



TRANSPARÊNCIA



RELATÓRIO
SISTÊMICO SOBRE
TRANSPARÊNCIA
PÚBLICA



República Federativa do Brasil

Tribunal de Contas da União

MINISTROS

Raimundo Carreiro (Presidente)
José Mucio Monteiro (Vice-Presidente)
Walton Alencar Rodrigues
Benjamin Zymler
Augusto Nardes
Aroldo Cedraz
Ana Arraes
Bruno Dantas
Vital do Rêgo

MINISTROS-SUBSTITUTOS

Augusto Sherman Cavalcanti
Marcos Bemquerer Costa
André Luís de Carvalho
Weder de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Cristina Machado da Costa e Silva (Procuradora-Geral)
Lucas Rocha Furtado (Subprocurador-Geral)
Paulo Soares Bugarin (Subprocurador-Geral)
Marinus Eduardo de Vries Marsico (Procurador)
Júlio Marcelo de Oliveira (Procurador)
Sérgio Ricardo Costa Caribé (Procurador)
Rodrigo Medeiros de Lima (Procurador)



**RELATÓRIO SISTÊMICO
SOBRE TRANSPARÊNCIA
PÚBLICA**

BRASÍLIA, 2018

Relator: Ministro Augusto Sherman Cavalcanti

© Copyright 2018, Tribunal de Contas da União

<http://www.tcu.gov.br>

SAFS, Quadra 4, Lote 1

CEP 70042-900 – Brasília/DF

É permitida a reprodução desta publicação, em parte ou no todo, sem alteração do conteúdo, desde que citada a fonte e sem fins comerciais.

Brasil. Tribunal de Contas da União.

Relatório sistêmico sobre transparência pública. / Tribunal de Contas da União; Relatoria Ministro Augusto Sherman Cavalcanti. – Brasília : TCU, Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), Secretaria-Geral da Presidência (Segepres), 2018.

135 p. – (Relatório Sistêmico de Fiscalização - Fisc)

1. Transparência na administração pública - Brasil. 2. Finanças públicas - Brasil. 3. Organização governamental - Brasil. I. Cavalcanti, Augusto Sherman. II. Título. III. Série.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Ruben Rosa

PALAVRAS DO PRESIDENTE

O Tribunal de Contas da União, por intermédio de seus instrumentos de fiscalização, exerce a atribuição de estimular a transparência da gestão pública, incrementar a disponibilidade e confiabilidade das informações governamentais e fortalecer o controle social. Essa atuação é essencial para que o TCU cumpra sua missão institucional de, por meio do controle externo, aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade.

A transparência pública, além de possuir um papel fundamental no combate à corrupção, viabiliza a contribuição tempestiva da sociedade e dos órgãos de controle, no fornecimento de elementos para que o Estado se torne cada vez mais eficiente e efetivo. Ademais, estimula o desenvolvimento de uma cultura de integridade na gestão dos negócios públicos e incentiva o esforço por melhores políticas e programas de governo.

Com o intuito de avaliar o nível de transparência na gestão pública federal, o Tribunal realizou, nos últimos anos, diversos trabalhos que permitiram identificar não só irregularidades e danos expressivos ao erário, como também boas práticas, merecedoras de disseminação nos demais órgãos e nas entidades da Administração Pública.

Esta publicação, que é uma análise integrada de ações recentes do TCU, possibilita verificar alguns aspectos relevantes que foram apontados em fiscalizações, tais como: falhas nos arranjos internos de governança das organizações públicas, que prejudicaram a integridade e eficiência das ações de governo; e problemas relativos à classificação de documentos quanto ao sigilo, o que vai de encontro ao princípio expresso na Constituição Federal de que a publicidade deve ser um preceito geral e o sigilo, uma exceção.

A expectativa é que, por meio deste Relatório Sistemático, o TCU amplie sua interação com a sociedade e contribua de forma mais efetiva para o aumento da transparência pública, fortalecimento do controle social, aperfeiçoamento dos serviços públicos e, por conseguinte, desenvolvimento nacional.

Brasília, dezembro de 2018.

RAIMUNDO CARREIRO
Presidente do TCU

APRESENTAÇÃO DO MINISTRO RELATOR

O presente trabalho teve por objetivo a produção de Relatório Sistêmico sobre Transparência Pública – Fisc Transparência, contendo uma consolidação dos resultados da atuação do Tribunal de Contas da União (TCU) em relação ao tema da transparência pública, permitindo identificar e divulgar os avanços obtidos e os desafios a superar nessa área.

Para a elaboração deste relatório foram selecionados 45 acórdãos recentes do TCU que trataram de problemas afetos à transparência pública. As unidades técnicas responsáveis pelos trabalhos forneceram as informações necessárias por meio de formulário padronizado, elaborado pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) e pela Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional (SecexFazenda), unidades técnicas responsáveis pela consolidação dessas informações que serviram de base para construção e fundamentação deste relatório, **sob a supervisão da Coordenação-Geral de Controle Externo da Eficiência Pública (Cogef)**.

Os trabalhos selecionados foram distribuídos em três capítulos correspondentes a eixos fundamentais da atuação governamental: a gestão das finanças públicas; as organizações governamentais; e os indicadores que devem retratar o desempenho e os resultados alcançados. Assim, foi possível vislumbrar a conexão entre os temas e os trabalhos correspondentes, permitindo a identificação sistêmica de aspectos institucionais que propiciam maior accountability; a persistência de obstáculos no âmbito das organizações, a despeito dos avanços recentes; e boas práticas que devem ser compartilhadas.

A análise dos trabalhos de forma conjunta permitiu identificar causas comuns dos problemas decorrentes da falta de transparência, tais como: falhas nos arranjos internos de governança das organizações públicas, legislação vigente e sua interpretação, capacidade dos órgãos e entidades públicas para manejar corretamente as normas e instrumentos de classificação de documentos quanto ao sigilo e falta da cultura de dados abertos.

Este relatório também buscou apontar boas práticas identificadas pelo TCU com o objetivo de compartilhar políticas e ações exitosas de organizações públicas, como foi o caso da formalização da Junta de Execução Orçamentária, da criação dos comitês internos no âmbito do Tesouro Nacional e da publicação do Guia Prático de Avaliação Ex Ante pelo governo federal, entre outros.

Por fim, espera-se que este relatório sistêmico seja mais um passo relevante na atuação do Tribunal de Contas da União em defesa da transparência pública, ampliando os canais de interação com a sociedade civil, por meio dos cidadãos e de suas organizações, bem assim com os representantes políticos e as demais instituições públicas. É da articulação inteligente, estruturada e sistemática entre diferentes agentes, cada qual em seu papel e missão institucional, que se pode lograr a consecução dos melhores resultados, sobretudo quando se trata de evolução cultural que deve permear as organizações do Estado e a própria cidadania, tendo em vista a utilização ética e eficiente dos recursos públicos.

Ministro Augusto Sherman Cavalcanti

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
TRANSPARÊNCIA DAS CONTAS PÚBLICAS	15
1.1 INTRODUÇÃO	16
1.2 FISCALIZAÇÕES	
1.2.1 OPERAÇÕES DE CRÉDITO IRREGULARES E ESTATÍSTICAS FISCAIS	19
1.2.2 ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	25
1.2.3 RENÚNCIAS DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS	29
1.2.4 AUDITORIA FINANCEIRA NO BALANÇO GERAL DA UNIÃO — BGU	38
1.2.5 SISTEMA DE GESTÃO DE CONVÊNIOS E CONTRATOS DE REPASSE — SICONV	46
1.2.6 DÍVIDA PÚBLICA	50
1.3 CONCLUSÃO	58
TRANSPARÊNCIA NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS	61
2.1 INTRODUÇÃO	62
2.2 FISCALIZAÇÕES	
2.2.1 LEVANTAMENTO SOBRE GOVERNANÇA E GESTÃO PÚBLICA	64
2.2.2 FISCALIZAÇÃO DE ORIENTAÇÃO CENTRALIZADA SOBRE TRANSPARÊNCIA – FOC TRANSPARÊNCIA	68

2.2.3	VERIFICAÇÃO DO CUMPRIMENTO, PELAS IFES, DOS REQUISITOS DE TRANSPARÊNCIA ATIVA E PASSIVA PREVISTOS NA LAI	75
2.2.4	CUMPRIMENTO DA LAI PELOS CONSELHOS DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL	83
2.2.5	AUDITORIA OPERACIONAL NO CONSELHO ADMINISTRATIVO DE RECURSOS FISCAIS	88
2.2.6	AUDITORIA NA CONCESSÃO E MANUTENÇÃO DE LOTES DO PROGRAMA NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA	91
2.2.7	TRANSPARÊNCIA DE INFORMAÇÕES DO BNDES	95
2.2.8	CONCESSÃO DO SEGURO DE CRÉDITO À EXPORTAÇÃO – SCE E DO PROEX-EQUALIZAÇÃO NOS FINANCIAMENTOS DO BNDES À EXPORTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ENGENHARIA	100
	INDICADORES E DESEMPENHO	105
3.1	INTRODUÇÃO	106
3.2	FISCALIZAÇÕES	
3.2.1	FISCALIZAÇÕES RELACIONADAS AOS PLANOS PLURIANUAIS — PPAS	108
3.2.2	PREPARAÇÃO PARA IMPLEMENTAR A AGENDA 2030 PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	114
3.3	CONCLUSÃO	123
	CONCLUSÃO	125
	O QUE O TCU DECIDIU	131



FISC TRANSPARÊNCIA

INTRODUÇÃO



Periodo	Valor	Valor	Valor
11/12/2015	4,01	4,57	7,58
11/12/2016	3,46	5,46	5,98
12/12/2016	5,45	2,43	
1/12/2016	0,17	5,97	
2/12/2016	0,95	8,52	
3/12/2016	1,95	6,74	
4/12/2016	2,08	1,28	
5/12/2016	2,89	5,54	
6/12/2016	2,73	3,03	
7/12/2016	3,49	6,00	
8/12/2016	3,65	5,78	
9/12/2016	4,01	4,32	
10/12/2016	4,57	7,58	
11/12/2016	5,45	5,90	
12/12/2016	6,16	2,43	



Nas compras diárias que cada pessoa ou empresa faz e nas contas que os cidadãos pagam mensalmente, estão embutidos tributos, que devem ser utilizados para custear bens e serviços públicos, como segurança, saúde e educação. O processo de aplicação desses recursos, apesar de complexo, precisa ser evidenciado, para que cada contribuinte consiga entender como o dinheiro que ele entrega ao Estado é utilizado. A transparência nesse processo é essencial, para evitar desperdícios e atos que configurem corrupção e mau uso dos recursos públicos.

A transparência na administração pública vem ganhando força desde a promulgação da Constituição de 1988. A Carta Magna tratou do acesso à informação, da publicidade e da participação do usuário na administração pública.

O acesso à informação foi elencado como um dos direitos e garantias fundamentais constantes do art. 5º. O inciso XIV afirma que “é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional” e o inciso XXXIII afirma que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

A publicidade, por sua vez, está entre os princípios da administração pública listados no caput do art. 37. Já a participação popular é abordada, por exemplo, no §3º do mesmo artigo, que trata das formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta.

Entre os normativos infraconstitucionais que tratam do tema, merece destaque a Lei Complementar 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que dispõe, entre outras coisas, sobre a ampla divulgação dos instrumentos de transparência na gestão fiscal, inclusive, em meios eletrônicos de acesso público, o incentivo à participação popular e a realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, da lei de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos. A LRF trata, também, da disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

A Lei 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação – LAI, entrou em vigor em 16/5/2012 e veio regulamentar o direito constitucional de acesso às informações públicas. A Lei traz vários conceitos e princípios norteadores do direito fundamental de acesso à informação, bem como estabelece orientações gerais quanto aos procedimentos de acesso. “A LAI representa uma mudança de paradigma em matéria de transparência

pública, pois define que o acesso é a regra e o sigilo, a exceção. Qualquer pessoa, física ou jurídica, poderá solicitar acesso às informações públicas, isto é, aquelas não classificadas como sigilosas, conforme procedimento que observará as regras, os prazos, os instrumentos de controle e os recursos previstos”¹.

O Decreto 9.203/2017, publicado em novembro de 2017, dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, relaciona a transparência como um dos princípios da governança pública e estabelece, entre as diretrizes da governança pública: i) manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade; e ii) promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação.

A transparência também tem sua importância na Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas – ONU. Entre os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS, o ODS 16, composto por 12 metas, busca “promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas”. Das 12 metas, três tratam diretamente de transparência e participação social.

- 16.6.** Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis.
- 16.7.** Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis.
- 16.10.** Assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais.

Quando se fala em transparência, parece haver um consenso de que sua principal função está no combate à corrupção. Espera-se que, ao se lançar luz sobre a administração pública, a corrupção seja, ao menos, inibida. Ou seja, a redução da corrupção tende a ser uma das consequências do aumento da transparência. Entretanto, não se deve esquecer que a transparência possui outras funções de alta relevância e que precisam ser exploradas para que se tenha um Estado mais eficiente e efetivo.

1 Manual da Lei de Acesso à Informação para estados e municípios. Controladoria-Geral da União. Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. 1ª edição, Brasília, 2013.



Uma dessas funções é a de tornar os processos transparentes, para que seja possível avaliar a fidedignidade das informações produzidas. Tal função é essencial, pois não adianta disponibilizar informações sem que exista um grau mínimo de confiança de que elas reflitam a realidade.

A transparência nos processos, sobretudo no que diz respeito à motivação dos atos, dos objetivos que se pretende alcançar, também é fundamental para que seja possível acompanhar o andamento das políticas públicas ao longo da sua execução, bem como seus resultados. Sem transparência na formulação da política pública, não é possível criar indicadores e metas que permitam avaliar os impactos da atuação governamental.

A transparência tem poder transformador, pois permite que os órgãos de controle e a própria sociedade interfiram no decorrer da ação estatal e tentem evitar o mau uso do dinheiro público. Porém, para que isso aconteça, não basta que as informações sejam simplesmente disponibilizadas. Elas devem ser fornecidas seguindo os preceitos de dados abertos, de forma que possam ser efetivamente utilizadas pela sociedade, reduzindo a assimetria de informações entre o Estado e os cidadãos.

Além disso, as informações precisam ser disponibilizadas de forma compreensível e seu uso deve ser incentivado nas várias etapas do ciclo orçamentário e de políticas públicas. Hoje, o Brasil é considerado uma referência no chamado orçamento participativo, mas essa participação tem se resumido à fase de elaboração do orçamento. Ela precisa ser expandida para as etapas de execução e de avaliação, possibilitando definir se, por exemplo, uma política pública está indo na direção proposta, se está causando os impactos esperados, se deve ou não ser mantida ou se precisa de ajustes.

Dentro desse escopo, o Tribunal de Contas da União – TCU, orientado por seu Plano Estratégico 2015-2021, que destaca, entre seus objetivos essenciais, o estímulo à transparência da gestão pública, a indução da disponibilidade e da confiabilidade de informações da Administração Pública e o controle social, tem realizado trabalhos que buscam avaliar a transparência e confiabilidade das informações financeiras e de desempenho da Administração Pública federal, bem como os aspectos relacionados ao controle social da intervenção governamental. Nesse contexto, o TCU entende que:

Transparência significa divulgação oportuna de todas as questões relevantes relacionadas à organização, inclusive situação financeira, desempenho, composição e governança. É dever dos órgãos públicos apresentar à sociedade dados e informa-



ções sobre sua gestão. Quanto mais bem informada for a sociedade, melhor condição terá para exercer o controle social sobre a atuação de seus representantes.

A transparência e correta divulgação permitem que a sociedade perceba e valorize os produtos e serviços oferecidos pelas instituições. Desta forma, o estímulo à transparência da gestão pública deve ser um dos objetivos essenciais do TCU, pois a ampliação da divulgação das ações governamentais, além de contribuir para o fortalecimento da democracia, prestígio e desenvolve a cidadania².

Ao longo dos anos, a atuação do TCU permitiu detectar falhas relevantes nas contas públicas, descumprimentos de normativos e ausência de indicadores claros que permitissem acompanhar e medir os resultados da atuação estatal, evidenciando perdas bilionárias de recursos públicos. Além disso, foi possível induzir transformações que tornaram a gestão pública mais transparente e ajudaram a combater desvios e desperdícios.

Nesse contexto, surge este relatório sistêmico, com o objetivo de aprimorar a transparência da administração pública por meio da consolidação de trabalhos realizados pelo TCU que trazem avanços e permitem apontar boas práticas e perspectivas de progresso nessa área.

A atuação do TCU perpassa diversas áreas. Para os fins deste trabalho, buscou-se dividi-las em três grandes tópicos. O primeiro deles está relacionado à forma como os recursos públicos são geridos; o segundo trata da transparência de quem é responsável pela gestão desses recursos; e o terceiro diz respeito ao acompanhamento dessa gestão e de seus resultados.

Os trabalhos selecionados buscam avaliar aspectos que vão desde a confiabilidade das informações divulgadas pela Administração Pública até aspectos relacionados à acessibilidade e às características próprias dos dados abertos, que devem ser adotadas para que o controle social seja mais efetivo.

Certos de que a transparência possui grande potencial transformador, buscou-se, por fim, identificar os principais problemas encontrados, a atuação e os resultados da atuação do TCU, os desafios para que os problemas encontrados não se repitam e os próximos passos para que o fomento da transparência na administração pública e do controle social seja ainda mais impactante.



CAPÍTULO 01

TRANSPARÊNCIA DAS CONTAS PÚBLICAS



1.1 INTRODUÇÃO

Em linhas gerais, as contas públicas representam o conjunto de informações e dados econômicos e financeiros das entidades do setor público produzidos pelos órgãos de contabilidade, planejamento e orçamento.

A LRF colocou a transparência como princípio fundamental da gestão fiscal responsável, o que pressupõe a publicidade e compreensibilidade das informações prestadas. A correta evidenciação das contas públicas se mostra fundamental, em especial, pelo contexto de crise vivenciada nas finanças públicas brasileiras nos últimos anos, conjugada em metas fiscais deficitárias, estabelecimento de teto de gastos por meio de emenda constitucional, queda acentuada de arrecadação e corte de despesas discricionárias.

Desde o início de vigência da norma, o TCU tem desenvolvido trabalhos sistemáticos de acompanhamento da gestão das finanças públicas, que permitem identificar tanto situações de descumprimento da legislação quanto cenários de risco para o equilíbrio fiscal de longo prazo. Também fornecem informações precisas e tempestivas ao Congresso Nacional – CN e à sociedade.

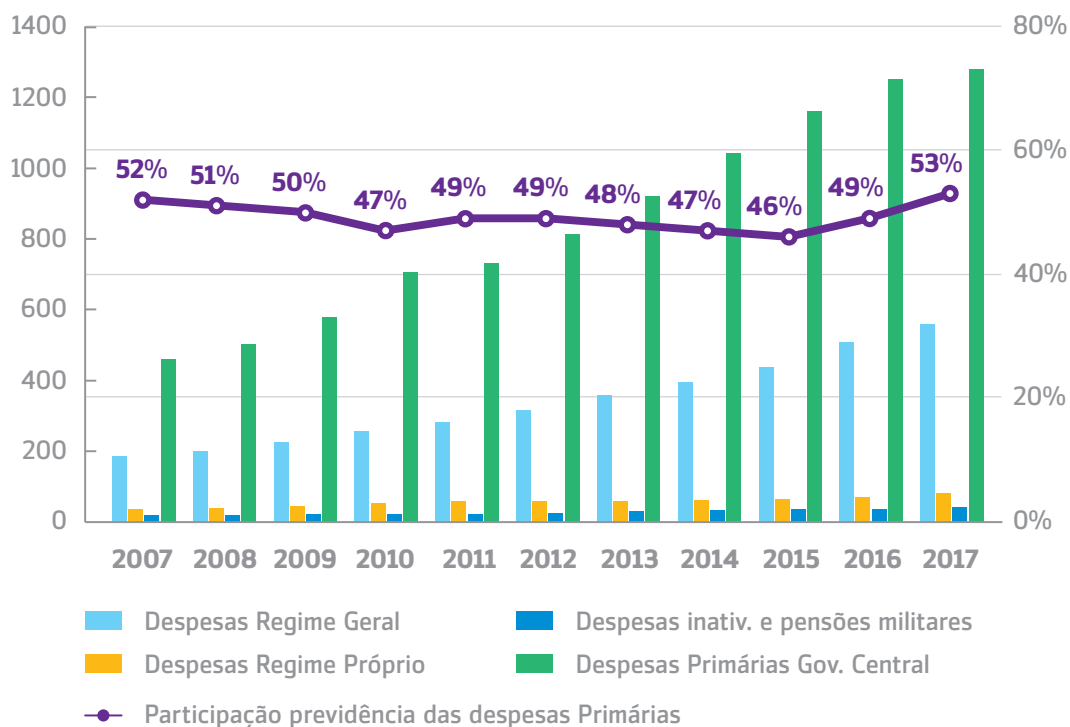
Destaca-se, ainda, o fortalecimento da capacidade de realização, pelo TCU, de auditorias financeiras, tendo em vista a necessidade de assegurar transparência e confiabilidade aos números que demonstram a gestão dos recursos públicos federais.

De fato, essa atuação tem se revelado crucial para o país, porque assegura uma perspectiva técnica e independente sobre a gestão das finanças públicas, visando à transparência, regularidade e previsibilidade – fatores necessários à manutenção da confiança dos cidadãos e dos mercados no Estado e, por conseguinte, à elevação do investimento no país, ao crescimento econômico e à qualidade das instituições democráticas.

Gráfico 1 - Proporção das despesas previdenciárias nas despesas primárias do governo central



R\$ Bilhões



Fonte: Relatório Contas de Governo 2017

Os avanços nesse âmbito permitem que a sociedade conheça, de forma precisa, a gravidade do quadro fiscal atual, como evidenciado no relatório e parecer prévio sobre as Contas do Presidente da República referentes a 2017. De fato, a dívida bruta do governo geral alcançou 74% do Produto Interno Bruto – PIB, após uma sequência de *deficit* primário iniciada em 2014. A elevação contínua das despesas obrigatórias, da mesma forma, tem pressionado os resultados fiscais e limitado as possibilidades de ajuste e livre alocação no orçamento. O exemplo mais expressivo dessa situação é a dinâmica das despesas previdenciárias, demonstrada no gráfico anterior, em comparação com o conjunto das despesas primárias do governo central.

O conhecimento preciso e tempestivo de diagnósticos e prognósticos sobre as finanças públicas, como se dispõe atualmente, é crucial para que a sociedade, diretamente ou por meio de seus representantes, possa refletir e deliberar sobre as alternativas para prevenção de riscos e correção de rumos. Quando, ao contrário, falhas críticas de transparência impedem ou limitam a percepção da realidade fiscal, pode haver significativa



deterioração das contas públicas, com impactos duradouros sobre o endividamento; a capacidade estatal de investimento e entrega de serviços públicos; a estabilidade econômica; e a credibilidade do país.

O presente capítulo mostra as contribuições recentes dos trabalhos do TCU para a transparência nas contas públicas, tanto nos diagnósticos obtidos para auxílio aos órgãos de planejamento quanto nos avanços resultantes na governança pública e na qualificação dos processos decisórios. Para tanto, foram selecionados os trabalhos a seguir.

Quadro 1 – Relação de acórdãos selecionados para compor o capítulo 1 do relatório sistêmico sobre transparência pública

Representação acerca de indícios de irregularidade nos repasses do governo federal a instituições financeiras	Acórdãos 825/2015, 3.297/2015 e 260/2017 (monitoramento), todos do Plenário/TCU
Acompanhamento bimestral das receitas e despesas primárias	Acórdãos 746/2017, 747/2017, 803/2017, 1.712/2017, 1.497/2016 e 1.464/2015, todos do Plenário/TCU
Levantamentos para avaliar a estrutura da governança das renúncias de receitas tributárias	Acórdãos 747/2010, 809/2014, 1.205/2014, 793/2016 e 822/2018, todos do Plenário/TCU
Auditoria no Balanço Geral da União	2.464/2016, 1.540/2016, 288/2018 e 977/2018, todos do Plenário/TCU
Monitoramento para verificar o estágio de desenvolvimento do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal – Siconv	Acórdão 2.551/2017-TCU-Plenário
Fiscalizações concernentes à dívida pública federal	Acórdãos 3.132/2012, 1.093/2013, 2.186/2013, 806/2014 e 574/2017, todos do Plenário/TCU

Fonte: Elaboração própria.



1.2 FISCALIZAÇÕES

1.2.1 OPERAÇÕES DE CRÉDITO IRREGULARES E ESTATÍSTICAS FISCAIS

Foram verificadas irregularidades no âmbito de uma representação oferecida pelo Ministério Público junto ao TCU – MPTCU, acerca de fatos veiculados na imprensa dando conta de que o Tesouro Nacional estava atrasando os repasses, a instituições financeiras, destinados ao pagamento de programas sociais e previdenciários de responsabilidade do governo federal.

Quadro 2 – Operações de crédito irregulares e estatísticas fiscais

PROCESSOS
TC 021.643/2014-8 e 035.156/2015-5 (monitoramento)
ACÓRDÃOS
825/2015-TCU-Plenário, 3.297/2015-TCU-Plenário e 260/2017-TCU-Plenário (monitoramento)
PERÍODO DE REALIZAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO
22/9 a 21/11/2014 (Monitoramento: 16/12/2015 a 22/2/2017)
UNIDADE TÉCNICA
Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional – SecexFazenda
JURISDICIONADOS
Banco Central do Brasil Secretaria do Tesouro Nacional – STN Caixa Econômica Federal Banco do Brasil Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS
METODOLOGIA
Fiscalização conforme os Padrões de Auditoria de Conformidade (Portaria-Segecex 26/2009) Uso de trabalhos anteriores a respeito do tema Consulta e classificação de documentos Análise de balanços Pesquisa à legislação correlata



CRITÉRIOS

Constituição Federal de 1988
Lei de Responsabilidade Fiscal
Lei 4.320/64
Lei 7.990/89
Lei 8.427/92
Lei de Responsabilidade Fiscal
Decreto 6.003/2006
Resolução FGTS 574/2004

A sistemática regular exigia que o governo federal repassasse às instituições os recursos para pagamento dos programas de governo e das subvenções econômicas. No entanto, os repasses foram frequentemente insuficientes e intempestivos, de modo que os benefícios e projetos acabaram sendo custeados com recursos das próprias instituições, o que caracterizou operações de crédito entre União e instituições financeiras controladas (Caixa, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e Banco do Brasil), transação vedada pela LRF.

Em síntese, constatou-se que bancos públicos controlados pela União financiaram políticas públicas federais com seus próprios recursos, incorrendo em uma prática ilegal. Isso permitiu ao governo federal alavancar suas operações além da sua capacidade fiscal, gerando endividamento e despesas financeiras que recaíram sobre os contribuintes.

Houve, ainda, o agravante de que tais passivos não foram registrados nas estatísticas fiscais do Bacen. Assim, essas dívidas da União eram omitidas das informações prestadas sobre as contas públicas, ocasionando distorções no resultado primário e no montante da dívida pública. O resultado primário era superestimado, ao passo que a dívida pública era subestimada. Por conseguinte, a informação gerada apresentava um cenário melhor das contas públicas do que aquele realmente suportado.

As despesas só eram computadas em momento posterior, quando o governo quitava o passivo junto às instituições. Essa postergação de registro e impacto nos indicadores fiscais ficou conhecida pelo jargão “pedalada fiscal” e só foi possível, porque as estatísticas fiscais oficiais não captaram adequadamente todas as obrigações da União.

