com

Deficiência, principal órgão responsável pela implementação do PVSL, não possuía recursos humanos e financeiros suficientes para realizar as atribuições e previsões legais. Segundo os próprios técnicos da Secretaria, a situação tendia a piorar com a redução da estrutura da Secretaria.

Com base nisso, a equipe de auditoria recomendou à Casa Civil da Presidência da República para que se provesse a Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência – SNDPCD os recursos compatíveis com as atribuições e responsabilidades a ela incumbidos.

### **Principais Deliberações do TCU**

As principais deliberações do Acórdão 2140/2017- TCU – Plenário estão descritas abaixo:

Recomendar à Casa Civil e ao Ministério dos Direitos Humanos que realizem estudos com vistas à implementação de uma política permanente de proteção dos direitos dos deficientes, com ações perenes, bem planejadas e executadas, internalizadas pelos órgãos federais competentes, pelos demais entes da federação e pela sociedade;

Recomendar à Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos das Pessoas com Deficiência do Ministério dos Direitos Humanos, que, relativamente à Política Nacional para Pessoas com Deficiência, por ocasião da eventual retomada do Plano Viver sem Limites ou da implementação de outro plano ou programa que o substitua, adote as seguintes medidas:

- a. Elabore metas realistas que considerem os riscos reais de não atingimento, bem assim as limitações orçamentárias inerentes à execução de cada uma das ações propostas;
- b. Mobilize os agentes públicos participantes (federais, estaduais e municipais) para a coordenação de atividades complementares que viabilizem a melhor utilização dos equipamentos distribuídos à população beneficiada;
- c. Observe, no planejamento das diversas ações de proteção às pessoas com deficiência, as desigualdades regionais de execução;
- d. Realize monitoramentos locais, com vistas a comprovar a eficácia das ações desenvolvidas ou em desenvolvimento;
- e. Elabore diretrizes que facilitem a definição das metas do programa;
- f. Estabeleça objetivos específicos, evidenciando aspectos qualitativos e quantitativos que orientem o estabelecimento de metas, bem como auxiliem a avaliação dos resultados do programa;
- g. Implemente planejamento de longo prazo, que englobe as políticas voltadas para pessoas com deficiência e considere o aprendizado obtido por intermédio da aplicação das diversas ações vinculadas ao Plano Viver Sem Limite;
- h. Incentive a participação dos demais entes federados, do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência e de outros representantes da sociedade civil, no planejamento das ações e na avaliação dos resultados;
- i. Realize todas as consultas públicas necessárias à formulação e ao planejamento de ações relativas à Política;
- j. Crie incentivos para a adesão voluntária de estados e municípios, bem como sistemática de avaliação do cumprimento dos compromissos firmados nos respectivos termos de adesão;

- k. Fortaleça o sistema de acompanhamento das ações, permitindo que sejam recuperadas as ações já implementadas, com informações relativas aos insumos, atividades e produtos;
- l. Disponibilize, previamente à adoção das ações, dados confiáveis e relevantes, que deem suporte aos relatórios de desempenho da política pública;
- m. Defina o escopo, o propósito e os demandantes do sistema de monitoramento e avaliação, por ocasião da formulação da política.

## **I.18 AÇÃO DE APOIO À POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO**

### **Sobre a Ação de Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**

A Constituição Federal de 1988 atribui à União a instituição de diretrizes para o desenvolvimento urbano e ao poder público municipal a execução da política, conforme diretrizes fixadas em lei, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

A Lei 13.502/2017 define como áreas de competência do Ministério das Cidades: a política de desenvolvimento urbano e o planejamento, regulação, normatização e gestão da aplicação de recursos em políticas de desenvolvimento urbano, urbanização, habitação, saneamentos básico e ambiental, transporte urbano e trânsito.

O Decreto 8.927/2016 atribui à Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano do Ministério das Cidades a competência para: i) formular, propor, acompanhar e avaliar a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano; ii) formular e propor ações, programas e instrumentos de Desenvolvimento Urbano voltados para regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, microrregiões e Municípios; iii) coordenar, acompanhar e avaliar a implementação de normas, instrumentos, programas e ações referentes ao desenvolvimento urbano; iv) apoiar e estimular a integração de projetos, programas e ações desenvolvidos pelo Ministério e por órgãos e entidades federais, estaduais, distritais e municipais, entre outras.

