

O TCU e o desenvolvimento nacional

Contribuições para a
Presidência da República



República Federativa do Brasil

Tribunal de Contas da União

MINISTROS

Aroldo Cedraz de Oliveira, Presidente

Raimundo Carreiro, Vice-presidente

Walton Alencar Rodrigues

Benjamin Zymler

Augusto Nardes

José Múcio Monteiro

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

Paulo Soares Bugarin, Procurador-Geral

Lucas Rocha Furtado, Subprocurador-Geral

Cristina Machado da Costa e Silva, Subprocuradora-Geral

Marinus Eduardo de Vries Marsico, Procurador

Júlio Marcelo de Oliveira, Procurador

Sérgio Ricardo Costa Caribé, Procurador

TCU e a Sociedade

Defesa das prerrogativas
da Instituição





Apresentação do Presidente do TCU

Confiante no fortalecimento das instituições democráticas nacionais, o Tribunal de Contas da União (TCU) apresenta por meio desta publicação uma série de propostas de melhoria baseadas em diversos trabalhos relevantes que avaliaram o uso dos recursos governamentais com impactos diretos para o cidadão.

As sugestões decorrem de uma análise ampla em macro setores como finanças públicas, gestão pública, ambiente regulatório, infraestrutura, desenvolvimento econômico, meio ambiente, saúde, educação, previdência, assistência social, segurança pública e defesa nacional.

Levando-se em conta abordagem sistêmica das funções de governo, cabe destaque o papel do TCU na avaliação de atividades fundamentais para o desenvolvimento do Brasil, fornecendo perspectiva técnica e independente sobre temáticas relevantes.

No caso da gestão das finanças federais, o controle realizado pelo TCU centrado na transparência, regularidade e previsibilidade é imprescindível para a manutenção da confiança tanto da população como de empresários e de investidores, contribuindo para o crescimento econômico e para a melhoria da vida da população.

Quanto ao ambiente regulatório, tema ao qual o Tribunal dedica especial atenção, o cenário internacional tem indicado que agências reguladoras tecnicamente fortes e estáveis na composição de seu colegiado geram credibilidade ao mercado, na medida em que passam a ter capacidade de responder com eficiência, eficácia e tempestividade às demandas dos atores envolvidos.

Por certo, a observação deste conteúdo será capaz de reunir propósitos coincidentes, uma vez que o resgate da cidadania e o respeito ao consumidor é compromisso tanto do TCU como do Governo Federal.

A segurança das informações ora apresentadas decorre do notório reconhecimento da serieda-

de e competência técnica com que o Tribunal realiza seus trabalhos. Recentemente, foram desenvolvidos métodos ainda mais completos para análise das políticas públicas, tendo em vista, de um lado, a qualidade da prestação de serviços ao cidadão, e, de outro, a criação de condições para evolução e fortalecimento do setor produtivo nacional.

Com a certeza de que a prevenção é sempre a melhor alternativa, parte das fiscalizações do Tribunal passaram a ser planejadas e executadas com o auxílio intensivo de técnicas e ferramentas baseadas em análise de dados. Isso representa uma evolução da abordagem convencional do controle a posteriori, que avalia informações e fatos passados, para análises de caráter preditivo e baseadas em risco, o que permite avaliações tempestivas a fim de evitar a ocorrência de falhas e irregularidades, em vez de despender esforços na correção de desvios já ocorridos, mais difíceis de serem reparados. Com a intensificação do uso dessa abordagem baseada em informações, acredita-se no aumento expressivo da eficiência e da efetividade nas ações de controle do TCU.

É inegável que a Administração Pública, por todos os desafios que se impõem na atual conjuntura, não pode ficar um passo atrás das necessidades nacionais. As mudanças sociais, econômicas e tecnológicas são cada vez mais céleres, sendo indispensável a modernização do Estado.

Em tal contexto, é necessário investir em desenvolvimento tecnológico, uma vez que instrumentaliza tanto o setor público, que regula o mercado, como o privado, que produz, comercializa e gera renda e riqueza. O TCU tem buscado ser exemplo ao adotar práticas inovadoras nessa área.

Com a visão ampliada, a Corte de Contas tem evoluído em seu cuidado com o uso de valores públicos, mas, muito mais que isso, tem procurado contribuir para tornar o Estado mais eficiente, atuando como indutor da redução do

custo Brasil, a exemplo da auditoria operacional para avaliar a governança no tratamento administrativo do comércio exterior.

As sugestões apresentadas neste documento levam em conta os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), que deverão ser observados pelos governos como a base para o planejamento estratégico e implementação de ações durante os próximos 15 anos. É imprescindível que toda a Administração Pública se alinhe a essa iniciativa global adotada em 2015 pelos 193 Estados-Membros da ONU, durante a COP21, a fim de superar os desafios comuns nas dimensões social, econômica e ambiental.

O TCU, por sua vez, alinhado às discussões da Organização Internacional das Entidades de Fiscalização Superior (Intosai), reconhece a necessidade de incorporar a estrutura dos ODS em suas ações de controle, de modo a desempenhar o seu papel no acompanhamento da implementação desse compromisso internacional.

Confiando no potencial de induzir melhorias na Administração Pública Federal, disponibilizo o presente material “O TCU e o Desenvolvimento Nacional”, que tem a finalidade de levar ao conhecimento da Presidência da República uma síntese de proposições de cunho estratégico emanadas pelo Tribunal aos diversos setores de governo, em resultado de auditorias, diagnósticos e estudos.

Por fim, o TCU reafirma que está aberto ao diálogo com o Executivo e que tem condições plenas para formular propostas de trabalhos cooperativos para o desenvolvimento nacional, amparado no amplo mandato constitucional e legalmente garantido, o que denota um caráter abrangente à fiscalização da gestão pública. Ainda em razão do seu papel no arcabouço institucional, o Tribunal é órgão autônomo e capaz de oferecer à Administração Pública uma perspectiva independente e técnica, fundamental nesse momento por que passa o Brasil.

Brasília, setembro de 2016

Aroldo Cedraz

Presidente do Tribunal de Contas da União

Sumário

Finanças Públicas	6
Gestão Pública	8
Ambiente Regulatório	11
Infraestrutura	14
Desenvolvimento Econômico	18
Meio Ambiente	21
Saúde	22
Educação	24
Previdência	26
Assistência	28
Segurança Pública e Defesa Nacional	30



Finanças Públicas

A retomada do crescimento econômico inclusivo e sustentável depende da realização de ajustes céleres e contundentes na gestão das finanças públicas, notadamente com os propósitos de assegurar a reversão da trajetória de crescimento acelerado da dívida soberana, retomar a confiança dos agentes econômicos e permitir o financiamento adequado das diversas políticas públicas de interesse nacional.

Ao longo de 2015, a dívida bruta, indicador internacionalmente aceito para aferir a saúde financeira de um país, alcançou 68% do PIB, com um crescimento de mais de 8 pontos percentuais em apenas um ano, cujo resultado financeiro foi deficitário em mais de meio trilhão de reais. Em que pese a queda acentuada de arrecadação, associada à forte recessão econômica, influem nesse desequilíbrio o crescimento real constante das despesas ao longo dos últimos anos e a concessão de renúncias fiscais em ritmo acelerado – os benefícios tributários, financeiros e creditícios superaram 6% do PIB no último exercício.

Ainda mais, a estabilização das despesas públicas e a melhoria da arrecadação podem propiciar condições para o decréscimo relevante dos juros básicos sem descontrole inflacionário, reduzindo as despesas financeiras e a dívida pública. Em conjunto,

essas são condições essenciais para elevar a taxa de investimento da economia brasileira, que caiu para 18,2% no último exercício, e assim contribuir para a reversão do cenário recessivo de 2015-2016, abrindo caminho para reformas estruturantes (inclusive do marco regulatório das finanças públicas, adequando-o às melhores práticas nacionais e internacionais), de forma a possibilitar um crescimento sustentável: melhoria da governança fiscal, desburocratização e elevação da eficiência tributária, aumento da qualidade do gasto, aperfeiçoamento do planejamento e do orçamento público, reequilíbrio das contas dos entes subnacionais.

A constituição de um ambiente de transparência, planejamento, equilíbrio fiscal e elevação da produtividade revela-se, enfim, não um propósito em si mesmo; ao contrário, trata-se do estabelecimento de fundamentos seguros para a elevação da competitividade nacional, da atração de novos e crescentes investimentos internos e estrangeiros e da sustentabilidade das políticas econômicas e sociais necessárias ao desenvolvimento do país.

O TCU, como parte fundamental da estrutura de governança da União, pode contribuir no enfrentamento dos desafios atuais e futuros das finanças públicas. Seja por meio de auditorias, diagnósticos, cooperação técnica, relatórios sistêmicos e

análises de contas consolidadas, o TCU pode ampliar a transparência e a confiança nas informações financeiras, evidenciar riscos, propor alternativas

e fornecer subsídios técnicos para qualificar as discussões e decisões da sociedade, do Congresso Nacional e do Governo Federal.

