

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, coordenação e articulação, gestão de riscos, sendo todas elas de competência e interesse do Centro de Governo¹. 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

¹ 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.

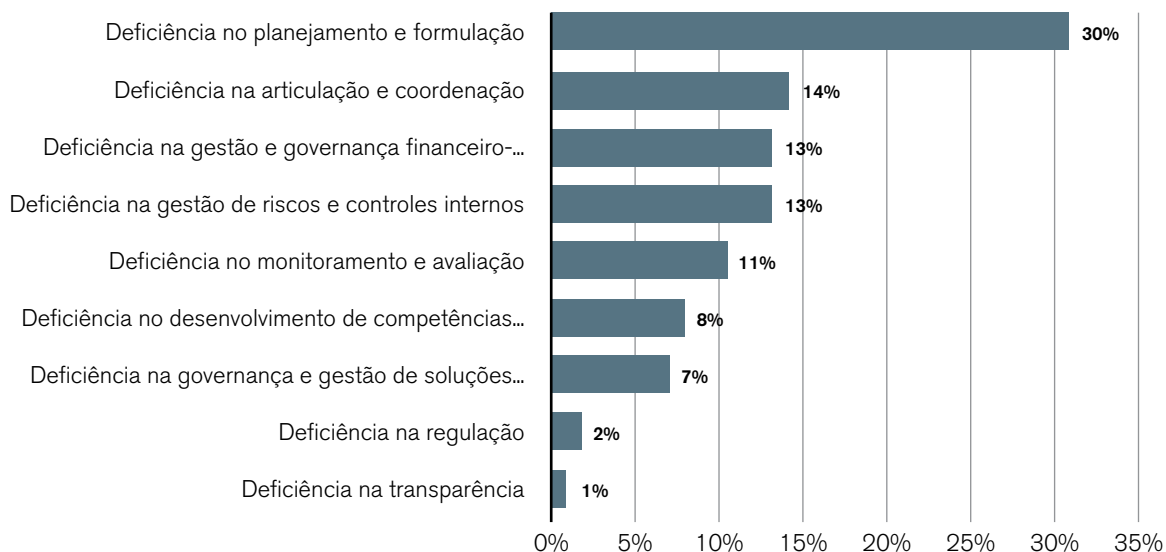
No tocante aos problemas estruturantes na Administração Pública Federal, verificou-se **a existência de falhas na estratégia do Estado, como ausência de plano de longo prazo, fragilidades do PPA, ausência generalizada de planos estratégicos institucionais e falta de uniformidade e padronização dos planos 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 Humano² 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.

2 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.