Em que pese a previsão constitucional e legal, a política nacional de desenvolvimento urbano ainda se constitui de uma junção de ações orçamentárias isoladas com um conjunto de diretrizes, que não estão necessariamente alinhadas. Ou seja, a política existe formalmente, mas de maneira precária. Trata-se somente de um conjunto de princípios, diretrizes e objetivos que norteiam os investimentos em habitação, saneamento ambiental, mobilidade urbana, transporte, trânsito e planejamento urbano.

Nesse sentido, a política nacional de desenvolvimento urbano é executada majoritariamente por meio da ação orçamentária denominada Ação de Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (Ação 1D73), de competência do Ministério das Cidades, e implementada por meio transferências voluntárias, decorrentes de contratos de repasse celebrados pela Caixa Econômica Federal com entes tomadores, principalmente municípios.

A abrangência da ação é nacional, havendo mais de 22 mil contratos de repasse firmados com municípios, em todos os estados brasileiros, e com governos estaduais até 2017. Nada obstante, não há uma definição formal do público-alvo da política pública.

Segundo o Ministério das Cidades, o objetivo principal da ação é “fomentar transformações urbanísticas estruturais e urbanização acessível orientadas pelas funções sociais da cidade e da propriedade”. Entretanto, na prática, 87% de todos os contratos firmados nesta política (desde 2012) têm como objeto obra de pavimentação ou recapeamento de vias urbanas, embora qualquer obra considerada como desenvolvimento urbano possa ser pleiteada. Desse modo, verifica-

se que a ação se destina basicamente ao provimento de pavimento em vias urbanas em todo o território nacional, o que demonstra um resultado bastante limitado em relação ao objetivo declarado pelo ministério.

Além disso, a União não possui um diagnóstico das necessidades de pavimentação urbana nos municípios, que permita conhecer a situação-problema que se pretende enfrentar, em sua natureza, extensão e dimensão. Não há nenhum estudo que revele, por exemplo, qual a extensão de vias a serem pavimentadas em zonas urbanas, o número de brasileiros que residem em local urbano sem pavimentação, o local onde essas pessoas vivem e quais as razões para a União intervir em problemas de âmbito local ou mesmo o grau desenvolvimento urbano de cada município.

A auditoria realizada pelo TCU considerou a própria ação de Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (Ação 1D73) como sendo uma política pública e avaliou aspectos da formulação, implementação, controles e monitoramento de resultados desta ação.

### **Resultados da Política**

Não há definição clara de que resultados a União pretende atingir com a ação de apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, uma vez que inexistem metas e indicadores que permitam o acompanhamento e a avaliação dos resultados da política.

Os indicadores constantes do Relatório de Gestão do exercício de 2016 fazem referência, tão somente, ao número de projetos apoiados ao longo dos anos sob o abrigo da Ação 1D73, o que não reflete os resultados da ação. Considerando que a ação se limita, na prática, à pavimentação de ruas, o mais adequado seria construir um indicador que se relacionasse, por exemplo, com o número de famílias beneficiadas, de forma a indicar de fato o retorno para a sociedade da aplicação dos recursos públicos.

Cumprir ressaltar que, naquele relatório, o campo “Metas”, relacionado aos indicadores referidos no parágrafo anterior, não se encontra preenchido, ou seja, não foi informada a meta que se pretendia alcançar com a ação. Assim, não há metas estabelecidas para serem acompanhadas, bem como não há divulgação do seu alcance ao longo do tempo pelo órgão responsável.

No dizer do relatório preliminar de auditoria: “não há uma adequada justificativa para a intervenção na forma realizada, não há diagnóstico da situação-problema que se pretende combater com a política pública, não há objetivos específicos, mensuráveis, atingíveis, relevantes e delimitados no tempo, tampouco existem análises de alternativas de intervenção aptas a indicar qual forma de intervenção (desenho da política pública) entrega mais valor público para a sociedade”.

### **A Política e o Plano Plurianual**

A política avaliada está relacionada com o Programa Temático 2054 – Planejamento Urbano, do Plano Plurianual (PPA) 2016-2019 e com o Objetivo 0321 - Fomentar transformações urbanísticas estruturais e urbanização acessível orientadas pelas funções sociais da cidade e da propriedade.

Consta apenas uma meta relacionada ao mencionado objetivo: “03ZO - Investir R\$ 2 bilhões em projetos urbanos estratégicos em territórios de especial interesse, em parceria com a iniciativa privada, para expansão e/ou reabilitação urbana”. Meta essa que se relaciona apenas com o aspecto orçamentário-financeiro, não garantindo que a distribuição desse montante alcance o objetivo proposto, que seria a pavimentação/recapamento das vias necessitadas proporcionando melhor qualidade de vida à população atingida pela política.