PROPOSTAS

- Aprimorar a governança da gestão orçamentária e da política fiscal, implantando o Conselho de Gestão Fiscal previsto na LRF e institucionalizando os processos decisórios na administração orçamentária e financeira (Acórdão 1274/2013-TCU-Plenário).
- Reformar a estrutura, as normas e os processos de recuperação de créditos tributários, desde a cobrança realizada pela Receita Federal até as instâncias no âmbito do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf) e da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) (Acórdãos 2429/2011-TCU-Plenário, 2574/2012-TCU-Plenário e 1076/2016-TCU-Plenário).
- Definir limites para a Dívida Pública Federal e a metodologia de cálculo dos Resultados Fiscais previstos na LRF (Acórdão 7469/2012-TCU-1ª Câmara).
- Planejar e executar o orçamento e a programação financeira de programas de governo operados por bancos federais de forma tempestiva, em cumprimento à Lei de Responsabilidade Fiscal (Acórdãos 825/2015-TCU-Plenário e 3297/2015-TCU-Plenário).
- Aprimorar a governança e a gestão das renúncias de receitas, incluindo definição de objetivos, indicadores e metas para políticas financiadas com gastos tributários e adoção de critérios meritórios para concessão e manutenção de benefícios fiscais (Acórdãos 793/2016-TCU-Plenário, 1205/2014-TCU-Plenário, 809/2014-TCU-Plenário e 747/2010-TCU-Plenário).
- Gerenciar os riscos orçamentários com o propósito de assegurar a integridade, a transparência e a eficiência na gestão do orçamento público (Acórdão 927/2015-TCU-Plenário).
- Buscar projeções orçamentárias mais realistas, com base em parâmetros econômicos confiáveis, conforme os princípios da gestão fiscal planejada e transparente (Acórdãos 3013/2014-TCU-Plenário, 1723/2015-TCU-Plenário e 41/2016-TCU-Plenário).
- Aprimorar as relações financeiras intergovernamentais, incluindo a gestão das dívidas dos estados e municípios e a concessão de garantias pela União a entes da federação (Acórdãos 2186/2013-TCU-Plenário, 1093/2013-TCU-Plenário e 3043/2012-TCU-Plenário).
- Aprimorar a institucionalização do sistema de planejamento, incluindo proposição de legislação complementar para dispor sobre Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) e sobre diretrizes para os planos nacionais e regionais de desenvolvimento (Acórdão 3580/2014-TCU-Plenário).
- Elaborar um plano de ação para a redução dos restos a pagar, em atenção ao princípio da anualidade orçamentária e à qualidade do planejamento e da gestão governamental (Acórdão 2823/2015-TCU-Plenário).
- Garantir a confiabilidade do Balanço Geral da União (BGU) por meio da prevenção e correção de distorções, em especial quanto aos passivos atuariais de inativos e pensões militares, passivos contingentes e outras estimativas contábeis (Acórdãos 1979/2012-TCU-Plenário, 158/2012-TCU-Plenário e 3608/2014-TCU-Plenário).



Gestão Pública

O custo Brasil é reconhecido pela sociedade como um dos graves problemas enfrentados pelo país, reduzindo a produtividade e afetando a competitividade do país no cenário internacional. Entre os principais componentes desse custo está a exagerada burocracia, representada, em grande parte, pela complexidade desnecessária do arcabouço normativo e por processos de trabalho ineficientes. Além disso, não há clareza acerca de quais serviços públicos devem ser entregues à população, qual o responsável e com que nível de prioridade e qualidade. Por fim, há uma vasta gama de serviços ofertados que não são otimizados pelo uso da tecnologia da informação (TI), colocando o Brasil em posição amplamente desvantajosa, 51º lugar no ranking mundial de adoção de serviços públicos em meio digital.

A modernização do Estado brasileiro nessa área passa necessariamente pela melhoria da capacidade de planejamento e viabilização da inovação com uso de tecnologia. Novas normas que favorecem a reestruturação da administração federal já vem sendo publicadas, tais como a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 1/2016, que induz à governança, dos controles internos e da gestão de riscos, ou a revisão em andamento da Instrução Normativa

MP 2/2008, que incluirá procedimentos para aquisição de serviços, já aplicadas com sucesso na área de tecnologia da informação. Porém, os esforços normativos devem ser ampliados, eventualmente alcançando o nível de decreto ou de lei, de modo a consolidar a legislação.

Há necessidade de uso intensivo da TI como força propulsora da economia, fator de otimização da produtividade e alavanca para a desburocratização e modernização dos serviços prestados pelo Estado em benefício da população. Isto não acontecerá se o poder público permanecer estagnado e preso a modelos ultrapassados de informatização, com excessiva replicação e desarticulação de esforços entre as organizações públicas. Embora a publicação da Política de Governança Digital (Decreto 8.638/2016) tenha representado um avanço na área, ainda é necessário rediscutir o desenho institucional da TI pública, definindo e estruturando a liderança desse processo, de forma a viabilizar o alcance de disposições traçadas na Política, como o compartilhamento de capacidade de serviço, a priorização de serviços públicos em meio digital, o foco nas necessidades da sociedade, a inovação e o compartilhamento da produção de serviços com a sociedade e o mercado, no modelo de governo como plataforma.

Transformações disruptivas como as que o setor público precisa fazer atualmente só são possíveis quando se conta com profissionais competentes, de atitude genuinamente ética e

altamente comprometidos com a inovação e a melhoria. Por isso, tanto a escolha de líderes capazes quanto a seleção de equipes de trabalho adequadas são um fator crítico de sucesso.

PROPOSTAS

- Alçar os esforços de modernização governamental e de estabelecimento de um Governo 100% Digital ao mais alto nível de priorização entre os programas de governo, de forma a promover ganhos de agilidade e eficiência na produção de serviços digitais, a reduzir a burocracia dos serviços públicos e a entregar melhores serviços ao cidadão. Essa missão exigirá estruturar a liderança desse processo em organizações com recursos orçamentários, mandato, capacidade normativa e operacional adequados para essa missão (Acórdãos 1739/2015-TCU-Plenário, 2362/2015-TCU-Plenário, 2569/2014-TCU-Plenário e 1386/2006-TCU-Plenário).
- Redesenhar o modelo de informatização do setor público, rediscutindo a divisão de papéis entre as unidades de TI dos órgãos, as empresas públicas de TI e o mercado, de forma a reduzir o grau de ineficiência, replicação e desarticulação atualmente observado. É preciso identificar demandas de tecnologias da informação e comunicação comuns às diversas organizações públicas, avaliando o provimento de modo padronizado ou centralizado de soluções e de infraestrutura, inclusive na forma de serviços em nuvem. Por fim, é preciso procurar resolver, de maneira assertiva e definitiva, a falta de integração entre sistemas, processos e informações do governo (Acórdãos 1386/2006-TCU-Plenário, 2362/2015-TCU-Plenário, 1.739/2015-TCU-Plenário, 2.362/2015-TCU-Plenário).
- Prover e disponibilizar uma plataforma única de informações do Estado em formato aberto, com o intuito de possibilitar a utilização direta e compartilhada dos dados públicos disponíveis em órgãos ou entidades da Administração no processo de elaboração, gestão e avaliação de políticas públicas. A iniciativa se justifica pela alta complexidade e interdependência das ações que a União, Estados e Municípios precisam executar para prover melhores serviços para a sociedade (Acórdãos 2569/2014-TCU-Plenário e 2903/2015-TCU-Plenário).
- Fomentar a abertura de dados governamentais e o desenvolvimento de ecossistema de negócios em torno desses dados, a fim de promover a transparência e estimular o engajamento popular, além de potencializar a geração de produtos, serviços, emprego e renda (Acórdão 2569/2014-TCU-Plenário).
- Modernizar e empoderar a gestão de pessoas no setor público, especialmente quanto: à definição do perfil profissional desejado para posições críticas de liderança (incluindo requisitos de atitude ética e de competências técnicas e gerenciais) e adotar mecanismos para que o processo de escolha dos ocupantes dessas posições utilize o critério definido; à formalização de processo de planejamento da força de trabalho, de modo a melhor selecionar e distribuir as pessoas disponíveis, evitando excessos e faltas, garantindo os perfis adequados e favorecendo o aumento do desempenho das pessoas. (Acórdãos 2212/2015-TCU-Plenário e 2212/2015-TCU-Plenário).
- Estabelecer formalmente estrutura, papéis e responsabilidades de Centro de Governo que defina e monitore os principais objetivos do país (especialmente no longo prazo, resgatando o planejamento estratégico nacional e o gerenciamento de grandes projetos), intervindo, quando necessário, para

garantir o alcance dos resultados, como forma de resgatar a credibilidade perante a sociedade. (Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo, Acórdão 2970/2015-TCU-Plenário).