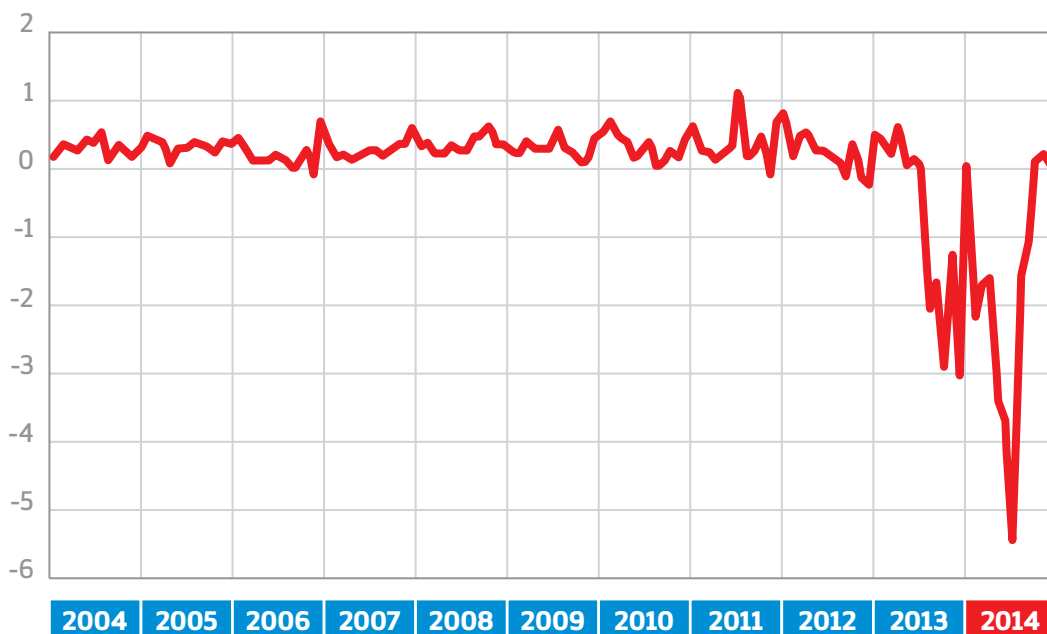
Desta forma, uma grave falha de transparência impediu que uma prática irregular e danosa ao Tesouro Nacional fosse evidenciada, de forma que cidadãos, empresas, agentes econômicos em geral, além dos órgãos de controle e do próprio Congresso Nacional, não conhecessem a realidade precisa sobre as contas públicas.

Em termos de materialidade, o Tribunal apontou que, no exercício de 2014, a omissão de dívidas foi na casa de R\$ 40 bilhões, com reflexo de R\$ 7 bilhões no resultado primário daquele exercício, afetando a programação orçamentária e financeira, assim como a verificação do cumprimento das metas fiscais sob a perspectiva do contingenciamento (limitação de empenho e movimentação financeira). O contingenciamento se deu em montante inferior ao que seria exigido se tivesse sido observada a regra legal em vigor.

O gráfico abaixo mostra a assimetria verificada a partir do segundo semestre de 2013, que se intensificou no exercício de 2014, especificamente, nas contas que registram os repasses de recursos para pagamento dos benefícios operados pela Caixa.

Gráfico 2 - Saldo das contas dos programas Bolsa Família, Seguro Desemprego e Abono Salarial – contas operadas pela Caixa Econômica Federal

R\$ Bilhões



Fonte: Relatório Contas de Governo 2014.



Essas conclusões compuseram o processo de apreciação das Contas do Presidente da República referentes a 2014, junto a outras irregularidades graves verificadas na gestão consolidada das finanças públicas federais, resultando na emissão, pelo TCU, de parecer prévio pela rejeição das contas.

PRINCIPAIS PROBLEMAS IDENTIFICADOS

Atrasos nos repasses devidos à Caixa Econômica Federal para pagamento dos programas Bolsa Família, Seguro-Desemprego e Abono Salarial, fazendo com que recursos da estatal fossem utilizados para custeio desses programas, caracterizando antecipação de receita vedada pela LRF.

Atrasos nos repasses ao BNDES, referentes às subvenções econômicas para equalização de taxa de juros no âmbito do Programa de Sustentação de Investimento. A instituição bancava as subvenções, caracterizando antecipação de receita vedada pela LRF.

Falta de registro dos seguintes passivos da União:

- a.** na Caixa – Programa Bolsa Família, Abono Salarial e Seguro Desemprego;
- b.** no BNDES – equalizações de taxa de juros do Programa de Sustentação do Investimento;
- c.** no Banco do Brasil – equalização da Safra Agrícola e Títulos e Créditos a Receber do Tesouro Nacional;
- d.** no FGTS – Programa Minha Casa Minha Vida, valores da Resolução FGTS 574/2004 e da arrecadação da contribuição social de que trata a Lei Complementar 110/2001.

Subvenções do Programa Minha Casa Minha Vida custeadas por operações de crédito no FGTS sem previsão orçamentária.

Pagamento de dívidas do FGTS sem autorização na LOA, por meio de inscrição indevida em rubrica de restos a pagar.

Atrasos nos repasses da União aos demais entes federados referentes aos *royalties* do petróleo e da compensação financeira pelo uso de recursos hídricos e à cota parte do salário-educação, em prejuízo ao cálculo e à evidenciação da receita corrente líquida da União e dos demais entes.

Em vista desses problemas, o TCU emitiu determinações aos órgãos responsáveis, a fim de corrigir as falhas verificadas no tocante ao registro e à evidenciação de passivos, impedir novas operações de crédito nos moldes das constatadas e apurar a responsabilidade dos gestores envolvidos.

RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES DO TCU



Determinação ao Bacen para publicação, em quadro específico, dos valores da dívida pública e resultados nominal e primário, caso os passivos omitidos tivessem sido corretamente contabilizados.

Determinação ao Bacen para registro, no rol da Dívida Líquida do Setor Público, dos passivos nas instituições financeiras até então não contabilizados.

Determinação aos Ministérios responsáveis para cobertura de saldo negativo porventura existente nas contas dos programas sociais junto à Caixa.

Determinação à Secretaria do Tesouro Nacional para repasse aos Ministérios responsáveis dos recursos necessários ao pagamento dos programas sociais.

Determinação ao Ministério das Cidades para consignação nas propostas orçamentárias da devida fonte de recurso de operação de crédito interna relativa aos adiantamentos concedidos pelo FGTS no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida.

Determinação ao Ministério da Fazenda para pagamento das taxas de equalização de juros do Programa de Sustentação do Investimento ao BNDES e do referente ao “Tesouro Nacional – Equalização de Taxas – Safra Agrícola” e ao “Título e Créditos a Receber – Tesouro Nacional” ao Banco do Brasil.

AVANÇOS VERIFICADOS

O processo de monitoramento identificou o cumprimento das determinações relativas aos repasses à Caixa para pagamento dos benefícios sociais. Nesse ponto, os ministérios responsáveis fizeram a cobertura dos saldos a descoberto nas contas na estatal e o Tesouro também repassou os recursos necessários aos ministérios.

O Ministério da Fazenda efetuou o pagamento das taxas de equalização do Programa de Sustentação do Investimento ao BNDES e do referente ao “Tesouro Nacional – Equalização de Taxas – Safra Agrícola” e ao “Título e Créditos a Receber – Tesouro Nacional” ao Banco do Brasil.

No que diz respeito às determinações alusivas à transparência, as conclusões estão expostas a seguir.

- Os passivos omitidos passaram a ser registrados por competência na Dívida Líquida do Setor Público, considerando os ativos e passivos dos bancos públicos. Não é mais adotada a rotina contábil de registro somente quando o governo repassa os recursos às instituições, o que dificulta a repetição das operações, pelo menos, em relação aos passivos tratados nos autos.



- O Bacen publicou nota com as informações corrigidas em relação à dívida e aos resultados fiscais desde o ano de 2001.
- No período monitorado, o Tesouro repassou os recursos dos royalties do petróleo e da compensação financeira pelo uso de recursos hídricos, bem como do salário educação, dentro dos prazos legais, possibilitando a correta apuração da Receita Corrente Líquida (indicador base para controle do endividamento e montante de despesas).

Além disso, a partir de 2015, iniciou-se um trabalho interno de reestruturação da governança no âmbito da Secretaria do Tesouro Nacional, com a criação de comitês internos e regulamentação do processo decisório relativo à política fiscal, de forma a fortalecer as manifestações do corpo técnico, clarificar as responsabilidades ao longo da cadeia de decisão e, por conseguinte, mitigar a reiteração de práticas irregulares.

Nesse contexto, é muito relevante a atuação do TCU na fiscalização periódica, específica ou dentro dos trabalhos de auditoria financeira, para analisar se passivos em bancos públicos ou outras instituições estão devidamente contabilizados nos demonstrativos da União e verificar se os repasses federais (para custeio de programas ou a outros entes federados) e a execução de despesas orçamentárias estão em conformidade com a legislação em vigor.



1.2.2 ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

O alcance dos resultados fiscais demanda a correta estimativa de receitas e despesas a cada exercício financeiro, conforme exigência da LRF, e pressupõe o acompanhamento concomitante dessas estimativas, pois, caso não se concretizem, serão feitos ajustes na execução orçamentária e financeira, a fim de atingir as metas então fixadas.

O acompanhamento da execução orçamentária e dos resultados fiscais pelo TCU, a partir de 2014, apontou que o governo federal descumpriu princípios, limites, metas e condições no âmbito da responsabilidade fiscal, como superestimação de receitas, subestimação de despesas, contingenciamento abaixo do montante necessário e distorção das estatísticas fiscais.

As falhas de transparência verificadas não somente representaram a omissão de informações relevantes à sociedade, aos agentes econômicos, aos órgãos de controle e ao Congresso Nacional, que desconheciam, sobretudo em 2014, o real estado das finanças públicas federais, como também permitiram que não fosse realizada limitação de empenho no montante necessário e no momento legalmente previsto. Com isso, não houve adequado controle do processo de geração de resultados fiscais, redundando em elevação do endividamento público e despesas financeiras correspondentes.

Essas conclusões também fizeram parte do processo que ensejou o parecer pela rejeição das Contas da Presidente da República do exercício financeiro de 2014, correspondendo a irregularidades que feriram preceitos do direito orçamentário insculpidos na Constituição Federal de 1988, na LRF, nas diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual.

Quadro 3 – Acompanhamento da execução orçamentária

PROCESSOS E ACÓRDÃOS

TC 005.335/2015-9 – 1.464/2015-TCU-Plenário
TC 008.389/2016-0 – 1.497/2016-TCU-Plenário
TC 014.650/2016-9 – 746/2017-TCU-Plenário
TC 022.585/2016-8 – 747/2017-TCU-Plenário
TC 030.228/2016-6 – 803/2017-TCU-Plenário
TC 014.981/2017-3 – 1.712/2017-TCU-Plenário

**PERÍODO DE REALIZAÇÃO DOS ACOMPANHAMENTOS**

2016 e 2017

UNIDADE TÉCNICA RESPONSÁVEL

Secretaria de Macroavaliação Governamental – Semag

METODOLOGIA

Análise dos relatórios bimestrais de receitas/despesas primárias e de resultado primário

CRITÉRIOS

Lei de Responsabilidade Fiscal
Lei de Diretrizes Orçamentárias
Lei Orçamentária Anual

Nesse contexto, o Tribunal concebeu uma nova abordagem de fiscalização nos exercícios de 2016 e 2017, consistindo em trabalhos sistemáticos e periódicos (acompanhamento), especialmente, a cada bimestre, a fim de verificar o cumprimento das regras da LRF relacionadas às metas fiscais vigentes e as eventuais propostas de alteração.

Essa abordagem abriu espaço para determinações e recomendações, além de emissão de alertas, de forma tempestiva, aos órgãos centrais de planejamento, orçamento e contabilidade federal envolvidos, promovendo melhorias na transparência da gestão fiscal. Assim, permitiu-se o acompanhamento, com maior rigor e visibilidade, das estimativas de receitas e despesas primárias, com vistas a proporcionar maior integridade à execução orçamentária e financeira da União.

PRINCIPAIS PROBLEMAS IDENTIFICADOS

Projeções macroeconômicas distintas da realidade, com receitas superestimadas e despesas subestimadas.

Projeções de despesas obrigatórias, no valor de R\$ 9,2 bilhões, correspondentes à elevação de dispêndios de Seguro Desemprego e Abono Salarial, não consideradas na programação orçamentária e financeira.

Projeções de queda de receitas primárias do Fundo de Amparo ao Trabalhador, no valor de R\$ 5,3 bilhões, não consideradas na programação orçamentária e financeira.

Ausência de contingenciamento de despesas, em, pelo menos, R\$ 28,54 bilhões, para cobrir o desequilíbrio entre receitas e despesas, em evidente prejuízo ao alcance das metas fiscais.

Deficit primário resultante dos procedimentos fiscais irregulares, somado a um cenário econômico de inflação e elevação da taxa de juros sobre a dívida pública.

DELIBERAÇÕES DO TCU

Determinação à STN e à SOF para desenvolvimento de metodologia adequada sobre:

- a.** premissas que caracterizem o nível de probabilidade da efetivação de receitas e despesas primárias;
- b.** critérios e motivações utilizados para aferição dessa probabilidade e dos respectivos valores;
- c.** cronograma de realização dos diversos eventos que resultarão no aumento de receita e na redução de despesa.

Determinação à RFB para apresentação de memórias de cálculo relativas às frustrações e novas estimativas de receita, à arrecadação atípica, à normalização de base e aos montantes de restituição.

Determinação à STN e à Secretaria de Orçamento Federal – SOF para exposição de justificativas das variações e dos desvios nas estimativas das despesas primárias, além de demonstração do montante da reserva financeira para absorção de riscos fiscais.

Determinação à STN e à SOF para aperfeiçoamento da metodologia de previsão de receitas provenientes de concessões de campos de petróleo, em conjunto com a Agência Nacional de Petróleo – ANP.

Determinação à Casa Civil para constituição da Junta de Execução Orçamentária – JEO e deliberações relacionadas ao Relatório de Receitas e Despesas Primárias, de modo a permitir a identificação das estimativas inseridas e alteradas.

Determinação à SOF para revisão, no âmbito de todo Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União de 2017, da classificação orçamentária quanto ao indicador de resultado primário referente às despesas discricionárias.

Alerta ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão acerca de não atingimento da meta fiscal, considerando os elevados montantes de previsão de receitas de concessões concentradas no último bimestre de 2017 e o tempo exíguo para adoção das medidas de compensação via contingenciamento.



AVANÇOS VERIFICADOS

Os principais avanços alcançados com a adoção da nova sistemática estão relacionados a seguir.

- Definição sobre as responsabilidades relativas à projeção dos parâmetros macroeconômicos.
- Institucionalização da JEO, por meio do Decreto 9.169/2017, para definição das competências e do processo decisório no âmbito da política fiscal.
- Criação de normas técnicas e instituição de reserva financeira e orçamentária para mitigar os riscos fiscais.
- Direcionamento da execução orçamentária e financeira para o alcance das metas e equilíbrio das contas públicas.
- Ampla divulgação dos relatórios bimestrais e quadrimestrais.

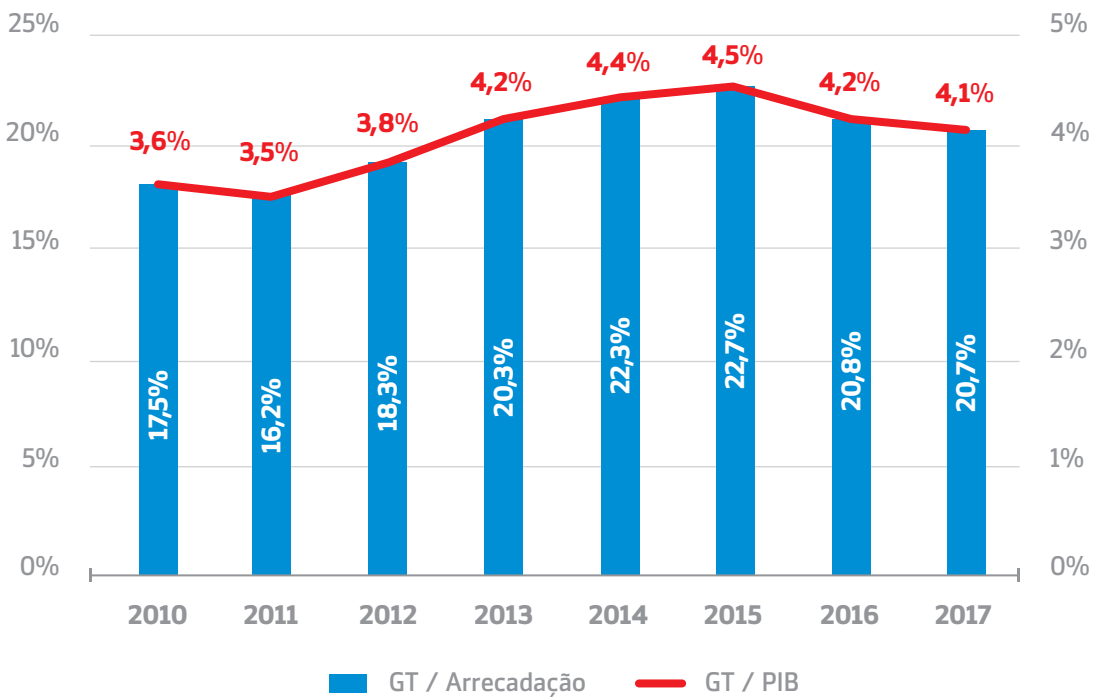
Diante do exposto, fica clara a importância dos trabalhos de acompanhamento bimestral das receitas/despesas primárias, no que se refere à estimativa, à efetiva arrecadação e ao atingimento das metas fiscais. Destaca-se, também, sua relevância para garantir o cumprimento da Regra de Ouro e do Teto dos Gastos, instituído pela Emenda Constitucional 95/2016.

O acompanhamento sistemático de outros temas relacionados aos riscos fiscais da União, a exemplo da renúncia de receitas, dos regimes de previdência sob a responsabilidade da União e da dívida pública federal, além da execução da LOA, para avaliar a capacidade de entrega dos serviços públicos, também se mostra relevante.

1.2.3 RENÚNCIAS DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS

As renúncias tributárias superaram R\$ 270 bilhões em 2017, correspondentes a, cerca de, 4,1% do PIB, conforme estimativas da Receita Federal. A evolução do montante das desonerações classificadas como gastos tributários – em valores nominais e como percentuais do PIB e da arrecadação federal – é apresentada a seguir.

Gráfico 3 – Gastos tributários (2010-2017)



Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB).
 (1) Valores projetados das renúncias tributárias para 2016 e 2017

Nesses dados não estão incluídos os subsídios financeiros e creditícios, que superaram R\$ 84 bilhões em 2017

A criação de benefícios tributários e o crescimento dos recursos renunciados ao longo dos anos têm constituído obstáculos à retomada do equilíbrio fiscal; por sua vez, a redução de desonerações sem sustentação em resultados positivos na economia ou para a sociedade pode ser um caminho relevante para atenuar o *deficit* fiscal persistente da União.



A Emenda Constitucional 95/2016 previu limites para as despesas primárias federais por 20 anos, visando a conter o crescimento dessas despesas em um contexto de queda significativa da arrecadação federal, sem, todavia, estabelecer mecanismo equivalente para conter o crescimento irrestrito das renúncias. Assim, permanece essa fragilidade no arcabouço normativo que rege as finanças públicas, o que dificulta a obtenção de resultados fiscais capazes de assegurar que a dívida pública siga uma trajetória sustentável.

Devido à elevada materialidade dos benefícios e sua relevância no financiamento de diversas políticas públicas, as renúncias tributárias têm sido objeto de diversas fiscalizações do TCU, entre as quais se destacam o levantamento que identificou diversos problemas de governança e gestão, resultando no Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário, assim como as análises realizadas para a apreciação das Contas do Presidente da República referentes a 2016 e 2017.

Quadro 4 – Renúncias de receitas tributárias

PROCESSOS E ACÓRDÃOS

TC 015.052/2009-7 – 747/2010-TCU-Plenário
TC 012.606/2012-0 – 809/2014-TCU-Plenário
TC 018.259/2013-8 – 1.205/2014-TCU-Plenário
TC 033.150/2015-0 – 793/2016-TCU-Plenário

PERÍODO DE REALIZAÇÃO DAS FISCALIZAÇÕES

Levantamento sobre concessão de benefícios tributários: 1º/7/2009 a 9/1/2013
Monitoramento sobre a concessão de benefícios tributários: 7/5/2012 a 6/3/2015
Levantamento sobre a governança das renúncias tributárias: 1º/7/2013 a 14/5/2014
FOC Renúncia de Receitas: 8/6/2017 a 6/8/2018

UNIDADE TÉCNICA RESPONSÁVEL

Secretaria de Macroavaliação Governamental – Semag

Em conjunto, os problemas identificados são muito graves, porque indicam que um elevado montante dos recursos aplicados por renúncias de receitas não é concedido ou gerido de forma a assegurar que os resultados sejam alcançados, os impactos fiscais sejam mensurados e compensados e o funcionamento desses mecanismos seja transparente para a sociedade.

Acerca desse último aspecto, destaca-se que é muito difícil para a sociedade conhecer: o que se pretende realizar com as renúncias de receitas e o que de fato foi alcançado pelas políticas e pelos programas a elas associados; quais são os impactos fiscais das desonerações sobre as contas públicas e de que forma eles são compensados por outras medidas; qual a relação custo-benefício das renúncias e que alternativas seriam preferíveis para se alcançar os mesmos objetivos; quem são os beneficiários dessas renúncias; e se há regularidade no usufruto de benefícios concedidos.

PRINCIPAIS PROBLEMAS IDENTIFICADOS

Não normatização do processo de instituição e gestão de renúncias tributárias.

Indefinição do órgão gestor de, cerca de, 44% dos recursos renunciados.

Indefinição do prazo de vigência de, cerca de, 85% das renúncias.

Aprovação de renúncias sem cálculo e evidência do impacto fiscal correspondente e sem medidas para compensar a perda de arrecadação.

Ausência de acompanhamento e avaliação das renúncias tributárias, como regra geral.

Falta de transparência quanto ao rol de renúncias tributárias que não se enquadram no conceito de gasto tributário.

Deficiência de comunicação entre a Receita Federal do Brasil – RFB e os órgãos gestores, em virtude do sigilo fiscal.

Dificuldade dos órgãos de controle para fiscalizar a concessão de benefícios tributários, em virtude da alegação de sigilo fiscal.

Inexistência de limites para o volume total de renúncias tributárias vigentes.

Em decorrência da identificação desses problemas, o TCU emitiu uma série de recomendações aos órgãos responsáveis, notadamente no âmbito da Casa Civil e do Ministério da Fazenda, para adoção das medidas de aprimoramento necessárias, ao mesmo tempo em que abriu processos de monitoramento e acompanhamento sistemático que permitam verificar os avanços obtidos e as fragilidades que porventura persistam.



RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES DO TCU

Determinação ao Ministério da Fazenda de publicação anual de relação com todas as desonerações tributárias e regimes especiais em vigor, com as respectivas estimativas de perda de arrecadação.

Publicação, na página do TCU, de Painel de Renúncias de Receitas. Essa ferramenta foi criada pelo TCU visando a disponibilizar, de forma amigável, as informações sobre as renúncias tributárias e, assim, contribuir para a transparência e o controle social sobre esses recursos.

Ciência aos Presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados e aos Ministros da Casa Civil e da Fazenda de que as exigências contidas no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal são insuficientes para controlar o crescimento das renúncias tributárias e o decorrente impacto fiscal.

Recomendação à Casa Civil de verificação de presença de prazo de vigência nas propostas de atos normativos instituidores de renúncias, de forma a garantir revisões periódicas dos benefícios tributários.

Recomendação à Casa Civil e aos ministérios do Planejamento e da Fazenda de: 1) criação de mecanismos de acompanhamento e avaliação dos benefícios tributários sem órgão gestor, a fim de verificar se essas políticas alcançam os resultados esperados; 2) orientação aos ministérios setoriais sobre métodos para avaliação de resultados.

Recomendação à Receita Federal de divulgação da metodologia de cálculo das estimativas de renúncias tributárias constantes do Demonstrativo de Gastos Tributários.

Recomendação aos ministérios setoriais responsáveis pela gestão de políticas financiadas por renúncias de regulamentação da gestão e definição dos objetivos, dos indicadores e das metas para essas políticas, de forma a possibilitar a avaliação de resultados.

Determinação ao Ministério da Fazenda de observância, quando da proposição de ato normativo que conceda renúncias tributárias de sua iniciativa ou submetidas a sua apreciação, do teor do art. 14 da LRF, inserindo na exposição de motivos: estimativa de impacto orçamentário-financeiro e demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e não afetará as metas de resultados fiscais ou indicação de medidas de compensação.

AVANÇOS VERIFICADOS

Ao longo das fiscalizações realizadas, foram identificadas melhorias em relação à transparência das renúncias tributárias.

- A Receita Federal aprimorou as informações conceituais e metodológicas no Demonstrativo de Gastos Tributários – DGT, inclusive, com a definição do sistema tributário de referência dos principais tributos (etapa importante para identificação dos gastos tributários). A estruturação e o detalhamento dessas informações no texto do DGT contribuem com o processo contínuo de melhoria da transparência dos gastos tributários, tão necessária para a elaboração e avaliação de políticas públicas por eles financiadas.
- De forma geral, a atuação do Tribunal nessa área, ao longo dos últimos anos, foi fundamental para sensibilizar o Congresso Nacional e a sociedade a respeito dos problemas graves associados à instituição e gestão de benefícios tributários, o que contribuiu significativamente para que sejam promovidas alterações necessárias na regulação dessas políticas e, até mesmo, revisões de benefícios tributários existentes.

OPORTUNIDADES DE APRIMORAMENTO

Com base nos problemas identificados e nas recomendações e determinações ainda não plenamente atendidas, destacam-se aspectos críticos cujo aprimoramento pode elevar a eficiência e transparência na concessão, na gestão e no controle das renúncias fiscais.

- Normatização dos ritos procedimentais para concessão e gestão de renúncias de receitas, estabelecendo as competências do Centro de Governo e dos órgãos setoriais, bem como o fluxo de atuação desses órgãos, com vistas a assegurar que tais procedimentos sejam transparentes e passíveis de controle e avaliação.
- Definição de órgãos responsáveis pela gestão de todos os gastos tributários, visando ao monitoramento e à avaliação dessas políticas.
- Transparência sobre os beneficiários das políticas públicas financiadas por renúncia fiscal, a fim de que seja possível fiscalizar a regularidade da concessão dos benefícios e, também, avaliar os resultados alcançados, considerando o público-alvo da política.



Quanto a esta oportunidade de aprimoramento, destaca-se que já tramitam no Congresso Nacional projetos de lei que buscam dar transparência sobre os beneficiários de políticas públicas financiadas por renúncias fiscais, a exemplo do Projeto de Lei Complementar – PLP 280/2016, e que a atuação do Poder Legislativo é primordial para viabilizar uma melhor avaliação dos resultados dessas políticas.

O CASO DO CEBAS-EDUCAÇÃO

Uma das fiscalizações que fizeram parte do escopo da Fiscalização de Orientação Centralizada sobre Renúncia de Receitas – FOC Renúncia de Receitas foi a auditoria dos procedimentos para concessão, renovação e monitoramento da Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social – Cebas para entidades que possuem atuação preponderante na área de Educação, que, em 2017, representaram uma renúncia de R\$ 4,5 bilhões. Os detalhes desse trabalho se encontram no quadro a seguir.

Quadro 5 – Quadro-resumo: Trabalho sobre Cebas-Educação

PROCESSO
TC 023.387/2017-3
ACÓRDÃO
822/2018-TCU-Plenário (Ministro José Múcio Monteiro)
PERÍODO DE REALIZAÇÃO DA INSPEÇÃO
3/7 a 10/11/2017
UNIDADE TÉCNICA
Secretaria de Macroavaliação Governamental – Semag
O QUE O TCU FEZ
Foram analisados os procedimentos para concessão, renovação e monitoramento da Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social – Cebas para entidades que possuem atuação preponderante na área de Educação, um dos principais requisitos para usufruto da isenção da contribuição para a Seguridade Social.



METODOLOGIA

Padrões de Auditoria de Conformidade do TCU
Uso de trabalhos anteriores a respeito do tema
Consulta a documentos e classificação deles
Cruzamento de dados

CRITÉRIOS

Constituição Federal de 1988
Lei 12.101/2009 e Decreto 8.242/2014
Portaria Normativa 15/2017 do MEC

O QUE O TCU ENCONTROU

Concessão de benefícios fiscais a entidades que não cumprem os requisitos legais.
Indícios de oferta de bolsas em desacordo com as condições exigidas pela Lei 12.101/2009.
Atraso na renovação da Cebas, que resulta em potencial prejuízo à arrecadação tributária.
Falhas relacionadas à prestação de contas.