Nesse sentido, utilizar como meta o montante de despesa realizado não expressa a evolução do objetivo, tampouco reflete um importante desafio escolhido a ser superado no período.

Em relação aos indicadores, o PPA 2016-2019 definiu para o Programa de Planejamento

Urbano, os seguintes indicadores:

**Figura 2 – Indicadores do Programa temático 2054**

**PROGRAMA: 2054 - Planejamento Urbano**

INDICADORES	Unidade de Medida	Referência	
		Data	Índice
Número de famílias beneficiadas por processos de regularização fundiária	famílias	12/12/2014	398.329,0000
Taxa de municípios abrangidos pelo Programa Nacional de Capacitação das Cidades	%	29/07/2015	81,9000
Taxa de municípios com Plano Diretor	%	31/12/2013	50,0000
Taxa de municípios que possuem legislação sobre Lei de Uso e Ocupação do Solo, Lei de Parcelamento ou Código de Obras	%	31/12/2013	74,6500
Taxa de municípios que possuem legislação sobre operação urbana consorciada	%	31/12/2013	18,6000
Taxa de municípios que possuem legislação sobre Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios ? PEUC	%	31/12/2012	9,3500
Taxa de municípios que possuem legislação sobre solo criado ou outorga onerosa do direito de construir	%	31/12/2013	23,2500
Taxa de municípios que possuem legislação sobre zona e/ou área de interesse social	%	31/12/2013	44,4500
Taxa de Regiões Metropolitanas que instituíram Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado	%	31/12/2015	0,0000

Fonte: PPA 2016-2019

Considerando que 87% dos recursos foram destinados apenas a obras de pavimentação urbana ou serviços de recapeamento entre 2014 a 2017, a Ação 1D73 trata-se, principalmente, de uma política pública de pavimentação urbana.

Nesse sentido, pode-se afirmar que:

- Dentre os nove indicadores definidos no PPA 2016-2019 para o Programa 2054, não se verificou qualquer indicador diretamente relacionado à política, ou seja, que mensurasse a evolução da quantidade de vias pavimentadas nos municípios que receberam esse recurso, ou outro indicador que pudesse medir a efetividade das obras de pavimentação custeadas com essa ação;
- Sendo a ação 1D73 a responsável por praticamente a totalidade dos recursos financeiros do programa (R\$ 3,12 bilhões de um total de R\$ 3,15 bilhões previsto para o programa 2054), percebe-se que os indicadores do programa não são coerentes com o que de fato é realizado, que é a pavimentação urbana;
- Os indicadores desse programa deveriam também medir os resultados dos bens e serviços ofertados diretamente à sociedade, além de permitir medir a efetividade de suas ações implementadas; e
- Considerando que o Relatório de Gestão de 2016 considera como meta para a Ação 1D73 o número de projetos apoiados, conclui-se também que a prestação de contas da gestão não é coerente com os objetivos da intervenção e com as metas estabelecidas

no plano plurianual.

Assim, os indicadores e metas do Programa 2054 não permitem o devido acompanhamento do desempenho da política ora analisada e, embora o objetivo do PPA coincida com o objetivo da política declarado pelo Ministério das Cidades, na prática, o que se realiza (pavimentação) é muito menos do que foi planejado: fomentar transformações urbanísticas estruturais e urbanização acessível orientadas pelas funções sociais da cidade e da propriedade.

### A Política e a Lei Orçamentária Anual

A Lei Orçamentária Anual de 2016 descreve a ação 1D73 – Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano como sendo uma ação destinada à formulação e implementação, por meio de projetos demandados pelos entes federados e aportes de recursos, de ações de abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos urbanos, drenagem urbana, saneamento integrado, elaboração de estudos, planos e projetos, pavimentação e calçamento de vias urbanas, transporte público, acessibilidade, regularização fundiária, acesso à moradia e urbanização, dentre outras caracterizadas como desenvolvimento urbano, visando a melhoria das condições sanitárias, de habitabilidade, mobilidade e acessibilidade urbanas.

Ao considerar a meta do PPA 2016-2019 para o Programa 2054 (investimento de R\$ 2 bilhões), percebe-se que não há coerência entre o Plano e os orçamentos anuais, uma vez que as dotações ultrapassam a meta financeira explicitada no PPA. Além disso, conforme indicado nas tabelas abaixo, as despesas realizadas tampouco acompanham a meta prevista no plano plurianual, uma vez que a liquidação é muito inferior aos valores programados.