- Instituir modelo de governança para aprimorar a atuação das organizações públicas, adotando a gestão de riscos e de controles internos e estabelecendo a função de auditoria interna. (Acórdãos 1273/2015-TCU-Plenário, 41/2015-TCU-Plenário e 2467/2013-TCU-Plenário).
- Priorizar o identificador único nacional, registro de identidade civil (RIC), para as pessoas naturais, permitindo a diminuição da burocracia imposta ao cidadão que precisa lidar com diversos números identificadores e a redução de fraudes de toda ordem, inclusive em benefícios sociais, especialmente se acompanhada de biometria (Acórdãos 2812/2009-TCU-Plenário, 2367/2013-TCU-Plenário e 2903/2015-TCU-Plenário).
- Estabelecer modelo de processo de aquisições de bens e serviços para a Administração Pública, estruturado com as fases planejamento institucional e das contratações (que conduz ao Plano de Compras/Contratações), planejamento da contratação (que conduz aos Estudos Técnicos Preliminares e ao Termo de Referência/Projeto Básico), seleção do fornecedor (que conduz ao contrato assinado), e gestão do contrato (que conduz à satisfação da necessidade originalmente identificada), incluindo mecanismos de gestão de riscos e controles internos suficientes e favorecendo a abertura das compras públicas ao mercado internacional, de modo a ampliar a competição e a ter acesso às melhores e mais modernas tecnologias (Acórdãos 551/2016-TCU-Plenário e 2622/2015-TCU-Plenário).
- Aperfeiçoar as normas e procedimentos das operações de descentralização de recursos federais (transferências voluntárias, trans-

ferências fundo-a-fundo, emendas parlamentares etc.), investindo fortemente no acompanhamento on-line da execução, no controle dos saldos, e na gestão dos riscos de tais operações (Acórdãos 544/2016-Plenário e 539/2016-TCU-Plenário).



Ambiente Regulatório

Para que o País tenha um ambiente regulatório eficiente é importante que as agências possuam capacidade técnica traduzida na composição de seus quadros e autonomia decisória de seu colegiado, respeitada a legislação vigente. Assim, as agências terão condições de cumprir a sua atribuição precípua de fiscalizar os serviços concedidos, garantindo que os contratos sejam cumpridos, e a sociedade usufrua de serviços de qualidade.

A administração federal ainda carece de uma estrutura apropriada para elaboração de estudos de projetos, bem como para a modelagem de empreendimentos a partir de estudos elaborados pela iniciativa privada. Além do mais, o processo de tomada de decisões que envolvem grandes investimentos em infraestrutura, tanto públicos quanto privados, não tem sido suficientemente embasado por estudos e pareceres técnicos e/ou jurídicos.

Por outro lado, é imprescindível a melhoria no ambiente de negócios, com fomento à transparência e à competição, contribuindo para o aumento da percepção, por parte do investidor e da sociedade, da estabilidade das regras de mercado, da segurança jurídica e do retorno dos investimentos. De igual modo é necessário buscar outras alternativas de financiamento dos investimentos de infraestrutura, dado que até o momento esses investimentos têm sido suportados basicamente pelo BNDES.

Auditorias do TCU reiteradamente alertam para problemas tais como: a falta de atenção aos usuários da infraestrutura; a inexecução de grande parte dos investimentos previstos em contratos de obras e de concessões; e falhas na fiscalização estatal. Como consequência, é notório o desestímulo ao crescimento do setor de construção; e, sobretudo, a crise de confiança dos cidadãos em relação à atuação estatal, uma vez que o usuário paga a conta e não tem a devida contrapartida.

Para a alavancagem do crescimento de forma sustentável, faz-se necessário, antes de tudo, ter clareza quanto à eficiência dos modelos de investimentos, passando pela análise geral da performance dos atuais contratos, bem como da análise da eficiência na alocação dos recursos da sociedade.

Mostra-se ainda importante aperfeiçoar os mecanismos de concessão e de parcerias público-privadas, de modo a assegurar aos investidores privados estabilidade das regras contratuais e aos usuários qualidade e modicidade tarifária. Nesse sentido, deve-se buscar maior previsibilidade quanto aos serviços e infraestruturas que serão outorgados à iniciativa privada, o que pode ser alcançado privilegiando planejamentos setoriais de longo prazo e avaliações de custos e benefícios e de impacto regulatório.

PROPOSTAS

- Dotar as agências reguladoras de capacidade de decisão, regulamentando a forma de substituição dos diretores e conselheiros, em seus impedimentos ou afastamentos regulamentares, ou ainda no período de vacância que anteceder à nomeação de novo conselheiro ou diretor, nos termos do artigo 10 da Lei 9.986/2000 (Acórdão 240/2015-TCU-Plenário).
- Elaborar planos estratégicos e estabelecer, em normativos, regras que orientem o processo de implementação, acompanhamento e revisão da estratégia organizacional, assim como o estabelecimento dos responsáveis por cada etapa, de forma a propiciar o cumprimento das obrigações legais de forma eficiente e eficaz. (Acórdão 240/2015-TCU-Plenário).
- Aprimorar o processo decisório e as normas e regulações expedidas pelas agências, tornando-os mais transparentes e sintonizados com o interesse público, da sociedade e dos investidores, adotando na íntegra as boas práticas referentes a Análise de Impacto Regulatório (AIR) recomendadas pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (Acórdão 240/2015-TCU-Plenário).
- Fortalecer a governança regulatória e a autonomia decisória das agências impedindo a exoneração de diretores e conselheiros com base em hipóteses desarrazoadas e imotivadas (Acórdão 240/2015-TCU-Plenário).
- Realizar estudos para alteração das regras orçamentárias, a fim de distinguir as agências reguladoras das demais autarquias no trato orçamentário, dotando-as de real autonomia financeira (Acórdão 240/2015-TCU-Plenário).
- Assegurar que as informações privilegiadas das agências não sejam usadas indevidamente, propondo-se à Comissão de Ética Pública da Presidência da República que regule a extensão da aplicabilidade da Lei de Conflitos de Interesses aos ocupantes de cargos hierarquicamente inferiores, cujo exercício proporcione acesso à informação privilegiada capaz de trazer vantagem econômica ou financeira para o agente público ou para terceiro, conforme previsto no parágrafo único do art. 2º da Lei 12.813/2013 (Acórdão 240/2015-TCU-Plenário).
- Avaliar e aperfeiçoar as estruturas e recursos internos das agências, assim como a política de gestão de risco, os mecanismos de governança e independência, com vistas a garantir a atuação a contento no âmbito de suas atribuições institucionais. (Acórdãos 240/2015-TCU-Plenário, 283/2016-TCU-Plenário e 3237/2013-TCU-Plenário).
- Reavaliar e ajustar a atuação governamental no setor elétrico a fim de garantir a segurança energética, a modicidade das tarifas e a governança da Eletrobrás, simplificando e dando transparência à estrutura de encargos tarifários, e adotando outras ações que estimulem as parcerias com o setor privado (Acórdãos 1.171/2014-TCU-Plenário, 600/2016-TCU-Plenário, 2.164/2015-TCU-Plenário, 336/2014-TCU-Plenário, 2.253/2015-TCU-Plenário e 288/2016-TCU-Plenário).
- Consolidar as diversas ações e planos específicos existentes no setor de telecomunicações em um único instrumento de institucionalização, que explicita a lógica de intervenção estatal no setor, no médio e no longo prazo, contemplando princípios, diretrizes, objetivos, metas, estratégias, ações, indicadores e mecanismos de monitoramento e avaliação, bem como as competências dos atores envolvidos, instâncias de coordenação e os recursos necessários para a sua implementação (Acórdão 28/2016-TCU-Plenário).

- Assegurar publicidade e transparência sobre a qualidade e a adequação dos serviços prestados aos usuários passageiros pelas concessionárias dos aeroportos, prevendo divulgação tempestiva dos indicadores de qualidade medidos no âmbito da execução contratual e das análises efetuadas, incluindo a comparação com os respectivos padrões e metas estabelecidos (Acórdão 2210/2015-TCU-Plenário).
- Implementar mecanismos destinados a assegurar a publicidade e transparência das informações de interesse público relativas à execução dos contratos de concessão de infraestrutura aeroportuária, especialmente por meio de sua divulgação em página oficial na internet (Acórdão 548/2014-TCU-Plenário).



Infraestrutura

No quadro atual que atravessa a infraestrutura nacional, é necessário enfrentar os problemas de desempenho dos entes públicos na execução e acompanhamento das políticas relacionadas a esse setor da economia, sobretudo no que tange à busca da eficiência administrativa nas tarefas precípuas do Estado nas áreas de planejamento, regulação, acompanhamento e avaliação.

Paralisações, obras de má qualidade ou de custo-benefício discutível (econômico, ambiental e social) são reflexos da baixa qualidade dos projetos, da ausência de planejamento integrado entre setores e a deficiente capacidade de fiscalização. As consequências são traduzidas em graves prejuízos ao erário e à sociedade.

