

# O TCU E O DESENVOLVIMENTO NACIONAL

Contribuições para  
a Administração Pública





República Federativa do Brasil

Tribunal de Contas da União

MINISTROS

Raimundo Carreiro, Presidente  
José Múcio 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

# O TCU E O DESENVOLVIMENTO NACIONAL

Contribuições para  
a Administração Pública

 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Edição 2017



# Apresentação do Presidente do TCU

O cidadão brasileiro, inserido em um momento de restrições orçamentárias, clama por eficiência e por serviços públicos de qualidade, bem como por uma sociedade livre das mazelas da corrupção, que minam os recursos que deveriam ser empregados para a melhoria da qualidade de vida de seus cidadãos.

Com efeito, mostra-se cada vez mais crucial que o Tribunal de Contas da União (TCU) – diante das competências atribuídas pela Carta Magna e de sua missão institucional de aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade – contribua, de forma crescente, para a transformação social e para o desenvolvimento do país.

A propósito, foi com essa necessidade de transformação e com o desenvolvimento nacional em mente que definimos as principais diretrizes da atual gestão do Tribunal. Desse modo, logo no início do ano, foi determinando que se priorizem ações de controle que visem ao *combate a fraude e corrupção*, bem como aquelas com foco na avaliação de *eficiência e na melhoria dos resultados* da atuação governamental.

A gestão passada dessa Casa, agindo de forma proativa e com intuito de contribuir para o desenvolvimento nacional, teve a preocupação de compilar em um único documento uma síntese de proposições de cunho estratégico emanadas por essa Corte de Contas para diversos setores de governo.

As propostas de melhoria apresentadas foram extraídas de acórdãos resultantes de trabalhos relevantes que avaliaram o uso dos recursos governamentais com impactos diretos para o cidadão. São resultado de ações de controle e 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.

Ademais, em atendimento ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias e tendo em vis-

ta as restrições orçamentárias impostas pela Emenda Constitucional nº 95, o TCU passou a encaminhar anualmente ao Congresso Nacional, Relatório de Políticas e Programas de Governo (RePP) contendo avaliações de políticas e programas públicos, com o objetivo de promover a qualidade do gasto e de contribuir para a efetividade do setor público em benefício da sociedade.

Assim, acreditando que a razão da existência do TCU engloba não somente o fomento ao aprimoramento, mas também ao desenvolvimento da Administração Pública e conseqüentemente da nação, demos continuidade ao trabalho iniciado pela gestão passada. A presente publicação traz o entendimento atual do TCU, contemplando os julgados mais recentes, acerca das medidas a serem adotadas em setores estratégicos a fim de que seja possível alavancar o desenvolvimento do país.

Reforço a importância de que quaisquer ações, sejam proposições dessa Casa ou iniciativas do Executivo, devem considerar os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), base para o planejamento estratégico e implementação de ações durante os próximos 15 anos.

Os desafios econômicos, sociais e ambientais propostos pela Agenda 2030, em função de sua transversalidade e complexidade, dificilmente serão superados se forem tratados isoladamente por organizações, políticas e mecanismos fragmentados.

Diante desse contexto, o TCU realizou auditoria para avaliar a preparação governamental para implementar os ODS. Esse trabalho busca estimular a adoção de uma visão sistêmica que permita identificar soluções para problemas complexos, e a necessidade de uma abordagem integrada de governo como alternativa para uma atuação mais coordenada, coerente e sinérgica do poder público, evitando, ou pelo menos, diminuindo ações fragmentadas, duplicadas ou sobrepostas.

Ciente da relevância dos ODS para a melhoria das estruturas governamentais, o TCU identifi-

cou a necessidade de definir um planejamento de longo prazo como projeto nacional para o país. Isso porque, em que pese a existência, no cenário brasileiro, de planos setoriais de médio e de longo prazo, ainda se nota que ao Plano Plurianual se atribui um caráter de planejamento duradouro, embora este instrumento se restrinja a apenas quatro anos e não seja integrado tampouco multinível.

Por fim, cabe registrar que o TCU desenvolveu uma “Lista de Alto Risco” da Administração Pública Federal com o objetivo principal de apresentar ao Congresso Nacional, à Administração Pública e à sociedade brasileira, de modo consolidado ou por função de governo, os órgãos e entidades que representam um alto risco operacional ou financeiro devido às suas vulnerabilidades à fraude, ao desperdício, ao abuso e ao seu mau gerenciamento ou, ainda, em função de seu impacto para existência de situações-problemas consideradas crônicas ou graves. Por grave podemos entender o potencial da situação-problema gerar impactos sociais e econômicos significativos, além de apresentarem tendência de piora ao longo do

tempo em função da ausência de ações de controle ou intervenção do estado para sua solução.

A criação da “Lista de Alto Risco” se transformará em uma ferramenta central para priorização e foco dos trabalhos desenvolvidos pelo Tribunal. Representa uma mudança no modo como o TCU prioriza e planeja seus trabalhos. A abordagem baseada em risco é um processo sistemático que deverá permitir que concentremos nossos esforços, ainda mais, nas áreas e nos problemas considerados mais relevantes pela sociedade brasileira.

Espera-se, assim, que o TCU ofereça à Administração Pública uma contribuição para o aperfeiçoamento dos serviços públicos, ao mesmo tempo em que se coloca aberto para o diálogo com o Executivo e demais poderes da União, para a formulação de propostas de trabalhos que cooperem para o desenvolvimento nacional.

A íntegra de todas as deliberações mencionadas podem ser obtidas em [www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br).