Em relação às despesas pagas, no âmbito da política, nos últimos cinco anos (2012-2017) gastou-se um total de R\$ 5.096.909.616,00.

**Tabela 1 – Despesas no âmbito da Política de Desenvolvimento Urbano (2012-2017)**

Ano <sup>1</sup>	Dotação final <sup>1</sup> (R\$)	Empenhado <sup>1</sup> (R\$)	Liquidado <sup>1</sup> (R\$)	Restos a pagar processados e não processados inscritos e reinscritos <sup>2</sup>	Pagamentos totais <sup>1</sup> (exercício e RP em R\$)
2012	2.628.475.979	1.109.367.518	7.778.816	2.830.492.670	833.904.355
2013	4.080.634.116	1.552.162.283	2.463.092	2.841.257.075	621.857.693
2014	2.891.356.042	1.222.279.049	122.925	3.497.507.783	431.205.051
2015	3.834.880.682	1.478.456.277	7.967.180	3.983.291.215	1.098.518.455
2016	2.009.887.134	1.476.347.466	23.059.993	4.355.108.706	1.197.788.247
2017	2.902.544.648	2.090.842.448	0	4.464.248.069	913.635.815

Fonte: Siop e MCidades

<sup>1</sup> Dados extraídos em 30/01/2018 do Siop.

<sup>2</sup> Dados recebidos do Ministério das Cidades.

As despesas realizadas com a intervenção variaram muito ao longo dos anos. A partir de 2013, verifica-se um decréscimo considerável dos dispêndios com a intervenção, caindo quase à metade em 2014, quando comparado com o ano de 2012 (R\$ 833.904.355,00). Em 2015, no entanto, esses dispêndios voltam a subir, superando o patamar de 2012, alcançando o montante de R\$ 1,1 bilhão, valor que se repete em 2016.

É relevante saber que a Ação 1D73 é uma política de repasses com elevada incidência de propostas provenientes de emendas parlamentares. A partir de 2015, essa incidência se intensificou, fazendo com que 85% dos contratos celebrados de 2015 a 2017 adviessem de emendas parlamentares.

Observa-se ainda que há uma baixa liquidação das despesas em relação à dotação orçamentária de um determinado exercício. A maioria das liquidações e pagamentos ocorrem em anos posteriores ao da dotação – por meio dos pagamentos da conta Restos a Pagar, em razão de que, como

a maior parte dos recursos é destinada a obras, seu início depende de uma série de requisitos de projeto e documentações específicas. Além disso, sua execução depende de capacidade técnica e operacional mínima dos municípios e usualmente demanda alguns anos para ser finalizada.

Adicionalmente, o fato de a ação 1D73 ser operacionalizada por meio do contrato de repasse, em que se permite a assinatura da avença com os entes federados subnacionais com cláusula suspensiva, possibilita resguardar a dotação do orçamento de determinado exercício sem que haja ainda, pelo município, projeto para a realização da obra. O prazo para o complemento das exigências pelo município é de oito meses, com prazo de um mês para a apreciação pela Caixa, num prazo total de nove meses, que pode ser prorrogado por no máximo igual período. Assim, um contrato de repasse celebrado em 2015 pode ensejar despesas efetivas apenas em 2017. Assim, necessariamente as ações não têm sido executadas (pagas), conforme previsto na programação orçamentária.

É importante frisar a necessidade de uma análise que aborde as competências dos entes federativos para o alcance do objetivo da política, exigindo governança e coordenação interfederativa.

### **A Governança da Política**

Considerando a Ação Orçamentária 1D73 como uma política pública, aplicou-se o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU, com vistas a analisar três componentes de governança: 1) Institucionalização; 2) Planos e Objetivos e; 3) Monitoramento e Avaliação.

Conforme indicado na Tabela 2, a análise demonstrou que a Ação apresenta nível de maturidade avançado no componente de institucionalização, uma vez que foram identificados requisitos importantes, definidos pela Lei 10.257/2001 e no Decreto 5.790/2006, tais como, o normativo com legitimidade e competência para normatizar a atuação dos diversos órgãos, instituições e esferas de governo envolvidos na política, definição das competências, atribuições, responsabilidades, direitos e deveres das principais partes interessadas, colegiado formalmente instituído (Conselho das Cidades), entre outros.

