



**Auditoria  
Coordenada  
ODS**



---

**RELATÓRIO**  
FASE NACIONAL

TC 029.427/2017-7

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO



**RELATÓRIO DE AUDITORIA COORDENADA NA PREPARAÇÃO DO GOVERNO  
FEDERAL PARA A IMPLEMENTAÇÃO DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO  
SUSTENTÁVEL – FASE NACIONAL**

**TC: 029.427/2017-7**

**Fiscalização: 421/2017**

**Relator:** Ministro João Augusto Ribeiro Nardes

**Modalidade:** Auditoria Operacional

**Ato originário:** Despacho de 17/10/2017 (TC: 019.552/2017-3)

**Objetivos da Fiscalização:** avaliar a presença de estruturas de governança no Governo Federal para implementar a Agenda 2030 e a meta 2.4 dos ODS no Brasil e consolidar os resultados com os de outras onze Entidades Fiscalizadoras Superiores da América Latina e Caribe sobre o mesmo tema. Especificamente na meta 2.4 (sistemas sustentáveis de produção de alimentos), avaliar o monitoramento e a revisão das renúncias tributárias relacionadas a agrotóxicos, seus componentes e afins.

**Ato de designação:** Portaria de Planejamento 1.109, de 18/10/2017; Portaria de Fiscalização Execução e Relatório 1.110, de 18/10/2017.

**Período de Realização da Auditoria:** 3/4/2017 a 30/3/2018.

**Composição da equipe nas fases de Planejamento, Execução e Relatório:**

Nome do AUFC	Matrícula	Lotação	Período
Adriano Martins Juras	8936-2	SecexSaúde	3/4/2017 a 30/3/2018
André Jacintho dos Santos	6538-2	SecexAmbiental	3/4/2017 a 30/3/2018
Dashiell Velasque da Costa (coordenador)	4625-6	SecexAmbiental	3/4/2017 a 30/3/2018
Elisângela Papst	5082-2	SecexAmbiental	3/4/2017 a 30/3/2018
Carlos Eduardo Lustosa da Costa (supervisor)	8152-3	SecexAmbiental	3/4/2017 a 30/3/2018

**Unidades fiscalizadas:** Secretaria de Governo da Presidência da República (Segov/PR); Casa Civil da Presidência da República (CC/PR); Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP, vinculador); Secretaria-Geral da Presidência da República (SG/PR); Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, vinculado ao MP); Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea, vinculado ao MP); Ministério das Relações Exteriores (MRE); Ministério da Fazenda (MF); Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB/MF); Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC); Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama); Ministério do Meio Ambiente (MMA); Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa); e Ministério da Saúde (MS).

**Vinculação no TCU:** Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente.

# PREPARAÇÃO DO GOVERNO FEDERAL PARA IMPLEMENTAÇÃO DA AGENDA 2030 NO BRASIL

## O que o TCU encontrou?

O TCU verificou que a institucionalização da Agenda 2030 no Brasil, embora tenha apresentado avanços, possui oportunidades de melhoria quanto à adequação das metas, à definição dos indicadores nacionais, à sensibilização de *stakeholders* e à elaboração do relatório nacional, havendo riscos de descontinuidade e de inconsistências no processo de institucionalização dos ODS no país.

Concluiu-se também que o Governo Federal não possui planejamento de longo prazo, não integra as atividades de monitoramento e avaliação de políticas públicas, e não possui mecanismos de prevenção e gestão de riscos de forma integrada. Essa situação prejudica a coordenação e a coerência da atuação governamental e da execução das políticas públicas, propiciando riscos de fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas, e de desperdício de recursos públicos e de esforços.

Por fim, verificou-se que as desonerações tributárias concedidas a agrotóxicos no Brasil não são acompanhadas nem avaliadas periodicamente pelo governo, e a sua concessão não considera a toxicidade e a periculosidade ambiental desses produtos. Em consequência, o governo não possui qualquer gestão sobre mais de um bilhão de reais em tributos desonerados anualmente, além de não haver internalização dos custos sociais e ambientais dos agrotóxicos no seu preço.

## Quais os benefícios esperados?

Espera-se que a adoção das recomendações propostas possa contribuir para o fortalecimento da cultura de governança pública no Brasil, o que terá reflexos positivos na implementação da Agenda 2030 e na concretização dos objetivos fundamentais da Constituição de 1988. Nesse sentido, espera-se que sejam construídas as bases que viabilizem um planejamento nacional de longo prazo, que seja promovida a gestão e a prevenção de riscos de forma integrada, que haja monitoramento e avaliação integrada das políticas públicas, e que a implementação dos ODS no Brasil tenha continuidade e sustentabilidade. Espera-se, ainda, que sejam mitigados os riscos de fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas na atuação governamental e de desperdício de recursos e esforços.

Espera-se, por fim, que se realizem o acompanhamento e a avaliação periódica das desonerações tributárias para agrotóxicos, com transparência e integração de dados e informações, incluindo a discussão sobre a possibilidade de internalização dos custos sociais e ambientais desses produtos na estrutura tributária.

## Em resumo

### Por que a auditoria foi realizada?

A Agenda 2030 da ONU é uma oportunidade para que os governos nacionais avaliem a própria atuação em relação ao desenvolvimento sustentável, considerando a necessidade de maior integração e coordenação dos atores envolvidos, de políticas públicas coerentes e de uma visão nacional de longo prazo. As questões de governança pública dizem respeito, em última análise, à efetividade das políticas públicas e aos resultados entregues à sociedade, em nome dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Assim, destaca-se o papel das Entidades Fiscalizadoras Superiores, na avaliação de políticas públicas, na responsabilização pela utilização dos recursos públicos e na promoção da eficiência da administração pública.

### Quais as principais proposições?

As propostas da equipe de auditoria são: o aperfeiçoamento do processo de institucionalização dos ODS no Brasil; a definição do processo de elaboração do planejamento nacional de longo prazo; a instituição de mecanismos de prevenção e gestão de riscos de forma integrada no governo; a implementação de monitoramento e avaliação integrada de políticas públicas de forma multissetorial, multinível e a longo prazo; o acompanhamento e a avaliação das desonerações tributárias concedidas a agrotóxicos, incluindo a definição de órgão gestor; a desagregação dos dados sobre gastos tributários divulgados pela Receita Federal; a análise da viabilidade de usar o nível de toxicidade e a periculosidade ambiental na fixação das alíquotas dos tributos sobre agrotóxicos.

Secretaria de Controle da Agricultura e do Meio Ambiente. [SecexAmbiental@tcu.gov.br](mailto:SecexAmbiental@tcu.gov.br)  
Telefone: (61) 3316.5424

## Sumário

<b>Introdução</b> .....	<b>3</b>
<b>Parte 1 – Centro de Governo</b> .....	<b>5</b>
<b>A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável</b> .....	<b>5</b>
<b>Resultados da auditoria – Centro de Governo</b> .....	<b>11</b>
<b>Achado 1: Avanços na institucionalização dos ODS pelo Governo Federal, com algumas pendências</b> .....	<b>11</b>
1.1 Comissão Nacional para os ODS e Plano de Ação .....	12
1.2 Vinculação de políticas públicas à Agenda 2030.....	13
1.3 Mobilização de stakeholders.....	14
1.4 Metas e indicadores ODS nacionais .....	15
1.5 Sensibilização à Agenda 2030 e comunicação de seus resultados .....	17
1.6 Relatório Nacional Voluntário (RNV).....	18
<b>Achado 2: Falhas no sistema de governança necessário para a implementação dos ODS</b> .....	<b>19</b>
2.1 Planejamento nacional de longo prazo .....	20
2.2 Prevenção e gestão de riscos de forma integrada.....	22
2.3 Monitoramento e avaliação integrados a nível nacional.....	24
<b>Parte 2 – Sustentabilidade dos sistemas de produção de alimentos</b> .....	<b>25</b>
<b>Meta 2.4: sustentabilidade dos sistemas de produção de alimentos</b> .....	<b>25</b>
<b>Agrotóxicos</b> .....	<b>29</b>
<b>Desonerações tributárias a agrotóxicos</b> .....	<b>31</b>
<b>Estrutura dos tributos desonerados</b> .....	<b>35</b>
<b>Resultados da auditoria – Meta 2.4</b> .....	<b>39</b>
<b>Achado 3: Ausência de acompanhamento e de avaliação de desonerações tributárias federais relativas à importação, à produção e à comercialização de agrotóxicos</b> .....	<b>39</b>
<b>Achado 4: Concessão de desonerações tributárias a agrotóxicos sem distinção de alíquotas quanto ao nível de toxicidade à saúde humana e ao potencial de periculosidade ambiental</b> .....	<b>44</b>
<b>Análise dos comentários dos gestores</b> .....	<b>50</b>
<b>Conclusão</b> .....	<b>50</b>
<b>Propostas de Encaminhamento</b> .....	<b>53</b>
<b>Bibliografia</b> .....	<b>57</b>
<b>Apêndice A Projeto ODS</b> .....	<b>60</b>
<b>Apêndice B Modelo de Auditoria</b> .....	<b>63</b>
<b>Apêndice C Escala de Avaliação de Governança em ODS e Radar ODS</b> .....	<b>70</b>
<b>Apêndice D Análise de fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas (FSD)</b> .....	<b>77</b>
<b>Apêndice E Questionário eletrônico</b> .....	<b>81</b>
<b>Apêndice F Lista de responsáveis</b> .....	<b>90</b>
<b>Apêndice G Lista de siglas</b> .....	<b>92</b>
<b>Apêndice H Lista de figuras, gráficos, quadros e tabelas</b> .....	<b>97</b>

## Introdução

1. Este relatório tem por objetivo apresentar os resultados da auditoria operacional sobre a preparação do Governo Federal brasileiro para implementar a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, bem como a preparação governamental relacionada à meta 2.4, que trata de sistemas sustentáveis de produção de alimentos. Especificamente em relação à referida meta, analisou-se de forma mais aprofundada a governança das desonerações tributárias concedidas a agrotóxicos no Brasil.
2. Esta auditoria é parte de um projeto mais amplo composto por diversas iniciativas, explicitadas no Apêndice A. Uma delas foi a realização de uma **Auditoria Piloto**, na qual se avaliou a preparação inicial do governo brasileiro para implementar os ODS no Brasil, com foco na meta 2.4 (TC 028.938/2016-0, Acórdão 1.968/2017-Plenário). A partir dos resultados daquele trabalho, procedeu-se a uma **Auditoria Coordenada**, da qual participaram mais de dez Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) latino-americanas, com o objetivo de aferir a preparação dos respectivos governos nacionais para a implementação da Agenda 2030 e da meta 2.4.
3. Essa auditoria coordenada dividiu-se em duas fases: nacional e latino-americana. A fase nacional corresponde à auditoria conduzida pelo TCU no Governo Federal brasileiro, cujos resultados são apresentados neste relatório. Por sua vez, a fase latino-americana foi coordenada pelo TCU e contou com o apoio da Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs) e da agência de cooperação alemã *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ). Os principais resultados dessa fase são apresentados no Apêndice C e, quando cabível, os dados e as análises são discutidos em comparação aos resultados nacionais. Está prevista a elaboração de um sumário executivo de consolidação dos resultados, com vistas a oferecer um panorama regional do nível de preparação dos governos da América Latina para implementação da Agenda 2030.
4. Vale destacar que a Agenda 2030 é uma declaração da Assembleia-Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) aprovada em 2015 por todos os seus países-membros, inclusive o Brasil. Trata-se de um plano de ação internacional para o alcance dos dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), desdobrados em 169 metas e 232 indicadores, que abordam diversos temas fundamentais para o desenvolvimento humano (Resolução A/RES/70/1, de 2015).
5. Essa agenda propõe ações e mecanismos para o enfrentamento de desafios existentes e emergentes, tais como a desigualdade global, o aumento da exposição de populações vulneráveis a desastres naturais, a rápida urbanização, os novos padrões migratórios humanos, e o consumo excessivo de energia e de recursos naturais, que ameaçam intensificar os efeitos dos fenômenos naturais a níveis perigosos com impactos globais sistêmicos, como é o caso do aquecimento global. Os objetivos e as metas dessa agenda transversal requerem uma atuação baseada em uma abordagem integrada, a fim de direcionar o mundo para um caminho mais sustentável e resiliente.
6. A transversalidade dos objetivos e das metas da agenda exige, dos governos nacionais, o alinhamento das diversas políticas públicas estatais, a fim de promover o alcance dos resultados esperados, com sinergia. A agenda constitui, assim, uma oportunidade para que os governos nacionais avaliem sua própria atuação em relação ao desenvolvimento sustentável, considerando a necessidade de maior integração e coordenação dos atores envolvidos, de políticas públicas coerentes e de uma visão nacional de longo prazo.
7. O modelo de desenvolvimento sustentável proposto pela Agenda 2030 baseia-se nas três dimensões da sustentabilidade: a **social**, a **econômica** e a **ambiental**. Além dessas, soma-se uma quarta dimensão, a **institucional**, que propugna por instituições fortes que possam zelar pelo equilíbrio entre as outras três dimensões. Essa dimensão institucional refere-se à governança pública, que se relaciona ao direcionamento, ao monitoramento e à avaliação da gestão pública, com vistas a atender as necessidades dos cidadãos e demais partes interessadas.

8. Diante desse contexto, o Tribunal de Contas da União (TCU) se propôs a avaliar a preparação do Governo Federal para implementar os ODS, entendendo, por **preparação do governo**, a presença de estruturas de **governança** no centro de governo e nos órgãos setoriais, responsáveis pelas políticas públicas. Além disso, a presente auditoria adotou uma perspectiva integrada de governo, buscando avaliar mecanismos transversais e intersetoriais que são necessários para uma atuação governamental mais sistêmica e coordenada.

9. Neste trabalho, deve-se entender, por centro de governo, o arranjo institucional que auxilia a Presidência da República no processo de tomada de decisão estratégica, ao abordar a totalidade da ação governamental visando assegurar coerência e coesão às diversas iniciativas propostas pelo governo.

10. Desse modo, no nível de centro de governo, avaliaram-se os componentes de governança com foco na implementação da Agenda 2030 como um todo. No nível setorial, os componentes de governança foram avaliados sob a lente do recorte temático relativo aos sistemas sustentáveis de produção de alimentos, referidos no texto da meta 2.4 dos ODS, que tem a seguinte redação:

Até 2030, garantir sistemas sustentáveis de produção de alimentos e implementar práticas agrícolas resilientes, que aumentem a produtividade e a produção, que ajudem a manter os ecossistemas, que fortaleçam a capacidade de adaptação às mudanças climáticas, às condições meteorológicas extremas, secas, inundações e outros desastres, e que melhorem progressivamente a qualidade da terra e do solo. (ONU, 2015)

11. As principais políticas públicas brasileiras que dizem respeito a essa meta foram examinadas na Auditoria Piloto, referida anteriormente (TC 028.938/2016-0, Acórdão 1.968/2017-Plenário). Naquele trabalho, identificaram-se fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas na inter-relação dessas políticas, com destaque para as desonerações tributárias concedidas à importação, à produção e à comercialização de agrotóxicos, com impacto na intenção estatal de transição agrícola para sistemas mais sustentáveis de produção de alimentos.

12. Portanto, o objeto da presente auditoria também abrangeu as desonerações tributárias referentes às atividades de importação, produção e comercialização de agrotóxicos no Brasil, a fim de permitir um olhar mais pormenorizado sobre o assunto. A realização da auditoria com esse objeto também cumpre deliberação do Plenário do TCU no sentido de que as unidades da Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) realizem fiscalizações de políticas públicas baseadas em renúncias tributárias (TC 018.259/2013-8, Acórdão 1.205/2014-Plenário, item 9.6.2).

13. O escopo desta auditoria não abrangeu a avaliação da efetiva implementação dos ODS no Brasil, devido à fase inicial em que esse processo se encontra. Também não fez parte do escopo avaliar a efetividade das políticas públicas relacionadas à meta 2.4. Os detalhes relativos ao escopo e ao não escopo da análise da governança das desonerações tributárias concedidas a agrotóxicos são explicitados na Parte 2, em razão de suas peculiaridades.

14. A realização desta auditoria foi autorizada por despacho do Ministro Augusto Nardes de 17 de outubro de 2017 (TC 019.552/2017-3, peça 6).

15. Dentre os critérios de avaliação utilizados neste trabalho, destacam-se o Decreto 9.203, de 22/11/2017, que instituiu a Política de Governança na administração pública federal, e o Decreto 8.892, de 27/10/2016, que criou a Comissão Nacional para os ODS (CNODS). Além disso, foram utilizados também os critérios definidos pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo (TCU, 2016) e no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas (TCU, 2014), bem como publicações do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

16. No tocante à metodologia utilizada, a equipe desenvolveu um modelo de auditoria em ODS baseado na perspectiva integrada de governo, avaliando-se a preparação para a implementação dos ODS em nível de centro de governo, órgãos setoriais e políticas públicas (TC 028.938/2016-0).

Esse modelo privilegia uma visão horizontal da coordenação e da transversalidade entre políticas públicas. O modelo de auditoria encontra-se detalhado no Apêndice B.

17. Foram utilizadas as seguintes técnicas de auditoria, algumas das quais estão explicitadas em apêndice: Escala de Avaliação de Governança em ODS e Radar ODS (Apêndice C), Análise de Fragmentações, Sobreposições, Duplicidades e Lacunas (Apêndice D), questionário eletrônico (Apêndice E), além de ofícios de requisição e entrevistas.

18. Na realização dos trabalhos, foram observadas as Normas de Auditoria do TCU (NAT), aprovadas pela Portaria-TCU 280, de 8/12/2010, bem como o Manual de Auditoria Operacional do TCU, aprovado pela Portaria-Segecex 4, de 26/2/2010, não tendo sido imposta nenhuma restrição aos exames efetuados. Na fase de execução da auditoria, foram consultados especialistas por meio da realização de painel de referência, com o objetivo de colher subsídios técnicos para aprimoramento das análises.

19. A versão preliminar do relatório foi submetida à apreciação dos gestores, a fim de coletar comentários que pudessem contribuir com o aperfeiçoamento dos achados, das conclusões e das propostas de encaminhamento feitas pela equipe de auditoria. O texto final do relatório já inclui eventuais alterações sugeridas nesses comentários.

20. Para facilitar a sua compreensão, o relatório foi dividido em duas partes: Parte 1 – Centro de Governo; e Parte 2 – Meta 2.4. Em cada parte, apresentam-se a respectiva visão geral, com o contexto do objeto de auditoria, e os resultados da avaliação. Esses resultados foram organizados em quatro achados: Avanços na institucionalização dos ODS pelo Governo Federal, com algumas pendências (Achado 1); Falhas no sistema de governança necessário para a implementação dos ODS (Achado 2); Ausência de acompanhamento e de avaliação de desonerações tributárias relativas à importação, à produção e à comercialização de agrotóxicos (Achado 3) e Concessão de desonerações tributárias a agrotóxicos sem distinção nas alíquotas quanto ao nível de toxicidade à saúde humana e à periculosidade ambiental (Achado 4). Ao final, são apresentadas a análise dos comentários dos gestores, a conclusão do relatório e as propostas de encaminhamento.

## **Parte 1 – Centro de Governo**

### **A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**

21. O Brasil aderiu à Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, em setembro de 2015, aprovada na Assembleia Geral da ONU. Conforme mencionado anteriormente, essa agenda traz um plano de ação internacional para o alcance de dezessete objetivos (Figura 1), desdobrados em 169 metas e 232 indicadores, que abordam diversos temas fundamentais para o desenvolvimento humano, em cinco perspectivas: pessoas, planeta, prosperidade, parceria e paz (Figura 2). A agenda também traz uma seção sobre meios de implementação e de parcerias globais, e um sistema de acompanhamento e avaliação.

Figura 1 – Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável



Fonte: material enviado pelo PNUD Brasil ao TCU.

Figura 2 – Os 5 P's da Sustentabilidade



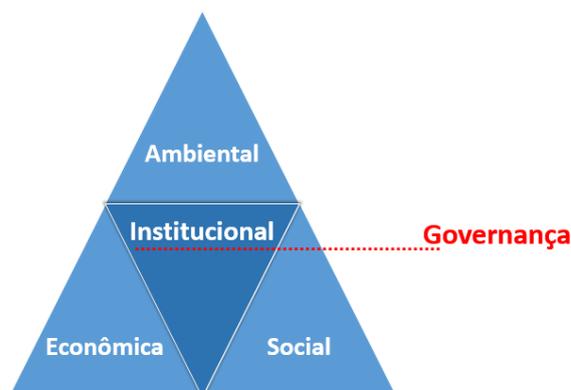
Fonte: Disponível em <http://nospodemos-sc.org.br/os-5-ps-da-sustentabilidade/>. Acessado em 20/3/2017.

22. A responsabilidade pela implementação da agenda é **compartilhada**. Segundo o texto da resolução aprovada na ONU, “a escala e a ambição da nova Agenda exige uma parceria global revitalizada para garantir a sua execução. (...) Ela facilitará um engajamento global intensivo em apoio à implementação de todos os Objetivos e metas, reunindo **governos, setor privado, sociedade civil, o Sistema das Nações Unidas e outros atores** e mobilizando todos os recursos disponíveis” (ONU, 2015, grifos nossos).

23. Há que se mencionar que o conceito de **desenvolvimento sustentável** adotado pela Agenda 2030 abrange três dimensões: a **econômica**, a **social** e a **ambiental**, de forma integrada e

indivisível. A essas dimensões, há também o aspecto **institucional**, segundo o qual as instituições nacionais devem ser fortes para que possam levar a cabo a implementação dessa Agenda no país, observando o equilíbrio entre as demais três dimensões. Esse aspecto é materializado sob a perspectiva da governança, conforme ilustra a Figura 3:

**Figura 3 – Dimensões do desenvolvimento sustentável**



Fonte: elaborado pela equipe de auditoria.

24. Parte integral dessa agenda é o sistema de acompanhamento e avaliação estabelecido pela própria resolução da ONU que define os objetivos e metas. Conforme essa resolução, “as metas são definidas como ideais e **globais**, com cada governo definindo suas próprias metas **nacionais**, guiados pelo nível global de ambição, mas levando em conta as circunstâncias nacionais” (ONU, 2015, grifos nossos).

25. A agenda estabelece ainda que “os objetivos e metas serão acompanhados e revistos utilizando um conjunto de indicadores **globais**. Estes serão complementados por indicadores nos níveis **regionais** e **nacionais**” (ONU, 2015, grifos nossos). Para atender à demanda de acompanhamento em nível global, o Grupo Interagências e de Peritos sobre os Indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (IAEG-SDGs) definiu em julho de 2017 o conjunto final de **232 indicadores globais**, aprovado por meio da Resolução A/RES/71/313. Em nível global, os países deverão fornecer os dados e informações necessários para que os organismos internacionais possam calcular esses indicadores.

26. É importante frisar que a própria ONU reconhece que ainda estão indisponíveis os dados de referência para várias das metas e que, para parte desses indicadores, ainda não há sequer consenso quanto aos conceitos fundamentais ou quanto à metodologia de cálculo (IAEG-SDGs, 2017). Assim, um dos maiores desafios da agenda é justamente a produção de informações para acompanhamento, avaliação e comunicação dos avanços dos países em relação aos objetivos e metas.

27. Perfazendo o sistema de acompanhamento e avaliação, a agenda prevê “revisões regulares e inclusivas de progressos nos níveis subnacional, nacional, regional e global. (...) Os relatórios nacionais permitirão a avaliação dos progressos e identificarão os desafios nos níveis regional e global” (ONU, 2015). O trecho alude aos **Relatórios Nacionais Voluntários**, documento a ser produzido por cada país conforme julguem conveniente, e cujo propósito é comunicar o progresso nacional em relação aos ODS.

28. Embora o escopo da Agenda 2030 seja amplo e abrangente, nota-se que os objetivos estabelecidos refletem aspirações já positivadas em diversas normas brasileiras, inclusive na Constituição Federal de 1988, representando poucas inovações. A principal novidade trazida pela agenda reside na abordagem proposta para enfrentamento dos desafios: “refletindo a **abordagem integrada** pela qual optamos, existem **interconexões** profundas e muitos elementos **transversais** ao longo dos novos Objetivos e metas” (ONU, 2015, grifos nossos). Assim, os ODS, além da abordagem

estratégica de longo prazo, podem ser caracterizados pela sua transversalidade, pela abordagem *multistakeholder* (multiatores) e pela inclusividade (não deixar ninguém para trás).

29. Portanto, a implementação dos ODS exigirá do governo um esforço de integração de suas ações para dar conta dos problemas complexos de que trata a agenda. Em outras palavras, precisará adotar uma **perspectiva integrada de governo** (*whole-of-government approach*). Essa perspectiva é um termo guarda-chuva para um conjunto de respostas ao problema da crescente fragmentação do setor público e uma aspiração de aprimorar a integração, a coordenação e as capacidades em prol do enfrentamento desses problemas complexos. Nesse sentido, a presente auditoria adotou uma perspectiva integrada de governo, buscando avaliar mecanismos transversais e intersetoriais que são necessários para uma atuação governamental mais sistêmica e coordenada.

30. Faz-se necessário mencionar o papel das Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) dentro desse contexto. A responsabilidade pela implementação dos ODS é compartilhada, e as EFS também podem trabalhar positivamente para a implementação bem-sucedida da Agenda 2030, devido à posição que elas ocupam sobre os sistemas nacionais, ao seu mandato sobre todas as áreas das despesas governamentais e à cooperação ativa nas organizações internacionais de âmbito global e regional. Essa relevância foi afirmada por importantes organismos internacionais, como a ONU e a Organização Internacional de Entidades de Fiscalização Superiores (Intosai).

31. A Assembleia-Geral das Nações Unidas, por meio de sua Resolução A/RES/66/209, de 2011, reconheceu o importante papel das EFS e da Intosai em promover a eficiência, *accountability*, efetividade e transparência da administração pública, além de propiciar o desenvolvimento nacional em direção a acordos internacionais, tais como os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), vigentes à época (2011). Do mesmo modo, a Resolução A/RES/69/228, de 2014, reforçou explicitamente o papel das EFS nesse processo:

A Assembleia-Geral (...)

2. Reconhece ainda o importante papel das entidades fiscalizadoras superiores na promoção da eficiência, *accountability*, efetividade e transparência da administração pública, contribuindo para o alcance dos objetivos e das prioridades de desenvolvimento nacional, bem como as metas de desenvolvimento acordadas internacionalmente;

(...)

6. Reconhece o papel das entidades fiscalizadoras superiores na promoção da responsabilização dos governos para a utilização de recursos e desempenho voltados ao alcance de objetivos de desenvolvimento;

7. Registra o interesse da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores na agenda de desenvolvimento pós-2015;

8. Encoraja os Estados-membros a darem a devida consideração à independência e à criação de capacidade das entidades fiscalizadoras superiores de acordo com suas estruturas institucionais nacionais, bem como à melhoria dos sistemas de contabilidade pública em conformidade com os planos nacionais de desenvolvimento no contexto da agenda de desenvolvimento pós-2015; (...).

(ONU, 2014, tradução livre)

32. Em virtude disso, o TCU já vem desenvolvendo desde 2016 uma série de iniciativas no sentido de acompanhar a implementação dos ODS no Brasil (Apêndice A). Foi realizada entre maio de 2016 e março de 2017 uma Auditoria Piloto (TC 028.938/2016-0) na preparação do Governo Federal para implementar a agenda. O Acórdão 1.968/2017-Plenário, relativo àquele trabalho, trouxe os seguintes resultados para o nível de **centro de governo**:

- Quanto ao processo de **institucionalização** dos ODS, concluiu-se que havia falhas na forma como esse processo vinha sendo conduzido. A Comissão Nacional para os ODS ainda não havia entrado em funcionamento, o que impedia o início de outros processos

relevantes, como a internalização das metas dos ODS e a definição dos indicadores para o seu acompanhamento no âmbito nacional;

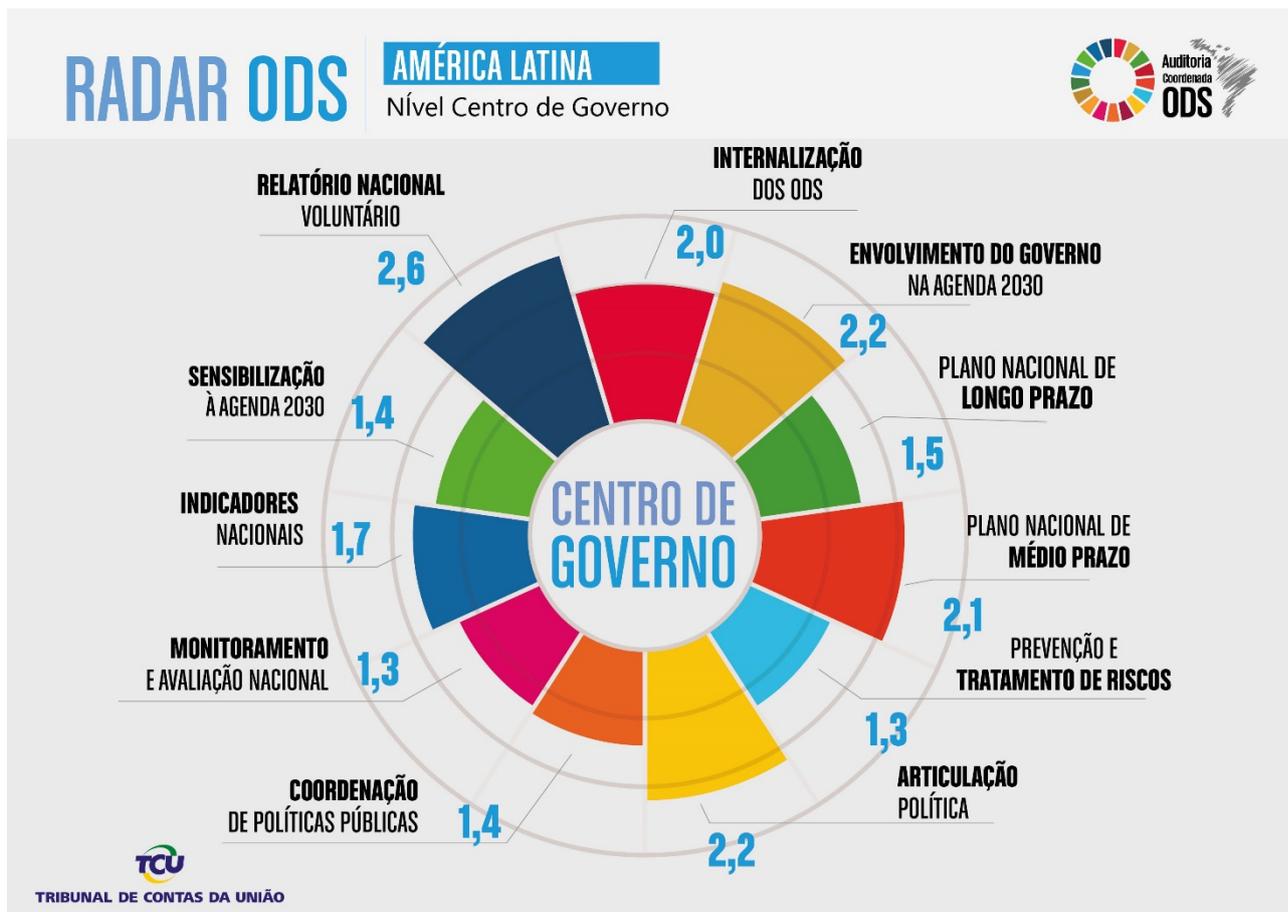
- Quanto ao mecanismo de **estratégia**, identificou-se a inexistência de um planejamento nacional de longo prazo, o que poderia dificultar a internalização dos ODS, além de prejudicar a definição de prioridades nacionais e trazer riscos de descontinuidade e desalinhamento da atuação governamental; e
- Quanto ao mecanismo de **supervisão**, constatou-se a inexistência de monitoramento e avaliação integrados das ações governamentais, com potenciais impactos negativos na transparência e na retroalimentação da tomada de decisões no âmbito do Governo Federal.

33. Após a referida Auditoria Piloto, iniciou-se a Auditoria Coordenada, cuja fase internacional teve por objetivo avaliar a preparação dos governos nacionais da América Latina e do Caribe para implementar os ODS. Com relação aos resultados alcançados na Auditoria Coordenada, identificaram-se problemas comuns a distintos países latino-americanos, tais como:

- Fragilidades nos processos de **institucionalização** e **internalização** da Agenda 2030;
- Ausência de instrumentos de **planejamento nacional a longo prazo**;
- Inexistência de mecanismos de **gestão de riscos de forma integrada** para a implementação da Agenda 2030; e
- Fragilidades nos processos de **monitoramento e avaliação** dos ODS nos países e seus efeitos nos **Relatórios Nacionais Voluntários**.

34. Por fim, os resultados dos trabalhos das entidades participantes na Auditoria Coordenada foram consolidados conforme os critérios da Escala de Avaliação de Governança em ODS e representados no Radar ODS, segundo detalhado no Apêndice C. A visualização gráfica dos resultados para cada componente de governança analisado no nível de centro de governo é apresentada na figura a seguir:

**Figura 4 – Radar ODS da América Latina – Centro de Governo**



Fonte: elaborado pela equipe de auditoria.

35. Os onze componentes apresentados na Figura 4 foram avaliados numa escala de 0 a 3, conforme o grau de sua implementação em cada país: inexistente (0), em formação (1), em desenvolvimento (2) ou otimizado (3). As pontuações apresentadas no radar decorrem da média das pontuações obtidas pelos países em cada componente referente à implementação da Agenda 2030 como um todo, detalhadas no Apêndice C.

36. Segundo o radar, observa-se que os componentes que estão mais desenvolvidos na América Latina são: elaboração do relatório nacional voluntário (2,6); envolvimento do governo na agenda (2,2); planejamento nacional de médio prazo (2,1); e articulação política (2,2). As análises evidenciaram que as áreas que estão deficientes na região são: planejamento nacional de longo prazo (1,5); prevenção e gestão de riscos (1,3); monitoramento e avaliação integrados (1,3).

37. As avaliações da governança do centro de governo no caso do Brasil são apresentadas no Radar ODS, na Figura 5:

**Figura 5 – Radar ODS do Brasil – Centro de Governo**



Fonte: elaborado pela equipe de auditoria.

38. Na avaliação da governança do centro de governo, o caso brasileiro é demonstrativo da realidade latino-americana, não destoando em nenhum aspecto em relação às médias apresentadas no radar anterior (Figura 4). As principais oportunidades de melhoria no Brasil dizem respeito ao plano de longo prazo, à prevenção e gestão de riscos, ao monitoramento e à avaliação de políticas públicas, aos indicadores nacionais e à sensibilização para a Agenda 2030.

39. No capítulo a seguir, apresentam-se os resultados da fase nacional da auditoria, no que diz respeito aos componentes de governança do centro de governo para implementação da agenda.

