

O Relatório de Políticas e Programas de Governo (RePP) foi desenvolvido em cumprimento ao disposto no art. 123 da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2018, que confere ao Tribunal de Contas da União (TCU) a responsabilidade por enviar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) do Congresso Nacional um quadro resumo relativo à qualidade da implementação e ao alcance de metas e objetivos dos programas e ações governamentais objeto de auditorias operacionais realizadas, para subsidiar a discussão do Projeto de Lei Orçamentária Anual.

No sentido de alcançar seu propósito, o RePP 2017 busca: a) analisar os problemas estruturantes nos pilares da atuação estatal que impactam de forma sistêmica os resultados das políticas, programas e ações governamentais, com base em acórdãos do TCU e em estudos voltados a analisar a estrutura de governança e gestão pública; b) consolidar informações de um conjunto de fiscalizações realizadas pelo TCU a partir de 2014 em políticas, programas e ações governamentais, relacionados a áreas consideradas prioritárias e identificar isoladamente e de forma agregada, os principais problemas que afetam o alcance de resultados desses

programas e ações; c) destacar aspectos do contexto nacional relevantes para efetividade da discussão orçamentária, por meio da evolução do tamanho do estado brasileiro, da percepção da sociedade sobre o retorno advindo dos programas e ações governamentais e, finalmente, da evolução de indicador voltado a demonstrar se, comparativa e historicamente, o país tem avançado na direção almejada a um custo adequado para o cidadão e para as empresas.

Desse modo, o relatório traz uma análise ampla e consolidada dos problemas que devem ser enfrentados e superados pelo Estado brasileiro no sentido de garantir efetividade na atuação governamental e transformação da realidade atual.

O relatório está composto por um conjunto de acórdãos do TCU que abordam questões estruturantes para o país, como estratégia, planejamento, orçamento, ordenação e articulação, gestão de riscos, sendo todas elas de competência e interesse do Centro de Governo<sup>1</sup>. Além disso, ele traz análise individualizada e agregada das questões que impactam alguns programas e ações de governo, os quais foram objeto de auditorias realizadas pelo TCU nos últimos anos, citadas a seguir:

**Tabela 1: Programas e ações de governo objeto de auditoria**

Fiscalização	Acórdão	Relator
Auditoria no Portal Único do Comércio Exterior	2.744/2015-Plenário	Min. Augusto Sherman
Relatório Sistemático de Fiscalização de Infraestrutura de Telecomunicações (Fisc Comunicações)	28/2016-Plenário	Min. Bruno Dantas
Monitoramento da ação de Implantação e Melhoria dos Sistemas Públicos de Resíduos Sólidos	813/2016-Plenário	Min. Walton Alencar
Auditoria nas medidas adotadas pelo Ministério da Saúde para o controle da sífilis no Brasil	2.019/2017-Plenário	Min. Bruno Dantas
Auditoria operacional para avaliar a implantação e a efetividade do Programa Bolsa Formação	3.071/2016 - Plenário	Min. Ana Arraes
Auditoria no Fundo de Financiamento Estudantil (FIES)	3.001/2016-Plenário	Min. Ana Arraes
Auditoria no Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional	1.672/2017-Plenário	Min. Vital do Rêgo

<sup>1</sup> O Centro de Governo (CG) de uma nação é uma instituição ou grupo de instituições que fornece apoio ao chefe do poder executivo. No Brasil, o CG é constituído pela Casa Civil da Presidência da República, pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e Ministério da Fazenda. (Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo – TCU – 2016)

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

Além disso, o relatório inova ao trazer um conjunto de trabalhos do TCU que, ao serem apresentados de forma consolidada, trazem uma análise mais ampla do contexto que se quer tratar, demonstrando que a resolução transversal dos problemas poderia, de fato, contribuir para a solução de problemas persistentes e crônicos no país.