Já o componente Planos atingiu nível intermediário, uma vez que os achados demonstraram que não há consistência interna na lógica de intervenção da política pública, considerando o encadeamento entre recursos, ações, produtos e efeitos; o público-alvo não foi delimitado; não há definição dos resultados esperados pela Ação; e tampouco foi explicitado o estágio de referência inicial da política.

Conforme indicado na figura 2, os componentes Objetivos e Monitoramento e Avaliação apresentaram baixíssimo nível de maturidade, decorrente de quase uma ausência completa de todos os requisitos necessários para que esses componentes de governança sejam atendidos.

A análise verificou que não há visão estratégica para a política, não há metas e objetivos bem definidos capazes de orientar a execução das ações e os esforços e resultados não são passíveis de mensuração. Do mesmo modo, não há sistemas de monitoramento e avaliação previstos, não há indicadores, informações e procedimentos que permitam monitorar e avaliar os resultados com vistas a retroalimentar os processos decisórios de forma a favorecer o aprendizado e o aperfeiçoamento da Ação. Em suma, os critérios do componente Monitoramento e Avaliação não são aplicados em nenhum dos aspectos avaliados com base no Referencial.

**Tabela 3 - Nível de maturidade dos componentes de governança da ação de pavimentação urbana (ação 1D73)**

Institucionalização	Planos	Objetivos	Monitoramento e Avaliação
AVANÇADO	INTERMEDIÁRIO	INICIAL	INICIAL

Fonte: TCU, com base nos dados fornecidos pela Secex-MT

**Gráfico 1 – Componentes de governança da ação de pavimentação urbana**



Fonte: TCU, com base nas informações fornecidas pela Secex-MT

### Análise Geral da Política

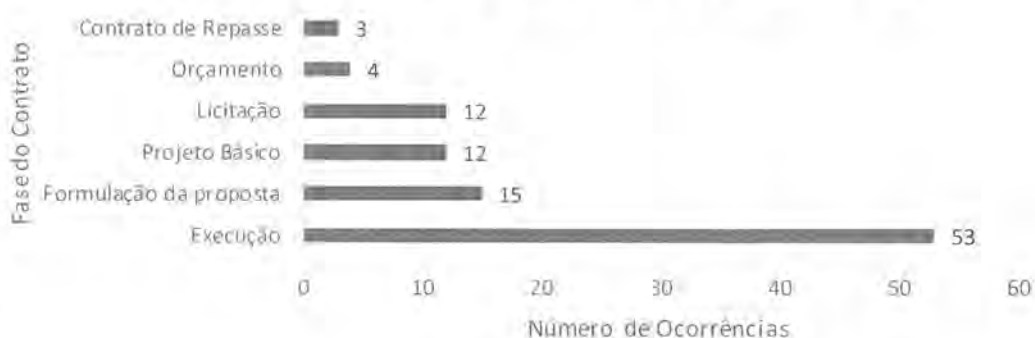
Os resultados deste trabalho foram sustentados por dois pilares que se complementam a fim de se prover uma avaliação integral do ciclo da política pública de apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – Ação 1D73, quais sejam:

1º) consolidação de resultados de vinte auditorias realizadas pelas equipes das unidades estaduais do TCU em 24 cidades de quinze estados brasileiros, que tiveram por objeto quarenta contratos de repasses da Ação 1D73 que serviram como estudo de caso; e

2º) auditoria realizada na política pública (Ação 1D73) formulada, implementada e monitorada junto ao Ministério das Cidades e à Caixa.

Os resultados dessas vinte auditorias realizadas junto aos municípios tomadores foram consolidados no gráfico abaixo, que revela a incidência de irregularidades nas fases de execução dos contratos de repasse.

**Figura 3 – Distribuição de irregularidades por etapa do repasse**



Os achados provenientes da auditoria na política pública foram:

- A União desconhece o problema que pretende solucionar e sua contribuição se limita ao apoio financeiro;
- A União não sabe que resultados quer atingir com a intervenção;