### Resultados da auditoria – Centro de Governo

#### Achado 1: Avanços na institucionalização dos ODS pelo Governo Federal, com algumas pendências

40. Em relação à institucionalização dos ODS, observou-se que o Governo Federal demonstrou diversos avanços, especialmente em relação à definição de liderança e ao estabelecimento de instâncias de coordenação e articulação política (Comissão Nacional para os ODS), mapeamento de políticas públicas em relação aos ODS, planejamento de atividades, mobilização de *stakeholders* e ações de sensibilização e comunicação da Agenda 2030. Embora algumas etapas ainda se encontrem pendentes de implementação (tais como a nacionalização da agenda e a elaboração de um plano de comunicação para os ODS), a maioria delas encontra-se programada conforme o Plano de Ação da Comissão Nacional para os ODS 2017-2019. Foram também observadas algumas lacunas, a exemplo da ausência de uma estratégia de longo prazo para a comissão e a falta de definição de um processo

de elaboração dos Relatórios Nacionais Voluntários brasileiros. As etapas pendentes e as lacunas constituirão pontos para a proposição de recomendações.

41. Cabe ressaltar que, em relação ao processo de institucionalização dos ODS, o Brasil se encontra em situação semelhante à dos demais países participantes da Auditoria Coordenada. Os resultados latino-americanos demonstram que os países implementaram distintas estratégias para institucionalizar a agenda em cada contexto nacional, demonstrando alguns avanços. Contudo, a maioria dos países ainda não concluiu a etapa de nacionalização das metas e indicadores dos ODS, demonstrando que, de forma geral, há espaço para melhoria nesse processo em nível regional.

42. A seguir, são apresentados os principais avanços constatados nesta auditoria, bem como as pendências e lacunas identificadas.

### *1.1 Comissão Nacional para os ODS e Plano de Ação*

43. A Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (CNODS), criada pelo Decreto 8.892/2016 e instalada pela Portaria Segov 38, de 24/5/2017, encontra-se em funcionamento e publicou um plano de ação para o período de 2017 a 2019. Entretanto, não há uma estratégia de longo prazo para a comissão para o período até 2030, o que pode representar um risco à continuidade de suas atividades.

44. Os documentos enviados pela Secretaria de Governo da Presidência da República (Segov), que exerce o papel de Secretaria-Executiva da CNODS, evidenciam que a comissão realizou reuniões ordinárias e extraordinárias, discutindo diversos assuntos que podem ser considerados avanços na preparação governamental para a implementação dos ODS. Um desses pontos foi a aprovação do Regimento Interno, que estrutura a comissão e detalha a operacionalização de seus principais processos.

45. A criação da comissão atende, ao mesmo tempo, à necessidade de definição de liderança no processo de institucionalização da Agenda 2030 e aos componentes de governança relativos à coordenação e à articulação política (externa ao Poder Executivo Federal), em termos de **preparação**. Isso pode ser comprovado pela composição da CNODS, que observa a participação de atores dos demais níveis federativos, bem como da sociedade civil e do setor privado.

46. Outro ponto importante foi a aprovação do Plano de Ação 2017-2019 (peça 170). Esse plano trata de diversas atividades necessárias à preparação para a implementação dos ODS no Brasil, tais como disseminação, internalização e territorialização da Agenda 2030, acompanhamento e monitoramento da agenda, e também atividades de gestão e governança da própria comissão. Salvo algumas lacunas, esse plano de ação cobre um espectro bastante amplo de atividades de preparação, representando um passo importante na institucionalização dos ODS no Brasil.

47. Não obstante isso, verificaram-se duas lacunas na atuação da comissão.

48. A primeira diz respeito à inexistência das câmaras temáticas previstas no Decreto 8.892/2016, que podem ser arenas relevantes de coordenação dos atores interessados nos temas referentes às metas dos ODS. O plano de ação da CNODS vigente prevê a criação de quatro câmaras temáticas até julho de 2019. Em março de 2018, foi lançado um comitê de instalação da Câmara Temática Parcerias e Meios de Implementação, que poderá ser a primeira câmara a ser criada.

49. A segunda lacuna refere-se à ausência de uma estratégia formalizada de atuação da comissão no longo prazo, considerado o prazo de vigência da agenda. O Decreto 8.892/2016 determinou que a CNODS somente será extinta após a conclusão dos trabalhos previstos na Agenda 2030 (art. 13). O plano de ação da comissão traz também a visão da comissão para 2030 (“Ser indutora da implementação dos ODS, por meio de um processo colaborativo e participativo, para o alcance de todos os objetivos e metas da Agenda 2030 Brasil”), além de prever atividades para a seleção de nova composição desse colegiado para o próximo biênio (2019-2021).

50. Entretanto, verificou-se que não estão estabelecidos os objetivos de longo prazo da comissão. Não há também um detalhamento em nível tático da atuação da CNODS que traduza os objetivos em marcos intermediários ao longo da vigência da agenda e que possa orientar a elaboração dos futuros planos de ação (nível operacional). Além disso, não há no Decreto 8.892/2016, no Regimento Interno da CNODS ou no Plano de Ação 2017-2019 a previsão de um novo plano de ação após o vigente. Em outras palavras, não se estabeleceu como será a sistemática de renovação de planos de ação após o vigente.

51. Assim, vislumbrou-se um risco à continuidade das atividades da CNODS, uma fragilidade que pode se tornar crítica em um cenário de sucessão de governos com potenciais alterações nos comandos dos órgãos de centro de governo. Esse risco pode prejudicar também o planejamento, o acompanhamento e a correção de rumos das ações de implementação dos ODS, considerando um horizonte de longo prazo.

52. Uma medida que pode mitigar esse risco é a elaboração e a formalização de uma estratégia de longo prazo para a comissão, o que constitui proposta de recomendação ao final deste relatório. Não se trata de especificar as atividades no longo prazo com o mesmo grau de detalhamento apresentado no plano 2017-2019, mas sim de estabelecer objetivos de longo prazo e marcos intermediários, bem como uma sistemática de renovação de planos de ação, inclusive para orientar os trabalhos da comissão em suas próximas composições.

53. Espera-se que, com a formalização de uma estratégia de longo prazo, a CNODS possa mitigar o risco de descontinuidade das suas ações no sentido da implementação da Agenda 2030 no país. Espera-se, também, que essa estratégia traga maior clareza aos objetivos de longo prazo da comissão e à programação tática para alcançá-los, além de fornecer subsídios à elaboração de seus futuros planos de ação.

## ***1.2 Vinculação de políticas públicas à Agenda 2030***

54. O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), em conjunto com a Segov, avançou na vinculação entre as políticas públicas federais e as metas ODS, utilizando como base o Plano Plurianual (PPA) 2016-2019. Dessa forma, o Governo Federal possui um mapeamento dos ministérios e órgãos que atuam no alcance de cada meta, bem como os recursos e esforços no âmbito federal referentes a cada meta. É possível também identificar as metas dos ODS que já são alcançadas por ações governamentais e as lacunas existentes, além de potenciais sinergias ou conflitos entre políticas relacionadas a uma mesma meta.

55. Em 2016, o MP e a Segov iniciaram um processo com o objetivo de identificar a correspondência dos atributos do PPA com as metas e os objetivos da Agenda 2030. Segundo o MP, esse processo envolveu 29 ministérios e secretarias nacionais (peça 97).

56. O trabalho realizado permitiu a construção de dezessete Agendas ODS no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (Siop), que são agendas temáticas transversais que reúnem os atributos do PPA relacionados a cada meta dos ODS. Essa forma de visualizar os atributos do PPA permite compreender como os objetivos constantes desse plano se vinculam a cada um dos ODS. Permite também estimar, por meio das ações orçamentárias associadas aos objetivos do PPA, o montante de recursos orçamentários destinados a cada ODS.

57. A vinculação entre a Agenda 2030 e o planejamento e o orçamento federais pode ser considerada um avanço na institucionalização dos ODS no Brasil, mas ainda há oportunidades de melhoria nesse processo, que decorrem, na maior parte, da insuficiência do próprio PPA para o monitoramento e a avaliação da atuação governamental, por se tratar de um instrumento exclusivamente federal e orientado ao médio prazo (quatro anos). A análise desse instrumento será realizada de forma mais detalhada no achado 2, que trata das estruturas de governança do Governo Federal necessárias para a implementação dos ODS, de maneira que não verifica a necessidade de

proposição de encaminhamentos para a questão do mapeamento das políticas brasileiras em relação ao PPA.

### 1.3 Mobilização de stakeholders

58. A Comissão Nacional para os ODS vem implementando iniciativas para mobilizar *stakeholders* na implementação da Agenda 2030, entre os quais os ministérios do Poder Executivo Federal, os governos subnacionais (níveis estadual e municipal) e atores de fora do setor público, tais como a sociedade civil, a academia e o setor privado. Assim, verificou-se que o Governo Federal avançou na apropriação da Agenda 2030 pelos atores corresponsáveis pela implementação dos ODS, fomentando processos participativos de decisão para questões relacionadas à agenda.

59. O Governo Federal, por meio da CNODS, definiu algumas estratégias para mobilizar *stakeholders* na implementação da Agenda 2030. De forma geral, o plano de ação prevê, para abril de 2018, a elaboração do Plano de Mobilização, com execução prevista até julho de 2019. Esse plano deverá trazer detalhes sobre ações específicas para a mobilização de lideranças, entes nacionais e subnacionais e organizações engajadas na Agenda 2030.

60. Em relação à mobilização do Poder Executivo Federal, a equipe de auditoria aplicou em outubro de 2017 um questionário eletrônico aos 22 ministérios existentes à época, além da Casa Civil, da Secretaria-Geral da Presidência da República e do Banco Central do Brasil, com o intuito de avaliar participação dessas instituições na preparação para a implementação da Agenda 2030. As perguntas do questionário e os respectivos resultados são apresentados, de forma detalhada, no Apêndice E.

61. No questionário, 24 de 25 dos respondentes (96%) informaram ter sido contatados pela Segov, na qualidade de Secretaria-Executiva da CNODS, a respeito da implementação da Agenda 2030. Ao serem questionados se a Segov tem adotado ações para envolver os ministérios no processo de implementação dos ODS, 22 deles responderam que sim (88%). Da análise dos comentários abertos, verificou-se que essas ações correspondem, na maior parte, a iniciativas de sensibilização e ao mapeamento dos ODS no PPA, tema tratado anteriormente (tópico 1.2).

62. Ainda no nível federal, é importante registrar que os Poderes Legislativo e Judiciário não integram a CNODS, embora a implementação da agenda seja uma responsabilidade compartilhada de toda a administração pública. A esse respeito, o Relatório Nacional Voluntário brasileiro de 2017 menciona uma iniciativa do Congresso Nacional, a Frente Parlamentar Mista de Apoio aos ODS da ONU (peça 171). Porém, não há menção de ações no âmbito do Judiciário, embora o ODS 16 diga respeito ao acesso à justiça, à promoção do Estado de Direito e à proteção das liberdades fundamentais. Nesse ponto, identificou-se uma boa prática na fase latino-americana da Auditoria Coordenada. A EFS do Paraguai registrou que, por meio da Declaração Conjunta Inter Poderes da República do Paraguai, os três poderes reafirmaram seu compromisso com os ODS.

63. Em relação à mobilização dos níveis subnacionais do Poder Público, o Plano de Ação 2017-2019 da CNODS detalha algumas estratégias importantes: estímulo à criação de comissões estaduais e municipais (comissões subnacionais para ODS); elaboração de guia de implementação dos ODS nos níveis estadual e municipal; e premiação e disseminação de boas práticas.

64. Visto que a Agenda 2030 envolve diversas políticas públicas e que o Brasil é uma federação, é fundamental envolver os estados e os municípios na implementação dos ODS, o que pode ser facilitado pela criação de comissões subnacionais para os ODS. Nesse sentido, a CNODS elaborou uma minuta de decreto que pode ser utilizada pelos entes subnacionais para a criação de suas próprias comissões, e previu o apoio à estruturação de uma comissão subnacional piloto no início de 2018 (produtos E4.1.1 e E4.1.2 do plano de ação, peça 170).

65. O plano de ação também prevê a elaboração, até julho de 2019, de guias para a implementação dos ODS nos estados e municípios. A responsabilidade pela elaboração desses documentos foi atribuída à Confederação Nacional de Municípios (CNM) e à Associação Brasileira

de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (Abema), representantes dos níveis municipal e estadual na CNODS, respectivamente. Verifica-se que essa etapa já foi cumprida quanto ao nível municipal, com a divulgação do “Guia para Localização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável nos Municípios Brasileiros – o que os municípios precisam saber”. Já no nível estadual, as mobilizações registradas ainda são pontuais, conforme resposta da Segov aos questionamentos do TCU (peça 105, item “j”).

66. Por fim, em relação aos mecanismos para premiação e disseminação de boas práticas, foi instituído o Prêmio ODS por meio do Decreto 9.295, de 28/2/2018, que possui como finalidade incentivar, valorizar e dar visibilidade a práticas desenvolvidas pelos governos estaduais, distrital e municipais e pela sociedade civil que contribuam para o alcance das metas da Agenda 2030. A primeira edição dessa premiação está prevista para ser realizada até junho de 2019, segundo o plano de ação da CNODS. Além disso, está programada para junho de 2018 a apresentação de proposta para uma plataforma virtual de sistematização e divulgação de boas práticas (peças 105 e 170).

67. Em relação à sociedade civil, à academia e ao setor privado, o Relatório Nacional Voluntário brasileiro de 2017 registra engajamento desses atores na implementação da agenda. As principais iniciativas que o relatório menciona são redes de articulação e *networking*, promoção de fóruns de discussão, ações de difusão e engajamento social, além de atuação em algumas pautas específicas. Em geral, essas ações são de iniciativa dos próprios setores, e não do Poder Público. Entretanto, cabe lembrar que a representação desses atores na CNODS já é uma forma de mobilização dos setores para a implementação da agenda. Resta conhecer como esses atores serão contemplados no Plano de Mobilização previsto para abril de 2018.

68. O Brasil se destaca no contexto latino-americano em relação ao engajamento de *stakeholders* na agenda, tanto dentro do Governo Federal quanto com atores externos. O componente **C2 – envolvimento do Governo na Agenda 2030** da Escala de Avaliação de Governança em ODS alcançou no âmbito brasileiro o grau 3, “otimizado”, enquanto a maioria dos países participantes da auditoria registrou grau 2, “em desenvolvimento”, tendo aplicado o mesmo questionário eletrônico aos seus órgãos e entidades setoriais. Em relação aos atores externos ao Executivo Federal, o componente **C6 – articulação política** foi avaliado também no grau 3, “otimizado”, enquanto a maioria dos países registrou grau 2, “em desenvolvimento”. O Brasil alcançou o grau otimizado em virtude da composição da comissão nacional, em que estão representados os níveis estadual e municipal de governo, bem como a sociedade civil, a academia e o setor privado.

69. Assim, conclui-se que o governo avançou em relação às ações para mobilização de *stakeholders* internos e externos ao Poder Executivo Federal. Algumas etapas ainda se encontram em implementação, mas têm prazos, produtos e responsáveis definidos. Dessa forma, não se vislumbra neste momento a necessidade de proposição de encaminhamentos em relação a este tema.

#### **1.4 Metas e indicadores ODS nacionais**

70. Os processos de adaptação das metas ODS ao contexto nacional (nacionalização das metas) e de definição de indicadores nacionais constam do Plano de Ação 2017-2019 da CNODS, mas falta clareza em relação a como esses dois processos serão conduzidos, em especial no tocante a mecanismos de interação entre eles e a quem caberá definir o conjunto de metas e indicadores nacionais ao final do processo. Isso pode gerar morosidade nesses processos, prejudicando também o acompanhamento, a avaliação e a transparência dos resultados brasileiros na Agenda 2030.

71. Na Agenda 2030, os dezessete objetivos desdobram-se em 169 metas globais e estas, em 232 indicadores globais. Os indicadores **globais** foram definidos em função das metas **globais**; da mesma forma, os indicadores **nacionais** deverão refletir as metas **nacionais**. A nacionalização das metas e a definição dos indicadores nacionais são tarefas complexas, que envolvem diversos debates sobre conceitos (por exemplo, o que é pobreza, o que é analfabetismo e o que são sistemas

sustentáveis de produção de alimentos), metodologia de coleta de dados e de cálculo dos indicadores, disponibilidade da informação na administração pública e fora dela, confiabilidade dos dados que serão produzidos, dentre outras coisas. Portanto, esses dois processos devem ser conduzidos em sintonia.

72. Todavia, o Plano de Ação 2017-2019 não deixa claro como esses processos interagirão entre si. O plano (peça 170) traz uma lista das atividades necessárias para a consecução do resultado E3.1 (“adequação de metas e indicadores globais à realidade brasileira”), conforme se apresenta na Tabela 1:

**Tabela 1 – Produtos previstos para o resultado E3.1 do Plano de Ação 2017-2019**

Produto	Descrição	Prazo	Responsáveis
E3.1.1	Indicadores globais “TIER I” calculados e disponibilizados na plataforma digital dos indicadores ODS.	3/2018	IBGE
E3.1.2	Diagnóstico (Relatório linha de base) estabelecido e divulgado.	7/2018	Ipea e MP
E3.1.3	Proposta de adequação das metas à realidade brasileira divulgada.	7/2018	Ipea e MP
E3.1.4	Formação de uma rede de conhecimento para estimativa dos indicadores globais “TIER II” e “TIER III”.	7/2019	IBGE
E3.1.5	Quadro de Indicadores Nacionais definidos.	7/2019	IBGE

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria com base no plano de ação (peça 170).

73. A divulgação da proposta de adequação das metas à realidade brasileira (produto E3.1.3) está sob a responsabilidade do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e do Ministério do Planejamento (MP), com previsão de entrega em julho de 2018. Por sua vez, o quadro de indicadores nacionais (produto E3.1.5), sob a responsabilidade do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), está previsto para julho de 2019.

74. Na oportunidade de comentários à versão preliminar do relatório de auditoria, o Ipea trouxe atualizações em relação à condução do processo de adaptação das metas dos ODS à realidade brasileira (peça 173). Informou que, nos meses de outubro, novembro e dezembro de 2017, criou-se um comitê de coordenação para os ODS no instituto, identificaram-se pontos focais para cada ODS e realizaram-se oficinas internas. Os dados coletados permitiram a elaboração de fichas técnicas sobre as metas, que subsidiarão uma oficina governamental a ser realizada em 12-13 de abril de 2018. O Ipea sinalizou, ainda, que serão criados grupos de trabalho interministeriais para discutirem a proposta final de adequação de metas que será encaminhada à CNODS até junho de 2018.

75. Em relação à definição dos indicadores nacionais, o IBGE informou que foram criados dezessete grupos de trabalho temáticos com a finalidade de elaborar planos de ação para cada ODS. Esses grupos, que são coordenados pelo IBGE e contam com a participação de produtores de dados, deverão passar a incluir representantes da sociedade civil a partir de 2018 para a definição dos indicadores nacionais (peça 172, item “a”). Nos comentários ao relatório preliminar, o IBGE acrescentou que esses grupos reunir-se-ão em sessões temáticas para dar continuidade à definição dos indicadores, suas metodologias e as bases de dados correspondentes, durante o III Encontro de Produtores de Informação Visando à Agenda 2030, a realizar-se entre 24 e 26 de abril de 2018 (peça 181).

76. Um ponto positivo é que o Ipea e o IBGE estão vinculados ao mesmo ministério (MP), o que favorece a interação recíproca. No entanto, verificou-se que o plano de ação da comissão e as respostas aos ofícios de requisição não trazem maior detalhamento sobre como os dois processos se harmonizarão e sobre a atribuição de poder decisório de definição das metas e dos indicadores nacionais. No plano, consta que o IBGE atuará na “construção de subsídios para a discussão acerca da definição e monitoramento dos indicadores nacionais” e que o Ipea “será responsável pelo apoio

na construção de subsídios para definição e monitoramento dos indicadores nacionais” (peça 170). No entanto, não está claro se os indicadores serão decididos por esses institutos, pelos grupos de trabalho, pelo Ministério do Planejamento, pela CNODS ou por algum outro ator.

77. Dada a complexidade da tarefa, é indispensável a atribuição do poder decisório a algum ator, sob o risco de morosidade na conclusão do processo, o que pode prejudicar o acompanhamento, a avaliação e a transparência dos resultados da implementação da Agenda 2030 no país.

78. Portanto, conclui-se que não há clareza sobre como os processos de nacionalização das metas ODS e de definição dos indicadores nacionais interagirão entre si e sobre a atribuição por tomar a decisão final sobre o conjunto de metas e de indicadores nacionais. Assim, propõe-se que a CNODS detalhe esses processos, a fim de esclarecer esses dois pontos.

79. Espera-se que a adoção dessa medida contribua para que o governo brasileiro possa trabalhar de forma sinérgica e eficiente na nacionalização das metas dos ODS e na definição dos indicadores nacionais de forma tempestiva, a fim de permitir o acompanhamento e a avaliação do progresso brasileiro na Agenda 2030 e sua devida transparência.

### ***1.5 Sensibilização à Agenda 2030 e comunicação de seus resultados***

80. No que diz respeito à estratégia de comunicação da Agenda 2030, verificou-se que as ações existentes para a **sensibilização** à Agenda caracterizam-se como ações pontuais, enquanto as ações para **comunicação de resultados** da atuação governamental em relação aos ODS ainda se encontram em implementação. Vislumbrou-se o risco de fragmentações, sobreposições e duplicidades, associadas a ineficiências, caso não haja uma adequada coordenação entre essas ações. Não obstante isso, constatou-se que o Plano de Ação 2017-2019 prevê a elaboração de um plano de comunicação para a Agenda 2030, o que pode mitigar esse risco.

81. A Segov menciona algumas dessas ações e cita o Dialoga Brasil e o Portal Participa.BR, plataformas que permitem a participação social na construção de políticas públicas federais, mas que não tratam diretamente da Agenda 2030 (peça 105, item “j”). Cita também a Plataforma Agenda 2030, cuja realização é atribuída conjuntamente ao Ipea e ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). E menciona, ainda, outras plataformas mantidas por organizações da sociedade civil. Além disso, o Governo Federal conta com o Portal ODS Brasil, ligado ao *site* da Segov, que reúne diversas informações sobre a Agenda 2030, notadamente sobre a atuação da comissão nacional. Além disso, também se identificaram ações do IBGE para sensibilização aos ODS em seu canal de *YouTube*. Contudo, as respostas aos ofícios vindos dos diferentes atores, em conjunto com a análise do plano de ação, permitem identificar algumas divergências na listagem dessas ações.

82. As ações de **sensibilização** à Agenda 2030 existentes constituem iniciativas individuais dos órgãos e das entidades que as implementaram. Conquanto as iniciativas mencionadas sejam todas positivas – e é salutar que surjam iniciativas como essas em distintas instituições públicas –, vislumbram-se riscos de fragmentação, sobreposições e duplicidades entre essas ações, com potencial ineficiência, caso não haja mecanismos de coordenação entre elas.

83. No que diz respeito à **comunicação** de resultados, o IBGE informou estar trabalhando no aprimoramento de sua plataforma digital para incluir componentes relacionados à Agenda 2030, entre os quais um ambiente colaborativo para produção de indicadores dos ODS, divulgação de seus resultados e compartilhamento de informações tais como notícias e agendas de trabalho (peça 172, item “b”). Esta informação foi corroborada na resposta da Segov (peça 105, item “h”). Em relação a este ponto, portanto, não se mostra necessário propor recomendações.

84. Por fim, embora se possa evidenciar que as ações de sensibilização e comunicação de resultados para a Agenda 2030 ainda não estejam implementadas, o Plano de Ação 2017-2019 prevê a elaboração do Plano de Comunicação para os ODS até abril de 2018, com execução prevista para julho de 2019. Assim, vislumbra-se que esse futuro plano de comunicação se configura como uma

oportunidade para estabelecer mecanismos de coordenação para as diversas iniciativas de sensibilização à Agenda 2030 já existentes, ponto que será objeto de proposta de encaminhamento.

85. Espera-se que a inclusão de mecanismos de coordenação no Plano de Comunicação para os ODS possa mitigar o risco de ineficiências nessas ações, decorrentes de possíveis fragmentações, sobreposições e duplicidades.

### 1.6 Relatório Nacional Voluntário (RNV)

86. O Brasil já divulgou seu primeiro Relatório Nacional Voluntário (RNV) para os ODS em 2017, e o Plano de Ação 2017-2019 da CNODS prevê a elaboração de um novo relatório para março de 2019 (produto E5.4.2). Contudo, o processo de elaboração desse instrumento ainda não está definido.

87. O Secretário-Geral da ONU submeteu um relatório contendo um conjunto de orientações para a elaboração de relatórios nacionais voluntários (Documento A/70/684, de 15 de janeiro de 2016). O documento define princípios e propõe uma estrutura básica para a elaboração dos relatórios, ressaltando que essa estrutura é flexível e indicativa.

88. O Brasil publicou seu primeiro Relatório Nacional Voluntário no Fórum Político de Alto Nível (HLPF) de julho de 2017. A elaboração do instrumento foi coordenada pela Casa Civil, pela Segov e pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE), e contou com a participação de diversos órgãos setoriais (peça 174, itens “n” e “o”).

89. A análise do primeiro relatório brasileiro permite compreender que o instrumento esteve orientado às ações de **preparação** para a implementação da agenda. Primeiramente, o documento traz informações de contextualização sobre a Agenda 2030, além de alguns dados gerais sobre o país. Em seguida, traz seções relacionadas a ações de preparação que o país vem adotando para implementar os ODS. Essas ações incluem algumas das mencionadas neste relatório, tais como o mapeamento do PPA conforme os ODS e a definição de indicadores nacionais em progresso, além de incluir ações externas ao Poder Executivo Federal, como aquelas do Poder Legislativo, dos governos subnacionais, da sociedade civil e até mesmo do TCU. Após isso, o documento trata da posição do Brasil em relação a alguns ODS específicos (1, 2, 3, 5, 9, 14 e 17, aos quais foi dada ênfase no HLPF 2017). Por fim, o relatório encerra expondo conclusões, desafios e próximos passos.

90. Embora o Brasil, até a data de elaboração deste relatório, ainda não tenha oficializado à ONU a intenção de elaborar novo RNV (<https://sustainabledevelopment.un.org/vnrs/>), o Plano de Ação 2017-2019 informa que a CNODS pretende concluir o próximo relatório até março de 2019, e dá a entender que é bienal a periodicidade pretendida de elaboração desse instrumento.

91. As informações disponíveis permitem compreender que o processo de elaboração deste instrumento é complexo e demanda tempo. A própria ONU, em seu documento *Handbook for preparation of Voluntary National Reviews* (UNDESA, 2018), aconselha “estabelecer um **processo** e uma linha do tempo para a integração de comentários de dentro do governo e demais *stakeholders*” (tradução livre, grifo nosso). Em verdade, nesse documento sugere-se que o país desenhe um **plano de trabalho** para elaboração do RNV.

92. Entretanto, ao serem questionadas sobre o processo de elaboração desse relatório, a Casa Civil e a Segov informaram em suas respostas que ainda não está definido o processo para elaboração do próximo RNV brasileiro (peça 174, item “q”; peça 105 itens “k” e “l”).

93. A necessidade de estruturação desse processo não é mero formalismo. No referido *Handbook*, a Undesa expressa que os RNVs têm por objetivo monitorar o progresso na implementação dos ODS em todos os países, fornecendo insumos para que os países possam planejar melhor suas políticas, estruturas e processos, e revisar seus objetivos nacionais de desenvolvimento,

de forma a alcançá-los efetivamente. E acrescenta que o processo de elaboração do RNV não deve ser visto de forma separada da implementação dos ODS.

94. A fase latino-americana da Auditoria Coordenada trouxe elementos que corroboram a importância da estruturação desse processo. Muito embora a maioria dos países tenha registrado grau 3 (“otimizado”) no componente **C11 – Relatórios Nacionais Voluntários** da Escala de Avaliação de Governança em ODS, questiona-se a qualidade da informação contida nesses relatórios. O Centro de Pensamento Estratégico Internacional (CEPEI) analisou, em 2017, onze RNVs latino-americanos e constatou algumas falhas recorrentes, das quais se destacam as seguintes: (i) esses relatórios caracterizam-se como um acúmulo de dados estatísticos, sem análise baseada nessas informações; e (ii) os relatórios apresentam-se como um “fim de ciclo”, quando deveriam ser uma parte do ciclo de revisão (CEPEI, 2017). Reforça essa conclusão a avaliação do componente **C8 – estratégia de monitoramento e avaliação nacional**, que atingiu grau médio 1,3 na América Latina, refletindo uma situação em que a própria produção de informações a nível nacional demonstra-se insatisfatória para fornecer subsídios à elaboração dos RNVs (situação que será tratada no achado 2 deste relatório).

95. Assim, em virtude do desafio proposto pelos ODS de coordenação e integração da atuação governamental e dos demais setores, vislumbra-se que a Agenda 2030 é uma oportunidade para fomentar o monitoramento e a avaliação de políticas públicas de forma integrada e transversal, com vistas a que se possa conhecer melhor o resultado do conjunto das políticas públicas relacionadas a um mesmo objetivo, e não apenas individualmente.

96. Caso não seja detalhado o processo de elaboração dos futuros Relatórios Nacionais Voluntários do Brasil, há o risco de que o processo seja realizado de forma improvisada, com prejuízos à qualidade da informação. Além disso, se não estiverem identificados os fluxos de informação que servirão de subsídio à elaboração do RNV (incluindo produtores de informação do Governo Federal, de outros níveis federativos e atores não governamentais), há o risco de as avaliações trazidas no relatório não considerarem os princípios da transversalidade (interação entre distintas políticas públicas relacionadas a um mesmo objetivo), do processo participativo (as avaliações devem considerar os pontos de vista de distintos atores) e da inclusividade (não deixar ninguém para trás), entre outros, enunciados no parágrafo 74 do documento da Agenda 2030 (Resolução A/RES/70/1, de 21 de outubro de 2015).

97. Sendo assim, o estabelecimento de um processo de elaboração do Relatório Nacional Voluntário, definindo atividades, prazos, responsáveis e fluxos de informação, é importante não apenas para dar cumprimento à Agenda 2030, mas especialmente para fomentar o monitoramento e a avaliação integrada de políticas públicas no Brasil.

98. Espera-se que a definição do processo de elaboração do Relatório Nacional Voluntário permita que esse instrumento proporcione avaliações transversais dos resultados de políticas públicas, de forma a comunicar, sob uma perspectiva integrada de governo, os avanços do país nas metas e objetivos da Agenda 2030. Outro benefício esperado é o estímulo a uma cultura de monitoramento integrado e avaliação transversal dos resultados de políticas públicas, contribuindo para a transparência governamental e para os processos decisórios governamentais.

## **Achado 2: Falhas no sistema de governança necessário para a implementação dos ODS**

99. Neste achado, tratou-se dos mecanismos de **governança** do centro de governo orientados a toda a atuação governamental com potencial de contribuir para a implementação dos ODS, ainda que seu impacto não se limite apenas à Agenda 2030, cujas características de transversalidade e visão a longo prazo a tornam uma oportunidade para fomentar a cultura de governança no país.

100. Antes de proceder à análise das situações encontradas, deve-se registrar que o Governo Federal editou, em 22 de novembro de 2017, o Decreto 9.203, que instituiu a Política de Governança na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, dispondo sobre princípios,

diretrizes e mecanismos de governança pública. Esse decreto criou o Comitê Interinstitucional de Governança (CIG), estrutura administrativa composta por órgãos de centro de governo com competência para propor medidas para atendimento aos princípios e diretrizes de governança. Desse modo, o referido decreto constitui um importante marco para o acompanhamento da implementação da cultura de governança na administração pública federal.

101. Cabe mencionar que se encontra em tramitação no Congresso Nacional o Projeto de Lei (PL) 9.163/2017, cujo propósito é o de estabelecer princípios, diretrizes e práticas de governança pública voltadas à melhoria do desempenho das organizações no cumprimento de sua missão institucional, além de fortalecer as instituições brasileiras, nos intuitos de gerar, preservar e gerar valor público com transparência, efetividade e *accountability*. Esse projeto refere-se a mecanismos importantes de governança, como a liderança, a estratégia e o controle (art. 5º), e prevê a extensão da política de governança pública aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao TCU, ao Ministério Público da União, à Defensoria Pública da União e aos demais entes federativos (art. 1º, parágrafo único).

102. A exposição de motivos desse projeto de lei faz referência expressa ao Referencial Básico de Governança Pública do TCU e a boas práticas de organizações internacionais. Ao final, ressalta que a proposta busca consolidar as melhores práticas de governança, a fim de fortalecer a relação de confiança recíproca do governo com a sociedade.

103. A partir da utilização dos referenciais, da legislação brasileira e da literatura especializada sobre o tema, verificou-se que o Governo Federal ainda apresenta falhas em seu sistema de governança, especialmente em relação ao planejamento nacional de longo prazo, aos mecanismos de prevenção e gestão de riscos transversais de forma integrada, e ao monitoramento e à avaliação integrados a nível nacional do desempenho de políticas públicas brasileiras. Tendo em vista a importância da existência de mecanismos de governança para o sucesso da Agenda 2030, essas falhas representam riscos à efetiva implementação dos ODS, à continuidade dessas ações e ao alcance dos objetivos, conforme se verá a seguir.

## ***2.1 Planejamento nacional de longo prazo***

104. O Brasil carece de uma estratégia de planejamento nacional de longo prazo, que permita orientar a atuação governamental de forma multissetorial, multinível e no longo prazo, inclusive para a implementação da Agenda 2030. O principal instrumento de planejamento utilizado pelo Governo Federal é o Plano Plurianual (PPA), que possui caráter federal, predominantemente setorial e de médio prazo (quatro anos), sendo insuficiente para a abordagem proposta pela Agenda 2030.

105. Na Auditoria Piloto sobre a Preparação do Governo Federal para a Implementação dos ODS (TC 028.938/2016-0, Acórdão 1.968/2017-TCU-Plenário), o TCU já havia constatado a ausência de um instrumento de planejamento de longo prazo. Embora não se trate de uma ferramenta exclusiva para a Agenda 2030, demonstra grande potencial de contribuição à sua implementação, conforme se detalha a seguir.

106. Os objetivos estabelecidos pela agenda coadunam-se com o ordenamento jurídico brasileiro, sobretudo com as normas programáticas trazidas pela Constituição Federal de 1988 (CF/88). Essas normas expressam uma gama de ações e programas para o Estado e para a sociedade que se traduzem na entrega de resultados positivos de políticas públicas que melhorem a vida da população. São problemas complexos, tais como a erradicação da fome, a redução da pobreza e a melhoria na educação, que dificilmente serão enfrentados com ações planejadas dentro do limite temporal de quatro anos do PPA.