## RESULTADOS DO TRABALHO

**O Relatório de Políticas e Programas de Governo (RePP) apresenta como achado fundamental que a existência de déficits institucionais de governança e de gestão da administração pública federal produzem ineficiências generalizadas no gasto público federal. As ineficiências apontadas no relatório implicam consideráveis desperdícios e desvios sistêmicos na aplicação dos recursos públicos federais. Com base na análise dos achados consolidados, conclui-se que os referidos déficits institucionais, se não corrigidos, são capazes de perenizar a baixa eficácia dos bens e serviços públicos ofertados pelo Estado, que têm sido percebidos pela sociedade, em regra, como inadequados e de pouca qualidade.**

No tocante aos problemas estruturantes na Administração Pública Federal, verificou-se **a existência de falhas na estratégia do Estado, como ausência de plano de longo prazo, fragilidades do PPA, ausência generalizada de planos estratégicos institucionais e falta de uniformidade e padronização dos planos nacionais setoriais**, que dificultam o desenvolvimento sustentável de políticas e programas públicos e prejudicam a efetividade das ações governamentais.

Além disso, o relatório afirma que a **baixa capacidade do Estado em planejar e coordenar as diversas políticas públicas** tem levado a aumento do risco de desperdício de recursos, do comprometimento de resultados e da baixa qualidade dos serviços à população. Ademais, existem impropriedades na Governança Orçamentária do país que comprometem a alocação efetiva e eficiente do gasto público.

Outra questão importante apontada foi a **ineficiência dos mecanismos de monitoramento e avaliação governamental e gestão de riscos**, que, respectivamente, dificultam o acompanhamento e aferição de resultados e impedem o alcance dos objetivos almejados.

**Um segundo achado do trabalho se refere a constatação de que problemas de gestão e governança do Centro de Governo refletem-se quase que simetricamente nas políticas e programas selecionados para análise deste relatório e, em**

Gráfico 1: Consolidação dos achados das auditorias



**ambos os casos, não se tem logrado êxito em transformar de forma coerente, sustentável ou razoável problemas nacionais relevantes.**

Com base nas informações individualizadas das ações e programas avaliados pelas fiscalizações realizadas, verificou-se que as deficiências que impactam a atuação estatal de forma sistêmica são similares às que afetam as políticas, programas e ações de forma isolada, impedindo maior alcance de resultados e comprometendo a capacidade do Estado de gerar melhores entregas à sociedade.

A consolidação dos achados apontados pelas auditorias permitiu identificar quais aspectos impactam mais os programas e ações analisados, conforme indicado no **gráfico 1**.

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

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

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

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

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

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

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

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

Conforme verificado na ação de controle, os problemas apontados nos pilares da atuação estatal detêm potencial de, em conjunto ou isoladamente, comprometer de maneira sistemática e transversal o alcance de metas e objetivos do conjunto de programas e ações governamentais e comprometer a capacidade de entrega do Estado.

De modo a avaliar se o conjunto de programas e ações governamentais tem apresentado resultados conforme o esperado, ainda que diante às relevantes falhas apontadas nos pilares da atuação estatal, observou-se a evolução da razão entre carga tributária e o Índice de Desenvolvimento Humano<sup>2</sup> dos países membros do Mercosul e da OCDE, expressada por meio de indicador. Conclui-se que a acentuada elevação da carga tributária nacional observada nas últimas duas décadas não correspondeu à elevação do IDH na mesma proporção, de modo que no exercício de 2015, o país encontra-se na última posição em ambas as comparações internacionais.

No intuito de mitigar tais falhas e aprimorar a capacidade de entrega governamental, na proposta de encaminhamento apontam-se oportunidades de aprimoramento em atividades-chave do Estado, notadamente, no arcabouço de planejamento e orçamento e na capacidade de articulação, monitoramento e avaliação da coerência do conjunto de programas e ações governamentais. Aprimoramento esse que será monitorado pelo TCU em ações de controle futuras.

<sup>2</sup> A escolha do IDH também decorre da ausência de indicadores, apontada no item 1.1.2 do relatório, para aferir o desempenho da esfera estratégica do PPA, quanto ao alcance, à efetividade e aos resultados alcançados pelo conjunto das políticas e programas do governo.