- Foram identificadas irregularidades com prejuízo significativo na execução dos contratos de repasse de valor elevado e de menor valor;
- Os casos de superfaturamento e sobrepreço envolvem principalmente: i) o pagamento por serviços que não tiveram sua execução comprovada ou que comprovadamente não foram executados e ii) a utilização de preços de referência e composições de preços impróprias;
- Foram identificados problemas relevantes de qualidade, tais como problemas construtivos decorrentes de falha de execução, desagregação do pavimento, espessura inferior ao projeto, afundamento do pavimento;
- Os custos da política não são inteiramente conhecidos. Os custos da Caixa Econômica Federal oneram excessivamente as transferências de pequeno valor;
- O tempo médio total de execução dos contratos de repasse, bem como o tempo médio entre os eventos intermediários, é alto. Contudo, tem havido uma substancial redução, exceto com relação ao tempo de aprovação da prestação de contas final dos contratos de repasse;
- Tem havido um aumento significativo de recursos bloqueados, já desembolsados pela União, resultando no acúmulo de recursos financeiros parados nas contas dos repasses na ordem de R\$ 660 milhões em janeiro de 2018;
- A União não monitora e desconhece os resultados alcançados pela implementação da Ação 1D73. Destaca-se que, neste caso, monitorar resultados não é medir se o repasse foi concluído, é saber se o objeto entregue provocou ou contribuiu para as transformações urbanísticas estruturais pretendidas;
- A União não compara resultados alcançados da Ação 1D73 com os seus custos de operação, visto que ambos são desconhecidos. Em razão dessa inexistência de informações acerca dos custos de operação e dos resultados alcançados, a União não realiza qualquer análise de eficiência e de custo-benefício da política. Dessa maneira, é impossível saber se houve ou não geração de valor decorrente do dinheiro público empregado, conseqüentemente, não se sabe se a política pública é eficiente ou não;
- Não há um processo de aprimoramento retroalimentado da política pública, obtido com a experiência da implementação e resultados da Ação 1D73;
- Ausência de indicadores que permitam aferir os resultados, acarretando perda de accountability, transparência e em legitimidade da política perante a sociedade;
- A Ação 1D73 não foi precedida por um estudo de implantação e tampouco levantou-se seus impactos distributivos, o que pode comprometer o resultado, seja por aumentar a possibilidade de problemas no processo de implementação, seja por não se saber se sua implementação gera efeitos distributivos desejáveis ou se concentra benefícios em parcelas da população que não deveriam ser prioridade;
- Existência de riscos relacionados ao processo de seleção dos objetos dos contratos de repasse da Ação 1D73, o qual não está necessariamente baseado em evidências ou procedimento racional, levando a uma atuação potencialmente antieconômica, com aplicação de recursos públicos em objeto superdimensionado ou inapropriado, em detrimento de soluções que produziriam melhor relação custo-efetividade;
- Existência de cláusulas contratuais que alocam parcela significativa do risco do esforço de execução na administração municipal. Isso cria a necessidade de o

município ter de medir, controlar e remunerar serviços associados à execução. O fato desses riscos excedentes estarem alocados no município tomador, que não é a parte com melhor capacidade para geri-los, pode resultar em atrasos, baixa qualidade dos produtos, custos adicionais com controle e fiscalização e ineficiência; e

- Os custos de implementação e controles da política pública não são inteiramente conhecidos, havendo indícios de serem elevados pelo fato de que cada contrato demanda uma série de atividades, comprometendo a eficiência da política pública. Isso leva ao risco de onerar a operacionalização feita pela mandatária, nas seguintes etapas operacionais: análises do plano de trabalho, do projeto de engenharia, da regularidade do local da intervenção, do processo licitatório e, ainda, a realização do controle financeiro e o acompanhamento da execução, com visitas in loco. Assim, a elevada pulverização dos contratos, em razão da inexistência de um limite mínimo razoável para os repasses, eleva os custos de implementação da política e dilui o impacto pretendido, tornando seu resultado pouco significativo ou, até mesmo, insignificante na urbanização local.

Como causas para as falhas encontradas, pode-se mencionar a ausência de adequado diagnóstico que justifique a política. Não há nenhum estudo de posse do Ministério das Cidades que revele qual a extensão de vias a serem pavimentadas em zonas urbanas, o número de brasileiros que residem em local urbano sem pavimentação e o grau de desenvolvimento urbano dos municípios recebedores de recursos.

Por fim, embora exista uma institucionalização parcial que defina atribuições e responsabilidades para a implementação da política, com definição das competências dos principais responsáveis pela ação (Ministério das Cidades e Caixa), a ausência de definição, atribuição e execução dos processos de revisão, avaliação e monitoramento de resultados impede o conhecimento dos resultados da ação, a realização de uma análise de custo-benefício e, conseqüentemente, o aprimoramento da política, com vistas a gerar entregas à sociedade.

A auditoria identificou uma boa prática realizada pelo município de Boa Vista – RR que, para definir quais vias serão pavimentadas ou recapeadas, fazia-se uso de mapeamento das vias a asfaltar e mapa geral das redes de esgotos já existentes, além de levar em conta critérios para a escolha do objeto áreas mais adensadas do município, pontos de interesse: hospitais, escolas, postos de saúde, manifestações da população, etc.