Brasília, novembro de 2017

**Raimundo Carreiro**

*Presidente do Tribunal de Contas da União*

# Sumário

Finanças Públicas	<b>8</b>
Gestão Pública	<b>11</b>
Ambiente Regulatório	<b>14</b>
Infraestrutura	<b>17</b>
Desenvolvimento Econômico	<b>21</b>
Meio Ambiente	<b>25</b>
Saúde	<b>27</b>
Educação	<b>29</b>
Previdência	<b>31</b>
Assistência Social	<b>33</b>
Segurança Pública e Defesa Nacional	<b>35</b>

# 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 2016, a dívida bruta, indicador internacionalmente aceito para aferir a saúde financeira de um país, alcançou 70% do PIB, com um crescimento de 4,5 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 atingiram 6% do PIB no último exercício.

O impacto da dívida pública, associado ao aumento de despesas, à queda da arrecadação e às restrições orçamentárias impostas pela Emenda Constitucional nº 95, limitaram a quantidade de recursos disponíveis para a aplicação em políticas e programas públicos, tornando necessária e premente a melhoria dos mecanismos de coordenação, planejamento, monitoramento e avaliação de políticas e programas públicos.

Tais medidas, associadas a estabilização das despesas públicas e 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 16,4% 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 DE MELHORIA

- Aprimorar a governança da gestão orçamentária e da política fiscal, implantando o Conselho de Gestão Fiscal previsto na LRF, a Junta de Execução Orçamentária e institucionalizando os processos decisórios na administração orçamentária e financeira (Acórdãos 1274/2013-TCU-Plenário, relator Min. José Jorge, e 803/2017-TCU-Plenário, relator Min. Bruno Dantas).
- 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, relator Min. Walton Rodrigues, 2574/2012-TCU-Plenário, relator Min. Valmir Campelo, 1076/2016-TCU-Plenário, relator Min. Raimundo Carreiro, e 1320/2017-TCU-Plenário, relator Min. Bruno Dantas).
- Definir limites para a Dívida Pública Federal e metodologia de cálculo dos Resultados Fiscais previstos na LRF (Acórdão 7469/2012-TCU-1ª Câmara, relator Min. Augusto Nardes).
- Editar proposta legislativa para estabelecimento de “diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado”; aprimoramento do modelo do Plano Plurianual; e orientação acerca de processos e requisitos para aprovação, acompanhamento e aferição de resultado de políticas e programas públicos. (Acórdão 2127/2017-TCU-Plenário, relator Min. Marcos Bemquerer).
- 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, relator Min. José Múcio, e 3297/2015-TCU-Plenário, relator Min. Bruno Dantas).
- 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 e 1205/2014-TCU-Plenário, relator Min. Raimundo Carreiro, 809/2014-TCU-Plenário, relator Min. Benjamin Zymler, e 747/2010-TCU-Plenário, relator Min. Augusto Nardes).
- 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, relator Min. Augusto Nardes).
- 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 e 1723/2015-TCU-Plenário, relator Min. José Múcio, 41/2016-TCU-Plenário, relator Min. Walton Rodrigues, e 746/2017-TCU-Plenário, relator Min. Bruno Dantas).
- 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, relator Min. Valmir Campelo, 1093/2013-TCU-Plenário, relator Min. José Jorge, e 3043/2012-TCU-Plenário, relatora Min. Ana Arraes).
- 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, relator Min. Raimundo Carreiro).

- Adotar medidas para a redução dos restos a pagar, em atenção ao princípio da anualidade orçamentária e à qualidade do planejamento e da gestão governamental (Acórdãos 2823/2015-TCU-Plenário, relator Min. José Múcio, e 272/2017-TCU-Plenário, relator Min. Bruno Dantas).
- 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, relator Min. Valmir Campelo, 158/2012-TCU-Plenário, relator Min. Raimundo Carreiro, 3608/2014-TCU-Plenário, relator Min. Aroldo Cedraz, 2461/2015-TCU-Plenário, relator Min. Augusto Nardes, 2523/2016-TCU-Plenário, relator Min. José Múcio, e 1320/2017-TCU-Plenário, relator Min. Bruno Dantas).



# Gestão Pública

O custo Brasil é reconhecido pela sociedade como um dos graves problemas enfrentados pelo país, reduzindo a sua produtividade e afetando a sua competitividade 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 vêm sendo publicadas, tais como a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 1/2016, que induz à governança, aos controles internos e à gestão de riscos, e a Instrução Normativa MP 5/2017, que substituiu a Instrução Normativa MP 2/2008 incluindo procedimentos para aquisição de serviços já aplicados com sucesso na área de tecnologia da informação.

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.

Nesse sentido, pode-se destacar a implantação e o aperfeiçoamento do Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas (eSocial), que simplifica a vida dos cidadãos e das empresas a partir da unificação das bases com informações previdenciárias, trabalhistas e fiscais.

O poder público não pode 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, assim como o decreto sobre compartilhamento de bases de dados (Decreto 8.789/2016) e o que instituiu a Plataforma de Cidadania Digital (Decreto 8.936/2016), ainda é necessário rediscutir o desenho institucional da TI pública. Urge definir e estruturar a liderança desse processo, de forma a viabilizar o alcance de disposições traçadas na Política e a garantir a efetividade dos demais instrumentos, 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.

Em sintonia com tais preceitos, surge a necessidade de fortalecer os meios para que o Centro de Governo possa atuar de forma mais eficiente na condução das prioridades estratégicas de governo. Outra necessidade é a de aprimorar os mecanismos de Liderança, Estratégia e *Accountability* em busca de melhores resul-

tados institucionais, com conseqüente fortalecimento da estrutura de Governança das organizações públicas.