## Principais Deliberações do TCU:

- a. Encaminhar à Comissão Mista do Congresso Nacional, a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal, quadro-resumo relativo à qualidade da implementação e ao alcance de metas e objetivos dos programas e ações governamentais objeto de auditorias operacionais realizadas para subsidiar a discussão do Projeto de Lei Orçamentária Anual;
- b. Fixar prazo de 60 (sessenta) dias para que a Casa Civil da Presidência da República, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e o Ministério da Fazenda, com o apoio dos demais ministérios, se manifestem acerca das ações já empreendidas para melhorias no arcabouço de planejamento e orçamento e na capacidade de articulação, monitoramento e avaliação da coerência do conjunto de programas e ações governamentais, de forma a sanar as ocorrências apontadas no presente relatório;
- c. Recomendar à Casa Civil da Presidência da República, com fundamento no princípio da eficiência (art. 37 da Constituição Federal) e no art. 3º da Medida Provisória 782/2017, que lhe atribuiu competências relacionadas ao exercício da coordenação e integração, avaliação e monitoramento das ações do Governo, que, em articulação com o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e com o Ministério da Fazenda, com apoio dos demais ministérios pertinentes, desenvolva, no prazo de 90 (noventa) dias, plano de ação para sanar falhas e inconsistências identificadas neste relatório, em harmonia com as medidas já empreendidas, e que contemplem os aspectos apontados a seguir, de modo a aprimorar a eficiência e a efetividade de ações, políticas públicas, planos e programas de governo;
- d. Edição de proposta legislativa para estabelecimento de "diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado";
- e. Aprimoramento do modelo do Plano Plurianual (PPA);
- f. Aprimoramento da governança orçamentária para: a) induzir a Administração Pública Federal à definição e utilização de indicadores de efetividade para seus programas e ações; b) sistematizar o monitoramento e a avaliação do desempenho de programas e políticas públicas; e c) valorizar o princípio da eficiência, ao relacionar alocações orçamentárias ao desempenho dos programas e resultados alcançados;
- g. Regulamentação de diretrizes para fortalecimento, avaliação e aprimoramento contínuo da governança das organizações públicas;
- h. Edição de referencial orientativo ou proposta normativa no sentido de que a instituição de políticas públicas para atuação governamental se fundamente em: a) análises de viabilidade, custo-oportunidade e sustentabilidade; b) avaliação da coerência, das inter-relações e das interdependências entre a nova política proposta e as existentes; c) coerência com os demais instrumentos de planejamento governamental existentes; d) preenchimento de requisitos mínimos, como definição de responsáveis, prazos de vigência, fontes de financiamento, metas e instrumentos de acompanhamento, fiscalização e aferição de resultados;
- i. Definição de arranjos institucionais com o propósito de aprimorar a coerência e a coordenação;
- j. Elaboração e manutenção de Sistema de Indicadores-Chave Nacionais, indicadores estes refletidos nas diretrizes estratégicas do PPA, que informe, periodicamente, posição e evolução do nível do desenvolvimento nacional, permitindo comparabilidade com outros países;
- k. Dar ciência ao Congresso Nacional da importância do acompanhamento sistêmico das medidas integrantes do plano de ação incumbido ao Poder Executivo, em especial as propostas legislativas voltadas a aprimorar o arcabouço legal.

### Deliberação TCU

Acórdão: 2.127/2017 - Plenário

TC: 018.218/2017-2

Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer

Unidade Técnica Responsável: Semag

Unidade coordenadora: Coordenação-geral de Controle Externo de Resultados de Políticas e Programas Públicos

Processos conexos:

Acórdãos do TCU-Plenário: 1926/2004; 1233/2012; 3682/2013; 2467/2013; 2031/2014; 3580/2014; 1209/2014; 1942/2015; 41/2015; 927/2015; 2526/2015; 1273/2015; 948/2016; 1729/2016; 782/2016; 727/2016; 3140/2016; 1995/2016; 211/2017; 1827/2017; 1712/2017; 1655/2017; 1598/2017; 1320/2017; 1171/2017; 1968/2017.