### **Principais Deliberações do TCU**

Determinar ao Ministério das Cidades que:

- a) Reavalie a Ação 1D73 com base em evidências, considerando a experiência de outros países, observadas as variações regionais, a fim de caracterizar (qualitativa e quantitativamente) a necessidade de intervenção, bem como se a política proposta é a mais custo-efetiva, em contraste com outras alternativas de intervenção;
- b) Realize diagnóstico apto a demonstrar a efetiva contribuição da União na Ação 1D73, além da meramente financeira: caracterizar quais municípios efetivamente demandam suporte da União e o tipo de suporte demandado; que a alternativa escolhida é a de melhor relação benefício-custo (inclusive considerando os custos de controle);
- c) Estabeleça, por meio de estudos, parâmetros de análise de custos da Ação 1D73, a fim de garantir a gestão eficiente dos contratos de repasse, sopesando os custos e os benefícios, a depender de faixas de valores de contratação;
- d) Estabeleça seus objetivos de conformidade e a expectativa de resultados de conformidade para cada alternativa analisada (especialmente em termos de

- cumprimento de requisitos de qualidade e do cronograma de execução);
- e) Caso a Ação 1D73 seja mantida na forma atual, avalie a conveniência e a oportunidade de adotar as seguintes boas práticas:
  - f) Explícite (qualitativa e quantitativamente) o estágio de referência atual (da condição dos pavimentos municipais) a fim de servir de subsídio para a avaliação dos resultados da Ação, bem como a previsão da evolução dos pavimentos municipais sem a intervenção da Ação 1D73 (a linha base da ação);
  - g) Defina objetivos precisos o suficiente para permitir uma delimitação nítida do campo de atuação da política, traduzindo-os em metas precisas e objetivamente caracterizadas, que concorram para a consecução dos propósitos mais gerais da intervenção pública, de modo a orientar as ações governamentais e assegurar a transparência sobre metas e resultados;
  - h) Preveja a medição do progresso e conquistas da Ação, com identificação de indicadores-chave de progresso para os principais objetivos da Ação, baseados em dados confiáveis e relevantes, indicadores esses que devem ser específicos, mensuráveis, apropriados, realistas e com prazo determinado;
  - i) Defina o escopo, o propósito e os demandantes do sistema de monitoramento e avaliação desde o momento de sua formulação;
  - j) Identifique os indicadores-chave de progresso para os principais objetivos;
  - k) Disponibilize de forma suficiente dados confiáveis e relevantes para dar suporte aos relatórios de desempenho;
  - l) Identifique os principais agentes responsáveis pelo fornecimento e utilização de dados e informações;
  - m) Comunique regularmente o progresso da política, mediante relatórios de implementação, às principais partes interessadas;
  - n) Monitore e avalie os progressos para os principais produtos da implementação;
  - o) Estabeleça sistema de custos para a avaliação e o acompanhamento da gestão, apurando o custo operacional dos contratos de repasse não PAC, especialmente os da Ação 1D73, permitindo ainda realizar a análise custo-benefício da ação;
  - p) Estabeleça procedimentos aptos a monitorar, avaliar resultados e realimentar o ciclo da Ação 1D73, incluindo a implementação de objetivos específicos, mensuráveis, atingíveis, relevantes e limitados no tempo, assegurando que as falhas detectadas sejam convertidas em lições a serem amplamente aprendidas, comunicadas e aplicadas ao avaliar novas propostas, aprimorando a implementação da Ação 1D73;
  - q) Estabeleça sistema de monitoramento que permita: (i) a internalização de lições aprendidas antes do início de etapas subsequentes; (ii) a distinção entre os fatores endógenos e exógenos na avaliação do sucesso ou fracasso da política; (iii) a comunicação programada dos resultados da avaliação, de modo a promover a retroalimentação tempestiva no âmbito do ciclo de políticas públicas; (iv) o desenvolvimento de outros mecanismos para monitorar, avaliar e reportar resultados dos esforços cooperativos.

### **Temas de Especial Relevância**

Pela natureza da Ação 1D73, qual seja, de uma política de repasses federais a municípios, que se dá majoritariamente por meio de emendas parlamentares para a execução de pavimentação

urbana, a participação do Congresso Nacional tem relevância imprescindível no aprimoramento da política pública.