Nesse sentido, um ator que merece destaque são as auditorias internas, às quais deve ser garantida independência, para que possam promover a contento a missão de avaliar e melhorar as operações de uma organização, adicionando valor aos negócios públicos.

## PROPOSTAS DE MELHORIA

- 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 (Acórdãos 1739/2015-TCU-Plenário, relator Min. Benjamin Zymler, 2362/2015-TCU-Plenário e 2569/2014-TCU-Plenário, relator Min. Augusto Nardes, e 1386/2006-TCU-Plenário, relator Min. Bruno Dantas).
- Redesenhar o modelo de informatização do setor público, discutindo 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 1739/2015-TCU-Plenário, relator Min. Benjamin Zymler, 2362/2015-TCU-Plenário e 2569/2014-TCU-Plenário, relator Min. Augusto Nardes, e 1386/2006-TCU-Plenário, relator Min. Bruno Dantas).
- 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, relator Min. Augusto Nardes, e 2903/2015-TCU-Plenário, relator Min. Augusto Sherman).
- 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, relator Min. Augusto Nardes).
- 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 compe-

- tências técnicas e gerenciais) e adotar mecanismos para que o processo de escolha dos ocupantes dessas posições utilize o critério definido; e 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, relator Min. Vital do Rêgo).
- Estabelecer formalmente estrutura, papéis e responsabilidades de Centro de Governo que definam e monitorem 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, relator Min. Raimundo Carreiro).
  - Instituir modelo de governança para aprimorar a atuação das organizações públicas, adotando a gestão de riscos e de controles internos. (Acórdãos 1273/2015-TCU-Plenário, relator Min. Augusto Nardes, 41/2015-TCU-Plenário, relator Min. Raimundo Carreiro, e 2467/2013-TCU-Plenário, relator Min. Benjamin Zymler).
  - 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, relator Min. Vital do Rêgo, 2367/2013-TCU-Plenário, relator Min. Benjamin Zymler, e 2903/2015-TCU-Plenário, relator Min. Augusto Sherman).
  - 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, relator Min. Vital do Rêgo, e 2622/2015-TCU-Plenário, relator Min. Augusto Nardes).
  - Aperfeiçoar as normas e procedimentos das operações de descentralização de recursos federais (transferências voluntárias, transferências 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, relator Min. Raimundo Carreiro, e 539/2016-TCU-Plenário, relator Min. Benjamin Zymler).
  - Aperfeiçoar o funcionamento do Sistema eSocial, privilegiando a simplificação dos procedimentos com foco na usabilidade e acessibilidade do Sistema de forma a permitir a unificação da prestação das informações referentes à escrituração das obrigações fiscais, previdenciárias e trabalhistas, tendo por finalidade padronizar, em âmbito nacional, a transmissão, validação, armazenamento e distribuição das informações associadas (Acórdão 105/2016-TCU-Plenário, relator Min. Raimundo Carrero).



# Ambiente Regulatório

**D**esde a década de 1990 o Brasil vem vivenciando uma mudança na atuação do Estado no domínio econômico. Com as desestatizações ocorridas nas últimas décadas, o país deixa de ser um Estado provedor de bens e serviços públicos e passa a atuar como Estado regulador nas diferentes áreas outorgadas.

Nesse novo cenário foram criadas no Brasil, a partir de 1996, as agências reguladoras, com a competência de operacionalizar a regulação estatal, editando normativos e exercendo a fiscalização sobre os bens e serviços desestatizados.

Um ambiente regulatório eficiente é traduzido em agências reguladoras que possuam capacidade técnica em seu quadro de pessoal e autonomia decisória de seu colegiado, sem interferência externa, pública ou privada, respeitada a legislação vigente. Dessa forma, as agências terão condições de cumprir sua atribuição precípua de fiscalizar as atividades objeto de concessão, permissão ou autorização de serviço público, bem como as concessões para exploração de bem público, garantindo, assim, que os contratos sejam fielmente cumpridos e que a sociedade possa usufruir de serviços públicos adequados, prestados pelas concessionárias de forma regular, contínua, eficiente, segura, atualizada, geral e cortês, e a preços módicos.

Ademais, 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 se-

gurança jurídica e do retorno dos investimentos. De igual modo é necessário buscar outras alternativas de financiamento para os investimentos em 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 alavancar o setor e propiciar seu 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, pela análise da eficiência na alocação dos recursos da sociedade, e assegurando aos investidores privados a estabilidade do contrato durante todo o período de concessão.

Por fim, deve-se buscar cada vez mais, por meio do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), uma 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 DE MELHORIA

- 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, relator Min. Raimundo Carreiro).
- 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, relator Min. Raimundo Carreiro).
- 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, relator Min. Raimundo Carreiro).
- 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, relator Min. Raimundo Carreiro).
- 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, relator Min. Raimundo Carreiro).
- Assegurar que as informações privilegiadas das agências não sejam usadas indevidamente, propondo-se à Comissão de Ética Pública da Presidência da República que regulamentamente 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, relator Min. Raimundo Carreiro).
- 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, relator Min. Raimundo Carreiro, 283/2016-TCU-Plenário, relator Min. Augusto Nardes e 3237/2013-TCU-Plenário, relator Min. Walton Rodrigues).
- 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, relator Min. Augusto Sherman, 600/2016-TCU-Plenário, relator Min. Vital do Rêgo, 2164/2015-TCU-Plenário, relator Min. André de Carvalho, 336/2014-TCU-Plenário, relator Min. Raimundo Carreiro, 2253/2015-TCU-Plenário e 288/2016-TCU-Plenário, relator Min. José Múcio).
- 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, relator Min. Bruno Dantas).