Nesse particular, cabe citar obras na área social, notadamente de saneamento e infraestrutura urbana executadas com a intermediação da Caixa Econômica Federal por meio de convênios ou contratos de repasses. São obras que beneficiam sobretudo a população mais necessitada e pequenos municípios. De um total de aproximadamente 70 mil operações nesse segmento, em torno de 40% estão paralisadas, atrasadas ou não foram iniciadas. O montante de investimento dessas 70 mil operações alcança R\$ 125 bilhões.

Esse quadro parece se repetir naquelas obras executadas pelas autarquias e empresas públicas, segundo levantamento realizado pelo Tribunal sobre contratos paralisados de infraestrutura rodoviária. No âmbito das estatais, empreendimentos foram cancelados, e alguns projetos iniciados estão com o cronograma atrasado. Assim também ocorre com obras de mobilidade urbana prometidas para o mundial de futebol para 2014. Dos quase cinquenta projetos financiados via Programa Pró Transportes, com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), menos da metade foi concluída.

É necessário reformular a estrutura de controle interno do Poder Executivo para reduzir o número de ocorrências de irregularidades em obras públicas, coibindo desvios e aumentando a qualidade do gasto público. Faz-se urgente a implementação de sistema de cadastro nacional de obras custeadas com recursos da União, de modo a garantir a transparência e o acompanhamento pelo Congresso Nacional da aplicação dos recursos alocados no orçamento.

Adicionalmente, é imprescindível promover a melhoria no ambiente de negócios, com fomento à transparência e à competição, contribuindo para o aumento da percepção da estabilidade das regras de mercado, da segurança jurídica

e do retorno dos investimentos por parte do investidor e da sociedade. Com isso, espera-se atrair a participação de atores internacionais que atualmente não operam no Brasil.

Se agropecuária, indústria e serviços formam os três principais conjuntos de atividades de uma economia, a infraestrutura de um país é, naturalmente, o fator que viabiliza o seu desempenho nessas atividades. A infraestrutura, composta por serviços e bens que proveem principalmente vias de transporte, energia, água e esgoto, constitui-se nos meios que permitem que a produção aconteça e seja entregue a seus destinatários, em qualquer daqueles grandes conjuntos de atividades econômicas, além de

atender também às mais variadas necessidades cotidianas dos cidadãos.

Considerando-se a infraestrutura como fator necessário ao desenvolvimento de uma economia, é natural concluir pela necessidade de investimento prévio nesse setor, para que os setores produtivos propriamente ditos possam responder a outras ações de estímulo e efetivamente entregarem resultados com maior competitividade e com volume expandido. Desse modo, quando se considera o desenvolvimento mais amplo da economia, é natural concluir que é mais eficiente investir antes em infraestrutura, ou pelo menos concomitantemente, e depois na expansão ou recuperação dos setores produtivos.

PROPOSTAS

- Valorizar o planejamento estratégico integrado do setor de infraestrutura, verificando as necessidades de capacitação de pessoal e de sistemas de gerenciamento e informação, bem como de melhoria das regras internas para definição de atribuições, competências e responsabilidades dos agentes. (Acórdãos 194/2014-TCU-Plenário, 162/2014-TCU-Plenário e 1205/215-TCU-Plenário).
- Aperfeiçoar e priorizar as ações voltadas para a elaboração de estudos e projetos de engenharia, principalmente no tocante a prazos adequados, grau de detalhamento, completude e remuneração justa (Acórdão 593/2015-TCU-Plenário).
- Estabelecer institucionalmente, em órgãos e entidades públicas, garantias de que o processo decisório para seleção de obras, ações e objetos a serem contemplados em programas de governo e em propostas de concessões sejam devidamente embasados em estudos técnicos, econômicos, ambientais e sociais necessários para cada caso (Acórdãos 194/2014-TCU-Plenário e 1205/215-TCU-Plenário).
- Implementar maior integração entre os modais de transporte quando elaborar planos para cada um deles, evitando gargalos, conflitos, lacunas e desalinhamentos, assim como ineficiência na aplicação dos recursos (Acórdão 1205/2015-TCU-Plenário).
- Implementar maior grau de governança e independência na atuação de entes do setor de infraestrutura, inclusive para evitar interferências externas indevidas e risco de desperdício de recursos e de prejuízo ao desenvolvimento nacional (Acórdão 1205/2015-TCU-Plenário).
- Reavaliar e ajustar a atuação governamental no setor elétrico a fim de garantir a segurança energética, a modicidade das tarifas e a governança da Eletrobrás, simplificando e dando transparência à estrutura de encargos tarifários, e adotando outras ações que estimulem as parcerias com o setor privado (Acórdãos 1171/2014-TCU-Plenário, 600/2016-TCU-Plenário, 2164/2015-TCU-Plenário, 336/2014-TCU-Plenário, 2253/2015-TCU-Plenário e 288/2016-TCU-Plenário).
- Articular as ações do governo federal com estados e municípios para melhorar a precária situação de esgotamento sanitário nos municípios que serão beneficiados pelo Projeto

de Integração do São Francisco. Deve-se, prioritariamente, ser elaborado um plano de ação para retornada das inúmeras obras paralisadas e, em atuação conjunta com os diversos atores envolvidos, estabelecer projetos prioritários de esgotamento sanitário para a região (Acórdão 1421/2015-TCU-Plenário).

- Garantir que, previamente à assinatura de ajustes e à liberação de repasses públicos federais, haja estudos de viabilidade técnica e econômico-financeira dos empreendimentos de mobilidade urbana elaborados pelos poderes concedentes, ratificados por suas agências reguladoras, e certificados pelos respectivos órgãos de auditoria interna e tribunais de contas, devendo ainda haver a revisão e avaliação dos mesmos pelo órgão federal repassador do recurso (Acórdão 1665/2016-TCU-Plenário).
- Implementar mecanismos que mitiguem o desalinhamento entre a política pública de mobilidade urbana e outras políticas, tais como: estudos das externalidades causadas pelo transporte individual motorizado que subsidiem as decisões para a implementação da política de mobilidade urbana (Acórdão 2430/2015-TCU-Plenário).
- Promover a integração das políticas públicas no tocante à disponibilização de equipamentos e serviços públicos nos programas de moradia, notadamente no Programa Minha Casa Minha Vida (Acórdão 524/2014-TCU-Plenário; Acórdão 2255/2014-TCU-Plenário).
- Instituir controles internos para acompanhamento das fases do Programa Minha Casa Minha Vida, assegurando a devida priorização e isonomia na entrega e aprovação da lista dos beneficiários; o recebimento, análise e aprovação dos projetos; e a regularidade dos demais atos relacionados ao início e à finalização das atividades pré e pós-contratuais (Acórdão 524/2014-TCU-Plenário).
- Incluir, no âmbito de discussão de audiências públicas sobre concessões de aeroportos, informações técnicas, econômico-financeiras, ambientais e jurídicas constantes dos estudos de viabilidade, disponibilizando ao público documentos que permitam identificar claramente as metodologias, premissas e estimativas aferidas, calculadas e utilizadas na tomada de decisão do Poder Público (Acórdãos 925/2016-TCU-Plenário, 926/2016-TCU-Plenário, 956/2016-TCU-Plenário e 957/2016-TCU-Plenário).
- Implementar procedimentos para acompanhamento da execução dos contratos com partes relacionadas das concessionárias de aeroportos em que a Infraero tenha participação, com vistas a assegurar o atendimento aos termos e às condições de mercado, devendo abranger a apuração de responsabilidades por eventuais falhas relativas, a fim de evitar ou minimizar prejuízos da empresa pública por penalidades ocasionadas por eventos de responsabilidade exclusiva de terceiros (Acórdão 1865/2016-TCU-Plenário).
- Fundamentar, de forma objetiva, rastreável e amparada em estudos técnicos consistentes, a seleção de localidades beneficiadas pelo Programa de Aviação Regional (PIL Aeroportos) fazendo constar os fatores que poderão levar à sua futura exclusão do programa (Acórdão 3484/2014-TCU-Plenário).
- Aprimorar os mecanismos de planejamento e institucionalização de programas voltados ao desenvolvimento da infraestrutura ferroviária, considerando na seleção e priorização dos trechos, os benefícios gerados em oposição aos custos e subsídios necessários (Acórdão 1205/2015-TCU-Plenário).
- Considerar, nos estudos relativos a projetos de infraestrutura ferroviária e/ou portuária, objeto de futuros arrendamentos ou concessões, a integração e a interface com os demais modos de transportes existentes, de forma a serem evitadas discrepâncias significativas entre o volume de cargas previstas para serem transportadas pelo meio ferroviário e o volu-

me estimado para embarque no sistema portuário (Acórdão 2.903/2014-TCU-Plenário).