O QUE O TCU DECIDIU

Seguem as principais determinações do TCU ao Ministério da Educação.
Apresentação de plano de ação para solucionar o atraso na análise dos processos de concessão e renovação da Cebas.
Informação quadrimestral do estágio de desenvolvimento do Sistema de Certificação das Entidades Beneficentes de Assistência Social, para estruturar as informações referentes à oferta de bolsas de estudo pelas entidades.
Apresentação de plano de ação para monitoramento das entidades detentoras da Cebas-Educação.
Instauração dos processos de supervisão para as entidades nas quais foram identificados, pelo TCU, indícios de concessão/renovação de bolsa de estudo em desacordo com os requisitos legais exigidos.

O CASO DA AGENDA 2030 PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O trabalho realizado pelo TCU com o objetivo de avaliar a preparação dos governos nacionais para implementar a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável também tratou de renúncias tributárias e transparência nas contas públicas, conforme detalhado no quadro abaixo.

PROCESSO E ACÓRDÃO

TC 029.427/2017-7 – Acórdão 709/2018-TCU-Plenário (Ministro Augusto Nardes)

PERÍODO DE REALIZAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO

Auditoria Coordenada: abril/2017 a maio/2018

UNIDADE TÉCNICA

Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente – SecexAmbiental

OBJETIVO

Avaliar a preparação dos governos nacionais para implementar a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável, com foco na meta 2.4 dos ODS.

METODOLOGIA

Análise de fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas

Escala de Avaliação de Governança em ODS

Ferramentas tradicionais de auditoria: análise de documentos, envio de ofícios, entrevistas, questionários

CRITÉRIOS

CF/88, ADCT, art. 41 (reavaliação de isenções tributárias)

Decreto 8.789/2016, art. 2º (análise da regularidade da concessão ou do pagamento de benefícios)

Lei Complementar 101/2000, art. 14 (estimativa do impacto orçamentário-financeiro da concessão de incentivos ou benefícios de natureza tributária)

Decreto 9.203/2017, art. 4º, inciso VII (diretrizes da governança pública: avaliação de concessão de incentivos fiscais)

Decreto 9.191/2017, art. 27, inciso II, e art. 32, incisos V e VI (atendimento à LRF, ao ADCT da CF/88 e análise de impacto em propostas de atos normativos submetidos à Casa Civil/PR)

Componente “Monitoramento e Avaliação” do Referencial de Avaliação da Governança de Políticas Públicas do TCU



ACHADO

Ausência de acompanhamento, avaliação e transparência de desonerações tributárias federais relativas à importação, produção e comercialização de agrotóxicos no Brasil.

DELIBERAÇÃO

Recomendação à RFB para que desagregue e divulgue os dados sobre a desoneração tributária referente a agrotóxicos e demais itens que compõem o gasto tributário "Desoneração da cesta básica" no DGT, a fim de promover a transparência das desonerações tributárias federais.

MELHORIA ESPERADA EM DECORRÊNCIA DA ATUAÇÃO DO TCU

Com a adoção das medidas propostas, espera-se que o governo federal seja capaz de acompanhar e avaliar as desonerações tributárias concedidas a agrotóxicos, com transparência e integração dos órgãos envolvidos, de maneira a retroalimentar o processo decisório relativo à manutenção, renovação, alteração ou extinção desses incentivos tributários.

DESAFIOS PARA EVITAR QUE OS PROBLEMAS IDENTIFICADOS SE REPITAM

Falta de conhecimento na administração pública sobre as desonerações tributárias.

Falta de consenso conceitual sobre as desonerações como uma forma de gasto público, o que implica a ausência de gestor para esse incentivo estatal e dificulta seu acompanhamento e monitoramento.



1.2.4 AUDITORIA FINANCEIRA NO BALANÇO GERAL DA UNIÃO - BGU

Conforme padrões internacionais, o propósito da auditoria das demonstrações contábeis é aumentar o grau de confiança dos usuários nessas demonstrações. A opinião de auditoria fornece segurança razoável da existência ou não de distorções relevantes nos demonstrativos, causadas por erro ou fraude. Para o setor público, essa auditoria pode ter um alcance maior do que simplesmente avaliar as demonstrações propriamente ditas, podendo abranger, por exemplo, orçamentos, dotações e programas.

A fim de fortalecer a própria capacidade institucional para realização de auditorias financeiras, o TCU firmou parceria com o Banco Mundial. Após três anos de trabalho, o projeto institucional, desenvolvido inicialmente pela Semag, foi aprovado pelo Acórdão 3.608/2014-TCU-Plenário, resultando na estratégia de fortalecimento da auditoria financeira no TCU. O objetivo é garantir um alto nível de segurança na emissão de opinião de auditoria sobre a credibilidade do BGU, por meio da integração das competências constitucional e legal de certificação das contas ordinárias e de governo e ampliação gradual da quantidade de demonstrações financeiras auditadas.

Para cumprir a meta de convergência integral aos padrões e às boas práticas internacionais de auditoria financeira em um prazo de doze anos, foi aprovado, ainda, para o período de 2015-2020, plano de ação para implementação parcial da estratégia, bem como foi prevista elaboração de nova estratégia e plano de ação para 2021-2026. O plano de ação aprovado para o período de 2015-2020 se desdobrou em quatro dimensões: institucional, competência constitucional e legal, capital humano e cultura de qualidade.

No plano institucional, busca-se o reconhecimento do TCU como guardião da confiança pública, sendo a auditoria financeira um instrumento que contribui para a prestação de contas por meio da divulgação das demonstrações contábeis.

No plano de mandato constitucional e legal, constatou-se que o TCU tem competência para auditar os demonstrativos de todos os órgãos e entidades federais, embora, nas Contas de Governo, o objeto principal tenha sido o BGU. As melhores práticas internacionais, por sua vez, indicam a prestação e certificação em três níveis de responsabilidade: governo, ministérios e órgãos/entidades.



Na avaliação do capital humano, foram propostos a criação de núcleos especializados, o mapeamento de competências profissionais específicas e a elaboração de um programa de treinamento e certificação profissional para os auditores do TCU e para os órgãos de controle interno, em parceria com instituições de desenvolvimento profissional.

Já a cultura de qualidade se relaciona à harmonização dos normativos internos da Corte com os padrões internacionais de auditoria financeira, aquisição de solução tecnológica customizada para os trabalhos, elaboração de normativo referente à certificação de Contas de Governo, entre outras.

Como exemplo de produtos decorrentes das ações de fortalecimento, o TCU promoveu o curso de especialização em auditoria financeira e elaborou o Manual de Auditoria Financeira, que traz orientações para a realização desse tipo de trabalho alinhadas aos padrões profissionais e de qualidade reconhecidos internacionalmente.

Quanto aos trabalhos de auditoria financeira realizados, foi a partir da avaliação das Contas de Governo de 2011 que começaram a ser implementados os procedimentos com vistas à convergência gradual aos padrões internacionais praticados em auditoria financeira.

Quadro 7 – Quadro-resumo: Auditoria financeira no BGU

PROCESSOS E ACÓRDÃOS
TC 030.786/2015-0 – 2.464/2016-TCU-Plenário
TC 030.790/2015-8 – 1.540/2016-TCU-Plenário
TC 025.774/2016-6 – 288/2018-TCU-Plenário
TC 026.079/2017-8 – 977/2018-TCU-Plenário
PERÍODO DE REALIZAÇÃO DOS TRABALHOS
2015 a 2018
UNIDADE TÉCNICA RESPONSÁVEL
Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional – SecexFazenda



CRITÉRIOS

Padrões internacionais de auditoria financeira
Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
Plano de Contas Aplicado ao Setor Público
Lei de Responsabilidade Fiscal
Lei 4.320/64
Lei 6.404/76
Código Tributário Nacional

PRINCIPAIS PROBLEMAS IDENTIFICADOS

Desobediência ao princípio contábil da prudência, o que causou aumento significativo do patrimônio líquido da União entre os anos de 2002 e 2011.

Ausência de registro contábil do passivo atuarial do Regime Próprio de Previdência Social, embora os valores fossem evidenciados na LDO por exigência da LRF, e não implementação de uma entidade contábil específica para este fundo.

Divergências de saldo entre o BGU e os relatórios elaborados pelos órgãos gestores da Conta Única, da Dívida Ativa, dos Créditos Parcelados e da Dívida Mobiliária Interna.

Divergência metodológica para cálculo das provisões para perdas da dívida ativa.

Ausência de contabilização da renúncia de receitas e da provisão para perdas prováveis relativas aos créditos tributários a receber.

Não contabilização do passivo atuarial das pensões militares.

Não contabilização dos passivos contingentes decorrentes de demandas judiciais contra a União.

Falta de registro da depreciação dos bens imóveis e deficiências na avaliação e mensuração dos imóveis de uso especial e dominicais.

Ausência de registro de passivos da União relativos a repasse para programas sociais.



Subavaliação do ativo, em pelo menos R\$ 150 bilhões, decorrente da não contabilização ou da contabilização abaixo do valor de mercado dos imóveis destinados à reforma agrária.

Superavaliação do ativo em R\$ 131,8 bilhões, referente ao registro de transferências voluntárias pela União, embora não satisfeitos os critérios para reconhecimento como ativo.

Abstenção de opinião de auditoria acerca do crédito tributário registrado na Receita Federal.

ATUAÇÃO DO TCU E AVANÇOS VERIFICADOS

A atuação do Tribunal foi baseada em recomendações destinadas a corrigir as distorções verificadas, promover o registro de itens patrimoniais não contabilizados e aperfeiçoar as notas explicativas para uma melhor compreensão dos balanços da União. O capítulo específico de monitoramento, nas Contas do Presidente da República, permite obter uma visão da melhoria e correição das informações patrimoniais do BGU e dos avanços da auditoria financeira no âmbito do TCU.

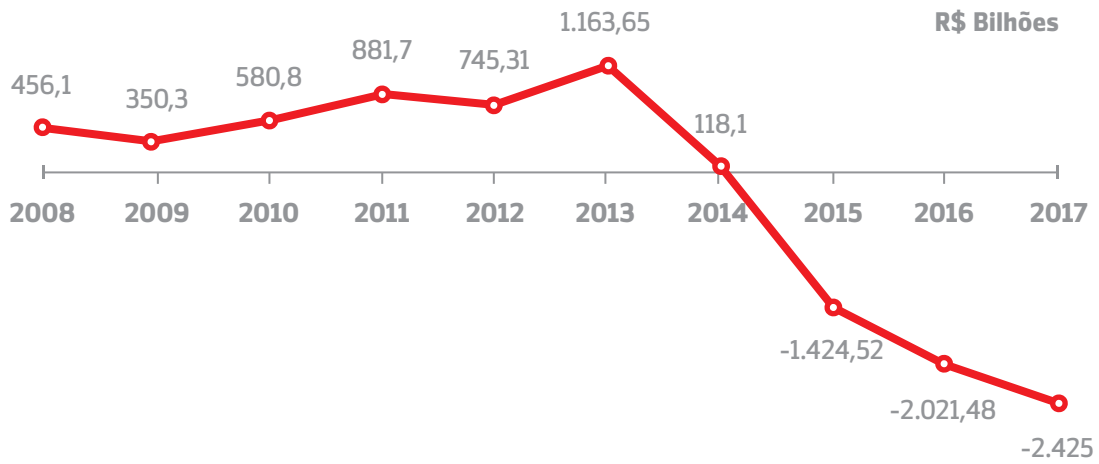
A seguir, são expostos os principais resultados advindos dos trabalhos de auditoria financeira efetuados pelo Tribunal.

Patrimônio Líquido da União

O patrimônio líquido da União tinha uma estimativa de superavaliação na ordem de R\$ 2 trilhões, em vista da não contabilização de alguns passivos e do registro de recursos ativos que não deveriam estar no BGU. No entanto, mudanças nos registros contábeis, após reiteradas recomendações do TCU, fizeram com que o PL ficasse negativo em 2015. Houve ajuste, por exemplo, na conta de créditos tributários. Percebeu-se que os créditos com exigibilidade suspensa não cumpriam os requisitos para classificação como ativo, pois não eram controlados pela Receita Federal e dependiam de eventos futuros para geração de benefícios econômicos.

O PL também foi afetado pelo reconhecimento das provisões matemáticas previdenciárias do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS. Em 2014, foi registrado um valor superior a R\$ 1 trilhão. Isso representa uma estimativa do valor presente dos *deficit* futuros da previdência dos servidores federais, sendo possível dimensionar o problema enfrentado e obter diretrizes para as reformas necessárias para o reequilíbrio atuarial.

Gráfico 4 – Evolução do Patrimônio Líquido da União



Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Cabe registrar que a situação de patrimônio líquido negativo ocorre em países como os Estados Unidos, Reino Unido e Austrália. Essas mudanças trouxeram uma visão mais realista do patrimônio da União, sendo possível que outras mudanças significativas nos itens de ativo, passivo e patrimônio líquido ocorram em virtude do processo de convergência às Normas Internacionais de Contabilidade Pública, ainda em curso.

Dívida Ativa da União

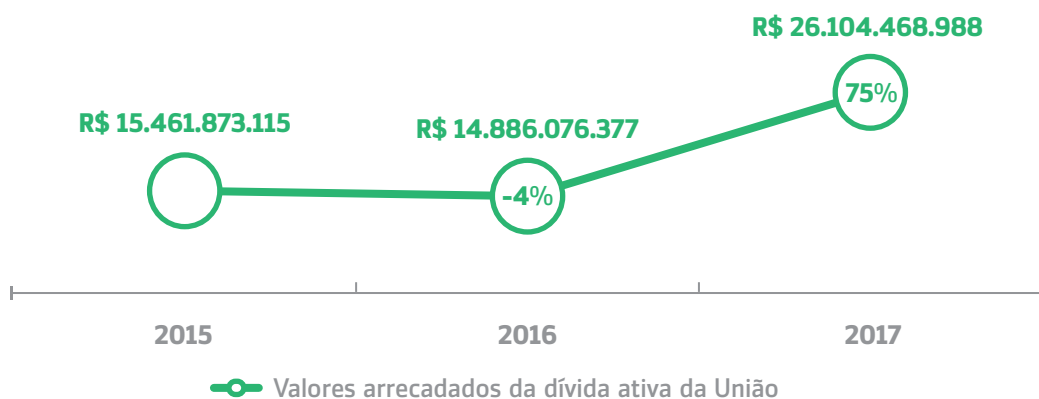
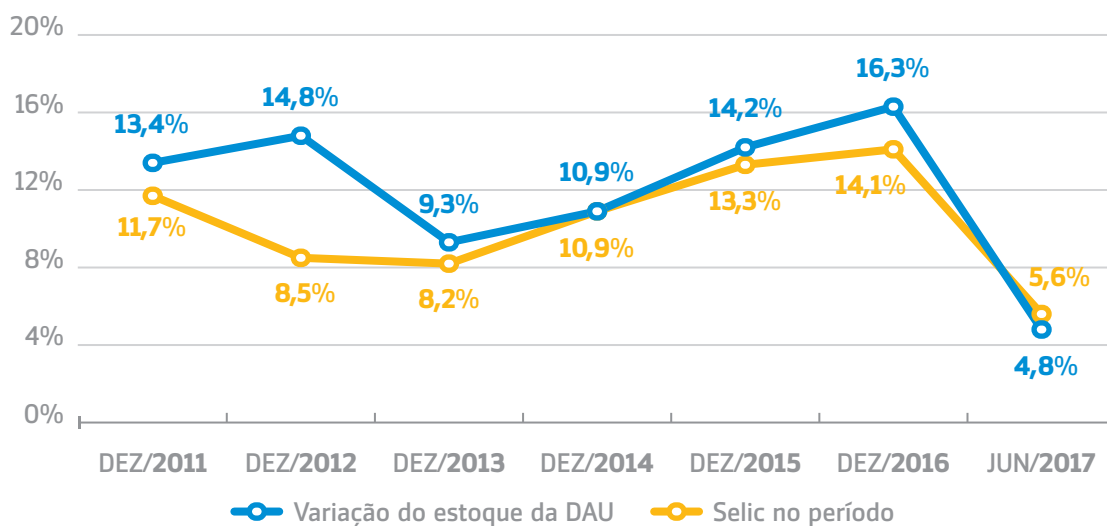
A dívida ativa são os créditos em fase de cobrança na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN. O diagnóstico do TCU é de que a maior parte desses créditos não têm a menor probabilidade de serem arrecadados. O montante foi constituído ao longo de décadas, de modo que há créditos incobráveis, tanto do ponto de vista jurídico quanto econômico, sendo que, nos últimos cinco anos, o percentual de recuperação, em comparação ao estoque bruto, não chega a 1% de média.

Os trabalhos apontaram que, atualmente, menos de R\$ 390 bilhões são passíveis de serem recuperados com a atuação da PGFN. Além da informação mais precisa, esse número possibilitou a formulação de uma nova estratégia de cobrança, com sistema de classificação e triagem focado nos créditos com maior probabilidade de recuperação.

A PGFN instituiu o *rating* da dívida ativa, para avaliar o grau de recuperação do crédito tributário (variando de “A”, para crédito com maior probabilidade de recuperação, até “D”, para recuperação praticamente impossível) em novo modelo de cobrança direcionado aos resultados, o chamado Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos.

Em termos de resultado, a PGFN arrecadou 75% a mais do que em 2016, diferença que representa, cerca de, R\$ 10 bilhões. Ocorreu, ainda, a baixa de mais de um milhão de processos de execução fiscal na Justiça Federal, visto que os devedores não tinham bens para compensar seus débitos tributários. Além disso, no primeiro semestre de 2017, pela primeira vez desde 2011, houve aumento no estoque da Dívida Ativa da União – DAU inferior à Taxa Selic, indicando ter havido mais inscrições baixadas que novas inscrições no período, decorrente de maior arrecadação ou de melhor controle de prescrição.

Gráfico 5 – Comparação dos percentuais de dívida ativa e taxa selic e recuperação dos créditos 2015-2017



Fonte: Elaboração própria.



Auditoria financeira de 2017

Neste trabalho, três das distorções verificadas foram objeto de ajuste ainda no decurso da auditoria: registro de imóveis destinados à reforma agrária (R\$ 111,8 bilhões); registro de provisão para garantias concedidas ao estado do Rio de Janeiro (R\$ 13,85 bilhões); registro de provisão para riscos fiscais, referente à ação judicial sobre a base de cálculo do Pis/Cofins (R\$ 101,7 bilhões), na qual há decisão do Supremo Tribunal Federal – STF desfavorável à Fazenda Pública.

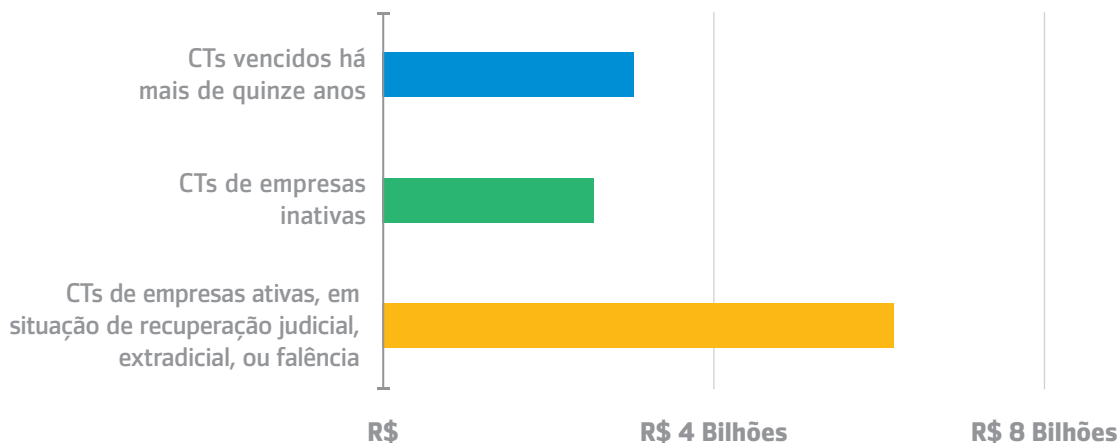
OPORTUNIDADES DE APRIMORAMENTO

Para os grupos a serem auditados, os trabalhos anteriores mostraram duas questões sensíveis. A primeira diz respeito ao custeio dos benefícios dos militares inativos. Não há registro no BGU desses encargos futuros da União, que, segundo a auditoria financeira de 2017, são de, pelo menos, R\$ 487 bilhões, o que tem subavaliado o passivo. Desde as Contas de Governo de 2013, o Tribunal assinala a necessidade de evidenciação dessas despesas futuras.

A segunda se refere à abstenção de opinião referente aos créditos tributários a receber, a cargo da Receita Federal (Acórdão 977/2018-TCU-Plenário). Houve reiteradas negativas de acesso a informações sob a alegação de proteção por sigilo fiscal, o que comprometeu a execução do trabalho, não sendo possível a emissão de parecer sobre a confiabilidade dos valores mostrados no BGU.

Entretanto, mesmo com restrições de acesso, foi possível constatar as deficiências de controle no reconhecimento da prescrição dos créditos tributários – CTs e a existência de créditos de difícil ou complicada recuperação.

Gráfico 6 – Créditos tributários de difícil recuperação, evidenciados nas demonstrações contábeis do MF (em R\$ bilhões)



Fonte: Auditoria Financeira 2017.

A possibilidade de impactar as contas do Presidente da República, lembrada pelo Ministro Presidente do TCU Raimundo Carreiro, em comunicação realizada na sessão do Pleno que apreciou o relatório de auditoria, chamou a atenção do Ministro da Fazenda Eduardo Guardia, que estabeleceu um grupo-tarefa encarregado de aprimorar a auditabilidade dos dados, processos e controles operacionais da RFB. O trabalho resultou num plano de ação no qual consta a disponibilização de uma sala de sigilo à equipe de auditoria do TCU, providência que deve melhorar o nível de acesso às informações necessárias para se realizar os trabalhos de fiscalização.

1.2.5 SISTEMA DE GESTÃO DE CONVÊNIOS E CONTRATOS DE REPASSE - SICONV

A descentralização de recursos financeiros da União até meados da década de 2000 não contemplava a sistematização e informatização dos processos, o que resultou na falta de padronização dos processos concedentes, gerando ineficiência nos procedimentos de registro, acompanhamento, controle e transparência das informações. Assim, mostrou-se evidente a necessidade de criação de uma ferramenta capaz de realizar o controle das transferências voluntárias.

Em 2004, a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI/MPDG iniciou a criação de um sistema voltado para a gestão de convênios, resultando no protótipo do Siconv. A necessidade de padronização e otimização dos procedimentos, bem como de superação das dificuldades para exercício do controle encontradas nas auditorias realizadas pelo TCU no âmbito dos convênios, impulsionaram a criação do Siconv.

Nesse contexto, o Tribunal, por meio do Acórdão 2.066/2006-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Marcos Bemquerer, determinou ao antigo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG a apresentação de estudo técnico para a implementação de sistema de informática que possibilitasse o acompanhamento de todos os convênios e instrumentos similares utilizados para transferência de recursos federais, com abertura para acesso do cidadão mediante a rede mundial de computadores.

A implantação foi realizada de forma interativa e incremental, com contínuo monitoramento do Tribunal sobre o cronograma de desenvolvimento do sistema, sendo expedidas recomendações para aperfeiçoamento do sistema, assim como análises do cumprimento das sugestões de melhoria.

Quadro 8 – Quadro-resumo: Monitoramento do Siconv

PROCESSO
TC 011.801/2017-4
ACÓRDÃO
2.551/2017-TCU-Plenário (Ministro Augusto Sherman)
UNIDADE TÉCNICA
Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – SecexAdmin

PRINCIPAIS PROBLEMAS IDENTIFICADOS

Fraudes em convênios, manipulação de processos licitatórios realizados pelos convenentes, sobrepreço nas aquisições.

Fragilidades nos sistemas de controle dos recursos federais transferidos.

Ausência de monitoramento contínuo, de modo a verificar sistematicamente o atingimento dos resultados mensuráveis, a exemplo da qualidade das prestações de contas e do decréscimo dos processos de inadimplência.

Problemas na gestão dos recursos materiais e humanos envolvidos.

Dificuldades para atuação dos controles interno e externo.

Má elaboração de projetos de execução (projetos básicos ausentes e inexistência de detalhamento de custos).

Deficiências na avaliação técnica e apreciação jurídica dos planos de trabalho e termos de convênio.

Irregularidades, quanto à movimentação das contas, na execução financeira dos convênios.

Fraudes nos pagamentos e documentos comprobatórios.

Uso de recursos em finalidade diversa da pactuada.

ATUAÇÃO DO TCU E AVANÇOS VERIFICADOS

Entre 2009 e 2017, foram realizadas cinco fiscalizações sobre o plano de monitoramento, nas quais foi constatado que as funcionalidades mais importantes do Siconv tinham sido implementadas: acompanhamento e fiscalização; comprovação de exercício de atividades; eventos de rescisão, anulação e extinção; ordem bancária de transferência voluntária; integração com outros órgãos; envio de dados para o Portal de Dados Abertos; integração de prestação de contas com o Siafi; registro de notificações; eventos de retificação; chamamento público e cotação prévia de preços; e termo de parceria.



Além do estabelecimento do Siconv, outras iniciativas do governo federal contribuíram para o aumento da transparência, no que diz respeito aos recursos utilizados nas transferências voluntárias, tais como o Painel de Transferências Abertas, o Painel de Obras e os aplicativos Siconv Fiscalização, Siconv Cidadão e Siconv Convenente.

A implantação do Siconv simplificou os diversos processos de celebração, acompanhamento e prestação de contas, tornando mais transparente a liberação de recursos, o que, por consequência, amplia o controle dos órgãos de fiscalização. Outro ponto é a divulgação obrigatória, no Portal de Convênios, em até sessenta dias após a sanção da LOA, de todos os programas realizados por meio de transferências voluntárias.

Além dos órgãos da alçada de administração e controle, os cidadãos também passaram a obter informações de forma tempestiva e fácil a respeito dos convênios firmados, especialmente, em razão da criação do aplicativo Sinconv Cidadão. A solução apresenta funcionalidades que permitem acompanhamento da execução e iniciativa de denúncias, caso observada alguma irregularidade.

Com relação ao aplicativo Siconv Fiscalização, trata-se de ferramenta para dispositivos móveis que tem como objetivo aperfeiçoar a fiscalização de obras executadas com recursos da União, provendo mais agilidade, mobilidade e credibilidade em relação ao acesso a informações sobre as construções que estão em andamento. Entre as funcionalidades do aplicativo, destacam-se o uso de relatório fotográfico e o georreferenciamento. Ele é destinado, especificamente, a usuários cadastrados como fiscais de obras no Siconv.

Já o aplicativo Siconv Convenente é voltado, prioritariamente, para o público captador de recursos federais, como governadores, prefeitos e Organizações da Sociedade Civil – OSC, mas também pode ser acessado por qualquer cidadão.

Entre suas funcionalidades, destacam-se as informações, em tempo real, sobre o número de programas disponíveis, com e sem emendas parlamentares, a data de expiração de instrumentos, propostas e planos de trabalhos aprovados e rejeitados, entre outros. Além disso, no caso de parcerias em andamento, o usuário pode receber notificações sempre que houver liberação de recursos para a execução da política pública.

A criação das ferramentas tecnológicas listadas acima faz parte de um processo de melhoria e modernização na governança e gestão das transferências voluntárias da



União, coordenado pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MPDG, desde 2015, por meio da Rede Siconv (#RedeSiconv).

A #RedeSiconv tem por objetivo o desenvolvimento de ações voltadas à melhoria dos processos de gestão das transferências da União; a capacitação dos usuários do Siconv, trabalhando o conhecimento voltado para o aspecto operacional do sistema e aperfeiçoando as habilidades necessárias à apresentação de projetos para captação de recursos; e o aprimoramento das atividades de comunicação e transparência dos instrumentos de transferências da União executados no Siconv.

Atualmente, a rede conta com, cerca de, 140 participantes, incluindo ministérios; tribunais de contas; Controladoria-Geral da União – CGU; Ministérios Públicos federal, dos estados e do Trabalho; e governos estaduais, municipais e entidades municipalistas.

Diante do exposto, entende-se que deve ser dada continuidade aos trabalhos de avaliação do Siconv, com vistas ao aperfeiçoamento do sistema e acompanhamento de sua evolução.

1.2.6 DÍVIDA PÚBLICA

Dívida pública é o montante levantado pelo governo, no setor privado ou nas agências multilaterais, para financiar suas ações. Para tanto, assume contratos de empréstimos e financiamentos e emite títulos que variam na maturidade, no modo como são vendidos e na forma como seus pagamentos são estruturados.