- 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, relatora Min. Ana Arraes).
- 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, relator Min. Aroldo Cedraz).





# Infraestrutura

**A** construção de uma infraestrutura de qualidade é considerada como uma mola propulsora para o desenvolvimento de um país. Qualquer nação que tenha a pretensão de crescer com sustentabilidade, garantir acesso a serviços básicos para a sua população e emergir em bases competitivas nos mercados globalizados, não pode perder de vista a imprescindibilidade do investimento em infraestrutura para viabilizar a expansão de sua economia.

Para isso, é necessário que a Administração Pública enfrente certos problemas de baixo 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 os diferentes modos de transporte e a deficiente capacidade de fiscalização das agências reguladoras. As consequências são traduzidas em graves prejuízos ao erário e à sociedade brasileira.

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 de 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 desse investimento 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.

É necessário reformular a estrutura de controle interno do Poder Executivo e fortalecer a atuação das agências reguladoras no intuito de reduzir o número de ocorrências de irregularidades em obras públicas, coibindo desvios e aumentando a qualidade do gasto público.

Adicionalmente, deve-se fomentar a transparência dos processos licitatórios de forma a estimular competição entre os investidores, garantindo a segurança jurídica do contrato e o retorno dos investimentos realizados. Com isso, espera-se atrair a participação de atores internacionais que atualmente, diante das últimas crises enfrentadas, têm deixado de investir no Brasil.

Se agropecuária, indústria e serviços são consideradas as três principais atividades da economia brasileira, a infraestrutura é, naturalmente, o fator que viabiliza o desempenho dessas atividades. A oferta de uma infraestrutura de qualidade (de transporte, energia, água e esgoto), é imprescindível para que a produção dessas atividades cresça de forma constante e seja passível de entrega rápida e adequada a

seus destinatários, como por exemplo, o escoamento da grande produção de grãos, além de atender também as variadas necessidades cotidianas dos cidadãos.

Considerando-se a infraestrutura como fator fundamental ao desenvolvimento de uma economia, é natural concluir pela necessidade de investimento nesse setor, para que os setores

produtivos 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 primeiro em infraestrutura, ou pelo menos concomitantemente, e depois na expansão ou recuperação dos setores produtivos.

## PROPOSTAS DE MELHORIA

- 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 e 162/2014-TCU-Plenário, relator Min. Walton Rodrigues, e 1205/2015-TCU-Plenário, relator Min. Augusto Nardes).
- 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, relator Min. Weder Oliveira).
- 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 relator Min. Walton Rodrigues, e 1205/2015-TCU-Plenário, relator Min. Augusto Nardes).
- 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, relator Min. Augusto Nardes).
- 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, relator Min. Augusto Nardes).
- 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, relator Min. Augusto Sherman, 600/2016-TCU-Plenário, relator Min. Vital do Rêgo, 2164/2015-TCU-Plenário, relator Min. André de Carvalho, 336/2014-TCU-Plenário, relator Min. Raimundo Carreiro, 2253/2015-TCU-Plenário e 288/2016-TCU-Plenário, relator Min. José Múcio).
- 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 proje-

tos prioritários de esgotamento sanitário para a região (Acórdão 1421/2015-TCU-Plenário, relator Min. Benjamin Zymler).

- 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, relator Min. Weder de Oliveira).
- 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, relator Min. Augusto Nardes).
- 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 (Acórdãos 524/2014-TCU-Plenário e 2255/2014-TCU-Plenário, relator Min. Weder de Oliveira).
- 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, relator Min. Weder de Oliveira).
- 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, relator Min. Walton Alencar).
- 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, relator Min. Augusto Nardes).
- 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, relator Min. Marcos Bemquerer).
- 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, relator Min. Augusto Nardes).
- 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 volume estimado para embarque no sistema portuário (Acórdão 2.903/2014-TCU-Plenário, relator Min. Marcos Bemquerer).

- 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, relator Min. Augusto Nardes).
- 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, relator Min. Walton Alencar).



# Desenvolvimento Econômico

**E**xiste uma estreita correlação entre competitividade e desenvolvimento econômico. Um dos fatores para alavancar a competitividade do país é a desburocratização das atividades relacionadas à atividade econômica que tenham a interferência do Estado.

Outro fator importante é o comércio exterior como sendo uma ferramenta fundamental para a inserção do país na economia mundial. O custo para exportar ou importar no Brasil é quase o dobro da média da OCDE. Assim, o investimento na desburocratização dos processos aduaneiros reverteria em menores custos e prazos, contribuindo para a melhoria da competitividade. Para tanto, é imprescindível coordenação entre órgãos federais que atuam neste processo, a exemplo de Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e Receita Federal, além de maior investimento em soluções de Tecnologia da Informação. Uma importante ação do governo federal nesse sentido é o programa Portal Único do Comércio Exterior. Trata-se de um programa que visa simplificar os procedimentos relacionados ao tratamento administrativo relacionado às concessões de anuências para importar e exportar. É um caso emblemático com investimento relativamente baixo e com grande potencial de impacto na cadeia produtiva e custo dos produtos a serem exportados ou importados.

Um país só se desenvolve em 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 me-

nor carga tributária, são impulsores 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 alavancar 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 se verifica 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 de 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 se encontra na

lista dos 40 principais países destinos dos turistas, o que evidencia a necessidade de uma política de promoção turística de longo prazo. Verifica-se que a maior parte do orçamento do Ministério do Turismo é investido de maneira dispersa. Falta uma maior coordenação com outros ministérios, tais como o da Cultura e Meio Ambiente, a fim de direcionar esforços e aumentar a efetividade dos investimentos.