107. Assim, as aspirações trazidas pelos ODS não são novidade para o país; pelo contrário, a Agenda 2030 encontra-se, em grande parte, suportada pelo arcabouço jurídico nacional, razão pela qual torna-se necessário pensar as políticas públicas nacionais em um horizonte de longo prazo, inclusive para a Agenda 2030.

108. Conforme apontado no tópico 1.2 do achado 1, o PPA foi eleito como o instrumento para vinculação das políticas públicas às metas ODS. De fato, no âmbito federal, o PPA é o principal instrumento de planejamento da ação governamental. Entretanto, esse plano está limitado ao nível federal e a um horizonte de médio prazo, e organizado de forma predominantemente setorial. Embora seja um instrumento útil para o alinhamento da atuação federal à Agenda 2030, demonstra-se insuficiente para a implementação da agenda como um todo, especialmente considerando que os ODS possuem horizonte de longo prazo, organizam-se de forma transversal e propõem a integração de distintos setores e níveis governamentais.

109. Nesse sentido, concernente à visão de longo prazo, deve-se destacar a função de planejamento nacional como uma Política de Estado, e não só como uma Política de Governo. As Políticas de Estado são políticas estruturantes, que envolvem burocracias de mais de uma agência do Estado, devendo passar pelo Parlamento ou por outras instâncias de discussão, após estudos técnicos, análises de impacto horizontal e vertical, efeitos econômicos e orçamentários (ALMEIDA, 2016).

110. Apesar disso, verifica-se uma lacuna no ordenamento constitucional no que se refere ao planejamento nacional de longo prazo (com período superior a dez anos). A essa lacuna jurídica, soma-se a falta de clareza na definição de responsabilidades pela elaboração do referido instrumento. Verifica-se que ao menos duas instituições (Secretaria-Geral da Presidência da República e Ministério do Planejamento) possuem atribuições relacionadas ao planejamento nacional de longo prazo, embora não esteja claro qual é exatamente o papel de cada uma, nem como o processo deve ser conduzido (Lei 13.502/2017, art. 7º, I, “c”, e art. 53, I).

111. Cabe ressaltar que os impactos causados por essa lacuna não se limitam à implementação da Agenda 2030, estendendo-se à atuação governamental de forma geral. A ausência de planejamento de longo prazo prejudica a definição de prioridades nacionais, tornando as ações do governo mais sujeitas a desalinhamentos e descontinuidades. Dificulta também a alocação de recursos de forma eficiente, uma vez que não estão claras as estratégias e prioridades nacionais. E, em última análise, traz prejuízos à própria entrega de resultados das políticas públicas e ao atendimento das complexas demandas sociais elencadas na Constituição, mencionadas no início desta análise.

112. Semelhante situação é encontrada nos demais países latino-americanos participantes da Auditoria Coordenada. A maioria desses países avaliou o componente **C3 – plano nacional de longo prazo** da Escala de Avaliação de Governança em ODS no grau “1”, ou seja, esse componente está em formação. Isso aponta para a ausência desse instrumento nesses países ou mesmo um processo de elaboração desse plano.

113. Diante desse entendimento, evidencia-se que o governo não pode prescindir de um planejamento nacional de longo prazo como um Plano de Estado, caracterizado pela continuidade de ações estratégicas independentemente dos mandatos eletivos. Mas, para isso, é necessário que se estabeleça antes, de forma clara, que rito deve seguir a elaboração desse instrumento, bem como os atores envolvidos e os respectivos papéis.

114. Nesse contexto, houve um avanço desde a realização da Auditoria Piloto, referente à instituição da Política de Governança no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, por meio do Decreto 9.203/2017. Embora o decreto não trate especificamente de um planejamento nacional de longo prazo, ele salienta a importância do componente estratégico para a governança pública. O decreto também cria o Comitê Interinstitucional de Governança (CIG), conferindo-lhe a responsabilidade por zelar pela diretriz de governança pública relativa à formalização de funções, competências e responsabilidades de estruturas e arranjos institucionais. O CIG seria, assim, uma importante instância para dar início à construção das bases necessárias de um processo de planejamento de longo prazo no país.

115. A Casa Civil e o MP informaram que, na primeira reunião do CIG, ocorrida em 19/2/2018, recomendou-se ao MP a indicação de órgão para preparar e formular a estratégia nacional de desenvolvimento econômico e social (peças 180 e 183). Essa estratégia é prevista no texto do PL

9.163/2017, cujos arts. 8º e 9º preveem a elaboração e a revisão periódica de um planejamento nacional para o período de doze anos, sob a responsabilidade do MP.

116. Considerados esses fatores, faz-se necessário recomendar à Casa Civil, na qualidade de Secretaria-Executiva do CIG (art. 11 do Decreto 9.203/2017) que, em conjunto com o MP e com a Secretaria-Geral da Presidência da República, apresente uma proposta de processo para elaboração de um plano nacional de longo prazo brasileiro, definindo as atribuições de cada responsável, considerando o alinhamento dos planos setoriais e dos planos de médio e curto prazo.

117. Espera-se que a implementação dessa proposta contribua para o lançamento das bases do desenvolvimento de uma estratégia nacional de planejamento de longo prazo, com definição de prioridades multissetoriais, no âmbito de uma perspectiva integrada de governo. A formalização desse planejamento de longo prazo possibilitará a organização governamental para o alcance dos ODS.

## **2.2 Prevenção e gestão de riscos de forma integrada**

118. Embora o Governo Federal conte com mecanismos e atribuições definidas para a gestão de riscos em nível organizacional, não há mecanismos e atribuições definidas para a prevenção e gestão de riscos de forma integrada para a identificação e o tratamento de riscos transversais. A prevenção e gestão de riscos de forma integrada poderia contribuir não apenas para a implementação da Agenda 2030, mas também para a atuação governamental como um todo.

119. Por um lado, nota-se um esforço do Governo Federal em tornar a gestão de riscos parte integral da cultura organizacional do Poder Executivo Federal. Em 2016, o MP e a Controladoria-Geral da União (CGU) editaram a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 1, que dispõe sobre a gestão de riscos no âmbito desse poder, dentre outros assuntos. Em 2017, o Presidente da República editou o Decreto 9.203, que criou a Política de Governança para a administração pública federal, incluindo, nas diretrizes da governança pública, a implementação de controles fundamentados na gestão de risco, a fim de privilegiar ações estratégias de prevenção antes de processos sancionadores (art. 4º, inciso VI).

120. Todavia, para fins deste achado, é necessário fazer uma diferenciação entre a gestão de riscos no nível **organizacional** e a gestão de riscos de **forma integrada**, que perpassa diversas instituições e políticas públicas. Enquanto a primeira tem por enfoque os objetivos individuais de uma organização, a segunda é responsabilidade do centro de governo, como se depreende do seguinte trecho extraído do Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo do TCU:

A **prevenção e gestão de riscos** se referem ao foco em esforços de prevenir e identificar riscos e adotar ações para gerenciar os riscos identificados. (...) O governo encara o **risco de produzir políticas inconsistentes**, especialmente se os objetivos dos diferentes ministérios e órgãos envolvidos em determinada política sejam divergentes. Nesse caso, **apenas o Centro pode alinhar** essas unidades para garantir que as ações sejam compatíveis e coerentes, que gerem sinergias que maximizam o impacto aos cidadãos” (TCU, 2016, grifos nossos).

121. Sobre o assunto de políticas inconsistentes, o TCU tratou da questão da coordenação entre políticas públicas relacionadas ao alcance da meta ODS 2.4 (sistemas sustentáveis de produção de alimentos) na Auditoria Piloto (TC 028.938/2016-0, Acórdão 1.968/2017-Plenário). Naquela ocasião, evidenciou-se a existência de alguns desalinhamentos na atuação governamental relacionada a essa meta, tais como fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas entre políticas, instituições, processos e sistemas. Esses desalinhamentos exemplificam alguns dos riscos transversais que poderiam ser detectados e tratados por mecanismos de prevenção e gestão de riscos no nível do centro de governo.

122. É importante ressaltar que a existência de mecanismos de prevenção e gestão de riscos no nível organizacional não impede e tampouco supre a necessidade de mecanismos de prevenção e gestão de riscos também no centro de governo.

123. Quando questionada sobre a existência de mecanismos de prevenção e gestão de riscos no centro de governo que poderiam ser utilizados na implementação da Agenda 2030, a Casa Civil informou que:

A prevenção e gestão de riscos deve ser parte integrante de planejamentos bem estruturados e é sempre executado, em algum grau, na discussão de políticas públicas. Entretanto, a atribuição institucional de realizar a gestão de riscos, inclusive com práticas de mitigação, é mais adequada em nível setorial, na medida em que aumenta a granularidade dos processos e as possíveis fontes de riscos. Aos órgãos com características de centro de governo caberia a articulação das diversas áreas de forma a se buscar uma consolidação mínima no que for possível, visando a viabilizar práticas de mitigação de riscos e modulando as ações das entidades setoriais a níveis adequados de tolerância a riscos definidos explícita ou indiretamente, por meio de outras ferramentas. (TC 028.938/2016-0, peça 52)

124. Embora a atribuição de articulação de pastas, mencionada pela Casa Civil, possa contribuir para a mitigação de riscos transversais, trata-se apenas de uma das atividades que compõem esse mecanismo de governança no centro de governo, além de configurar uma **postura reativa** de tratamento de riscos, em oposição a **mecanismos proativos** de prevenção e gestão de riscos.

125. As próprias normas brasileiras não tratam da prevenção e gestão de riscos de forma integrada, sob a responsabilidade do centro de governo. A Lei 13.502/2017, que organiza a Presidência da República, não prevê atribuições especificamente relacionadas à prevenção e gestão de riscos de forma integrada. Além disso, os normativos federais que tratam da prevenção e gestão de riscos, fazem-no apenas no nível organizacional, a exemplo da Instrução Normativa Conjunta MPU/CGU 1/2016 (arts. 13 e 15) e do Decreto 9.203/2017 (art. 17).

126. Assim, verifica-se uma lacuna no que diz respeito à responsabilidade pela prevenção e gestão de riscos de forma integrada, no nível do centro de governo, que permita a identificação e o tratamento de riscos transversais. A ausência desse mecanismo torna as políticas públicas mais vulneráveis à ocorrência de desalinhamentos, a exemplo de fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas. Os impactos dessa situação não se limitam ao alcance das metas e objetivos transversais da Agenda 2030. Esses desalinhamentos têm como potenciais efeitos negativos a ineficiência na utilização dos recursos públicos e o não aproveitamento de sinergias entre instituições, prejudicando, em última instância, o alcance dos resultados das políticas.

127. Essa situação é compartilhada por boa parte dos países latino-americanos participantes da Auditoria Coordenada. Constatou-se, nos exames de auditoria, que parte dos países não possui definidas competências ou mecanismos para a prevenção e a gestão de riscos de forma integrada a nível nacional e, quando existem, esses mecanismos não são aplicados em prol da Agenda 2030. Corrobora essa constatação a avaliação média do componente **C5 – prevenção e gestão de riscos** da Escala de Avaliação de Governança em ODS na América Latina. O componente alcançou o grau médio 1,3, o que aponta para ausência de mecanismos de prevenção e gestão de riscos de forma integrada na maioria desses países.

128. Considerando o disposto no Decreto 9.203/2017, propõe-se recomendar à Casa Civil, como secretaria-executiva do CIG, que elabore proposta para estabelecer mecanismos e atribuições de prevenção e gestão de riscos de forma integrada, com o objetivo de identificar e gerir riscos transversais, a exemplo de fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas nas ações governamentais.

129. Espera-se, com a adoção dessa medida, que o centro de governo fortaleça seu processo decisório por meio da identificação e da gestão dos riscos transversais, em especial aqueles relativos a fragmentações, sobreposições, duplicações e lacunas entre políticas públicas, favorecendo sinergias na entrega de resultados à sociedade, impacto que deverá ser sentido também no alcance das metas e objetivos transversais da Agenda 2030.

### 2.3 Monitoramento e avaliação integrados a nível nacional

130. Não foram identificados mecanismos de monitoramento e avaliação integrados a nível nacional do desempenho de políticas públicas que possuam caráter multissetorial, multinível e de longo prazo necessário para o acompanhamento da Agenda 2030.

131. Esse assunto foi mencionado na Auditoria Piloto na Preparação do Governo Federal para a Implementação dos ODS (TC 028.938/2016-0, Acórdão 1.968/2017-Plenário). Na ocasião, embora as instituições governamentais auditadas tenham informado à equipe de auditoria alguns mecanismos de monitoramento e avaliação com algumas dessas características, a análise concluiu que não suprem a necessidade de monitoramento e avaliação a nível nacional, com caráter multissetorial, multinível e de longo prazo.

132. Segundo o Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo do TCU, respaldado na literatura internacional relacionada ao tema:

O monitoramento da implementação das políticas e a avaliação do desempenho governamental ajudam a trazer maior coerência horizontal para atingir os objetivos das políticas governamentais. Nesse sentido, é necessária, não só a avaliação feita pelo próprio ministério de linha, mas também uma avaliação multiministerial baseada na coleta de informações intersetoriais, com capacidade de retroalimentar o processo decisório, **a cargo do centro de governo** (TCU, 2016, grifo nosso).

133. Esse ponto torna-se ainda mais crítico em um país como o Brasil, que se organiza como uma federação, e cujos resultados de políticas públicas dependem, na verdade, da coordenação dos níveis de governo federal, estadual e municipal. Assim, ganham importância os mecanismos que permitem o monitoramento de informações estatísticas em nível **nacional** de forma integrada, e que poderiam permitir a realização de avaliações transversais e multinível do desempenho das políticas públicas brasileiras, inclusive para a Agenda 2030.

134. Dentre as iniciativas de monitoramento existentes no Brasil, tem destaque o PPA, cujo monitoramento é auxiliado pelo Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop). O Siop reúne informações a respeito da implementação de todos os seus objetivos e metas, e envolve todos as instituições governamentais responsáveis por esses atributos. Entretanto, como já demonstrado na Auditoria Piloto e tratado no tópico 2.1 do achado 2 deste relatório, entende-se que o PPA 2016-2019 e o Siop não suprem a necessidade de monitoramento e avaliação integrada a nível nacional, por estarem estruturados de forma predominantemente setorial, adstritos ao nível federal e ao horizonte de médio prazo, sujeitos, portanto, a descontinuidades.

135. Em relação a mecanismos de avaliação de políticas públicas, um dos instrumentos é o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (CMAP). Esse comitê trabalha com um grupo selecionado de políticas públicas, programas e ações do Poder Executivo Federal, e conta com duas agendas, uma de curto prazo e outra de médio prazo. Observa-se que o CMAP, por reunir diferentes atores para suas avaliações (tais como Casa Civil, MP, Ministério da Fazenda e Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União – CGU), representa um avanço na questão da multissetorialidade. Ainda assim, o CMAP está também restrito ao âmbito federal e não alcança políticas no longo prazo.

136. Outro mecanismo de monitoramento e avaliação identificado foi a Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil da Presidência da República (SAM), estrutura integrante da Casa Civil. A SAM trata de projetos prioritários do Governo, definidos pelo Presidente da República. Em que pese o impacto nacional e de longo prazo dos referidos projetos, o esforço da SAM está condicionado ao mandato presidencial.

137. Verifica-se, portanto, que as iniciativas de monitoramento e avaliação das políticas públicas brasileiras atualmente não suprem a necessidade de monitoramento integrado com avaliações transversais a nível nacional do desempenho dessas políticas.

138. No âmbito latino-americano, a Auditoria Coordenada encontrou resultados semelhantes. Conforme já dito no tópico 1.6 do achado 1, o componente **C8 – estratégia de monitoramento e avaliação nacional** da Escala de Avaliação de Governança em ODS atingiu grau médio 1,3 na América Latina, apontando para a ausência de mecanismos e estruturas para o monitoramento e a avaliação integrados do desempenho de políticas públicas na maioria dos países participantes do trabalho.

139. A não implementação desse mecanismo de governança traz prejuízos à tomada de decisões de forma integrada, aptas a propiciar a correção de rumos dessas políticas. Ademais, prejudica a transparência da atuação governamental e seus resultados. Em relação aos ODS, a ausência de avaliações transversais do desempenho de políticas dificulta a elaboração dos Relatórios Nacionais Voluntários, instrumento que tem por finalidade promover o acompanhamento dos avanços nacionais em relação a essa Agenda. Assim, faz-se necessária a elaboração de uma estratégia para implementar o monitoramento e a avaliação integrados a nível nacional de políticas, inclusive aproveitando e adequando mecanismos já existentes.

140. Em relação a esse ponto, quanto à produção de informações no âmbito nacional, cabe mencionar que o PPA 2016-2019 previu ações que poderão contribuir para o alcance da estrutura informacional necessária ao acompanhamento dos ODS. O Objetivo 1160 do PPA destaca o aprimoramento do conhecimento sobre a realidade brasileira por meio do aperfeiçoamento da gestão de informações estatísticas e geocientíficas oficiais e dos registros administrativos. A Meta 04RM do referido Objetivo – “ampliar a organização e integração das instituições federais do sistema de informações oficiais, de forma a atender as demandas nacionais e as necessidades da agenda internacional, particularmente aquela relativa aos indicadores de desenvolvimento sustentável” – demonstra o potencial transformador da implementação da Agenda 2030 na governança do Governo Federal brasileiro. Para viabilizar esse objetivo, a Iniciativa 06LU prevê, de forma mais concreta, a implementação da infraestrutura do Sistema Nacional de Informações Oficiais (SNIO). Esse sistema, como diz o nome, não estaria adstrito ao nível federal, configurando-se como uma valiosa contribuição a iniciativas de avaliação transversais do desempenho de políticas públicas, a exemplo da proposta pela Agenda 2030.

141. Considerando esses fatores, propõe-se que o Ministério do Planejamento, em conjunto com o IBGE e o Ipea, implemente o monitoramento e avaliação integrada de políticas públicas a nível nacional, de forma multissetorial, multinível e com horizonte de longo prazo, considerando iniciativas já existentes ou em desenvolvimento, a exemplo do SNIO.

142. Espera-se, com isso, estimular uma cultura de avaliação de resultados de políticas públicas de forma conjunta, orientada a objetivos, fortalecendo também o processo decisório e a transparência da atuação governamental e seus resultados. Em relação aos ODS, de forma específica, espera-se propiciar um ambiente estatístico favorável à elaboração dos Relatórios Nacionais Voluntários, o que permitirá um melhor acompanhamento do progresso brasileiro em relação à Agenda 2030.

## Parte 2 – Sustentabilidade dos sistemas de produção de alimentos

### Meta 2.4: sustentabilidade dos sistemas de produção de alimentos

143. No âmbito da Auditoria Piloto (TC 028.938/2016-0) e na Auditoria Coordenada, foi abordada a análise da internalização de uma meta específica do ODS 2 (“Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável”). Essa meta (2.4) tem o seguinte enunciado em português:

Até 2030, garantir **sistemas sustentáveis de produção de alimentos** e implementar práticas agrícolas resilientes, que aumentem a produtividade e a produção, que ajudem a manter os

ecossistemas, que fortaleçam a capacidade de adaptação às mudanças climáticas, às condições meteorológicas extremas, secas, inundações e outros desastres, e que melhorem progressivamente a qualidade da terra e do solo. (ONU, 2015, grifo nosso)

144. A sustentabilidade dos sistemas de produção de alimentos é um tema transversal, que perpassa diversas áreas de atuação do governo, tais como produção agrícola, meio ambiente e saúde. Assim, o atingimento dessa meta pelos países dependerá da coordenação das diversas atividades governamentais, incluindo a articulação do governo com outros atores. A **coordenação** diz respeito à atuação governamental de forma coesa, coordenada e integrada nos diversos níveis, considerando a abordagem integrada de governo (*whole-of-government approach*).

145. Uma das atividades relacionadas à coordenação é o alinhamento das estratégias para que as políticas públicas sejam coerentes entre si e com o planejamento nacional de longo prazo, evitando, assim, a existência de fragmentação, duplicidade, sobreposição e/ou lacuna de programas, ações e/ou atribuições executados pelos diversos atores governamentais envolvidos.

146. Quanto ao mecanismo de **coordenação** nas políticas públicas brasileiras relacionadas à meta 2.4 dos ODS (sistemas de sustentáveis de produção de alimentos), foi constatada pela Auditoria Piloto uma ausência de coordenação horizontal entre essas políticas para a definição de uma estratégia integrada de governo e foram identificados desalinhamentos entre elas que poderiam levar a ineficiências e prejudicar o alcance da meta.

147. Com relação aos resultados alcançados na Auditoria Coordenada no nível da meta 2.4 dos ODS, os países latino-americanos participantes constataram fragilidades na coordenação de suas políticas públicas relacionadas à meta 2.4, bem como em seus mecanismos de monitoramento integrado e avaliação do resultado dessas políticas.

148. A figura a seguir demonstra o resultado consolidado das avaliações realizadas pelas entidades participantes da Auditoria Coordenada para cada componente de governança analisado no nível da meta 2.4 dos ODS. A metodologia e os detalhes das análises podem ser encontrados no Apêndice C deste relatório.

**Figura 6 – Radar ODS da América Latina – Meta 2.4**



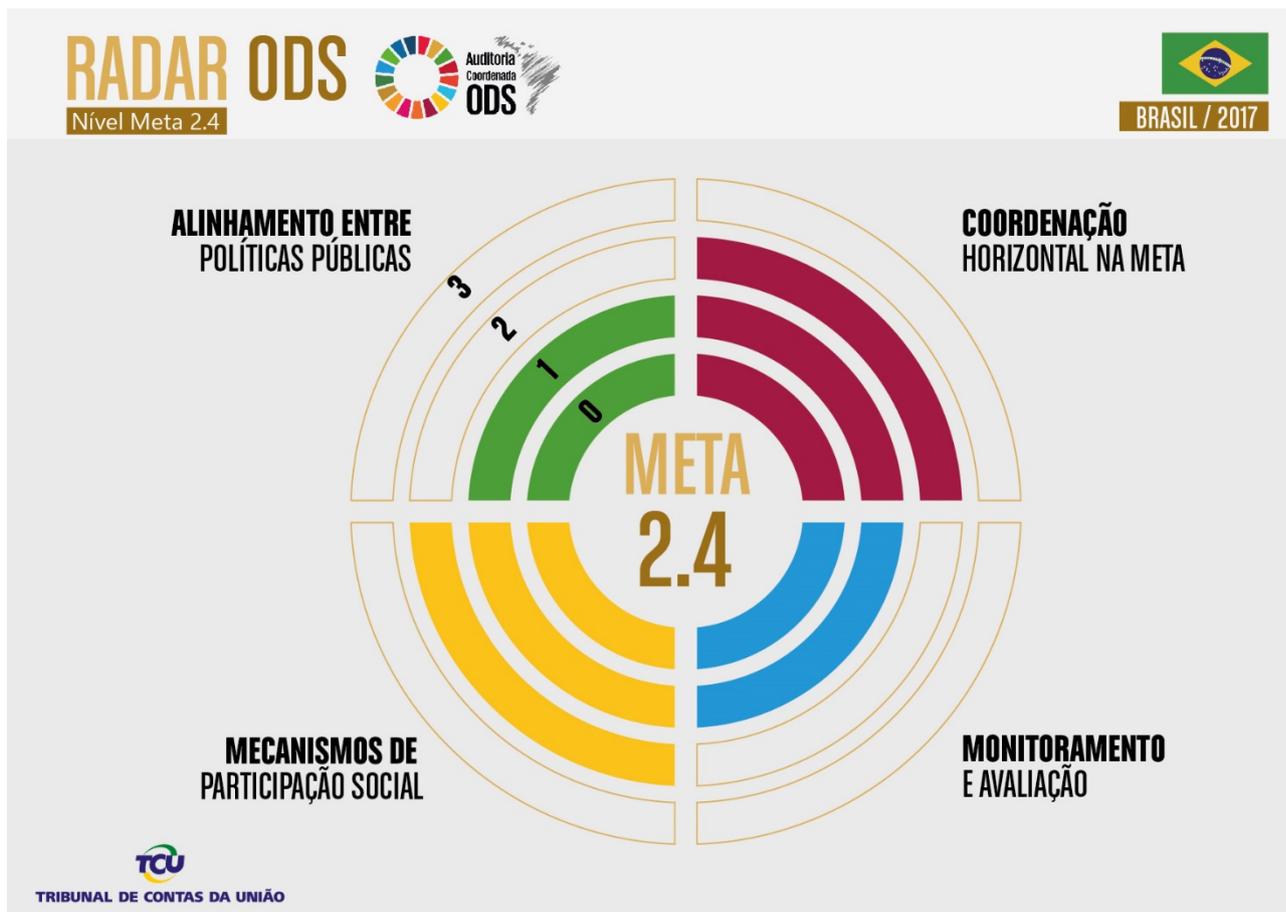
Fonte: elaborado pela equipe de auditoria, com base nos dados produzidos pelas EFS participantes da Auditoria Coordenada.

149. Os quatro componentes de governança que constam nessa figura (radar ODS) foram avaliados numa escala de 0 a 3, conforme o grau de sua implementação em cada país que participou da Auditoria Coordenada: inexistente (0), em formação (1), em desenvolvimento (2) ou otimizado (3). As pontuações apresentadas no radar da Figura 6 decorrem da média das pontuações obtidas pelos países em cada componente referente à implementação da meta 2.4 dos ODS.

150. Como se observa no radar, as pontuações variam de 1,2 a 1,4, o que representa uma situação intermediária entre os graus “em formação” e “em desenvolvimento”. Esse resultado indica que o processo de implementação da meta 2.4 ainda está no início na região, e que existem várias oportunidades de melhoria nos componentes de governança analisados.

151. De forma semelhante, a avaliação da preparação para implementação da meta 2.4 no Brasil é apresentada no radar da figura a seguir:

**Figura 7 – Radar ODS do Brasil– Meta 2.4**



152. No Brasil, os componentes com menor avaliação referem-se ao monitoramento e avaliação e ao alinhamento entre políticas públicas. Na Auditoria Piloto (TC 028.938/2016-0), o TCU identificou alguns planos, programas e políticas públicas brasileiros que diziam respeito a sistemas sustentáveis de produção de alimentos, entre eles:

- Política e Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO e Planapo);
- Política e Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (PNATER e Pronater);
- Crédito Rural e Seguro Rural;
- Plano Agricultura de Baixo Carbono (ABC);
- Plano de Segurança Alimentar e Nutricional (Plansan).

153. A fim de verificar o alinhamento entre esses planos, programas e políticas foi adotada a metodologia da Análise de Fragmentações, Sobreposições, Duplicidades e Lacunas (FSD). Essa metodologia foi adaptada de um guia elaborado pelo *Government Accountability Office* (GAO), Entidade Fiscalizadora Superior dos Estados Unidos (GAO, 2015). A adaptação foi realizada com o objetivo de possibilitar a aplicação da metodologia em um contexto de auditoria de preparação para implementação dos ODS, e seu detalhamento encontra-se no Apêndice D.

154. Assim, por meio da utilização da metodologia FSD adaptada, identificou-se a existência de desalinhamentos (fragmentação, duplicidade, ineficiência e lacunas) nas ações governamentais das principais políticas públicas brasileiras relacionadas à meta 2.4 (sistemas sustentáveis de produção de alimentos). Entre os desalinhamentos identificados na Auditoria Piloto, destaca-se o relacionado aos incentivos à utilização de agrotóxicos no setor agrícola brasileiro.

155. Apesar de o objetivo do uso de agrotóxicos ser centrado em ganhos de produtividade, o uso intensivo desses produtos está associado à degradação do meio ambiente (solo, água e ar) e a agravos à saúde da população, tanto dos consumidores dos alimentos contaminados, quanto dos trabalhadores que lidam diretamente com essas substâncias (IBGE, 2015; ANVISA, 2016a; PINHEIRO e FREITAS, 2010 *apud* IPEA, 2012).

156. Em vez de fomentar a redução do consumo excessivo de agrotóxicos no país, o governo incentiva o seu uso por meio de desonerações tributárias concedidas à importação, à produção e à comercialização interestadual de agrotóxicos. Ao reduzir a tributação, o governo brasileiro fomenta o uso desses produtos e atua de forma contraditória e contraproducente aos objetivos das políticas que buscam garantir sistemas sustentáveis de produção de alimentos, a exemplo da PNAPO e do Plano ABC.

157. As seções seguintes tratam de informações mais específicas sobre os agrotóxicos, as respectivas desonerações tributárias e a estrutura dos tributos desonerados, a fim de contextualizar os achados de auditoria, discutidos nos dois capítulos seguintes desta parte.

### Agrotóxicos

158. Nos termos da Lei 7.802/1989, os agrotóxicos e afins consistem em produtos e agentes de processos físicos, químicos ou biológicos, destinados ao uso nos setores de produção, no armazenamento e beneficiamento dos produtos agrícolas, nas pastagens, na proteção de florestas, nativas ou implantadas, e de outros ecossistemas e também de ambientes urbanos, hídricos e industriais, cuja finalidade seja alterar a composição da flora ou da fauna, a fim de preservá-las da ação danosa dos seres vivos considerados nocivos, além das substâncias e dos produtos empregados como desfolhantes, dessecantes, estimuladores e inibidores de crescimento (art. 2º, inciso I).

159. Não obstante isso, outras denominações são utilizadas: defensivos agrícolas, defensivos agropecuários, pesticidas, praguicidas, biocidas, produtos fitossanitários ou agroquímicos (por exemplo, Lei 8.032/1990, Decreto 6.759/2009 e Lei 10.925/2004). Esse uso indiscriminado das diferentes denominações na legislação brasileira acaba gerando desinformação sobre os incentivos fiscais que são concedidos a esses produtos, bem como confusão da matéria normativa para os agricultores, os consumidores e a sociedade em geral.

160. Embora tragam benefícios nos usos a que se destinam, alguns agrotóxicos e afins podem apresentar riscos à saúde humana e ao meio ambiente. Por esse motivo, a legislação impõe diversos mecanismos de controle e de regulação estatal, a fim de que esses riscos sejam eliminados ou minimizados a um grau aceitável.

161. Os agrotóxicos podem ser divididos em duas categorias (MMA, 2018):

- **Agrícolas:** destinados ao uso nos setores de produção, no armazenamento e beneficiamento de produtos agrícolas, nas pastagens e nas florestas plantadas; e
- **Não-agrícolas:** i) destinados ao uso na proteção de florestas nativas, outros ecossistemas ou de ambientes hídricos; ii) destinados ao uso em ambientes urbanos e industriais, domiciliares, públicos ou coletivos, ao tratamento de água e ao uso em campanhas de saúde pública.

162. No âmbito do presente trabalho, que diz respeito à sustentabilidade dos sistemas de produção de alimentos (meta 2.4 dos ODS), somente os agrotóxicos e afins de **uso agrícola** foram considerados no escopo da auditoria, que serão referidos neste relatório pelo termo “agrotóxicos”.

163. A Tabela 2 apresenta as quantidades de agrotóxicos produzidas e importadas no período de 2010 a 2016, expressas em toneladas de produto:

**Tabela 2 – Quantidades produzidas e importadas de agrotóxicos pelo Brasil no período de 2010 a 2016 (em toneladas de produto)**

Ano	Produto Técnico (PT)			Produto Formulado (PF)		
	Produção nacional	Importação	Total	Produção nacional	Importação	Total
2010	90.937	120.345	211.282	718.287	119.788	838.075
2011	68.173	177.893	246.066	814.746	126.284	941.030
2012	78.021	193.352	271.373	971.619	148.213	1.119.832
2013	130.525	226.649	357.174	938.547	216.748	1.155.295
2014	86.694	248.503	335.197	898.636	342.969	1.241.605
2015	80.689	237.665	318.354	1.027.912	238.835	1.266.747
2016	75.781	314.925	390.706	922.226	241.469	1.163.695

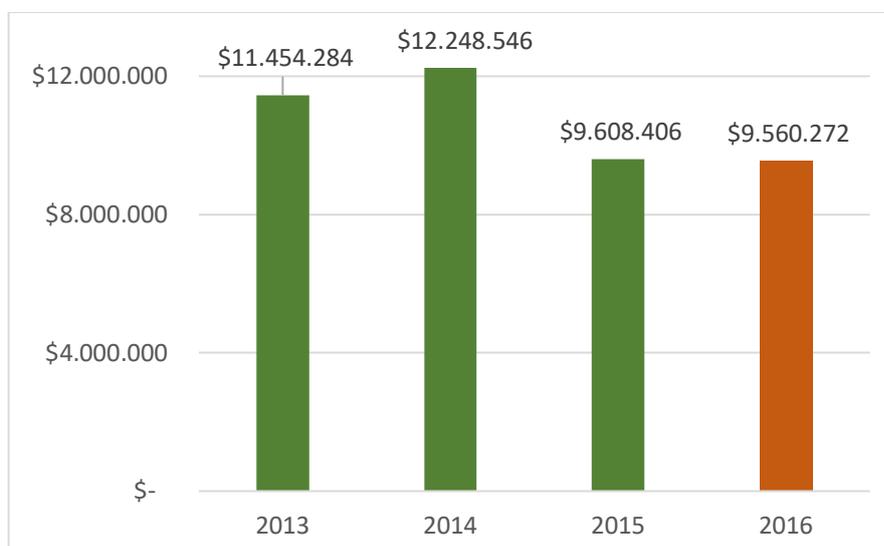
Fonte: relatórios semestrais publicados pelo Ibama (peça 138).

164. Nos termos do art. 1º do Decreto 4.074/2002, o produto técnico (PT) é aquele obtido diretamente de matérias-primas por processo químico, físico ou biológico, destinado à obtenção de produtos formulados e cuja composição contenha teor definido de ingrediente ativo e impurezas. Por sua vez, o produto formulado (PF) é o obtido a partir do produto técnico, por intermédio de processo físico, ou diretamente de matérias-primas por meio de processos físicos, químicos ou biológicos.

165. É importante registrar que a maior parte dos insumos utilizados no Brasil para a preparação de agrotóxicos é oriunda do exterior. No período de 2010 a 2016, a importação respondeu por um percentual entre 57% e 80% do produto técnico utilizado no país, conforme se depreende da Tabela 2. Isso denota a crescente dependência brasileira de fontes estrangeiras fabricantes de produto técnico (peça 184).

166. Segundo dados do Sindicato Nacional da Indústria de Produtos para Defesa Vegetal (Sindiveg), a indústria de agrotóxicos faturou cerca de 9,56 bilhões de dólares (aproximadamente 30 bilhões de reais) no Brasil em 2016. O Gráfico 1 apresenta o volume de vendas totais de agrotóxicos no Brasil no período de 2013 a 2016, expresso em mil dólares (US\$ 1.000,00).

**Gráfico 1 – Mercado da indústria de agrotóxicos no Brasil no período de 2013 a 2016 (em mil dólares – US\$ mil)**



Fonte: dados publicados pelo Sindiveg (peça 175).