- Aperfeiçoar os critérios de priorização de investimentos, em nível tático e operacional, para a implementação dos instrumentos de planejamento do setor de hidrovias, considerando alternativas de cenários para situações de escassez de recursos e os benefícios gerados em oposição aos custos e subsídios necessários (Acórdão 940/2016-TCU-Plenário).
- Consolidar quadro técnico qualificado no Poder Público, com conhecimento setorial, a fim de aperfeiçoar os procedimentos de obtenção e utilização de estudos e projetos apresentados pela iniciativa privada para subsidiar a modelagem de empreendimentos objeto de concessão, PPP ou arrendamento, adotando tais procedimentos apenas em casos pontuais, nas hipóteses de projetos inéditos, inovadores e que não tenham sido previamente identificados pelo governo (Acórdão 1.873/2016-TCU-Plenário).



Desenvolvimento Econômico

Existe uma estreita correlação entre competitividade e desenvolvimento econômico. Para avançar a competitividade do país é fundamental a desburocratização das atividades relacionadas à atividade econômica que dependem do Estado.

No caso do comércio exterior, ferramenta fundamental para a inserção do país na economia mundial, o custo para exportar ou importar um contêiner no Brasil é quase o dobro da média da OCDE. Assim, o investimento na desburocratização dos processos aduaneiros revertiria em menores custos e prazos mais curtos para importar e exportar mercadorias. Para tanto seria importante uma maior coordenação entre órgãos federais que atuam neste processo, como Anvisa e Receita Federal, e um maior investimento em soluções de TI. O programa desenhado para isto, o Portal Único, não tem avançado no ritmo desejável e é caso emblemático de um investimento modesto com grande potencial de impacto na cadeia produtiva.

Para se desenvolver, um país também necessita de um ambiente favorável para o empreendedorismo e para as micro e pequenas empresas (MPE). Ações que visem simplificar a abertura e fechamento dos pequenos negócios, bem como os que garantam uma menor carga tributária são

impulsionadores de renda e emprego. O Simples Nacional, criado para beneficiar MPE, está trazendo, em diversas situações, alíquotas maiores que aquelas previstas nos regimes de tributação naturalmente adotados por médias e grandes empresas (Lucro Presumido e Lucro Real).

Outro ponto fundamental para avançar o crescimento econômico, com geração de riqueza, é o investimento em ciência, tecnologia e inovação. Embora o Brasil conte com fundos e políticas voltados para o tema, repetidamente constata-se a falta de coordenação e foco. Muitas das desonerações tributárias voltadas para o fomento de ações de Pesquisa e Desenvolvimento no país não avaliam seus resultados e seu impacto, não conseguindo mensurar o grau de alcance dos objetivos previamente estabelecidos. Também verifica-se a necessidade de uma maior integração entre a política nacional de ciência, tecnologia e inovação com a política industrial e tecnológica nacional, em especial no que se refere à coordenação e articulação das ações direcionadas ao fomento da inovação. Não se trata do aporte de mais recursos, mas melhorar a alocação dos recursos existentes, evitando-se o desperdício de ações dispersas. Falta a efetiva atuação das câmaras interministeriais, que alinhem as ações de cada ministério nas políticas transversais, e dos centros de governo.

Um setor da economia nacional que reconhecidamente atua muito abaixo da sua potencialidade é o Turismo. O Brasil é um dos 10 países com maior número de patrimônios naturais e históricos da humanidade, porém não encontra-se na lista dos 40 principais países destinos dos turistas. Claramente existe a necessidade de uma política de promoção turística de longo prazo. Verifica-se que a maior parte do orçamento do MTur é investido de maneira dispersa e sem foco. Falta uma maior coordenação com outros ministérios, tais como o da Cultura e Meio Ambiente, afim de direcionar esforços e aumentar a efetividade dos investimentos.

Com relação ao apoio governamental via órgãos de fomento como o BNDES, é importante fazer uma avaliação dos custos dos projetos a serem apoiados, bem como os reflexos que esses investimentos terão sobre a geração de emprego, renda, aumento da produtividade e competitividade do país. O estabelecimento de metas e indicadores de eficiência e efetividade que permitam avaliar e monitorar o cumprimento dos objetivos perseguidos pela política econômica é fundamental para que se garanta a aplicação dos recursos em ações que contribuam efetivamente para o desenvolvimento do país.

Ainda com relação aos recursos disponibilizados pelos entes de fomento, é necessário que seja feita uma avaliação econômico-financeira das empresas que receberam recursos subsidiados do tesouro para o fornecimento de bens de infraestrutura, objetivando identificar aquelas que realmente precisam de apoio para enfrentar a atual crise. Tal medida buscará garantir a entrega dos bens contratados, o retorno dos recursos emprestados pelas agências de fomento, a continuidade da operação das empresas

e principalmente a manutenção dos empregos. Não se trata de premiar a ineficiência, mas garantir que as elevadas quantias investidas em diversos setores de infraestrutura não sejam totalmente perdidas, com a descontinuidade de empresas em dificuldades financeiras.

Por fim, não só equilibrar a situação financeira da maior empresa brasileira, a Petrobras, mas sobretudo resgatar sua credibilidade junto ao mercado, é da maior importância para a retomada econômica. Devido à enorme capilaridade das atividades da Petrobras, que está presente na maioria dos estados da federação, a retomada dos investimentos da empresa terá efeito multiplicador para todos os setores da economia. Para tanto será necessária a redução de seus custos operacionais, o incremento da eficiência de seus processos industriais e a revisão/readequação de seus investimentos em face da crise financeira que passa o país.

Essa revisão/readequação de investimentos deverá ser bastante criteriosa, considerando os reflexos que o abandono de programas como por exemplo o de Modernização e Expansão da Frota de Navios da Transpetro, terá sobre a economia como um todo, pois o fechamento de unidades industriais com intensiva utilização de mão de obra e com elevados financiamentos de órgãos de fomento governamentais, poderá agravar ainda mais a crise.

O afastamento da Petrobras de atividades que não tenham participação relevante no seu negócio e que não contribuam para o agravamento da crise econômica nacional deverá ser meta a ser perseguida, de modo que recursos possam ser canalizados para suas atividades principais, que também são as mais rentáveis como as áreas de exploração e produção.

PROPOSTAS

- Monitorar e avaliar o Programa Portal Único do Comércio Exterior, com vistas a aferir e divulgar precisamente o grau de

progresso dos projetos e ações pretendidos, confrontando-o com o cronograma estipulado, e a identificar e executar cor-

reções que se façam necessárias (Acórdão 2744/2015-TCU-Plenário).

- Elaborar planejamento estratégico para a definição das principais políticas públicas baseadas em renúncia tributária, bem como monitorar e avaliar os resultados e os impactos das renúncias fiscais no mercado (Acórdão 3695/2013-TCU-Plenário/sigiloso).
- Definir prioridades e metas a serem alcançadas com os investimentos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), a fim de dar maior objetividade às políticas e diretrizes, contribuindo para a focalização de investimentos e facilitando a realização de avaliações de resultados do fundo (Acórdão 500/2015-TCU-Plenário).
- Construir novos indicadores de desempenho, relacionados às dimensões de eficiência, de eficácia e de economicidade, para o Programa Turismo do Plano Plurianual, de forma a avaliar a evolução e o impacto das políticas públicas na área (Acórdão 3558/2014-TCU-Plenário).
- Aprimorar os instrumentos de mitigação de riscos na Agropecuária: Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro), Fundo Garantia Safra, e Prêmio do Seguro Rural (PSR) (Acórdãos 450/2014-TCU-Plenário, 451/2014-TCU-Plenário e 453/2014-TCU-Plenário).
- Equilibrar as metas de assentamento de novos beneficiários com o provimento de infraestrutura produtiva e assistência técnica aos Assentados já existentes, de forma a tornar os beneficiários da reforma agrária independentes do poder público e capazes de contribuir para a produção de alimentos, combate à insegurança alimentar e desenvolvimento econômico do meio rural. É necessário também imprimir transparência ao processo de seleção de beneficiários de modo que sejam selecionados aqueles que realmente possuem o perfil adequado, proporcionando igualdade de condições para o acesso à política pública (Acórdãos 753/2008-TCU-Plenário e 775/2016-TCU-Plenário).
- Desenvolver modelo de avaliação global do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), que contemple os métodos, os indicadores e as informações para avaliar os resultados de cada modalidade de investimento a fim de dar maior objetividade às políticas e diretrizes do fundo, contribuir para a focalização dos seus investimentos e facilitar a realização das avaliações de resultados e impacto de suas ações (Acórdão 3.440/2013-TCU-Plenário).
- Elaborar indicadores de aferição de efetividade para os objetivos estratégicos corporativos do BNDES e de cada uma das áreas operacionais, de modo que esses objetivos não sejam avaliados, apenas, sob a perspectiva dos produtos disponibilizados pelo banco, divulgando para a sociedade em geral os resultados alcançados em termos de efetividade e impacto de seus produtos, programas, linhas, fundos e projetos, exigindo, ainda, que os beneficiários dos projetos patrocinados pelo banco divulguem institucionalmente os resultados alcançados, de modo a fomentar a realimentação das informações, os processos de aprendizagem, e a accountability dos compromissos previstos (Acórdão 1839/2013-TCU-Plenário).
- Elaborar metodologias e subsequente normatização para avaliação prévia à celebração de contratos de financiamentos dos custos/valores dos itens a serem financiados a título de exportação de serviços de engenharia pelo BNDES, bem como a implantação de mecanismos de aferição da fidedignidade das declarações e documentos apresentados pelas empresas pleiteantes de financiamentos à exportação de serviços (Acórdão 1413/2016-TCU-Plenário).