Com relação ao apoio governamental via entidades de fomento como o BNDES, é importante que seja realizada efetiva avaliação dos custos dos projetos a serem apoiados pelo banco, bem como apurados 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.

Com efeito, o desafio de realizar apoios financeiros com maior retorno social se revela ainda mais premente neste momento de escassez de recursos no mercado financeiro como um todo - em razão da prolongada recessão que o país vinha atravessando - e, especialmente, no próprio BNDES, que teve de antecipar a devolução de R\$ 100 bilhões em dezembro do ano passado, referentes a empréstimos anteriormente realizados ao banco pelo Tesouro por meio da emissão de títulos da dívida pública, havendo previsão de nova antecipação de igual caráter no montante de R\$ 50 bilhões neste ano e R\$ 130 bilhões no ano que vem, além da devolução de recursos prevista ao Fundo de Aparo ao Trabalhador (FAT), um dos principais *fundings* do BNDES, no valor de R\$ 16,3 bilhões, tendo em vista os esforços do governo federal para reduzir o endividamento público brasileiro e, assim, melhorar o quadro fiscal deficitário atual.

Em contrapartida, essa repentina redução do *funding* do banco abrirá a oportunidade de o BNDES buscar novas formas de financiamento, principal-

mente no exterior, e permitirá que o banco estabeleça maior foco em seus principais objetivos institucionais, atuando com mais eficiência.

Neste contexto de menor disponibilidade de recursos, entrará em vigor a partir de 2018, no lugar da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), a Taxa de Longo Prazo (TLP), que adotará como paradigma a remuneração do título da dívida pública do Tesouro denominado NTN-B, tornando o custo dos financiamentos do BNDES menos atrativo.

Por outro lado, a TLP permitirá melhor remuneração para o FAT, reduzirá significativamente o subsídio implícito, concernente à diferença entre o custo de captação do Tesouro e os juros cobrados pelo BNDES, promoverá o crescimento do mercado de capitais e dos financiamentos de longo prazo dos demais bancos, além de possibilitar que a taxa Selic impacte a economia mais fortemente, pois, hoje, em torno da metade dos créditos contratados no país está atrelada a juros subsidiados, havendo, com a criação da TLP, a tendência de regressão gradativa da taxa Selic, uma das maiores do mundo, e consequente redução do custo da dívida pública federal.

Outra missão relevante para o país a cargo do BNDES concerne à estruturação das operações de privatização das estatais controladas pelos Estados, no âmbito do projeto de renegociação das dívidas estaduais com a União, abrangendo principalmente empresas de saneamento, energia elétrica e gás. Os recursos arrecadados com a alienação dessas companhias seriam empregados no abatimento de débitos com os cofres federais ou na realização de programas de ajuste fiscal.

Por fim, não só equilibrar a situação financeira da maior empresa brasileira, a Petrobras, mas sobretudo manter o resgate de sua credibilidade junto ao mercado, continua sendo questão da maior importância para a retomada econômica do País. Devido à enorme capilaridade das atividades da Petrobras, que está presente na maioria dos estados da federação, seus investimentos têm efeito multiplicador para todos os setores da economia. Para garantir os níveis

de investimentos previstos em seus planos de negócio, é necessário o contínuo monitoramento e a redução de seus custos operacionais, o incremento da eficiência de seus processos industriais e a priorização de seus projetos nos principais segmentos de negócios, tais como exploração e produção. Adicionalmente, de um

amplo programa de parcerias e desinvestimentos, que deve ser pautado pela necessária transparência e pela busca incessante das melhores condições possíveis para a companhia, dependem a realização dos investimentos planejados e a redução dos elevados níveis de endividamento da Petrobras.

## PROPOSTAS DE MELHORIA

- Monitorar, avaliar e acompanhar a implementação do 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 identificar e executar correções que se façam necessárias (Acórdão 2744/2015-TCU-Plenário, relator Min. Augusto Sherman).
- 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, relator Min. Augusto Sherman).
- 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, relator Min. André de Carvalho).
- 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, relator Min. Aroldo Cedraz).
- 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, relator Min. José Múcio).
- 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, relator Min. Ubiratan Aguiar e 1976/2017-TCU-Plenário, relator Min. Augusto Sherman).
- 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 3440/2013-TCU-Plenário, relator Min. Augusto Sherman).

- 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, relator Min. José Múcio).
- 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, relator Min. Augusto Sherman).
- Aplicar aos projetos de desinvestimento da Petrobras a versão da sistemática aprovada pela Diretoria Executiva da companhia em janeiro de 2017, com o objetivo de buscar maior transparência e melhores condições nas negociações de alienações de ativos (Acórdão 442/2017-TCU-Plenário, relator Min. José Múcio).



# Meio Ambiente



**A**s políticas públicas voltadas para o meio ambiente constituem importantes vetores do desenvolvimento sustentável e, por consequência, também da recuperação econômica de uma nação. Os 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 possibilitar o uso racional dos recursos e a 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 acesso aos recursos naturais pelas gerações presentes sem prejuízo de utilização pelas futuras, buscando nesse processo o desenvolvimento sustentável nos aspectos social, econômico e ambiental.

Uma das questões ambientais que merece destaque é a crescente ocorrência de desastres naturais. O desastre não é o evento adverso, mas a consequência deste. Apesar de os desastres ocorrerem, em maior parte dos casos, de maneira repentina e inesperada, a vulnerabilidade do ecossistema atingido é construída ao longo do tempo. Essa vulnerabilidade é afetada por diversos fatores, em especial a ocupação irregular e desordenada do solo, acarretando problemas como poluição das

nascentes e mananciais, desmatamento, instabilidade do solo, entre outros.