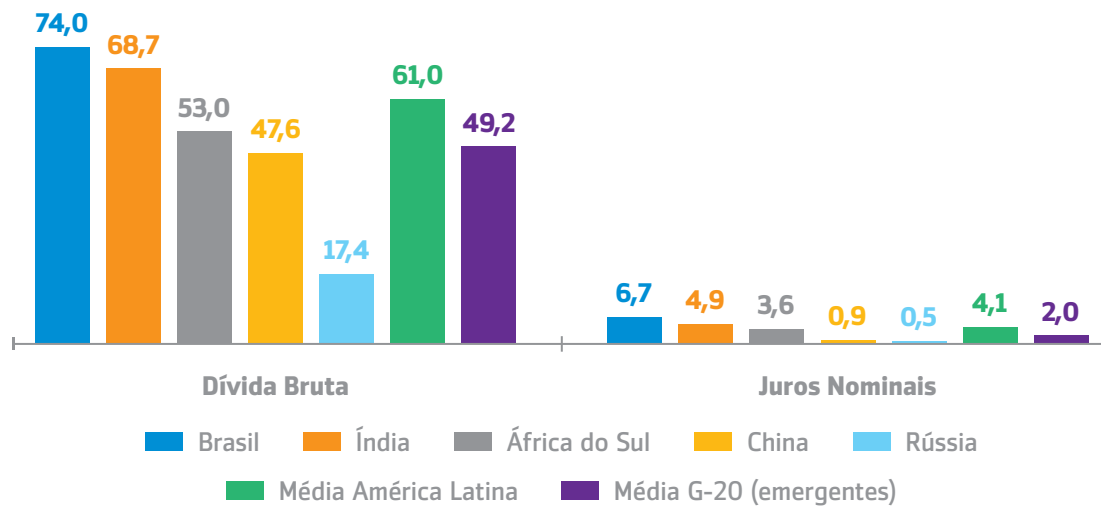
A Dívida Bruta do Governo Geral – DBGG, publicada pelo Banco Central do Brasil – Bacen, abrangendo União, estados, Distrito Federal e municípios, aumentou R\$ 476,2 bilhões no exercício em 2017, chegando a R\$ 4.854,7 bilhões. Passou de 69,9% para 74% do PIB, o que representa um crescimento de 4,1%. De acordo com levantamento do Fundo Monetário Internacional³ – FMI, a dívida pública brasileira atingiu 87,3% em abril de 2018.

No Brasil, o endividamento é fortemente pressionado pelas altas taxas de juros nominais que remuneram os credores, conferindo à dívida brasileira um custo bastante elevado. De acordo com o que consta do Parecer Prévio das Contas do Presidente da República de 2017, o montante dos juros nominais do Brasil, como proporção do PIB, foi o segundo maior do mundo, ficando atrás, apenas, do Egito, segundo dados do FMI. O gráfico a seguir mostra o comparativo entre os países do BRICS e também a média da América Latina e dos vinte países emergentes.



3 World Economic Outlook, April 2018.

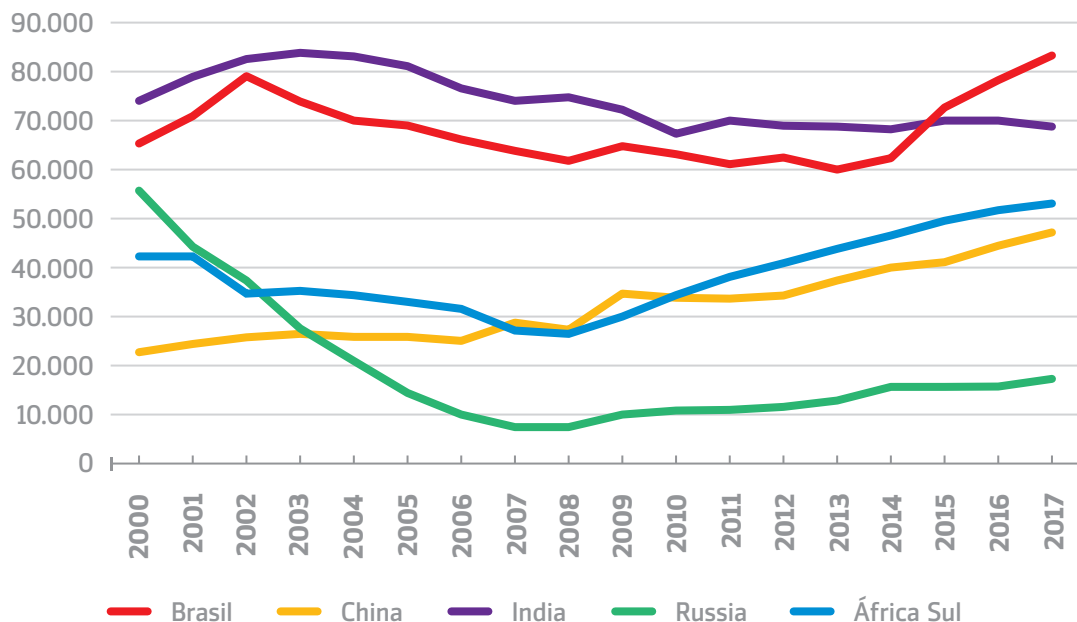
Gráfico 7 – Dívida bruta e juros nominais em % do PIB – 2017
Comparativo Brasil-BRICS, média América Latina e média G-20



Fontes: Monitor Fiscal do FMI – Outubro/2017 e Notas para Imprensa do Bacen – Janeiro/2018.

Já o gráfico apresentado a seguir mostra a evolução da dívida bruta como proporção do PIB comparada com países que integram o BRICS.

Gráfico 8 – Evolução da dívida bruta (%PIB) – BRICS



Fonte: FMI.



Pode-se observar que o Brasil, em 2017, apresenta a maior taxa da razão dívida bruta/PIB. Enquanto a Índia apresenta tendência de declínio da dívida bruta (%PIB), os demais países do BRICS mostram tendência de alta. O Brasil se destaca no grupo por apresentar um percentual da dívida bruta muito superior ao dos demais países com tendência de crescimento da dívida, o que é preocupante.

Se, por um lado, os países ricos conseguem manter a sustentabilidade da dívida bruta em patamares elevados, por outro, o Brasil ainda não dispõe do mesmo grau de estabilidade econômica para trilhar caminho semelhante, sendo onerosos os custos de decisões nesse sentido.

O TCU supervisiona o endividamento público federal, seja por ocasião da elaboração do relatório anual sobre as Contas do Presidente da República, seja nos acompanhamentos quadrimestrais do Relatório de Gestão Fiscal, seja por meio de ações de controle específicas. Diversos são os aspectos fiscalizados pelo Tribunal, tendo a questão da transparência do endividamento público merecido destaque na atuação do controle externo.

A ampla divulgação dos objetivos, das diretrizes, das estratégias e das metas da gestão da dívida pública federal é fundamental para garantir credibilidade às ações do governo e reduzir assimetria de informações, permitindo redução dos custos e riscos dessa dívida ao longo do tempo (disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/governanca-estrategia-e-transparencia>. Acessado em: 22/10/2018).

Entre as vantagens da adoção de uma política de transparência, pode-se destacar a redução das incertezas do mercado acerca dos objetivos da política de administração da dívida e da consistência das decisões relacionadas a esses objetivos.

Entretanto, a compreensão das principais causas do endividamento público federal é um dos desafios que precisa ser enfrentado com medidas em prol do aumento da visibilidade e transformação de dados em informação e conhecimento. A divulgação de dados não sistematizados nos portais públicos, em geral, não assegura a transparência das ações governamentais.

Com efeito, é notória a carência de dados sistematizados nos portais públicos que possam facilitar a produção de conhecimento. As diferentes metodologias adotadas durante a série histórica e a complexidade conceitual das variáveis econômicas que impactam a dívida, por si só, constituem fatores críticos para a compreensão das estatísticas fiscais. Soma-se a isso

a especificidade orçamentária de determinados fatores condicionantes da dívida, tornando os dados pouco compreensíveis e a dívida um tema do domínio de poucos especialistas.

Quadro 9 – Quadro-resumo: Dívida pública federal

PROCESSOS E ACÓRDÃOS
TC 031.410/2011-1 – Acórdão 3.132/2012-TCU-Plenário
TC 005.165/2013-0 – Acórdão 1.093/2013-TCU-Plenário
TC 013.036/2012-2 – Acórdão 2.186/2013-TCU-Plenário
TC 004.888/2010-3 – Acórdão 806/2014-TCU-Plenário
TC 007.722/2015-0 – Acórdão 574/2017-TCU-Plenário
UNIDADE TÉCNICA
Secretaria de Macroavaliação Governamental – Semag

As ações de controle do TCU sobre a dívida pública constataram importantes deficiências. Políticas de crédito subsidiado, em geral, merecem especial atenção, devido aos custos que normalmente carregam para os cofres públicos. No caso da política engendrada pelo governo federal a partir de 2008, por meio de emissão direta de títulos públicos ao BNDES, que, ao final de 2014, alcançou quase meio trilhão de reais em valores correntes, não havia mensuração dos impactos da política no orçamento (subsídios) e tampouco transparência acerca de tais subsídios. Além dos custos gerados para o orçamento da União, tal política também teve um possível impacto nos custos dos títulos públicos, já que, quanto maior é a dívida pública, maiores são seus custos.

Um componente com bastante impacto nas contas públicas federais diz respeito ao endividamento subnacional. No âmbito do acompanhamento do Relatório de Gestão Fiscal, em 2012, o Tribunal verificou que entes da Federação com análise de capacidade de pagamento desfavorável estavam obtendo garantia da União em diversas operações de crédito, apesar de normativos internos do Ministério da Fazenda limitarem a concessão da garantia nesses casos. A partir de então, o TCU vem acompanhando esse relacionamento financeiro entre a União e os entes subnacionais, atenção que foi reforçada após a ocorrência de inadimplência por parte de alguns entes, especialmente, o estado do Rio de Janeiro, a partir de 2016, obrigando a União a honrar seus compromissos financeiros sem possibilidade de ressarcimento imediato.



Ainda com relação ao endividamento subnacional, com a piora do cenário econômico nacional, houve piora significativa da situação fiscal em todos os níveis da Federação, a ponto de ser necessária uma nova renegociação do endividamento de estados e municípios, autorizada pelo Congresso Nacional por meio da Lei Complementar 148/2014. Contemporaneamente à discussão do projeto de lei complementar que deu origem à LC 148/2014, o TCU realizava uma ação de controle no sentido de avaliar a supervisão do governo federal sobre o endividamento subnacional e exigir a mensuração e divulgação dos impactos financeiros sobre as contas federais, caso a referida lei viesse a ser aprovada.

Questão relevante também diz respeito ao papel de supervisão do endividamento em nível federal, atribuição que a LRF concedeu ao Ministério da Fazenda, no art. 32, § 4º, ao exigir desse órgão o registro centralizado do endividamento de todos os entes da Federação. Em 2009, o Tribunal verificou que tal registro centralizado não existia. Desde então, o TCU tem acompanhado o desenvolvimento do sistema e a disponibilização das informações ao acesso público.

A LRF, já em 2000, estabeleceu importantes mecanismos de controle sobre o endividamento nacional, entre os quais, a obediência a limites. O Parlamento brasileiro estabeleceu limites para a dívida de estados e municípios, porém, dezoito anos após a LRF, os limites para a dívida consolidada e mobiliária da União não foram definidos. Em diversas ocasiões, o Tribunal deu ciência ao Congresso Nacional e ao Senado Federal sobre a importância de se estabelecerem tais limites, sendo a última delas em 2018, por meio do Acórdão 1.084/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Aroldo Cedraz.

A transparência sobre o endividamento federal também ocorre por meio dos relatórios publicados pela STN. A acurácia das informações desses relatórios é essencial para uma adequada análise sobre o endividamento, tanto para investidores quanto para a sociedade em geral. Em ação de controle realizada em 2012, o Tribunal identificou possibilidade de melhorias nas informações do Relatório Anual da Dívida.

PRINCIPAIS PROBLEMAS IDENTIFICADOS RELACIONADOS À TRANSPARÊNCIA

Falta de mensuração e divulgação do impacto das emissões diretas nos preços dos títulos públicos.

Autorização e concessão de garantias da União em operações de entes subnacionais com análise de capacidade de pagamento desfavorável.

Ausência de registro centralizado detalhado das dívidas de todos os entes da Federação.

Presença de riscos envolvendo o endividamento subnacional.

Ausência de limites para a dívida pública federal.

Divulgação de informações incorretas, no Relatório Anual da Dívida, sobre a operacionalidade do Sistema Integrado da Dívida – SID.

Em decorrência da identificação desses problemas, o TCU emitiu uma série de recomendações aos órgãos responsáveis, notadamente ao Ministério da Fazenda e à STN, para a adoção das medidas de aprimoramento necessárias, ao mesmo tempo em que abriu processos de monitoramento e acompanhamento sistemático para verificar os avanços obtidos e as fragilidades que porventura persistam.

RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES DO TCU

Determinação à STN de informação ao Tribunal:

- dos impactos, sobre as dívidas públicas bruta e líquida da União, decorrentes das operações de crédito ao BNDES realizadas a partir de 2008, evidenciando as variações dos montantes a cada exercício, até 2012, e explicitando as consequências associadas às alterações observadas, para fins de análise das Contas do Governo da República;
- anualmente, dos impactos, no ano anterior, sobre as dívidas públicas bruta e líquida da União, decorrentes das operações de crédito ao BNDES realizadas a partir de 2008, explicitando as consequências associadas às alterações observadas, para fins de análise das Contas do Governo da República.

Recomendação à STN de consideração, na gestão estratégica de médio e longo prazos da dívida pública federal, dos possíveis impactos das emissões diretas nos preços do mercado primário de títulos públicos.

Recomendação à STN de publicação dos cálculos dos impactos nos preços dos títulos públicos decorrentes de políticas de emissão direta de títulos públicos como complemento aos relatórios já publicados por aquela Secretaria.

Determinação ao Ministério da Fazenda de publicação, no Relatório de Gestão Fiscal emitido pelo Poder Executivo, de:

- quadro específico que contemple e apresente, de forma individualizada, as garantias concedidas a cada um dos entes federados cuja capacidade de pagamento esteja classificada nas categorias C ou D; e
- notas explicativas que acompanhem o quadro de que trata o item anterior, evidenciando todas as motivações e justificativas adotadas para a concessão, no respectivo quadrimestre, de garantias a entes federados cuja capacidade de pagamento estava classificada nas categorias C ou D.



Determinação ao Ministério da Fazenda de apresentação de esclarecimentos sobre as medidas a serem adotadas para implantação, pela União, pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios, do sistema eletrônico centralizado de transparência do endividamento público.

Determinação à STN de apresentação de plano de trabalho e correspondente cronograma com proposta de solução, visando a disponibilizar o registro eletrônico centralizado, com informações dos entes das três esferas da Federação.

Determinação à STN, na qualidade de órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal, de elaboração e encaminhamento ao Tribunal da estimativa do impacto fiscal para a União, decorrente de possível alteração das regras aplicáveis aos contratos de refinanciamento da dívida subnacional, na forma constante do Projeto de Lei Complementar 238/2013.

Recomendação à STN de informação ao Tribunal sobre a situação das dívidas contraídas pelos estados e municípios posteriormente às renegociações legais citadas nestes autos, nas quais a União figure como credora (haveres) ou como garantidora (operações de crédito externo).

Informação ao Senado Federal de que a não edição da lei prevista no art. 48, inciso XIV, e da Resolução de que trata o art. 52, inciso VI, ambos da Constituição, para estabelecimento de limites para os montantes das dívidas mobiliária federal e consolidada da União, assim como da lei que prevê a instituição do conselho de gestão fiscal, constitui fator crítico para a limitação do endividamento público e a harmonização e coordenação entre os entes da Federação, comprometendo, notadamente, a efetividade do controle realizado pelo Tribunal de Contas da União, com base no art. 59, § 1º, inciso IV, da Lei Complementar 101/2000, e o exercício do controle social sobre o endividamento público e os demais limites fiscais.

Recomendação à STN de:

- comunicação, a esta Corte de Contas e ao Senado Federal, a cada nova operação entre um organismo multilateral de crédito e entes subnacionais em que a União funcione como intermediária, do nível total de endividamento do ente subnacional até a data da referida operação, em observância ao princípio da publicidade;
- não inserção, em seus relatórios, de informações que não condizem com a realidade dos fatos, como a que foi veiculada nos Relatórios Anuais da Dívida de 2010 e de 2011, em que se informava que o Sistema Integrado da Dívida Pública contemplava a base completa de dados da dívida pública federal e que a Fase I do sistema já estava em produção;
- retificação, no sítio da STN na internet, dos Relatórios Anuais da Dívida de 2010 e de 2011, para informar que o Sistema Integrado da Dívida Pública ainda não contempla a base completa de dados da dívida mobiliária federal e que a Fase I do sistema tem previsão de entrar em produção apenas em dezembro de 2012, e inserção de nota na página principal do sítio alertando para a retificação.

AVANÇOS VERIFICADOS



O Tribunal, ao longo dos últimos anos, tem procurado sensibilizar o Congresso Nacional e a sociedade a respeito dos problemas graves associados à ausência de limites para a dívida pública no âmbito do governo federal. No que diz respeito à gestão da dívida pública em si, ao longo das fiscalizações realizadas, foram identificadas melhorias em relação à transparência.

- A STN passou a divulgar periodicamente, em sua página na web, boletim específico sobre os subsídios creditícios e financeiros, dando transparência aos custos que as operações de emissão direta geram para os cofres federais.
- A STN passou a divulgar periodicamente boletim específico sobre a situação das garantias da União em operações de crédito de entes subnacionais, dando destaque para o montante de garantias concedidas para entes com análise de baixa capacidade de pagamento, bem como para o montante que a União tem honrado das dívidas de estados e municípios.
- A STN passou a divulgar periodicamente boletim específico sobre a situação fiscal dos entes subnacionais, destacando os principais pontos que colocam em risco a sustentabilidade fiscal de estados e municípios, numa análise clara e objetiva.
- A STN desenvolveu o Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, Estados e Municípios – Sadipem, com o intuito de disponibilizar informações detalhadas sobre as operações de endividamento dos entes da Federação.



1.3 CONCLUSÃO

Os trabalhos apresentados neste capítulo deram uma visão geral da atuação do TCU nos temas mais sensíveis atinentes às contas públicas.

A aprovação de parecer prévio pela rejeição das Contas da Presidente da República referente ao ano de 2014 se fundamentou na constatação de ocorrência de operações de crédito em desacordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, na omissão de passivos da União, na distorção de informações sobre a execução orçamentária e financeira, na omissão de contingenciamento e na abertura de créditos incompatíveis com as metas fiscais então vigentes. As irregularidades detectadas se relacionaram a falhas na transparência de indicadores e relatórios governamentais, os quais evidenciavam um cenário econômico e fiscal melhor do que aquele realmente vivenciado. Por conseguinte, os mecanismos de controle, a exemplo do contingenciamento de despesas, não foram instituídos adequadamente, em claro prejuízo ao equilíbrio fiscal.

Os trabalhos periódicos de avaliação bimestral das receitas/despesas primárias colaboram para verificar se a execução orçamentário-financeira se alinha às metas fiscais fixadas e, caso sejam sinalizados desvios que comprometam as metas, as medidas de correção podem ser tomadas de modo tempestivo.

Restou evidente que, no âmbito das renúncias tributárias, ainda não são definidos precisamente os ritos para concessão dos incentivos fiscais, tampouco os órgãos competentes em cada espécie de renúncia. Além disso, ficou clara a necessidade de aprimoramentos legislativos que permitam dar transparência sobre os beneficiários das políticas públicas financiadas por renúncia fiscal, a fim de que seja possível fiscalizar a regularidade da concessão dos benefícios e avaliar os resultados alcançados.

Os trabalhos também resultaram no aperfeiçoamento da própria fiscalização do Tribunal. A auditoria financeira, após o desenvolvimento de uma estratégia de fortalecimento, buscou se alinhar aos padrões internacionais para esse tipo de trabalho. Em termos práticos, a auditoria financeira possibilitou uma melhor evidenciação dos itens do BGU. Também afetou positivamente a gestão da PGFN, visto que as conclusões do TCU serviram de base para o desenvolvimento de uma sistemática que resultou em maior eficiência na cobrança de créditos da dívida ativa.



O Tribunal fez uma série de recomendações e determinações, visando a aperfeiçoar a governança das diversas temáticas avaliadas. Isso possibilitou, por exemplo, o desenvolvimento do Sinconv, o que permitiu um melhor acompanhamento das transferências de recursos por meio de convênios.

Também foram verificados avanços na temática da dívida pública, como a divulgação dos subsídios creditícios e financeiros na página do Tesouro e da situação das garantias da União em operações de crédito de entes subnacionais (montantes concedidos e honrados pela União), bem como da situação fiscal dos entes subnacionais, com destaque para os riscos de sustentabilidade.

Nesse tema, percebe-se relevante lacuna legislativa, haja vista que ainda não foram definidos os limites da dívida pública do governo federal, embora, em diversos julgados, o TCU já tenha alertado sobre essa necessidade.

Por fim, a transparência acerca da situação das contas públicas da União é condição fundamental para que a sociedade possa compreender os desafios enfrentados e, assim, tenha condições de demandar de seus representantes, com propriedade, soluções para enfrentar e superar tais desafios. Nesse contexto, a atuação do Tribunal de Contas da União é de suma importância, por fornecer, ao Congresso Nacional e à sociedade, evidências que embasam tecnicamente as decisões políticas.





CAPÍTULO 02

TRANSPARÊNCIA NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS



2.1 INTRODUÇÃO

////////////////////////////////////

A promoção da transparência e do acesso à informação é considerada medida indispensável para o fortalecimento da democracia e a melhoria da gestão pública. Com base nesse preceito, cada vez mais, a sociedade brasileira vem reconhecendo a importância de um Brasil mais transparente, nos âmbitos federal, estadual e municipal.

Como foi detalhado na introdução deste relatório, as organizações públicas têm o dever constitucional e legal de dar transparência à sua atuação. Além do arcabouço jurídico existente no país, o Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública⁴, elaborado pelo TCU, traz quatro práticas relacionadas a *accountability* e transparência: i) tornar a organização transparente para as partes interessadas, admitindo-se o sigilo, como exceção, nos termos da lei; ii) prestar contas da implementação e dos resultados dos sistemas de governança e gestão, de acordo com a legislação vigente e o princípio de *accountability*; iii) avaliar a imagem da organização e satisfação das partes interessadas com seus serviços e produtos; e iv) garantir que sejam apurados, de ofício, indícios de irregularidades, promovendo a responsabilização em caso de comprovação.

Ao longo dos últimos anos, o TCU tem realizado trabalhos com o objetivo de avaliar a transparência nas organizações públicas. Muitos desses trabalhos buscaram analisar se as organizações estão atendendo aos preceitos legais, sobretudo às previsões constantes da Lei de Acesso à Informação, observando, entre outros, aspectos como as obrigações relacionadas à transparência passiva, à transparência ativa, à qualidade dos dados que são disponibilizados e às características que definem as informações como dados abertos. Outros buscaram apurar indícios de irregularidades relacionados à falta de transparência que causaram prejuízo aos cofres públicos. Sendo assim, para compor este relatório, foram selecionados os trabalhos relacionados a seguir.

4 Brasil. Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública / Tribunal de Contas da União. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

Quadro 10 – Relação de acórdãos selecionados para compor o capítulo sobre organizações do relatório sistêmico sobre transparência pública



Levantamento para coletar dados sobre Governança e Gestão Pública – iGG	Acórdão 588/2018-Plenário
FOC Transparência	Acórdão 1.832/2018-Plenário
Publicação de contratos administrativos por instituições federais	Acórdão 1.855/2018-Plenário
Verificação do cumprimento, pelas Instituições Federais de Ensino Superior – Ifes, dos requisitos de transparência ativa e passiva previstos na LAI	Acórdão 1.943/2018-Plenário
Avaliação do cumprimento da LAI pelos Conselhos de Fiscalização Profissional	Acórdão 96/2016-Plenário Acórdão 1.877/2018-Plenário
Avaliação do cumprimento das normas de transparência no âmbito do relacionamento entre as Fundações de Apoio – FAs e as Ifes	Acórdão 1.178/2018-Plenário
Auditoria Operacional no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais	Acórdão 1.076/2016-Plenário
Concessão do seguro de crédito à exportação e do PROEX-Equalização nos financiamentos do BNDES à exportação de serviços de engenharia	Acórdão 1.031/2018-Plenário
Auditoria na concessão e manutenção de lotes do Programa Nacional de Reforma Agrária	Acórdão 775/2016-Plenário Acórdão 1.976/2017-Plenário



2.2 FISCALIZAÇÕES

2.2.1. LEVANTAMENTO SOBRE GOVERNANÇA E GESTÃO PÚBLICA

Desde de 2013, o TCU tem realizado levantamentos de governança e gestão nos temas tecnologia da informação, pessoas, contratações e governança pública. Em 2017, esses quatro temas foram reunidos em um único instrumento de autoavaliação, um questionário que foi aplicado a mais de 500 organizações públicas federais.

A autoavaliação dos gestores públicos teve como principais objetivos:

- identificar os riscos sistêmicos e pontos mais vulneráveis para induzir melhorias nessas áreas;
- incentivar a reflexão das organizações participantes sobre as boas práticas de governança e gestão, incentivando, assim, uma mudança de comportamento na administração pública federal.

Nesse trabalho, o TCU realizou um levantamento para coletar dados sobre governança e gestão pública nas áreas de Governança de Pessoas, Contratações, TI e Governança Organizacional. Entre os dados coletados, estavam informações que deram um panorama geral da transparência nas organizações públicas.

Quadro 11 – Quadro-resumo: Levantamento sobre governança pública

PROCESSO
TC 017.245/2017-6
ACÓRDÃO
588/2018-TCU-Plenário (Ministro Bruno Dantas)
PERÍODO DE REALIZAÇÃO DO LEVANTAMENTO
19/6 a 31/10/2017



UNIDADE TÉCNICA

Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – SecexAdministração

METODOLOGIA

Aplicação de questionário integrado de governança pública
488 organizações respondentes (somente respostas válidas) = 84% do universo pesquisado de 581 organizações

QUESTIONÁRIO

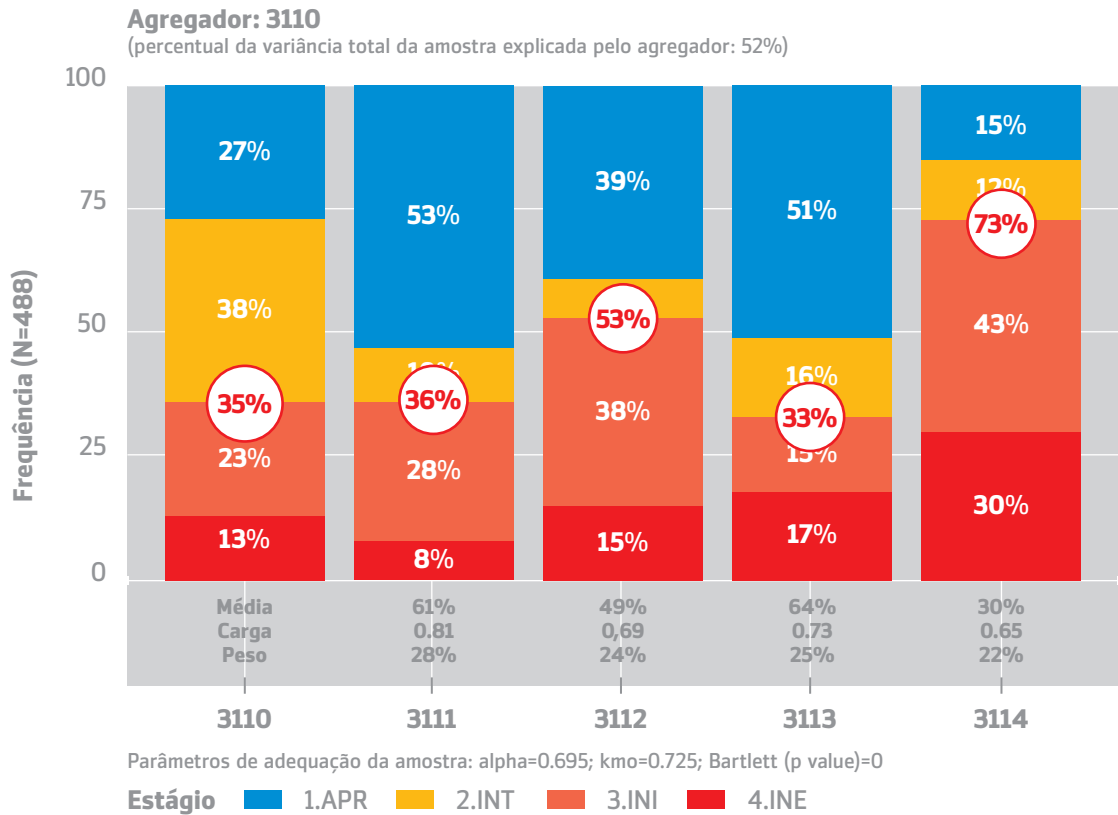
Abordou os temas governança, operações e resultados finalísticos
Tema governança composto por três mecanismos: liderança, estratégia e *accountability*
Mecanismo *accountability* dividido em duas práticas: promover transparência, responsabilidade e prestação de contas (3110); assegurar a efetiva atuação da Auditoria Interna (3120)

Entre os temas abordados pelo questionário, merece destaque, para fins deste relatório sistêmico, a avaliação da prática de “promoção da transparência, responsabilidade e prestação de contas” (item 3110 no gráfico a seguir) por parte das organizações públicas. Essa prática foi avaliada sob quatro aspectos:

- estabelecimento de modelo de transparência (3111);
- estabelecimento de modelo de prestação de contas diretamente à sociedade (3112);
- estabelecimento de modelo de responsabilização (3113);
- publicação de conjunto de dados de forma aderente aos princípios de dados abertos (3114).