Meio Ambiente

As políticas públicas voltadas para o meio ambiente constituem importantes vetores do desenvolvimento sustentável e, por consequência, também da recuperação econômica de uma nação. Não há dúvidas que investimentos nessa área permitem agregar valor aos produtos nacionais, aumentando a competitividade, reduzindo a dependência tecnológica do País e contribuindo para a geração

de emprego e renda, além de contribuir para conservação da biodiversidade. Nesse contexto, dentre os diversos desafios a serem enfrentados pelo estado brasileiro está a conciliação do crescimento econômico com as questões ambientais, de forma a garantir o uso racional dos recursos naturais pelas gerações presentes sem prejuízo de utilização pelas futuras, buscando nesse processo o desenvolvimento sustentável.

PROPOSTAS

- Elaborar planejamento de longo prazo com objetivos estratégicos que contemplem o alinhamento e a integração, em âmbito nacional, de insumos, atividades, produtos, efeitos e impactos em função dos problemas a serem enfrentados nos temas de organização territorial e sustentabilidade do solo e da água (Acórdão 1942/2015-TCU-Plenário).
- Aprimorar a gestão das unidades de conservação, de forma que esses territórios contribuam para o desenvolvimento econômico e socioambiental por meio de atividades como o turismo e a pesquisa científica, ao mesmo tempo em que continuem com seu papel relevante na conservação da biodiversidade, bem como estabelecer mecanismos que assegurem os recursos essenciais à efetiva implementação e sua adequada gestão (Acórdãos 3101/2013-TCU-Plenário e 1206/2015-TCU-Plenário).
- Elaborar política ou estratégia nacional para a seca baseada na gestão de riscos, com foco na identificação e no tratamento sistêmico dos riscos inerentes à escassez hídrica, bem como definir e implementar sistemas de monitoramento e alerta, com aprimoramento dos planos de contingência para mitigar os efeitos deletérios da seca que ameaçam as populações e a economia do país (Acórdão 809/2016-TCU-Plenário).
- Estimular a inclusão de instrumentos econômicos nas políticas públicas, com restrição de financiamentos para atividades que possam induzir a ocorrência de incêndios, incentivando àquelas que, pelo uso de técnicas alternativas ao fogo, propiciem a redução das queimadas e incêndios florestais (Acórdão 2516/2011-TCU-Plenário).



Saúde

O Sistema Único de Saúde (SUS) tem o grande desafio de prestar assistência à saúde a toda população brasileira, assegurando os princípios da universalidade, equidade e integralidade. Assim, trata-se de administrar um orçamento limitado frente a diferentes aspectos que denotam o aumento progressivo da demanda por diagnósticos e tratamentos, representado, entre outros fatores, pelo crescimento populacional, transição epidemiológica, aumento da longevidade e inovações tecnológicas.

Numa estrutura federativa, com repartição de recursos e de competências, é fundamental que as políticas de saúde sejam associadas ao planejamento e ao orçamento dos entes envolvidos. Nesse sentido ganha relevo a necessidade de organizar a execução das ações de saúde de modo a tornar possível que cada ente e órgão envolvidos tenham êxito no cumprimento do seu papel.

Tendo em conta as fiscalizações realizadas nas diversas áreas da saúde, o Tribunal vem apontando várias oportunidades de melhoria para o setor, entre as quais: aperfeiçoar a distribuição das responsabilidades dos entes quanto à oferta de serviços e ações de saúde; simplificar as regras de financiamento; centralizar nos estados as informações sobre vagas para exames,

consultas e procedimentos hospitalares, além de torná-las públicas; melhorar a qualidade e integridade de dados da saúde; criar mecanismos de regulação do profissional de saúde, com controles de assiduidade.

No tocante à regulação de planos de saúde, é importante aperfeiçoar critérios de reajustes de planos e reavaliar métodos de cálculos. Em relação à vigilância sanitária, uma medida relevante seria o Brasil se tornar signatário de protocolos internacionais, para facilitar a exportação da produção nacional e para acelerar o registro no Brasil de novos medicamentos. Quanto à atuação da Fundação Nacional de Saúde (Funasa), destaca-se a necessidade de aplicar efetivamente os recursos destinados para apoio a projetos de implantação de tratamento de resíduos sólidos nos municípios, já que desde 2012 não houve execução financeira dos recursos destinados no orçamento a esse fim.

Vislumbram-se ainda outras medidas que implicariam em alteração legislativa, como adaptações na lei 8.666/93 para o setor saúde; revisão dos critérios de priorização de pequenas empresas previsto na LC 147/2012; lei que preveja outras alternativas de gerenciamento na saúde, como fundações estatais de direito privado e consórcios.

Por fim, é necessária articulação com o STF para julgamento de processos que envolvam temas de repercussão geral na saúde, de modo

a promover mais equilíbrio na judicialização da saúde, tema que é objeto de estudo do Tribunal.

PROPOSTAS

- Consolidar as ações necessárias ao efetivo funcionamento do Cartão Nacional da Saúde (Cartão SUS) (Acórdãos 2788/2009-TCU-Plenário, 1089/2010-TCU-Plenário e 1613/2012-TCU-1ª Câmara).
- Aprimorar os critérios legais para o rateio dos recursos federais vinculados à saúde, nos termos do art. 17 da Lei Complementar 141/2012 e do art. 35 da Lei 8.080/1990, com a possibilidade de redefinição das competências federais, estaduais e municipais no âmbito do SUS (Acórdãos 2888/2015-TCU-Plenário e 1188/2010-TCU-Plenário).
- Conferir maior efetividade na articulação com a Comissão Intergestores Tripartite (CIT), para desenvolvimento de orientações ou recomendações para os gestores de saúde que os auxiliem a identificar as necessidades de saúde da população brasileira e a traduzir essas necessidades no planejamento da saúde (Acórdão 1714/2015-TCU-Plenário).
- Revisar o modelo regulatório de ajuste dos preços dos medicamentos previsto na Lei 10.742/2003, de forma a desvincular tal ajuste da inflação e considerar revisões periódicas a partir de critérios como comparação internacional, variação cambial e custo dos diferentes tratamentos, pela Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED) (Acórdão 3016/2012-TCU-Plenário).
- Ampliar a oferta de serviços da Política Nacional de Atenção Oncológica, seja por meio de investimentos próprios ou pela contratação de serviços suplementares, até a completa solução das carências existentes, especialmente, em relação à oferta de cirurgias oncológicas, serviços de radioterapia e dos principais exames para diagnóstico de câncer (Acórdãos 2843/2011-TCU-Plenário e 2577/2014-TCU-Plenário).
- Implementar ações para sanear as falhas relacionadas à aquisição de Dispositivos Médicos Implantáveis, tais como: ausência de padronização de nomenclaturas, situação que prejudica a comparação dos produtos, seja para a realização de pesquisas de preços, seja para a criação de parâmetros de uso; inexistência de referencial de preços que possa servir para as aquisições públicas (Acórdão 435/2016-TCU-Plenário).
- Aprimorar o processo de seleção de propostas e monitoramento de obras de saneamento pela Funasa, com vistas a reduzir os fatores limitantes que vêm comprometendo a conclusão dessas obras (Acórdão 198/2013-TCU-Plenário).
- Supervisionar o processo de transferência de tecnologia para produção de hemoderivados pela Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia (Hemobrás), de modo a eliminar ou mitigar os entraves à conclusão do processo, e avaliar as medidas adotadas pela empresa com vistas à completa implantação e ao efetivo funcionamento da unidade fabril (Acórdãos 1444/2014-TCU-Plenário, 448/2011-TCU-Plenário, 2531/2015-TCU-Plenário e 54/2016-TCU-Plenário).
- Reavaliar a necessidade e os benefícios em se ofertar cursos de especialização para médicos estrangeiros no Programa Mais Médicos, que, em princípio, não permanecerão no Brasil após o término do referido programa (Acórdão 331/2015-TCU-Plenário).



Educação

A educação brasileira apresenta quatro principais macrodesafios. O primeiro está relacionado à garantia de acesso e permanência do aluno na escola, tendo em vista a baixa escolaridade da população acima de 25 anos, que não chega a 8 anos de estudo. Além disso, há elevada distorção idade-série, principalmente no ensino médio, onde a taxa líquida de matrícula é de apenas 54%.