Os municípios mais suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos, estão sujeitos a diversos problemas que lhes afligem, tais como: falta de estrutura de pessoal fixa nos órgãos de proteção e defesa civil; falta de investimentos em zoneamento urbano; inexistência de controle de ocupação de áreas de risco; falta de políticas habitacionais para realocação de famílias que ocupam áreas de risco; inexistência de quadros qualificados a desenvolver projetos a fim de captar recursos junto à União; ausência de regulamentação do artigo 3º-A da Lei 12.340/2010, que trata de ações preventivas específicas para esses municípios; ineficácia do Fundo Especial para Calamidades Públicas (Funcap); ausência de implementação e regulamentação do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil, consoante previsto no inciso VIII, e nos §§ 1º e 2º do art. 6º da Lei 12.608/2012.

Assim, no tocante às ações de prevenção, os empreendimentos têm apresentado alta dificuldade de avanços adequados e regulares, sendo frequentes as situações de atraso e paralisação. Além disso, não há critérios objetivos para direcionamento dos escassos recursos destinados a intervenções estruturais para prevenção de desastres naturais.

## PROPOSTAS DE MELHORIA

- 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, relator Min. Walton Alencar).

- 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, relator Min. Weder de Oliveira e 1206/2015-TCU-Plenário, relator Min. Marcos Bemquerer).
- 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, relator Min. André de Carvalho).
- 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, relator Min. Aroldo Cedraz).
- Aperfeiçoar a implementação das ações elaboradas pela Administração Pública Federal para a promoção da sustentabilidade em suas instituições, de forma a racionalizar o consumo de insumos, observando quesitos como compras públicas sustentáveis, emissão de gases de efeito estufa, uso de edifícios mais eficientes e atendimento a critérios de acessibilidade (Acórdão 1056/2017-TCU-Plenário, relator Min. André de Carvalho).
- Aperfeiçoar a sistemática de seleção de municípios a serem contemplados com recursos destinados a intervenções estruturais para prevenção de desastres naturais e estabelecimento de priorização com base em critérios, tais como: possíveis prejuízos sociais, materiais e ambientais, entre outros (Acórdão 182/2017-TCU-Plenário, relator Min. Augusto Sherman).
- Aperfeiçoar os meios de transferência voluntária de recursos e linhas de crédito oficiais que tenham por finalidade a garantia de condições apropriadas aos municípios brasileiros para o desempenho de ações de prevenção, mitigação e preparação, bem como ampliar a abrangência de custeio pelo Fundo Especial para Calamidades Públicas (Funcap), de modo a alcançar tais ações (Acórdão 760/2014-TCU-Plenário, relator Min. Raimundo Carreiro).
- Regulamentar a definição constante do art. 3º-A, da Lei 12.340/2010, em função da necessidade de formalização do cadastro de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, bem como dar transparência a informações sobre a evolução das ocupações dessas áreas (Acórdão 760/2014-TCU-Plenário e Acórdão 1.567/2016-TCU-Plenário, relator Min. Raimundo Carreiro).
- Priorizar programas habitacionais de forma a efetivar, com urgência, a relocação de famílias residentes em áreas de risco ou que tenham sido desabrigadas (Acórdão 760/2014-TCU-Plenário e Acórdão 1.567/2016-TCU-Plenário, relator Min. Raimundo Carreiro).



# 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 órgão envolvido tenha 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 definição das responsabilidades dos entes quanto à oferta de

serviços e ações de saúde; reduzir a fragmentação das normas; melhorar a qualidade e integridade dos dados da saúde; aperfeiçoar a formação dos conselheiros de saúde; priorizar as ações de atenção básica como forma de manter a sustentabilidade do sistema; apoiar estados e municípios no processo de regionalização da assistência à saúde.

A questão da judicialização na saúde se mostra cada vez mais relevante, demandando o estabelecimento de objetivos e metas para minimizar os impactos dela decorrentes e a articulação com o Supremo Tribunal Federal para julgamento de processos que envolvam temas de repercussão geral na saúde, de modo a promover maior equilíbrio dessas demandas.

No tocante à regulação de planos de saúde, é importante aperfeiçoar critérios de reajustes de planos e reavaliar métodos de cálculos, além de adotar medidas para o efetivo ressarcimento ao SUS dos valores correspondentes aos serviços prestados a pacientes detentores de planos de saúde privados. Em relação à vigilância sanitária, uma medida relevante seria o aprimoramento dos controles pós-registro de medicamentos.

## PROPOSTAS DE MELHORIA

- 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, relator Min. Augusto Nardes, e 1188/2010-TCU-Plenário, relator Min. José Jorge).
- Aperfeiçoar a qualidade dos serviços prestados em unidades básicas de saúde (UBS) e a gestão da atenção básica à saúde

- (Acórdão 1714/2015-TCU-Plenário, relator Min. Benjamin Zymler).
- 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, relator Min. Bruno Dantas).
  - 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 e 448/2011-TCU-Plenário, ambos de relatoria do Min. Aroldo Cedraz, Acórdãos 2531/2015-TCU-Plenário e 54/2016-TCU-Plenário, ambos de relatoria do Min. Bruno Dantas).
  - Aprimorar a atuação da Anvisa em relação ao controle posterior ao registro dos medicamentos, visando a fiscalização da manutenção da fórmula, dos efeitos esperados e de sua segurança (Acórdão 2863/2016-TCU-Plenário, relator Min. André de Carvalho).
  - Minimizar os impactos da judicialização na saúde, com adoção de medidas que contribuam para reduzir a necessidade de o cidadão recorrer ao judiciário a ocorrência de fraudes (Acórdão 1787/2017-TCU-Plenário, relator Min. Bruno Dantas).
  - Aperfeiçoar a atuação da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) na fiscalização das operadoras de planos de saúde nos aspectos técnico-assistencial e econômico-financeiro e de aplicação de sanções pelo descumprimento de normas legais (Acórdão 79/2017-TCU-Plenário, relator Min. Bruno Dantas).
  - Aumentar a efetividade das medidas de prevenção primária da sífilis e regularizar o abastecimento nacional de penicilina, incrementar a eficiência e eficácia das políticas e programas relacionados à prevenção e tratamento da doença no Brasil, com a consequente redução no número de casos (Acórdão 2019/2017-TCU-Plenário, relator Min. Bruno Dantas).