Os resultados obtidos pela equipe de fiscalização foram resumidos no próximo gráfico.

Gráfico 9 – Capacidade na prática de “promoção da transparência, responsabilidade e prestação de contas” (3110)



Fonte: Relatório iGG 2017 do TCU.

O gráfico indica que apenas 27% dos órgãos foram considerados como aprimorados (nível mais avançado) na adoção da prática de “promoção da transparência, responsabilidade e prestação de contas”. Considerando individualmente os aspectos abordados por essa prática, os resultados são ainda mais preocupantes.

- Apenas 53% das organizações públicas federais possuem um modelo de transparência em pleno funcionamento, mesmo após a vigência da LAI (questão 3111).
- Apenas 39% das organizações públicas federais afirmam ter um modelo estabelecido de prestação de contas diretamente à sociedade (questão 3112).
- Dado mais alarmante: 73% das organizações responderam que ainda se encontram em estágio inicial na adoção de dados aderentes aos princípios de dados abertos (questão 3114).



Cabe destacar que, para que um dado seja considerado aberto, ele precisa seguir oito princípios. São eles: completo, primário, atual, acessível, processável por máquina, com acesso não discriminatório, não proprietário e livre de licença.

Esses oito princípios visam a tornar disponíveis e compreensíveis os dados do governo, de forma que possam, sem qualquer identificação ou registro, ser fornecidos à sociedade.

PRINCIPAIS PROBLEMAS IDENTIFICADOS

Baixa difusão do modelo de dados abertos.

Falta da cultura de transparência ativa na administração pública federal.

Apesar de a equipe de fiscalização ter concluído que, no geral, o mecanismo accountability foi um dos mais bem avaliados nesse levantamento, ressalta-se que há espaço para melhorias, principalmente, com relação à qualidade da informação disponibilizada. Cabe lembrar que “transparência” não é apenas disponibilizar a informação, mas, igualmente, torná-la compreensível ao público em geral.

O trabalho não identificou boas práticas relativas a transparência. Ademais, como o trabalho aborda mais de cem quesitos de governança e gestão, não houve deliberação específica para esse tema. O diagnóstico elaborado deve servir de insumo para fiscalizações específicas em transparência a serem realizadas pelo TCU.

OPORTUNIDADES DE APRIMORAMENTO

Os próximos passos a cargo do TCU para a melhoria da administração pública nessa área devem passar:

- pela divulgação do modelo de dados abertos;
- pela realização de fiscalizações específicas sobre transparência;
- pela análise da utilidade da informação;
- pelo levantamento dos principais interessados nas informações dos órgãos públicos.



2.2.2. FISCALIZAÇÃO DE ORIENTAÇÃO CENTRALIZADA SOBRE TRANSPARÊNCIA – FOC TRANSPARÊNCIA

O principal veículo de transparência das informações públicas produzidas ou custodiadas por um órgão ou entidade governamental é seu portal eletrônico na internet. Em vista disso, o TCU realizou auditoria com o objetivo de avaliar o nível de transparência dos portais eletrônicos oficiais de órgãos em nível federal, dos Poderes Judiciário e Legislativo, inclusive o Tribunal de Contas da União, bem como de órgãos do Ministério Público da União – MPU e de empresas estatais vinculadas ao Poder Executivo Federal, totalizando 135 organizações públicas.

Avaliou-se o grau de aderência desses portais à legislação vigente, notadamente à LAI, bem como às boas práticas definidas em guias de implementação e avaliação de portais de transparência.

Foram avaliados fatores relacionados à publicação de diversas informações sobre a atividade administrativa das organizações públicas, a atuação finalística dos órgãos e das entidades fiscalizados e a gestão das empresas estatais federais. Ademais, foram analisados aspectos relacionados à participação popular e transparência passiva, em especial, no que tange ao Serviço de Informações ao Cidadão – SIC, bem como às tecnologias utilizadas nos portais para facilitar a localização e o uso das informações públicas pela sociedade.

Quadro 12 – Quadro-resumo: FOC Transparência

PROCESSO
TC 017.368/2016-2
ACÓRDÃO
1.832/2018-TCU-Plenário (Ministro Augusto Nardes)
PERÍODO DE REALIZAÇÃO DA AUDITORIA
13/6/2016 a 31/3/2017
UNIDADE TÉCNICA
Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação – Sefti

METODOLOGIA

Avaliação-piloto – questionário sobre requisitos de transparência dos portais eletrônicos
Distribuição do questionário e guia de aplicação às unidades técnicas participantes da FOC
Coleta de dados
Envio dos resultados preliminares para comentários dos gestores e ajuste e consolidação dos resultados

QUESTIONÁRIO

116 questões, 3 seções e 14 tópicos
Seções: transparência ativa, transparência passiva e transparência nas estatais

Como resultado do trabalho, foram identificadas nos portais eletrônicos dos órgãos auditados as falhas relacionadas abaixo.

PRINCIPAIS PROBLEMAS IDENTIFICADOS

Falha na divulgação de informações públicas exigidas pela legislação de transparência e recomendadas pelas boas práticas.

Divulgação deficiente de instrumentos para acompanhamento das atividades finalísticas.

Falhas na divulgação do rol de informações classificadas/desclassificadas e da Carta de Serviços ao Cidadão.

Dificuldades de participação social por meio dos portais.

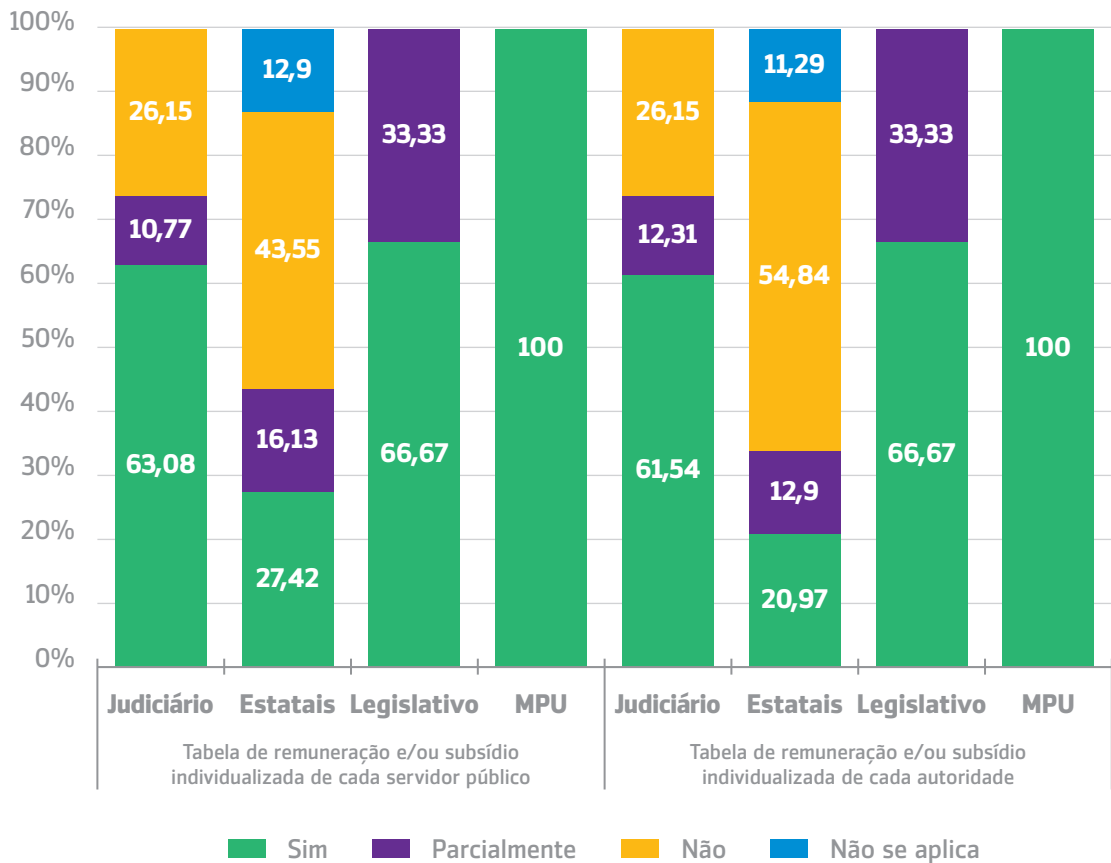
Falhas na divulgação do Serviço de Informação ao Cidadão e dos relatórios estatísticos de pedidos de acesso à informação.

Divulgação deficiente de informações referentes à gestão das empresas estatais.

Inadequação de vários portais eletrônicos, que não atendem a requisitos estabelecidos pela legislação e pelas boas práticas, prejudicando o acesso às informações publicadas.

Os gráficos a seguir ilustram dois problemas listados acima. No primeiro caso, é apresentado o grau de disponibilização de informações sobre a remuneração de autoridades, servidores e empregados públicos, nos portais de transparência.

Gráfico 10 – Publicação de informações sobre remuneração



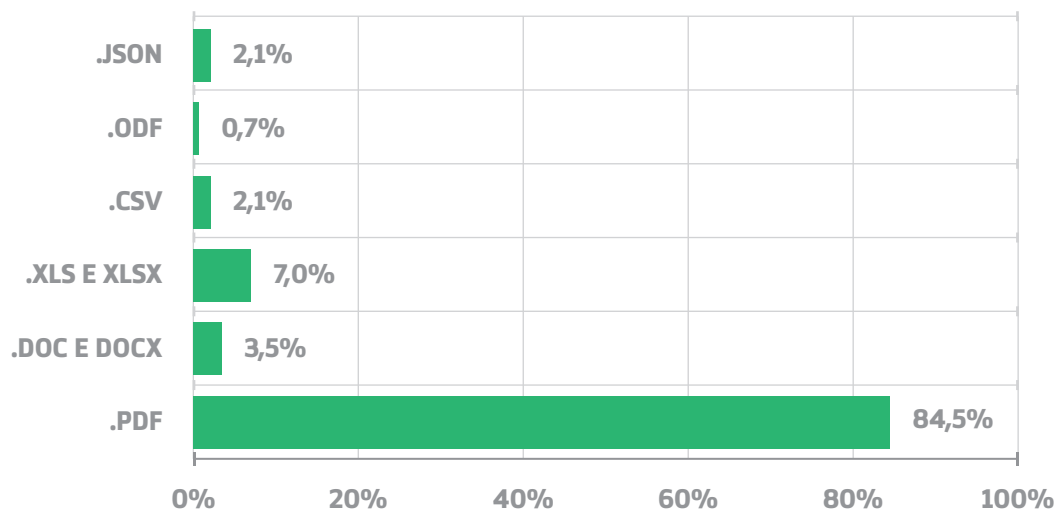
Fonte: Relatório FOC Transparência do TCU.

No gráfico, a classificação “parcialmente” se refere a informações que foram divulgadas, mas que se encontram desatualizadas e/ou não são de acesso fácil e organizado nos portais das empresas estatais.

O art. 8º, §3º, II, da LAI estabelece a necessidade de que os portais governamentais possibilitem a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, de modo a facilitar a análise das informações. Isso se torna especialmente crítico nas áreas de transparência desses portais.

O próximo gráfico mostra que, na maioria dos portais avaliados, os relatórios estavam disponíveis para *download* em formato *Portable Document Format* – PDF, formato não aberto, o que, além de contrariar a LAI, limita o reuso dos dados, o cruzamento de informações e a produção de novos conhecimentos, serviços e produtos a partir dos dados públicos.

Gráfico 11 – Distribuição de tipos de arquivo para download na área de transparência dos portais



Fonte: Relatório FOC Transparência do TCU.

Em decorrência dos problemas identificados e com o intuito de contribuir para o aperfeiçoamento da transparência, por meio da implementação de medidas para melhorar a forma de divulgação de dados, o TCU emitiu determinações e recomendações às instituições fiscalizadas.

RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES DO TCU

Publicação, em suas páginas de transparência na internet, das informações que devem ser obrigatoriamente divulgadas, conforme os normativos de transparência aplicáveis.

Adequação de seus portais na internet, de forma a: fornecer efetiva ferramenta de pesquisa que retorne resultados compatíveis com os parâmetros informados; publicar, em formato aberto, os relatórios já disponibilizados em outros formatos; e evitar o uso de mecanismos que limitem o acesso automatizado às informações públicas contidas nas seções de transparência dos portais.

Desenvolvimento de suas respectivas páginas de transparência em aderência aos requisitos estabelecidos pelo Modelo de Acessibilidade de Governo Eletrônico.

Adoção de providências para elaborar e publicar, em suas respectivas páginas de transparência na internet, a "Carta de Serviços ao Usuário".

Observação das orientações do "Guia para publicação proativa de informações nos sítios eletrônicos dos órgãos e das entidades do Poder Executivo Federal", ao divulgar, nas suas respectivas páginas de transparência na internet, as informações relativas aos mecanismos de participação popular previstos na LAI.





AVANÇOS ESPERADOS

As propostas de encaminhamento, assim como as avaliações preliminares e complementares realizadas na fase de execução da auditoria, visam a, sobretudo, contribuir para o aperfeiçoamento da transparência nas organizações públicas fiscalizadas, por meio da implementação de medidas para melhorar a forma de divulgação de dados e atendimento às demandas dos cidadãos.

Como potenciais benefícios, citam-se:

- aumento na quantidade e qualidade das informações publicadas pelas organizações;
- aprimoramento de mecanismos de participação popular nos portais governamentais;
- melhorias nos portais que facilitem a localização de informações e o acesso a elas pela sociedade.

Esses benefícios potencializam o controle exercido tanto pelas entidades fiscalizadoras quanto pela sociedade como um todo, possibilitando, ainda, uma crítica qualificada da gestão dos recursos públicos envolvidos. Outros benefícios específicos esperados são citados abaixo.

- Promover a disseminação e o intercâmbio de informações e de boas práticas entre as diversas organizações, para publicação de informações de transparência no âmbito da Administração Pública federal.
- Esclarecer dúvidas sobre a forma de cumprimento das exigências da LAI, quando da publicação de informações para acompanhamento das ações da administração pública federal.
- Aprimorar a *accountability* dos gestores responsáveis pela implementação de processos de transparência de forma eletrônica.
- Promover a padronização de aspectos semânticos e de acesso às informações públicas contidas nos portais dos órgãos federais, para facilitar o acesso às informações e a comparabilidade delas.

OPORTUNIDADES DE APRIMORAMENTO

Com base nos problemas identificados e nas recomendações e determinações do TCU, destacam-se ações que podem ser implementadas pelo TCU, para elevar a eficiência e transparência na administração pública federal.

- Aprimoramento e aplicação sistemática de metodologia de avaliação de transparência dos portais e outras ferramentas de transparência da atividade da administração pública federal.
- Construção e fortalecimento de parcerias com outros órgãos/estratégias (Controladoria-Geral da União, Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro) na avaliação de práticas e portais de transparência.
- Realização de eventos com a sociedade para divulgação dos resultados obtidos pelo TCU quanto à transparência de portais públicos, de forma a fomentar o exercício do controle social.

FISCALIZAÇÃO CORRELATA: PUBLICAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS POR INSTITUIÇÕES FEDERAIS

Os resultados dessa auditoria operacional deram origem ao processo de acompanhamento da publicação de contratos administrativos pela Administração Pública federal. As informações sobre o referido trabalho são apresentadas no quadro seguinte.

Quadro 13 – Quadro-resumo: Publicação de contratos administrativos por instituições federais

PROCESSO
TC 016.091/2017-5
ACÓRDÃO
1.855/2018-TCU-Plenário (Ministro Augusto Nardes)



PERÍODO DE REALIZAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO

5/6 a 17/7/2017

UNIDADE TÉCNICA

Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação – Sefti

OBJETIVO

Verificar se estava ocorrendo a publicação do inteiro teor de contratos e aditivos nas páginas eletrônicas oficiais de órgãos e entidades selecionados da Administração Pública federal.

METODOLOGIA

Consulta à página eletrônica oficial de cada instituição e avaliação da divulgação do inteiro teor de seus instrumentos contratuais e respectivos aditivos, bem como avaliação do atendimento ao padrão de dados abertos.

CRITÉRIOS

Lei 12.527/2011, art. 8º, § 1º, IV (publicação do inteiro teor dos contratos administrativos)
Lei 12.527/2011, art. 8º, §3º, III (publicação em formato aberto)

ACHADOS

Não publicação do inteiro teor dos contratos administrativos na página oficial na internet.
Divulgação dos contratos administrativos em formato não aberto.

DELIBERAÇÕES

Adoção de providências, por parte de instituições federais e de suas unidades administrativas, para publicação, nos respectivos sítios oficiais na internet, da integralidade de seus contratos administrativos, acompanhados dos respectivos anexos e aditivos.

Recomendação à Universidade Federal Fluminense – UFF e à Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG de avaliação da conveniência e oportunidade de reestruturar a disposição dos contratos administrativos em seus sítios eletrônicos oficiais, de modo a promover a melhoria do acesso ao conteúdo pela sociedade.

Recomendação ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União – CGU de possibilitar a inserção, nas páginas de transparência dos órgãos, de arquivos com o inteiro teor dos contratos administrativos, seus anexos e aditivos.

2.2.3. VERIFICAÇÃO DO CUMPRIMENTO, PELAS IFES, DOS REQUISITOS DE TRANSPARÊNCIA ATIVA E PASSIVA PREVISTOS NA LAI

O descumprimento dos requisitos de transparência exigidos nas normas dificulta o controle por parte da sociedade e possibilita a ocorrência de danos como aqueles identificados recentemente pelo Tribunal de Contas da União em outras auditorias: desvios e direcionamento nos pagamentos das bolsas do ensino a distância pela Universidade Federal de Santa Catarina e descumprimento da jornada de trabalho por parte de professores e profissionais de saúde em universidades e hospitais universitários do Distrito Federal e do Rio de Janeiro.

Para a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – Enccla, há uma forte correlação entre atos de improbidade administrativa e ausência de transparência nos portais públicos. A divulgação, em tempo real, de informações sobre as ações executadas pelas Ifes deve contribuir para melhorar essa realidade, na medida em que favorece que os cidadãos acompanhem e fiscalizem a regular aplicação, pela Administração Pública, dos valores destinados ao atendimento das necessidades da comunidade acadêmica.

Nesse contexto, o TCU realizou fiscalização com o objetivo de verificar o cumprimento, pelas dezessete Ifes localizadas na Região Norte, dos requisitos de transparência ativa e passiva previstos na LAI, no Decreto 7.724/2012 e em outros normativos que dispõem sobre a obrigação de os órgãos federais divulgarem informações de interesse da sociedade.

Quadro 14 – Quadro-resumo: Verificação do cumprimento, pelas Ifes, dos requisitos da LAI

PROCESSO
TC 001.732/2018-8
ACÓRDÃO
1943/2018-TCU-Plenário (Ministro Walton Alencar Rodrigues)
PERÍODO DE REALIZAÇÃO DA AUDITORIA
2/2 a 19/2/2018



UNIDADE TÉCNICA

Secretaria de Controle Externo no Pará – Secex-PA

METODOLOGIA

Consulta direta ao site das entidades para verificação de 41 itens, relativos a seis quesitos: i) transparência ativa; ii) atributos mínimos de acessibilidade do portal; iii) transparência passiva; iv) classificação de documentos; v) dados sobre participação popular; vi) informações recomendáveis previstas em normativos aplicáveis a outros poderes da República.

CRITÉRIOS

Lei 12.527/2011(LAI)

Decreto federal 7.724/2012

Normativos que dispõem sobre a obrigação de os órgãos federais divulgarem informações de interesse da sociedade

A verificação teve, como principal finalidade, classificar as 17 Ifes num *ranking* que as localizasse em cinco níveis de transparência. O *ranking* é semelhante ao utilizado pela CGU para avaliar a transparência passiva de estados e municípios por meio da Escala Brasil Transparente – EBT, denominando-se cada nível de acordo com a nomenclatura proposta pelo Instituto Ethos, de São Paulo, em trabalho de 2014: muito alta (acima de 80%), alta (acima de 60%), média (acima de 40%), baixa (acima de 20%) e muito baixa (abaixo de 20%).

Tabela 1 – Escala de Transparência

Percentual Obtido	Cor	Nível da Transparência
80% a 100%		Muito alta
60% a 79,9%		Alta
40% a 59,9%		Média
20% a 39,9%		Baixa
0% a 19,9%		Muito baixa

Em geral, a equipe constatou um atendimento razoável dos requisitos de transparência pelos 17 portais eletrônicos consultados, que alcançaram um desempenho médio de 60,2%.

Nenhum dos portais avaliados apresenta nível de transparência baixo ou muito baixo. Por outro lado, nenhum se localiza no nível muito alto da escala. Todos se posicionam entre os níveis médio e alto de transparência, com pequena maioria para o segundo nível. O *ranking* final se encontra na tabela a seguir.

Tabela 2 – Ranking de transparência das Ifes da Região Norte

1º	UFAM	74,3%
2º	UFT	74,1%
3º	IFRR	71,6%
4º	UFAC	71,0%
5º	UFOPA	69,9%
6º	IFTO	69,7%
7º	UNIR	66,6%
8º	UNIFESSPA	60,4%
9º	IFAC	60,0%
10º	IFPA	56,8%
11º	IFAM	56,4%
12º	UFRA	56,2%
13º	UFRR	56,0%
14º	UNIFAP	53,2%
15º	IFAP	46,0%
16º	IFRO	41,2%
17º	UFPA	40,2%



Verifica-se que a transparência passiva exigida pela LAI é cumprida por mais de 90% dos portais eletrônicos, com somente quatro deles atendendo-a de forma parcial. Destes, destaca-se negativamente o portal da Universidade Federal do Pará – UFPA, que não oferece nenhuma possibilidade de SIC eletrônico.

Porém, é preocupante constatar a **baixa divulgação de informações não obrigatórias, mas essenciais à efetivação do controle social da moralidade e legalidade**, na execução das ações a cargo das universidades e dos institutos federais, informações constituídas, por exemplo, pela relação completa de terceirizados e bolsistas/estagiários, pela lista de servidores cedidos para/de outros órgãos da Administração Pública direta ou indireta e pelas atas de registro de preços próprias ou às quais a Ifes aderiu. Na condição de centros de atividade acadêmica com ampla influência sobre todos os setores da vida social do país, é importante que as Ifes tomem a dianteira da transparência pública e da participação cidadã, indo além das exigências de divulgação impostas pelas normas federais, a exemplo do que já fazem atualmente o Ministério Público – MP, o Tribunal de Contas da União e o Poder Judiciário.

PRINCIPAIS PROBLEMAS IDENTIFICADOS

Falta de divulgação plena, pelas Ifes, nos portais, das informações obrigatórias previstas pela LAI e pelo Decreto federal 7.724/2012, e da agenda de autoridade exigida pelo art. 11 da Lei 12.813/2013.

Não atendimento pleno, pelos portais das Ifes, dos requisitos de acessibilidade exigidos pelo art. 8º, § 3º, da LAI.

Descumprimento, por algumas Ifes, da obrigação de manter SIC físico e eletrônico ou não procedimento na forma regulamentada na LAI e no Decreto 7.724/2012, inclusive quanto à divulgação do relatório previsto no art. 30, III, daquela lei.

Divulgação incorreta de informações sobre classificação de documentos. Apenas cinco Ifes divulgam corretamente.

Não divulgação, pelas Ifes, de informações sobre participação popular, embora todas mantenham Ouvidoria. Além disso, raras vezes realizam pesquisa de satisfação quanto aos serviços prestados.

Não publicação, pelas Ifes, de informações recomendáveis, previstas em normativos que se aplicam a outros Poderes da República.

Em decorrência dos problemas identificados, o TCU fez determinações com o objetivo de aprimorar a transparência dos portais eletrônicos das Ifes.

RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES DO TCU



Revisão e ordenamento, por parte da Ifes, de seus portais eletrônicos na internet, de modo a cumprir requisitos mínimos de transparência e acessibilidade.

Publicação, em seus portais eletrônicos na internet, da “Carta de Serviços ao Usuário”.

Realização e divulgação de pesquisa periódica de satisfação dos usuários de seus serviços.

Além das determinações acima, o TCU fez determinações específicas a algumas das Ifes fiscalizadas e recomendou à Casa Civil da Presidência da República que preveja como obrigatória a divulgação, pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública, das informações referentes a servidores cedidos de e para outros órgãos ou entidades.

Durante a execução dos trabalhos, a equipe de fiscalização identificou a boa prática a seguir, na Fundação Universidade de Rondônia – Unir.

BOA PRÁTICA IDENTIFICADA

Quanto aos convênios celebrados e contratos firmados, o Sistema de Gestão de Contratos – SIGEC da Unir contém os convênios com riqueza de detalhes, apresentando, inclusive, documentos originais digitalizados do termo e do plano de trabalho de cada convênio. Caso também incluísse, para os contratos, os documentos da respectiva licitação ou de sua dispensa ou inexigibilidade, poderia se constituir no mais perfeito meio de as Ifes cumprirem esse requisito de transparência ativa estabelecido na LAI.

AVANÇOS ESPERADOS

Como melhorias decorrentes da atuação do TCU, espera-se levar as 17 Ifes localizadas na Região Norte a:

- prover, em seus portais eletrônicos na internet, todas as informações exigidas pela LAI e por outros normativos que criam, para os órgãos federais, a obrigação de divulgar informações de interesse da sociedade;
- dotar seus portais de todos os recursos de acessibilidade que permitam ao cidadão consultar e extrair dados necessários ao controle social da entidade de ensino superior.



As medidas propostas objetivam construir uma realidade de completo cumprimento dos requisitos legais de transparência pelos portais eletrônicos das 17 Ifes localizadas na Região Norte, de modo que atendam plenamente ao desejo positivado pelo legislador de divulgar ao cidadão brasileiro todas as informações essenciais ao exercício do controle da administração pública pela sociedade. As Ifes devem promover a proteção do patrimônio público, o que conseguirão por meio de portais eletrônicos próprios que cumpram as exigências das normas e induzam à transparência e participação cidadã em toda a administração pública federal.

Com o intuito de ampliar o alcance das medidas proposta pelo TCU, deve-se dar ciência do relatório, do voto e do acórdão decorrentes dessa fiscalização às Ifes de outras regiões do país, de modo a se obter, de todo o sistema de ensino superior público, o completo cumprimento dos requisitos de transparência ativa e passiva a que estão obrigados os órgãos e as entidades da Administração Pública federal.