A melhoria da qualidade da educação consiste no segundo macrodesafio. Nas avaliações padronizadas, tanto de âmbito nacional como internacional, constata-se que os estudantes brasileiros apresentam resultados nos níveis mais baixos de proficiência desses exames. Em termos de índice de desenvolvimento da educação básica (Ideb), conforme apurado no período 2009 – 2013, o desempenho dos estudantes dos anos finais do ensino fundamental não apresentou qualquer melhoria, enquanto o dos alunos do ensino médio piorou.

A baixa atratividade da carreira do magistério representa o terceiro macrodesafio a ser superado. Os baixos salários, as condições de trabalho, a falta de organização da carreira,

deficiência na capacitação e ausência de meritocracia são fatores que desmotivam a opção dos jovens pelo magistério.

Finalmente, há que se resolver o problema do financiamento da educação. A meta 20 do Plano Nacional de Educação (PNE) consiste em aumentar os investimentos em educação para 10% do PIB. Atualmente este investimento encontra-se em torno de 6%. Outra variável importante é o nível de recursos per capita, que se encontra em patamares inferiores no Brasil em comparação aos países da OCDE.

A Lei do PNE, editada em 2014, contempla medidas para atacar os macrodesafios acima apresentados. No âmbito de sua competência, o TCU desenvolveu metodologia para acompanhamento do plano nacional de educação, que norteará o planejamento de ações de controle na área. Essa atuação, inclusive, envolverá articulação e coordenação com os Tribunais de Contas dos Estados e Municípios, o que permitirá a avaliação das ações, em educação, realizadas em cada uma das esferas de governo no sentido de cumprir as metas e estratégias discriminadas.

PROPOSTAS

- **Educação Infantil/ProInfância**
(Acórdãos 2580/2014-TCU-Plenário e 2515/2014-TCU-Plenário):
 - » Executar ações que garantam a efetividade da aplicação dos recursos do programa Proinfância.
 - » Aperfeiçoar os instrumentos necessários à boa governança do programa, a fim de que sejam sanadas: lacunas na fiscalização e nos controles internos; inconsistências nos sistemas de informação utilizados para o acompanhamento dos investimentos (Simec) e falhas nos projetos-padrão.

- **Ensino Fundamental/Infraestrutura Escolar e Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)** (Acórdão 1007/2016-TCU-Plenário):
 - » Aperfeiçoar políticas de apoio à infraestrutura e equipamentos da educação básica, e estabelecimento de critérios objetivos para atendimento, de forma a minimizar as desigualdades educacionais existentes entre as regiões do país e entre as escolas urbanas, rurais e indígenas.
 - » Estabelecer cronograma de repasse das parcelas para as ações do PDDE-Integral e ações agregadas do PDDE-Estrutura e do PDDE-Qualidade, em intervalo que garanta o regular desenvolvimento dos projetos e atividades neles previstos pelo prazo definido de vigência da ação.

- **Ensino Médio**
(Acórdão 618/2014-TCU-Plenário):
 - » Regularizar padrões mínimos de qualidade de ensino (art.4º, IX, da LDB) que permitam a definição de um valor mínimo por aluno que assegure ensino de qualidade, bem como elaborar modelo avaliativo que possibilite a divulgação da qualidade do ensino médio por escola.

- **Educação Profissional e Tecnológica/Pronatec**
(Acórdãos 506/2013-TCU-Plenário e 1006/2016-TCU-Plenário):
 - » Aperfeiçoar procedimentos adotados no Pronatec visando garantir a qualidade dos cursos ofertados e a eficiência e regularidade na aplicação dos recursos transferidos. Tais melhorias são necessárias para garantir que a expansão da oferta de educação profissional e tecnológica, no Brasil, terá condições concretas de contribuir para modernizar e qualificar o mercado de trabalho, melhorar a competitividade do país e ainda possibilitar a inclusão social.

- **Educação Superior – Fundações de Apoio**
(Acórdão 3559/2014-TCU-Plenário):
 - » Aperfeiçoar a governança das fundações de apoio, de maneira a garantir que, sem prejuízo da observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência, possam tais entidades efetivamente apoiar projetos de ensino, de pesquisa, de extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico de interesse das Instituições de Ensino Superior (IES) e Instituições Científicas e Tecnológicas (ICT).

- **Educação Superior – FOC nos Hospitais Universitários**
(Acórdão 2.813/2009-TCU-Plenário):
 - » Conferir mais autonomia aos hospitais universitários, garantindo-lhe estrutura administrativa suficiente, estabilidade de recursos orçamentários e financeiros adequados, espaço físico ideal e quadro de pessoal compatível com a importância que representam tais entes para as políticas públicas brasileiras nas áreas de Ensino, Pesquisa e Assistência.



Previdência

A Previdência Social ocupa, no atual cenário econômico, orçamentário e político brasileiro, posição de grande destaque e preocupação, não apenas por conta da alta materialidade das despesas da função e da alta relevância social que possui, mas também por ser elemento fundamental para redução do risco Brasil.

Em 2014, o Tribunal já havia identificado que a acelerada mudança demográfica, sinalizando até 2024 o fim do bônus, as deficiências nas regras de concessão e financiamento dos benefícios e as fragilidades na gestão, em especial nos controles, são os maiores desafios para a sustentabilidade do sistema previdenciário brasileiro.

Em relação à solvência dos regimes, o Tribunal realizou auditorias e estudos comparativos internacionais com vistas a avaliar pontos cruciais da política que precisariam ser modificados e a apoiar determinação realizada à Casa Civil para que coordene a elaboração de planos de ação para mitigar riscos relativos a parâmetros de concessão inadequados, excessivas isenções e desonerações de alíquotas previdenciárias com complexo e falho sistema de compensação e descompasso, em especial, do equacionamento do custeio do segmento rural e dos militares.

Quanto à parte de gestão, identificou-se risco em diversos setores operacionais dos sistemas de previdência. Nesse sentido, o Tribunal está acompanhando, em relação ao Regime Geral de Previdência social (RGPS), os riscos envolvendo a prestação de serviços devido a: falhas nos sistemas transacionais; contingente significativo de servidores com idade para se aposentarem (26% dos servidores do INSS, em 2015, já estavam em abono permanência, em 2017, esse percentual poderá chegar a 46%); fragilidades na supervisão e controle das perícias médicas. Dadas essas questões, os riscos de erros e fraudes na concessão e manutenção dos benefícios são significativos. Para tanto, urge a necessidade do INSS implementar sistema de auditoria contínua nos benefícios, nos moldes que o Tribunal já vem realizando desde 2015.

Por sua vez, em relação aos regimes próprios de previdência dos servidores (RPPS) de estados, municípios e DF, identificou-se que os principais pontos a se aperfeiçoar referem-se às informações dos estudos atuariais e às fiscalizações nos investimentos realizados com recursos do fundo previdenciário. Para tanto, criou-se um sistema de controle integrado que envolve o TCU, os tribunais de contas de estados e municípios e o Departamento de Regimes de Previdência no Serviço Público do Ministério da Fazenda.

Quanto à previdência complementar, com vistas a proteger os recursos das patrocinadoras e dos participantes, destaca-se que a principal falha se refere à necessidade de aperfeiçoamento da

fiscalização da governança e do controle dos investimentos. Atualmente, as entidades fechadas de previdência complementar gerem um patrimônio de aproximadamente R\$ 700 bilhões.

PROPOSTAS

- Atuar nas principais fragilidades dos componentes do sistema previdenciário, assim entendidas (Acórdão 3414/2014-TCU-Plenário):
 - » RGPS: desequilíbrio no financiamento das aposentadorias da clientela rural; projeções de envelhecimento da população brasileira; parâmetros de concessão de pensões por morte; e quantidade de isenções e reduções de alíquotas previdenciárias, com complexo sistema de compensação.
 - » RPPS da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios: inexistência de Fundo Previdenciário específico para os servidores civis da União; déficit atuarial dos regimes previdenciários, particularmente os regimes federal e estaduais; dificuldade da fiscalização da gestão de investimentos dos Fundos Previdenciários; dificuldade da fiscalização da concessão de benefícios em estados e municípios; projeções de envelhecimento da população brasileira; e parâmetros de concessão de pensões por morte.
 - » Encargos Financeiros da União com os militares: indefinição da classificação de características dos encargos com inativos como previdenciárias ou administrativas (em que medida a reforma e a reserva equiparam-se à atividade e à inatividade por aposentadoria); equilíbrio operacional das pensões por morte; e déficit operacional e atuarial do regime.
- Redefinir a legislação referente às Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC), com vistas a dotar o regime de previdência de maior segurança jurídica e a mitigar os principais riscos identificados (Acórdão 864/2016-TCU-Plenário).
- Propor ao Congresso Nacional a edição de lei destinada a dotar a Superintendência de Previdência Complementar (Previc) de autonomia necessária ao adequado desempenho de suas atribuições (Acórdão 864/2016-TCU-Plenário).
- Elaborar um plano de continuidade de negócio para o INSS de forma a prevenir um cenário no qual o elevado percentual de servidores em abono permanência entre em inatividade, além de outras medidas que permitam ao órgão aprimorar sua gestão de pessoas e as ações atinentes à perícia médica (Acórdão 1795/2014-TCU-Plenário e 594/2015-TCU-Plenário).