# 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 62,7%. A melhoria da qualidade da educação consiste no segundo macrodesafio. Nas avaliações padronizadas constata-se que os estudantes brasileiros apresentam resultados nos níveis mais baixos de proficiência. 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 melhoria, enquanto o dos alunos do ensino médio piorou.

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

ção 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 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, que norteará o planejamento de ações de controle na área. Essa atuação envolverá articulação e coordenação com os Tribunais de Contas subnacionais, o que permitirá a avaliação das ações em educação realizadas em cada uma das esferas de governo.

## PROPOSTAS DE MELHORIA

### ● Educação Infantil/ProInfância

(Acórdãos 2580/2014-TCU-Plenário, relator Min. Bruno Dantas, e 2515/2014-TCU-Plenário, relator Min. José Jorge):

- » 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 e falhas nos projetos-padrão.

### ● Ensino Fundamental/Infraestrutura

**Escolar e PDDE** (Acórdão 1007/2016-TCU-Plenário, relatora Min. Ana Arraes):

- » 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**

(Acórdãos 618/2014-TCU-Plenário, relator Min. Valmir Campelo, e 1897/2017-TCU-Plenário, relator Min. Bruno Dantas):

- » Regularizar padrões mínimos de qualidade de ensino 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, relator Min. José Jorge, 1006/2016-TCU-Plenário, relatora Min. Ana Arraes, e 1067/2017-TCU-Plenário, relatora Min. Ana Arraes):

- » Aperfeiçoar procedimentos adotados no Pronatec visando garantir a qualidade dos cursos ofertados e a eficiência e regularidade na aplicação dos recursos. Tais melhorias são necessárias para garantir que a expansão da oferta de educação profissional e tecnológica, no Brasil, tenha condições reais de contribuir para modernizar e qualificar o mercado de trabalho, melhorar a competitividade do país e possibilitar a inclusão social.
- » Aprimorar a metodologia de apropriação dos gastos com gratuidade no Acordo de Gratuidade com os serviços nacionais de aprendizagem, coordenar a oferta de vagas da Bolsa Formação do Pronatec com as ofertadas no Acordo de gratuidade, de modo a otimizar a alocação de vagas e recursos, bem como aprimorar a transpa-

rência das informações acerca da execução do referido Acordo.

- **Educação Superior – Fundações de Apoio**

(Acórdão 3559/2014-TCU-Plenário, relator Min. Aroldo Cedraz):

- » 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 e Instituições Científicas e Tecnológicas .

- **Educação Superior – Hospitais Universitários**

(Acórdão 2813/2009-TCU-Plenário, relator Min. Aroldo Cedraz):

- » Conferir mais autonomia aos hospitais universitários, garantindo-lhes estrutura administrativa suficiente, estabilidade de recursos orçamentários e financeiros, 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.

- **Educação Superior – Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)**

(Acórdão 3001/2016-TCU-Plenário, relatora Min. Ana Arraes):

- » Aprimorar a gestão do Fies com vistas a garantir a sustentabilidade do programa sob a ótica financeira-orçamentária.



# Previdência

**A** Previdência Social tem sido tema de debate e preocupação ao redor do mundo, em decorrência, principalmente, das inevitáveis mudanças demográficas associadas ao envelhecimento da população, as quais tendem a aumentar o número de pessoas idosas que devem receber benefícios e diminuir o número de pessoas no mercado de trabalho que financiam os benefícios. No Brasil, o tema ganhou especial atenção nos últimos anos, pois o cenário econômico e orçamentário evidenciou o grande volume de despesas previdenciárias que ameaçam o equilíbrio fiscal do país, ao mesmo tempo em que ressalta a relevância social de um sistema de proteção para as pessoas que, temporária ou permanentemente, não mais conseguem auferir renda proveniente do trabalho.

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, e 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 de o 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 superior a R\$ 700 bilhões.

Recentemente, tendo em vista a existência de controvérsias quanto à verdadeira situação financeira dos regimes, no contexto de discussões legislativas sobre reformas no sistema previdenciário brasileiro, o Tribunal realizou levantamento dos números associados a receitas e despesas de cada um dos regimes, incluindo também análise da situação orçamentária da seguridade social e das

renúncias e desonerações tributárias. Os resultados do trabalho demonstraram a existência de necessidade de financiamento em todo o período examinado (2007 a 2016), sendo que, ao analisar os valores corrigidos pelo INPC, verificou-se que as receitas previdenciárias cresceram 43% e as despesas, 47%, enquanto a necessidade de financiamento aumentou 54%, alcançando a cifra de R\$ 227 bilhões, em 2016. Desse montante, R\$ 149,7 bilhões referem-se ao RGPS, R\$ 43,09 bilhões ao RPPS de servidores civis da União e R\$ 34,07 bilhões ao sistema de proteção social dos militares (Acórdão 1.295/2017-TCU-Plenário, relator Min. José Múcio).