RELACIONAMENTO ENTRE AS FUNDAÇÕES DE APOIO E AS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR

A Secretaria de Controle Externo no Rio Grande do Sul – Secex-RS, por sua vez, realizou auditoria com o objetivo de avaliar o cumprimento, pelas FAs, em âmbito nacional, dos requisitos de transparência estabelecidos na LAI e em normas específicas. O trabalho foi feito no contexto do relacionamento entre as FAs e as Ifes e com os Institutos Federais – IFs.

Esse relacionamento tem sido historicamente problemático. A tensão entre a busca de autonomia para a realização de pesquisas e a necessidade de controle sobre o recurso público tem se manifestado de forma aguda e contínua. Agregados a isso, encontram-se casos de confusão entre público e privado que acentuaram a desconfiança sobre essas relações, tanto por parte de órgãos de controle quanto por parte do Poder Legislativo.

Estima-se que as FAs tenham recebido, em 2015, mais de R\$ 3 bilhões e que mais de 80% desse montante sejam constituídos de recursos públicos, o que torna relevante o aperfeiçoamento dos mecanismos de transparência e controle social sobre essas entidades. As informações sobre essa auditoria estão resumidas no quadro a seguir.



PROCESSO
TC 025.594/2016-8
ACÓRDÃO
1178/2018-TCU-Plenário (Ministra Ana Araes)
PERÍODO DE REALIZAÇÃO DA AUDITORIA
05/9 e 16/12/2016
UNIDADE TÉCNICA
Secretaria de Controle Externo no Rio Grande do Sul – Secex-RS
OBJETIVO
Avaliar o cumprimento das normas sobre transparência na gestão de recursos públicos no âmbito do relacionamento entre as FAs e as Ifes, incluindo os IFs.
METODOLOGIA
Aplicação de questionários: 92 FAs, obtendo-se 81 respostas (88%) 76 Ifes e IFs, entre os quais 63 responderam (83%)
QUESTIONÁRIOS
185 itens de informação distribuídos em 54 questões – questionário dirigido às Ifes e aos IFs 719 itens de informação distribuídos em 101 questões – questionário dirigido às FAs
CRITÉRIOS
LAI e normas específicas pelas FAs, em âmbito nacional
PERÍODO ABRANGIDO
Relacionamentos vigentes no período de 2013 a 2016 entre FAs e entidades apoiadas. Salienta-se que uma mesma Ifes pode ter mais de uma FA credenciada e que estas podem ser autorizadas a apoiar mais de uma Ifes ou IF.



ACHADOS

Ausência, no MEC, de um registro sistematizado de credenciamentos e autorizações referentes aos relacionamentos entre as FAs e as instituições apoiadas.

Ausência, na maioria das instituições apoiadas, de registro centralizado de projetos disponível na internet.

Falta de divulgação de informações sobre os agentes participantes nos projetos.

Falta de detalhamento das informações e insuficiência de ferramentas que facilitem o acesso a elas, bem como a análise e exportação delas.

Deficiências, nas FAs, na divulgação de registros das despesas e de seleções públicas (licitações).

Ausência de divulgação de metas e resultados referentes às ações desenvolvidas no âmbito do relacionamento entre Ifes/IF e FAs.

Falta, no site das FAs, de disponibilização da íntegra das prestações de contas.

DELIBERAÇÕES

Foi proposta a expedição de uma série de orientações para as Ifes, os IFs e as FAs, com vistas a tornar a gestão dessas entidades mais transparente.

MELHORIAS ESPERADAS EM DECORRÊNCIA DA ATUAÇÃO DO TCU

Evolução no controle e na publicidade dos relacionamentos das Ifes com as FAs, visto que a atuação do MEC, nesse aspecto, é limitada.

Aperfeiçoamento no gerenciamento e na divulgação de projetos pelas Ifes, uma vez que a maioria não possui registro centralizado de projetos na internet.

Incremento no controle social, com a implementação, nos sites das fundações, de ferramentas e recursos que facilitem a pesquisa, análise e exportação de informações.

Redução de problemas referentes ao pagamento de bolsas, pois, com mais transparência, a própria comunidade acadêmica poderá realizar o controle social.

Aumento na eficiência do planejamento e na execução de ações de controle.

2.2.4. CUMPRIMENTO DA LAI PELOS CONSELHOS DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL

Os Conselhos de Fiscalização Profissional – CFPs são autarquias que têm a finalidade de zelar pela ética, integridade e disciplina das diversas profissões, velando e fiscalizando, não só sob o aspecto normativo, mas também punitivo, o exercício das profissões regulamentadas.

Conforme dados extraídos dos relatórios de gestão de 27 CFPs, a receita anual desses Conselhos, em 2013, atingiu mais de R\$ 663 milhões, sendo que suas despesas estão na casa de R\$ 541 milhões. Considerando a arrecadação dos Conselhos Regionais, a estimativa de valores geridos pelos Conselhos Profissionais em todo território nacional supera a quantia de R\$ 3,3 bilhões anuais.

Essa fiscalização objetivou avaliar o cumprimento da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI) pelos CFPs.

Quadro 16 – Quadro-resumo: Cumprimento da LAI pelos CFPs

PROCESSO
TC 014.856/2015-8
ACÓRDÃOS
96/2016-TCU-Plenário e 1877/2018-TCU-Plenário (Ministro Weder de Oliveira)
PERÍODO DE REALIZAÇÃO DA AUDITORIA
29/6 a 30/9/2017
UNIDADE TÉCNICA
Secretaria de Controle Externo no Rio Grande do Sul – Secex-RS
METODOLOGIA
Aplicação de questionário 510 Conselhos de Fiscalização de um total de 535 responderam ao questionário Entrevistas com dirigentes dos dez maiores Conselhos Federais



QUESTIONÁRIO

106 questões

CRITÉRIOS

LAI

LRF

Orientações para os Conselhos de Fiscalização das Atividades Profissionais, do TCU

Decretos 7.185/2010 e 7.724/2012

Guia de publicação ativa nos sítios eletrônicos dos órgãos e entidades do Poder Executivo federal

O questionário enviado aos CFPs teve como principais objetivos:

- aumentar a percepção dos CFPs quanto aos requisitos a serem cumpridos na divulgação de informações de interesse geral e coletivo e fomentar melhorias espontâneas;
- identificar os pontos mais vulneráveis, para induzir melhorias na divulgação de informações, mediante a intervenção do TCU, incentivando, assim, uma mudança de comportamento na administração dos CFPs.

PRINCIPAIS PROBLEMAS IDENTIFICADOS

Não disponibilização, na maioria dos sítios dos CFPs, de informações com os atributos que a LAI exige: primariedade, integridade, disponibilidade e atualidade.

Não divulgação, na maioria dos sítios dos CFPs, de conteúdos legais mínimos exigidos, como: metas de programas/ações; local das reuniões, contatos, deliberações, resoluções e atas de órgãos colegiados; informações atualizadas e detalhadas relativas às despesas, incluindo valores pagos, objeto da despesa, beneficiário, remuneração de empregados e quaisquer outros pagamentos, inclusive a conselheiros; detalhes de licitações e contratos.

Inexistência do SIC na maioria dos CFPs.

Não desclassificação periódica do sigilo pelos CFPs que classificam suas informações, em algum grau, como sigilosas.

Os problemas identificados sugerem que ainda persiste entre os CFPs a cultura de sigilo e ocultação de informações, situação que atinge diretamente os inscritos nos Conselhos. Ademais, a falta de transparência contribui para obstaculizar o controle social mais amplo, impede o acompanhamento e controle estatal mais eficiente, gera desconfiança e pode estar associada a desvios nos Conselhos. As determinações do TCU para os Conselhos encontram-se descritas a seguir.

RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES DO TCU

Instituição, em articulação com os Regionais vinculados, de procedimentos para que os sítios eletrônicos (dos Conselhos Federais e Regionais) contenham conteúdos mínimos divulgados ativamente (independentemente de solicitação).

Apresentação das informações contidas em registros ou documentos com os atributos que a LAI exige: primariedade (com o máximo de detalhamento possível), integridade, disponibilidade e atualidade, em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina.

Instituição do SIC.

Designação de autoridade para assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso à informação, monitorar a implementação, recomendar as medidas indispensáveis à implementação e ao aperfeiçoamento das normas e dos procedimentos necessários ao correto cumprimento do disposto na LAI e orientar as respectivas unidades no que se refere ao cumprimento do disposto nessa Lei e seus regulamentos.

Os problemas identificados **impactam diretamente o controle social**, pois foram implementados mecanismos de divulgação que servem meramente a padrões de publicidade, sem atender plenamente os requisitos de transparência. O acesso à informação tem matriz constitucional e o fundamento da transparência é a participação do cidadão na administração pública (art. 37, §3º, II).

Assim, a atuação do TCU buscou construir uma visão de transparência que vai bem além da mera publicidade dos atos de gestão, mediante a exigência de implementação de ferramentas que reduzam a assimetria de acesso à informação entre gestor e cidadão, com base nos seguintes atributos gerenciais:

- **completude**, com a divulgação dos objetos sob interesse na forma de relação, lista ou planilha;



- maior **granularidade** possível na informação: máximo detalhamento e mínima agregação (Decreto 8.777/2016);
- **interoperabilidade**: possibilidade de organizações e sistemas trabalharem juntos, combinando diferentes conjuntos de dados (gravação em outros formatos e acesso automatizado);
- **usabilidade**, ou facilidade de uso dos serviços de governo eletrônico (Lei 12.965/14, art. 25, IV), permitindo-se a navegação entre objetos relacionados de forma direta (**transversalidade**)

BOA PRÁTICA IDENTIFICADA

O Conselho dos Arquitetos do Brasil implantou, em sua estrutura organizacional, um serviço para atendimento das necessidades comuns aos Conselhos Regionais de Arquitetura e Urbanismo, compartilhando os serviços para criação, disponibilização e manutenção de estrutura de TI capazes de atender à LAI, de modo a tornar viável, de forma eficiente e econômica, a divulgação das informações, mediante a divisão de custos.

O processo de monitoramento do Acórdão 96/2016-TCU-Plenário, TC 017.583/2016-0, permitiu observar algumas melhorias decorrentes da atuação do TCU.

MELHORIAS DECORRENTES DA ATUAÇÃO DO TCU

Incremento médio de 27% de respostas afirmativas.

Melhora qualitativa no exame dos sítios dos CFPs quanto aos seguintes pontos, entre outros: existência de abas de navegação dos conteúdos; disponibilidade de informações; possibilidade de extração de relatórios em formatos abertos e não proprietários.

Diante da situação encontrada, entende-se que há desafios culturais, tecnológicos e econômicos a serem superados, para evitar que os problemas identificados se repitam. A cultura do sigilo ainda predomina em boa parte dos CFPs. Os recursos tecnológicos empregados são, em alguma medida, inadequados para a divulgação das informações com os conteúdos e atributos que a LAI exige. E a implantação de novo modelo tecnológico possui custos envolvidos que terão que ser arcados por Conselhos de diferentes portes.



Nesse sentido, o Poder Executivo (Ministério do Trabalho) e a CGU poderiam se aproximar dos Conselhos para fornecimento de orientações e assessoramento na solução dos problemas, pois, atualmente, não se submetem à supervisão ministerial e raramente sofrem ações de controle por parte da CGU. Além disso, o Ministério Público Federal – MPF poderia atuar no controle da gestão da transparência.

Para fomentar a melhoria da administração pública, entende-se que se deve realizar o acompanhamento contínuo das contas e dos relatórios de gestão, bem como das ações de controle externo, incentivar o acompanhamento da transparência pelas instâncias de controle interno e fomentar a atuação e o trabalho integrado com outros órgãos de controle.

Adicionalmente, deve ser fixada, como critério de aferição de transparência, a disponibilização de recursos flexíveis de pesquisa, análise e exportação dos dados, permitindo reduzir a assimetria entre gestor e cidadão e fomentar não apenas o controle social, mas a participação na tomada de decisão.



2.2.5. AUDITORIA OPERACIONAL NO CONSELHO ADMINISTRATIVO DE RECURSOS FISCAIS

O Conselho Administrativo de Recursos Fiscais – Carf é um órgão colegiado, integrante da estrutura do Ministério da Fazenda, com a atribuição de julgar, em segunda instância, os processos de exigência de tributos ou contribuições administrados pela Receita Federal do Brasil.

Os processos administrativos fiscais em trâmite no Carf representam, em valores históricos, aproximadamente, R\$ 567,9 bilhões, distribuídos em 118.324 processos (posição em outubro/2015). Além da magnitude dos recursos submetidos à apreciação do órgão, sua influência sobre a promoção da equidade tributária na sociedade, mediante uma atuação célere e imparcial, evidencia a relevância de sua adequada atuação.

Essa fiscalização teve por objetivo analisar a estrutura organizacional do Carf, bem como eventuais alterações promovidas com vistas à melhoria de gestão. Ela se originou das informações decorrentes da denominada “Operação Zelotes”, investigação, com participação do Departamento de Polícia Federal – DPF, do MP, da Corregedoria-Geral do Ministério da Fazenda – Coger e da RFB, sobre um esquema bilionário de redução e anulação indevidas de créditos tributários de grandes empresas, com o suposto envolvimento de conselheiros e servidores do Carf.

Quadro 17 – Quadro-resumo: Auditoria operacional no Carf

PROCESSO
TC 011.645/2015-6
ACÓRDÃO
1.076/2016-TCU-Plenário (Ministro Raimundo Carreiro)
PERÍODO DE REALIZAÇÃO DA AUDITORIA
1/6 a 30/9/2015 * Auditoria operacional realizada em conjunto com a CGU
UNIDADE TÉCNICA
Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional – SecexFazenda

O escopo deste trabalho foi amplo, mas, para fins deste relatório sistêmico, serão levados em consideração os aspectos relacionados à transparência no Carf. As fragilidades relativas a transparência identificadas pela equipe da CGU estão relacionadas na sequência.

PRINCIPAIS PROBLEMAS IDENTIFICADOS

Ausência de transparência no processo de seleção dos conselheiros.

Deficiências nos instrumentos disponibilizados pelo Carf para fomentar o controle social.

Tais fragilidades atingem os órgãos de controle e cidadãos, na medida em que dificultam a realização do controle da legalidade dos processos de escolha dos conselheiros do Carf e inibem os instrumentos de controle social, no que se refere às atividades do Carf, ante a limitação de informações divulgadas. Seguem as determinações do TCU.

DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TCU

Divulgação, no sítio do Carf, das listas tríplices elaboradas pela Receita Federal e pelas entidades, bem como dos respectivos currículos mínimos dos candidatos e aprovados no processo de seleção de conselheiros, a fim de atender o disposto em seu Regimento Interno e promover a transparência, consoante a Lei de Acesso à Informação.

Criação de canais para recebimento de denúncias e links específicos na página do Carf na internet.

Divulgação dos canais de comunicação para o público interno e externo.

Inserção do Carf, como órgão destinatário, no e-SIC e elaboração de rotinas para garantir a atualização e tempestividade das informações gerenciais sobre as atividades desempenhadas pelo Carf em sua página na internet.

Em decorrência do trabalho realizado, esperam-se ganhos de transparência na atuação do Carf.



MELHORIAS ESPERADAS EM DECORRÊNCIA DA ATUAÇÃO DO TCU EM CONJUNTO COM A CGU

Transparência dos processos de seleção dos conselheiros do Carf, aumentando o potencial de controle sobre a lisura do processo por parte das instituições públicas e do cidadão.

Abertura das atividades do órgão e criação de instrumentos para o efetivo controle social.

Cumprimento das normas de transparência pública, dispostas, principalmente, na Constituição Federal e Lei de Acesso à Informação.

O monitoramento realizado pelo TCU por meio do TC 023.286/2016-4, que gerou o Acórdão 686/2017-TCU-Plenário, identificou que as recomendações foram atendidas, já que:

- a. os currículos dos conselheiros foram divulgados, quando da etapa de comentários dos gestores sobre os achados preliminares da auditoria. A divulgação não corrigiu a falha, haja vista que o processo de seleção já estava finalizado, mas entendeu-se que a recomendação foi atendida, sem prejuízo de verificações do cumprimento do dispositivo regimental nos próximos processos seletivos;
- b. o novo sítio do Carf na internet passou a disponibilizar na barra superior o acesso a diversificados canais de comunicação, visando a ampliar a transparência e fomentar o controle social, tais como: Ouvidoria/MF, Fale Conosco, e-SIC. No sítio do Carf, consta, ainda, a existência de canais diversificados de comunicação com a sociedade, inclusive com chamadas por meio de banner no sítio do órgão.

Porém, para evitar que os problemas se repitam, devem ser realizadas fiscalizações periódicas, a fim de verificar o cumprimento da legislação e a eficiência e efetividade dos canais de comunicação instituídos.

2.2.6. AUDITORIA NA CONCESSÃO E MANUTENÇÃO DE LOTES DO PROGRAMA NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA

Esse trabalho teve origem em uma representação da Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente – SecexAmbiental, em face de indícios de irregularidades na concessão de lotes do Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA, em todo o país, pelo Instituto Nacional de Reforma Agrária – Incra.

Por meio de cruzamento de dados, foram identificadas 578 mil irregularidades na ocupação dos lotes da reforma agrária, alcançando, cerca de, 31% da base de beneficiários, que tiveram como consequência a ocupação de imóveis rurais destinados ao programa por beneficiários não pertencentes ao público-alvo (em, aproximadamente, R\$ 159 bilhões) e a remissão de créditos da reforma agrária (perdão de dívidas) a beneficiários irregulares (R\$ 6,1 milhões).

Mantido o índice histórico e as metas do Incra, os efeitos potenciais da continuidade dessas irregularidades poderiam chegar ao prejuízo financeiro de R\$ 2,83 bilhões, que seriam destinados a beneficiários irregulares em novas seleções, bem como à concessão de novos benefícios associados à política de reforma agrária no montante de R\$ 82,5 milhões.

Quadro 18 – Quadro-resumo: Auditoria na concessão e manutenção de lotes do PNRA

PROCESSO
TC 000.517/2016-0
ACÓRDÃOS
775/2016-TCU-Plenário e 1976/2017-TCU-Plenário (Ministro Augusto Sherman)
PERÍODO DE REALIZAÇÃO DA AUDITORIA
Levantamento inicial: 2015
Auditorias de campo nos estados: 2016
Representação consolidadora: 2016-2017
Monitoramento: 2018 (ainda em curso)



UNIDADES TÉCNICAS ENVOLVIDAS

Secex-MS, SecexAmbiental, Secex-AP, Secex-GO, Secex-MT, Secex-PA, Secex-RO, Secex-RR, Secex-SP e Secex-TO

OBJETIVO

Apuração de irregularidades na concessão e manutenção de lotes da reforma agrária.

METODOLOGIA

Cruzamento de dados

Os 578.547 indícios de irregularidades na base de dados de beneficiários da reforma agrária têm como causas as irregularidades identificadas abaixo.

PRINCIPAIS PROBLEMAS IDENTIFICADOS

Ausência de ampla divulgação da abertura do processo de seleção de candidatos ao Programa de Reforma Agrária.

Direcionamento do processo de inscrição a famílias indicadas por movimentos sociais e/ou associações.

Adoção de procedimentos de classificação que não garantem o cumprimento dos critérios de priorização previstos na legislação.

Inobservância de requisitos obrigatórios dos beneficiários do Programa de Reforma Agrária.

Ausência de motivação nos casos de candidatos eliminados.

Inconsistências na base de dados do Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária – Sipra em relação aos dados informados pelos beneficiários.

Ausência da ordem de classificação de inscritos quando da publicação do resultado do processo seletivo no site da Autarquia.

Recorrência dos problemas descritos acima em várias superintendências regionais do Incra auditadas, o que indica que o problema é generalizado e sistêmico.

As irregularidades identificadas atingem os trabalhadores rurais sem terra e/ou em vulnerabilidade social, enquadrados no art. 19 da Lei 8.629/1993, e a sociedade em geral (contribuintes). A seguir, relacionam-se as determinações e recomendações feitas pelo TCU ao Incra.

DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TCU



Acórdão 775/2016-Plenário

Suspensão de concessão de benefícios associados à reforma agrária para beneficiários irregulares.

Suspensão de novos processos de seleção de beneficiários e da homologação dos processos que estavam em andamento.

Acórdão 1.976/2017-Plenário

Anulação dos processos de seleção de beneficiários em andamento ou concluídos, quando os beneficiários não foram emitidos na posse.

Ampla divulgação do processo de seleção de candidatos da reforma agrária.

Instalação de processo aberto de inscrição para o programa de reforma agrária, com proibição de uso de listas fechadas enviadas por particulares, como entidades de representação e movimentos sociais.

Ampla divulgação dos resultados da seleção, de acordo com os ditames da Lei 8.629/1993, com um processo de trabalho que garanta o contraditório, a ampla defesa e o controle social das listas de beneficiários.

Apuração rigorosa das irregularidades apontadas pelo TCU, com supervisão ocupacional periódica dos lotes da reforma agrária, retomada de áreas com ocupação ilegal e destinação para novos beneficiários enquadrados na Lei 8.629/1993.

Instituição de canal permanente de recebimento de denúncias para estimular o controle social, mantendo disponíveis todas as informações sobre as providências adotadas.

Suspensão da remissão de créditos (perdão de dívidas) para os beneficiários irregulares.

Fixação de prazo de três anos para apuração de todas as irregularidades apontadas pelo TCU.

Desenvolvimento de indicadores de qualidade e resultados dos projetos de assentamento.

AVANÇOS DECORRENTES DA ATUAÇÃO DO TCU

Após a publicação do Acórdão 775/2016-TCU-Plenário, o Poder Executivo passou a tomar uma série de medidas para sanear as irregularidades encontradas pelo TCU, de forma a atacar suas causas e mitigar seus efeitos.



Bloqueio imediato de todos os benefícios de integrantes do programa de reforma agrária com indícios de irregularidades.

Suspensão das novas seleções até que os procedimentos irregulares sejam retirados do processo.

Edição da Medida Provisória 759/2016 para sistematizar a legislação que rege a lista de beneficiários da reforma agrária.

Suspensão, pelo Incra, dos processos de seleção de beneficiários, até que os normativos internos sejam adaptados para eliminar as causas de irregularidades nos processos de trabalho da autarquia. A medida ainda está em andamento e sendo acompanhada mensalmente pelo TCU.

Início do processo de eliminação de beneficiários irregulares e retomada dos lotes ocupados.

Definição, pelo Incra, de metas nacionais e plano de supervisão ocupacional nacional e regionais.

Com a suspensão da seleção de beneficiários irregulares, acredita-se que o Incra economizará, até o fim de 2019, aproximadamente, 2,8 bilhões, valor a ser confirmado em monitoramento a ser efetuado pelo TCU. A nova sistemática de seleção que está sendo aprovada deve garantir a transparência, publicidade e igualdade nos processos seletivos do Incra, retirando a obrigatoriedade de interveniência de terceiros no processo.

O trabalho também trouxe ganhos ao induzir o aprimoramento da transparência dos processos relativos ao PNRA. Com a publicidade e sistematização do processo de seleção de beneficiários, haverá um concurso público para cada assentamento a ser formado ou lote a ser reocupado, o que possibilitará ao candidato verificar se foi preterido e, se for o caso, entrar com recurso, com vistas a impugnar a decisão administrativa que atentar contra seus direitos. As listas de beneficiários também serão mantidas acessíveis, para que os próprios integrantes dos projetos de assentamento possam denunciar vendas irregulares e situações de mudança de posse não previstas em seus contratos de concessão de uso.

O Tribunal irá monitorar a situação ocupacional dos projetos de assentamento e processos de seleção e concessão de lotes nos próximos dez anos pelo menos, a fim de evitar que os problemas se repitam. O TCU detectou as irregularidades pela primeira vez no exercício de 1996 e a situação só se agravou até a emissão do Acórdão 775/2016-TCU-Plenário.

Já estão participando a Secretaria de Controle Interno da Presidência da República – Ciset e o controle interno do Incra, por ocasião de suas auditorias de rotina e da confecção do relatório de auditoria de gestão.

2.2.7. TRANSPARÊNCIA DE INFORMAÇÕES DO BNDES

A atuação do BNDES como banco de desenvolvimento foi muito ampliada, no período de 2007 a 2014, pela forte expansão de suas operações de financiamento e aporte de capital, visando a apoiar investimentos em ativos fixos de diversos setores da atividade econômica, com desembolsos totais crescendo a uma taxa média real de 12% ao ano.

Isso foi possível devido aos expressivos aportes de recursos do Tesouro Nacional para a realização das operações. A partir de 2008, devido ao forte crescimento dos referidos repasses, o Tesouro Nacional se tornou a principal fonte de recursos do BNDES, respondendo por 51,2% do passivo total da instituição financeira em 30/6/2017. Por outro lado, a emissão de títulos da União para o BNDES contribuiu para a elevação da dívida pública nacional.

PRINCIPAIS PROBLEMAS IDENTIFICADOS

O TCU verificou, em fiscalização realizada em 2013, no âmbito do TC 018.693/2012-1 (Acórdão 1.839/2013-TCU-Plenário, Relator Min. José Múcio Monteiro), que o BNDES não dispunha de instrumentos suficientes para medir e, portanto, informar à sociedade, a efetividade de sua atuação como entidade de fomento ao desenvolvimento econômico e social do país.

Constatou-se, na auditoria, que os indicadores de desempenho utilizados evidenciavam, sobretudo, o volume financiado e número de operações, havendo pouca transparência sobre os resultados sociais efetivamente gerados para o país.

Além disso, foi apurado, no mesmo procedimento fiscalizatório, haver limitações ao acesso, pelo TCU e pela sociedade, a informações necessárias ao controle independente das operações. Desta forma, tornava-se inviável a verificação da regularidade das operações, identificação de riscos ao Banco e ao próprio Tesouro e avaliação dos custos e benefícios à sociedade relacionados à ampliação da atuação da instituição financeira.



AÇÕES DE CONTROLE REALIZADAS

Diante desse cenário, o TCU, naquela oportunidade, emitiu recomendações ao Banco, com o propósito de elevar a transparência para a sociedade e permitir a melhor atuação dos órgãos de controle, com foco em objetivos como:

- induzir o aprimoramento da disponibilidade e qualidade das informações relacionadas às operações realizadas pelo BNDES;
- assegurar a padronização, rastreabilidade e auditabilidade das operações;
- qualificar a governança, incluindo estrutura decisória e sistemática de monitoramento e avaliação.

Na sequência, o TCU efetivou ação de controle no BNDES, por intermédio do TC 007.481/2014-4, tendo por objeto a obtenção, o tratamento e a análise de dados, com a finalidade de mapear a alocação dos recursos à disposição do Banco entre suas diversas áreas de atuação e os postulantes de apoio financeiro, bem como a aderência desta alocação às políticas públicas governamentais. Visava-se a, principalmente, promover a maior transparência possível sobre o uso dos recursos públicos colocados à disposição do Banco.

Os procedimentos de obtenção e tratamento dos dados das operações de crédito e renda variável do sistema BNDES constituíram desafio singular para o Tribunal e, por isso, envolveram auditores de diferentes unidades técnicas.

Afinal, ao término dos trabalhos de auditoria, objetivava-se elaborar um painel de informações de fácil manuseio pelos usuários, o qual contivesse todas as informações relevantes da integralidade das operações de crédito e mercado de capitais realizadas pelo banco de janeiro de 2000 a abril de 2016.

Foram cumpridas nove etapas:

- a. obtenção de cópia integral do banco de dados de todas as operações financeiras realizadas pelo BNDES de 1/1/2000 a abril de 2016;



- b.** definição do modo de armazenagem e manipulação dos dados recebidos do BNDES no âmbito do TCU, para assegurar a salvaguarda da grande quantidade de informações coletada;
- c.** criação de máquina virtual para armazenagem e manipulação de dados;
- d.** requisição de informações ao BNDES acerca do conteúdo dos campos do banco de dados disponibilizado;
- e.** análise das estruturas do banco de dados;
- f.** pré-processamento dos dados;
- g.** tratamento dos dados;
- h.** h) elaboração de *scripts Structured Query Language – SQL*, visando à exportação dos dados de interesse, após prévia avaliação de seu grau de relevância para a sociedade, para um aplicativo de análise visual (Qlik View); e
- i.** validação dos *scripts* de SQL junto ao BNDES.

Essas etapas não ocorreram de forma absolutamente sucessiva, pois os dados coletados são provenientes de diferentes bases de dados do BNDES, exigindo a compreensão da finalidade de todos esses sistemas diversos e das informações contidas neles. O trabalho demandou profunda compreensão do negócio do Banco e exigiu percuciente esforço laboral.