167. No Gráfico 1, observa-se que o mercado de agrotóxicos no Brasil gira em torno de dez bilhões de dólares anuais. A redução de valores de 2014 para 2015 e 2016, segundo o Sindiveg, é justificada pela desvalorização do real, pelo contrabando, pela queda de preços, pela incidência de pragas nas lavouras em cada período, pela utilização de novas tecnologias de controle e pelas condições climáticas (peça 175).

168. Cabe ressaltar que o perfil de consumo dos agrotóxicos nas culturas brasileiras de maior produção (soja, milho, cana-de-açúcar e algodão) concentra-se nos grandes e médios produtores. A agricultura familiar acaba consumindo menos agrotóxicos, por ser pouco expressiva sua participação na quantidade produzida de soja e cana, que são as culturas mais intensivas no uso desses produtos.

169. Os agrotóxicos são um importante insumo no atual modelo da agricultura brasileira. O Brasil é um dos maiores consumidores de agrotóxicos no mundo (FAO, 2018; PELAEZ *et al.*, 2016; CARNEIRO *et al.*, 2015). Esses produtos englobam uma vasta gama de substâncias químicas, além de algumas de origem biológica. Se por um lado, esses produtos ajudam a controlar insetos, doenças e ervas daninhas que prejudicam a lavoura, por outro, são substâncias potencialmente perigosas, muitas delas de difícil eliminação do solo, das águas e do nosso próprio organismo.

170. Em decorrência da significativa importância, tanto em relação à sua toxicidade, quanto à escala de uso no país, os agrotóxicos possuem uma ampla cobertura legal no Brasil (MMA, 2018). O referencial legal mais importante é a Lei 7.802/1989, regulamentada pelo Decreto 4.074/2002, que dispõe sobre o processo de registro, controle, monitoramento e fiscalização de um produto agrotóxico.

171. Para serem produzidos, exportados, importados, comercializados e utilizados, os agrotóxicos devem ser previamente registrados em órgão federal. O Decreto 4.074/2002 definiu uma estrutura de autoridade para a concessão de registros no Brasil, compartilhada entre o Ministério da Saúde, por meio da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), o Ministério do Meio Ambiente, por meio do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (Ibama), e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). A Anvisa verifica as questões de segurança toxicológica; o Ibama, os aspectos da segurança ambiental; e o MAPA avalia a efetividade agrícola do produto.

172. Apesar da existência de um robusto arcabouço legal para os agrotóxicos, existem questões que precisam ser tratadas pelo Governo Federal a fim de aprimorar a sua atuação no controle e no monitoramento da cadeia produtiva desses produtos e garantir uma maior sustentabilidade da produção de alimentos no país. Alguns dos desafios identificados durante a auditoria são: o combate ao contrabando e à utilização de agrotóxicos ilegais; a importação de produtos não permitidos no país; a aplicação de produto em culturas para as quais o produto não foi registrado; os poucos agrotóxicos registrados para uso em pequenas culturas (*minor crops*); a intoxicação aguda e crônica da população; as irregularidades na presença de resíduos de agrotóxicos em água para o consumo humano e nos alimentos; a falta de informação ao consumidor sobre a presença de agrotóxicos nos alimentos; a imposição aos trabalhadores agrícolas da adoção do modelo de produção convencional (obtenção de crédito rural condicionada ao uso de agrotóxicos), sem assistência técnica adequada e suficiente; o aumento da resistência das pragas aos agrotóxicos; e a dificuldade de acesso aos sistemas de informações geridos pelo governo. Destaca-se, entretanto, que essas questões não fizeram parte do escopo da presente auditoria, e poderão ser objeto de trabalhos futuros do TCU.

### **Desonerações tributárias a agrotóxicos**

173. A governança das desonerações tributárias em geral foi avaliada com profundidade em 2013 pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) do TCU, que apontou diversas fragilidades no processo de concessão e avaliação das renúncias tributárias no Brasil (TC 018.259/2013-8). O Acórdão 1.205/2014-Plenário, decorrente daquele trabalho, determinou que as unidades técnicas do Tribunal incluíssem em seu planejamento fiscalizações de políticas públicas

baseadas em renúncias tributárias (item 9.6.2). Assim, a presente auditoria, ao utilizar o trabalho conduzido pela Semag como fonte de informação, atende ao referido item do acórdão em relação às desonerações tributárias concedidas para agrotóxicos.

174. Nesta auditoria constatou-se que o governo brasileiro concede diversas desonerações tributárias à importação, à produção e à comercialização de agrotóxicos. No âmbito deste relatório, o termo **desoneração tributária** é utilizado em sentido amplo, consistindo em incentivos fiscais que implicam a redução da carga tributária a determinadas atividades econômicas, abrangendo tanto os gastos tributários como outras medidas desonerativas.

175. Para os agrotóxicos foram identificadas desonerações nos tributos indicados na Tabela 3:

**Tabela 3 – Normas que preveem desonerações tributárias para agrotóxicos no Brasil**

Tributo	Normativo	Ementa
Imposto sobre Importação (II)	Lei 8.032/1990, art.2º, inciso II, alínea “h”	Dispõe sobre a isenção ou redução de impostos de importação, e dá outras providências.
	Decreto 6.759/2009, art. 136, inciso II, alínea “h”, arts. 172, 173, 201, inciso VI	Regulamenta a administração das atividades aduaneiras, e a fiscalização, o controle e a tributação das operações de comércio exterior.
	Resolução Camex 125/2016, Anexos I e II	Altera a Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM) e estabelece as alíquotas do imposto de importação que compõem a Tarifa Externa Comum (TEC) e a Lista de Exceções à TEC.
Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)	Lei 8.032/1990, art. 2º, inciso II, alínea “h”	Dispõe sobre a isenção ou redução de impostos de importação, e dá outras providências.
	Decreto 8.950/2016, Anexo	Aprova a Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados (TIPI).
Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e contribuição para o Programa de Integração Social e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep)	Lei 10.925/2004, art. 1º, inciso II	Reduz as alíquotas do PIS/Pasep e da Cofins incidentes na importação e na comercialização do mercado interno de fertilizantes e defensivos agropecuários e dá outras providências.
	Decreto 5.630/2005, art. 1º, inciso II	Dispõe sobre a redução a zero das alíquotas da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins incidentes na importação e na comercialização no mercado interno de adubos, fertilizantes, defensivos agropecuários e outros produtos.
Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias (ICMS)	Convênio nº 100/97 do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz)	Reduz 60% da base de cálculo do ICMS nas saídas interestaduais de agrotóxicos

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria.

176. São necessários alguns esclarecimentos a respeito desses tributos. A desoneração tributária do ICMS **não** faz parte do escopo desta auditoria, visto que se trata de tributo estadual. Por sua vez, os tributos federais analisados têm especificidades, que precisam ser consideradas.

177. Em primeiro lugar, há distinção entre o conceito de **desoneração tributária**, utilizado neste relatório, e o de **gasto tributário**, adotado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB). O gasto tributário constitui uma espécie do gênero desonerações tributárias e tem o seguinte conceito:

Gastos tributários são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais e constituem-se em uma exceção ao sistema

tributário de referência, reduzindo a arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte (RFB, 2017).

178. Ou seja, algumas situações específicas, que seriam tributadas normalmente, são selecionadas pelo legislador para serem excepcionadas do sistema tributário de referência e, assim, desoneradas do tributo que incidiria sobre elas. Isso gera uma redução na arrecadação tributária e um aumento da disponibilidade econômica dos contribuintes, que é correspondente ao gasto indireto do Estado no incentivo à atividade ou da pessoa desonerada, a fim de atender a determinados objetivos sociais e econômicos. A adoção dessa medida desonerativa (gasto tributário) pode decorrer de uma compensação pelo fato de o Estado não prestar adequadamente os serviços de sua responsabilidade à população, ou ainda para incentivar determinado setor econômico ou determinada região.

179. A Receita Federal publica anualmente o Demonstrativo dos Gastos Tributários (DGT), em que apresenta as estimativas das renúncias de receita da União, com o objetivo de estimar a perda de arrecadação decorrente da concessão de benefícios tributários, a fim de subsidiar as decisões relativas à alocação de recursos públicos no processo orçamentário (CF/88, art. 165, § 6º).

180. No entanto, esse demonstrativo não inclui todas as desonerações tributárias federais existentes, pois nem todas são enquadradas no conceito de gastos tributários. Esse conceito não abrange as desonerações do II e do IPI para agrotóxicos, que não integram o DGT. Essas desonerações fariam parte da própria estrutura desses tributos, em razão de seu caráter extrafiscal e seletivo, de acordos comerciais vigentes e de medidas de defesa comercial. Segundo a RFB:

8. O gasto tributário é uma espécie de desoneração que consiste num desvio do sistema de referência do tributo. No caso do II, a tributação referencial considera o caráter extrafiscal do tributo e, portanto, admite alíquotas diferenciadas para cada tipo de tributo, acordos comerciais vigentes além de outras medidas de defesa comercial. Logo, os gastos tributários relativos ao II estão associados a incentivos de caráter pessoal por meio dos quais a regra de favorecimento está vinculada a uma característica da pessoa e não de um produto.

9. Os gastos do IPI possuem uma tributação de referência análoga a do Imposto de Importação porém em razão do caráter seletivo<sup>2</sup> desse tributo, reduções de alíquotas e isenções de caráter geral não são consideradas gastos tributários. (TC 028.938/2016-0, peça 74)

181. Desse modo, a RFB não faz o cálculo do impacto das desonerações do II e do IPI para agrotóxicos.

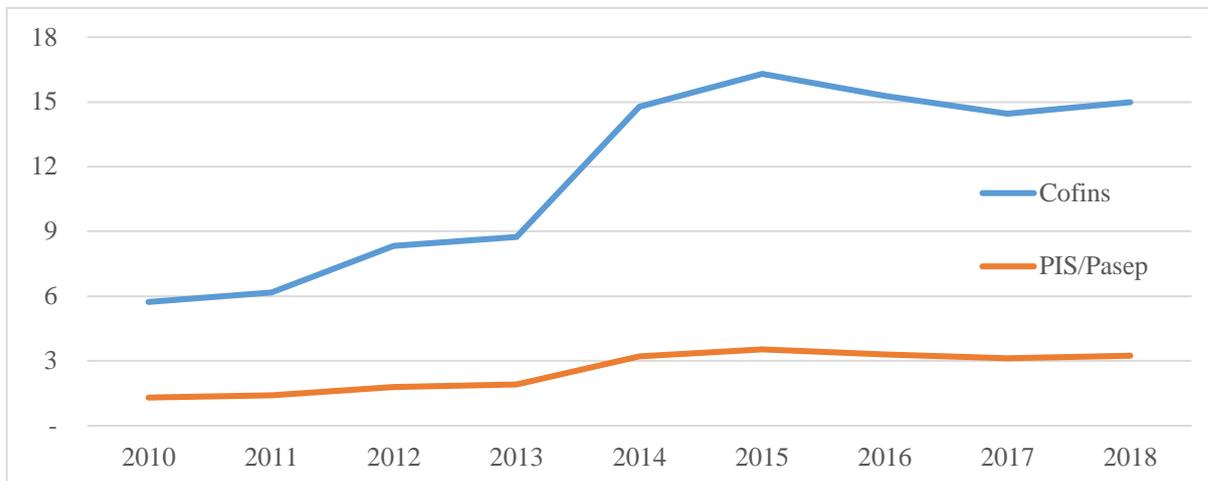
182. Por sua vez, a desoneração da Cofins e da contribuição para o PIS/Pasep é considerada gasto tributário, visto que há uma exceção ao sistema tributário de referência dessas contribuições, cuja alíquota é reduzida para atingir a um objetivo socioeconômico específico: desonerar a cesta básica. O gasto tributário corresponde ao valor que seria arrecadado se fosse aplicada a alíquota normal dessas contribuições.

183. Os dados são apresentados no DGT de forma agregada, sem distinguir o que se refere a agrotóxicos e o que se refere aos outros itens que compõem esse gasto tributário (“Agricultura e Agroindústria – Desoneração da Cesta Básica”). Esse gasto abrange os seguintes itens:

Redução a zero das alíquotas do PIS e COFINS sobre importação ou venda no mercado interno de: adubos, fertilizantes e suas matérias-primas; **defensivos agropecuários**; sementes e mudas; corretivo de solo; feijão, arroz, farinha de mandioca e batata-doce; inoculantes agrícolas; vacina veterinária; milho; pintos de 1 (um) dia; leite, bebidas lácteas; queijos; soro de leite; farinha de trigo; trigo; pão; produtos hortícolas, frutas e ovos; sementes e embriões; acetona; massas alimentícias; carne bovina, suína, ovina, caprina, ave, peixe; café; açúcar; óleo de soja; manteiga; margarina; sabão; pasta de dente; fio dental; papel higiênico. Crédito presumido para agroindústria na compra de insumos de produtor pessoa física, cooperativas, produtor pessoa jurídica. (RFB, 2018; grifos nossos)

184. O referido gasto tributário teve as seguintes projeções no DGT de 2018: R\$ 14,991 bilhões da renúncia da Cofins e R\$ 3,251 bilhões de renúncia da contribuição para o PIS/Pasep. As projeções dessas desonerações têm aumentado nos últimos anos, conforme apresenta o Gráfico 2:

**Gráfico 2 – Evolução das projeções de gastos tributários para a Desoneração da Cesta Básica (em R\$ bilhões)**



Fonte: DGT de 2010-2018, publicado no site da Receita Federal do Brasil.

185. Esses valores dizem respeito a todos os produtos incluídos no item “Desoneração da Cesta Básica”, entre os quais se incluem os agrotóxicos (defensivos agropecuários). A desagregação desses valores não está disponível na referida publicação, motivo pelo qual foi solicitado à RFB o montante de recursos desonerados para os agrotóxicos. A RFB estimou os valores da renúncia de receita relativa à alíquota zero da contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins para os agrotóxicos, no período de 2010 a 2017, conforme consta da Tabela 4:

**Tabela 4 – Valores estimados da renúncia de receita relativa à alíquota zero de PIS/Pasep e Cofins para agrotóxicos, no período de 2010 a 2017.**

Ano	Valor da renúncia de Cofins e PIS/Pasep para agrotóxicos <i>Em R\$ milhões</i>	Variação percentual anual	Percentual da desoneração de agrotóxicos em relação à projeção da desoneração da cesta básica no DGT <i>Apenas Cofins e PIS/Pasep</i>
2010	588,46	-	8,4%
2011	607,87	+3,3%	8,0%
2012	905,95	+49,0%	8,9%
2013	1.225,80	+35,3%	11,5%
2014	1.302,92	+6,3%	7,2%
2015	1.365,92	+4,8%	6,9%
2016	1.440,76	+5,5%	7,7%
2017	1.536,22	+6,6%	8,7%
<b>Total</b>	<b>8.973,90</b>	-	<b>8,2%</b>

Fonte: RFB (peça 132).

186. Assim, no período de 2010 a 2017, estima-se que quase R\$ 9 bilhões foram renunciados em razão da alíquota zero dessas contribuições (Cofins e PIS/Pasep), com o objetivo de reduzir os custos dos agrotóxicos de uso agrícola e, assim, desonerar a cesta básica. Nesse período, **a média anual da desoneração para agrotóxicos foi superior a um bilhão de reais**, representando em torno de 8% do total da renúncia de receita dessas contribuições relativa à desoneração da cesta básica.

187. Embora esses dados sejam úteis para ter uma noção sobre a dimensão do volume de recursos desonerados, é preciso ressaltar que eles são incompletos por três motivos. Em primeiro lugar, trata-se de estimativas calculadas a partir das informações que estão disponíveis atualmente. Em segundo lugar, os dados não contemplam o II nem o IPI, pois as desonerações desses dois impostos não configuram gasto tributário. Por fim, o cálculo não abrange também a redução da base de cálculo do ICMS, por ser um tributo estadual. Desse modo, é possível inferir que a desoneração tributária a agrotóxicos no Brasil é superior a um bilhão de reais por ano.

188. Não obstante tenham essa dimensão, essas desonerações não são acompanhadas nem avaliadas pelo Governo Federal devido às falhas de governança identificadas no achado 3 deste relatório. Além disso, esses incentivos fiscais são concedidos aos agrotóxicos independentemente de seu nível de toxicidade e seu potencial de periculosidade ambiental, conforme será exposto mais adiante no achado 4.

189. A seguir, apresenta-se a estrutura dos tributos cujas desonerações integram o escopo desta auditoria.

## **Estrutura dos tributos desonerados**

### Imposto sobre importação (II)

190. O imposto sobre importação é um tributo extrafiscal de competência da União (CF/88, art. 153, inciso I), relevante para a definição da política cambial e do comércio exterior brasileiro, com impacto na balança comercial, na proteção da indústria nacional e no abastecimento do mercado interno. Seu fato gerador é a entrada de produtos estrangeiros no território nacional (CTN, art. 19).

191. A tributação da importação assume contornos específicos quando o país integra um bloco econômico. O Mercado Comum do Sul (Mercosul) foi constituído em 1991 como uma zona de livre comércio entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, a fim de que esses países não instituísem tributos ou restrições às importações recíprocas. A partir de 1995, o bloco deu um importante passo rumo à constituição de uma união aduaneira, com a aprovação da Tarifa Externa Comum (TEC), por meio da qual os países membros passaram a praticar a mesma alíquota de imposto de importação para os produtos oriundos de países fora do Mercosul.

192. Essa união aduaneira é chamada imperfeita, porque admite mecanismos de exceções pontuais à TEC, como, por exemplo, na importação de bens de capital, de informática e de telecomunicações e no caso de desabastecimento do mercado interno. O bloco admite que os países estabeleçam Lista de Exceções à TEC (Letec), a fim de fixar alíquotas diferenciadas que respeitem as respectivas particularidades socioeconômicas e que protejam o mercado interno de cada um.

193. Conforme decidido pelo Conselho Mercado Comum (CMC), o Brasil pode definir, até 2021, cem códigos de exceção à TEC (Decisões CMC 58/2010 e 26/2015). Essas exceções temporárias podem contemplar alíquotas inferiores ou superiores às definidas na TEC, desde que não ultrapassem as alíquotas definidas pela Organização Mundial do Comércio (OMC). A cada seis meses, o Brasil pode rever até um quinto (20%) dos códigos previstos em sua lista de exceções.

194. Na estrutura do Poder Executivo Federal, a Câmara de Comércio Exterior (Camex) é o órgão competente para fixar as alíquotas do imposto sobre importação e responsável pela gestão da Letec (Decreto 4.732/2003, art. 2º, inciso XIV). A Camex é um órgão colegiado, que integra a Presidência da República e delibera por meio de resoluções (Lei 13.502/2017, art. 2º, § 1º, inciso VII). O Conselho de Ministros é o órgão de deliberação superior e final da câmara, integrado por oito Ministros de Estado. Por sua vez, o núcleo executivo da câmara é o Comitê Executivo de Gestão (Gecex). A composição desses dois colegiados é apresentada no quadro a seguir:

### Quadro 1 – Composição dos órgãos da Camex

Órgão de origem	Conselho de Ministros	Comitê Executivo de Gestão (Gecex)
Casa Civil da Presidência da República (CC/PR)	Ministro Chefe (preside o Conselho)	Secretário-Executivo
Secretaria-Geral da Presidência da República (SG/PR)	Ministro Chefe	Secretário Especial de Assuntos Estratégicos
Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC)	Ministro	Ministro (preside o Gecex)
Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP)	Ministro	Secretário-Executivo
Ministério das Relações Exteriores (MRE)	Ministro	Secretário-Geral
Ministério da Fazenda (MF)	Ministro	Secretário-Executivo
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)	Ministro	Secretário-Executivo
Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPA)	Ministro	Secretário-Executivo
Câmara de Comércio Exterior (Camex)	-	Secretário-Executivo (sem direito a voto)

Fonte: Decreto 4.732/2003.

195. Esses órgãos deliberam a respeito de propostas que lhes são submetidas por grupos técnicos intragovernamentais da Camex, que produzem estudos e instruem os pedidos de alteração de alíquota do imposto sobre importação. Um desses grupos é o Grupo Técnico sobre Alterações Temporárias da Tarifa Externa Comum (GTAT-TEC), instituído em 2012, composto por representantes dos ministérios que integram o conselho, com a atribuição de se manifestar sobre os pleitos de inclusão, manutenção e exclusão de produtos na Letec. No processo de análise dos pleitos, os órgãos da Camex podem solicitar notas técnicas de ministérios, órgãos e entidades públicos que não tenham representação no conselho de ministros ou no grupo executivo, a fim de obter mais informações sobre o mercado em que se insere o produto de que trata o pleito.

196. Desse modo, as alterações de alíquota do imposto sobre importação são feitas por ato da Camex, sem a necessidade de aprovação de lei pelo Congresso Nacional (CF/88, art. 153, § 1º; STF, Plenário, RE-RG 570.680, DJe 4/12/2009). Ademais, as alterações de alíquota do II não se submetem ao rito do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a Lei Complementar 101/2000, que exige estimativa de impacto orçamentário-financeiro trienal e demonstrativo de previsão da desoneração no projeto de lei orçamentária ou medida de compensação por meio de aumento de outro tributo (LRF, art. 14, § 3º).

197. A estrutura tarifária aprovada pelo Mercosul comporta alíquotas crescentes de dois pontos percentuais (2%), de acordo com o grau de elaboração do produto ao longo de sua cadeia produtiva; ou seja, quanto maior o valor agregado do produto, maior a alíquota do imposto. Dessa forma, as matérias-primas são tributadas por alíquotas que variam de zero a doze por cento (0-12%); aos bens de capital aplicam-se alíquotas entre doze e dezesseis por cento (12-16%); e aos bens de consumo incidem alíquotas de dezoito a vinte por cento (18-20%).

198. A padronização da classificação dos produtos negociados no mercado internacional é feita por meio da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM), criada em 1995 com base no Sistema Harmonizado de Designação e Codificação de Mercadorias (SH), que é um método de classificação de mercadorias utilizado internacionalmente.

199. A NCM tem o objetivo de facilitar a identificação dos produtos, além de servir como parâmetro na incidência de tributos. O importador deve indicar, no formulário da licença de importação, o código NCM dos produtos que pretende importar. Igualmente, as alíquotas do II, do

IPI, da Cofins e da contribuição para o PIS/Pasep são indicadas na legislação com base no código NCM dos produtos.

200. O código da NCM é composto por oito dígitos, que identificam o capítulo, a posição, a subposição, o item e o subitem, conforme a estrutura apresentada na Figura 8:

**Figura 8 – Estrutura do código NCM**



Fonte: adaptado de Pelaez, *et al.*, 2012.

201. Os seis primeiros dígitos do código são oriundos do SH, e os dois últimos identificam especificações próprias do Mercosul. Por exemplo, o capítulo 38 dessa nomenclatura diz respeito aos produtos diversos das indústrias químicas. Dentro desse capítulo, a posição 3808 identifica os seguintes produtos:

Inseticidas, rodenticidas, fungicidas, herbicidas, inibidores de germinação e reguladores de crescimento para plantas, desinfetantes e produtos semelhantes, apresentados em formas ou embalagens para venda a retalho ou como preparações ou ainda sob a forma de artigos, tais como fitas, mechas e velas sulfuradas e papel mata-moscas. (Decreto 8.950/2016, Anexo)

202. No âmbito da presente auditoria, são considerados agrotóxicos todos os produtos listados na posição 3808 da NCM, com exceção dos desinfetantes.

203. As alíquotas do imposto sobre importação dos agrotóxicos para os países do Mercosul variam entre 8 e 14%, conforme a tabela da Tarifa Externa Comum (Resolução Camex 125/2016, Anexo I). No entanto, a lista brasileira de exceções à TEC (Letec) reduz a zero a alíquota de diversos agrotóxicos (Anexo II da referida resolução), como se observa da Tabela 5:

**Tabela 5 – Alíquotas do II para agrotóxicos**

NCM	Descrição	TEC	Letec brasileira
3808.91.91	Inseticidas à base de acefato ou de <i>Bacillus thuringiensis</i>	14%	0%
	Ex 001 – À base de <i>Bacillus thuringiensis</i> , var. <i>Kustaki</i>		
	Ex 002 – À base de <i>Bacillus thuringiensis</i> , var. <i>Aizawai</i>		
	Ex 003 – À base de <i>Bacillus thuringiensis</i> , var. <i>Israelensis</i>		
3808.91.99	Outros inseticidas	8%	0%
3808.92.99	Outros fungicidas	8%	0%
3808.93.29	Outros herbicidas, inibidores de germinação e reguladores de crescimento para plantas	8%	0%

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria, com base nos Anexos I e II da Resolução Camex 125/2016.

204. Portanto, a alíquota do imposto sobre importação brasileiro é zero para diversos agrotóxicos classificados na NCM pelos códigos 3808.91.91, 3808.91.99, 3808.92.99 e 3808.93.29.

205. Destaque-se, por fim, que os beneficiários da desoneração do II não são obrigados a qualquer contraprestação ao Estado para gozar do benefício, bastando declarar, na licença de importação, que o produto importado se insere no código da Letec.

### Imposto sobre produtos industrializados (IPI)

206. O imposto sobre produtos industrializados é um tributo extrafiscal de competência da União (CF/88, art. 153, inciso IV), que diz respeito à agregação de valor na cadeia de industrialização, por meio dos processos de transformação, beneficiamento, montagem, acondicionamento, reacondicionamento, renovação ou recondicionamento (Decreto 7.212/2010, art. 4º). É um tributo seletivo, em função da essencialidade do produto, e não-cumulativo, devendo-se compensar o valor que for devido em cada operação com o que foi pago nas anteriores (CF/88, art. 153, § 3º, incisos I e II). Seus fatos geradores principais são o desembaraço aduaneiro de produtos industrializados estrangeiros e a saída de produtos nacionais dos estabelecimentos sediados no país (CTN, art. 46).

207. O Poder Executivo tem autorização constitucional e legal para alterar as alíquotas do IPI, sem a necessidade de aprovação de lei no Congresso Nacional (CF/88, art. 153, § 1º; Decreto-Lei 1.199/1971, art. 4º). Além disso, a LRF dispensa a alteração de alíquota do IPI de estimativa de impacto orçamentário-financeiro trienal, de demonstrativo de previsão da desoneração no projeto de lei orçamentária e de implementação de medida de compensação por meio de aumento de receita (LRF, art. 14, § 3º).

208. Atualmente, as alíquotas do imposto encontram-se definidas na Tabela de Incidência do IPI (TIPI), aprovada pelo Decreto 8.950/2016, com as alterações posteriores. No caso dos agrotóxicos considerados no escopo desta auditoria, a alíquota do IPI é 0% (códigos NCM compreendidos na posição 38.08, excetuados os desinfetantes, que se encontram na subposição 3808.94).

209. Assim como no caso do II, os beneficiários da desoneração do IPI não são obrigados a qualquer contraprestação para usufruir do incentivo fiscal, bastando demonstrar que o produto de sua operação se enquadra na classificação prevista na TIPI.

### Contribuições (Cofins e PIS/Pasep)

210. A Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins) é tributo federal vinculado, cuja arrecadação destina-se a financiar a seguridade social (CF/88, art. 195, inciso I; Lei Complementar 70/1991). A Cofins incide sobre o faturamento mensal das pessoas jurídicas de direito privado, e a sua arrecadação compõe o orçamento da seguridade social, destinando-se às despesas estatais com atividades das áreas de saúde, previdência e assistência social.

211. A contribuição para o Programa de Integração Social (PIS) e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep) destinam-se ao programa do seguro-desemprego e abono salarial (CF/88, art. 239; Leis Complementares 7/1970 e 8/1970). O PIS é destinado aos empregados de empresas privadas e o Pasep, aos servidores públicos. Essa contribuição incide sobre o faturamento, sobre a importação e sobre a folha de pagamento das pessoas jurídicas de direito privado.

212. A Lei 10.925/2004, regulamentada pelo Decreto 5.630/2005, reduziu a zero as alíquotas da Cofins e da contribuição para o PIS/Pasep incidentes na importação e na comercialização no mercado interno de fertilizantes e defensivos agropecuários.

213. A desoneração decorrente dessa alteração de alíquota gera renúncia de receita. Portanto, há incidência do art. 14 da LRF, que exige estimativa de impacto orçamentário-financeiro trienal, além de demonstrativo de que a renúncia foi considerada no projeto de lei orçamentária ou de medida de compensação da renúncia, por meio de aumento de receita.

214. Por fim, ressalta-se que essa renúncia de receita não pressupõe nenhum requisito ou condição por parte dos seus beneficiários.

## Resultados da auditoria – Meta 2.4

### **Achado 3: Ausência de acompanhamento e de avaliação de desonerações tributárias federais relativas à importação, à produção e à comercialização de agrotóxicos**

215. O Governo Federal não acompanha nem avalia as desonerações tributárias do Imposto sobre Importação (II), do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e da contribuição para o Programa de Integração Social e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep), incidentes sobre as atividades de importação, produção e comercialização de agrotóxicos. Os poucos dados que estão disponíveis na administração pública não estão integrados e, quando divulgados, são apresentados de forma agregada, o que dificulta a sua análise aprofundada. Em consequência, a desoneração tributária concedida ao setor de agrotóxicos, superior a um bilhão de reais anuais, não tem qualquer gestão governamental.

216. Segundo o Referencial de Avaliação de Governança de Políticas Públicas (TCU, 2014), as políticas públicas devem possuir rotinas de acompanhamento de suas ações, a fim de que os resultados possam ser aferidos e utilizados no aperfeiçoamento da própria política. O monitoramento constante e a avaliação periódica dos resultados são requisitos da constatação do alcance dos objetivos e do aperfeiçoamento do desempenho governamental. Para tanto, são apontadas como boas práticas: disponibilidade suficiente de dados confiáveis e relevantes para dar suporte aos relatórios de desempenho da política; identificação dos principais agentes responsáveis pelo fornecimento e utilização de dados e informações; desenvolvimento de mecanismos para monitorar, avaliar e reportar os resultados dos esforços cooperativos (TCU, 2014).

217. As desonerações tributárias – sejam elas gastos tributários ou não – são incentivos estatais ao desenvolvimento de determinadas atividades econômicas. Desse modo, a produção de conhecimento sobre os resultados das desonerações é imprescindível para retroalimentar o processo decisório governamental acerca da manutenção, renovação, alteração ou extinção desses incentivos tributários.

218. O TCU, no TC 018.259/2013-8, constatou diversas falhas de governança no que diz respeito à concessão de renúncias tributárias em geral no Brasil. Naquele trabalho, o TCU determinou ao Governo Federal a adoção de ações no sentido de estabelecer mecanismos de acompanhamento e avaliação dos benefícios tributários (Acórdão 1.205/2014-Plenário, itens 9.2.1 e 9.2.2).

219. A importância de se produzirem informações avaliativas sobre as desonerações tributárias também já foi expressamente reconhecida no ordenamento jurídico brasileiro, em diversos momentos.

220. No Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal de 1988, determinou-se a reavaliação de todas as isenções tributárias concedidas até 5/10/1988, revogando-se automaticamente todas aquelas que não fossem confirmadas num prazo de dois anos daquela data, ou seja, até 5/10/1990 (art. 41).

221. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar 101/2000, impõe que seja estimado o impacto orçamentário-financeiro trienal de toda concessão ou ampliação de incentivo ou benefício tributário de que decorra renúncia de receita (LRF, art. 14). Ademais, é preciso que a renúncia seja considerada na estimativa de receita da lei orçamentária anual, ou que seja instituída medida de compensação por meio de aumento de receita, mediante alteração de alíquota, de base de cálculo ou criação de tributo.

222. No âmbito infralegal, exige-se que as minutas de normativos que gerem renúncia de receita contenham avaliações sobre o impacto da medida ao meio ambiente e sobre outras políticas públicas, inclusive quanto à interação ou à sobreposição (Decreto 9.191/2017, art. 32, inciso VI). Além disso, estabeleceu-se como diretriz da governança pública na administração pública federal a

aferição, sempre que possível, dos custos e benefícios das propostas de concessão de incentivos fiscais (Decreto 9.203/2017, art. 4º, inciso VII).

223. Ademais, um critério internacional específico para os agrotóxicos pode ser encontrado numa publicação conjunta da Organização Mundial da Saúde (OMS) e da Organização Mundial da Alimentação e da Agricultura (FAO). O Código Internacional de Conduta para a Gestão de Agrotóxicos recomenda que os governos colem e registrem dados sobre as importações, exportações, fabricação, formulação, qualidade e quantidade de agrotóxicos, bem como de sua utilização (item 6.1.11 do referido código). O objetivo desse monitoramento é o de avaliar os possíveis efeitos dessas substâncias na saúde humana e animal e no meio ambiente, além de acompanhar as tendências do uso de agrotóxicos.

224. Desse modo, verifica-se que a literatura sobre governança pública, documentos internacionais e a própria legislação brasileira reconhecem a relevância de o governo executar rotinas de acompanhamento e avaliação dos incentivos fiscais.

225. No entanto, o Governo Federal Brasileiro não possui rotinas nem metodologia de acompanhamento e de avaliação das desonerações tributárias do II, do IPI, da Cofins e das contribuições para o PIS/Pasep referentes a agrotóxicos. Não há objetivos, metas ou indicadores para a mensuração da eficiência, eficácia ou efetividade dessas medidas, de maneira que não se produzem informações avaliativas que retroalimentem o processo decisório sobre a manutenção, renovação, alteração ou extinção de cada incentivo tributário.

226. Um dos fatores que causam essa situação é a ausência de definição de órgão gestor para as desonerações tributárias em tela. Essa falha de governança ocorre nos benefícios tributários em geral, conforme já fora constatado pelo TCU, que recomendou ao Governo Federal verificar a pertinência de atribuir, a algum órgão do Poder Executivo, o papel de supervisão dos benefícios tributários sem órgão gestor identificado (TC 018.259/2013-8, Acórdão 1.205/2014-Plenário, item 9.2.1).

227. Verificou-se que a legislação que institui as desonerações tributárias para agrotóxicos nada dispõe sobre o acompanhamento e a avaliação dessas medidas (Lei 8.032/1990, Resolução Camex 125/2016, Decreto 8.950/2016, Lei 10.925/2004). Ademais, não há nem mesmo uma definição informal de qual órgão ou entidade da administração pública teria o dever de coletar dados referentes a essas desonerações, a fim de produzir informações avaliativas sobre os seus resultados.

228. Os questionamentos da equipe de auditoria foram dirigidos aos órgãos que atuam na política tributária (MF, RFB), no registro e na fiscalização de agrotóxicos (MAPA, Ibama, Anvisa), no planejamento orçamentário (MP), na supervisão ministerial (Casa Civil) e na política de comércio exterior (MDIC, Camex). A análise das respostas obtidas permite concluir que nenhum dos órgãos e entidades ouvidos acompanha ou avalia as desonerações tributárias para agrotóxicos, por não se considerar competente para tanto.

229. As competências que mais se aproximam do acompanhamento e da avaliação das desonerações tributárias são as da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), previstas nos incisos VII e XI do art. 25 do Anexo I do Decreto 9.003/2017 (Regimento do MF):

Art. 25. À Secretaria da Receita Federal do Brasil compete: (...)

VII – **acompanhar** a execução das políticas tributária e aduaneira e **estudar seus efeitos** sociais e econômicos; (...)

XI – **estimar e quantificar** a renúncia de receitas administradas e **avaliar os efeitos** das reduções de alíquotas, das isenções tributárias e dos incentivos ou estímulos fiscais, ressalvada a competência de outros órgãos que também tratem da matéria; (...).

230. Assim, é possível interpretar que compete à RFB realizar estudos sobre os efeitos sociais e econômicos da política de desoneração de agrotóxicos, e avaliar os efeitos desses incentivos fiscais. Contudo, a RFB entende que suas competências e atribuições regimentais “não contemplam ações de

monitoramento, avaliação qualitativa e aferição de resultados das políticas públicas custeadas com recursos tributários” (peça 132). A competência do órgão iria apenas até a elaboração e publicação dos demonstrativos dos efeitos tributários dessas medidas.

231. Esse entendimento foi corroborado pela resposta do Ministério da Fazenda, segundo o qual a responsabilidade pela avaliação dos impactos desses incentivos seria do ministério **setorial**, que propõe a adoção da desoneração tributária (peça 133, p. 42-43). O ministério informou, ainda, que não identificou avaliações *ex ante* ou *ex post*, de sua autoria, sobre a pertinência e os impactos financeiros ou orçamentários das desonerações do II e do IPI para agrotóxicos, tampouco estudos prévios ou posteriores à adoção da alíquota zero da Cofins e da contribuição para o PIS/Pasep sobre agrotóxicos. Por fim, o ministério sustentou que caberia a um decreto presidencial a definição de órgão gestor das políticas financiadas por gasto tributário ou benefício financeiro e creditício.

232. No entanto, os órgãos setoriais não realizam esse acompanhamento. O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) esclareceram que não possuem competência para monitorar, controlar ou avaliar os resultados das desonerações tributárias dos agrotóxicos (peças 137 e 138). Outrossim, o Ibama consignou que tem interesse em conhecer os efeitos dessas desonerações, por serem medidas com potencial de interferência na produção, importação, comercialização e consumo de agrotóxicos.

233. O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) respondeu apenas aos questionamentos referentes ao processo de fiscalização da importação, produção e comercialização de agrotóxicos, incluindo os respectivos dados. A unidade respondente não se manifestou sobre as desonerações tributárias por não ser competente para tanto (peça 134).

234. A Casa Civil informou que não tem competência legal nem expertise para propor atos que resultem em desoneração, tampouco para acompanhar e avaliar qualquer tipo de desoneração tributária (peça 174). Sua competência para avaliar e monitorar a ação governamental e a gestão dos órgãos e entidades da administração pública federal é exercida apenas em relação aos programas e projetos considerados prioritários pela Presidência da República (Decreto 8.889/2017, Anexo I, art. 8º, inciso II).

235. O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) argumentou que não possui competência para acompanhar e avaliar as renúncias tributárias, nos termos do Decreto 9.035/2017 (peça 130). Mencionou o Sistema de Contabilidade Federal, cujas finalidades incluem a evidenciação da renúncia de receitas de órgãos e entidades federais (Lei 10.180/2001, art. 15, inciso VII). Nesse sistema, segundo o MP, caberia à RFB acompanhar e avaliar os efeitos das renúncias, e à Secretaria do Tesouro Nacional evidenciá-las contabilmente.

236. O Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC) registrou que não tem acesso às informações referentes à desoneração do imposto sobre importação, e que não tem competência para monitorar, controlar e avaliar esse incentivo fiscal (peças 131 e 135).

237. Por fim, a Câmara de Comércio Exterior (Camex) trouxe informações sobre sua atuação de um modo geral. No que tange aos questionamentos do TCU, ateve-se a registrar que não estão disponíveis os dados referentes aos agrotóxicos desonerados pelo imposto sobre importação porque os respectivos pleitos são antigos (peça 131, p. 6-9).

238. Em conclusão, não há definição formal ou informal de órgão ou entidade federal responsável pela realização do acompanhamento e da avaliação das desonerações tributárias concedidas a agrotóxicos no Brasil. Isso corrobora a constatação do TCU no levantamento sobre a governança das renúncias de receitas (TC 018.259/2013-8, Acórdão 1.205/2014-Plenário).

239. Outra questão relevante é a ausência de previsão legal de um prazo de vigência das desonerações tributárias concedidas a agrotóxicos. A inexistência de um marco temporal para o fim do benefício faz com que ele nunca seja avaliado pelo governo, passando a integrar a própria estrutura do tributo e incorporando-se ao patrimônio jurídico do contribuinte como um direito. Por sua vez,

nos casos em que a desoneração tributária é concedida com um prazo de validade, desenvolve-se um processo de reavaliação periódica da medida, visto que a sua prorrogação exige uma manifestação inequívoca da vontade estatal nesse sentido.

240. Em relação ao prazo, o TCU recomendou à Casa Civil que, ao analisar propostas de atos normativos instituidores de renúncias tributárias, verifique a previsão de prazo de vigência, a fim de garantir revisões periódicas dos benefícios tributários (TC 018.259/2013-8, Acórdão 1.205/2014-Plenário, item 9.1.2).

241. No caso dos agrotóxicos, o primeiro passo que o Poder Executivo pode dar é definir um órgão gestor responsável pela supervisão de cada desoneração, bem como uma metodologia de coleta de dados e de avaliação, com objetivos, metas e critérios. A partir dessas definições, será possível iniciar o desenvolvimento de um processo de reavaliações periódicas dessas desonerações tributárias que permitam retroalimentar o processo decisório sobre a sua manutenção, renovação, alteração ou extinção.

242. Por fim, outro fator que contribui para o não acompanhamento e a não avaliação das desonerações tributárias é a falta de integração dos órgãos públicos responsáveis pela intervenção estatal sobre o mercado de agrotóxicos. Há uma fragmentação dos dados e das informações relativas ao registro, à importação, ao contrabando, à prescrição agrônômica, à fiscalização do uso, à produção e à tributação de agrotóxicos no Brasil, bem como sobre o desenvolvimento de alternativas tecnológicas mais sustentáveis para o controle de pragas agrícolas. Isso limita a atuação dos órgãos fiscalizadores e impossibilita a produção de informações avaliativas sobre as desonerações tributárias desse mercado.

243. É preciso esclarecer que, atualmente, o Governo Federal dispõe de alguns dados sobre o mercado de agrotóxicos. No entanto, há diversas falhas relativas à ausência de cruzamento dos dados existentes, à falta de integração das bases de dados, à desagregação dos dados disponíveis e à ausência de incorporação de metadados relevantes aos sistemas de informação existentes.

244. Por exemplo, as instituições responsáveis pelo registro de agrotóxicos no Brasil (MAPA, Ibama e Anvisa) ainda não utilizam um sistema integrado de informações. O Sistema de Informações sobre Agrotóxicos (SIA), previsto no art. 94 do Decreto 4.074/2002, ainda não foi implementado, dificultando a obtenção de informações precisas sobre os produtos registrados. O TCU, em monitoramento de auditoria sobre o processo de registro de agrotóxicos, determinou, novamente, a conclusão desse sistema (TC 010.084/2017-7, Acórdão 2.253/2017-Plenário; TC 011.726/2013-0, Acórdão 2.303/2013-Plenário).

245. Verificou-se também que não há integração de dados relativos à produção nacional e à importação de agrotóxicos.

246. O Sistema de Agrotóxicos Fitossanitários (Agrofit), mantido pelo MAPA, contém as quantidades produzidas, importadas e comercializadas de agrotóxicos no país, por ingrediente ativo, unidade federativa e semestre, com base nas informações prestadas pelas empresas produtoras e importadoras (art. 41 do Decreto 4.074/2002). Esse sistema não associa os produtos ao respectivo código NCM, o que seria um metadado interessante nesse sistema e permitiria o cruzamento com outras bases de dados governamentais que tratam da importação de mercadorias no país.

247. Os dados das quantidades importadas de agrotóxicos constam ainda de outras duas bases de dados governamentais: o Sistema de Informações Gerenciais do Trânsito Internacional de Produtos e Insumos Agropecuários (SIGVIG) e os relatórios publicados pelo Ibama, com base nas informações prestadas pelas empresas produtoras, importadoras, exportadoras e formuladoras de agrotóxicos (art. 41 do Decreto 4.074/2002). Embora os dados sejam conceitualmente os mesmos, verificou-se que há inconsistência de informações, como a quantidade total de agrotóxicos importados nos anos de 2015 e 2016, de maneira que não foi possível um cruzamento de dados mais detalhado.

248. Por sua vez, o Sistema Integrado de Comércio Exterior (Siscomex), gerido pelo MDIC, contém dados sobre as licenças de importação de produtos, com a indicação dos valores por código NCM. Contudo, os códigos NCM atribuídos aos agrotóxicos não permitem a identificação precisa dos produtos. Além disso, a plataforma que permite o acesso público a parte dos dados do Siscomex é o Aliceweb, cujo mecanismo de pesquisa permite obter apenas a informação de forma agregada por NCM e período.

249. Ademais, os órgãos e entidades ambientais e sanitários (MMA, Ibama, MS, Anvisa) não participam do processo de análise dos pleitos de alteração de alíquota do imposto sobre importação de agrotóxicos. Dentre os órgãos responsáveis pelo registro dos agrotóxicos, apenas o MAPA integra os colegiados deliberativos da política brasileira de comércio exterior.

250. Além disso, as estimativas de renúncia de receita produzidas pela Receita Federal sobre a desoneração da cesta básica são publicadas no DGT de forma agregada, sem identificar o montante da renúncia que se refere à desoneração dos agrotóxicos (defensivos agropecuários). Esses dados não retroalimentam a produção de conhecimento sobre o mercado de agrotóxicos, o que seria útil ao planejamento das ações de fiscalização dos órgãos competentes (MAPA, Ibama e Anvisa).

251. O DGT também não é avaliado em profundidade no processo do planejamento orçamentário federal, conforme informações do MP (peça 130, p. 7), embora seja um demonstrativo obrigatório para apreciação do projeto de lei orçamentária (CF/88, art. 165, § 6º). Desse modo, o processo de alocação dos recursos orçamentários não considera a possibilidade de revisão das desonerações tributárias, que reduzem o potencial de arrecadação de receita pelo Estado.

252. Essa situação decorre de uma cultura organizacional de isolamento das bases de dados dos órgãos públicos. Na tentativa de solucionar esse problema, o Decreto 8.789/2016 determinou o compartilhamento das bases de dados na administração pública federal, excluídos apenas os dados protegidos por sigilo fiscal, sob a gestão da RFB (art. 1º, § 1º). Essa norma ajuda a desburocratizar o compartilhamento de dados, mas não soluciona a questão da cultura organizacional mencionada.

253. Verificou-se, ainda, que alguns dados e informações importantes não existem no Governo Federal. O Ministério da Fazenda não localizou o estudo do impacto financeiro-orçamentário da renúncia de receita concedida por meio da redução a zero da alíquota da Cofins e da contribuição para o PIS/Pasep, nem mesmo avaliações sobre os efeitos fiscais e socioeconômicos dessa desoneração (peça 133, p. 43). Também não foram identificados estudos de análise prévia ou posterior à concessão das desonerações tributárias do II e do IPI para agrotóxicos (peça 133, p. 42).

254. Em suma, os poucos dados disponíveis sobre as desonerações tributárias de agrotóxicos estão dispersos na administração pública, não sendo integrados a fim de produzir conhecimento sobre o mercado de agrotóxicos no Brasil e de permitir que a intervenção do Estado no setor seja mais eficiente, eficaz e efetiva. É baixo o grau de intercomunicação entre os processos estatais de registro de agrotóxicos, de definição da política de comércio exterior, de estimativa da desoneração tributária e de planejamento orçamentário federal. Uma possível forma de mitigar esse problema é a definição de um órgão gestor para as desonerações tributárias concedidas aos agrotóxicos, que consumisse as informações disponíveis e demandasse dados aos órgãos e entidades públicas, a fim de conduzir avaliações periódicas da eficiência, eficácia e efetividade dessas desonerações.

255. O principal efeito da ausência de acompanhamento e avaliação das desonerações tributárias em tela é a não mensuração do impacto dos incentivos tributários concedidos às atividades de importação, produção e comercialização de agrotóxicos. Ou seja, não se avalia se as desonerações tributárias geram os resultados a que se propõem. Outro efeito imediato é o desconhecimento, por parte do governo, do tamanho e das características do mercado de agrotóxicos, cuja regulação compete ao Estado em diversas etapas (registro, reavaliação, importação, produção, comercialização, uso, monitoramento e controle de resíduos, fiscalização de contrabando, dentre outras). Em consequência, não há gestão governamental sobre as desonerações tributárias concedidas a agrotóxicos, cuja estimativa supera um bilhão de reais por ano.

256. Com base no exposto, propõe-se recomendar à Casa Civil, em conjunto com os demais órgãos e entidades federais, integrantes do sistema de regulação do mercado de agrotóxicos no país (MF, MAPA, MS, Anvisa, MMA e Ibama), que adotem providências para atribuir a algum órgão ou entidade do Poder Executivo o papel de supervisão das desonerações tratadas neste achado, bem como para criar mecanismos para seu acompanhamento e avaliação periódicos. Além disso, propõe-se recomendar à Secretaria da Receita Federal do Brasil que promova a desagregação e a divulgação dos dados sobre a desoneração tributária referente a agrotóxicos e demais itens que compõem o item “Desoneração da Cesta Básica” no DGT.

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

#### **Achado 4: Concessão de desonerações tributárias a agrotóxicos sem distinção de alíquotas quanto ao nível de toxicidade à saúde humana e ao potencial de periculosidade ambiental**

258. As desonerações tributárias concedidas no Brasil a agrotóxicos independem do nível de toxicidade e do potencial de periculosidade ambiental desses produtos, beneficiando igualmente os agrotóxicos muito ou pouco tóxicos, muito ou pouco perigosos ao meio ambiente. Isso pode desestimular o desenvolvimento de alternativas mais sustentáveis sob os pontos de vista sanitário e ambiental.

259. De acordo com a Lei 7.802/1989, que dispõe sobre o registro e a classificação de agrotóxicos, só poderá ocorrer a produção, manipulação, importação, exportação, comercialização e utilização de tais produtos no território nacional mediante registro prévio no órgão federal competente. Uma das informações contidas no registro é a descrição quanto à classificação da toxicidade à saúde humana e do potencial de periculosidade ambiental. Assim, são atribuídas classificações individuais para cada agrotóxico em relação aos potenciais impactos na saúde humana e no meio ambiente decorrentes do seu uso.

260. A **toxicidade** pode ser entendida como uma medida do potencial tóxico de uma substância. A avaliação da toxicidade de um agrotóxico é realizada por meio de estudo dos dados biológicos, bioquímicos e toxicológicos desse produto, com o objetivo de conhecer sua atuação em animais de prova (dosagem letal) e inferir os riscos à saúde humana (RUPPENTHAL, 2013).

261. Segundo o art. 6º, inciso I, do Decreto 4.074/2002, cabe ao Ministério da Saúde a classificação toxicológica dos agrotóxicos. A Portaria 03/MS/SNVS, de 16 de janeiro de 1992, em seu item 1.4.1, estabelece para o Brasil a seguinte classificação toxicológica de agrotóxicos:

**Tabela 6 – Classificação toxicológica de agrotóxicos**

Classe	Descrição
I	Produto extremamente tóxico
II	Produto altamente tóxico
III	Produto medianamente tóxico
IV	Produto pouco tóxico

Fonte: *site* da Anvisa ([www.anvisa.gov.br](http://www.anvisa.gov.br)). Acessado em 12.2.2018.

262. O **potencial de periculosidade ambiental** dos agrotóxicos consiste em uma avaliação de quão perigosos esses produtos são ao meio ambiente. A classificação quanto ao potencial de periculosidade ambiental baseia-se nos parâmetros bioacumulação, persistência, mobilidade e toxicidade a organismos aquáticos, aves, abelhas, mamíferos e organismos no solo (IBAMA, 2018).

263. O art. 7º, inciso II, do Decreto 4.074/2002, estabelece que cabe ao Ministério do Meio Ambiente a classificação quanto ao potencial de periculosidade ambiental dos agrotóxicos. Por meio do Decreto 6.099/2007, art. 1º, inciso IX, foi delegada ao Ibama a competência para realizar essa classificação. A Portaria Normativa Ibama 84, de 15 de outubro de 1996, classifica esses produtos conforme enquadramento a seguir:

**Tabela 7 – Classificação do potencial de periculosidade ambiental de agrotóxicos**

Classe	Descrição
I	Produto altamente perigoso
II	Produto muito perigoso
III	Produto perigoso
IV	Produto pouco perigoso

Fonte: *site* do Ibama ([www.ibama.gov.br](http://www.ibama.gov.br)). Acessado em 12.2.2018.

264. A depender das características do produto, ele não é classificado quanto à sua toxicidade e/ou quanto à sua periculosidade ambiental. É o caso de alguns agentes biológicos de controle, inseticidas biológicos e defensivos à base de semioquímicos, que são armadilhas semelhantes aos feromônios naturais.

265. No Brasil, existem registrados 1.850 agrotóxicos, segundo dados do Sistema de Agrotóxicos Fitossanitários (Agrofit) disponibilizados pelo MAPA. O Quadro 2 apresenta a quantidade de agrotóxicos registrados de acordo com sua classificação de toxicidade e de periculosidade ambiental:

**Quadro 2 – Quantidade de agrotóxicos registrados de acordo com classificação toxicológica e de periculosidade ambiental**

	Classificação Periculosidade Ambiental					Total	
	I	II	III	IV	N/C*		
Classificação Toxicológica	I	43 (2,3%)	396 (21,4%)	187 (10,2%)	9 (0,5%)	-	<b>635</b> <b>(34,3%)</b>
	II	14 (0,8%)	158 (8,5%)	86 (4,6%)	15 (0,8%)	-	<b>273</b> <b>(14,8%)</b>
	III	13 (0,7%)	266 (14,4%)	302 (16,3%)	43 (2,3%)	-	<b>624</b> <b>(33,7%)</b>
	IV	1 (0,1%)	39 (2,1%)	117 (6,3%)	110 (5,9%)	7 (0,4%)	<b>274</b> <b>(14,8%)</b>
	N/C*	-	-	-	40 (2,2%)	4 (0,2%)	<b>44</b> <b>(2,4%)</b>
Total	<b>71</b> <b>(3,8%)</b>	<b>859</b> <b>(46,4%)</b>	<b>692</b> <b>(37,4%)</b>	<b>217</b> <b>(11,7%)</b>	<b>11</b> <b>(0,6%)</b>	<b>100,0%</b>	

\* N/C = não classificado.

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria com base nos dados do Agrofit 2017 (peça 134).

266. Do Quadro 2, observa-se que o maior grupo de agrotóxicos registrados é altamente tóxico para o ser humano (classe toxicológica I) e muito perigoso para o meio ambiente (classe de periculosidade ambiental II), com 21,4% do total de registros. Depreende-se também que cerca de 35% dos registros referem-se a agrotóxicos que tenham classe I na toxicidade e/ou na periculosidade ambiental.

267. O Quadro 3, por sua vez, apresenta a quantidade efetiva, em toneladas, de produção nacional e de importação de agrotóxicos por classificação toxicológica e periculosidade ambiental:

**Quadro 3 – Quantidades de produção nacional e de importação de agrotóxicos em 2016, de acordo com a classificação toxicológica e a periculosidade ambiental (por tonelada)**

Classificação toxicológica	Periculosidade ambiental	Produção nacional	Importação
I	I	530,187	1.568,025
	II	46.338,999	79.169,066
	III	6.073,943	15.650,779
	IV	31,976	381,786
II	I	2.578,787	3.997,564
	II	15.487,670	24.542,756
	III	2.224,604	6.429,434
	IV	50,366	167,835
III	I	57,552	0,246
	II	15.322,558	35.419,035
	III	46.230,803	140.528,004
	IV	559,335	458,892
IV	I	55,640	88,360
	II	5.069,492	5.541,890
	III	1.919,951	3.199,590
	IV	1.422,789	3.431,576
N/C*	IV	0,056	0,014
		143.954,708	320.574,852

\* N/C = não classificado.

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria com base em cruzamento dos dados do Agrofit e dos relatórios semestrais do Ibama, com base no número do registro do produto.

268. Os dados do Quadro 3 permitem concluir como foi distribuída a produção nacional e a importação de agrotóxicos em 2016 no Brasil. Os agrotóxicos extremamente tóxicos (I) e muito perigosos ao meio ambiente (II) representaram, naquele ano, um terço da produção nacional (32%) e um quarto da importação (25%). Já os produtos medianamente tóxicos (III) e apenas perigosos ambientalmente (III) somaram outro terço da produção nacional (32%) e 44% da importação. Cabe ressaltar que esses dados são publicados pelo Ibama a partir dos relatórios entregues semestralmente pelas empresas importadoras, exportadoras, produtoras e formuladoras de agrotóxicos, na forma do art. 41 do Decreto 4.074/2002.

269. Em relação às desonerações tributárias a agrotóxicos objeto de estudo desta auditoria, verificou-se que nenhum dos normativos legais que definem as alíquotas do II, do IPI, da Cofins e da contribuição para o PIS/Pasep faz referência ao nível de toxicidade ao ser humano ou ao potencial de periculosidade ambiental.

270. No caso do II, as alíquotas apresentadas na TEC para os agrotóxicos classificados na posição 3808 da NCM variam de 8% a 14% (Anexo I da Resolução Camex 125/2016). Essa variação de alíquotas decorre do nível de agregação do produto, com vistas a tributar mais os produtos com maior valor agregado. Portanto, a diferenciação de alíquotas não considera a toxicidade ou o potencial de periculosidade ambiental.

271. Alguns agrotóxicos constam ainda da Letec, de modo que a alíquota do II é zero (Tabela 5), independentemente da sua classificação toxicológica e de periculosidade ambiental. Por exemplo,

o ingrediente ativo para herbicidas “clomazona” é utilizado na formulação de diversos agrotóxicos classificados como altamente tóxicos (classe I) e como muito perigosos ao meio ambiente (classe II). Não obstante isso, a alíquota do II para importação desse produto é zero.

272. Ademais, verificou-se que, no período de 2015 a 2017, foram importados ao Brasil quatorze agrotóxicos diferentes classificados como extremamente tóxicos (classe I) e como altamente perigosos ao meio ambiente (classe I) (peça 134). Desses quatorze, os códigos NCM de dez constam da Letec, o que significa que a alíquota do II nesses casos é zero.

273. A Camex não soube explicar porque esses agrotóxicos recebem alíquota zero no II (peça 131, p. 8-9). Segundo o órgão, não estão disponíveis as informações relativas aos pleitos de redução de alíquota anteriores a 2006, visto que o processo de apresentação de demandas à câmara somente foi definido e padronizado em 2007, com a criação de um formulário básico.

274. Em relação ao IPI, verificou-se que a alíquota desse imposto é zero para todos os produtos classificados na posição 3808 da NCM, que é replicada na Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados (TIPI), constante do Anexo do Decreto 8.950/2016. A única exceção são os desinfetantes (subposição 3808.94), cujas alíquotas variam de 5% a 30%, mas que não fazem parte do escopo da presente auditoria. Também no caso do IPI, constatou-se que a fixação de sua alíquota não considera o nível de toxicidade nem o de periculosidade ambiental dos agrotóxicos.

275. Por fim, a redução a zero da Cofins e da contribuição para o PIS/Pasep também não fez qualquer menção ao nível de toxicidade ou ao de periculosidade ambiental dos agrotóxicos. É o que dispõe a Lei 10.925/2004:

Art. 1º Ficam reduzidas a 0 (zero) as alíquotas da contribuição para o PIS/PASEP e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS incidentes na importação e sobre a receita bruta de venda no mercado interno de: (...)

II – **defensivos agropecuários** classificados na **posição 38.08 da TIPI** e suas matérias-primas; (...)

276. O inciso II do art. 1º da lei traz duas informações interessantes. Em primeiro lugar, reduziu-se a zero a alíquota dessas contribuições para todos os produtos classificados na posição 3808 da TIPI (da NCM), sem qualquer distinção relativa ao nível de toxicidade e de periculosidade ambiental. Em segundo lugar, o termo utilizado para referir-se a agrotóxicos é “defensivos agropecuários”, como mencionando anteriormente neste relatório.

277. Assim, verifica-se que os agrotóxicos extremamente tóxicos para o ser humano e altamente perigosos para o meio ambiente são beneficiados com as mesmas desonerações tributárias concedidas aos produtos pouco tóxicos e ambientalmente pouco perigosos. Essa situação pode estimular o uso de agrotóxicos mais nocivos à saúde humana e ao meio ambiente, ao invés de incentivar a utilização e o desenvolvimento de alternativas menos nocivas.

278. Ao não considerar o nível de toxicidade de periculosidade ambiental nessas desonerações, o governo brasileiro vai de encontro ao que estabelece os arts. 225 e 196 da CF/88, bem como aos princípios de Direito Ambiental do poluidor-pagador e da precaução.

279. Segundo o art. 225 da Constituição, “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. Por sua vez, o art. 196 da CF/88 estabelece que “a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”. Assim, o governo tem um papel fundamental de garantir tanto a integridade do meio ambiente quanto a integridade à saúde da população.

280. Já o princípio do poluidor-pagador proclama que “os governos nacionais devem fomentar a internalização dos custos ambientais pelo poluidor, e o uso de instrumentos econômicos que

impliquem que o poluidor deve, em princípio, arcar com os custos da degradação ambiental”. Esse princípio foi incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro por meio da assinatura da Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, documento oficial aprovado por mais de 170 países na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, também conhecida como “Rio 92”.

281. Por sua vez, o princípio da precaução, também previsto na Declaração do Rio, estabelece:

Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental. (ONU, 1992)

282. Esses dois princípios do direito ambiental expressam que a autoridade nacional deve procurar promover a internalização dos custos ambientais e a adoção de instrumentos econômicos como um meio para prevenir a degradação ambiental. Analisando-os em conjunto com os dois comandos constitucionais citados anteriormente, infere-se que a concessão de desonerações tributárias a agrotóxicos extremamente tóxicos à saúde humana e altamente perigosos ao meio ambiente afronta os direitos fundamentais à saúde e ao meio ambiente equilibrado e é incompatível com os princípios do poluidor-pagador e da precaução.

283. Além disso, o Brasil se comprometeu a implementar os ODS, entre eles, a meta 2.4, que busca garantir sistemas de produção de alimentos sustentáveis. Nesse sentido, ações governamentais são necessárias para promover um processo de transição para uma agricultura mais sustentável, inclusive por meio da redução dos riscos e dos efeitos negativos associados ao uso de agrotóxicos danosos à saúde e ao meio ambiente.

284. A própria FAO (2016) sugere como opção de medida de governo para desestimular o uso de agrotóxicos altamente perigosos a adoção de incentivos financeiros, como subsídios ou tributação, para favorecer produtos de baixo risco, como agentes de controle biológico e biopesticidas, em vez de produtos de alto risco.

285. Alguns países europeus, como a Dinamarca, a Noruega e a França, vêm adotando há mais de uma década sistemas de tributação específicos para agrotóxicos (BOCKER e FINGER, 2016). Na Dinamarca e na Noruega, o tributo é pago sobre os agrotóxicos proporcionalmente aos impactos desses produtos sobre a saúde, o meio ambiente e as águas subterrâneas. Os agrotóxicos com maior impacto ambiental e na saúde são mais fortemente tributados, visando a dar maiores incentivos econômicos para o uso de agrotóxicos com menor impacto no meio ambiente e na saúde. Na França, a tributação é determinada de forma proporcional a três categorias de agrotóxicos: i) pouco tóxicos e perigosos ao meio ambiente; ii) potencialmente perigosos ao meio ambiente; e iii) altamente tóxicos ao ser humano (BOCKER e FINGER, 2016).

286. Já o México instituiu em 2014 imposto proporcional sobre os agrotóxicos com maior toxicidade, e que isenta aqueles produtos com menor toxicidade (OECD, 2015; KPMG, 2017).

287. Os agrotóxicos representam um importante papel para manutenção e o crescimento da produtividade agrícola. As perdas em razão das pestes na agricultura, na ausência de mecanismos para seu controle, são variáveis em função das flutuações de condições agroclimáticas, ecológicas, socioeconômicas, entre outras. A maioria dos estudos científicos situa essas perdas entre 30% e 40% da cultura plantada, com seus maiores valores ocorrendo nos países em desenvolvimento (YUDELMAN *et al.* (1998) *apud* SILVA e COSTA, 2012).

288. Contudo, o uso de agrotóxicos extremamente tóxicos e altamente perigosos ao meio ambiente gera externalidades negativas, tais como a contaminação dos solos agrícolas, dos alimentos e das águas superficiais e subterrâneas, causando efeitos negativos em organismos terrestres e aquáticos, intoxicação humana dos consumidores de produtos contaminados e dos trabalhadores e

produtores rurais. As notificações de intoxicações por agrotóxicos cresceram gradativamente entre 2007 e 2014, conforme dados da Anvisa (ANVISA, 2016b).

289. Uma externalidade negativa é uma falha de mercado que pode ser entendida como um efeito prejudicial que uma dada atividade econômica tem sobre terceiros, que não estão envolvidos nessa atividade. Se a externalidade não está internalizada no produto, isso significa que o seu preço não inclui as perdas ambientais e sociais de sua produção ou consumo (custos ambientais e sociais). Para muitos autores, cabe ao Estado impedir ou inibir a geração de externalidade negativas, por meio do uso de instrumentos econômicos para internalizar esses custos sociais, como taxação e/ou subsídios (MOTTA *et al.*, 1996; JURAS, 2009; UNDP, 2017).

290. Um tributo sobre agrotóxicos pode ajudar a corrigir a falha de mercado referente à incapacidade de incorporar, no preço do agrotóxico, seus custos sociais e ambientais (UNDP, 2017). Ao mesmo tempo, o tributo gera um fluxo de receita que poderia ser direcionado para mitigar os impactos ambientais de agrotóxicos, adotar práticas agrícolas mais sustentáveis e promover pesquisa e desenvolvimento de alternativas tecnológicas menos nocivas, como ocorre na Dinamarca e na França (BOCKER e FINGER, 2016). O objetivo da tributação não é apenas fazer com que os poluidores paguem pelos danos causados (princípio do poluidor-pagador), mas também induzir mudanças de comportamento, incentivando o uso de produtos menos nocivos.

291. É inegável que os agrotóxicos podem melhorar os rendimentos das culturas, a segurança alimentar e a qualidade dos produtos, resultando em lucros maiores (e possivelmente em empregos) no setor agrícola. Assim, o objetivo da tributação não consiste na eliminação do uso de agrotóxicos, mas na transição para práticas agrícolas mais sustentáveis, com menor uso de produtos nocivos ao meio ambiente e à saúde humana, sem afetar a produtividade agrícola (UNDP, 2017).

292. O Ibama manifestou-se sobre esse tema ao prestar informações ao Supremo Tribunal Federal para subsidiar o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.553, proposta contra a desoneração do IPI e do ICMS sobre agrotóxicos (peça 176):

Esses benefícios tributários também não distinguem os produtos quanto às suas classes de periculosidade ambiental ou de toxicidade ao ser humano, o que faz com que todos os agrotóxicos e afins, com ação biocida, estejam sendo igualmente contemplados. **Acreditamos que subsídios nesse campo deveriam focar os produtos com menor impacto para o meio ambiente.**

293. Desse modo, o Ibama registrou apoio ao direcionamento dos subsídios tributários aos produtos que tenham menor periculosidade ambiental, o que não ocorre atualmente.

294. Destaca-se que já foi desenvolvido estudo em 2016 a respeito dos impactos de medida de oneração tributária de agrotóxicos de acordo com sua classificação de perigo à saúde e ao meio ambiente Projeto PNUD/SAF BRA/11/009, Contrato 2016/009). Tal estudo levantou informações sobre o mercado de agrotóxicos em detalhes, o perfil de seu uso na agricultura, a carga tributária dos agrotóxicos e a incidente sobre os custos de produção. Com base nas conclusões sobre a carga tributária, o estudo apresentou uma proposta de oneração tributária de agrotóxicos com base em sua periculosidade à saúde e ao meio ambiente, acompanhada de proposta de compensação do impacto financeiro dessa oneração nos custos de produção e nas receitas das principais culturas agrícolas brasileiras.

295. Esse estudo foi desenvolvido para a Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) do então Ministério de Desenvolvimento Agrário, atualmente Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead) da Casa Civil. Não há evidências de que houve algum encaminhamento ou ação decorrente do estudo para a adoção de tal proposta.

296. Em conclusão, as desonerações tributárias do II, do IPI, da Cofins e da contribuição para o PIS/Pasep relativas aos agrotóxicos não distinguem os produtos quanto às suas classificações de toxicidade ao ser humano e de periculosidade ambiental. Assim, os agrotóxicos extremamente tóxicos

para o ser humano e altamente perigosos para o meio ambiente são beneficiados com a mesma desoneração concedida aos produtos pouco tóxicos e pouco perigosos ambientalmente.

297. Diante dessa constatação e das boas práticas analisadas, verifica-se a oportunidade de recomendar ao Governo Federal que avalie a oportunidade e a viabilidade econômica, social e ambiental de utilizar o nível de toxicidade à saúde humana e o potencial de periculosidade ambiental como critérios na fixação das alíquotas dos tributos incidentes sobre agrotóxicos.

298. O enfoque é de tributar mais aqueles agrotóxicos com maior perigo à saúde e ao meio ambiente, e menos os que são menos perigosos. Busca-se, assim, estimular o mercado de agrotóxicos menos agressivos ao meio ambiente e à saúde e encorajar o seu uso em detrimento daqueles mais nocivos.

299. Espera-se que a adoção dessa medida promova a discussão das desonerações tributárias de agrotóxicos no Governo Federal, com potencial aumento de arrecadação tributária, promoção do uso e desenvolvimento de alternativas de controle de pragas agrícolas menos nocivas ao meio ambiente e menos tóxicas ao ser humano, redução de gastos com saúde decorrentes de intoxicação por agrotóxicos, diminuição da contaminação ambiental (solo, ar, corpos d'água, fauna etc.) e promoção da sustentabilidade ambiental e sanitária dos sistemas de produção de alimentos no Brasil.

### Análise dos comentários dos gestores

300. A versão preliminar deste relatório de auditoria foi encaminhada aos gestores para que eles apresentassem seus comentários, especialmente quanto às determinações e recomendações propostas pela equipe de auditoria. A versão final deste relatório já abrange as alterações feitas em decorrência da análise desses comentários.

301. A análise completa dos comentários dos gestores consta da peça 188.

### Conclusão

302. Esta auditoria se propôs a avaliar a preparação do Governo Federal para implementar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Entendeu-se por **preparação** a presença de mecanismos de governança em todo o Governo Federal, perpassando tanto seus órgãos centrais quanto os setoriais. Ademais, o conceito de preparação abrangeu não apenas as ações conduzidas especificamente com fim de implementar a Agenda 2030, mas também a presença de mecanismos de governança que possam beneficiar esse processo.

303. Verificou-se que o Governo Federal não está inerte no que diz respeito aos novos mecanismos implementados especialmente para a Agenda 2030, a exemplo da Comissão Nacional para os ODS, da nacionalização de metas e indicadores, e do mapeamento das políticas públicas federais que podem contribuir para o alcance desses objetivos. Pelo contrário, sob a liderança da Secretaria de Governo da Presidência da República, o processo de institucionalização da agenda tem sido dinâmico, frequentemente trazendo novidades e mobilizando uma gama variada de atores.

304. No entanto, certas características da agenda, como a sua transversalidade, a necessidade de processos participativos e inclusivos, a visão de longo prazo e o equilíbrio entre as três dimensões do desenvolvimento sustentável, trazem alguns desafios à atuação governamental, que, até então, tem se demonstrado fragmentada (organizada em silos) e orientada ao médio prazo. Um avanço nesse ponto é o Decreto 9.203/2017, que institucionalizou a Política de Governança da administração pública federal. Contudo, ainda há falhas na governança pública federal, tais como a ausência de um planejamento de longo prazo, a inexistência de mecanismos de prevenção e gestão de riscos de forma integrada, e a não promoção de monitoramento e avaliação integrados dos resultados de políticas públicas, que representam um risco aos esforços de institucionalização da agenda já mencionados.

305. Nesta auditoria, observou-se um esforço do governo no sentido de institucionalizar, no ordenamento jurídico brasileiro, os princípios e as boas práticas de governança pública do Centro de Governo. Além do Decreto 9.203/2017, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei 9.163/2017, citado diversas vezes neste relatório. Dentre outros importantes avanços para a governança pública, essa proposta busca consolidar os instrumentos de planejamento nacional do país, incluindo um que pode ser caracterizado como o plano nacional de longo prazo, de doze anos (art. 9º). Embora se trate de iniciativa aderente aos referenciais de governança deste Tribunal, ainda não possui força normativa impositiva, de maneira que se justifica recomendar ao Poder Executivo empreender esforços adicionais no sentido de estruturar um processo de elaboração do planejamento de longo prazo do país.

306. A agenda e a estruturação da governança pública são processos que tendem a se beneficiar mutuamente. Os ODS, dada a sua transversalidade e multissetorialidade, dificilmente serão alcançados se o governo não adotar estratégias concretas para integrar e coordenar suas próprias ações e não tiver clara uma estratégia no longo prazo para atingir os fins a que se propõe. Por outro lado, o governo tem na agenda uma oportunidade para implementar as boas práticas de governança – que, inclusive, foram institucionalizadas pelo Decreto 9.203/2017 –, a fim de estruturar sua atuação de forma mais eficiente e efetiva, propiciando a entrega de melhores resultados à sociedade.

307. Isso ganha ainda mais importância no atual cenário de crise fiscal vivido pelo país, em que se tornam indispensáveis uma maior coordenação intragovernamental e a mitigação de ineficiências, visando a otimização dos gastos públicos e a economia de recursos. Assim, esta auditoria buscou sinalizar oportunidades de melhoria na forma de atuação do Governo Federal, sobretudo em um momento em que ele dá seus primeiros passos em direção às ambiciosas metas propostas pela Agenda 2030.

308. Cabe lembrar que os ODS não são apenas um compromisso internacional, mas sim um conjunto de objetivos com que o Brasil já se comprometeu há muito tempo, por meio de diversas normas, inclusive a Constituição Federal de 1988. Os 17 objetivos da Agenda 2030 encontram ressonância em todo o arcabouço jurídico brasileiro e apenas reforçam uma agenda de desenvolvimento humano que o país já buscava. Portanto, os ODS são uma oportunidade de autoavaliação nacional e de comparação internacional, a fim de aprimorar a governança pública e as diversas políticas públicas no Brasil.

309. É importante ressaltar que essa abordagem não é uma iniciativa isolada do TCU. Nos últimos anos, foram desenvolvidos referenciais importantes para avaliação da governança de políticas públicas e do Centro de Governo em parceria com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e diversos órgãos da administração pública. Essa parceria continua produzindo frutos, e atualmente visa a desenvolver uma abordagem de governança multinível, somando os esforços do aprimoramento do índice geral de governança pública (IGG). Esse passo é fundamental no contexto da Agenda 2030, em função da transversalidade e da integração entre os diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal).

310. Sabe-se que o desafio não é pequeno. Fala-se aqui de coordenação da atuação de diversos órgãos e entidades públicas em diferentes esferas de governo, do estabelecimento de uma visão de longo prazo não adstrita aos mandatos eletivos e da possibilidade de reformulação de políticas públicas com o fim de promover seu alinhamento. Nesse sentido, ficou premente a necessidade de o Governo Federal enfrentar esses desafios de maneira integrada e coordenada, sob pena de desperdiçar recursos e atuar de forma não efetiva.

311. Esta perspectiva integrada de governo foi utilizada para avaliar a meta 2.4 dos ODS, que trata de sistemas sustentáveis de produção de alimentos, e permitiu um olhar transversal para o conjunto de políticas, a fim de avaliar como elas interagem entre si e identificar desalinhamentos e ineficiências nos chamados **pontos cegos**. Um dos desalinhamentos identificados foi a concessão de

desonerações tributárias aos agrotóxicos, que impacta a sustentabilidade da produção de alimentos no Brasil.

312. O governo, por um lado, possui políticas voltadas às práticas sustentáveis para a produção de alimentos, incentivando, por exemplo, a produção orgânica e a agropecuária com baixa emissão de carbono. Mas, por outro lado, concede desonerações tributárias a produtos reconhecidos como tóxicos à saúde humana e potencialmente nocivos ao meio ambiente, sem acompanhar nem avaliar os resultados dessas desonerações, nem estabelecer gradações aos incentivos fiscais, visto que os benefícios tributários não distinguem os agrotóxicos em função da sua toxicidade ou periculosidade ambiental. Assim, coloca-se em risco não apenas o alcance da meta 2.4 dos ODS, mas a própria efetividade das políticas brasileiras relacionadas a sistemas sustentáveis de produção de alimentos.

313. A fase internacional desta Auditoria Coordenada na América Latina demonstrou que o Brasil não está sozinho nesse desafio. Muitos dos problemas relativos à institucionalização da Agenda 2030 enfrentados no nosso país encontram reflexo nos nossos vizinhos latino-americanos. Quanto à governança pública, a exemplo do que ocorre no Brasil, a maioria dos países participantes da Auditoria Coordenada verificou a ausência de um planejamento nacional de longo prazo, de mecanismos para prevenção e gestão de riscos de forma integrada e de mecanismos de monitoramento e avaliação integrados do desempenho de políticas públicas. Além disso, grande parte desses países também identificou desalinhamentos entre suas políticas voltadas à produção sustentável de alimentos, apontando para fragilidades na coordenação entre seus órgãos gestores.

314. Nesse sentido, é oportuno ressaltar a cooperação internacional entre entidades fiscalizadoras superiores (EFS) que permitiu a realização da Auditoria Coordenada. Um dos pilares da Agenda 2030 é o estabelecimento de parcerias e cooperação (ODS 17). A auditoria, além de fornecer um panorama consolidado da preparação latino-americana para a implementação da agenda, possibilitou o compartilhamento de experiências e boas práticas entre os países, permitindo às EFS contribuir com mais propriedade com seus respectivos governos nacionais na questão dos ODS.

315. Uma vez avaliada a preparação do Governo Federal brasileiro para implementar a Agenda 2030, o próximo passo consiste em acompanhar a implementação desse compromisso, por meio da avaliação das políticas públicas necessárias ao alcance das metas dos ODS, numa perspectiva integrada de governo e com uma visão transversal.

316. Espera-se que, com a adoção das medidas sugeridas neste relatório e considerando as análises efetuadas pela equipe de auditoria, o Governo Federal possa atuar de forma mais coordenada, sinérgica e sistêmica, mitigando os riscos de levar a cabo ações fragmentadas, duplicadas ou sobrepostas, e de incorrer em desperdício de recursos públicos e de esforços. Além disso, espera-se que o governo possa dar mais coesão e coerência às diversas políticas públicas, a fim de que elas sejam mais efetivas e entreguem à sociedade os resultados esperados.

317. Diante dessas conclusões, na próxima seção são consolidadas as propostas de encaminhamento feitas no decorrer das análises, buscando fortalecer a governança federal para a implementação da Agenda 2030, as ações de institucionalização desses Objetivos e a integração entre as ações governamentais orientadas ao alcance da sustentabilidade na produção de alimentos, objeto da meta ODS 2.4.

## Propostas de Encaminhamento

318. Ante o exposto, submete-se o presente relatório à consideração superior com as seguintes propostas:

### Recomendações

**Recomendar**, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União:

- I. **À Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável** que:
  - a) Estabeleça a quem caberá definir, em última instância, qual será o conjunto de metas e indicadores nacionais e institua mecanismos de interação entre os processos de nacionalização das metas e de definição de indicadores, a fim de promover a implementação da Agenda 2030 no Brasil (item 78);
  - b) Formalize uma estratégia de longo prazo para o seu funcionamento até a conclusão dos trabalhos previstos na Agenda 2030, incluindo objetivos de longo prazo, marcos intermediários e sistemática de renovação dos sucessivos planos de ação, no intuito de mitigar o risco de descontinuidade da sua atuação (item 52);
  - c) Estabeleça mecanismos de coordenação entre as iniciativas de sensibilização à Agenda 2030 já existentes no âmbito da administração pública federal, com o propósito de evitar fragmentações, sobreposições e duplicidades entre elas (item 84);
  - d) Estabeleça um processo para a elaboração dos futuros Relatórios Nacionais Voluntários do Brasil, definindo atividades, prazos, responsáveis e fluxos de informação, a fim de estimular o monitoramento sistemático e contínuo, bem como a avaliação transversal de políticas públicas, sob uma perspectiva integrada de governo (item 97).
- II. **À Casa Civil da Presidência da República**, na qualidade de Secretaria-Executiva do Comitê Interinstitucional de Governança (CIG), que, em conjunto com a **Secretaria-Geral da Presidência da República** e com o **Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão**, formule proposta do processo de elaboração do instrumento de planejamento nacional de longo prazo, definindo as atribuições de cada responsável, e considerando o alinhamento dos planos de médio e curto prazo e dos planos setoriais (item 116);
- III. **À Casa Civil da Presidência da República**, na qualidade de Secretaria-Executiva do Comitê Interinstitucional de Governança (CIG), que elabore proposta no sentido de estabelecer mecanismos e atribuições para a prevenção e gestão de riscos de forma integrada, com o objetivo de identificar e gerir riscos transversais entre políticas públicas, a exemplo de fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas, dentre outros (item 128);
- IV. Ao **Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão**, em conjunto com o **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística** e com o **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, que estabeleça uma estratégia para implementar o monitoramento e a avaliação integrada a nível nacional de políticas públicas brasileiras (multissetorial, multinível e de longo prazo), considerando nessa estratégia iniciativas já existentes ou em desenvolvimento, a exemplo do Sistema Nacional de Informações Oficiais (item 141).
- V. **À Casa Civil da Presidência da República**, em conjunto com o **Ministério da Fazenda**, o **Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento**, o Ministério da Saúde, a **Agência Nacional de Vigilância Sanitária**, o **Ministério do Meio Ambiente** e o **Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis**, que:

- a) Adote providências para atribuir a algum órgão ou entidade do Poder Executivo o papel de supervisão das desonerações tributárias de II, IPI, Cofins e PIS/Pasep incidentes sobre as atividades de importação, produção e comercialização de agrotóxicos (item 256);
- b) Adote providências para criar mecanismos de acompanhamento e avaliação periódica das desonerações tributárias de II, IPI, Cofins e PIS/Pasep incidentes sobre as atividades de importação, produção e comercialização de agrotóxicos, com a definição de metodologia de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade dessas desonerações, incluindo o cronograma e a periodicidade das avaliações, no intuito de verificar se essas medidas alcançam os fins a que se propõem (item 256).
- VI. À **Secretaria da Receita Federal do Brasil** que promova a desagregação e a divulgação dos dados sobre a desoneração tributária referente a agrotóxicos e demais itens que compõem o gasto tributário “Desoneração da cesta básica” no Demonstrativo dos Gastos Tributários (DGT), a fim de promover a transparência das desonerações tributárias federais (item 256).
- VII. À **Casa Civil da Presidência da República** que, de forma participativa e em conjunto com o **Ministério da Fazenda**, a **Secretaria da Receita Federal do Brasil**, a **Câmara de Comércio Exterior**, o **Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços**, o **Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento**, o **Ministério do Meio Ambiente**, o **Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis**, o **Ministério da Saúde**, a **Agência Nacional de Vigilância Sanitária** e demais interessados, avalie a oportunidade e a viabilidade econômica, social e ambiental de utilizar o nível de toxicidade à saúde humana e o potencial de periculosidade ambiental, dentre outros, como critérios na fixação das alíquotas dos tributos incidentes sobre as atividades de importação, de produção e de comercialização de agrotóxicos (item 296).

### Determinações

**Determinar**, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União:

- VIII. À Casa Civil da Presidência da República que apresente, no prazo de 180 dias, plano de ação para a implementação das recomendações II e III deste relatório;
- IX. Ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que apresente, no prazo de 90 dias, plano de ação para a implementação da recomendação IV deste relatório.

## Encaminhamento do relatório

- X. Encaminhar o Relatório, Voto e Acórdão que vier a ser prolatado à (ao):
- 1) **Secretaria de Governo da Presidência da República;**
  - 2) **Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável;**
  - 3) **Casa Civil da Presidência da República, com cópia à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, integrante de sua estrutura;**
  - 4) **Comitê Interinstitucional de Governança;**
  - 5) **Secretaria-Geral da Presidência da República;**
  - 6) **Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão;**
  - 7) **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística;**
  - 8) **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada;**
  - 9) **Ministério das Relações Exteriores;**
  - 10) **Ministério do Meio Ambiente;**
  - 11) **Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis;**
  - 12) **Ministério da Fazenda;**
  - 13) **Secretaria da Receita Federal do Brasil;**
  - 14) **Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços;**
  - 15) **Câmara de Comércio Exterior;**
  - 16) **Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário;**
  - 17) **Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;**
  - 18) **Ministério da Saúde;**
  - 19) **Agência Nacional de Vigilância Sanitária;**
  - 20) **Comissões da Câmara dos Deputados:**
    - i. **Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural;**
    - ii. **Comissão de Finanças e Tributação;**
    - iii. **Comissão de Fiscalização Financeira e Controle;**
    - iv. **Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável;**
    - v. **Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público;**
  - 21) **Comissões do Senado Federal:**
    - i. **Comissão de Meio Ambiente;**
    - ii. **Comissão da Agricultura e Reforma Agrária;**
    - iii. **Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor;**
  - 22) **Frente Parlamentar Mista de Apoio aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU, do Congresso Nacional;**
  - 23) **Grupo de Trabalho sobre Agrotóxicos e Transgênicos da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão da Procuradoria-Geral da República;**

24) **Gabinete do Ministro do Supremo Tribunal Federal Edson Fachin**, Relator da  
Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.553.

**Outras propostas**

- XI. **Autorizar a Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente** a proceder ao monitoramento das deliberações que vierem a ser prolatadas no presente processo;
- XII. **Arquivar** os autos.

ADRIANO MARTINS JURAS

*Assinado Eletronicamente*

Auditor

AUFC – Matrícula 8936-2

ANDRÉ JACINTHO DOS SANTOS

*Assinado Eletronicamente*

Auditor

AUFC – Matrícula 6538-2

DASHIELL VELASQUE DA COSTA

*Assinado Eletronicamente*

Auditor

AUFC – Matrícula 4625-6

Coordenador

ELISÂNGELA PAPST

*Assinado Eletronicamente*

Auditora

AUFC – Matrícula 5082-2

## Bibliografia

AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA (ANVISA). **Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos – PARA: Relatório das análises de amostras monitoradas no período de 2013 a 2015**. Brasília: Anvisa, 2016a.

\_\_\_\_\_. **Relatório Nacional de Vigilância em Saúde de Populações Expostas a Agrotóxicos**. Brasília: Anvisa, 2016b.

ALMEIDA, P. R. **Sobre Políticas de Governo e Políticas de Estado: Distinções Necessárias**. 2016. Disponível em: <<http://www.institutomillennium.org.br/artigos/sobre-politicas-de-governo-e-politicas-de-estado-distincoes-necessarias/>>. Acesso em: 16 mar. 2017.

BOCKER, T; FINGER, R. **European Pesticide Tax Schemes in Comparison: An Analysis of Experiences and Developments**. Sustainability Journal, v. 8, issue 4, 2016.

CARNEIRO, F. F., RIGOTTO, R. M., AUGUSTO, L. G. S., FRIEDRICH, K., BÚRIGO, A. C. **Dossiê Abrasco: Um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde**. Rio de Janeiro: EPSJV; São Paulo: Expressão Popular, 2015.

CENTRO DE PENSAMIENTO ESTRATÉGICO INTERNACIONAL. **Análisis de las Revisiones Nacionales Voluntarias de los Países de América Latina y el Caribe – Panamá**. Nueva York: CEPEI, 2017.

\_\_\_\_\_. **Análisis de las Revisiones Nacionales Voluntarias de los Países de América Latina y el Caribe – Honduras**. Nueva York: CEPEI, 2017.

\_\_\_\_\_. **Análisis de las Revisiones Nacionales Voluntarias de los Países de América Latina y el Caribe – Guatemala**. Nueva York: CEPEI, 2017.

\_\_\_\_\_. **Análisis de las Revisiones Nacionales Voluntarias de los Países de América Latina y el Caribe – El Salvador**. Nueva York: CEPEI, 2017.

\_\_\_\_\_. **Análisis de las Revisiones Nacionales Voluntarias de los Países de América Latina y el Caribe – Costa Rica**. Nueva York: CEPEI, 2017.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). **International Code of Conduct on Pesticide Management – Guidelines on Highly Hazardous Pesticides**. Rome: FAO/WHO/UN, 2016.

\_\_\_\_\_. Statistics Division. **FAOSTAT** – Statistics Database. Disponível em: <[www.fao.org/faostat/](http://www.fao.org/faostat/)>. Acesso em: 22 fev. 2018.

GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE (GAO). **Fragmentation, Overlap, and Duplication: An Evaluation and Management Guide**. 2015. Disponível em: <<http://www.gao.gov/products/GAO-15-49SP>>. Acesso em: 19 dec. 2016.

IAEG-SDGS. **Tier Classification for Global SDG Indicators**. 2017. Disponível em: <<https://unstats.un.org/sdgs/iaeg-sdgs/tier-classification/>>. Acesso em: 2 mar. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Indicadores de desenvolvimento sustentável: Brasil 2015**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Texto para discussão: A Sustentabilidade Ambiental da Agropecuária Brasileira: Impactos, Políticas Públicas e Desafios**. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2012.

JURAS, I. A. G. M. **Uso de Instrumentos Econômicos para a Gestão Ambiental: Países da OCDE e América Latina**. Estudo: Consultoria Legislativa da Área de Meio Ambiente e Direito Ambiental, Organização Territorial e Desenvolvimento Urbano e Regional. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009.

KPMG. **2017 Americas Indirect Tax Country Guide: Global Indirect Tax Services**. KPMG International Cooperative, 2017.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). **Agrotóxicos**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/seguranca-quimica/agrotoxicos>>. Acesso em: 22 fev. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Mainstreaming the 2030 Agenda for Sustainable Development: Interim Reference Guide to UN Country Teams**. UNDP Publication, 2015.

\_\_\_\_\_. **Resolução A/RES/69/228**. 2014. Disponível em: <<http://undocs.org/A/RES/69/228>>. Acesso em: 2 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Resolução A/RES/70/1**. 2015. Disponível em: <<https://undocs.org/A/RES/70/1>>. Acesso em: 2 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Resolução A/RES/71/313**. 2017. Disponível em: <<https://undocs.org/A/RES/71/313>>. Acesso em: 2 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Declaração do Rio**. 1992. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 2 mar. 2018.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **OECD Economic Surveys: Mexico**. OECD Publishing, 2015.

PELAEZ, V., TEODOROVICZ, T., GUIMARÃES, T. A., SILVA, L. R., MOREAU, D., MIZUKAWA, G. **A dinâmica do comércio exterior de agrotóxicos**. Revista de Política Agrícola. Ano XXV, nº 2, 2016.

PELAEZ, V.; AQUINO, D.C.; HOFMANN, R.M.; MELO, M.F.; REMBISCHEVSKI, P.; SILVA, L.R. **Metodologia de Criação de Códigos de Nomenclatura de Valor Aduaneiro e Estatística para Ingredientes Ativos utilizados na Produção de Agrotóxicos**. Revista de Ecotoxicologia e Meio Ambiente, v. 22, 2012.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL (RFB). **Demonstrativo dos Gastos Tributários (DGT) – PLOA 2018**. Brasília: RFB, 2017.

RUPPENTHAL, J. E. **Toxicologia**. Santa Maria: UFSM, 2013.

MOTTA, R.; RUITENBEEK, J.; HUBER, R. **Uso de instrumentos econômicos na gestão ambiental na América Latina e Caribe: lições e recomendações**. Texto para Discussão nº 440. Rio de Janeiro: IPEA, 1996.

SILVA, M. F. O; COSTA, L. M. **A indústria química e o setor de fertilizantes** In: BNDES 60 anos: perspectivas setoriais. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2012.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT)**. Portaria-TCU 280, de 8/12/2010.

\_\_\_\_\_. **Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas**. Brasília: TCU, 2014.

\_\_\_\_\_. **Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo**. Brasília: TCU, 2016.

UNDP. **Taxes on pesticides and chemical fertilizers**, 2017. Disponível em:  
<http://www.undp.org/content/sdfinance/en/home/solutions/taxes-pesticides-chemicalfertilizers.html>.  
Acesso em: 22 fev. 2018.

UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS (UNDESA). **Handbook for preparation of voluntary - national reviews**. New York: United Nations, 2018.



# Auditoria Coordenada ODS



---

## Apêndice A Projeto ODS

## Projeto ODS

1. Conforme explicitado no item 31 deste relatório, as Entidades de Fiscalização Superiores (EFS) exercem um importante papel na promoção da eficiência, da *accountability*, da efetividade e da transparência na administração pública, bem como na promoção da responsabilização dos governos pela utilização dos recursos públicos e pelos resultados das políticas públicas. Portanto, é importante considerar a atuação das EFS no acompanhamento da implementação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), tendo em vistas as inúmeras interconexões entre esses objetivos e a atuação governamental.

2. Nesse sentido, em 2016 o TCU iniciou estudos a fim de propor ações de controle relativas à Agenda 2030 que considerassem a transversalidade das metas dos ODS, a abordagem integrada de governo, a análise de políticas públicas, a perspectiva do desenvolvimento sustentável e os conceitos de governança pública. Para tanto, foi constituída uma equipe multidisciplinar composta por auditores de diversas unidades técnicas do TCU: Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec) e Secretarias de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAmbiental), da Saúde (SecexSaúde) e da Educação (SecexEducação).

3. Essa equipe desenhou um projeto de atividades voltadas ao desenvolvimento de capacidades, métodos e ferramentas de controle externo a fim de preparar o TCU para acompanhar a implementação da Agenda 2030, considerando a possibilidade de replicação pelos demais tribunais de contas brasileiros e por outras EFS. Dentre os objetivos desse projeto estão:

- a) desenvolver uma Matriz de Priorização de Metas ODS;
- b) colaborar com a Iniciativa de Desenvolvimento da Intosai (IDI/Intosai) na elaboração do Guia *Auditing Preparedness for Implementation of Sustainable Development Goals* (Auditando a Preparação para Implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável);
- c) executar uma auditoria piloto de preparação em ODS (TC 028.938/2016-0, Acórdão 1.968/2017-Plenário);
- d) desenvolver um modelo de auditoria em ODS, incorporando as particularidades da Agenda 2030 na condução de auditorias, e que seja replicável por outras unidades técnicas do TCU e por entidades de fiscalização nacionais, subnacionais e estrangeiras (Apêndice B);
- e) desenvolver curso à distância sobre ODS e realizar tutoria em curso virtual de auditoria operacional, em espanhol, oferecido no âmbito da Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs); e
- f) coordenar uma auditoria no âmbito da Olacefs.

4. A seguir, detalham-se duas das atividades mencionadas: a Auditoria Piloto e a Auditoria Coordenada. Cumpre destacar que durante o detalhamento dessas duas atividades, outras três atividades mencionadas são contextualizadas: a matriz de priorização de metas ODS, o curso virtual de auditoria operacional e o modelo de auditoria em ODS.

5. Na **Auditoria Piloto**, realizada de junho de 2016 a março de 2017, avaliou-se a preparação do Centro de Governo para implementar a Agenda 2030 no Brasil, com foco na meta 2.4 (sistemas sustentáveis de produção de alimentos). Por preparação, entendeu-se a presença de mecanismos de governança pública, de acordo com os referenciais desenvolvidos pelo TCU.

6. A seleção da meta (2.4) foi precedida do desenvolvimento de uma ferramenta de **priorização de metas ODS**, a fim de identificar um tema setorial para servir de caso de aplicação prática do modelo de auditoria. Essa priorização considerou diversos aspectos, como materialidade, relevância e risco, com base nas informações preliminares coletadas e no julgamento profissional da

equipe. A partir dessa meta, levantaram-se informações sobre diversas políticas brasileiras relacionadas ao tema, que foram avaliadas quanto à governança pública e quanto à existência de fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas, por meio da aplicação de método elaborado pelo GAO/USA e adaptado pela equipe de auditoria (Apêndice D).

7. Como resultado da Auditoria Piloto, o relatório de auditoria (TC 028.938/2016-0, peça 136) apresentou os achados relativos à governança do Centro de Governo federal brasileiro para ODS e à governança das políticas selecionadas relativas à meta 2.4. Tratou-se de uma primeira aplicação do **modelo desenvolvido pela equipe de auditoria para auditar ODS**, que ainda precisava ser replicada por outras EFS, a fim de ser aperfeiçoada e validada.

8. Durante a realização das fases da Auditoria Piloto, a equipe de auditoria preparou a realização da **Auditoria Coordenada** no âmbito da Olacefs. Com esse objetivo, ofertou-se um **curso virtual de auditoria operacional**, em espanhol, para auditores de EFS latino-americanas. Ademais, em dezembro de 2016, realizou-se um evento internacional sobre a Agenda 2030, sediado pela EFS do Chile, oportunidade em que se lançou a proposta da auditoria coordenada, capitaneada pelo TCU.

9. Em abril de 2017, após a finalização do relatório da Auditoria Piloto, iniciou-se formalmente a Auditoria Coordenada, que se divide na fase latino-americana e na fase nacional. A fase latino-americana, que tem por objetivo avaliar a preparação dos governos nacionais latino-americanos para implementar os ODS e consolidar os resultados do trabalho, foi coordenada pelo TCU no âmbito da Olacefs e contou com a participação de mais dez entidades de fiscalização superiores (EFS), além de uma entidade de fiscalização local (*Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires*). Já a fase nacional, de que trata o presente relatório, teve por objetivo avaliar a presença de estruturas de governança no Governo Federal brasileiro para implementar a Agenda 2030 e a meta 2.4 dos ODS no Brasil, além de avaliar o monitoramento e a avaliação das desonerações tributárias concedidas a agrotóxicos.

10. No âmbito da fase latino-americana da Auditoria Coordenada, a equipe do TCU elaborou papéis de trabalho preliminares, traduzidos para o espanhol, e apresentou-os a onze EFS no *workshop* realizado em maio de 2017 no México. Após isso, o TCU acompanhou as etapas de planejamento, execução e de relatório dos trabalhos dessas EFS em seus contextos nacionais, consolidando os resultados da Auditoria Coordenada em um *workshop* realizado no Paraguai em novembro de 2017. O relatório de consolidação dos resultados de todos os países envolvidos no trabalho internacional está previsto para o primeiro semestre 2018.

11. Um dos papéis de trabalho desenvolvidos na Auditoria Coordenada foi a **escala de avaliação de governança**, que busca medir um grau de maturidade de cada componente de governança nos governos nacionais dos países participantes, a fim de possibilitar a consolidação dos resultados num relatório final para a Auditoria Coordenada. A utilização desse instrumento permite comunicar, de forma simples e efetiva, a preparação dos governos nacionais latino-americanos para a implementação da Agenda 2030 em seus países.

12. A Auditoria Coordenada exigiu esforços adicionais, o que justificou a elaboração de um projeto de especialista-sênior, reconhecido pela Comissão de Coordenação Geral (CCG) como um trabalho relevante para o Tribunal.



# Auditoria Coordenada ODS



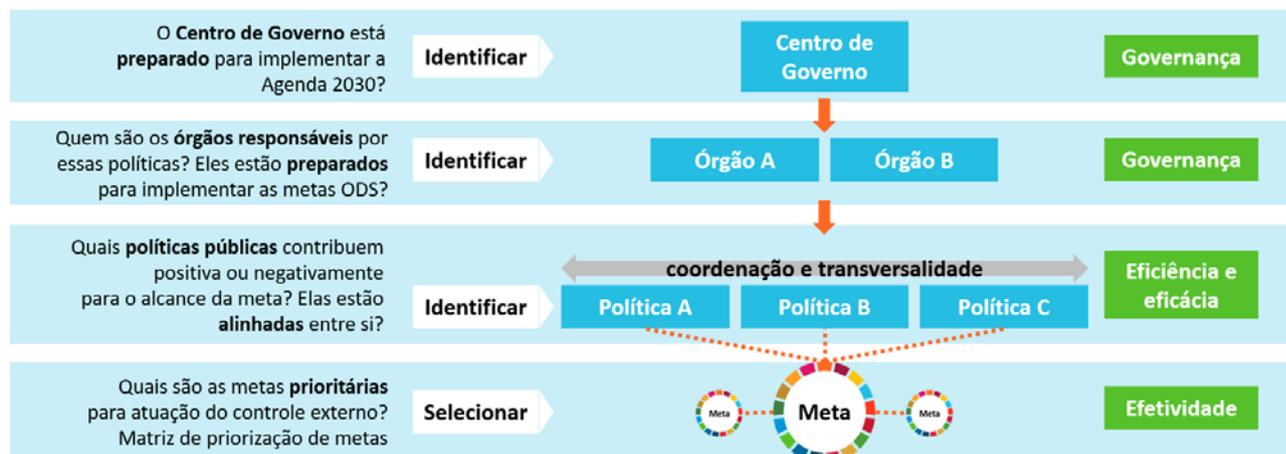
---

## Apêndice B Modelo de Auditoria

## Modelo de auditoria

1. A equipe mencionada no Apêndice A desenvolveu um modelo de auditoria que permitisse avaliar, de forma integrada, a governança do Centro de Governo para implementar a Agenda 2030 e o alinhamento de políticas públicas e programas governamentais relacionados às metas dos ODS. O modelo foi estruturado em duas etapas, uma relacionada ao centro de governo e a outra relacionada às políticas concernentes à uma meta específica dos ODS.

**Figura 9 – Modelo de Auditoria em ODS**



Fonte: elaborado pela equipe de auditoria.

2. Na primeira etapa, avalia-se a governança dos órgãos do Centro de Governo para implementar a Agenda 2030 no país, considerando mecanismos de governança relacionados à internalização dos ODS, ao planejamento estratégico, à coordenação, à supervisão e à transparência. Nesse passo, verifica-se, por exemplo, como estão definidas as atribuições e atividades relativas à internalização da Agenda 2030, como o governo vem lidando com a necessidade de definir um plano nacional de longo prazo e como vem sendo realizado o monitoramento de políticas públicas e da atuação governamental.

3. Na segunda etapa, seleciona-se uma dentre as 169 metas dos ODS a fim de aprofundar as análises em um campo de atuação governamental. Na Auditoria Piloto que avaliou a preparação do governo para implementar a Agenda 2030 (TC 028.938/2016-0, Acórdão 1.968/2017-Plenário), selecionou-se a meta 2.4, por meio da utilização da matriz de priorização, citada no Apêndice A. A partir do texto da meta, identifica-se um tema principal para realizar as análises, que, na Auditoria Piloto, foi o seguinte: sistemas sustentáveis de produção de alimentos. Em seguida, identificam-se os principais planos, programas, políticas públicas e incentivos governamentais relacionados a esse assunto, por meio de consulta ao PPA vigente e ao anterior, aos portais eletrônicos dos ministérios e dos órgãos envolvidos, aos trabalhos prévios do TCU, à literatura e a especialistas. Por fim, os trabalhos de campo e as análises empreendidas permitirão concluir como está o alinhamento, a coordenação e o monitoramento desses planos, programas e políticas públicas relacionados ao alcance da meta. No caso da Auditoria Piloto, foi identificada a ausência de coordenação horizontal e a presença de desalinhamento de diversas políticas públicas relativas à meta 2.4.

4. Essa segunda etapa pode ser replicada por outras unidades do TCU e por outros órgãos de controle, a fim de avaliar a existência de mecanismos de governança no desenho, na execução e no monitoramento de planos, programas e políticas públicas relacionadas a temas tratados em outras metas dos ODS. Isso permitirá o aprimoramento desse modelo e uma compreensão mais completa e transversal sobre a atuação do governo brasileiro em diversas áreas da Agenda 2030.

5. A seguir é apresentada a **base conceitual** que foi utilizada para o desenvolvimento do modelo, tanto no **nível do Centro de Governo**, como no **nível de Meta ODS**. Após, é explicado como o modelo pode ser replicado no **âmbito nacional e internacional**.

## Base conceitual utilizada para a construção do modelo

6. Segundo a iniciativa de desenvolvimento da Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (IDI/Intosai), uma auditoria de preparação dos governos para implementar a Agenda 2030 deve verificar sete elementos-chaves, os quais se relacionam intimamente com os mecanismos de governança descritos nos referenciais do TCU, como se vê no quadro a seguir:

### Quadro 4 – Elementos-chaves da preparação do governo para implementar a Agenda 2030

Elementos-chaves	Mecanismos de governança
1. <b>Compromisso político</b> e reconhecimento da responsabilidade nacional por implementar os ODS	Institucionalização
2. <b>Sensibilização do público</b> para os ODS e fomento ao diálogo e à participação de diferentes atores	Coordenação e transparência
3. <b>Atribuição de responsabilidades</b> no nível ministerial e outros níveis apropriados, e alocação de recursos financeiros e outros, além do estabelecimento de arranjos de accountability	Estratégia e coordenação
4. Elaboração de <b>planos detalhados</b> para implementar os ODS nos níveis nacional e subnacional, definindo, inclusive, o papel dos vários atores governamentais e não-governamentais e como os vários objetivos e metas serão alcançados de forma integrada e coerente	
5. <b>Desenho e estabelecimento de sistemas</b> para medir e monitorar os objetivos e metas da Agenda 2030	Supervisão
6. <b>Definição de linhas de base</b> (a situação no início do processo) para os vários indicadores para avaliar o progresso alcançado ao longo do ciclo dos ODS	
7. <b>Processos de monitoramento</b> e elaboração de relatórios sobre o progresso nos ODS, envolvendo todos os atores relevantes	Supervisão e transparência

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria

7. Portanto, o modelo de auditoria considera que a preparação para a implementação dos ODS consiste na presença e no funcionamento dos mecanismos de governança.

8. A utilização da literatura relativa à governança permite que o modelo traga uma linguagem comum para análise e comparação de resultados de distintos centros de governo, em nível internacional, e de distintas metas, em nível nacional. A necessidade de se ter essa linguagem comum surgiu do fato de que as fiscalizações em políticas públicas frequentemente chegam a achados semelhantes, como deficiências no planejamento, na coordenação, na articulação, na supervisão, nos sistemas de monitoramento e na transparência dos órgãos públicos. Isso aponta para problemas estruturais e culturais no setor público, o que merece um olhar abrangente e sistêmico.

9. Para unificar essas análises sob uma mesma terminologia, a solução encontrada foi adotar os referenciais de governança do TCU, construídos com base em literatura e boas práticas internacionais. O TCU possui três marcos teóricos importantes sobre governança pública: Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública (2014); Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas (2014); Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo (2016). Enquanto o primeiro traz princípios e conceitos fundamentais de governança, os dois últimos trazem mecanismos de governança segundo os quais se podem classificar os achados estruturais já mencionados.

10. Os mecanismos de governança inseridos nesses referenciais são descritos de forma precisa o suficiente para que se possa identificá-los no caso concreto, mas sem explicitar como os

mecanismos devem ser implementados, o que confere flexibilidade à aplicação desses conceitos em distintos contextos. Assim, o mesmo referencial de governança pode ser aplicado em distintos países, independente da forma como cada governo nacional decida implementar, por exemplo, os mecanismos de estratégia ou de supervisão.

11. A adoção de uma terminologia comum permite também a padronização das técnicas de auditoria e dos papéis de trabalho, possibilitando a replicação desse modelo em distintos contextos, tanto em nível nacional, para distintas metas ODS, quanto no internacional, para outros governos nacionais.

12. O resultado da replicação desse método padronizado resultará em achados comparáveis e consolidáveis. A comparação e a consolidação dos resultados de várias auditorias, por sua vez, tornará possível a obtenção de uma visão sistêmica, integrada e abrangente da implementação da Agenda 2030 no contexto nacional e no internacional.

13. É importante consignar que os mecanismos de governança devem estar presentes e em funcionamento em diferentes níveis do governo. Por um lado, é necessário que os órgãos setoriais tenham mecanismos de governança para o desenho e a implementação das políticas públicas, para que elas estejam alinhadas, sejam coerentes entre si e possibilitem o alcance das metas ODS. Por outro lado, o centro de governo, isto é, os órgãos que assessoram diretamente o Presidente da República e possuem uma visão ampla de toda a administração pública, também necessita de mecanismos de governança para o bom desempenho de suas funções. Por esse motivo, a preparação para implementar os ODS, compreendida como a presença de mecanismos de governança para esse fim, pode ser avaliada tanto no nível ministerial/setorial quanto no nível do centro de governo.

14. Desse modo, o modelo de auditoria considera a avaliação simultânea desses dois níveis de governo: o nível de centro de governo e o nível de implementação das metas ODS.

15. A necessidade dessa abordagem advém da inclusividade da Agenda 2030. O documento *Mainstreaming the 2030 Agenda for Sustainable Development* detalha essa informação, ao mencionar que, na etapa de negociação dos ODS, foram feitos diálogos nacionais para “estimular um debate inclusivo, *bottom-up* (de baixo para cima) sobre uma agenda de desenvolvimento pós-2015 a fim de complementar os processos intergovernamentais já existentes” (ONU, 2015, tradução livre).

16. Assim, verifica-se que a Agenda procura estimular ações *bottom-up* e inclusivas. Não obstante, também são necessárias ações na direção *top-down* (de cima para baixo), em especial aquelas que dizem respeito à institucionalização da Agenda no país e à coordenação de esforços para atingir os objetivos. Portanto, as abordagens *bottom-up* e *top-down* coexistem na implementação dessa agenda, devendo ser analisadas numa auditoria de preparação.

17. A solução para atender a essa necessidade foi envolver tanto o nível de centro de governo quanto o nível dos órgãos setoriais envolvidos com a implementação das políticas públicas que permitirão o alcance das metas dos ODS. Em resumo, esse modelo propõe a análise do **nível de Centro de Governo** e do **nível de Meta ODS**, conforme detalhado a seguir.

### Nível de Centro de Governo

18. O referencial do TCU define os órgãos de Centro de Governo como aqueles que apoiam diretamente a Presidência no gerenciamento integrado do governo (*whole-of-government*), desempenhando funções governamentais centrais e transversais, tais como: planejamento, orçamento, coordenação, monitoramento e comunicação das decisões e resultados das prioridades do governo (TCU, 2016). Cabe destacar que o Centro de Governo não se ocupa do planejamento de todas as ações do governo, mas apenas dos objetivos prioritários do Chefe do Poder Executivo.

19. Por sua vez, o documento *Mainstreaming the 2030 Agenda for Sustainable Development – Reference Guide to UN Country Teams* (ONU, 2015) lista as seguintes áreas de atuação necessárias para avançar da “governança usual” para a “ambiciosa transformação da Agenda 2030 e dos ODS”:

- Sensibilização do público;
- Aplicação de abordagem *multi-stakeholder*;
- Adaptação dos ODS aos contextos nacionais, subnacionais e locais;
- Monitoramento, comunicação e transparência;
- Criação de coerência horizontal e vertical entre políticas públicas;
- Orçamento para o futuro;
- Avaliação de riscos e adaptabilidade.

20. Comparando os passos do documento *Mainstreaming* (ONU, 2015) com as funções dos órgãos do Centro de Governo listadas no Referencial do TCU, verifica-se uma participação importante do Centro de Governo na implementação dos ODS.

21. No modelo de auditoria, os mecanismos avaliados neste nível são os seguintes: institucionalização, estratégia, coordenação, supervisão e transparência.

22. O aspecto de governança **institucionalização** da Agenda 2030 e dos ODS se refere aos aspectos formais e informais da existência de um processo de implementação da Agenda 2030 e dos ODS no país, relacionados a capacidades organizacionais, normatização, padrões, procedimentos, competências e recursos que possibilitam o alcance dos objetivos e resultados da Agenda 2030 e dos ODS. A fase de internalização da Agenda 2030 faz parte do aspecto de governança institucionalização, e se refere ao processo que tem como propósito adaptar as metas dos ODS ao contexto nacional e definir os indicadores nacionais para o seu acompanhamento.

23. O mecanismo de governança da **estratégia** refere-se ao estabelecimento de uma perspectiva estratégica integrada de governo, de modo a garantir coerência e continuidade das ações dos ministérios e órgãos/entidades orientadas a resultados. Esse mecanismo de governança se subdivide em duas funções: a) gerenciamento estratégico; e b) prevenção e gestão de riscos.

24. O mecanismo da **coordenação** diz respeito à cooperação dos ministérios e órgãos/entidades para desenvolver políticas consistentes umas com as outras, alinhadas às prioridades integradas do governo, eficientes, oportunas e sustentáveis em termos de orçamento. Esse mecanismo subdivide-se em duas funções: a) articulação política; e b) coordenação do desenho e implementação de políticas públicas.

25. O mecanismo de governança da **supervisão** envolve o papel do Centro de Governo de garantir que as políticas priorizem os compromissos contidos no plano de governo para garantir o bom desempenho e assegurar a alta qualidade dos serviços públicos. Isso se obtém por meio de monitoramento, medição de desempenho por indicadores, comunicação com partes interessadas e respostas acerca dos resultados alcançados. Esse mecanismo de governança se refere às funções de monitoramento e avaliação.

26. Por fim, o mecanismo da **transparência** diz respeito à comunicação do governo e à transparência das ações governamentais, referindo-se à função de comunicação e *accountability*. As atividades relacionadas a esse componente de governança dizem respeito à estratégia de comunicação governamental integrada, definição de padrões de comunicação para os órgãos e entidades do governo, à transmissão do que o governo está fazendo ou pretende fazer e à garantia de transparência e da existência de mecanismos de participação social e *accountability*.

### **Replicabilidade da avaliação no nível de Centro de Governo**

27. Por ser aplicável ao Centro de Governo, este nível é replicável, no **âmbito internacional**, para os governos nacionais de outros países. Esta replicação aconteceu pela primeira vez no marco da Auditoria Coordenada em ODS, coordenada pelo TCU e conduzida por países integrantes da Comissão Técnica Especial do Meio Ambiente (Comtema), da Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs).

28. Esse nível do modelo também pode ser replicado em governos subnacionais, tais como os governos estaduais e municipais, que também possuem seus centros de governo.

29. Contudo, este nível não é replicável em uma mesma esfera de governo de um país em que esta análise já foi feita, exceto a título de monitoramento, em momento posterior.

### Nível de Meta ODS

30. A avaliação da preparação de um governo para alcançar as metas ODS passa pela análise da governança das políticas públicas desse governo e dos órgãos nelas envolvidos, com base no referencial do TCU relativo à governança em políticas públicas. A partir dos mecanismos elencados nesse referencial, foram propostos mecanismos de governança específicos para a avaliação de governança em nível de meta ODS:

- Internalização;
- Coordenação e transversalidade;
- Monitoramento integrado;
- Transparência e participação.

31. A **internalização** diz respeito às medidas adotadas pelo governo para internalizar as metas ODS ao contexto nacional. Após assumir o compromisso internacional de aderir aos ODS, esse é o próximo passo para o governo se organizar para o alcance dos objetivos e das metas acordadas na Organização das Nações Unidas (ONU).

32. Por sua vez, a **coordenação** e a **transversalidade** dizem respeito à atuação governamental de forma coesa, coordenada e numa perspectiva holística, considerada a abordagem integrada de governo (*whole-of-government approach*).

33. Já o **monitoramento integrado** diz respeito à existência de sistemas de monitoramento e avaliação integrado das políticas públicas relacionadas com as metas ODS.

34. Por fim, a **transparência** e a **participação** dizem respeito aos canais de comunicação e de transparência utilizados pelo governo para informar as suas atividades aos cidadãos e demais atores interessados, de forma a permitir sua participação em sua formulação, implementação e controle.

35. Nesse segundo nível, é possível analisar as interações entre diferentes políticas públicas atinentes a um mesmo problema, o que não seria possível numa auditoria operacional cujo escopo fosse limitado a um programa governamental ou a uma política pública, de forma isolada. Nessa perspectiva mais holística, podem-se investigar com mais profundidade as causas comuns dos problemas complexos relacionados ao problema de auditoria, a interação dos diversos atores envolvidos e os gargalos de governança pública na formulação, implementação, execução e/ou monitoramento das políticas selecionadas. Essa avaliação permite uma compreensão mais ampla e apurada sobre os desafios enfrentados pela administração pública em determinado tema.

36. Essa perspectiva é totalmente aderente à lógica da Agenda 2030, que considera a transversalidade e a complexidade das principais temáticas contemporâneas, que não podem ser enfrentadas por meio de soluções governamentais isoladas. A própria resolução que define o teor da agenda reconhece a necessidade de uma abordagem integrada, de modo que “existem interconexões profundas e muitos elementos transversais ao longo dos novos Objetivos e metas” (Resolução A/RES/70/1, ONU, 2015).

37. Um exemplo disso pode ser visto na meta 2.4, utilizada na Auditoria Piloto:

Até 2030, garantir sistemas sustentáveis de produção de alimentos e implementar práticas agrícolas resilientes, que aumentem a produtividade e a produção, que ajudem a manter os ecossistemas, que fortaleçam a capacidade de adaptação às mudanças climáticas, às condições meteorológicas extremas, secas, inundações e outros desastres, e que melhorem progressivamente a qualidade da terra e do solo. (Resolução A/RES/70/1, ONU, 2015)

38. Essa meta trata de diversos assuntos, incluindo a sustentabilidade na produção de alimentos, a resiliência das práticas agrícolas, o aumento da produtividade, a manutenção de ecossistemas, a adaptação às mudanças climáticas e às condições meteorológicas extremas e a qualidade do solo. Ao mesmo tempo, diversos outros temas que não estão explícitos no texto da meta têm também impacto potencial no seu atingimento, tais como a capacitação dos produtores agrícolas, as linhas de crédito rural e a política fiscal relacionada a agrotóxicos, para citar apenas algumas. O mesmo raciocínio aplica-se às demais metas da agenda.

39. As políticas identificadas no âmbito de uma meta ODS são analisadas de forma horizontal, considerando os mecanismos de coordenação e articulação existentes entre os órgãos responsáveis por cada política, bem como as eventuais fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas que possam ter efeitos negativos.

40. A identificação dessas fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas pode ser feita por meio da Análise FSD (fragmentações, sobreposições e duplicidades), criada pelo *Government Accountability Office* (GAO), EFS dos Estados Unidos. Essa ferramenta foi adaptada para a Auditoria Piloto em ODS, acrescentando-se o conceito de lacunas, e permite uma avaliação conjunta da atuação dos órgãos responsáveis pelas diversas políticas públicas incidentes sobre determinado tema (Apêndice D). A partir dessa avaliação integrada, a intervenção estatal pode ser compreendida de forma mais holística, o que contribui para o seu redirecionamento.

### **Replicabilidade da avaliação no nível de Meta ODS**

41. A avaliação em nível de meta ODS é replicável nos **âmbitos nacional e internacional**. Este nível do modelo pode ser replicado em distintas metas dos ODS, isto é, em distintas áreas de atuação de governo, de forma que se tenha uma avaliação dos mecanismos de governança para as políticas públicas que estão relacionadas ao alcance da meta objeto. Em virtude da linguagem comum e da padronização das técnicas e dos papéis de trabalho, as avaliações feitas conforme esse modelo em distintas metas ODS podem ser comparadas e consolidadas.

42. Portanto, esse nível do modelo é replicável por outras unidades do TCU, para auditar a preparação do governo federal brasileiro para a implementação de metas ODS relacionadas a outras áreas do governo, como a saúde (ODS 3), a educação (ODS 4), a igualdade de gênero (ODS 5), a energia (ODS 7), a infraestrutura (ODS 9) etc.



# Auditoria Coordenada ODS



---

## Apêndice C Escala de Avaliação de Governança em ODS e Radar ODS

## Escala de Avaliação de Governança em ODS

1. A Escala de Avaliação de Governança em ODS é uma importante ferramenta desenvolvida no âmbito do Projeto ODS (Apêndice A) para a aplicação do modelo de auditoria em ODS (Apêndice B). Essa escala apresenta uma gradação para avaliar os componentes de governança conforme o seu grau de implementação: não implementado (grau zero); em implementação (grau 1); em desenvolvimento (grau 2); e otimizado (grau 3). A Figura ilustra essa escala:

**Figura 10 – Escala de Governança em ODS**



Fonte: elaborada pela equipe de auditoria.

2. A escala foi aplicada na auditoria para onze componentes de governança do Centro de Governo (numerados de C1 a C11) e para quatro componentes de governança referentes à meta 2.4 (numerados de M1 a M4):

**Quadro 5 – Componentes de governança avaliados por meio da escala**

NÍVEL DE GOVERNANÇA	MECANISMO DE GOVERNANÇA	COMPONENTE DE GOVERNANÇA
CENTRO DE GOVERNO (C)	Institucionalização	C1. Processo de internalização e institucionalização
		C2. Envolvimento do Governo na Agenda 2030
	Estratégia	C3. Plano nacional de longo prazo
		C4. Plano nacional de médio prazo
		C5. Prevenção e gestão de riscos
	Coordenação	C6. Articulação política
		C7. Coordenação de políticas públicas
	Supervisão	C8. Estratégia de monitoramento e avaliação nacional
		C9. Indicadores nacionais
	Transparência	C10. Sensibilização da Agenda 2030 no país
		C11. Relatório nacional voluntário
META 2.4 (M)	Internalização	M1. Alinhamento entre políticas públicas
	Coordenação e transversalidade	M2. Coordenação horizontal da meta
	Monitoramento integrado	M3. Monitoramento e avaliação
	Transparência e participação	M4. Mecanismos de participação social

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria.

3. Essa escala foi utilizada pelo TCU para o contexto brasileiro e pelas EFS dos outros dez países participantes da Auditoria Coordenada para os respectivos governos nacionais. Também participou da auditoria a EFS da província de Buenos Aires, que trouxe uma perspectiva da implementação dos ODS no nível local.

4. Os resultados dessa avaliação de governança, apresentados a seguir, foram divididos em duas partes: resultados consolidados da América Latina e resultados específicos do Brasil. Cada parte é subdividida em seções e subseções, conforme os dois níveis de governança (Centro de Governo e Meta 2.4) e os componentes de governança avaliados (C1 a C11 e M1 a M4). Cada seção é iniciada com o Radar ODS, que é uma representação visual das pontuações obtidas na escala por nível de governança.

### Resultados da América Latina

#### Centro de Governo

5. A Figura 11 apresenta a consolidação dos resultados da avaliação da governança no nível de Centro de Governo na América Latina:

**Figura 11 – Radar ODS América Latina – Centro de Governo**



Fonte: elaborado pela equipe de auditoria.

6. Quanto ao processo de **institucionalização e internalização da Agenda 2030 (C1)**, observa-se que está em desenvolvimento nos países latino-americanos, visto que a média das pontuações obtidas foi de 2,0. A causa indicada pelas EFS para esse grau de implementação do componente é que, em vários casos, não há formalização de um plano ou uma estratégia para institucionalização da Agenda 2030 e dos ODS, além de faltar apoio e ações de fortalecimento desse processo e do de internalização pelos governos nacionais.

7. Em relação ao componente C2, as EFS avaliaram o **envolvimento dos governos nacionais na Agenda 2030** com base nos resultados do questionário eletrônico aplicado (Apêndice E). Esse componente atingiu uma média de 2,2 (em desenvolvimento), o que demonstra uma difusão de iniciativas relacionadas aos ODS em diversos órgãos governamentais.

8. A inexistência de um **planejamento nacional de longo prazo (C3)** na maioria dos países latino-americanos fez com que a pontuação nesse componente ficasse baixa (1,5), indicando um grau de início de implementação do componente. Em alguns casos, as competências estão definidas, mas ainda não há um processo estruturado de elaboração de um instrumento estratégico de longo prazo, que englobe uma perspectiva entre dez e vinte anos.

9. Por sua vez, o **planejamento nacional de médio prazo (C4)** atingiu uma pontuação maior na América-Latina: 2,1, correspondente ao grau em desenvolvimento. Os instrumentos de planejamento nacional em geral abrangem os períodos dos mandatos presidenciais, e a sua elaboração está estruturada, em geral, de forma clara.

10. Verificou-se que os países latino-americanos, em geral, não possuem mecanismos de **gestão e prevenção de riscos (C5)** a nível nacional, de forma a possibilitar a prevenção e o tratamento dos riscos transversais das políticas públicas referentes aos ODS. Nesse componente, a pontuação média foi de 1,3.

11. Nos países participantes da Auditoria Coordenada, verificou-se que há uma definição formal ou informal das atribuições para a **articulação política (C6)** do Centro de Governo para a implementação da Agenda 2030 junto aos outros poderes, a distintos níveis de governo (nacional e subnacionais), à sociedade civil e ao setor privado. Esse componente está em desenvolvimento na região, tendo alcançado uma média de 2,2.

12. Por sua vez, o componente relativo à **coordenação de políticas públicas (C7)** alcançou uma média baixa, de 1,4, visto que, de uma forma geral, não foi possível verificar a existência de mecanismos para a identificação prévia e posterior de desajustamentos entre as políticas públicas. Dessa forma, esse componente encontra-se ainda em formação.

13. A estratégia de **monitoramento e avaliação nacional (C8)** obteve uma média de 1,3, o que indica um nível de formação desse componente na região. Constatou-se que os países enfrentam obstáculos em termos do processo de monitoramento e avaliação dos ODS e da definição de indicadores nacionais, especialmente em razão da ausência de papéis e responsabilidades específicas para a realização do monitoramento dos ODS no nível nacional.

14. Os **indicadores nacionais dos ODS (C9)** estão em processo de definição nos países latino-americanos, alcançando uma pontuação média de 1,7.

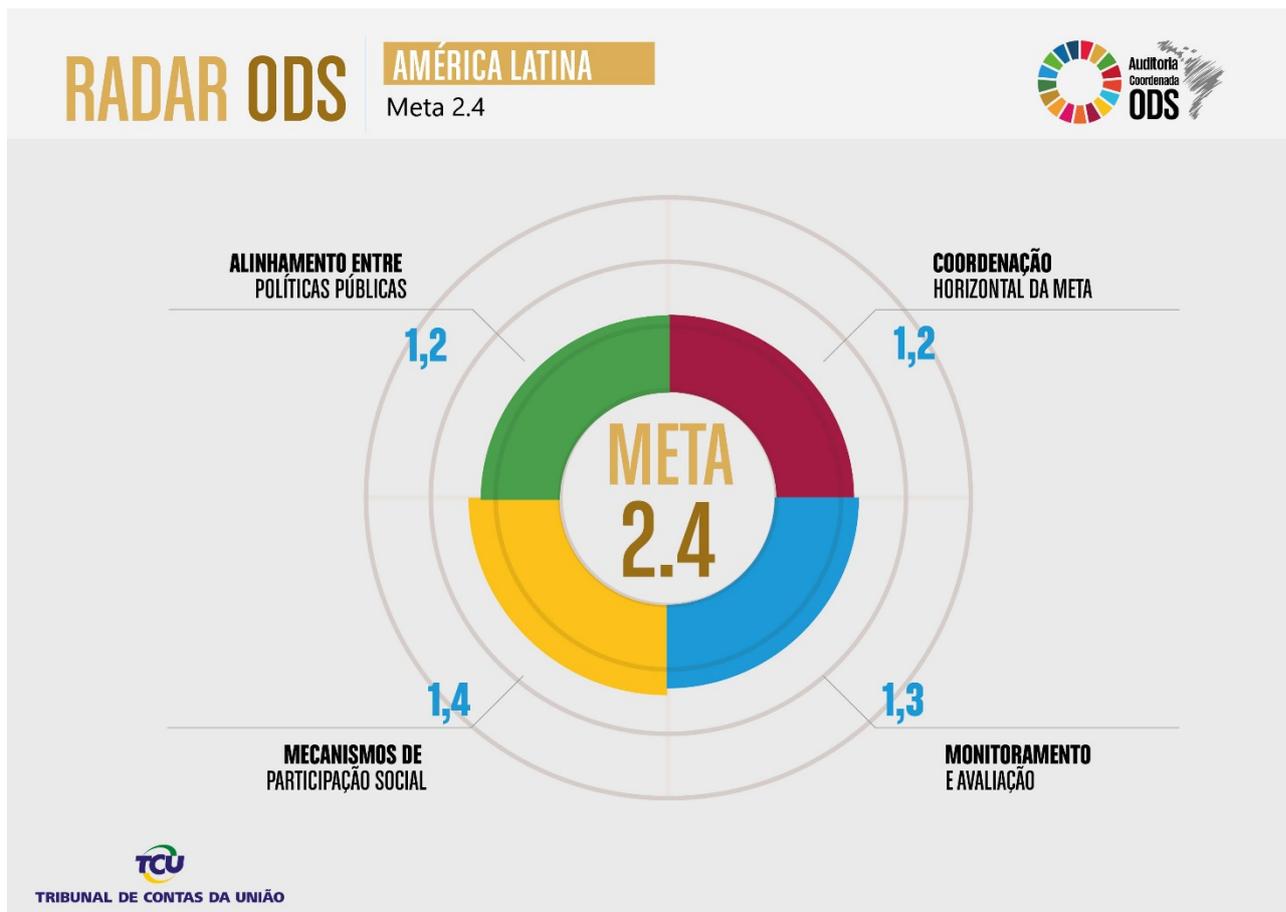
15. Em relação à transparência, verificou-se que as **ações de sensibilização da Agenda 2030 (C10)** nos países latino-americanos são pontuais e sem a existência de mecanismos de coordenação entre essas ações, obtendo uma pontuação média de 1,4.

16. Por fim, quanto à elaboração e divulgação dos **Relatórios Nacionais Voluntários (C11)**, a pontuação média foi de 2,6, o que indica que a maioria dos países da América Latina já elaboraram seus relatórios nacionais. Contudo, não se observa a existência de processos definidos para a elaboração dos relatórios nacionais em boa parte desses países.

#### Meta 2.4

17. A Figura 12 apresenta os resultados consolidados da América Latina para os componentes de governança referentes ao nível da meta 2.4:

Figura 12 – Radar América Latina – Meta 2.4



Fonte: elaborado pela equipe de auditoria.

18. O componente do **alinhamento entre as políticas públicas relacionadas à meta 2.4 (M1)** está em formação na América Latina (pontuação média 1,2). Isso indica que houve a identificação das principais políticas públicas relacionadas à meta, no entanto, não há na maioria dos países mecanismos para garantir o alinhamento e a coerência entre essas políticas.

19. No que tange à **coordenação horizontal da meta (M2)**, observou-se nos países latino-americanos a existência de instâncias de coordenação para algumas políticas públicas relacionadas à meta, visto que esse componente alcançou a pontuação média de 1,2. Contudo, essas instâncias atuam de forma isolada, sem um enfoque integrado de coordenação de políticas públicas.

20. Por sua vez, o componente **monitoramento e avaliação (M3)** obteve pontuação média de 1,3, o que indica a existência de sistemas de monitoramento individual para algumas políticas públicas, mas sem estruturas que possibilitem o monitoramento e avaliação integrado e transversal das políticas relacionadas com a meta 2.4.

21. Por fim, com relação ao componente **mecanismos de participação social (M4)**, verificou-se que os dados sobre as políticas públicas relacionadas com a meta 2.4 estão acessíveis para a população, mas não há canais de comunicação para receber opiniões e percepções do público em geral nos países, visto que a pontuação média para esse componente foi de 1,4 pontos.

## Resultados do Brasil

### Centro de Governo

22. A Figura 13 apresenta a consolidação dos resultados da escala de avaliação da governança do Centro de Governo brasileiro:

Figura 13 – Radar ODS Brasil – Centro de Governo



Fonte: elaborado pela equipe de auditoria.

23. No Brasil, o processo de **institucionalização e internalização da Agenda 2030 (C1)** está em desenvolvimento (grau de implementação 2). Esse processo está sendo conduzido pela Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (CNOODS), criada pelo Decreto 8.892/2016. A comissão já está em funcionamento, tem regimento e plano de ação para os próximos dois anos. No entanto, conforme detalhado no achado 1 deste relatório, identificaram-se oportunidades de melhoria quanto à adequação das metas, à definição dos indicadores nacionais, à sensibilização de *stakeholders* e à elaboração do relatório nacional, havendo riscos de descontinuidade e de inconsistências no processo de institucionalização dos ODS no país.

24. O **envolvimento do governo brasileiro na Agenda 2030 (C2)** é alto, identificando-se várias iniciativas relacionadas aos ODS em diversos órgãos governamentais, conforme verificou-se dos resultados obtidos no questionário eletrônico (Apêndice E).

25. Quanto à estratégia, o **planejamento nacional de longo prazo (C3)** é inexistente no país, embora haja normas que prevejam a competência do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) e da Secretaria-Geral da Presidência da República (SG-PR) a esse respeito. Esse ponto foi mais detalhado no achado 2 deste relatório de auditoria, e constituiu proposta de recomendação.

26. Por sua vez, o **planejamento nacional de médio prazo (C4)** atingiu a pontuação máxima na escala de governança brasileira, em razão da utilização do Plano Plurianual (PPA), cuja duração é de quatro anos, com previsão constitucional e definição clara de atividades, atribuições, responsáveis, prazos e produtos.

27. Em relação à **prevenção e à gestão de riscos (C5)**, observaram-se apenas medidas iniciais de estabelecimento de processos setoriais, motivo pelo qual considera-se que a implementação desse componente está em formação. Não se identificou um processo de prevenção e

gestão de riscos de forma integrada na administração pública, o que constitui proposta de recomendação do presente relatório. A análise desse componente foi feita de forma mais aprofundada no achado 2.

28. O componente de **articulação política (C6)** para implementação da Agenda 2030 atingiu grau máximo na escala (pontuação 3), em função do funcionamento da CNODS, cuja composição inclui estados, municípios, o setor produtivo e a sociedade civil.

29. A **coordenação de políticas públicas (C7)** no Brasil está em desenvolvimento (pontuação 2), em razão da existência de mecanismos de identificação de desajustes durante o desenho das políticas públicas, especialmente por meio do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (CMAP) e a Subchefia de Articulação e Monitoramento (SAM) da Casa Civil da Presidência da República.

30. Verificou-se que inexistente no Brasil uma **estratégia de monitoramento e avaliação nacional (C8)** de forma integrada, com caráter multissetorial, multinível e de longo prazo, conforme detalhou-se no achado 2 deste relatório.

31. Em relação aos **indicadores nacionais das metas ODS (C9)**, o processo está em formação (pontuação 1 na escala). O PPA 2016-2019 previu ações no sentido do estabelecimento de um Sistema Nacional de Informações Oficiais (SNIO) (Objetivo 1160, Iniciativa 06LU), e o IBGE tem atuado para a formulação dos indicadores nacionais de acompanhamento dos ODS no Brasil.

32. No Brasil não foram identificadas **ações governamentais de sensibilização sobre a Agenda 2030 (C10)** para a população. Verificou-se que a CNODS tem intenção de elaborar uma estratégia de sensibilização da população brasileira sobre os ODS, porém essa estratégia ainda não foi implementada, motivo pelo qual atribuiu-se a pontuação 1 a esse componente.

33. Por fim, o **Relatório Nacional Voluntário (C11)** brasileiro foi finalizado em 2017, o que permitiu o alcance de 3 pontos (otimizado). No entanto, isso não significa que há um processo definido de elaboração do relatório, conforme analisado no achado 1, com proposta de recomendação neste relatório.

#### Meta ODS (M)

34. O componente do **alinhamento entre as políticas públicas relacionadas à meta 2.4 (M1)** obteve a pontuação 1. Isso indica que houve a identificação das principais políticas públicas relacionadas à meta por parte do governo brasileiro, no entanto, há desalinhamentos e incoerências entre algumas políticas públicas, conforme evidenciado na Auditoria-Piloto (TC 028.938/2016-0).

35. Quanto à **coordenação horizontal da meta (M2)**, que obteve pontuação 2, observou-se a existência de instâncias de coordenação formalmente institucionalizadas para a maioria das políticas públicas relacionadas à meta. Contudo, essas instâncias atuam de forma isolada, sem um enfoque integrado de coordenação de políticas públicas.

36. Já o componente **monitoramento e avaliação (M3)** obteve pontuação 1, visto que existem sistemas de monitoramento individual para as políticas públicas relacionada à meta, mas não há no governo brasileiro estruturas que possibilitem o monitoramento integrado e a avaliação transversal dessas políticas.

37. Por fim, com relação ao componente **mecanismos de participação social (M4)**, observou-se que no Brasil os dados sobre as políticas públicas relacionadas com a meta 2.4 estão acessíveis para a população, existindo canais de comunicação para receber opiniões e percepções do público em geral, obtendo, assim, pontuação 2 para esse componente.



# Auditoria Coordenada ODS



---

## Apêndice D Análise de fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas (FSD)

## Análise FSD

1. A abordagem integrada de governo (*whole-of-government approach*) preconiza que a atuação estatal deve ser integrada e coordenada em diversos níveis para ser efetiva. Essa forma de atuação governamental é prejudicada pela existência de fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas nas políticas públicas. Assim, a identificação dessas questões é importante para permitir melhorar a atuação estatal em benefício da sociedade.

2. O *Government Accountability Office* (GAO), Entidade Fiscalizadora Superior (EFS) dos Estados Unidos, elaborou um guia para identificação de fragmentação, sobreposição e duplicidades (FSD). Esse guia é composto de duas partes, a primeira direcionada para analistas de políticas públicas, tais como auditores, e a segunda dirigida para formuladores e implementadores de políticas públicas.

3. O presente documento apresenta uma adaptação de alguns passos da primeira parte do guia do GAO, a fim de possibilitar sua aplicação num contexto de auditoria de preparação dos governos nacionais para implementar a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. O objetivo dessas orientações é auxiliar o trabalho das Entidades de Fiscalização Superiores (EFS) da Organização Latino-americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs) que participarão da auditoria coordenada nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) na América Latina e no Caribe em 2017.

4. Neste documento, são apresentadas duas etapas para a aplicação do método FSD adaptado. A primeira diz respeito à identificação de fragmentação, sobreposição, duplicidade e lacunas nas principais políticas públicas relacionadas à meta selecionada para análise (meta 2.4 dos ODS, relativa a sistemas sustentáveis de produção de alimentos). A segunda etapa diz respeito à identificação de efeitos negativos e positivos, potenciais e reais, dessas questões. Os achados da aplicação dessa metodologia serão analisados à luz dos conceitos e das boas práticas de boa governança em políticas públicas.

### **1- Identificação de fragmentação, sobreposição, duplicidade e lacunas nas principais políticas relacionadas à meta 2.4**

a) Identificar os fatores que influenciam os sistemas sustentáveis de produção de alimentos no país (meta 2.4);

b) Com base nos fatores identificados anteriormente, identificar as principais políticas públicas nacionais relacionadas com estes fatores e com a meta 2.4 (sistemas sustentáveis de produção de alimentos);

c) Coletar informações essenciais sobre as políticas públicas identificadas:

c.1) Objetivos e potenciais resultados;

c.2) Beneficiários, clientes e população-alvo;

c.3) Benefícios-chaves, serviços e produtos;

c.4) Instituições governamentais responsáveis pela formulação e gestão;

d) Reunir informações adicionais sobre as políticas públicas identificadas;

Possíveis fontes de coleta de informações sobre as políticas públicas identificadas: normas legais, relatórios de desempenho, trabalhos anteriores realizados pela EFS, bases de dados oficiais, opiniões de especialistas etc.

e) A partir das informações coletadas nos passos anteriores e dos conhecimentos pré-existentes da equipe de auditoria no tema (trabalhos anteriores realizados pelas EFS), selecionar uma **política-chave** central para o alcance da meta 2.4, relativa a sistemas sustentáveis de produção de alimentos, para servir de base para identificação de fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas;

Por exemplo, no caso da auditoria-piloto realizada pela EFS do Brasil, foi selecionada como política-chave a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO).

f) Identificar inter-relações entre a política-chave selecionada e as demais políticas identificadas, a partir das informações obtidas nos passos dos itens “b” e “c”.

Por exemplo, identificar semelhanças e diferenças dos objetivos, dos potenciais resultados e das instituições governamentais responsáveis pela política-chave selecionada e pelas demais políticas públicas identificadas.

Exemplo de esquema de inter-relação entre políticas públicas identificado na auditoria piloto realizada pela EFS do Brasil:



g) Verificar se existem fragmentações, sobreposições, duplicidades ou lacunas na política-chave selecionada e entre a política-chave selecionada e as demais políticas públicas identificadas;

Conceitos:

- Fragmentação: ocorre quando mais do que uma instituição governamental (ou mais de uma unidade dentro de uma instituição governamental) está envolvida e atuando na mesma área e existem oportunidades para melhorar a prestação de serviços.
- Sobreposição: ocorre quando várias instituições governamentais ou programas possuem objetivos semelhantes, atuam em atividades ou estratégias semelhantes para alcançar seus objetivos, ou possuem o mesmo público-alvo.
- Duplicidade: ocorre quando duas ou mais instituições ou programas governamentais estão realizando as mesmas atividades ou prestando os mesmos serviços aos mesmos beneficiários.
- Lacuna: ocorre quando há ausência de uma parte importante em um processo, podendo ser ausência de políticas, programas, atores, mecanismos institucionais, processos e atividades, benefícios ou beneficiários.

No caso da auditoria-piloto realizada pela EFS do Brasil, a identificação de fragmentações, sobreposições, duplicidades ou lacunas nas políticas públicas analisadas foi realizada por meio de entrevista e ofício junto a gestores e especialistas que atuam nessas políticas, bem como circularização das informações obtidas. Já o documento do GAO sugere outros métodos para identificação de FSD, a exemplo de pesquisa documental e pontuação do grau de semelhança entre as políticas<sup>1</sup>. A equipe de auditoria pode empregar mais de um método para identificação de fragmentação, sobreposição, duplicidade e lacuna nas políticas analisadas.

<sup>1</sup> Para maiores informações sobre os métodos do GAO, ver páginas 10-12 do documento “*Fragmentation, Overlap, and Duplication: An Evaluation and Management Guide*”.

Potenciais casos de fragmentação, sobreposição, duplicidade e/ou lacuna: i) programas que possuem o mesmo objetivo ou são desenhados para atender os mesmos beneficiários; ii) instituições governamentais que possuem as mesmas competências, o mesmo público-alvo e oferecem os mesmos serviços e produtos; iii) mesmos serviços e produtos ofertados aos mesmos usuários; entre outros<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Para exemplos práticos de casos de fragmentação, sobreposição, duplicidade e lacuna, ver itens 4.1 a 4.5 do “Relatório da Auditoria Piloto ODS” realizado pelo TCU (TC 028.938/2016-0).

**h) Confirmar as questões identificadas com os gestores de instituições governamentais e outros atores relevantes.**

## **2- Identificação de potenciais efeitos de fragmentação, sobreposição, duplicidade e lacunas nas políticas analisadas**

**a) Identificar os efeitos positivos e os efeitos negativos, potenciais e reais, das fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas identificadas;**

**b) Avaliar a necessidade de avaliações mais aprofundadas dos efeitos identificados;**

**c) Confirmar os efeitos identificados com os gestores de instituições governamentais e outros atores relevantes.**

## **Conclusão**

Com essas orientações, espera-se que as Entidades Fiscalizadoras Superiores possam aplicar a metodologia FSD adaptada na identificação de fragmentação, sobreposição, duplicidade e lacuna nas principais políticas públicas nacionais relacionadas à meta 2.4 (sistemas sustentáveis de produção de alimentos), com a posterior identificação dos efeitos negativos e positivos, potenciais e reais, dessas questões. Essas questões devem ser apreciadas de forma conjunta pela equipe no relatório de auditoria, de maneira que o achado tenha foco nas questões de governança envolvidas, e não especificamente nas fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas encontradas (essas questões poderão ser aprofundadas em trabalhos futuros da EFS). Essa análise auxiliará as EFS a identificarem o estágio de governança de atuação dos órgãos governamentais na implementação da meta 2.4 da Agenda 2030, em especial quanto ao componente “alinhamento entre políticas públicas”. A análise FSD adaptada é uma das ferramentas solicitadas na matriz de planejamento e na posterior análise requerida na escala de governança para o componente M1.



# Auditoria Coordenada ODS



---

## Apêndice E Questionário eletrônico

## Questionário eletrônico

1. O questionário eletrônico foi utilizado no Brasil e nos demais países participantes da Auditoria Coordenada, a fim de coletar informações sobre o envolvimento dos órgãos governamentais na preparação para a implementação da Agenda 2030 e dos ODS (componente C2 da escala de governança).
2. No Brasil, o questionário foi enviado em outubro de 2017 a 25 instituições federais: à Casa Civil, à Secretaria-Geral da Presidência da República, aos 22 ministérios existentes na época e ao Banco Central do Brasil. A pesquisa foi realizada por meio do *software* livre *LimeSurvey*, com base nas orientações do Documento Técnico de Pesquisa para Auditorias do TCU, aprovado por meio da Portaria-Segecex 16, de 14/5/2010. O convite para participar do questionário foi feito por ofício e por e-mail às caixas institucionais dos órgãos envolvidos (peças 18-34; 36-42; 56).
3. O modelo do questionário eletrônico utilizado no Brasil foi disponibilizado às EFS participantes da Auditoria Coordenada, em versão traduzida para o espanhol, a fim de que elas pudessem aplicá-lo junto aos dirigentes ministeriais de seus países e avaliar o envolvimento dos respectivos governos nacionais para implementar a agenda. As EFS adaptaram o questionário à sua realidade nacional, quando necessário, desde que mantivessem as perguntas 2 e 8, cujas respostas eram necessárias à consolidação dos resultados relativos ao componente C2 da escala de governança.
4. A seguir, apresentam-se os resultados da aplicação deste questionário no Brasil (tópico E.1), seguidos da lista das 25 instituições brasileiras que participaram da pesquisa (E.2). Ao final deste apêndice, consta o modelo do questionário eletrônico aplicado pelo TCU (E.3).

### E.1. Resultados da aplicação do questionário eletrônico no Brasil

5. A maioria dos respondentes tomou conhecimento da Agenda 2030 e dos ODS por meio do próprio governo nacional. As organizações internacionais, como a ONU, também tiveram um papel importante na disseminação dessa agenda e dos ODS junto às entidades pesquisadas, conforme pode ser observado no gráfico a seguir.

**Gráfico 3: Meios de disseminação da Agenda 2030 e dos ODS junto às instituições do poder executivo federal pesquisadas**



Fonte: respostas do questionário eletrônico.

6. A Secretaria de Governo da Presidência da República (Segov) contactou a maioria das instituições governamentais pesquisadas (24 instituições) para esclarecer sobre o que era a Agenda 2030 e os ODS e como seria o processo de implementação dessa agenda no Brasil. Somente uma instituição pesquisada informou que não havia sido contactada pela Segov.

7. Na opinião da maioria dos pesquisados, a Segov divulga adequadamente as ações que estão sendo realizadas pelo governo nacional para implementar os ODS, visto que 56% dos pesquisados (14 instituições) concordam totalmente, e 36% (9 instituições) concordam parcialmente com essa afirmação. Somente duas instituições discordaram parcialmente da adequabilidade da divulgação das ações pela Segov. Esses dados constam da Tabela 8:

**Tabela 8: Opinião das instituições sobre a afirmação de que a Segov divulga adequadamente as ações para implementar os ODS**

Opinião	Respostas	Percentual
Concordo totalmente	14	56%
Concordo parcialmente	9	36%
Discordo parcialmente	2	8%
Discordo totalmente	0	0%
Sem opinião	0	0%

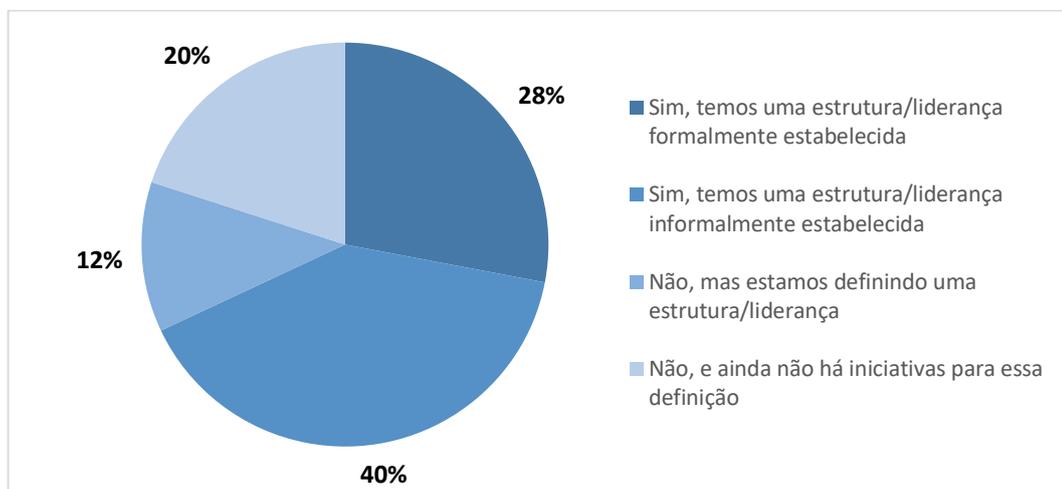
Fonte: respostas do questionário eletrônico.

8. Ademais, a Segov tem adotado ações para envolver as instituições governamentais no processo de implementação da Agenda 2030 e dos ODS no país, conforme a resposta de 22 dos pesquisados (88%).

9. A maioria dos pesquisados sabe qual o papel de sua instituição governamental para o alcance dos ODS (96%, 24 dos pesquisados), bem como já identificaram as metas de ODS que estão relacionadas com a missão e o negócio de sua instituição (93%, 23 dos pesquisados).

10. Em relação à existência de estrutura ou liderança estabelecida para discutir e tratar das questões relacionadas à Agenda 2030 e aos ODS, tais como assessoria, comitê ou grupo de trabalho, verifica-se que 68% dos respondentes possuem uma estrutura ou liderança **formal** ou **informalmente** instituída; 12% ainda não a tem, mas estão definindo uma estrutura/liderança; e 20% não possuem iniciativas para essa definição. O gráfico a seguir apresenta esses dados:

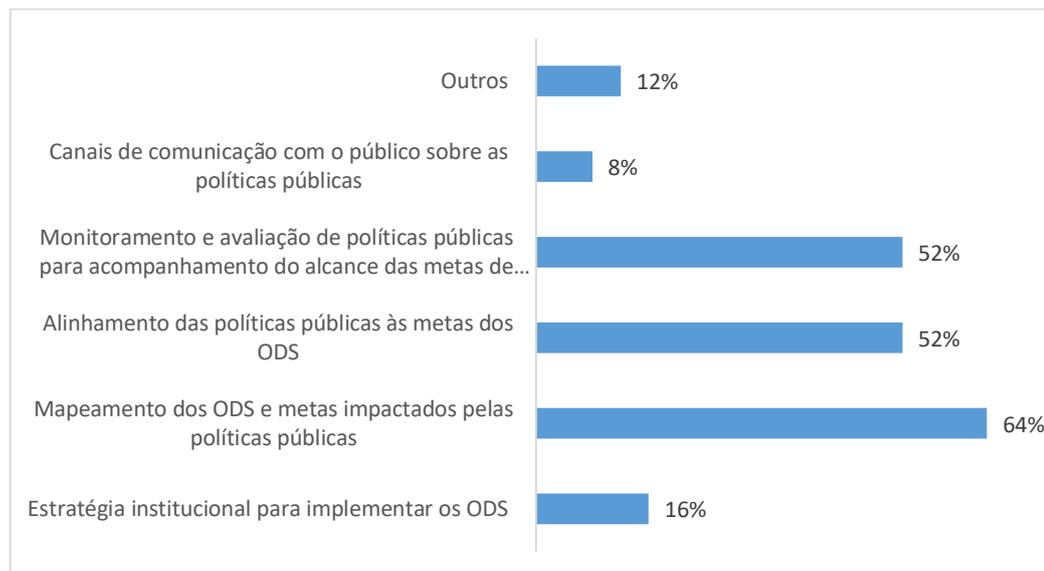
**Gráfico 4: Existência de estrutura ou liderança estabelecida nas instituições pesquisadas para discutir e tratar das questões relacionadas à Agenda 2030 e aos ODS**



Fonte: respostas do questionário eletrônico.

11. A maioria das instituições pesquisadas possuem iniciativas relacionadas aos ODS (88%, 22 instituições), que se concentram no mapeamento dos ODS e das metas impactados pelas políticas públicas relacionadas à atuação de cada instituição, no alinhamento das políticas públicas às metas dos ODS, e no monitoramento e na avaliação das políticas públicas para o acompanhamento dos ODS. O Gráfico 5 ilustra a presença dessas iniciativas nas instituições pesquisadas:

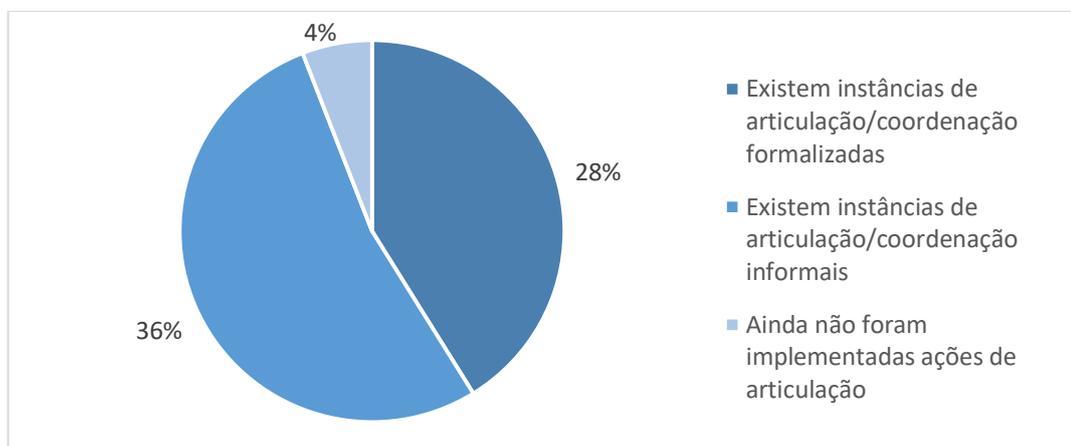
**Gráfico 5: Iniciativas relacionadas aos ODS que as instituições estão realizando**



Fonte: respostas do questionário eletrônico.

12. Quanto à articulação das instituições do Poder Executivo Federal com outros entes públicos e privados a fim de alinhar políticas e ações para o alcance das metas dos ODS, verificou-se que oito dos pesquisados ainda não possuem iniciativas nesse sentido (32%), enquanto dezessete deles estão se articulando (68%). Dessas dezessete, sete possuem instâncias de articulação formalizadas (28%), nove possuem instâncias informais (36%), e uma ainda não implementou ações de articulação (4%), conforme ilustra o gráfico a seguir:

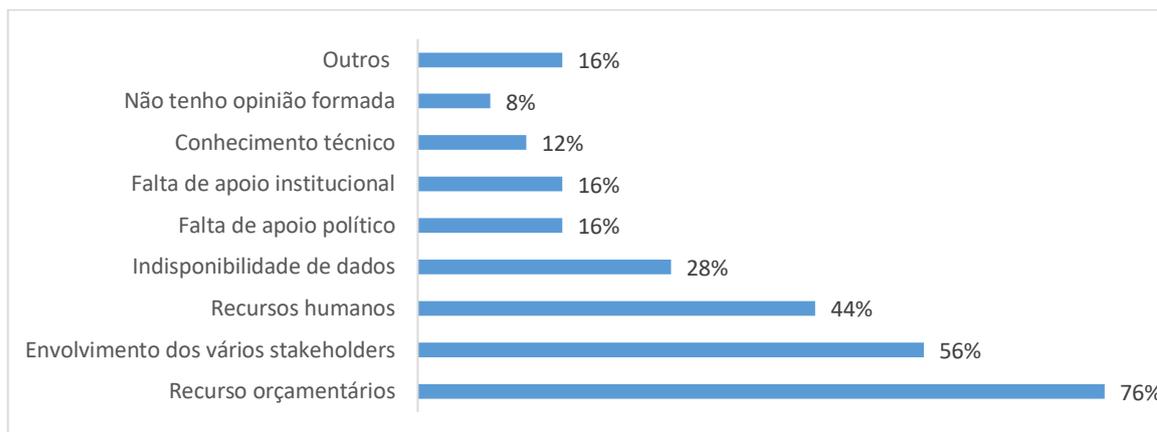
**Gráfico 6: Existência de instâncias de articulação/coordenação nas instituições que estão se articulando com outros entes públicos e privados para o alcance das metas ODS**



Fonte: respostas do questionário eletrônico.

13. As principais dificuldades a serem enfrentadas pelo governo brasileiro para a implementação da Agenda 2030 e dos ODS no país, segundo a opinião dos pesquisados, são recursos orçamentários e envolvimento dos vários *stakeholders* (autoridades nacionais, governos locais, setor privado, sociedade civil, etc.). O gráfico a seguir expõe os resultados obtidos sobre essa questão.

### Gráfico 7: Principais dificuldades a serem enfrentadas pelo governo brasileiro para a implementação da Agenda 2030 e dos ODS no país, segundo opinião das instituições



Fonte: respostas do questionário eletrônico.

14. Por fim, foi realizada uma pergunta aberta indagando quais seriam os requisitos necessários para a implementação adequada e oportuna dos ODS no Brasil. Todas as 25 instituições questionadas emitiram opinião sobre o assunto. As respostas foram consolidadas na lista a seguir:

- Coordenação e articulação do governo junto aos demais atores envolvidos (sociedade, setor privado, sociedade civil organizada, congressistas, entes subnacionais, etc.);
- Coordenação e articulação do centro de governo junto aos ministérios setoriais;
- Adequação dos recursos orçamentários;
- Adequação das metas e indicadores nacionais;
- Sensibilização da população;
- Criação de mecanismos de monitoramento e avaliação da Agenda 2030;
- Disponibilidade de recursos humanos;
- Identificação de prioridades na agenda do governo federal;
- Outros.

#### E.2. Lista de respondentes

1. Banco Central do Brasil (BC)
2. Casa Civil da Presidência da República (CC)
3. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)
4. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC)
5. Ministério da Cultura (MinC)
6. Ministério da Defesa (MD)
7. Ministério da Direitos Humanos (MDH)
8. Ministério da Educação (MEC)
9. Ministério da Fazenda (MF)
10. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC)
11. Ministério da Integração Nacional (MI)

12. Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP)
13. Ministério da Relações Exteriores (MRE)
14. Ministério da Saúde (MS)
15. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU)
16. Ministério da Transportes, Portos e Aviação Civil (MT)
17. Ministério das Cidades (MCidades)
18. Ministério de Minas e Energia (MME)
19. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS)
20. Ministério do Esporte (ME)
21. Ministério do Meio Ambiente (MMA)
22. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP)
23. Ministério do Trabalho e Emprego (MTB)
24. Ministério do Turismo (MTur)
25. Secretaria-Geral da Presidência da República (SG)

### E.3. Modelo do questionário eletrônico aplicado pelo TCU

“Prezado(a) Senhor(a),

O Tribunal de Contas da União está realizando uma auditoria operacional sobre a preparação do governo federal para implementar a Agenda 2030 e seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Este trabalho faz parte de uma auditoria internacional entre 11 países, que está sendo coordenada pelo TCU.

Assim, com fundamento na Lei 8.443/1992, solicita-se sua colaboração a fim de completar esse questionário, bem como conhecer a **posição institucional** sobre as ações realizadas em matéria de ODS.

Solicita-se, respeitosamente, preencher o questionário até o **dia 27/10/2017**.

Em caso de dúvidas sobre o preenchimento do questionário, contate o seguinte e-mail [auditoriaods@tcu.gov.br](mailto:auditoriaods@tcu.gov.br) ou por telefone no seguinte número: (61) 3316-5066.

**1) Como sua instituição tomou conhecimento da Agenda 2030 e/ou dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)? Favor escolher as opções que se aplicam (pode ser mais de uma): Escolha a(s) que mais se adequem(m)**

- Governo Nacional
- Governo Local
- Mídia
- Academia
- Organizações internacionais (ONU, OCDE, OEA, FAO etc.)
- Organizações não governamentais
- Eu ainda não fui informado
- Outros

Comentários ou observações à pergunta 1 (opcional):

2) A Secretaria de Governo da Presidência da República (Segov) contactou a sua instituição governamental para esclarecer sobre o que é a Agenda 2030 e os ODS e como será o processo de implementação dessa Agenda no país? Favor escolher somente uma das seguintes opções: Pergunta obrigatória. Escolha uma das seguintes respostas:

- Sim
- Não

Comentários ou observações à pergunta 2 (opcional):

3) Na sua opinião, a Segov divulga adequadamente as ações para implementar os ODS? Favor escolher apenas uma das seguintes opções: Pergunta obrigatória. Escolha uma das seguintes respostas:

- Concordo totalmente
- Concordo parcialmente
- Discordo parcialmente
- Discordo totalmente
- Sem opinião

Comentários ou observações à pergunta 3 (opcional):

4) A Segov tem adotado ações para envolver a sua instituição governamental no processo de implementação da Agenda 2030 e dos ODS no país? Favor escolher apenas uma das seguintes opções: Pergunta obrigatória. Escolha uma das seguintes respostas:

- Sim
- Não

Se sua resposta foi “sim” à pergunta 4, detalhe as ações no campo abaixo:

5) Você sabe qual o papel da sua instituição governamental para o alcance dos ODS? Favor escolher apenas uma das seguintes opções: Escolha uma das seguintes respostas:

- Sim
- Não

Por favor, coloque aqui o seu comentário:

6) A sua instituição governamental identificou as metas de ODS que estão envolvidas com a missão e com o negócio institucional? Por favor, escolha apenas uma das seguintes opções: Escolha uma das seguintes respostas:

- Sim
- Não

7) A sua instituição governamental tem uma estrutura ou liderança estabelecida para discutir e tratar das questões relacionadas à Agenda 2030 e aos ODS, tais como assessoria, comitê, grupo de trabalho etc.? Favor escolher apenas uma das seguintes opções:

- Sim, temos uma estrutura/liderança formalmente estabelecida
- Sim, temos uma estrutura/liderança INFORMALMENTE estabelecida
- Não, mas estamos definindo uma estrutura/liderança
- Não, e ainda não há iniciativas para essa definição

Por favor, coloque aqui o seu comentário:

**8) A sua instituição governamental tem iniciativas relacionadas aos ODS? Favor escolher apenas uma das seguintes opções: Escolha uma das seguintes respostas:**

- Sim
- Não

Por favor, coloque aqui o seu comentário:

Caso sua resposta seja “Não”, você deverá ir à pergunta 10.

**9) Quais são as iniciativas relacionadas aos ODS que a sua instituição governamental está realizando? Favor escolher as opções que se aplicam (pode ser mais de uma): Escolha a(s) que mais se adequem(m):**

- Estratégia institucional para implementar os ODS
- Mapeamento dos ODS e metas impactados pelas políticas públicas sob sua responsabilidade
- Alinhamento das políticas públicas que estão sob sua responsabilidade às metas dos ODS
- Monitoramento e avaliação de políticas públicas que estão sob sua responsabilidade para acompanhamento do alcance das metas de ODS
- Canais de comunicação com o público sobre as políticas públicas sob sua responsabilidade
- Outros:

Comentários ou observações à pergunta 9 (opcional):

**10) A instituição governamental está se articulando com outros entes públicos e privados cuja ação impacta positiva ou negativamente na consecução da(s) meta(s) do(s) ODS sob sua responsabilidade? Favor escolher apenas uma das seguintes opções:**

- Sim
- Não

Caso sua resposta seja “Não”, você deverá ir à pergunta 12.

Especificar, no campo abaixo, com quais entes públicos ou privados sua instituição está se articulando:

**11) Como sua Instituição Governamental está se articulando com as demais instituições que impactam positiva ou negativamente no alcance da(s) meta(s) do(s) ODS sob sua responsabilidade com o propósito de alinhar essas ações? Por favor, escolha apenas uma das seguintes opções:**

- Existem instâncias de articulação/coordenação formalizadas
- Existem instâncias de articulação/coordenação INFORMAIS
- Ainda não foram implementadas ações de articulação

**12) Na sua opinião, quais são as principais dificuldades a serem enfrentadas pelo governo nacional para a implementação da Agenda 2030 e dos ODS no país? Favor escolher as opções que se aplicam (mais de uma opção é possível): Escolha a(s) que mais se adequem(m)**

- Falta de apoio político
- Falta de apoio institucional
- Recursos humanos

- Recursos orçamentários
- Conhecimento técnico
- Envolvimento dos vários stakeholders (autoridades nacionais, governos locais, setor privado, sociedade civil, etc.)
- Indisponibilidade de dados
- Não tenho opinião formada
- Outros:

Comentários ou observações à pergunta 12 (opcional):

**13) Em sua opinião, quais são os requisitos necessários para a implementação adequada e oportuna dos ODS em Brasil?**

### **Identificação do entrevistado**

Os seguintes campos têm o objetivo de reunir os dados profissionais dos que responderam ao questionário. Estes dados são sigilosos e serão utilizados apenas para contato eventual no caso de ser necessário esclarecer algum ponto.

- Instituição
- Cargo
- Telefone
- Correio eletrônico

Obrigado por completar este questionário.

O Tribunal de Contas da União agradece sua participação.”



# Auditoria Coordenada ODS



---

## Apêndice F Lista de responsáveis

**Lista de responsáveis**

<b>Unidade fiscalizada</b>	<b>Responsável</b>
Secretaria de Governo da Presidência da República	Carlos Eduardo Xavier Marun
Casa Civil da Presidência da República	Eliseu Lemos Padilha
Secretaria-Geral da Presidência da República	Wellington Moreira Franco
Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão	Dyogo Henrique de Oliveira
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística	Roberto Luis Olinto Ramos
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada	Ernesto Lozardo
Ministério das Relações Exteriores	Aloysio Nunes Ferreira Filho
Ministério da Fazenda	Henrique de Campos Meirelles
Secretaria da Receita Federal do Brasil	Jorge Antonio Deher Rachid
Ministério do Meio Ambiente	José Sarney Filho
Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis	Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Blairo Borges Maggi
Ministério da Saúde	Ricardo José Magalhães Barros
Agência Nacional de Vigilância Sanitária	Jarbas Barbosa da Silva Júnior
Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços	Marcos Jorge de Lima (interino)



# Auditoria Coordenada ODS



---

## Apêndice G Lista de siglas

## Lista de Siglas

ABC	Agricultura de Baixo Carbono
Abema	Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
Agrofit	Sistema de Agrotóxicos Fitossanitários
Anvisa	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
BC	Banco Central do Brasil
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
Camex	Câmara de Comércio Exterior
CC	Casa Civil da Presidência da República
CCG	Comissão de Coordenação Geral
CEPEI	Centro de Pensamento Estratégico Internacional
CF/88	Constituição Federal de 1988
CGU	Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União
CIG	Comitê Interinstitucional de Governança
CMAP	Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais
CMC	Conselho Mercado Comum
CNM	Confederação Nacional de Municípios
CNODS	Comissão Nacional para os ODS
Cofins	Contribuição para Financiamento da Seguridade Social
Comtema	Comissão Técnica Especial do Meio Ambiente
Confaz	Conselho Nacional de Política Fazendária
CTN	Código Tributário Nacional
DGT	Demonstrativo dos Gastos Tributários
EFS	Entidade(s) Fiscalizadora(s) Superior(es)
FAO	Organização Mundial da Alimentação e da Agricultura
FSD	Análise de Fragmentações, Sobreposições e Duplicidades
GAO	<i>Government Accountability Office</i>
Gecex	Comitê Executivo de Gestão
GIZ	<i>Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit</i>
GTAT-TEC	Grupo Técnico sobre Alterações Temporárias da Tarifa Externa Comum
HLPF	Fórum Político de Alto Nível
IAEG-SDGs	Grupo Interagencial de Especialistas sobre Indicadores para o Desenvolvimento Sustentável
Ibama	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias
IDI	Iniciativa de Desenvolvimento da Intosai
II	Imposto sobre Importação
Intosai	Organização Internacional de Entidades de Fiscalização Superiores
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
Letec	Lista de Exceções à TEC
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCidades	Ministério das Cidades
MCTIC	Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações
MD	Ministério da Defesa
MDH	Ministério dos Direitos Humanos
MDIC	Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços
MDSA	Ministério do Desenvolvimento Social
ME	Ministério do Esporte
MEC	Ministério da Educação
Mercosul	Mercado Comum do Sul
MF	Ministério da Fazenda
MI	Ministério da Integração Nacional
MinC	Ministério da Cultura
MJSP	Ministério da Justiça e Segurança Pública
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MME	Ministério de Minas e Energia
MP	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MS	Ministério da Saúde
MTB	Ministério do Trabalho e Emprego
MTPA	Ministério da Transportes, Portos e Aviação Civil
MTur	Ministério do Turismo
NAT	Normas de Auditoria do TCU
NCM	Nomenclatura Comum do Mercosul
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

Olacefs	Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
Pasep	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PF	Produto formulado
PIS	Programas de Integração Social
PIS/Pasep	Contribuição para o Programa de Integração Social e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PL	Projeto de Lei
Planapo	Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica
Plansan	Plano de Segurança Alimentar e Nutricional
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAPO	Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica
PNATER	Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
Pronater	Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária
PT	Produto técnico
RFB	Secretaria da Receita Federal do Brasil
RNV	Relatório Nacional Voluntário
SAF	Secretaria de Agricultura Familiar
SAM	Subchefia de Articulação e Monitoramento da Presidência da República
Sead	Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário
SecexAmbiental	Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente
SecexEducação	Secretaria de Controle Externo da Educação
SecexSaúde	Secretaria de Controle Externo da Saúde
Segecex	Secretaria-Geral de Controle Externo
Segov	Secretaria de Governo da Presidência da República
Semag	Secretaria de Macroavaliação Governamental do TCU
Semec	Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo
SG-PR	Secretaria-Geral da Presidência da República
SH	Sistema Harmonizado de Designação e Codificação de Mercadorias
SIA	Sistema de Informações sobre Agrotóxicos

---

SIGVIG	Sistema de Informações Gerenciais do Trânsito Internacional de Produtos e Insumos Agropecuários
Sindiveg	Sindicato Nacional da Indústria de Produtos para Defesa Vegetal
Siop	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo
Siscomex	Sistema Integrado de Comércio Exterior
SNIO	Sistema Nacional de Informações Oficiais
TCU	Tribunal de Contas da União
TEC	Tarifa Externa Comum do Mercosul
TIPI	Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados



# Auditoria Coordenada ODS



---

## Apêndice H Lista de figuras, gráficos, quadros e tabelas

## Lista de Figuras, Gráficos, Quadros e Tabelas

### Lista de Figuras

Figura 1 – Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável .....	6
Figura 2 – Os 5 P's da Sustentabilidade.....	6
Figura 3 – Dimensões do desenvolvimento sustentável .....	7
Figura 4 – Radar ODS da América Latina – Centro de Governo.....	10
Figura 5 – Radar ODS do Brasil – Centro de Governo .....	11
Figura 6 – Radar ODS da América Latina – Meta 2.4 .....	27
Figura 7 – Radar ODS do Brasil – Meta 2.4.....	28
Figura 8 – Estrutura do código NCM.....	37
Figura 9 – Modelo de Auditoria em ODS .....	64
Figura 10 – Escala de Governança em ODS.....	71
Figura 11 – Radar ODS América Latina – Centro de Governo .....	72
Figura 12 – Radar América Latina – Meta 2.4 .....	74
Figura 13 – Radar ODS Brasil – Centro de Governo.....	75

### Lista de Gráficos

Gráfico 1 – Mercado da indústria de agrotóxicos no Brasil no período de 2013 a 2016 (em mil dólares – US\$ mil).....	30
Gráfico 2 – Evolução das projeções de gastos tributários para a Desoneração da Cesta Básica (em R\$ bilhões).....	34
Gráfico 3: Meios de disseminação da Agenda 2030 e dos ODS junto às instituições do poder executivo federal pesquisadas .....	82
Gráfico 4: Existência de estrutura ou liderança estabelecida nas instituições pesquisadas para discutir e tratar das questões relacionadas à Agenda 2030 e aos ODS .....	83
Gráfico 5: Iniciativas relacionadas aos ODS que as instituições estão realizando.....	84
Gráfico 6: Existência de instâncias de articulação/coordenação nas instituições que estão se articulando com outros entes públicos e privados para o alcance das metas ODS .....	84
Gráfico 7: Principais dificuldades a serem enfrentadas pelo governo brasileiro para a implementação da Agenda 2030 e dos ODS no país, segundo opinião das instituições.....	85

### Lista de Quadros

Quadro 1 – Composição dos órgãos da Camex .....	36
Quadro 2 – Quantidade de agrotóxicos registrados de acordo com classificação toxicológica e de periculosidade ambiental .....	45
Quadro 3 – Quantidades de produção nacional e de importação de agrotóxicos em 2016, de acordo com a classificação toxicológica e a periculosidade ambiental (por tonelada).....	46
Quadro 4 – Elementos-chaves da preparação do governo para implementar a Agenda 2030.....	65
Quadro 5 – Componentes de governança avaliados por meio da escala.....	71

### Lista de Tabelas

Tabela 1 – Produtos previstos para o resultado E3.1 do Plano de Ação 2017-2019 .....	16
Tabela 2 – Quantidades produzidas e importadas de agrotóxicos pelo Brasil no período de 2010 a 2016 (em toneladas de produto) .....	30
Tabela 3 – Normas que preveem desonerações tributárias para agrotóxicos no Brasil.....	32
Tabela 4 – Valores estimados da renúncia de receita relativa à alíquota zero de PIS/Pasep e Cofins para agrotóxicos, no período de 2010 a 2017. ....	34
Tabela 5 – Alíquotas do II para agrotóxicos.....	37
Tabela 6 – Classificação toxicológica de agrotóxicos.....	44
Tabela 7 – Classificação do potencial de periculosidade ambiental de agrotóxicos.....	45
Tabela 8: Opinião das instituições sobre a afirmação de que a Segov divulga adequadamente as ações para implementar os ODS .....	83