## PROPOSTAS DE MELHORIA

- Atuar nas principais fragilidades dos componentes do sistema previdenciário, assim entendidas (Acórdão 3414/2014-TCU-Plenário, relator Min. Aroldo Cedraz):
  - » 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, relator Min. Vital do Rêgo).
- 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, relator Min. Vital do Rêgo).
- 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 relator Min. Aroldo Cedraz, Acórdão 594/2015-TCU-Plenário, relator Min. Augusto Nardes).



# Assistência Social



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. O Programa Bolsa Família (PBF) beneficiou, em 2016, 13.832.720 famílias (média mensal), segundo os dados de Execução Física da Lei Orçamentária de 2016. A execução orçamentária do PBF apresentou como despesa efetivamente realizada R\$ 27.491.590.000,00.

Por sua vez, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) em 2016 atendeu a 1.974.942 idosos e a 2.436.608 pessoas com deficiência. Esses dois programas de transferência de renda permitiram, nos últimos anos, que milhões de brasileiros superassem a linha da pobreza. Pela importância social e pela materialidade que detém (mais de R\$ 83,5 bilhões em 2016), os programas 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 efici-

ência 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.

Ainda em relação ao PBF e BPC, o Tribunal identificou baixo percentual de emancipação das famílias beneficiárias (porta de saída). A atuação em Programas de Inclusão Produtiva Urbana e Rural tem potencial de incrementar o citado grau de emancipação, bem como de diminuir o gasto do governo com programas de transferência de renda.

Em relação às transferências de recursos via sistemática fundo a fundo, é fundamental o fortalecimento dos controles governamentais por meio da inclusão de informações nos sistemas eletrônicos que realizam a análise das prestações de contas de recursos referentes ao Fundo Nacional de Assistência Social descentralizados pela União a Estados e Municípios.

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 DE MELHORIA

---

- 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, relator Min. Weder de Oliveira).
- 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, relator Min. Augusto Sherman).
- Revisar e aprimorar as fontes de informação associadas e o desenho dos principais indicadores da função Assistência Social (Acórdão 1254/2014-TCU-Plenário, relator Min. Augusto Sherman).
- 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 362/2014-TCU-Plenário, relator Min. Augusto Sherman).
- 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, relator Min. Augusto Sherman).
- 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, relator Min. Augusto Sherman).
- 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, relator Min. Weder de Oliveira).
- Revisar e aprimorar as fontes de informação associadas e o desenho dos principais indicadores da função Assistência Social (Acórdão 1254/2014-TCU-Plenário, relator Min. Augusto Sherman).

# Segurança Pública e Defesa Nacional



**A**s 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 são necessárias alterações na arquitetura institucional do setor, por meio da atribuição, à União, de novas competências neste tema.

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, redução de escopo, de obsolescência e de descontinuidade.

## PROPOSTAS DE MELHORIA

- 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, relator Min. José Jorge).
- 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, relator Min. Marcos Bemquerer).
- Garantir os recursos financeiros destinados aos projetos priorizados 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 envol-

vidos (Acórdãos 1039/2011-TCU-Plenário e 1314/2011-TCU-Plenário, relator Min. André de Carvalho, e Acórdão 543/2016-TCU-Plenário, relator Min. Marcos Bemquerer).

- Avaliar o custo-benefício de se contingenciar 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, relator Min. André de Carvalho).
- 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 1039/2011-Plenário, relator Min. André de Carvalho).
- Aperfeiçoar o Plano Estratégico de Fronteiras, por meio da clara atribuição de papéis e responsabilidades dos seus coordenadores (Acórdão 2252/2015-TCU-Plenário, relator Min. Augusto Nardes).
- Avaliar a continuidade ou o ajuste do projeto Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (Acórdão 543/2016-TCU-Plenário, relator Min. Marcos Bemquerer).
- 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, relator Min. Marcos Bemquerer).
- 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, relator Min. José Múcio).
- Condicionar o início de novos projetos estratégicos de Defesa Nacional à existência de estudos de viabilidade que demonstrem a exequibilidade dos respectivos cronogramas físico-financeiros, considerando o portfólio de investimentos em execução e a real capacidade de alocação de recursos por parte da União, cujo acompanhamento deve ser realizado por meio de sistema integrado de gerenciamento que possibilite a tomada de decisão, tempestiva e transparente, baseada em análise de riscos, nas hipóteses em que for necessária a alteração de escopo, de prazo ou de custo ou, até mesmo, a descontinuidade de projetos (Acórdão 1519/2017-TCU-Plenário/sigiloso, relator Min. André de Carvalho).
- Conceituar os termos “política nacional” e “plano nacional”, definindo seus respectivos conteúdos-padrão, natureza normativa e interconexão, bem como correlacionando-os com os demais instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA) e estabelecendo, como requisitos para a formulação de planos nacionais, a necessidade de que contemplem responsáveis pela implementação, prazos de vigência, metas e instrumentos de acompanhamento, fiscalização e aferição de resultado (Acórdão 811/2017-TCU-Plenário, relator Min. José Múcio).



---

Brasil. Tribunal de Contas da União.

O TCU e o desenvolvimento nacional : contribuições para a Administração Pública 2017 / Tribunal de Contas da União. - Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência (Segepres), 2017.

36 p. : il.

Apresenta 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 tendo como parâmetro os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e a Agenda 2030.

1.Gestão de risco. 2.Desenvolvimento sustentável. 3.Gestão pública. 4. Administração pública. I. Título. II. Série.

---

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Ruben Rosa



**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