Assim, por exemplo, enquanto os primeiros dados analisados estavam em fase de tratamento, outros dados ainda estavam em pré-processamento ou sendo objeto de esclarecimentos no Banco.

AVANÇOS VERIFICADOS

Em primeiro lugar, conforme antes demarcado, logrou-se, no âmbito do presente trabalho, a internalização no TCU de todas as informações dos sistemas operacionais do BNDES referentes a operações ocorridas entre janeiro de 2000 e abril de 2016.



Trata-se de um enorme avanço para o controle externo, tendo em vista que, pouco tempo antes, as equipes de auditoria enfrentavam severas dificuldades para obter as informações necessárias à realização de trabalhos de auditoria e, portanto, sequer dispunham de acesso aos sistemas informatizados do Banco.

O Tribunal aceitou o desafio de organizar as informações fornecidas, apresentando-as por meio de uma plataforma de fácil manipulação e visualização, de maneira a possibilitar que qualquer usuário que não dominasse linguagem específica de base de dados, como, por exemplo, o SQL, pudesse realizar consultas sobre as mais diversas transações financeiras realizadas pelo Banco.

Desta forma, foi elaborado um painel de dados utilizando-se a ferramenta *QlikView*. Trata-se de um *software* de *Business Intelligence* que cria uma interface única, simplificando sobremaneira a implantação, o uso e a manutenção das consultas e análises realizadas em um banco de dados qualquer.

Por meio desse instrumento, é possível criar painéis operacionais com os dados carregados na referida plataforma digital e gráficos que auxiliam na visualização das informações existentes; construir o próprio sistema de análise, sem depender do auxílio de *expert* em tecnologia da informação; explorar a associação entre dados de diferentes tabelas do banco de dados; e executar análises estatísticas, após a consolidação de dados efetuada com base na ferramenta.

Assim, este Tribunal conseguiu elaborar poderosa ferramenta de análise de dados, que permite uma visão completa, sistemática e detalhada de todas as operações financeiras do BNDES.

Esse painel, portanto, assume fundamental importância para o controle externo, pois permite, com facilidade e rapidez, a identificação de riscos e situações-problema nas transações financeiras levadas a efeito pelo BNDES, possibilitando a realização de diagnóstico preciso das fragilidades e, por conseguinte, a execução de ações de controle nos mais variados campos de atuação da instituição.

A publicação da versão final do aludido painel representará inédito instrumento de transparência sobre as operações realizadas pelo Banco. Serão disponibilizados para toda a sociedade dados que antes eram restritos a um público muito limitado, composto basicamente de servidores do Banco e, recentemente, de auditores deste Tribunal.



Atendendo à cronologia dos trabalhos, o painel de dados do BNDES foi concluído e apresentado ao relator, às autoridades do Tribunal e, também, à equipe do Banco auditado, que se prontificou a estabelecer parceria com o TCU para disponibilização, no próprio sítio eletrônico do Banco, de um painel unificado, agregando as informações adicionais constantes do painel construído pelo Tribunal à ferramenta de transparência em desenvolvimento no BNDES.

Em 21/8/2018, cumprindo etapa pactuada entre as instituições de controle e financeira, foi realizada audiência pública para apresentar à sociedade a primeira versão do painel de dados já unificado pelo Banco e definido prazo, até 16/9/2018, para recebimento de sugestões de aprimoramento. O painel já está disponível no sítio eletrônico do BNDES, o que, indubitavelmente, representa um avanço inestimável nas ações de transparência cada vez mais demandadas pela sociedade brasileira.

O último passo de todo esse processo de promoção da transparência será a realização, em novembro deste ano, de seminário conjunto (TCU e BNDES), para divulgação da versão definitiva do painel de dados unificado, já contendo as alterações sugeridas pela sociedade, naquilo que não conflitar com as reservas legais de sigilo previstas.

OPORTUNIDADES DE APRIMORAMENTO

Com o fornecimento à sociedade de todas as informações relevantes afetas às operações financeiras do BNDES, vislumbram-se diversas oportunidades de atuação deste Tribunal e da sociedade.

O acesso a esses dados possibilitará o levantamento contínuo de subsídios para futuras auditorias deste Tribunal, incrementando sobremaneira sua capacidade de desempenhar o relevante papel social de controlador externo dos negócios levados a efeito pelo BNDES.

Além disso, a transparência ora promovida impulsionará o controle social das operações financeiras do banco estatal, acarretando, no longo prazo, o aprimoramento dos procedimentos de concessão de empréstimos e execução de investimentos em valores mobiliários, em resposta aos diversos apontamentos formulados pela sociedade, oriundos de seu senso crítico em relação às consultas realizadas no painel de informações do BNDES, agora disponível na internet.

2.2.8. CONCESSÃO DO SEGURO DE CRÉDITO À EXPORTAÇÃO – SCE E DO PROEX-EQUALIZAÇÃO NOS FINANCIAMENTOS DO BNDES À EXPORTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ENGENHARIA

Nessa fiscalização, o TCU buscou avaliar os procedimentos para concessão do SCE e do Proex-Equalização nos financiamentos do BNDES à exportação de serviços de engenharia. O trabalho jogou luz sobre operações importantes e de alta materialidade que não eram do conhecimento da sociedade.

No Brasil, as principais medidas de suporte oficial à exportação são o Programa de Financiamento à Exportação – Proex, o BNDES-Exim e o SCE. Decorre dos indícios apontados no trabalho que a celebração de algumas operações de seguro só tenha sido possível, por exemplo, em razão da redução da classificação de risco e ampliação dos limites de concessão de seguro relativos a determinados países, sem justificativa técnica adequada. Ademais, a estimativa elaborada pela equipe de auditoria para 30 operações celebradas com países do Convênio de Créditos Recíprocos – CCR da Aladi, com base na Resolução Camex 44/2003, aponta para uma redução significativa na arrecadação em prêmios de SCE, da ordem de R\$ 735,72 milhões (de R\$ 834,82 milhões para R\$ 99,1 milhões), em relação aos valores que teriam sido pagos se observada a classificação original.

Quadro 19 – Concessão do SCE e do Proex-Equalização nos financiamentos do BNDES à exportação de serviços de engenharia

PROCESSO
TC 032.888/2016-3
ACÓRDÃO
1.031/2018-TCU-Plenário (Ministro Augusto Sherman)
PERÍODO DE REALIZAÇÃO DA AUDITORIA
20/3 a 26/10/2017
UNIDADES TÉCNICAS ENVOLVIDAS
Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta do Rio de Janeiro – SecexEstataisRJ Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional – SecexFazenda



OBJETIVO

Avaliar a conformidade dos procedimentos relacionados à concessão de financiamentos à exportação de serviços de engenharia que não sejam de competência do BNDES.

O QUE O TCU ENCONTROU

Concessão de excepcionalidades previamente definidas e sem fundamentação adequada, carentes de critérios técnicos, que tiveram efeitos sobre: i) prêmio do SCE; ii) taxas dos financiamentos; iii) prazos da equalização; iv) limites máximos de exposição de risco do Fundo de Garantia à Exportação a determinados países; v) spreads bancários.

Classificação, por órgãos públicos, de informações como sigilosas com amplitude excessiva.

Outro aspecto tratado pelo relator do processo, Ministro Augusto Sherman, foi a classificação, por órgão público, de informações como sigilosas com amplitude excessiva, o que acaba comprometendo a transparência pública. No entendimento do relator, algumas informações e alguns documentos precisam mesmo ser preservados, mas não na proporção de sigilo nesse momento imposto. E o TCU, no intuito de contribuir para o aumento da transparência na administração pública, pode influenciar na desejada redução do volume de informações administrativas consideradas sigilosas. Por isso, foi proposta a adoção de medidas para que esse assunto possa ser melhor estudado e avaliado, tanto no TCU quanto nos órgãos e nas entidades envolvidos.



2.3 CONCLUSÃO

A “fotografia” tirada pelo levantamento sobre Governança e Gestão Pública – iGG expõe problemas, recorrentes nas fiscalizações realizadas pelo TCU, de disponibilidade, qualidade, acessibilidade e aderência das informações públicas aos princípios de dados abertos. A análise dos portais eletrônicos dos órgãos federais (FOC Transparência) reforça o fato de que as falhas na divulgação, quando não se leva em consideração os usuários das informações, prejudicam a atuação dos órgãos de controle e o controle social.

A falta de transparência nas organizações públicas também possibilita a ocorrência de desvios e, até mesmo, fraudes, como pôde ser visto nos trabalhos tratados no capítulo anterior (transparência nas contas públicas) e nas fiscalizações realizadas no Carf, no Programa Nacional de Reforma Agrária, no BNDES e nas operações de concessão de seguro de crédito à exportação. Muitos dos problemas encontrados poderiam ter sido evitados, caso houvesse transparência nos processos utilizados pelos órgãos, permitindo a avaliação da motivação dos atos e compreensão dos processos de tomada de decisão.

O TCU tem buscado aprimorar a transparência nas organizações públicas, por meio de fiscalizações, recomendações e determinações, para tornar a atuação da administração pública mais clara e eficiente e possibilitar uma atuação mais contundente da sociedade. Para isso, tornam-se relevantes os encaminhamentos desta Corte no sentido de tornar as informações fornecidas pela Administração Pública mais compreensíveis, considerando atributos como completude, granularidade, interoperabilidade e usabilidade, para que a disponibilização das informações deixe de atender meramente ao princípio da publicidade e passe a atender aos requisitos de transparência.

Essa atuação está alinhada com o disposto no art. 4º, XI, do Decreto 9.203/2017, que busca “promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação”. Também está alinhada com as metas 16.6 e 16.7 da Agenda 2030 da ONU, que buscam “desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis” e “garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis”.

Por outro lado, deve-se dar atenção à prática de transparência citada pelo Referencial



Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Públicas do TCU, que diz respeito à avaliação da imagem da organização e satisfação das partes interessadas com seus serviços e produtos. Tal prática ganhou relevância após a edição da Lei 13.640, de 2017, que trata da participação, proteção e defesa dos direitos dos usuários dos serviços públicos.

A referida lei determina que os órgãos da Administração Pública direta e indireta da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios avaliem os serviços prestados, considerando aspectos como satisfação do usuário, qualidade do atendimento, cumprimento de compromissos e prazos, quantidade de manifestações dos usuários e medidas adotadas para melhoria e aperfeiçoamento do serviço prestado. A avaliação deve ser feita por meio de pesquisa de satisfação, a ser realizada, no mínimo, uma vez por ano. O resultado deve ser integralmente publicado no sítio do órgão ou da entidade e incluir o ranking das entidades com maior incidência de reclamação, o que servirá de subsídio para reorientar e ajustar os serviços prestados, em especial, quanto ao cumprimento dos compromissos e padrões de qualidade de atendimento divulgados na Carta de Serviços ao Usuário.



A person in a dark suit is writing in a white notebook with a black pen. The scene is overlaid with a semi-transparent blue filter. In the background, there is a digital display showing a bar chart with two bars. The taller bar has the value '14390.47' above it, and the shorter bar has '2195.37' above it. A white line graph is visible at the bottom of the frame. A yellow triangle is in the top right corner.

CAPÍTULO 03

INDICADORES E DESEMPENHO



3.1 INTRODUÇÃO

Ao se tratar de transparência na administração pública, não se pode deixar em segundo plano a importância dos indicadores, essenciais para o processo de planejamento, a implementação de políticas e programas e a definição de sistemáticas de monitoramento e avaliação de desempenho e resultados.

Ao desenhar sua estratégia, o Estado, em cada organização pública, deve estabelecer, de forma clara e transparente, objetivos e metas, de forma a cumprir sua missão e alcançar sua visão de futuro. O uso de indicadores retrata como a organização pretende verificar se sua estratégia de atuação está sendo bem-sucedida e se está fornecendo às partes interessadas, sobretudo à sociedade – no caso das organizações públicas –, os resultados esperados.

Segundo o Plano Estratégico do Tribunal de Contas da União 2015-2021:

Os indicadores são instrumentos de medição que fornecem informações sobre o resultado da execução da estratégia, comunicando o alcance das metas e sinalizando a necessidade de ações corretivas, sendo, portanto, um teste permanente da validade da estratégia. O uso de indicadores é uma importante ferramenta de gestão, pois permite a transparência na divulgação de resultados, garante o alinhamento dos esforços por meio do estabelecimento de linguagem e objetivos comuns e define critérios objetivos reconhecidos pela instituição.

Indicadores bem formulados e que permitam medir o desempenho de forma correta e tempestiva dependem de clareza e transparência na definição da estratégia de atuação estatal. São essenciais para a boa governança, voltada à geração de resultados e ao aprimoramento contínuo das atividades a cargo das organizações governamentais, e realimentam o processo decisório em função dos interesses mais amplos da sociedade.

Ciente disso, em junho de 2015, o TCU passou a integrar o Grupo de Trabalho sobre Indicadores-Chave Nacionais, da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores – Intosai. O grupo viabiliza a troca de experiências, identificação de boas práticas e elaboração de documentos que fortalecem todas as Entidades Fiscalizadoras Superiores – EFS que fazem parte da Intosai. Seu objetivo de longo prazo é ajudar os governos nacionais a promover um aumento da eficiência, transparência e confiança pú-

blica, lutar contra a corrupção e avaliar a efetividade na aplicação dos recursos nacionais em prol do interesse dos países e de seus habitantes.



Com relação a indicadores, o TCU atuou em diversos processos de auditoria, levantamento e acompanhamento dos Planos Plurianuais – PPAs elaborados pelo governo federal. Recentemente, também realizou uma auditoria coordenada para avaliar a preparação dos governos latino-americanos para implementar a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e a meta 2.4 dos ODS, que também tratou de indicadores. Os referidos trabalhos foram selecionados para compor este relatório sistêmico.

Quadro 20 – Relação de acórdãos selecionados para compor o capítulo sobre indicadores e desempenho do relatório sistêmico sobre transparência pública

Levantamento de auditoria com vistas a examinar a consistência interna e externa do Projeto de Lei do Plano Plurianual – PLPPA 2004-2007	Acórdão 102/2004-Plenário
Acompanhamento, para análise quantitativa e qualitativa, dos atributos e indicadores dos programas do Plano Plurianual 2008-2011	Acórdão 102/2009-Plenário
Auditoria sobre o Sistema de Planejamento e Orçamento Federal	Acórdão 117/2011-Plenário
Levantamento sobre a estrutura do Plano Plurianual 2012-2015	Acórdão 1.012/2013-Plenário
Levantamento acerca da governança do Sistema de Planejamento Público Federal	Acórdão 3.580/2014-Plenário
Auditoria como objetivo de descrever e analisar o modelo adotado para o Plano Plurianual 2016-2019	Acórdão 782/2016-Plenário
Relatório de Resultados de Políticas e Programas de Governo – RePP exercício 2017	Acórdão 2.127/2017-Plenário
Contas do Presidente da República de 2017	Acórdão 1.322/2018-Plenário
Auditoria na preparação do governo brasileiro para a implementação da Agenda 2030 e da meta 2.4 dos ODS	Acórdão 709/2018-Plenário



3.2 FISCALIZAÇÕES

3.2.1 FISCALIZAÇÕES RELACIONADAS AOS PLANOS PLURIANUAIS – PPAS

No cenário de crise fiscal em que o Brasil se encontra, combinado à percepção social de que os serviços públicos não atendem aos anseios da sociedade, a melhoria da qualidade do gasto público se torna um grande desafio, que deve contar com o fortalecimento das estruturas de planejamento existentes no país, em especial, do PPA.

Mesmo existindo previsão constitucional para a elaboração de planejamento de longo prazo, o Brasil carece de um instrumento que atenda a esse propósito, tendo o PPA, ao longo dos anos, assumido parcialmente esse papel. No entanto, em parte por não ter sido pensado pelo constituinte originário para ser um instrumento de planejamento de longo prazo, mas o plano de um governo, e pela ausência de previsão legislativa detalhada sobre sua estrutura e conteúdo, o PPA, ao longo dos anos, tem apresentado problemas estruturais, relacionados à elaboração dos programas, dos indicadores e das metas, o que prejudica a evolução e o acompanhamento das políticas públicas.

Desde 2003, o TCU tem realizado acompanhamentos, levantamentos e auditorias com o objetivo de verificar os gargalos que impedem o PPA de ser um instrumento de planejamento tal como previsto no inciso I e no § 1º do art. 165 da Constituição Federal de 1988. Tais fiscalizações deram origem aos acórdãos a seguir.

Quadro 21 – Relação de acórdãos selecionados sobre fiscalizações relacionadas aos PPAs

ACÓRDÃO	TC	MINISTRO RELATOR
102/2004-TCU-Plenário	015.271/2003-4	Benjamin Zymler
102/2009-TCU-Plenário	029.094/2008-0	Augusto Nardes
117/2011-TCU-Plenário	014.899/2009-2	Raimundo Carreiro
1.012/2013-TCU-Plenário	043.571/2012-3	José Jorge
3.580/2014-TCU-Plenário	024.001/2013-9	Raimundo Carreiro
782/2016-TCU-Plenário	023.984/2015-5	José Múcio
2.127/2017-TCU-Plenário	018.2018/2017-2	Marcos Bemquerer
1.322/2018-TCU-Plenário	012.535/2018-4	Vital do Rêgo



Os PPAs que vigeram durante o período de 2000 a 2011 foram planos muito detalhados, em que as despesas deveriam constar antes de serem incluídas na LOA. Esses planos possuíam características próximas às de um orçamento plurianual, uma vez que as ações orçamentárias também eram incluídas no plano. As fiscalizações do TCU realizadas no período verificaram problemas relacionados à coordenação do plano pelo Ministério do Planejamento, inclusive, com relação aos indicadores, que não eram, em sua maioria, apropriados para fornecer dados capazes de demonstrar a real situação das ações e dos programas aos quais se referiam.

A partir de 2012, houve uma mudança de paradigma em relação à estrutura do PPA, quando os atributos do plano passaram a ser programas temáticos, indicadores, objetivos, metas e iniciativas. Tais alterações foram justificadas pela necessidade de se resgatar a função de planejamento tático-estratégico do PPA e, também, de se possibilitar: o monitoramento e a gestão dos objetivos do governo; o tratamento das políticas transversais; a reorganização da linguagem orçamentária; e a utilização de uma linguagem mais inteligível ao cidadão, que pudesse ser compreendida tanto dentro quanto fora do governo.

No entanto, não obstante as melhorias apresentadas em alguns pontos do planejamento, como a criação do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal – Siop e o aumento da participação das organizações sociais na elaboração do plano, as fiscalizações realizadas pelo TCU sob a égide do novo modelo de planejamento demonstraram que muitas das antigas deficiências e dificuldades ainda permaneciam.

Questões relacionadas à falta de regionalização e coordenação do plano e à baixa qualidade de metas e indicadores, bem como das informações colhidas no monitoramento, continuaram sendo apontadas como pontos críticos do novo modelo.

Em relação aos indicadores, verificou-se que passaram a possuir apenas índice inicial de referência, não havendo mais um índice de chegada a ser alcançado ao final do plano ou que sinalizasse o sentido perseguido pela atuação governamental.

Em relação às metas, foi detectada a inexistência de parâmetros intermediários, a serem verificados no decorrer do PPA, permitindo uma maior conexão entre anualidade orçamentária e entregas feitas pelas organizações, existindo, apenas, metas a serem alcançadas ao seu final, o que se reflete negativamente no monitoramento dos resultados das políticas públicas representadas nos objetivos.



No que se refere à coordenação, verifica-se que os órgãos setoriais não enxergam o PPA como um instrumento de planejamento orientador de suas políticas, mas como mais uma obrigação formal a ser cumprida, pouco capaz de auxiliar na gestão, na transparência e no controle.

O quadro a seguir apresenta os principais problemas identificados no modelo de PPA que passou a vigorar a partir de 2012.

PRINCIPAIS PROBLEMAS IDENTIFICADOS (PPA 2012-2015)

Elevado índice de falhas na apuração de resultados relativos às metas.

Fragilidade do modelo de PPA, bem como dos atributos definidos para o plano.

Falta de regionalização das programações do PPA.

Má formulação de indicadores e metas, que não medem aquilo que foi proposto.

Representação inadequada, pelos programas, das necessidades do país.

Inefetividade do PPA como instrumento de planejamento das organizações governamentais.

Dificuldade de coordenação entre planos e entre órgãos centrais e setoriais.

RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES DO TCU

Realização de acompanhamento, pelo próprio TCU, dos indicadores e das metas durante a vigência daquele PPA.	Acórdão 1.012/2013-TCU-Plenário (Ministro José Jorge)
Melhoria dos indicadores, com alteração para um conceito menos genérico, estabelecimento de indicadores de efetividade e definição de valores para o final do quadriênio do plano.	Acórdão 782/2016-TCU-Plenário (Ministro José Múcio)
Melhoria das metas, com definição de valores de referência anuais para apuração das metas.	
Detalhamento, anual e por objetivos, dos valores globais dos programas temáticos, disponibilizando as memórias de cálculo para definição.	



O TCU tem avaliado, desde 2013, a planificação setorial formulada no PPA, sob o prisma da estrutura dos programas temáticos, seus indicadores, objetivos e metas, a fim de subsidiar o julgamento das Contas do Presidente da República pelo CN com informações sobre a conformidade da gestão governamental, bem como quanto à confiabilidade e qualidade das informações prestadas pelo Chefe do Poder Executivo.

Nas Contas do Presidente da República de 2017, o TCU realizou uma avaliação das informações de desempenho dos Programas Temáticos do PPA 2016-2019, que representam recortes selecionados da ação governamental, com maior detalhamento quanto aos objetivos e às metas, as quais estão ligadas às entregas à sociedade proporcionadas pela atuação governamental.

Considerando que o PPA 2016-2019 definiu metas a serem alcançadas ao final do período, as análises realizadas objetivaram aferir a qualidade e confiabilidade das metas constantes do plano, bem como o que essas informações permitiam concluir acerca do desempenho das políticas públicas em 2017. Ademais, foram coletadas informações sobre a existência de parâmetros anuais que permitissem dizer se as metas estavam alcançando o progresso esperado ao longo do quadriênio.

Para a análise, foram selecionados dez programas temáticos, com base nos critérios de relevância e materialidade. Além disso, os programas, os objetivos e as metas submetidos a exame representavam áreas bastante sensíveis do PPA, em matéria de alocação de recursos e influência na qualidade de vida da população. O quadro a seguir apresenta os principais problemas identificados.

PRINCIPAIS PROBLEMAS IDENTIFICADOS (PPA 2016-2019)

Falhas na confiabilidade e qualidade de parcela significativa das informações de desempenho apresentadas na Prestação de Contas do Presidente da República do exercício de 2017 referentes às metas previstas no Plano Plurianual 2016-2019.

Ausência de divulgação dos parâmetros anuais utilizados pelos órgãos responsáveis para acompanhar, qualificar e prestar contas sobre o andamento das metas quadrienais definidas no PPA 2016-2019.

RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES DO TCU

Criação, pelo MP, de campo no Siop para que os órgãos responsáveis pelas metas do PPA 2016-2019 explicitem qual o andamento esperado para a meta no exercício, a fim de dar transparência ao critério utilizado para classificar o andamento de cada meta como adequado ou não.

Acórdão 1.322/2018
(Ministro Vital do Rêgo)

AVANÇOS VERIFICADOS

O TCU tem atuado no sentido de aprimorar o PPA como instrumento de planejamento. Nesse período, foram elaboradas diversas recomendações e determinações, a maioria visando a tornar o PPA um instrumento mais efetivo de planejamento da atuação governamental, com ênfase na melhoria do processo de coordenação, na definição de macro-objetivos e na elaboração de indicadores e metas que deem mais transparência ao desempenho da administração pública.

Em reuniões com a Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos – Seplan do Ministério do Planejamento, verificou-se que o processo de elaboração do PPA 2020-2023 já teve início. A Seplan demonstrou intenção de implementar os encaminhamentos propostos pelo TCU, o que é um indicativo de melhoria no processo em decorrência da atuação deste Tribunal. Outras melhorias também foram identificadas.

- 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 lugar e permitindo, assim, uma visão geral do planejamento governamental, disponível em <http://bibspi.planejamento.gov.br>.
- Atualização do guia metodológico dos indicadores do PPA.
- Implantação de ficha de análise quanto à adequabilidade dos indicadores atuais do PPA.
- Criação de relatório de avaliação, visão setorial e ferramentas que visam a ampliar a transparência do PPA para a sociedade e servir como instrumentos orientadores para os órgãos (PPA Cidadão e Painel do Planejamento).



- Implementação do 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.

OPORTUNIDADES DE APRIMORAMENTO

Com base nos problemas identificados e nas recomendações e determinações feitas pelo TCU, destacam-se, a seguir, aspectos críticos para o aprimoramento da eficiência e transparência das ações governamentais.

- O modelo atual de PPA deve passar por um processo de evolução, para que os programas e objetivos reflitam as necessidades da sociedade, e os indicadores e as metas sejam capazes de medir os resultados dos programas e objetivos aos quais estão relacionados. O PPA deve sair do plano de intenções e refletir as ações do governo.
- Necessidade de aprovação da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, iniciativa com vistas a consolidar um plano nacional integrado de longo prazo.
- Necessidade de aprovação da lei da governança.

3.2.2 PREPARAÇÃO PARA IMPLEMENTAR A AGENDA 2030 PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Em 2015, os 193 países-membros da Organização das Nações Unidas – ONU se propuseram a alcançar um conjunto de objetivos até o ano de 2030: os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS. Ao todo, são 17 objetivos, que tratam de temas como pobreza, educação, segurança alimentar, mudanças climáticas, entre outros. Esses 17 objetivos desdobram-se em 169 metas. E, com o propósito de acompanhar o progresso mundial rumo a esses objetivos, foram definidos, também, 232 indicadores globais. Além disso, outra estratégia para o acompanhamento e a comunicação dos resultados da implementação da Agenda é a elaboração dos Relatórios Nacionais Voluntários, para que os países informem seus próprios avanços em relação aos Objetivos e realizem revisões.

A responsabilidade pelo sucesso da Agenda é compartilhada entre diversos atores: governo, setor privado, sociedade civil, academia e cidadãos – cada um tem seu papel. Da mesma forma, as EFSs também podem contribuir para o alcance dos Objetivos, entendimento que foi ratificado pela ONU e incorporado pela Intosai.

O trabalho foi realizado sob a liderança do TCU, no âmbito da Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores – Olacefs. Participaram da auditoria entidades fiscalizadoras de onze países: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Equador, Guatemala, México, Paraguai, Peru, República Dominicana e Venezuela, além da entidade fiscalizadora da província de Buenos Aires.

Foi possível avaliar, de forma sistêmica e padronizada, a existência e o funcionamento de componentes de governança referentes ao Centro de Governo e à Meta 4 dos ODS 2, relativa a sistemas sustentáveis de produção de alimentos.

Até 2030, garantir sistemas sustentáveis de produção de alimentos e implementar práticas agrícolas resilientes, que aumentem a produtividade e a produção, que ajudem a manter os ecossistemas, que fortaleçam a capacidade de adaptação às alterações climáticas, às condições meteorológicas extremas, secas, inundações e outros desastres, e que melhorem progressivamente a qualidade da terra e do solo.



PROCESSO
TC 029.427/2017-7
ACÓRDÃO
709/2018-TCU-Plenário (Ministro Augusto Nardes)
PERÍODO DE REALIZAÇÃO DA AUDITORIA COORDENADA
Abril/2017 a maio/2018
UNIDADE TÉCNICA
Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente – SecexAmbiental

METODOLOGIA

A auditoria avaliou a preparação⁵ dos governos nacionais para implementar os ODS, tanto no nível do Centro de Governo⁶ quanto no nível de uma meta ODS específica, cujo alcance se dará por meio das políticas públicas geridas pelos órgãos setoriais.

Dada a diversidade de estratégias que os governos nacionais vêm desenvolvendo para implementar os ODS, foram considerados tanto os mecanismos de governança já existentes no governo quanto aqueles que foram criados (ou adaptados) especialmente para a Agenda.

Para realizar a avaliação, as entidades fiscalizadoras participantes utilizaram técnicas e ferramentas padronizadas. Além das ferramentas tradicionais de auditoria (análise de documentos, envio de ofícios, entrevistas, questionários), foram utilizadas duas técnicas inovadoras:

- Análise de Fragmentações, Sobreposições, Duplicidades e Lacunas – Análise FSD; e
- Escala de Avaliação de Governança em ODS.