Assistência

A assistência social através de políticas sociais e de mecanismos de transferência de renda exerce papel fundamental no combate à pobreza e à desigualdade social no Brasil. Em grande medida, o Programa Bolsa Família (PBF), beneficiando, em 2014, 48.174.357 pessoas (o que representa 14.084.341 de famílias), e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), atendendo 1.827.650 de idosos e 2.150.828 de pessoas com deficiência, permitiram, nos últimos anos, que milhões de brasileiros superassem a linha da pobreza. Esses dois programas de transferência de renda, pela importância social e pela materialidade que detêm (mais de R\$ 65 bilhões em 2014) foram alvo de diversas ações de controle, nas quais identificaram-se desafios quanto à sustentabilidade e à gestão, em especial quanto aos controles.

Em relação à sustentabilidade, identifica-se que o bolsa-família teve crescimento significativo em seus gastos desde sua criação em 2004. O Tribunal, desde 2014, vem acompanhando o crescimento da despesa, e a fragilidade no acompanhamento da emancipação das famílias em relação ao programa. Em Estados como Piauí e Maranhão, aproximadamente, 50% das famílias recebem o PBF. A estipulação de

indicadores que permitam a mensuração da emancipação dos beneficiários foi alvo de determinação do Tribunal.

Aumentar a eficiência do sistema de atendimento também deve ser considerada como medida para manutenção da sustentabilidade. Quanto à eficiência dos Centros de Referência (Cras e Creas), identificou-se por meio de análise de dados que somente 5,9% e 8,7% das unidades são eficientes, respectivamente. Nesse sentido, o Tribunal vem acompanhando esses indicadores com vistas a melhorar os serviços prestados ao segmento da população mais vulnerável.

Outro desafio crucial refere-se à necessidade de acompanhar a concessão e a manutenção dos benefícios. Uma vez que o cadastramento do CadÚnico, utilizado para concessão dos benefícios do PBF e BPC, é feito pelas secretarias municipais e a renda a ser utilizada no cálculo é autodeclarada, existe grande risco de fraudes e erros nas bases dos programas. O Tribunal, desde 2015, vem realizando auditoria contínua e análises de dados para verificar comportamentos que indiquem erros e fraudes nos benefícios assistenciais.

PROPOSTAS

- Aprimorar os controles sobre os benefícios concedidos do Programa Bolsa Família (PBF), principalmente os relativos aos dados de registros dos indivíduos e aos critérios de elegibilidade do programa. (Auditoria contínua dos benefícios Assistenciais - Acórdão 1009/2016-TCU-Plenário).
- Revisar e aprimorar as fontes de informação associadas e o desenho dos principais indicadores da função Assistência Social (Acórdão 1254/2014-TCU-Plenário).
- Aperfeiçoar o processo de prestação de contas dos recursos de assistência social transferidos fundo a fundo para estados e municípios (Acórdão 310/2015-TCU-Plenário).
- Revisar e aprimorar as fontes de informação associadas e o desenho dos principais indicadores da função Assistência Social (Acórdão 1254/2014-TCU-Plenário).
- Aperfeiçoar os macroprocessos realizados pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), em especial relativos ao controle dos Centros de Referência de Assistência Social e ao Benefício de Prestação Continuada (Acórdão 0362/2014-TCU-Plenário).
- Acompanhar as ações das políticas públicas da Assistência Social com maior risco, com vistas a informar ao Congresso Nacional, bem como direcionar as ações de fiscalização que precisam ser realizadas para mitigá-los (Acórdão 2382/2014-TCU-Plenário).
- Aperfeiçoar o processo de prestação de contas dos recursos de assistência social transferidos fundo a fundo para estados e municípios (Acórdão 310/2015-TCU-Plenário).
- Aprimorar os controles sobre os benefícios concedidos do Programa Bolsa Família (PBF), principalmente os relativos aos dados de registros dos indivíduos e aos critérios de elegibilidade do programa (Acórdão 1009/2016-TCU-Plenário).

Segurança Pública e Defesa Nacional



As auditorias realizadas pelo Tribunal no segmento da segurança pública apontam a dificuldade de coordenação entre atores de diferentes esferas de governo e entre órgãos e entidades de uma mesma esfera. Também indicam que o Governo Federal vem adotando iniciativas isoladas no setor da segurança pública, o qual ainda se ressentido de uma política e de um plano nacional que possam ser acompanhados de forma periódica e transparente pela sociedade e pelos órgãos de controle.

O atual marco constitucional da segurança pública não estabelece de forma clara as competências e as responsabilidades dos entes federativos quanto à matéria, o que contribui para fragmentação das políticas públicas para o setor, tanto no nível nacional, quanto no subnacional e na relação entre as esferas de governo. Conjugando-se às constatações verificadas pelo TCU, conclui-se que a estratégia de controle para o setor deve buscar induzir melhorias quanto aos seguintes aspectos:

(i) uniformidade de métodos e de critérios para a produção de estatísticas criminais e orçamentárias, visando aumentar a fidedignidade e a comparabilidade das informações produzidas;

(ii) transparência quanto à elaboração e à divulgação de estatísticas; e

(iii) avaliação e responsabilização de gestores quanto aos resultados alcançados pelo setor.

A partir deste direcionamento, o TCU vem realizando, em anos recentes, auditorias coordenadas com os tribunais de contas estaduais a fim de produzir análises e conclusões de alcance nacional, buscando um retrato sistêmico dos principais gargalos enfrentados pelo Estado Brasileiro em matéria de segurança pública.

No que tange à Defesa Nacional, o principal risco identificado e que vem sendo monitorado pelo TCU é o desempenho dos grandes projetos vinculados à Estratégia Nacional de Defesa (END), os quais representam um portfólio que supera R\$ 100 bilhões de reais a serem investidos num horizonte de vinte anos, com muitos projetos em fase inicial e intermediária, que, devido às severas restrições fiscais atualmente impostas ao Estado Brasileiro, acenam com a possibilidade de atrasos, de aumento de custos, de obsolescência e de descontinuidade.

PROPOSTAS

- Estabelecer a Política Nacional de Segurança Pública e o Plano Nacional de Segurança Pública, por meio de leis e normativos (Acórdão 1042/2014-TCU-Plenário).
- Padronizar, em âmbito nacional, o registro e a classificação da natureza dos delitos e unificar os registros das ocorrências criminais das polícias civil e militar (Acórdão 2718/2008-TCU-Plenário).
- Garantir os recursos financeiros destinados aos projetos prioritizados pela Estratégia Nacional de Defesa e a adequada gestão desses projetos, segundo as melhores técnicas de gestão de projetos, em vista da sua importância e dos expressivos valores envolvidos (Acórdãos 1039/2011-TCU-Plenário, 1314/2011-TCU-Plenário e 543/2016-TCU-Plenário).
- Avaliar o custo-benefício de se contingenciarem projetos de defesa que envolvem financiamentos externos, haja vista eventual possibilidade de os custos advindos com pagamentos de elevadas taxas contratuais serem maiores que os recursos obtidos com o incremento do resultado primário (Acórdão 1039/2011-TCU-Plenário).
- Adotar critérios diferenciados para contingenciamento entre as unidades orçamentárias do Ministério da Defesa, com base nas peculiaridades e prioridades de cada uma, e não em fatores lineares (Acórdão 1.039/2011-Plenário).
- Aperfeiçoar o Plano Estratégico de Fronteiras, por meio da clara atribuição de papéis e responsabilidades dos seus coordenadores (Acórdão 2252/2015-TCU-Plenário).
- Avaliar a continuidade ou o ajuste do projeto Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (Acórdão 543/2016-TCU-Plenário).
- Estabelecer formalmente modelo de Estudo de Viabilidade de Transferência de Tecnologia a fim de definir prioridades em face dos interesses nacionais, a mapear as capacidades de absorção, a garantir a efetividade da aquisição da tecnologia pretendida e a possibilitar a adequada precificação dos acordos de compensação envolvendo transferência de tecnologia (Acórdão 3322/2013-TCU-Plenário).
- Estabelecer padrões a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios na classificação das despesas na função 06 - Segurança Pública e suas subfunções, além de promover a transparência dos dados e estatísticas criminais nacionais (Acórdão 1943/2016-TCU-Plenário).





Responsabilidade pelo conteúdo

Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex)
Secretaria-Geral da Presidência (Segepres)
Secretaria de Comunicação (Secom)

Responsabilidade editorial

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

Projeto gráfico, diagramação e capa

NCE

Tribunal de Contas da União

Gabinete do Presidente do TCU
SAFS Quadra 4, Lote I, Ed. Sede, sala 317
Tel.: (61) 3316-5402
70.042-900, Brasília-DF

Ouvidoria do TCU
Tel.: 0800 644 1500

Impresso pela Sesap/Segedam



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