A dependência dos municípios de todo o território nacional por recursos federais para a realização de obras de infraestrutura do nível mais básico (pavimentação urbana), revela indício de um desequilíbrio significativo entre as competências constitucionais dos entes municipais e sua autonomia financeira.

Nesse sentido, os achados de auditoria revelam a inconsistência da dinâmica da política, considerando os custos elevados de controle e da própria implementação da política, especialmente pelo elevado número de repasses de pequeno valor, visto que o custo administrativo para a operacionalização da ação (Ministério e Caixa Econômica Federal) é bastante elevado quando comparado ao valor do repasse.

O Ministério das Cidades não dispõe de um processo para avaliar os resultados de sua intervenção e nem mesmo resta claro se teria condições de fazer essa avaliação a um custo aceitável. Assim, não é clara a contribuição – além da financeira – que a União tem a dar para essa política, especialmente no caso de pequenos municípios.

A complexidade da questão reforça a necessidade de um estudo sobre a viabilidade entre as possíveis soluções, incluindo aquelas que aumentem a capacidade gerencial e técnica dos municípios.

#### Trabalhos do TCU Relacionados

ACÓRDÃO	ASSUNTO	RELATOR
2153/2018-TCU-Plenário	Trata-se de auditoria de natureza operacional com a finalidade de avaliar, em nível de entidade, os controles internos do Ministério das Cidades e, em nível de atividade, se esses controles são suficientes para mitigar os principais riscos relacionados à gestão das obras públicas por ele custeadas com recursos do Orçamento Geral da União, por meio de transferências intergovernamentais obrigatórias.	Min. Augusto Sherman Cavalcanti
2162/2014 TCU- Plenário	Fiscalização na Caixa Econômica Federal com o objetivo de testar os controles instituídos nos processos de desbloqueio de recursos e de prestação de contas final dos termos de compromisso (para recursos vinculados ao Programa de Aceleração do Crescimento) e contratos de repasse (para recursos não vinculados ao PAC).	Min. José Múcio Monteiro

## ANEXO II - ACHADOS RECORRENTES NAS POLÍTICAS PÚBLICAS ANALISADAS

ACHADO	Presença do achado	Qtde de políticas avaliadas	Recorrência do achado
Falhas de coordenação e integração multissetorial (entre instituições e/ ou entre políticas públicas)	14	15	93%
Falhas no processo de seleção dos beneficiários e destinação da política pública	13	15	87%
Ausência de mecanismos de avaliação e monitoramento de resultados	12	15	80%
Ausência de análise de eficiência, efetividade e de custo-benefício da política	11	12	92%
Incapacidade organizacional para gerir e controlar adequadamente a política	11	14	79%
Falta de coordenação interfederativa (federal, estadual e local)	10	10	100%
Falhas na qualidade ou descontinuidade do serviço prestado	10	11	91%
Ausência de articulação entre os atores envolvidos na política	10	12	83%
Deficiências na gestão de riscos e nos controles internos da política	9	9	100%
Deficiências na transparência da política	9	9	100%
Falta de correlação entre o planejamento e os objetivos pretendidos pela política com um problema coletivo previamente identificado	9	12	75%
Inoperância de instâncias responsáveis pela política	9	14	64%
Ausência de institucionalização da política pública, com visão de longo prazo que oriente a atuação governamental	9	15	60%
Indefinição de papéis e responsabilidades dos atores responsáveis pela política	9	16	56%
A política não foi precedida por um adequado levantamento de demanda ou diagnóstico do problema	8	13	62%
Ausência de fontes de recursos recorrentes, gerando incertezas e/ ou insuficiência de recursos para implementação da política	8	13	62%
Insuficiência de recursos públicos para viabilizar a política pública	7	11	64%
Desconhecimento do custo da política	7	12	58%
Ausência de parcerias necessárias ao bom funcionamento da política	6	10	60%
Desconhecimento do problema que a política pretende solucionar	6	13	46%
Descasamento entre o grau de responsabilidade do município com a sua estrutura e capacidade técnica e administrativa para gestão da política	5	5	100%
Descontinuidade das ações governamentais	5	12	42%
Limitação do governo federal de instituir mecanismos que reduzam os riscos de poder público local não cumprir os compromissos firmados	4	4	100%
A contribuição da União se limita ao aporte financeiro	4	11	36%
Concessão e manutenção de beneficiários indevidos	3	5	60%





---

<sup>i</sup> <http://www.planejamento.gov.br/antigocidadaniadigital/censo-de-servicos-publicos>

<sup>ii</sup> <http://www.simplifique.gov.br/>