5 Preparação: presença e funcionamento de estruturas de governança – tais como estratégia e planejamento, coordenação e articulação política, supervisão e monitoramento, transparência e *accountability* – que possibilitem a implementação da Agenda de forma integrada e coerente, orientada a resultados e estruturada num horizonte de longo prazo.

6 Centro de Governo: órgãos responsáveis por prestar auxílio à Chefia do Poder Executivo no processo de tomada de decisão estratégica.

AUDITORIA NO BRASIL: PREPARAÇÃO DO CENTRO DE GOVERNO PARA IMPLEMENTAR OS ODS

Na auditoria realizada pelo TCU, foram identificados avanços na institucionalização da Agenda 2030 no Brasil. Foi criada a Comissão Nacional para os ODS, responsável pela articulação dos atores e pelo planejamento de ações e estratégias de implementação da Agenda. Essa comissão publicou um plano de ação para o período 2017-2019, que contém diversas atividades. Ademais, o governo federal realizou um cruzamento entre os ODS e as ações previstas no seu Plano Plurianual 2016-2019.

Entretanto, identificaram-se pendências no processo de institucionalização da Agenda 2030.

- A Comissão Nacional, embora tenha plano de ação, não possui estratégia de atuação de longo prazo.
- Não foram definidos as metas e os indicadores nacionais, tampouco um processo participativo de elaboração dos Relatórios Nacionais Voluntários.
- As iniciativas governamentais existentes para sensibilização à Agenda 2030 são pontuais e carecem de coordenação.

Constataram-se, também, falhas no sistema de governança necessário para a implementação dos ODS. O país não conta com: planejamento nacional de longo prazo; atividades de prevenção e gestão integrada de riscos; monitoramento e avaliação de políticas de forma integrada.

Considerando o escopo deste relatório sistêmico sobre transparência, merece maior destaque a questão do Relatório Nacional Voluntário. O Brasil publicou uma edição, em 2017, trazendo informações de contextualização sobre a Agenda 2030: alguns dados gerais sobre o país, seções relacionadas a ações de preparação que o país vem adotando para implementar os ODS e considerações sobre a posição do Brasil em relação a alguns ODS específicos. O documento encerra, expondo conclusões, desafios e próximos passos.

Contudo, o processo de elaboração desse instrumento ainda não está definido. Segundo a ONU, os Relatórios Nacionais Voluntários têm por objetivo monitorar o progresso na implementação dos ODS e fornecer insumos para revisão de políticas e objetivos

nacionais de desenvolvimento. Para tal, as Nações Unidas recomendam que se defina um processo participativo e inclusivo de elaboração desses relatórios.

Caso não seja detalhado o processo de elaboração dos futuros Relatórios Nacionais Voluntários do Brasil, há o risco de que o processo seja realizado de forma improvisada, com prejuízos à qualidade da informação. Vislumbra-se que esse instrumento, proposto pela Agenda 2030, é uma oportunidade para fomentar o monitoramento e a avaliação de políticas públicas de forma integrada e transversal, contribuindo, também, para um ganho de qualidade nas informações resultantes desses processos e aumento da transparência governamental.

Auditoria no Brasil: Preparação para implementação da Meta 2.4

Quanto à meta 2.4, verificou-se que não há coordenação horizontal entre as instâncias colegiadas que atuam nas políticas públicas relacionadas a sistemas sustentáveis de produção de alimentos. Não se definiu uma estratégia integrada de governo para esse setor, o que contribui para o desalinhamento das políticas públicas, tal como existência de políticas sustentáveis de produção de alimentos, por um lado, e diretrizes que induzem práticas pouco sustentáveis, por outro.

Por exemplo, a política fiscal brasileira concede desonerações tributárias superiores a um bilhão de reais por ano para as atividades de importação, produção e comercialização de agrotóxicos, mas não acompanha nem avalia essas desonerações, comprometendo a transparência dessas ações.

Com base nos resultados da auditoria, o TCU emitiu as recomendações abaixo, com o intuito de aprimorar a transparência da administração pública.

RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES DO TCU

Estabelecimento de processo para a elaboração dos futuros Relatórios Nacionais Voluntários do Brasil, definindo atividades, prazos, responsáveis e fluxos de informação, a fim de estimular o monitoramento sistemático e contínuo, bem como a avaliação transversal, de políticas públicas, sob uma perspectiva integrada de governo.

Estabelecimento de estratégia para implementar o monitoramento e a avaliação integrada, a nível nacional, de todas as políticas públicas brasileiras (multissetorial, multinível e de longo prazo), considerando nessa estratégia iniciativas já existentes ou em desenvolvimento, a exemplo do Sistema Nacional de Informações Oficiais.



AUDITORIA COORDENADA

Do ponto de vista da auditoria coordenada realizada no âmbito da Olacefs, da qual participaram onze EFS latino-americanas, foram identificados problemas tanto com relação à preparação dos Centros de Governos para a implementação dos ODS quanto com relação à preparação para implementação da Meta 4 do ODS 2.

Quanto à preparação dos centros de governos dos países participantes da auditoria, os principais problemas identificados foram listados a seguir.

PRINCIPAIS PROBLEMAS IDENTIFICADOS – CENTRO DE GOVERNO

Deficiências nos processos de institucionalização e internalização da Agenda 2030.

Inexistência de um planejamento de longo prazo para a implementação da Agenda 2030 na maioria dos países.

Inexistência de mecanismos de prevenção e gestão de riscos de forma integrada, a nível nacional, para a implementação da Agenda 2030.

Deficiências nos processos de monitoramento e avaliação dos ODS e de elaboração de Relatórios Nacionais Voluntários.

Considerando o escopo deste relatório sistêmico, dois dos problemas relacionados ao Centro de Governo merecem maior destaque: i) deficiências nos processos de institucionalização e internalização da Agenda 2030; e ii) deficiências nos processos de monitoramento e avaliação dos ODS e de elaboração de Relatórios Nacionais Voluntários.

Quanto ao primeiro, foram encontradas deficiências no processo de internalização da Agenda 2030, que diz respeito à adaptação das metas e dos indicadores globais da Agenda à realidade de cada país. Nove das onze EFS participantes da auditoria informaram que esse processo ainda não se completou em seus países, isto é, **ainda não foram definidos as metas e os indicadores nacionais que permitirão o acompanhamento do avanço da Agenda no país.**

Quanto ao segundo, cabe lembrar que a Agenda 2030 estabeleceu um conjunto de 232 indicadores destinados à avaliação e comunicação do avanço global rumo ao desenvolvimento sustentável. Esse processo também deve acontecer no nível nacional, por meio de um conjunto de indicadores nacionais a serem definidos por cada país e que reflitam sua realidade. Contudo, verificou-se que **as rotinas para o cálculo desses indicadores não se encontram implementadas em nenhum dos onze países participantes da auditoria**. Essa situação se torna ainda mais crítica em um contexto **de deficiências no monitoramento e na avaliação integrados do desempenho de políticas públicas** nos países, apontado por todas as EFS participantes da auditoria.

Sobre o instrumento de comunicação dos resultados – o Relatório Nacional Voluntário, embora a maior parte dos países já tenha publicado ao menos uma edição (oito de onze países), verificaram-se problemas no documento. As falhas apontadas se referem tanto ao processo de sua elaboração, que não está estruturado nem tem responsáveis definidos, quanto ao seu conteúdo, que consiste em acúmulos de dados estatísticos sem tratamento analítico e se apresenta como um fim de ciclo, e não como parte de um ciclo contínuo de avaliação.

BOAS PRÁTICAS IDENTIFICADAS – CENTRO DE GOVERNO

PARTICIPAÇÃO DO LEGISLATIVO E DO JUDICIÁRIO

Algumas EFS relataram boas práticas de seus governos no sentido de envolver os Poderes Legislativo e Judiciário na implementação da Agenda 2030. Na Argentina, por exemplo, o Executivo firmou um acordo com o Legislativo para a criação de um Observatório de ODS na sua Câmara de Deputados. Já no Paraguai, os três Poderes assinaram a Declaração Conjunta Interpoderes, documento em que reafirmam seu compromisso com o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

IMPLEMENTAÇÃO DA AGENDA 2030 NO CONTEXTO LOCAL

Segundo as entidades fiscalizadoras da Argentina e da Província de Buenos Aires, algumas províncias do país já contam com seus próprios planos de implementação dos ODS, como é o caso de Salta e da Cidade Autônoma de Buenos Aires.

Quanto à preparação para a implementação da meta 2.4, dois principais problemas foram identificados pelas EFS participantes da auditoria.

PRINCIPAIS PROBLEMAS IDENTIFICADOS – META 2.4

Deficiências na coordenação das políticas públicas relacionadas à meta 2.4.

Deficiências no monitoramento e na avaliação integrados dos resultados das políticas públicas relacionadas ao alcance da meta 2.4.

Considerando o escopo deste relatório sistêmico, merecem maior destaque as “Deficiências no monitoramento e na avaliação integrados dos resultados das políticas públicas relacionadas ao alcance da meta 2.4”.

Para acompanhar a implementação da meta 2.4, além do indicador global definido pela ONU (proporção da superfície agrícola em que se pratica uma agricultura produtiva e sustentável), os países podem definir indicadores nacionais e complementar esse monitoramento com as informações e os resultados de monitoramentos e avaliações já existentes. No entanto, foram encontradas deficiências nesse processo. Alguns países apontaram problemas na definição e no cálculo de indicadores nacionais, tais como a não definição dos indicadores, causada pelo atraso na nacionalização das metas, e a não cobertura dos elementos relevantes da meta 2.4 pelos indicadores já definidos. Além disso, os mecanismos de monitoramento e avaliação já existentes também apresentaram problemas, tais como lacunas de dados, informações e sistemas, e não integração dos sistemas já existentes, que acabam atuando de forma isolada.

Com base nos resultados da auditoria e nas conclusões expostas, as entidades fiscalizadoras participantes da auditoria apresentaram uma série de recomendações a seus governos nacionais. Entre elas, podemos citar as seguintes, que estão relacionadas a transparência e indicadores.

RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES DAS EFS PARA SEUS GOVERNOS NACIONAIS

Estabelecimento de instrumentos de planejamento de longo prazo das ações governamentais que permitam a identificação das prioridades nacionais e estruturação da atuação governamental no horizonte de longo prazo, possibilitando, também, a implementação e o monitoramento dos ODS e de suas metas no país.



Estabelecimento das responsabilidades, dos processos e dos mecanismos de monitoramento integrado e avaliação transversal dos resultados de políticas públicas nacionais, fortalecendo as capacidades técnicas e a autonomia dos institutos e sistemas nacionais de estatística, assegurando-lhes os recursos necessários e considerando o uso de registros administrativos, dados e estatísticas não tradicionais; o aprimoramento de ferramentas georreferenciadas; e a promoção da abertura de dados estatísticos nacionais desagregados.

Estabelecimento de processos e metodologias de elaboração dos Relatórios Nacionais Voluntários sobre os ODS, de forma participativa e inclusiva, como parte do ciclo de revisão da Agenda, permitindo o monitoramento dos compromissos assumidos pelo governo, a reflexão sobre as decisões políticas tomadas e a transparência da implementação da Agenda 2030.

Promoção da coordenação intersetorial e articulação com atores externos ao governo, de forma a permitir a definição adequada de indicadores nacionais para o monitoramento da meta 2.4, considerando todos os aspectos abordados por essa meta.

Fortalecimento do monitoramento e da avaliação transversal, a nível nacional, dos resultados das políticas públicas relacionadas à meta 2.4, inclusive por meio da definição de lideranças nesse processo e integração entre os sistemas e mecanismos já existentes.

BENEFÍCIOS ESPERADOS

As recomendações feitas pelas entidades fiscalizadoras latino-americanas têm como propósito contribuir com seus respectivos governos na preparação para implementar a Agenda 2030. Se elas forem implementadas, espera-se que os governos latino-americanos possam dotar-se das condições necessárias para a consecução dos objetivos e das metas da Agenda até o ano de 2030.

No que diz respeito à transparência, se os governos da América Latina implementarem medidas para integrar seus processos de monitoramento e avaliação de políticas públicas, espera-se que possam alcançar maior qualidade e disponibilidade das informações geradas nesse processo, contribuindo para o **aumento da transparência governamental e fortalecimento do controle social**. A partir daí, será possível, também, um aumento da participação social na formulação e implementação de políticas públicas, de forma que elas passem a agregar pontos de vista distintos e sejam mais inclusivas, conforme os princípios da Agenda 2030.

No âmbito da meta 2.4, também sob o ponto de vista da transparência, espera-se que as **informações sobre o alcance da meta estejam disponíveis à sociedade**, de forma a possibilitar debates a respeito dos rumos que os países devem seguir no que diz respeito à promoção de sistemas sustentáveis de produção de alimentos.



Desafios a serem enfrentados

A Agenda 2030 está dando seus primeiros passos na América Latina. Os resultados da auditoria apontam que há mobilização dos governos nacionais para a implementação dos ODS, tanto no nível do Centro de Governo quanto no nível dos órgãos setoriais. Entretanto, a preparação desses países ainda se encontra em estágio incipiente, já que persistem diversos desafios relacionados à implementação da Agenda.

Outro desafio diz respeito à capacidade estatística para o acompanhamento dos avanços nacionais na Agenda. Gargalos comuns são a indisponibilidade de dados e informações e a baixa qualidade das informações disponíveis. Chama atenção, também, a baixa integração entre os mecanismos de monitoramento e avaliação, fator essencial para a obtenção de avaliações transversais, como as necessárias para o acompanhamento da Agenda.

Um ponto crítico nesse contexto é a fragmentação do setor público. Essa fragmentação se reflete nos próprios Relatórios Nacionais Voluntários produzidos pelos países latino-americanos, que se limitam a apresentar aglomerados de dados e análises isoladas, em vez de avaliações intersetoriais e integradas que contribuam para avançar na transparência da atuação do governo como um todo.

A coordenação e integração das ações governamentais se revelam, portanto, como as áreas em que há maior espaço para aprimoramento. E, dada sua transversalidade, a Agenda 2030 é uma oportunidade para fazê-lo. Assim, as EFS devem buscar, em seus trabalhos futuros, estimular seus governos nacionais a combaterem a atuação em silos de forma estanque e adotar uma cultura de atuação integrada. Só assim será possível dar conta dos problemas complexos que a América Latina enfrenta para alcançar o desenvolvimento sustentável.

3.3 CONCLUSÃO



Como já mencionado, indicadores são essenciais para se realizar análise crítica do desempenho de uma política pública. Desde a fase de concepção, devem estar claros os objetivos da política, para que seja possível definir indicadores que serão úteis para o acompanhamento e a avaliação dos resultados da atuação estatal.

Por isso, iniciativas como a publicação, pelo governo federal, do Guia Prático de Avaliação Ex Ante são vistas como boas práticas, do ponto de vista da transparência. Esse tipo de avaliação viabiliza uma análise prévia à implementação de uma política pública, que passa por etapas que se iniciam no diagnóstico do problema, passando pelo desenho e caracterização da política, pelo impacto orçamentário e pela estratégia de monitoramento, avaliação e controle até chegar à mensuração do retorno econômico e social. Ao final do processo, será possível tomar decisões com base em evidências e não em “achismos” e o processo decisório será transparente.

A elaboração de bons indicadores e sua divulgação de forma transparente permite que a sociedade acompanhe o desempenho da atuação estatal. Desta forma, a participação popular pode ser ampliada, indo além do debate sobre a aplicação dos recursos (orçamento participativo) e alcançando as fases de monitoramento e avaliação. Os indicadores permitem avaliar os resultados e impactos das políticas públicas e definir se elas devem ser mantidas, ajustadas ou descontinuadas.

Nos trabalhos realizados pelo TCU, constatou-se que há falhas na elaboração dos indicadores do PPA, o que impossibilita o governo de ter uma avaliação fidedigna de sua atuação e, por conseguinte, de saber se seus esforços estão contribuindo para o alcance de seus objetivos. Além disso, os programas propostos não necessariamente correspondem às necessidades do país, o que indica que há falhas, inclusive de transparência, no processo de elaboração do PPA.

No que diz respeito ao alcance dos objetivos da Agenda 2030 pelo Brasil, a falta de estratégia de atuação de longo prazo e definição de indicadores e metas nacionais representam um grande risco para o país.

Diante da relevância que representam para o TCU e a sociedade, os trabalhos relativos ao PPA e à Agenda 2030 continuarão fazendo parte da agenda de fiscalizações do TCU para os próximos anos.





FISC TRANSPARÊNCIA

CONCLUSÃO



O Tribunal de Contas da União tem uma história longa e profícua de promoção da transparência pública, seja diretamente pelo levantamento e pela produção de informações, seja pelo estímulo e pela cobrança para que as organizações governamentais sigam esse caminho inexorável em uma sociedade democrática: a crescente e cada vez mais qualificada disponibilidade de informações para o escrutínio de decisões, atos e resultados a cargo dos agentes públicos pela sociedade, a quem deve servir o Estado.

Este relatório, concentrando-se numa amostra seleta de trabalhos recentes, evidencia a amplitude da atuação do TCU com esse propósito e demonstra a importância dos resultados gerados por esta Corte de Contas, mostrando, ao mesmo tempo, que fortalecer a transparência significa não somente atender a um princípio constitucional, mas, sobretudo, promover a defesa do interesse público: maior integridade na gestão dos negócios públicos e melhores resultados decorrentes das ações de governo. De fato, são vários os exemplos de que, em ambientes institucionais ou circunstâncias em que a transparência não ocorre de forma apropriada, recursos públicos são mal utilizados, e os danos, frequentemente de grande expressividade, recaem sobre os cidadãos do país.

Em sua estrutura, o relatório apontou três eixos fundamentais da atuação governamental: a gestão das **finanças públicas**, em que prevalece o manejo direto dos recursos confiados pelos contribuintes ao Estado; as **organizações governamentais**, entes responsáveis pela aplicação dos recursos e realização das políticas públicas; e os **indicadores**, que devem retratar o desempenho e os resultados alcançados. Assim, foi possível vislumbrar a conexão entre os temas e trabalhos correspondentes, permitindo a identificação sistêmica de aspectos institucionais que propiciam maior *accountability*; a persistência de obstáculos no âmbito das organizações, a despeito dos avanços recentes; e boas práticas que devem ser compartilhadas.

No âmbito da gestão das finanças públicas, por exemplo, foram relatadas fiscalizações que apontaram a realização de operações de crédito irregulares pela União e ausência de limitação de empenho de forma tempestiva – situações viabilizadas pela omissão e distorção de informações financeiras e estatísticas fiscais –, culminando em destinação, de forma indevida, de bilhões de reais dos recursos públicos a despesas financeiras, elevação da dívida pública e impactos na credibilidade dos governos.

Na seara das organizações, também a título de ilustração, foram identificadas falhas na transparência dos processos de concessão de lotes para a reforma agrária, capazes

de gerar perdas bilionárias para o país, ao destinar terras a beneficiários irregulares. Também entre órgãos e entidades públicas, verificou-se que a maioria ainda não alcançou o nível mais avançado na adoção da prática de promoção da transparência, responsabilidade e prestação de contas e que 73% das entidades ainda se encontram em estágio inicial na adoção dos princípios de “dados abertos”. Por essa razão, propõe-se que se recomende à Casa Civil da Presidência da República a promoção de ações para disseminar o modelo de dados abertos nas organizações públicas federais.

No campo dos indicadores, foi evidenciado como ainda há um longo caminho a percorrer até que a União possa contar com informações necessárias, tempestivas, suficientes e disponíveis para a sociedade. Essas informações são necessárias para a melhor avaliação do desempenho das políticas públicas e nível de alcance dos resultados traçados no planejamento público, nos pactos supranacionais de que o país faz parte, ou que reflitam as necessidades e os anseios da cidadania.

A leitura, em uma perspectiva integrada, dos trabalhos selecionados permite identificar determinados padrões. Um aspecto relevante apontado explicitamente em quatro fiscalizações distintas se refere aos **arranjos internos de governança** das organizações públicas, em que os processos decisórios não eram apropriadamente delineados para assegurar a integridade e eficiência nas ações de governo. Avanços apontados no desenvolvimento institucional, como no caso da formalização da Junta de Execução Orçamentária e na criação dos comitês internos no âmbito do Tesouro Nacional, fornecem evidências relevantes de que boas regras internas podem elevar a transparência, garantir a rastreabilidade das decisões, fortalecer as manifestações de natureza técnica e tornar os agentes públicos mais responsivos à sociedade. Nesse contexto, propõe-se que seja recomendado à Casa Civil da Presidência da República que oriente os órgãos e as entidades públicas sobre a necessidade de fortalecimento dos mecanismos internos de governança e qualificação do processo decisório.

Em outros casos, os problemas remontam a questões mais complexas, que se relacionam à **legislação vigente e sua interpretação**, como no caso das renúncias de receitas. Considerando que os gastos tributários representam destinações especiais, que superaram R\$ 270 bilhões em 2017, privilegiando determinados contribuintes em detrimento de outros, urge elevar o padrão de transparência em relação aos beneficiários e à aferição do desempenho de programas de governo baseados em renúncias fiscais, inclusive, para informar à sociedade e a seus representantes a relação entre custos e benefícios em cada



caso, bem como os custos de oportunidade dos programas e as vantagens, se houver, de se preferir a subvenção pela via orçamentária – por natureza, mais transparente e sujeita ao debate social e político para fins alocativos. Nesse caso, entendeu-se conveniente propor comunicar ao Congresso Nacional, a título de contribuição, a necessidade de aprimoramentos legislativos que permitam ampliar a transparência sobre as renúncias de receitas.

Outro aspecto que pode estar afetando o acesso à informação diz respeito à capacidade dos órgãos e das entidades públicas para manejar corretamente as normas e os instrumentos de **classificação de documentos quanto ao sigilo**. É compreensível que agentes públicos tendam a adotar atitudes conservadoras diante da dúvida sobre a necessidade ou não de restringir o acesso a informações mantidas pelo Poder Público, mas deve haver esforço institucional conjunto para qualificar esse processo. É necessário clarificar as regras, trabalhar pedagogicamente, orientar e apoiar os agentes públicos, criando condições para que as restrições sejam as mínimas possíveis, conforme diretriz explícita da Lei de Acesso à Informação: “observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção”. Sendo assim, propõe-se recomendar à Casa Civil da Presidência da República que promova, em conjunto com a CGU, ações para capacitar as organizações públicas federais e seus agentes para a classificação adequada, com relação ao sigilo, das informações tratadas.

Finalmente, não se pode olvidar que a cultura da transparência deve ser fomentada por meio da **difusão de boas práticas**, seja dos órgãos gestores, seja dos processos de fiscalização. Assim, é importante que este trabalho contribua com a comunicação mais ampla de informações evidenciadas nas auditorias, que permitam o compartilhamento de políticas e ações exitosas de organizações públicas, e de recomendações e determinações do TCU que possam ampliar e fortalecer os mecanismos que permitam à sociedade conhecer a atuação, em seu nome, dos órgãos e agentes públicos. Nesse sentido, propõem-se enviar cópia, às Instituições Federais de Ensino Superior das regiões Sul, Sudeste, Centro-Oeste e Nordeste, do Acórdão 1.943/2018-TCU-Plenário, bem como do relatório e do voto que o fundamentaram, de modo a compartilhar os encaminhamentos do Tribunal, visando a obter do sistema de ensino superior público o completo cumprimento dos requisitos de transparência ativa e passiva a que estão obrigados os órgãos e as entidades da Administração Pública federal.

Há, ainda, que se fazer esforços no sentido de ampliar a **inteligibilidade das informações** disponibilizadas pela Administração Pública aos cidadãos. Sabe-se que a mera publicidade de dados relativos a atos, decisões e indicadores diversos não é capaz de assegurar a compreensão e, por conseguinte, a crítica por parte da sociedade. Assim,



é necessário, também, que o TCU possa desenvolver métodos apropriados para aferir se o cumprimento formal das normas e boas práticas de transparência estão sendo suficientes para, de fato, informar a sociedade sobre o que é feito com seus recursos.

Espera-se, por fim, que este relatório sistêmico possa ser mais um passo relevante na atuação do Tribunal de Contas da União em defesa da transparência pública, ampliando os canais de interação com a sociedade civil, por meio dos cidadãos e de suas organizações, bem assim com os representantes políticos e as demais instituições públicas. É a partir da articulação inteligente, estruturada e sistemática entre diferentes agentes, cada qual em seu papel e missão institucional, que se pode lograr a consecução dos melhores resultados, sobretudo, quando se trata de evolução cultural que deve permear as organizações do Estado e a própria cidadania, tendo em vista a utilização ética e eficiente dos recursos públicos.





FISC TRANSPARÊNCIA

O QUE O TCU DECIDIU

O QUE O TCU DECIDIU

TC 023.148/2018-7

Acórdão 2.512/2018-TCU-Plenário

Data da sessão: 31/10/2018

Relator: Ministro Augusto Sherman Cavalcanti

RECOMENDAÇÕES À CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Promoção de ações para disseminar, nas organizações públicas federais, o modelo de dados abertos, como forma de aprimoramento da transparência ativa exigida pela Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), assim como disponibilização, sempre que possível, de recursos flexíveis de pesquisa, análise e exportação dos dados, permitindo reduzir a assimetria entre agentes públicos e cidadãos e fomentar o controle social e a participação da sociedade nas escolhas públicas.

Orientação aos órgãos e às entidades públicas sobre a necessidade de fortalecimento dos mecanismos internos de governança e qualificação do processo decisório, em conformidade com o art. 4º, incisos VIII e X, e com o art. 6º, caput e inciso III, do Decreto 9.203/2017 (Decreto sobre governança pública na Administração federal), a fim de assegurar a transparência e rastreabilidade das decisões, fortalecer as manifestações de natureza técnica e tornar os agentes públicos mais responsivos à sociedade.

Promoção de ações, em conjunto com o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, com vistas a capacitar as organizações públicas federais e seus agentes para a classificação adequada das informações tratadas com relação ao sigilo, de modo a evitar que o sigilo das informações seja a regra, quando deveria ser uma exceção, em conformidade com o art. 3º, inciso I, da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).

DETERMINAÇÕES À SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO DO TCU

Avaliação da conveniência e oportunidade de utilizar, nas fiscalizações sobre transparência na administração pública federal, métodos e critérios que permitam verificar não somente o cumprimento de requisitos formais da legislação, mas a inteligibilidade, compreensibilidade e real utilidade da informação para os usuários, considerando os principais interessados nas informações das organizações públicas, em conformidade com o art. 3º da Lei 12.527/2011.

Avaliação da conveniência e oportunidade de fiscalizações sobre a avaliação, pelos órgãos da Administração Pública federal, dos serviços de acesso à informação prestados, sob aspectos de satisfação do usuário, qualidade do atendimento, cumprimento de compromissos e prazos, quantidade de manifestação dos usuários e medidas adotadas pela Administração Pública para melhoria e aperfeiçoamento da prestação do serviço, conforme disposto na Lei 13.460/2017.

Envio de cópia, às Instituições Federais de Ensino Superior das Regiões Sul, Sudeste, Centro-Oeste e Nordeste, do Acórdão 1.943/2018-TCU-Plenário, acompanhado dos elementos pertinentes, a fim de dar ciência dos encaminhamentos adotados pelo Tribunal quanto ao cumprimento dos requisitos de transparência ativa e passiva a que estão obrigados os órgãos e as entidades da Administração Pública federal, nos termos da Lei 12.527/2011.

Responsabilidade pelo conteúdo

Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag)

Responsabilidade editorial

Secretaria-Geral da Presidência (Segepres)
Secretaria de Comunicação (Secom)
Núcleo de Criação e Editoração (NCE)

Projeto gráfico, diagramação e capa

Núcleo de Criação e Editoração (NCE)

Fotos

gettyimages

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Coordenação-Geral de Controle Externo
das Unidades nos Estados (Coestados)
SAFS Quadra 4 Lote 1 Edifício Anexo III Sala 450
70042-900 Brasília - DF
Tel: (61) 3316-7311
coestados@tcu.gov.br

Ouvidoria

Tel.: 0800 644-1500
ouvidoria@tcu.gov.br
Impresso pela Sesap/Segedam

› WWW.TCU.GOV.BR

MISSÃO

Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo

VISÃO

Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável