

As “Pedaladas” no Programa Minha Casa, Minha Vida à Luz da Governança Orçamentária

João Vicente de Moraes

Prof. Antônio Carlos Costa d'Ávila Carvalho Júnior.

Coletânea de Pós-Graduação, v.5, n.1
Políticas Públicas

JOÃO VICENTE DE MORAIS

**As “Pedaladas” no Programa Minha Casa, Minha Vida
à Luz da Governança Orçamentária**

Trabalho de conclusão do curso de pós-graduação *lato sensu* em Avaliação de Políticas Públicas realizado pela Escola Superior do Tribunal de Contas da União como requisito para a obtenção do título de especialista.

Orientador: Prof. Antônio Carlos Costa d'Ávila Carvalho Júnior

Brasília

2020

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

MORAIS, João Vicente de. As “Pedaladas” no Programa Minha Casa, Minha Vida à Luz da Governança Orçamentária. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Avaliação de Políticas Públicas) – Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedello Corrêa, Brasília, DF, 2020. 68 fl.

CESSÃO DE DIREITOS

NOME DO AUTOR: João Vicente de Moraes

TÍTULO: As “Pedaladas” no Programa Minha Casa, Minha Vida à Luz da Governança Orçamentária.

GRAU/ANO: Especialista/2020

É concedido ao Instituto Serzedello Corrêa (ISC) permissão para reproduzir cópias deste Trabalho de Conclusão de Curso e emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. Do mesmo modo, o ISC tem permissão para divulgar este documento em biblioteca virtual, em formato que permita o acesso via redes de comunicação e a reprodução de cópias, desde que protegida a integridade do conteúdo dessas cópias e proibido o acesso a partes isoladas desse conteúdo. O autor reserva outros direitos de publicação, e nenhuma parte deste documento pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

João Vicente de Moraes
joaovmoraes@gmail.com

As “Pedaladas” no Programa Minha Casa, Minha Vida à Luz da Governança Orçamentária.

Ficha catalográfica

Moraes, João Vicente de.

As “Pedaladas” no Programa Minha Casa, Minha Vida à Luz da Governança Orçamentária / João Vicente de Moraes; orientador: Antônio Carlos Costa d'Ávila Carvalho Júnior, 2020.

68 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) - Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedello Corrêa, Brasília, 2020.

Inclui referências.

1. Pedaladas. 2. Orçamento Público. 3. Governança Orçamentária. 4. Programa Minha casa, Minha Vida. 5. Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). I. Carvalho Júnior, Antônio Carlos Costa d'Ávila. II. Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedello Corrêa. Pós-graduação *lato sensu* em Avaliação de Políticas Públicas. III. Título.

JOÃO VICENTE DE MORAIS

As “Pedaladas” no Programa Minha Casa, Minha Vida
à Luz da Governança Orçamentária

Trabalho de conclusão do curso de pós-graduação *lato sensu* em Avaliação de Políticas Públicas realizado pela Escola Superior do Tribunal de Contas da União como requisito para a obtenção do título de especialista.

Brasília, 25 de julho de 2020.

Banca Examinadora:

Prof. Esp. Antônio Carlos Costa d'Ávila Carvalho Júnior

Orientador

Câmara dos Deputados

MSc. Joaquim Ramalho de Albuquerque

Tribunal de Contas da União

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador, o auditor e prof. d`Ávila, com quem, além de assimilar conhecimentos técnicos relevantes, tive o privilégio de compreender os fatos históricos por ele vivenciados.

Ao MSc. Joaquim Albuquerque, por ter aceito o convite de avaliar o trabalho e pelas valiosas contribuições à pesquisa.

À Controladoria-Geral da União (CGU), que vem investindo tempo e recursos financeiros para o aperfeiçoamento dos seus servidores.

Ao ISC, pelos excelentes professores selecionados para ministrarem as disciplinas e pela qualidade e organização do curso.

Aos amigos da pós-graduação, com os quais presenciei ótimas aulas e dividi esforços nas avaliações das disciplinas.

À minha esposa pelo companheirismo e por seguir comigo em nossa missão comum.

Aos meus pais, pelo amor e apoio incondicionais.

Pela vida, nosso bem maior.

RESUMO

As “pedaladas” do Governo Federal, praticadas notadamente em 2014, consistiram em um plexo de manobras orçamentárias e contábeis voltadas para distorcer positivamente os resultados fiscais do governo central e permitir o custeio de alguns programas federais com o uso de recursos próprios de instituições financeiras controladas pela União, procedimento vedado pela legislação. No seio dessa criatividade contábil-fiscal, estiveram diversas políticas, incluindo o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) – Faixa 2, implementado pelo sistema FGTS e custeado com recursos do referido Fundo e do orçamento federal. Em vista da relevância e dos impactos deletérios decorrentes dessas práticas, propõe-se no presente trabalho avaliar a consistência e a higidez do sistema de governança orçamentária do PMCMV - Faixa 2 e identificar as potenciais disfunções desse sistema que deram azo às “pedaladas” identificadas no âmbito do programa. Para tanto, os achados de natureza eminentemente orçamentária produzidos pelos órgãos de controle federais (TCU e CGU) foram compilados e confrontados com as réguas teóricas adotadas, em especial o “Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas” do TCU. Como resultado das análises, foram identificadas marcantes fragilidades sobre os oito componentes de governança avaliados: capacidade organizacional e recursos; institucionalização; coordenação e coerência; planos e objetivos; monitoramento e avaliação; gestão de riscos e controle interno; *accountability*; e participação. Dessarte, os problemas colacionados, traduzidos sob o prisma dos componentes de governança, para além de reafirmarem as inapropriadas e disseminadas práticas adotadas no PMCMV - Faixa 2, demonstraram disfunções na estrutura e no funcionamento do sistema de governança orçamentária dessa política pública, suscitando condições para viabilizar as “pedaladas” no programa.

Palavras-chave: Pedaladas; Orçamento Público; Governança Orçamentária; Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV); Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

ABSTRACT

The term “pedaladas” is used to refer to a plexus of budgetary and accounting maneuvers carried out by federal government, notably in 2014, to positively distort the fiscal results of the central government and allow the costing of some federal programs, using the resources of financial institutions controlled by the Union, a procedure prohibited by law. Within this accounting-fiscal creativity, there were several social policies, including the “Minha Casa, Minha Vida Program (PMCMV) - Faixa 2”, implemented by the FGTS (Service Guarantee Fund) system and supported by resources from the referred Fund and from the federal budget. Considering the relevance and deleterious impacts resulting from these practices, it is proposed in the present work to evaluate the consistency and quality of the “PMCMV - Faixa 2” budget governance system and to characterize the potentials dysfunctions of this system that gave rise to the “pedaladas” identified within the program. For this purpose, the findings of an eminently budgetary nature produced by the federal control authorities (TCU and CGU) were compiled and compared with the adopted theoretical rules, in particular the Reference for Assessment of Governance in Public Policies of TCU. As a result of the analyzes, marked weaknesses were identified regarding the eight governance components evaluated: organizational capacity and resources; institutionalization; coordination and coherence; plans and objectives; monitoring and evaluation; risk management and internal control; accountability; and participation. Therefore, the collated problems, translated from the perspective of the governance components, in addition to reaffirming the inappropriate and widespread “pedaladas” in the “PMCMV - Faixa 2”, demonstrated dysfunctions in the structure and functioning of the budget governance system of this public policy, thus creating conditions to make feasible the “pedaladas” in the program.

Keywords: “Pedaladas”; Public Budget; Budget Governance; “Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV)”; Service Guarantee Fund (FGTS).

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BB: Banco do Brasil

BNDES: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CAIXA: Caixa Econômica Federal

CCFGTS: Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

CF/88: Constituição Federal de 1988

CGU: Controladoria-Geral da União

FGTS: Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FMI: Fundo Monetário Internacional

LDO: Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA: Lei Orçamentária Anual

LRF: Lei de Responsabilidade Fiscal

MCIDADES: Ministério das Cidades

MDR: Ministério do Desenvolvimento Regional

MPJTCU: Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União

NME: Nova Matriz Econômica

OCDE: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OGU: Orçamento Geral da União

PIB: Produto Interno Bruto

PMCMV: Programa Minha Casa, Minha Vida

PSI: Plano de Sustentação do Investimento

RAGPP: Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU

SIAFI: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal

SNH: Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades

STN: Secretaria do Tesouro Nacional

TCU: Tribunal de Contas da União

Sumário

1. INTRODUÇÃO	11
1.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS	11
1.2 PROBLEMA DE PESQUISA	12
1.3 OBJETIVOS GERAL E ESPECÍFICOS	13
2 COMPÊNDIO CONCEITUAL SOBRE GOVERNANÇA	13
2.1 TEORIA DA AGÊNCIA E GOVERNANÇA CORPORATIVA.....	13
2.2 GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO.....	16
2.3 GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA	18
2.4 REFERENCIAL PARA AVALIAÇÃO DE GOVERNANÇA EM POLÍTICAS PÚBLICAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	20
2.4.1 Razões para a adoção do RAGPP como referencial para a avaliação proposta	20
2.4.2 Considerações sobre o RAGPP	20
3 PEDALADAS NAS CONTAS DO GOVERNO	22
3.1 CONCEITO TRADICIONAL DE “PEDALADAS”	22
3.2 “PEDALADAS” DO GOVERNO DILMA ROUSSEF	23
4 O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA.....	26
4.1 ASPECTOS GERAIS DO PROGRAMA	26
4.2 ELEMENTOS CARACTERIZADORES DO PMCMV - FAIXA 2	27
4.3 SUBSÍDIOS DO PMCMV - FAIXA 2	29
4.4 CUSTEIO DOS SUBSÍDIOS DO PMCMV - FAIXA 2	30
4.5 ASPECTOS OPERACIONAIS DOS ADIANTAMENTOS DAS SUBVENÇÕES ECONÔMICAS PELO FGTS	31
5 AS “PEDALADAS ORÇAMENTÁRIAS” NO PMCMV - FAIXA 2.....	33
5.1 VISÃO GERAL DOS TRABALHOS REALIZADOS PELOS ÓRGÃOS DE CONTROLE.....	33
5.2 EXECUÇÕES ORÇAMENTÁRIAS E FINANCEIRAS DAS SUBVENÇÕES ECONÔMICAS E DOS DESCONTOS HABITACIONAIS ENTRE 2009 E 2014	34

5.3 ACHADOS REVISITADOS DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE SOBRE AS “PEDALADAS ORÇAMENTÁRIAS” NO PMCMV - FAIXA 2	35
6 AS “PEDALADAS” NO PMCMV À LUZ DA GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA	37
6.1 SISTEMÁTICA ADOTADA PARA A AVALIAÇÃO.....	37
6.2 RELAÇÃO DOS ACHADOS COM OS COMPONENTES DE GOVERNANÇA.....	37
6.3 AVALIAÇÃO DOS COMPONENTES DE GOVERNANÇA.....	38
6.3.1 Capacidade organizacional e recursos	38
6.3.2 Institucionalização	40
6.3.3 Coordenação e coerência	41
6.3.4 Planos e objetivos	43
6.3.5 Gestão de riscos e controle interno	45
6.3.6 Monitoramento e avaliação	47
6.3.7 <i>Accountability</i>	48
6.3.8 Participação	50
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	52
REFERÊNCIAS.....	55
ANEXO 1 – Componentes de governança apresentados pelo RAGPP	64

1. INTRODUÇÃO

1.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

As emblemáticas “pedaladas” praticadas pelo Governo Federal entre 2013 e 2014 se apresentam como o fato mais marcante da história econômico-política recente do Brasil, tanto pelas repercussões políticas ocasionadas (o *impeachment* de uma ex-Presidente) quanto pelos efeitos deletérios provocados nas contas do Governo Federal.

Constituíram-se por conjuntos de manobras e artifícios contábeis e orçamentários que objetivavam distorcer positivamente as estatísticas fiscais do governo central, ao tempo em que buscavam garantir a implementação de políticas públicas sob responsabilidade da União em nível de execução superior à sua efetiva capacidade financeira, em um cenário de gradativa deterioração das contas públicas.

Entre os programas em que se identificaram essas práticas, estão o Bolsa Família, o Seguro Desemprego e o Abono Salarial, operacionalizados pela Caixa Econômica Federal (CAIXA); o Plano Safra, cujo agente financeiro é o Banco do Brasil (BB); e o Plano de Sustentação do Investimento (PSI), que conta com a participação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Nesse bojo, também está o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) - Faixa 2, que é financiado pelo Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e pelo Orçamento Geral da União (OGU), e foi selecionado como objeto de estudo do presente trabalho.

No PMCMV - Faixa 2 foram adotadas, desde a sua instituição, em 2009, variadas manobras sobre seus orçamentos, tais como a realização de despesas pela União sem autorização orçamentária e a execução de gastos em montantes superiores às dotações autorizadas.

Os impactos ocasionados pelas “pedaladas” tornam imperativo compreender as falhas que permitiram a efetivação de tais manobras. Esse propósito se relaciona ao contexto da governança orçamentária, tema de crescente relevância e fundamentalmente voltado ao alcance da maior qualidade do gasto público, consubstanciado pelas melhores entregas à sociedade aliada à utilização otimizada dos recursos públicos.

Assim, considerando que é premente compreender os problemas para coibir a reincidência dessas práticas, este estudo apresenta como proposta avaliar se as “pedaladas” cometidas no PMCMV - Faixa 2 foram viabilizadas por fragilidades no sistema de governança orçamentária do programa.

1.2 PROBLEMA DE PESQUISA

Mais do que atos isolados, as “pedaladas” do Governo Federal entre 2013 e 2014 foram produto de uma estratégia de governo, em um cenário de acentuada piora da situação fiscal, motivadas por um próximo processo eleitoral. Contou com a participação de diversos órgãos que adotaram conjuntos de manobras que produziam resultados fiscais mais favoráveis que os efetivamente alcançados e garantia a execução de programas de governo com uso de recursos de instituições financeiras controladas pela União.

Apesar da existência de mecanismos legais (como a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, e a Lei de Responsabilidade Fiscal) instituídos para garantir a devida e esmerada realização das ações governamentais, é inerente ao episódio das “pedaladas” questionar como esses atos foram praticados.

“As ‘pedaladas’ no PMCMV à luz da governança orçamentária” consiste em uma pesquisa qualitativa, com abordagens quantitativas complementares, que apresenta como proposta compreender quais falhas no sistema de governança orçamentária da política permitiram o cometimento dessas práticas. O programa selecionado se apresenta como um adequado objeto de estudo pela profusão de atos ilegais produzidos naquele contexto. A janela temporal definida para análise compreende o período de 2009 (ano em que o PMCMV foi instituído) a 2014 (quando as manobras foram reveladas pelos órgãos de controle).

A presente pesquisa, dentro da abordagem qualitativa, pode ser classificada como um estudo de caso, definido como “uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos” (Yin, 2001, p. 32).

A partir da revisão de literatura (exploração das bases teóricas referentes a governança) e da pesquisa documental (análise de documentos oficiais, relatórios, regulamentos, dados oficiais, entre outros), buscar-se-á identificar e caracterizar possíveis disfunções no sistema de governança orçamentária da política relacionadas às ilegalidades evidenciadas pelos órgãos federais de controle.

A escassa produção doutrinária relacionada ao tema governança orçamentária se apresenta como fator motivador para o desenvolvimento deste trabalho. Bijos (2014) explica sua importância ao informar que a agenda afeta ao tema tem se mostrado alinhada

com os atuais desafios da gestão pública brasileira, em especial quanto à sustentabilidade das finanças públicas e à maior qualidade do gasto público.

Assim, as análises a serem realizadas neste trabalho se mostram primordiais, tanto para a construção de conhecimento sobre o assunto governança orçamentária quanto para o melhor entendimento das “pedaladas”, práticas que causaram variados impactos negativos, não só no PMCMV, mas nas demais políticas públicas envolvidas.

1.3 OBJETIVOS GERAL E ESPECÍFICOS

O objetivo geral da pesquisa é caracterizar as falhas de governança orçamentária que possibilitaram as “pedaladas” intercorrentes sobre o programa.

Para atingir o objetivo geral, será necessário alcançar os seguintes objetivos específicos:

i. Catalogar as “pedaladas orçamentárias” adotadas no PMCMV - Faixa 2 a partir dos achados dos órgãos de controle produzidos no contexto das “pedaladas” relacionados eminentemente a aspectos orçamentários;

ii. Identificar as potenciais fragilidades nos componentes de governança orçamentária do PMCMV - Faixa 2, considerando os elementos constantes do Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas (RAGPP) do TCU.

2 COMPÊNDIO CONCEITUAL SOBRE GOVERNANÇA

2.1 TEORIA DA AGÊNCIA E GOVERNANÇA CORPORATIVA

Embora existam desde o início do século XX abordagens que tratam sobre o tema, foi a partir da década de 1980 que o termo governança passou a ser mais enfaticamente aplicado pelas empresas privadas, como reação a escândalos corporativos internacionais¹ que deram origem a um movimento pela implantação de uma gestão voltada para a transparência e para a sustentabilidade (SERAFIM, QUELHAS E ALLEDI, 2010).

¹ Dentre esses escândalos, ganha relevo o caso Texaco, ocorrido em 1984, quando a diretoria e o conselho de administração da companhia utilizaram uma prerrogativa legal norte-americana para recomprar ações da companhia a um valor muito acima do valor de mercado, com o objetivo de dificultar aquisições por um acionista minoritário denominado Bass Brothers, visto como uma ameaça à posição corporativa de diretores e conselheiros (SERAFIM, QUELHAS e ALLEDI, 2010).

O estudo da governança corporativa ganhou força a partir da teoria da agência de Jensen e Meckling², que descreve o problema gerado na separação entre a propriedade e a gestão das empresas.

Segundo Arruda, Madruga e Freitas Junior (2008, p. 72), “a teoria visa a analisar os conflitos e custos resultantes da separação entre a propriedade e o controle de capital”. Conforme os autores, essa separação ocorreu devido à complexidade das operações nas empresas, que permitiu a atuação de gestores especialistas para comandar setores operacionais das firmas. Isso possibilitou o aperfeiçoamento do desenvolvimento patrimonial das empresas.

Jensen e Meckling (1976) ensinam que a possibilidade de contratação de administradores profissionais que não detêm participação no capital da empresa conduz ao problema da separação entre propriedade e controle, pois, conforme raciocínio dos autores, se ambas as partes (o principal e o agente) atuam pela maximização de suas utilidades pessoais, o agente nem sempre agirá no melhor interesse do principal.

Nesse passo, a relação de agência surge quando, em um contrato, alguém (denominado de agente) age e administra os interesses de outro (chamado de principal). Nessa relação, as decisões do agente provavelmente não estarão alinhadas com os interesses do seu principal, mas sim em seu próprio favor. É a partir desse problema que surgem os custos de agência, voltados para minimizar os problemas de agência (JENSEN e MECKLING, 1976).

Segundo Mendes e Oliveira (2018), o conflito de interesses entre agentes e principais, aspecto central do problema de agência, provém da assimetria de informações, situação em que uma das partes envolvidas em uma transação econômica detém informação de forma privilegiada, fazendo uso desta em seu próprio benefício, em detrimento do prejuízo da outra parte.

Fiani (2002, p. 270) ensina que “racionalidade limitada, ambiente complexo e incerteza têm como consequência gerarem assimetrias de informação”. Esses fatores “[...] criam as condições adequadas para os agentes adotarem iniciativas oportunistas”. Segundo o autor, “por oportunismo, entende-se a transmissão de informação seletiva, distorcida e promessas ‘autodesacreditadas’ (*self-disbelieved*) sobre o comportamento

² Apesar do desenvolvimento de trabalhos prévios sobre o tema, o artigo *Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure*, de Michael C. Jensen e William H. Meckling, publicado em 1976, foi o grande marco da pesquisa relacionada ao tema governança corporativa.

futuro do próprio agente [...]”. Significa que o agente assume compromissos que ele próprio sabe que não serão cumpridos.

Assim, o oportunismo gerencial ocorre a partir de diferenças nas informações que as partes envolvidas possuem em uma transação e tem por objetivo, no contexto da firma, a obtenção de benefícios próprios do agente em detrimento dos objetivos da empresa ou de seus proprietários, o principal.

É diante das incertezas geradas pelas assimetrias de informações que a teoria da agência busca criar incentivos a serem adotados pelas firmas para motivar o agente a trabalhar segundo os interesses do principal, alinhando os interesses das partes envolvidas (KOETZ, KOETZ e MARCON, 2011). Alguns dos incentivos mencionados pelas autoras são bônus, participação acionária, promoção e planos de benefícios.

Para auxiliar na gerência desse relacionamento e alinhar o comportamento dos administradores com os interesses dos proprietários, é que, Andrade, G. e Andrade, A. (2005) explicam a relevância da governança corporativa, definindo-a como:

[...] o conjunto de princípios e práticas que procuram minimizar os potenciais conflitos de interesse entre acionistas controladores e minoritários não controladores, bem como entre os demais *stakeholders*³, com o objetivo de maximizar o valor da empresa e, conseqüentemente, aumentar o retorno para seus acionistas. (ANDRADE, G. e ANDRADE, A., 2005, p. 90)

Por sua vez, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) define governança corporativa como “o sistema pelo qual as sociedades são dirigidas e monitoradas, envolvendo os relacionamentos entre os Acionistas/Cotistas, Conselho de Administração, Diretoria, Auditoria Independente e Conselho Fiscal” (IBGC, 2015, p. 20).

Assim, com as anotações de Ribeiro Neto *et al* (2018, p. 71), pode-se assinalar que a governança corporativa é voltada para “maximizar o resultado empresarial e proteger os direitos de todas as partes interessadas, com transparência e equidade, com destaque para o relacionamento entre acionistas, membros estatutários e auditores”.

³ Segundo Ladeira (2009), *Stakeholder* ou, em português, “parte interessada” ou “interveniente”, refere-se a todos os envolvidos em um processo, por exemplo, clientes, colaboradores, investidores, fornecedores e comunidade. A autora explica que para uma organização que pretende ter uma existência estável e duradoura deve atender, simultaneamente, às necessidades de todas as suas partes interessadas. Assim, o termo “stakeholders” designa todas as pessoas, instituições ou empresas que, de alguma maneira, são influenciadas pelas ações de uma.

2.2 GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO

Conforme Simão (2014), sob a perspectiva da teoria da agência, no contexto do setor público, o principal é a sociedade, detentora dos recursos e dos poderes delegados aos gestores públicos, que, por sua vez, correspondem aos agentes, os quais devem prestar contas dos atos praticados em função dessa delegação.

Melo (2014) corrobora esse entendimento ao afirmar que, na Administração Pública, o principal é a sociedade, ao passo que os representantes eleitos, administradores superiores e conselhos podem ser vistos como o agente. Marcelli (2013, p. 27) apresenta visão semelhante ao explicar que “no caso do setor público, o agente é o gestor público, que pode adotar diversos comportamentos que não são observados pelo principal, o cidadão, afetando o bem-estar entre as duas partes”.

Segundo Martins *et al* (2015), o conflito de agência existente no serviço público, assim como em entidades privadas, pode ser mitigado pela adoção de um sistema de governança corporativa, ou apenas governança, quando aplicada em instituições públicas. Apesar das diferenças existentes entre organizações públicas e privadas em relação aos propósitos de atuação e aos objetivos, existem significativas semelhanças em termos de práticas de governança corporativa. Em ambas as organizações, fazem-se presentes aspectos que envolvem a separação da propriedade e gestão, que dão origem aos conflitos de agência.

Vale contextualizar que o uso do termo governança no setor público se intensificou a partir da década de 1990 em virtude dos diferentes pacotes de reforma do aparato estatal bastante difundidos nas últimas décadas do século XX, carreados notadamente pelo movimento da nova gestão pública (*new public management* – NPM). Nessa onda de reformas, a ideia de governança pública emergiu associada à promoção de novas formas de coordenação e articulação governamental, com ênfase no fortalecimento das capacidades estatais (CAVALCANTE, 2017).

Em 1992, o Banco Mundial, no documento *Governance and Development*, definiu governança como “[...] o exercício da autoridade, controle, administração, poder de governo”. O documento ainda traz uma conceituação mais específica do termo, informando ser “[...] a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais do país, com vistas ao desenvolvimento[...]”. A governança, assim,

enseja “[...] a capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas e, em geral, desempenhar funções” (*THE WORLD BANK*, 1992, p. 1-58, traduções nossas).

Por sua vez, segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE):

[...] governança diz respeito aos arranjos formais e informais que determinam como são tomadas as decisões públicas e como são implementadas as ações públicas, na perspectiva de manter os valores constitucionais de um país em face de vários problemas, atores e ambientes. (OECD, 2005, p. 16, tradução nossa).

Diniz (1996, p. 13) ensina que governança “[...] diz respeito à capacidade governativa no sentido amplo, envolvendo a capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas”. Dentre outras abordagens, o autor ainda associa o termo à conjuntura da reforma do Estado, afirmando que essa reestruturação “[...] implica maximizar as condições de *governance* do sistema estatal, através da expansão das capacidades de comando, de coordenação e de implementação do Estado, ao lado do aperfeiçoamento dos meios de intervenção na ordem associativa” (DINIZ, 1996, p. 17).

Em meados da década de 1990, Bresser Pereira, no Plano Diretor da Reforma do Estado, trouxe grande contribuição para o tema ao explicar, dentre outros aspectos, que um dos objetivos globais da reforma do aparato estatal debatida à época era: “aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos” (BRASIL, 1995, p. 45).

O termo governança também já foi estampado em norma federal, especificamente no Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017⁴, que conceitua governança pública como o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2017c, art. 2º, I).

Pode-se observar que essas conceituações apresentam em comum a relação existente entre governança pública e capacidade estatal de realizar entregas efetivas à

⁴ Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

sociedade. Portanto, a aptidão para promover resultados efetivos para a sociedade se relaciona à condição de “boa governança⁵”.

É nesse sentido que Nardes, Altounian e Vieira (2016, *apud* Travaglia e Sá, 2017) afirmam que os resultados das políticas públicas serão mais efetivos quanto maior for a capacidade de governança das organizações públicas, possibilitando que os recursos sejam aplicados sem desperdício, oferecendo menores oportunidades para a corrupção e permitindo que as pessoas mais capacitadas conduzam as ações necessárias, aumentando a possibilidade de atingir o desenvolvimento pleno.

2.3 GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA

Governança é uma palavra que apresenta múltiplas dimensões e perspectivas. Desse modo, governança corporativa e governança pública são duas dentre as diversas vertentes que podem ser adotadas pelo termo.

Bijos (2014) explica que, quando a palavra governança é utilizada isoladamente, apresenta pouco significado prático. Por essa razão, o autor aponta para a necessidade de se adicionarem adjetivos para enfocar tipos específicos de governança, o que daria origem a expressões como governança corporativa, governança participativa, governança global, governança de tecnologia da informação, entre outras, bem como a referenciais teóricos específicos, aplicáveis a diferentes domínios da governança.

Conforme Cavalcante e Pires (2018), passou a ser frequente a utilização de definições específicas de governança vinculadas a campos ou atividades (governança ambiental, da internet ou de tecnologia de informação); ao tipo de organização em análise (governança pública, corporativa, global, sem fins lucrativos etc.); bem como a um modelo específico (governança regulatória, participativa, multinível ou colaborativa).

A expressão desse amplo leque de especificações do termo não tem por finalidade abrir frente para o que seria um interminável exercício de apresentação de conceitos das múltiplas variações da palavra, mas, sim, apresentar essa possibilidade para introduzir a definição do termo sob o enfoque definido para este trabalho: a governança orçamentária.

⁵ O termo “boa governança” (*good governance*), criado pelo Banco Mundial, “[...] sustentou estratégias de disseminação de boas práticas de políticas públicas fundamentadas em prescrições de instituições, ações e recursos necessários para o que deve ser um governo efetivo em um contexto democrático” (CAVALCANTE e PIRES, 2018, p. 7).

Para enfatizar a importância do tema, Bijos (2014, p. 6) argumenta que a “agenda da governança orçamentária tem se mostrado substantivamente consentânea com atuais desafios da gestão pública brasileira, em especial quanto aos propósitos de consolidação fiscal e busca de maior qualidade do gasto público”.

Significa que, diante de demandas crescentes da sociedade, não basta conter a expansão dos gastos do governo. O desafio é concretizar maiores realizações com menos recursos, priorizando a efetividade e a eficiência das políticas públicas (BRASIL, 2018b).

Conforme Maia *et al* (2009, p. 4), “[...] torna-se relevante reavaliar e inovar os procedimentos de gestão governamental de forma a otimizar a utilização do recurso público [...]”. Consoante os autores, o desafio imposto de se atenderem as demandas sociais ascendentes com recursos limitados implica “[...] a melhoria da gestão dos recursos públicos, isto é, buscar, cada vez mais a eficiência do gasto público, de forma a ser possível fazer mais utilizando o mesmo volume de recursos financeiros” (MAIA *et al*, 2009, p.1).

Corroborando essa premissa, Silva e Cunha (2005, p. 9) explicam que “[...] o orçamento tem um enorme potencial para a transformação qualitativa da gestão pública, tanto no nível macro quanto no nível organizacional”. Além das questões macroeconômicas que têm predominado no debate sobre orçamento público, como as limitações decorrentes da rigidez do orçamento brasileiro, os autores afirmam como sendo fundamental que as diversas organizações governamentais brasileiras focalizem na qualidade da gestão orçamentária.

O documento *Principles of Budgetary Governance*, da OCDE propõe que a governança orçamentária se refere aos processos, leis, estruturas e instituições postas em prática para assegurar que o sistema orçamentário atenda a seus diversos objetivos de forma duradoura e sustentável (OECD, 2014). Ainda, segundo o documento, uma boa orçamentação se apoia em vários pilares da governança pública, tais como integridade, transparência, participação, *accountability* e uma abordagem estratégica ao planejamento e ao alcance dos objetivos nacionais.

Em 2014, o TCU desenvolveu em parceria com aquela organização internacional relatório sobre governança pública em que apresenta a importância do tema ao registrar que a “[...] governança orçamentária forte – incluindo Gestão Financeira

Pública – é essencial para garantir que os recursos sejam alocados de forma eficiente, efetiva e com probidade para alcançar os objetivos públicos” (BRASIL, 2017d, p. 18).

O sobredito trabalho ainda ressalta que:

[...] a consolidação fiscal contínua e *trade-offs* orçamentários intensificaram o foco nas ferramentas, nos mecanismos e nos processos orçamentários que podem ser usados para apoiar governos e administrações públicas nesse complexo empreendimento. (BRASIL, 2017d, p. 18)

Assim, pelos elementos apresentados, pode-se postular que a governança orçamentária se ampara e complementa a governança pública, uma vez que também se relaciona a fatores, arranjos e processos voltados para garantir o melhor atendimento aos objetivos públicos, adotando o orçamento como instrumento de ação estatal apto a propiciar resultados mais efetivos à sociedade, com o uso racional e otimizado dos recursos disponíveis.

2.4 REFERENCIAL PARA AVALIAÇÃO DE GOVERNANÇA EM POLÍTICAS PÚBLICAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

2.4.1 Razões para a adoção do RAGPP como referencial para a avaliação proposta

Como resultado da pesquisa bibliográfica acerca das publicações que tratam sobre a governança pública, é possível reunir documentos que apresentam, como aspectos em comum, conceitos e conteúdos direcionados para o alcance da “boa governança”, oferecendo conhecimentos e instrumentos a serem adotados no âmbito do setor público com vistas ao aperfeiçoamento da ação pública.

Dentre esses documentos, o Referencial para a Avaliação de Governança em Políticas Públicas, produzido pelo TCU, apresenta um conteúdo adequadamente alinhado à proposta do presente trabalho: a avaliação da governança de uma política pública sob a perspectiva do orçamento. Contém um arcabouço apto a compor o enlace analítico– entre o problema de pesquisa, as referências bibliográficas e os critérios relacionados à “boa governança” a serem utilizados – necessário para o alcance do objetivo proposto: identificar se falhas no sistema de governança orçamentária do PMCMV - Faixa 2 permitiram as “pedaladas” no programa.

2.4.2 Considerações sobre o RAGPP

O Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas é uma publicação do Tribunal de Contas da União que apresenta conceitos, critérios e boas

práticas voltados para permitir a avaliação de programas de governo sob o enfoque da governança.

O documento expõe referenciais teóricos sobre o tema e apresenta como elementos centrais o modelo adotado pelo TCU nas avaliações de governança em políticas públicas, composto por oito componentes de avaliação e por boas práticas de governança mapeadas na literatura. Com enfoque prescritivo, o documento indica como seus elementos devem ser utilizados para a avaliação das políticas de governo.

Os sobreditos componentes de avaliação são expostos pela figura subsecutiva, extraída do manual:

Figura 01 - Componentes de governança em políticas públicas



Fonte: Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas.

Considerando que a análise do presente trabalho utilizará como principal critério os elementos do RAGPP, apresentam-se no Anexo 1 as essências de cada um dos oito componentes constantes do Referencial, bem como as principais boas práticas relacionadas a cada um desses componentes, voltadas para uma maior capacidade de governança da política pública.

3 PEDALADAS NAS CONTAS DO GOVERNO

3.1 CONCEITO TRADICIONAL DE “PEDALADAS”

Conforme Villaverde (2016), o termo “pedaladas”⁶ tem sido empregado há 30 anos para se referir a uma manobra contábil com o intuito de fingir a realização de uma operação.

Silva (2016) anota que, de um modo geral, “pedalar”, no contexto das finanças públicas, refere-se ao atraso no repasse e pagamento de dívidas do Estado. “A expressão ‘pedalada fiscal’ também faz referência ao drible criativo dado em regras do Direito Financeiro, visando a obter benefícios fiscais para o governo” (SILVA, 2016, p. 1).

Por sua vez, Carvalho Júnior (2018, p. 1) define que “as ‘pedaladas fiscais’ são o ato de atrasar o pagamento de obrigações com o objetivo de postergar o registro de despesas pela contabilidade oficial (estatísticas fiscais)”.

Abraham (2015) informa que as “pedaladas” consistiam na postergação mensal do repasse de recursos, para alguns bancos públicos, destinados ao atendimento de programas sociais e previdenciários. Conforme o autor, isso gerava para o governo um aumento temporário no superávit primário e uma aparente maior capacidade de cumprimento das metas fiscais.

Villaverde (2016) explica a origem do termo ao anotar que a expressão “pedalada fiscal” foi cunhada por técnicos da área orçamentária e fiscal do governo, assim como das assessorias legislativas do Congresso, em especial aqueles especialistas em operar o SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, criado em 1987.

O autor registra que:

Diante do quadro de extrema falta de recursos que o estado brasileiro estava nos primeiros anos do SIAFI, o governo periodicamente lançava mão de um expediente contábil, principalmente nos meses de dezembro. **A operação consistia em lançar a ordem bancária no último dia do mês no fim do dia, depois do fechamento dos bancos.** As ordens bancárias no SIAFI só eram

⁶ Impende registrar que, apesar de o termo “pedaladas fiscais” ter sido o mais amplamente adotado para se referir às manobras e procedimentos praticados indevidamente pelo governo Dilma Roussef, entende-se como mais apropriado adotar o termo “pedaladas”, sem uso do adjetivo “fiscais”, para se referir indistintamente a todas essas práticas, já que, muitas das ilegalidades constatadas e relacionadas ao episódio possuem natureza propriamente orçamentária ou contábil, sem apresentar características que permitam classificá-las especificamente como de natureza fiscal, ainda que, de certo modo, em conjunto com outras manobras, pudessem produzir reflexamente distorções sobre os resultados fiscais.

debitadas no mesmo dia se fossem registradas até as 17h10. A partir do minuto seguinte, 17h11, a saída do dinheiro ocorre somente no primeiro dia útil posterior. O registro da ordem de pagamento, no entanto, ficava no dia certo. **Essa operação, também muito comum nas secretarias de Fazenda dos Estados e dos Municípios nos anos 1980 e 1990, permitia aos governos fechar um determinado mês ou ano (se a operação fosse feita no fim de dezembro) com um resultado pouco melhor do que deveria ser.** Essa prática continua a ocorrer nos dias de hoje. (VILLAVERDE, 2016, p. 105, grifos nossos)

Assim, os atrasos constituem a tradicional manobra associada à expressão “pedaladas”, adotadas para possibilitar um efeito positivo nas contas públicas.

3.2 “PEDALADAS” DO GOVERNO DILMA ROUSSEF

Buscando estimular o consumo e a indústria nacional, o Governo Federal, entre 2011 e 2012, passou a adotar a chamada Nova Matriz Econômica (NME), conjunto de “[...] políticas de forte intervenção governamental na economia que combinaram política monetária com a redução da taxa de juros e política fiscal com dirigismo no investimento, elevação de gastos, concessões de subsídios e intervenção em preços” (Barbosa Filho, 2017, p.52).

Conforme Nicolau (2015), a Nova Matriz era uma política de cunho desenvolvimentista que consistia no abandono do tripé econômico⁷ e tinha como objetivo o estímulo da economia. Segundo o autor, os resultados procurados eram o aumento das taxas de crescimento do produto, aumento da taxa de investimento, entre outros fatores.

Não obstante, ao contrário do efeito pretendido, o que se observou, nos exercícios 2012, 2013 e mais intensamente a partir de 2014, conforme evidenciado no item 6.3.1, foi um cenário de gradativa redução do crescimento econômico, da perda da arrecadação e do aumento dos gastos públicos, especialmente potencializados por decisões erráticas do governo incluídas na Nova Matriz.

De acordo com Barbosa Filho (2017, p. 58), a crise da economia brasileira deflagrada entre 2014 e 2017 “[...] teve como origem uma série de choques de oferta e demanda, na maior parte ocasionados por erros de políticas públicas que reduziram a capacidade de crescimento da economia brasileira e geraram um custo fiscal elevado”.

⁷ Diretriz econômica adotada pelo Brasil desde 1999 baseada em três pilares: metas de inflação, meta fiscal e câmbio flutuante (NICOLAU, 2015).

Apesar dos sinais de deterioração econômica que se apresentavam em 2014, esses não foram suficientes para conduzir o governo a rever as estratégias adotadas a partir de 2012, especialmente em relação aos desequilíbrios ocasionados pela NME.

Pelo contrário, foi então que se decidiu que o custo real das medidas macroeconômicas que vinham sendo adotadas não deveria aparecer nas contas públicas. Com efeito, as manobras aplicadas nas contas federais para esconder a acentuada piora dos indicadores fiscais brasileiros começaram no fim de 2012, ganharam força em 2013 e atingiram o ápice em 2014, ano de eleições (VILLAYERDE, 2016).

Villaverde (2016, p.59) explica que foi nesse momento que “[...] a estratégia deixou de ser uma aposta de política econômica e passou a ser testar os limites legais”.

Em virtude dos indícios de ilegalidade nas práticas que estavam sendo adotadas no Governo Federal, foi formulada, em junho de 2014, representação⁸ no âmbito do Tribunal de Contas da União informando sobre a possível adoção pela União de medidas com o objetivo de adiar a transferência dos recursos referentes aos *royalties* do petróleo devidos aos entes federativos subnacionais, da compensação financeira pelo uso de recursos hídricos e da cota-parte do salário educação (BRASIL, 2014b).

Por seu turno, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPJTCU), em agosto de 2014, requereu ao TCU, também por representação⁹, a realização de inspeção para apurar indícios de irregularidades nos atrasos no repasse às instituições financeiras dos valores destinados ao pagamento de despesas de responsabilidade da União, tais como o bolsa família, o abono salarial, o seguro-desemprego, os subsídios de financiamento agrícola e os benefícios previdenciários (BRASIL, 2014c).

Como resultado da sobredita inspeção¹⁰, realizada entre setembro e novembro de 2014, foram confirmados atrasos pela União nos repasses a estados e municípios referentes aos *royalties* do petróleo, à compensação financeira pelo uso de recursos

⁸ No dia 28 de julho de 2014, o Ministro relator conheceu da representação e autorizou a realização das diligências propostas. A representação foi autuada no processo TC 015.891/2014-3.

⁹ A representação foi autuada, em 25 de agosto de 2014, no processo TC 021.643/2014-8.

¹⁰ A realização da inspeção requerida na representação do processo TC 021.643/2014-8 foi autorizada pelo ministro relator em 15 de setembro de 2014. Em face da semelhança de objetos, o processo TC 015.891/2014-3 (que trata de atrasos nos repasses dos *royalties* do petróleo, da compensação financeira pelo uso de recursos hídricos e da cota-parte do salário educação) foi apensado ao processo TC 021.643/2014-8 (sobre atrasos no repasse às instituições financeiras dos valores destinados ao pagamento de despesas de responsabilidade da União), em 29 de setembro de 2014. Ao final, em 15 de abril de 2015, foi prolatado o Acórdão nº 825/2015 – TCU – Plenário.

hídricos e à cota-parte do salário educação, com o objetivo de aumentar os resultados primários em sua contabilidade, em detrimento, por consequência, do controle fiscal dos demais entes federados (BRASIL, 2015a).

Além disso, no âmbito de programas do Governo Federal, foram identificadas ausências de registros nas estatísticas fiscais de despesas primárias, bem como de dívidas da União junto: (i) à CAIXA, responsável pelos adiantamentos relativos às despesas dos programas Bolsa Família, Seguro Desemprego e Abono Salarial; (ii) ao BNDES, que assumiu compromisso creditório envolvendo o PSI; (iii) ao BB, agente financeiro do Plano Safra; e (iv) ao FGTS, cujos recursos financiaram o PMCMV - Faixa 2.

Para além de distorcer as estatísticas fiscais, as “pedaladas” foram também adotadas com vistas a viabilizar o uso de recursos próprios de instituições financeiras controladas pela União para financiar programas a cargo do Governo Federal, configurando operações de crédito não permitidas¹¹. Isto é, as “pedaladas” estiveram associadas a manobras que foram além dos tradicionais atrasos de pagamentos do Governo Federal. Constituíram-se por variadas práticas de naturezas contábil, fiscal e orçamentária vedadas pela legislação, especialmente pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

As “pedaladas” do governo Dilma foram, assim, identificadas, revelando as manobras adotadas para distorcer positivamente os dados referentes à situação das finanças públicas do governo central e conduzir as sobreditas políticas a níveis de execução incompatíveis com a capacidade fiscal do governo central.

Portanto, enquanto as clássicas “pedaladas” estão exclusivamente relacionadas a atrasos de pagamentos de compromissos dos entes públicos, com vistas a produzir, no fechamento de um determinado mês ou ano, melhora no resultado das contas públicas, a nova geração de “pedaladas” utilizava as postergações de pagamentos como uma dentre o conjunto de manobras orçamentárias e contábeis vedadas pelo arcabouço normativo, adotadas com o objetivo de disfarçar a verdadeira situação das contas públicas, ao mesmo tempo em que financiavam políticas a cargo do OGU por meio da utilização de recursos próprios de instituições financeiras controladas pela União.

¹¹A realização de operações de crédito vedadas pela legislação ocorreu em alguns programas, como o Abono Salarial, o Bolsa Família e o Seguro Desemprego. No caso do PMCMV - Faixa 2, a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, autorizava empréstimos do FGTS à União, por meio dos denominados adiantamentos da subvenção econômica.

4 O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA

4.1 ASPECTOS GERAIS DO PROGRAMA

Na sequência, apresentam-se informações gerais do PMCMV, compiladas a partir dos normativos relacionados.

Base legal

O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) foi criado em 2009 por meio da Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009, convertida na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.

Objetivos

“O PMCMV tem por finalidade criar mecanismos de incentivo para a produção e a aquisição de unidades habitacionais [...]” (BRASIL, 2009b, art. 1º), especialmente por famílias de baixa renda. Pelo teor da exposição de motivos¹² da MP nº 459, observa-se que o programa possui dois objetivos: um, estrutural, relacionado à redução do déficit habitacional; outro, conjuntural, concebido como instrumento de política anticíclica para arrefecer os impactos da crise financeira mundial de 2008¹³.

Faixas do programa

O programa foi originalmente concebido com as faixas 1, 2 e 3, como referência às faixas de renda do público-alvo. Em 2016, foi instituída a Faixa 1,5. As rendas familiares dos beneficiários, pelas regras atualmente vigentes, vão até R\$ 9.000,00¹⁴.

Fontes de recursos

A depender da faixa, são utilizados recursos do Orçamento Geral da União (OGU) – via Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) – e/ou do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

¹²“A urgência e a relevância da Medida ora proposta se justificam pela necessidade da implementação de ações governamentais estruturadas capazes de arrefecer os impactos da crise mundial na economia brasileira, de forma a promover condições para retomada do processo de crescimento econômico, a geração de empregos e renda e a redução do déficit habitacional, pela ampliação das condições de acesso a moradia às famílias de baixa renda” (BRASIL, 2009a, item 40).

¹³Crise financeira internacional ou “crise dos *subprimes*”, deflagrada pela falência do banco de investimentos americano Lehman Brothers, e pela quebra de outras grandes instituições financeiras.

¹⁴Valor fixado pela Resolução CCFGTS nº 836, de 6 de fevereiro de 2017, que deu nova redação à Resolução CCFGTS nº 702, de 04 de outubro de 2012, principal normativo infralegal do programa. Esse valor limite engloba as faixas 1; 1,5; 2; e 3, cujo limite de renda é R\$ 7.000,00, assim como a faixa estendida do programa, cujos valores vão de R\$ 7.000,01 a R\$ 9.000,00.

Produtos

Por meio do programa, o Governo Federal fornece condições especiais de financiamento, como taxas de juros menores que as praticadas no mercado, além de disponibilizar, no caso da Faixa 2, dois tipos de subsídios: a subvenção econômica, a cargo da União, e o desconto habitacional, custeado pelo FGTS.

4.2 ELEMENTOS CARACTERIZADORES DO PMCMV - FAIXA 2

Pelo fato de o PMCMV - Faixa 2 se referir ao objeto do presente trabalho, apresenta-se, neste item e nos subsequentes, um maior detalhamento dos aspectos que caracterizam essa política, definidos nos normativos.

Público-alvo

Conforme a redação atual da Resolução CCFGTS nº 702, de 04 de outubro de 2012, a Faixa 2 atende público com renda familiar de até R\$ 4.000,00.

Produtos do programa

Segundo as regras vigentes, a Faixa 2 oferece ao mutuário desconto equilíbrio¹⁵ de até R\$ 21.000,00 e desconto complemento¹⁶ de até R\$ 29.000,00; financia imóveis de até R\$ 240.000,00, a depender da região onde está localizado; e disponibiliza taxa de juros anual que pode variar entre 5,5% e 7,0%. Os benefícios são definidos de acordo com a renda do mutuário: quanto menor a renda, maiores são os incentivos oferecidos pela política.

Fontes e destinações dos recursos

- Recursos do FGTS: recursos do orçamento operacional do FGTS¹⁷, provenientes das contribuições de empregadores e trabalhadores, que são utilizados como *funding* para garantir os valores a serem destinados tanto para a construção dos empreendimentos quanto para a aquisição dos imóveis objetos dos contratos de financiamento firmados com as pessoas físicas. Além disso, uma terceira destinação dos

¹⁵Conforme explanado no item 4.3, é o desconto que possibilita a redução do valor das prestações do mutuário mediante a cobertura do diferencial da taxa de juros e da taxa de administração.

¹⁶Conforme explanado no item 4.3, é a categoria de desconto custeada pelo FGTS para abatimento de parte do valor do imóvel.

¹⁷Conforme a Resolução CCFGTS nº 702/2012, o orçamento operacional do FGTS é composto pelo Plano de Contratações e Metas Físicas, contendo os recursos para contratação de todos os Programas de Aplicação, aquisição de Certificados de Recebíveis Imobiliários e Carteiras Administradas do FGTS, bem como a geração de empregos e a população beneficiada em nível nacional.

recursos do Fundo é o desconto habitacional, subsídio disponibilizado para facilitar a aquisição da unidade habitacional pelo mutuário.

- Recursos do OGU: recursos de diversas fontes de receita orçamentária, alocados orçamentariamente por intermédio da ação orçamentária “00CW - Subvenção Econômica Destinada a Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Urbanas (Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009)”, vinculada ao Programa 2049 – Moradia Digna¹⁸, e que representa, ao fim e ao cabo, subsídio concedido pela União aos beneficiários do programa, para facilitar a aquisição dos imóveis.

Atores responsáveis¹⁹

- Conselho Curador: colegiado tripartite composto por 12 membros titulares formado por entidades representativas dos trabalhadores, dos empregadores e representantes do Governo; tem as funções de normatizar e estabelecer as principais regras e diretrizes do programa, além de aprovar seu orçamento;

- Gestor da Aplicação dos recursos do FGTS: função exercida atualmente pelo Ministério do Desenvolvimento Regional; pratica todos os atos necessários à gestão do programa; regulamenta e disciplina atos emanados pelo Conselho Curador; elabora a proposta orçamentária do programa e, uma vez aprovada, acompanha sua execução;

- Agente Operador: função desempenhada pela CAIXA; disciplina procedimentos operacionais, habilita os Agentes Financeiros e formaliza com esses contratos de empréstimo; acompanha a execução do programa;

- Agentes Financeiros: instituições financeiras habilitadas pelo Agente Operador, entre elas, e preponderantemente, a CAIXA; contratam as operações de financiamento com as pessoas jurídicas (construtoras) e físicas (os mutuários) e ficam responsáveis pela correta aplicação e retorno dos empréstimos concedidos com recursos do FGTS.

¹⁸A nomenclatura oficial do programa é Moradia Digna. O nome “Minha Casa, Minha Vida” não está previsto no orçamento federal (PPA, LOA ou LDO), consistindo assim em um nome fantasia da política.

¹⁹As informações apresentadas neste item foram obtidas dos seguintes normativos e documentos: Lei nº 8.036/1990; Decreto nº 9.116/2017; Resolução CCFGTS nº 702/2012; e Manual de Fomento V. 1.26.

Figura 02 - Atores responsáveis pelo PMCMV - Faixa 2



Fonte: CAIXA, adaptado pelo autor.

4.3 SUBSÍDIOS DO PMCMV - FAIXA 2

Descontos habitacionais

O desconto habitacional ou desconto financeiro²⁰ é uma política aplicada nos programas habitacionais do FGTS que foi absorvida pelo PMCMV - Faixa 2. Foi criada em 1998 pela Resolução CCFGTS n° 289, de 30 de junho de 1998, com vistas a facilitar a aquisição da unidade habitacional. Consiste em subsídios concedidos pelo FGTS às famílias de baixa renda.

Os descontos são classificados em dois tipos: o “desconto equilíbrio”, que possibilita a redução do valor das prestações do mutuário mediante a cobertura do diferencial da taxa de juros e da taxa de administração, e o “desconto complemento”, instituído pela Resolução n° 460, de 14 de dezembro de 2004, para fins de pagamento de parte da aquisição ou construção do imóvel financiado.

Subvenção econômica

Outro incentivo da política é a subvenção econômica, concedida pela União nas operações de financiamento do PMCMV - Faixa 2, instituída pelo art. 2° da Lei n°

²⁰Existem algumas terminologias para se referir aos descontos, tais como desconto habitacional ou desconto financeiro, nomes usualmente adotados em documentos e manuais da CAIXA. A Resolução CCFGTS n° 289, de 30 de junho de 1998, que instituiu o desconto equilíbrio, denomina o benefício como “Desconto nos Financiamentos a Pessoas Físicas”, termo igualmente adotado na Resolução CCFGTS n° 460, de 14 de dezembro de 2004, que instituiu o desconto complemento.

11.977, de 7 de julho de 2009. Conforme o art. 6º da sobredita Lei, são objetivos da subvenção:

- I - facilitar a aquisição, produção e requalificação do imóvel residencial; ou
- II - complementar o valor necessário a assegurar o equilíbrio econômico-financeiro das operações de financiamento realizadas pelas entidades integrantes do Sistema Financeiro da Habitação - SFH, compreendendo as despesas de contratação, de administração e cobrança e de custos de alocação, remuneração e perda de capital. (BRASIL, 2009b).

Assim, os descontos habitacionais e as subvenções econômicas constituem produtos ou *outputs* da política destinados aos mutuários do programa com vistas a facilitar a aquisição da unidade habitacional.

4.4 CUSTEIO DOS SUBSÍDIOS DO PMCMV - FAIXA 2

O § 1º, do art. 6º, da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, preconiza no art. 6º, § 1º, que:

A subvenção econômica de que trata o **caput** será [...] cumulativa, **até o limite máximo a ser fixado em ato do Poder Executivo federal**, com os descontos habitacionais concedidos nas operações de financiamento realizadas na forma do art. 9º da Lei 8.036, de 11 de maio de 1990, com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS. (BRASIL, 2009b, grifos nossos)

Desse modo, o dispositivo legal autoriza a concessão cumulativa de descontos habitacionais e subvenções, cujo limite máximo (ou montante) é definido a partir de um percentual - fixado por portarias interministeriais - aplicado sobre o valor total de descontos habitacionais concedidos pelo FGTS.

Desde a criação do PMCMV - Faixa 2 em 2009, quatro portarias, editadas conjuntamente pelos Ministérios das Cidades, da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão, fixaram os seguintes percentuais para a definição do valor limite das subvenções sob responsabilidade da União:

Quadro 01 – Portarias interministeriais disciplinadoras dos percentuais aplicados sobre os descontos concedidos para fins de definição do montante das subvenções econômicas a cargo da União

Portaria interministerial	Período de vigência	Percentual definido pela portaria interministerial
325/2009	13/04/2009 a 05/09/2011	25%
409/2011	06/09/2011 a 31/10/2011	17,5%
617/2011	01/11/2011 a 31/12/2011	100% ²¹
409/2011	01/01/2012 a 30/03/2016	17,5%
98/2016	doravante 31/03/2016	10,0%

Fonte: portarias interministeriais relacionadas neste quadro 01.

²¹Conforme a Portaria Interministerial MCidades/MF/MP nº 617/2011, excepcionalmente, no período de 01/11/2011 a 31/12/2011, a subvenção econômica foi equivalente a 100% (cem por cento) dos valores totais dos descontos habitacionais concedidos com recursos do FGTS, até o limite de R\$ 1,2 bilhão.

4.5 ASPECTOS OPERACIONAIS DOS ADIANTAMENTOS DAS SUBVENÇÕES ECONÔMICAS PELO FGTS

A existência de dois orçamentos distintos, que devem ser operacionalizados simultaneamente – na ocasião da formalização do contrato de financiamento²² –, e o fato de a execução do PMCMV - Faixa 2 ser caracteristicamente carregada pelos atores do FGTS levaram o legislador a definir – como forma de viabilizar aos mutuários a concessão dos descontos concomitantemente à concessão da subvenção econômica – um particular *modus operandi* para a execução financeira da política, qual seja, os chamados “adiantamentos” das subvenções da União pelo FGTS, disciplinado pelo art. 82-A da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, *in verbis*:

Enquanto não efetivado o aporte de recursos necessários às subvenções econômicas de que tratam os incisos I e II do art. 2º e o art. 11 desta Lei, observado o disposto na lei orçamentária anual, o agente operador do FGTS, do FAR e do FDS, que tenha utilizado as disponibilidades dos referidos fundos em contratações no âmbito do PMCMV, terá direito ao ressarcimento das quantias desembolsadas, devidamente atualizadas pela taxa Selic (BRASIL, 2009b, grifos nossos)

Consoante a regra, o Agente Operador do FGTS, à medida que implementa o PMCMV - Faixa 2 e realiza as operações de financiamento habitacionais no âmbito do programa, está autorizado a efetuar pagamentos com recursos do FGTS das subvenções de responsabilidade da União no âmbito do programa; enquanto a União não efetivar os aportes de recursos correspondentes à sua participação (definida conforme percentuais do quadro 01), o Fundo tem direito ao ressarcimento das quantias desembolsadas, devidamente atualizadas pela taxa Selic.

Para ilustrar: se a CAIXA contratasse operações de financiamento no PMCMV - Faixa 2 que totalizassem, por exemplo, R\$ 10 milhões em descontos habitacionais, pelo percentual de 17,5% vigente em 2014 (fixado pela Portaria Interministerial MCIDADES/MF/MP nº 409, de 31 de agosto de 2011), R\$ 1,75 milhão desse valor corresponderiam à subvenção econômica a ser concedida pela União aos mutuários. Com a autorização conferida pelo art. 82-A, o Tesouro Nacional não estava obrigado a aportar esses recursos no ato da contratação; conseqüentemente, a CAIXA

²²O art. 2º, I, da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, estabelece que a União “concederá subvenção econômica ao beneficiário pessoa física no ato da contratação de financiamento habitacional”. Por sua vez, o item 8.7 da Resolução CCFGTS nº 289, de 30 de junho de 1998, define que “os financiamentos a mutuários pessoas físicas [...] poderão ser beneficiados com desconto a ser concedido no valor do contrato de financiamento [...]”. Portanto, a concessão dos subsídios (descontos e subvenções) do PMCMV - Faixa 2 relaciona-se à ocasião da contratação do financiamento habitacional.

estava realizando o adiantamento de R\$ 1,75 milhão da subvenção da União, valor que era registrado como recebível pelo FGTS.

Apesar de consistirem em operações de crédito internas legalmente autorizadas desde a concepção do programa (em março de 2009), somente em 2012 foi editada a Instrução Normativa nº 30, de 15 de outubro de 2012, do Ministério das Cidades, estabelecendo a sistemática de cobrança e restituição pela União ao Fundo dos valores das subvenções adiantadas. Por sua vez, em 30 de maio de 2014, foi editada a Instrução Normativa nº 10, revogando a primeira norma e ajustando as regras para ressarcimento ao Fundo dos recursos de responsabilidade da União por ele adiantados.

Com vistas a detalhar a operacionalização dessas operações de crédito internas, em especial, os ressarcimentos a cargo da União, é oportuno destacar as regras de devolução contidas no sobredito normativo:

2. **O Agente Operador** encaminhará, ao Gestor Operacional do PMCMV, mensalmente, **até o décimo dia útil do mês subsequente ao de referência, solicitação de pagamento dos recursos** das subvenções econômicas concedidas pelo PMCMV, nas operações conjugadas com os financiamentos do FGTS, com base nos contratos de financiamento firmados entre os Agentes Financeiros e os mutuários finais, pessoas físicas.

2.1 **O Gestor Operacional** do PMCMV encaminhará, à Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, **em até cinco dias úteis**, contados a partir do recebimento da solicitação do Agente Operador do FGTS, **pedido de pagamento dos recursos** das subvenções econômicas concedidas pelo PMCMV.

2.2 A Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, em até cinco dias úteis, contados a partir da data do recebimento da solicitação do Gestor Operacional, e após verificação de normativa, providenciará a solicitação de repasse dos recursos financeiros, em meio eletrônico, por intermédio de inclusão do pedido de pagamento no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI.

2.3 A Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades emitirá ordem bancária em favor do Gestor Operacional do PMCMV, em até cinco dias úteis, contados a partir da data de disponibilização dos recursos financeiros no SIAFI. (BRASIL, 2014a, grifos nossos)

Pode-se sintetizar as regras disciplinadoras de todo o ciclo de adiantamento, cobrança e restituição pela União dos recursos ao Fundo nas etapas sumarizadas na sequência:

i - FGTS, por intermédio do Agente Operador e Agentes Financeiros, adianta as subvenções econômicas a cargo da União, gerando ao ente federal obrigações junto ao Fundo;

ii - CAIXA (no papel de Agente Operador e Gestor Operacional) encaminha mensalmente ao Gestor da Aplicação solicitação de pagamento dos recursos das subvenções antecipadas, de acordo com o quantitativo de contratos de financiamentos firmados com pessoas físicas;

iii - Gestor da Aplicação adota medidas com vistas a efetuar o repasse ao FGTS dos recursos financeiros.

Portanto, pode-se afirmar que a realização das despesas com subvenções econômicas se dá por uma forma peculiar de execução em que o fato gerador ocorre com as contratações das operações de financiamento realizadas por Agentes Financeiros do FGTS, concretizando-se ordinariamente pela constituição de dívidas a serem quitadas posteriormente pela União ao Fundo. Essa forma de operacionalização das subvenções da União é o aspecto central sobre o qual foram realizadas as manobras que compõem as “pedaladas orçamentárias” no PMCMV do FGTS.

5 AS “PEDALADAS ORÇAMENTÁRIAS” NO PMCMV - FAIXA 2

5.1 VISÃO GERAL DOS TRABALHOS REALIZADOS PELOS ÓRGÃOS DE CONTROLE

Considerando o objeto da avaliação (“pedaladas orçamentárias”²³ no PMCMV - Faixa 2) e o escopo temporal definido para o presente trabalho, compreendido pelo período 2009 a 2014, foram selecionados os documentos sumarizados na sequência para a sistematização das operações efetuadas no PMCMV - Faixa 2 identificadas pelos órgãos de controle, que compõem as “pedaladas” no programa:

- TC 021.643/2014-8: refere-se à inspeção realizada pelo TCU entre 22 de setembro de 2014 e 21 de novembro de 2014 para apuração de indícios de irregularidades apontados: (i) na representação com mesmo número de autuação apresentada pelo MPJTCU, acerca de atrasos nos pagamentos às instituições financeiras de valores sob responsabilidade da União no âmbito de alguns programas federais, bem como (ii) na representação TC 015.891/2014-3, apensada à primeira, acerca de atrasos nos repasses a

²³Ao se colacionarem todos os achados produzidos pelos órgãos de controle relacionados às “pedaladas” do governo Dilma Roussef, as falhas relacionadas foram agrupadas em três categorias: orçamentária, contábil e fiscal. Considerando a abordagem proposta (governança orçamentária), foram selecionadas como objeto de análise as falhas de natureza exclusivamente orçamentária, as quais são referenciadas neste trabalho como “pedaladas orçamentárias”.

estados e municípios de recursos dos *royalties* do petróleo, das compensações financeiras pelo uso de recursos hídricos e do salário educação;

- Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República do ano de 2014: documento produzido pelo TCU, em outubro de 2015, no âmbito da apreciação das contas da Presidente da República para o exercício 2014;

- Relatório CGU 201504291: apresenta os resultados da Auditoria Anual de Contas do exercício 2014 do FGTS, realizada no segundo semestre de 2015.

Para a melhor compreensão dos problemas a serem sumarizados no presente trabalho, apresentam-se previamente às análises os quadros constantes do item 5.2, que expõem dados sobre as execuções orçamentárias e financeiras das subvenções econômicas (ação 00CW), dos descontos habitacionais e dos adiantamentos das subvenções realizados pelo FGTS.

No item 5.3, são catalogados os achados relacionados às “pedaladas orçamentárias” no PMCMV - Faixa 2, extraídos dos documentos retro mencionados. Isto é, dentre todos os problemas identificados, selecionaram-se para análise aqueles com conteúdo eminentemente orçamentário.

Para a explanação dos problemas selecionados, foram atualizados alguns dos dados expostos nos respectivos documentos. Para mais, a partir das informações obtidas – nos relatórios e nos sistemas de informação consultados²⁴ –, novas abordagens foram realizadas, o que acabou por revelar alguns problemas orçamentários na política que não foram objeto de apontamento nos documentos mencionados.

5.2 EXECUÇÕES ORÇAMENTÁRIAS E FINANCEIRAS DAS SUBVENÇÕES ECONÔMICAS E DOS DESCONTOS HABITACIONAIS ENTRE 2009 E 2014

Conforme contextualizado no item 3.2, as “pedaladas” foram constituídas por manobras orçamentárias e contábeis. No PMCMV - Faixa 2, tais manobras estiveram relacionadas sobretudo à execução da ação 00CW.

Desse modo, neste item, para uma adequada compreensão dos problemas listados no item 5.3, contextualizam-se em números as execuções orçamentárias e financeiras da subvenção econômica (ação 00CW), dos descontos habitacionais do FGTS entre 2009 e 2014 e dos adiantamentos da subvenção realizados pelo Fundo.

²⁴ SIOP (Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento) e SIGA Brasil.

Quadro 02 - Execuções orçamentárias e financeiras da ação 00CW – 2009 a 2014 – em R\$ milhões

Ano	Dotação Atual	Fonte*	Empenhado	Liquidado	Pago	Restos a pagar		Ressarcido ao FGTS
						Inscritos	Pagos	
2009	800	300	800	450	450	350	0	450
2010	1.200	100	1.200	0	0	1.200	350	350
2011	2.000	100	2.000	0	0	2.000	0	0
2012	1.700	100	1.700	0	0	1.700	0	0
2013	1.900	100	1.900	0	0	1.900	800	800
2014	612	100	612	0	0	612	0	0
Total	8.212	-	8.212	450	450	7.762	1.150	1.600

* diferentemente das demais colunas, os números indicados se referem a códigos, e não a valores de ordem financeira.

Fontes: SIOP e SIGA.

Quadro 03 – Dotações orçamentárias (ação 00CW) e valores adiantados pelo FGTS – 2009 a 2014 – em R\$ milhões

Exercício	Descontos habitacionais concedidos	Subvenções adiantadas pelo FGTS	Dotações autorizadas para a ação 00CW	Diferença entre dotações para a ação 00CW e subvenções adiantadas
2009	1.724,00	431,00	800,00	368,99
2010	5.149,83	1.287,45	1.200,00	- 87,45
2011	6.479,60	2.449,82	2.000,00	- 449,82
2012	6.836,57	1.196,40	1.700,00	503,59
2013	8.364,77	1.463,83	1.900,00	436,16
2014	8.421,20	1.474,31	612,00	- 862,31

Fontes: SIOP e Relatório CGU 201504291, a partir de informações disponibilizadas pela CAIXA.

Quadro 04 – Despesas da União incorridas na execução do PMCMV - FAIXA 2, ressarcimentos efetuados pela União ao FGTS e saldo devedor da União junto ao Fundo – 2009 a 2014 – em R\$ milhões

Despesas incorridas, ressarcimentos efetuados e saldo devedor	Despesas	Pagamentos
(+) Despesas com subvenção (adiantadas pelo FGTS)	8.302,83	-
(+) Despesas com atualização dos adiantamentos pelo FGTS	1.550,00	-
(+) Despesas com taxas de administração devidas à CAIXA	41,51	-
(-) Ressarcimentos da União ao FGTS	-	1.600,00*
= Saldo devedor da União junto ao FGTS ao final de 2014		8.294,34

* Desse valor, R\$ 1,15 bilhão referem-se a pagamentos de restos a pagar vinculados à ação 00CW.

Fonte: Relatório CGU 201504291, a partir de informações disponibilizadas pela CAIXA.

5.3 ACHADOS REVISITADOS DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE SOBRE AS “PEDALADAS ORÇAMENTÁRIAS” NO PMCMV - FAIXA 2

5.3.1 Realização de despesas com subvenções econômicas em valores superiores à dotação orçamentária: em 2010, 2011 e 2014, conforme demonstrado no quadro 03, as dotações autorizadas da ação 00CW foram extrapoladas, respectivamente, nos seguintes montantes: R\$ 87,4 milhões, R\$ 449,8 milhões e R\$ 862,3 milhões.

5.3.2. Inscrição irregular de restos a pagar vinculados à ação 00CW para registro do montante da dívida da União referente aos adiantamentos das subvenções pelo FGTS: o extinto Ministério das Cidades, ao invés de registrar pelo estágio do pagamento a execução orçamentária dessa ação quando da efetivação da antecipação das subvenções pelo FGTS, registrava essa despesa, ao final de cada exercício, mediante a inscrição de restos a pagar. Com esse procedimento, o Gestor da Aplicação omitia que a execução da

ação 00CW ocorria caracteristicamente por meio de operações de crédito junto ao FGTS. O valor total inscrito indevidamente até 2014 alcançou R\$ 7,762 bilhões (quadro 02).

5.3.3 Amortizações da dívida da União junto ao FGTS por meio de pagamentos de restos a pagar à conta da ação 00CW: conforme demonstrado no quadro 02, entre 2009 e 2014, a União efetuou pagamentos, no âmbito da ação 00CW, que totalizaram R\$ 1,6 bilhão, dos quais R\$ 450 milhões referem-se a pagamentos de despesas ordinárias pertencentes ao orçamento do exercício 2009; e R\$ 1,15 bilhão, a pagamentos de restos a pagar realizados até 2014. Ao efetuar o pagamento desses restos a pagar, a União, na realidade, realizou despesa de capital “amortização da dívida” junto ao FGTS sob a forma de despesa corrente, sem a respectiva previsão orçamentária e sem registro dessa amortização ao longo da janela temporal analisada.

5.3.4. Realização de despesas com amortização da dívida com o FGTS, com a atualização do principal, bem como com a taxa de administração sem autorização orçamentária: conforme quadros 02 e 04, entre 2009 e 2014, foram realizadas despesas com a atualização do passivo da União (R\$ 1,55 bilhão), com taxa de administração (R\$ 41,5 milhões) e com amortizações (R\$ 1,15 bilhão) sem autorizações orçamentárias.

5.3.5. Indicação imprecisa na lei orçamentária das fontes de recursos que custearam as subvenções econômicas: apesar de as subvenções econômicas, de 2009 a 2014, terem sido fundamentalmente implementadas por meio de adiantamentos efetuados pelo FGTS, isto é, por operações de crédito²⁵, as leis orçamentárias entre 2009 e 2014, conforme quadro 02, indicaram as fontes de recursos 100 e 300 para custeio da ação 00CW, que representam recursos livres/ordinários arrecadados pelo Tesouro ao longo do respectivo exercício financeiro. Com isso, o governo mascarou que despesas correntes foram custeadas por meio de receitas de capital (operações de crédito junto ao FGTS).

5.3.6. Não observância à condição de cumprimento da regra de ouro para contratação de operações de crédito junto ao FGTS: na realidade, o custeio da ação 00CW se dava por meio de operações de crédito realizadas junto ao FGTS. Com efeito, essa “pedalada orçamentária”, por mascarar receitas de capital, permitiu que tais operações de crédito fossem realizadas sem verificação do atendimento à regra de ouro²⁶.

²⁵ Por essa razão, deveria ter sido indicada a fonte “46 – Operação de Crédito Interno”.

²⁶ Refere-se ao art. 167, III, da CF/88, que veda “a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta”.

6 AS “PEDALADAS” NO PMCMV À LUZ DA GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA

6.1 SISTEMÁTICA ADOTADA PARA A AVALIAÇÃO

Catalogadas as “pedaladas orçamentárias” no capítulo 05, propõe-se no presente capítulo utilizá-las com vistas a verificar a consistência e higidez do sistema de governança, sob a perspectiva orçamentária. Objetiva-se caracterizar as falhas de governança que se relacionam às irregularidades de natureza orçamentária no PMCMV - Faixa 2.

Para tanto, os conceitos do RAGPP foram endereçados para a avaliação da governança do PMCMV - Faixa 2, por meio da análise delimitada de cada um dos componentes, concentrando-se nos aspectos eminentemente orçamentários relacionados.

Tendo em vista o escopo do trabalho, estimou-se a importância relativa e a pertinência temática de cada um dos 08 (oito) componentes de governança no contexto orçamentário da política. A partir disso, identificou-se que todos os componentes são passíveis de avaliação, já que nos 08 (oito) se verificam lastro com a abordagem orçamentária proposta ou relação com os problemas elencados no capítulo 05.

Portanto, propõe-se avaliar, sob o enfoque exclusivamente orçamentário, os componentes: Institucionalização; Planos e Objetivos; Capacidade Organizacional e Recursos; Coordenação e Coerência; Gestão de Riscos e Controle Interno; Monitoramento e Avaliação; *Accountability*; e Participação.

6.2 RELAÇÃO DOS ACHADOS COM OS COMPONENTES DE GOVERNANÇA

Para a melhor visualização da relação existente entre os componentes de governança avaliados como falhos e os achados listados pelo capítulo 05, antecipa-se, no quadro a seguir, os resultados obtidos a partir das análises apresentadas no item 6.3:

Quadro 05 – Relação entre os achados de natureza orçamentária e os componentes de governança avaliados

Componentes de governança avaliados	Achados de natureza orçamentária					
	5.3.1	5.3.2	5.3.3	5.3.4	5.3.5	5.3.6
Capacidade organizacional e recursos	x				x	
Institucionalização				x	x	
Coordenação e coerência	x					
Planos e objetivos	x				x	
Gestão de riscos e controle interno	x	x	x	x	x	x
Monitoramento e Avaliação	x					
<i>Accountability</i>	x	x	x	x	x	x
Participação	x					

Fonte: elaborado pelo autor.

6.3 AVALIAÇÃO DOS COMPONENTES DE GOVERNANÇA

6.3.1 Capacidade organizacional e recursos

Na primeira metade da década de 2010, o Brasil experimentou o arrefecimento da atividade econômica e se defrontou com uma gradativa deterioração das condições fiscais que viria a impactar a capacidade do governo de implementar políticas públicas, incluído o Minha Casa, Minha Vida.

Para visualizar a trajetória do desempenho da economia, apresentam-se dados sobre o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro entre 2006 e 2015:

Quadro 06 - Evolução do Produto Interno Bruto – Brasil – 2006 a 2015

Ano	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Var. % do PIB	4,0%	6,1%	5,1%	-0,1%	7,5%	4,0%	1,9%	3,0%	0,5%	-3,6%

Fonte: Fundo Monetário Internacional²⁷.

Conforme se observa, o período de 2011 a 2015 apresenta variações percentuais do PIB notadamente inferiores às do período de 2006 a 2010. Ademais, chama-se atenção para os últimos dois anos da série, quando o produto variou positivamente apenas 0,5%, em 2014, e inflexionou em 2015, com uma variação negativa de 3,6%, refletindo a crise econômica do governo Dilma.

A repercussão do fraco desempenho econômico pode ser observada nos indicadores fiscais do governo central, expressos pelo crescimento da despesa, pela queda da receita e pelos resultados primários progressivamente piores ao longo da primeira década de 2010.

Quadro 07 - Evolução dos indicadores fiscais do governo central – Brasil – 2006 a 2015

Ano	Receita Primária/ PIB	Despesa Primária/ PIB	Resultado primário (R\$ bilhões)	Resultado primário*/ PIB	Meta fiscal/ PIB
2006	18,80%	16,80%	51,3	2,10%	2,45%
2007	19,00%	16,90%	59,4	2,20%	2,45%
2008	18,90%	16,20%	71,3	2,30%	2,20%
2009	18,60%	17,40%	42,4	1,30%	2,20%
2010	20,20%	18,20%	78,7	2,00%	2,15%
2011	18,90%	16,80%	93,0	2,10%	2,15%
2012	18,50%	16,90%	86,0	1,80%	2,15%
2013	18,70%	17,30%	75,2	1,40%	2,15%
2014	17,70%	18,10%	-20,4	-0,40%	2,15%
2015	17,40%	19,40%	-116,6	-1,90%	1,00%

* Já considerados os ajustes metodológicos.

Fontes: STN²⁸ e Leis de Diretrizes Orçamentárias referentes a esses exercícios.

²⁷Disponível em:

https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP_RPCH@WEF/BRA?zoom=BRA&highlight=BRA.

Acesso em: 10 abr. 2020.

²⁸Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/resultado-do-tesouro-nacional>. Acesso em: 10 jan. 2020.

O quadro 07 demonstra que, entre 2011 e 2015, a receita caiu de 18,9% do PIB para 17,4%, e a despesa subiu de 16,8% para 19,4%. Com efeito, o resultado primário caiu de 2,1% para -1,9% do produto interno bruto. Em valores nominais, isso representa uma piora de aproximadamente R\$ 209 bilhões no resultado fiscal do governo central no período de quatro anos.

Nesse passo, os indicadores apontam para a queda de performance fiscal do governo ao longo da janela temporal analisada, seja comparando os dados do governo Lula com os do governo Dilma, seja cotejando os números do início com os do fim do governo da ex-Presidente.

Vale observar que, a despeito da redução das metas de resultado primário no período entre 2011 e 2015, que foi respectivamente de 2,15% para 1,00%, o governo, mesmo diante de metas menos rigorosas, não as alcançou em nenhum exercício dessa janela.

A trajetória da performance fiscal pode ser visualizada pelo gráfico na sequência:

Gráfico 01 - Evolução do resultado primário do governo central – 2006 a 2015



Fonte: STN, conforme os dados do quadro 07.

Nessas circunstâncias, é certo que a perda de performance fiscal apresenta seus maiores impactos fundamentalmente nas despesas discricionárias, já que são sobre elas que recaem as medidas de contingenciamento previstas na legislação²⁹.

Orair (2018) explica que:

Diante do baixo crescimento econômico e da desaceleração das receitas, com manutenção do ritmo de expansão de parcela considerável das despesas

²⁹Visando a mitigar o risco de descumprimento das metas fiscais, a LRF estabeleceu que, “se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal, os Poderes e o Ministério Público deverão promover limitação de empenho e movimentação financeira, nos montantes necessários para garantir o cumprimento da meta” (BRASIL, 2000, art. 9º).

(benefícios sociais) ou mesmo aceleração de algumas rubricas (subsídios), cumprir as metas de resultado primário somente seria factível por dois caminhos. O primeiro, via imposição de contingenciamentos muito fortes sobre uma pequena parcela restante de despesas discricionárias passíveis de serem comprimidas no curto prazo, inclusive a contenção dos investimentos. A segunda alternativa seria recorrer a medidas artificiais como as receitas não recorrentes (contabilidade criativa, etc.), a postergação de pagamentos (ou “pedaladas” no jargão orçamentário) e a ampliação da margem de despesas dedutíveis da meta³⁰. (ORAIR, 2018, p. 180)

Considerando essa conjuntura, o nível de execução da ação 00CW permitido pelo Governo Federal só foi viabilizado pelo uso sistemático e robusto de recursos do FGTS, por meio de operações de crédito, e pela adoção das manobras orçamentárias listadas no capítulo 05.

A menor disponibilidade de recursos orçamentários/financeiros foram vetores que ensejaram a realização de despesas com subvenções econômicas em valores superiores à dotação orçamentária (item 5.3.1). Em complemento, a indicação imprecisa na lei orçamentária da fonte de recursos Tesouro para custear a ação 00CW, e não as operações de crédito internas (item 5.3.5), também se relaciona à menor disponibilidade de recursos, compondo procedimento para camuflar que a execução das subvenções se dava sistematicamente mediante empréstimos, e não com recursos ordinários do Tesouro, conforme imprecisamente indicado nas LOA de 2009 a 2014.

O RAGPP indica como boas práticas a “disponibilidade de dotação orçamentária suficiente para cobrir todos os gastos previstos, bem como a previsibilidade e disponibilidade de recursos financeiros adequados à realização das ações programadas” (BRASIL, 2011; ALBERNAZ, 2012 *apud* BRASIL, 2014d).

Desse modo, observa-se que, em relação ao componente “capacidade organizacional e recursos”, sob a perspectiva orçamentária, o PMCMV - Faixa 2 não obedeceu a requisitos de “boa governança” definidos pelo RAGPP.

6.3.2 Institucionalização

As leis orçamentárias anuais que disciplinaram o PMCMV - Faixa 2 entre 2009 e 2014 se apresentam como o principal objeto para a avaliação da institucionalização do PMCMV - Faixa 2, e a análise do conteúdo desses orçamentos permite identificar fragilidades nesse componente.

³⁰Outra prática adotada pelo governo da Presidente Dilma e criticada por especialistas, mas que não foi objeto de análise no presente trabalho, foram as mudanças promovidas na metodologia de cálculo do superávit primário, especialmente para garantir o cumprimento da meta fiscal.

Primeiramente, anota-se a já mencionada indicação imprecisa nas leis orçamentárias anuais de 2009 a 2014 da efetiva fonte dos recursos utilizados para custear a ação 00CW (item 5.3.5), financiada por meio de adiantamentos pelo FGTS. Apesar de a política ter adotado essa sistemática de custeio, as leis orçamentárias de 2009 a 2014 não indicaram como fonte os recursos provenientes das operações de crédito realizadas. Ao longo de todo o período, conforme exposto no quadro 02, houve somente indicações erráticas das fontes 100 e 300, informando imprecisamente no próprio orçamento que a ação 00CW seria custeada com recursos próprios do Tesouro.

Outro problema relacionado ao componente refere-se à realização de despesas com amortização da dívida com o FGTS, com a atualização do principal, bem como com a taxa de administração, as quais não dispunham de autorização legislativa (item 5.3.4). Significa que, apesar de consistirem em despesas de natureza orçamentária sob responsabilidade da União, inclusive com previsão contida na lei instituidora do PMCMV, não havia nas peças orçamentárias de 2009 a 2014 quaisquer previsões ou autorizações sobre esses compromissos da União.

O RAGPP inclui no rol de boas práticas de governança a institucionalização formal da política pública por meio de norma legal apropriada (BRASIL, 2014d). Assim, nota-se a inadequação das leis orçamentárias em relação ao falho conteúdo disciplinador do PMCMV - Faixa 2, notadamente, lacunas normativas, como a ausência de ações orçamentárias específicas para fazer face às despesas relacionadas à implementação da subvenção econômica, bem como inconsistências no seu conteúdo, como a indicação imprópria da fonte de recursos usada para o custeio da subvenção.

6.3.3 Coordenação e coerência

A avaliação do componente “coordenação e coerência” orçamentária recai sobre o nível de congruência entre os orçamentos da União e do FGTS no processo de disponibilização dos subsídios habitacionais aos mutuários do PMCMV.

Apesar da dupla composição orçamentária dos subsídios do PMCMV - Faixa 2 ser disciplinada por regra de proporcionalidade incidente sobre a forma de custeio desses benefícios, o que se observou entre 2009 e 2014 foi uma marcante falta de concertação entre os valores aprovados nos orçamentos federais e nos do FGTS.

Para ilustrar, vale destacar os valores de execução dos descontos e das subvenções em 2014, informados no quadro 03, quando o orçamento operacional do

FGTS autorizou R\$ 8,9 bilhões a título de descontos habitacionais, ao passo que a LOA autorizou R\$ 612 milhões para despesas com subvenções. Considerando o percentual de 17,5% (vigente à época) para definição do valor da subvenção, a dotação autorizada para a ação 00CW deveria ter sido de R\$ 1,55 bilhão para estar ajustada ao valor do subsídio do FGTS fixado em seu orçamento.

Não obstante o referido percentual, a dotação para a ação 00CW naquele exercício teve valor insuficientemente fixado, correspondente a aproximadamente 38,53% da monta necessária para garantir a consonância entre as duas fontes orçamentárias, em observância à então vigente Portaria Interministerial MCIDADES/MF/MP nº 409, de 31 de agosto de 2011.

Segundo essa lógica de proporcionalidade, é possível estruturar o quadro na sequência como forma de verificar o nível de congruência entre os orçamentos da União e da ação 00CW, tomando como referência o orçamento autorizado dos descontos habitacionais do FGTS.

Quadro 08 - Nível de coordenação e coerência entre os orçamentos dos descontos habitacionais do FGTS e os da subvenção Econômica (ação 00CW) – em milhão R\$

Exercício	Orçamento autorizado FGTS - descontos habitacionais	Percentual vigente para definição do valor da subvenção	Dotação que deveria ser autorizada no OGU – ação 00CW	Dotação autorizada no OGU – ação 00CW
2009	R\$ 4.000	25%	R\$ 1.000	R\$ 800
2010	R\$ 5.048	25%	R\$ 1.262	R\$ 1.200
2011	R\$ 5.500	25%, 17,5% e 100%*	R\$ 2.449*	R\$ 2.000
2012	R\$ 6.865	17,5%	R\$ 1.201	R\$ 1.700
2013	R\$ 8.900	17,5%	R\$ 1.557	R\$ 1.900
2014	R\$ 8.900	17,5%	R\$ 1.557	R\$ 612

* Em virtude da vigência de três limites percentuais ao longo de 2011, foi considerado, especificamente para a definição da dotação que deveria ter sido aprovada naquele exercício, o valor de R\$ 2,449 bilhões, correspondente ao montante total executado (ou adiantado) a título de subvenções econômicas informado pela CAIXA, valor já exposto no quadro 03.

Fonte: Relatório CGU 201504291, a partir de informações disponibilizadas pela CAIXA.

Os números do quadro anterior revelam a falta de coerência nas dotações dos orçamentos do FGTS e do OGU, já que, no período analisado, não se observa um padrão de correspondência entre os montantes orçamentários fixados: os valores na ação 00CW foram aprovados ou além ou aquém dos valores necessários para garantirem proporcionalidade com os do FGTS.

Desse modo, o achado correspondente à realização de despesas com subvenções econômicas em valores superiores à dotação orçamentária (item 5.3.1) se relaciona diretamente à falha do presente componente de governança. Destacam-se os orçamentos dos exercícios de 2009, 2010, 2011 e 2014, quando as dotações destinadas à ação 00CW foram aprovadas em montantes proporcionalmente menores que os

necessários. Não por acaso que, em três (2010, 2011 e 2014) desses quatro exercícios, as despesas com subvenções extrapolaram as dotações autorizadas, conforme detalhado no quadro 03.

Nesse sentido, é oportuno ponderar que, se o orçamento da ação 00CW em 2014, por exemplo, tivesse sido aprovado em consonância com o orçamento dos descontos – e o valor autorizado fosse de R\$ 1,55 bilhão, e não de R\$ 612 milhões –, não teria ocorrido naquele exercício aquela que foi a mais expressiva extrapolação orçamentária do PMCMV - Faixa 2 no período analisado no presente trabalho.

Cabe contextualizar que o CCFGTS se situa no mais alto nível da estrutura de governança do sistema FGTS, o que inclui a do PMCMV - Faixa 2, já que as competências – atribuídas ao colegiado pela Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990 – se relacionam, dentre outras, ao estabelecimento de diretrizes, à definição de programas e recursos a serem alocados, ao acompanhamento e à avaliação da gestão do Fundo, funções que constituem pilares da governança em políticas públicas. Nessa condição, por ser o ator detentor da visão mais abrangente dos aspectos orçamentários da política, cumpriria ao Conselho garantir a coordenação e a coerência entre as fontes orçamentárias.

O Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo, elaborado pelo TCU, assevera que, no contexto governamental, coordenação não significa controle central, mas sim fazer com que diversos sistemas institucionais e gerenciais que formulam políticas trabalhem juntos. Garantir a coordenação horizontal e vertical ajuda a evitar fragmentação, redundâncias ou ineficiência na formulação de políticas (OCDE, 2014 *apud* BRASIL, 2016b).

O RAGPP, por sua vez, inclui no rol de boas práticas de governança o alinhamento das ações empreendidas pelas diversas entidades participantes da política e a identificação dos recursos necessários para a manutenção do esforço cooperativo (MARINI & MARTINS, 2006; PETERS, 2012; BRASIL, 2013 *apud* BRASIL, 2014d).

Portanto, do ponto de vista orçamentário, o PMCMV - Faixa 2 possuía marcante falta de aderência em relação às boas práticas recomendadas para o componente “coordenação e coerência”.

6.3.4 Planos e objetivos

Conforme indicado no quadro 08, do item 6.3.3, a subvenção econômica, custeada pelo orçamento federal, apresentou, de 2009 a 2014, valores incompatíveis

(maiores ou menores) com as dotações orçamentárias próprias do Fundo destinadas aos descontos.

A partir dessa condição, é possível inferir que os planos³¹ da política sob a perspectiva orçamentária apresentavam uma inconsistente lógica de intervenção, uma vez que não demonstravam ser resultado de uma visão estratégica do programa, que abarcasse conjuntamente os valores fixados tanto no OGU quanto pelo FGTS no seu orçamento operacional para realizar a intervenção almejada na política, isto é, o atendimento a um determinado quantitativo de beneficiários.

Por essa condição, verifica-se que, na definição das montas previstas no plano a serem aplicadas pela União e pelo Fundo, existe componente de improviso ou de aleatoriedade na fixação dos valores estabelecidos em ao menos uma das peças orçamentárias (da União e/ou do FGTS), porquanto são desalinhadas quantitativamente entre si.

Planos e objetivos são aspectos intrinsecamente relacionados. O RAGPP deixa patente essa relação ao preconizar que políticas públicas devem ser orientadas por “[...] uma formulação geral que defina sua lógica de intervenção e por planos que permitam operacionalizar as ações necessárias, delineados em função das diretrizes, objetivos e metas propostas” (BRASIL, 2014d, p. 45). Chiavenato, (2004, p. 217) explica que “plano é uma colocação ordenada daquilo que é necessário fazer para atingir o objetivo”.

Desse modo, estando os dois orçamentos do programa (os planos orçamentários) em descompasso quantitativo para atacar o déficit habitacional (o objetivo da política), verifica-se que constituíam peças distintas sem coesão, tanto em relação aos planos orçamentários (FGTS e OGU) entre si, quanto em relação desses planos com o objetivo de intervenção (número de mutuários contemplados). Observa-se, assim, que os orçamentos do PMCMV - Faixa 2 compõem partes sem racionalização nem concatenação do processo de definição do montante a ser alocado para efetivar a ação governamental, voltada para atingir o objetivo finalístico da política.

A ausência de indicação na lei orçamentária das receitas obtidas por meio de operações de crédito com o FGTS para o pagamento de subvenções (item 5.3.5), bem

³¹ O plano orçamentário do PMCMV - Faixa 2 refere-se ao OGU (ação 00CW) e ao orçamento operacional do FGTS (descontos habitacionais), para cada exercício financeiro.

como a realização de despesas com subvenções econômicas em valores superiores à dotação orçamentária (item 5.3.1) estão associadas à falha do presente componente de governança. A primeira falha, por compor a própria imprecisão ou fragilidade do plano, isto é, a incorreta indicação no orçamento da União da origem dos recursos a serem utilizados nas intervenções; a segunda, por ser resultado da lógica orçamentária inconsistente dos planos orçamentários dos subsídios do PMCMV - Faixa 2 (FGTS e OGU), compostos por quantitativos que não adotam uma abordagem estratégica e conjuntamente planejada dos recursos a serem utilizados para atingir os objetivos.

Assim como no item 6.3.3, cabe pontuar que, pelo fato de o CCFGTS ser o único ator com visão global dos recursos orçamentários da política, exatamente por se situar no mais alto nível da estrutura de governança do sistema FGTS, caberia ao Conselho garantir a lógica entre os planos orçamentários do PMCMV - Faixa 2 e a devida calibragem entre esses planos e os respectivos objetivos e metas de intervenção.

Assim, quando se observam como boas práticas listadas pelo RAGPP a “definição de objetivos precisos o suficiente para permitir uma delimitação nítida do campo de atuação da política” (PETERS, 2012 *apud* BRASIL, 2014d, p. 47) e “consistência na lógica de intervenção da política” (ALBERNAZ, 2013 *apud* BRASIL, 2014d, p. 47), conclui-se que o componente “planos e objetivos” do PMCMV - Faixa 2 não estava aderente aos requisitos de governança em políticas públicas fixados pelo TCU.

6.3.5 Gestão de riscos e controle interno

Os trabalhos das auditorias governamentais realizados sobre o PMCMV - Faixa 2 demonstraram variadas falhas no componente de governança ora analisado. Todos os achados de natureza orçamentária listados pelo capítulo 05 estão relacionados a fragilidades do presente componente, especialmente no tocante à execução orçamentária da subvenção econômica e ao endividamento da União junto ao FGTS para custear esse subsídio.

Primeiro, no que se refere ao controle da execução orçamentária, assim como observado em outros componentes, a realização de despesas com subvenções econômicas em valores superiores à dotação orçamentária (item 5.3.1) relaciona-se a falhas do componente ora analisado. A sistemática de execução financeira dos subsídios – composta por duas fontes orçamentárias e carreada fundamentalmente pelos atores do sistema FGTS, que disponibilizavam os descontos e as subvenções (por adiantamentos) -

era desprovida de mecanismo de controle que vinculasse a execução dos descontos ao limite orçamentário da ação 00CW e, desse modo, não tinha capacidade para identificar e interromper a execução da política na hipótese de ter sido atingido o limite contido na dotação. A execução das subvenções, a cargo do FGTS, ocorria a largo do orçamento da ação 00CW, pois o limite de execução do PMCMV se lastreava exclusivamente ao orçamento do FGTS, sem observar o da ação orçamentária federal. A combinação com falhas em outros componentes possibilitou realizar despesas acima do autorizado.

Além disso, especificamente nas ocasiões em que houve execuções orçamentárias para além do autorizado (2010, 2011 e 2014), nem mesmo o SIAFI, sistema para acompanhamento da execução orçamentária e financeira, estava apto a registrar o montante de despesas que havia extrapolado as dotações fixadas.

Quanto ao controle orçamentário da dívida da União, observa-se, por um lado, que a indicação imprecisa na lei orçamentária das fontes de recursos efetivamente utilizadas (5.3.5) conjugada com a inscrição irregular de restos a pagar vinculados à ação 00CW (5.3.2) fragilizaram o controle sobre as operações de crédito efetivamente realizadas. Por outro, em virtude da ausência de indicação no orçamento de que a efetiva fonte de recursos para custear as subvenções provinha de empréstimos, não foram aplicados para a realização de operações de crédito com o FGTS os procedimentos de verificação relacionados ao atendimento da regra de ouro, conforme previsão contida no art. 32, § 1º, da LRF, inciso V (Item 5.3.6).

A fragilização do controle foi observada do mesmo modo quando das quitações parciais dessa dívida. Não havia rubricas próprias para as amortizações, e os pagamentos ocorreram em face de restos a pagar vinculados à ação 00CW (item 5.3.3), corrompendo dados – e conseqüentemente o controle orçamentário – relacionados à amortização dos empréstimos, pois essas despesas de capital foram realizadas sob a forma de despesas correntes, fazendo com que operações relacionadas à dívida consolidada (tanto seu incremento quanto sua redução) não fossem identificadas.

No bojo dessas falhas, ainda há a questão da atualização do principal da dívida e da taxa de administração devida ao Agente Operador (item 5.3.4), para as quais também não havia dotações específicas no orçamento federal. Tais despesas, por não estarem consignadas nas leis orçamentárias, sequer eram escrituradas no SIAFI.

Desse modo, observam-se relevantes problemas no componente de governança ora apresentado. O RAGPP menciona como boas práticas a “identificação, implantação e monitoramento do controle interno necessário para mitigar os riscos identificados à realização dos objetivos da política” (COSO, 2013; BRASIL, 2013 *apud* BRASIL, 2014d, p. 64) e “identificação, avaliação, tratamento, comunicação e monitoramento sistemático dos riscos durante a implementação da política” (ANAO, 2006 *apud* BRASIL, 2014d, p. 65).

As informações corrompidas e, do mesmo modo, os controles relacionados à execução do orçamento e das operações de crédito demonstram significativas fragilidades do componente “gestão de riscos e controle interno”.

6.3.6 Monitoramento e avaliação

O art. 82-A da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, ao autorizar a sistemática de adiantamentos e a constituição de dívidas da União para com o FGTS, definiu uma forma singular de execução da despesa orçamentária. Isso porque, primeiramente, a despesa com subvenções, apesar de ser de responsabilidade da União, é originada mediante atos produzidos externamente ao ente federal, quais sejam, as celebrações dos contratos de financiamento entre os Agentes Financeiros do PMCMV - Faixa 2 e os mutuários.

Apesar de a despesa com subvenção econômica ser originada quando da celebração dos contratos habitacionais, seu processamento na União (reconhecimento, procedimentos identificadores e execução orçamentária) somente se iniciava na oportunidade em que o Gestor da Aplicação recebia a comunicação encaminhada pelo Agente Operador solicitando pagamento dos recursos referentes às subvenções econômicas antecipadas pelo FGTS. Significa que, uma vez realizada a despesa, mesmo que por meio da constituição de dívida, a União, por um lapso temporal, não detinha informações sobre sua realização.

A disciplina estabelecida pela Instrução Normativa nº 10, de 30 de maio de 2014, do Ministério das Cidades, exposta no item 4.5 deste trabalho, conferia um *delay* de até 51 dias corridos³² entre a execução (adiantamento pelo FGTS) da despesa com

³² Período contabilizado considerando a realização de operações de financiamento no dia 1º de mês com 31 dias e efetivação, ao final dos respectivos prazos limites definidos na Instrução Normativa nº 10/2014, das seguintes etapas: (i) solicitação do Agente Operador ao Gestor Operacional (10º dia útil do mês subsequente ao contrato) e (ii) solicitação do Gestor Operacional à SNH/MCIDADES (5 dias úteis).

subvenção e a sua comunicação à União, no caso, à SNH/MCIDADES, fragilizando o monitoramento e avaliação da execução orçamentária.

Ao possibilitar que a despesa fosse conhecida somente após longo transcurso temporal em relação ao seu fato gerador, incutia-se uma característica vulnerabilidade no monitoramento e na avaliação da execução orçamentária da ação 00CW, pois as despesas geradas por ocasião das contratações realizadas pelos Agentes Financeiros, por alguns períodos (nos intervalos entre uma e outra comunicações efetuadas pelo Agente Operador), eram realizadas sem conhecimento *pari passu* pelos gestores responsáveis do Ministério das Cidades.

Com efeito, a realização de despesas com subvenções econômicas em valores superiores à dotação orçamentária (item 5.3.1) está relacionada à falha no componente apresentado, pois a sistemática de cobranças do Agente Operador velava ao Gestor da Aplicação, por certos períodos, informações sobre o montante de despesas com subvenções efetivamente realizadas.

Em virtude dessa demora na produção de informações sobre a execução orçamentária, não são observadas boas práticas indicadas pelo RAGPP, tais como a “disponibilidade suficiente de dados confiáveis e relevantes para dar suporte aos relatórios de desempenho da política” (NAO, 2001; ANAO, 2006; COMISSÃO EUROPEIA, 2009; AUSTRALIAN GOVERNMENT, 2013 *apud* BRASIL, 2014d, p. 62) e a “comunicação regular sobre o progresso da política, mediante relatórios de implementação às principais partes interessadas” (ANAQ, 2006 *apud* BRASIL, 2014d, p. 62).

Observa-se, assim, que o componente “monitoramento e avaliação” da execução orçamentária do PMCMV - Faixa 2 não está aderente a requisitos de governança em políticas públicas.

6.3.7 Accountability

Ao apresentar os aspectos relacionados à *accountability* – transparência, responsabilização, comunicação e prestação sistemática de contas –, o RAGPP sublinha a informação como elemento central do componente de governança.

Bezerra (2012) informa que à luz dos pressupostos da *accountability*, espera-se que os governos disponibilizem informações úteis acerca de sua atuação na gestão dos recursos públicos e suas implicações a todos os usuários.

A autora explica:

Os administradores precisam estar conscientes de que as ações governamentais devem estar capacitadas a transformar os dados disponíveis em informações úteis ao processo decisório, ou seja, devem oferecer aos cidadãos, principais utilizadores da informação financeira governamental, respostas sobre o uso de recursos por parte do governo e da gestão dos organismos e programas públicos. (BEZERRA, 2012, p. 28)

Assim, as “pedaladas” informadas no capítulo 5 deste trabalho, apesar de abordarem diferentes ilegalidades intercorrentes no PMCMV - Faixa 2, apresentam como aspecto comum o fato de se relacionarem com falhas de *accountability*, uma vez que se referem a problemas nas informações produzidas relacionadas: às despesas realizadas acima das dotações orçamentárias (5.3.1); às receitas oriundas das operações de crédito junto ao FGTS (5.3.5); ao registro do endividamento da União decorrente dessas operações (5.3.2); à realização de despesas de capital quando das amortizações desses empréstimos (5.3.3); à realização de despesas não autorizadas no orçamento, como amortizações, taxa de administração e atualização do principal (5.3.4); e ao cumprimento ou não da regra de ouro (5.3.6).

Uma vez que as informações não se apresentam corretas, infere-se que os demais pilares da *accountability* ficam prejudicados por um encadeamento lógico dos fatores relacionados: sem o fornecimento de informações precisas, a transparência e a comunicação à população a respeito do gasto público ficam diretamente prejudicadas; se não há transparência efetiva, o processo de prestação de contas fica corrompido e sem efetividade; por consequência, a responsabilização fica também prejudicada, pois os parâmetros de julgamento da gestão são distorcidos, tornando o processo de *accountability* fragilizado.

O RAGPP menciona, dentre as boas práticas, que as operações e os resultados alcançados pela política pública sejam objeto de divulgação adequada de informações à sociedade sobre operações e resultados alcançados (PETERS, 2012 *apud* BRASIL, 2014d), bem como de prestação de contas clara, periódica e formal (NAO, 2001; DPMP, 2010 *apud* BRASIL, 2014d).

Dada a significativa fragilização das informações orçamentárias produzidas pelas “pedaladas” no PMCMV - Faixa 2, a *accountability* do programa não se apresentava aderente às boas práticas preconizadas pelo Referencial do TCU.

6.3.8 Participação

Conforme disposto no RAGPP, a elaboração de uma política pública de forma mais participativa promove maior quantidade e qualidade de informações disponíveis, além disso facilita o senso de pertencimento e de responsabilidade coletiva. Nesse sentido, o referencial assevera que “o grau de governança em uma rede de políticas públicas depende da existência de uma ampla participação legitimada nos processos decisórios, entre outros fatores” (BRASIL, 2014d, p. 51).

O Conselho Curador se apresenta como um objeto apropriado para a avaliação do componente “participação” do PMCMV - Faixa 2, pois é o principal fórum de atuação das partes interessadas do programa. Ademais, o colegiado é o órgão central da estrutura de governança do PMCMV - Faixa 2, uma vez que suas deliberações e decisões são a de mais alto grau no sistema FGTS, e suas competências – atribuídas pela Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990 – se relacionam às funções de estratégia, definição de diretrizes, coordenação, avaliação e prestações de contas, alguns dos pilares da governança pública.

Conforme se observa, o RAGPP confere especial atenção à pluralidade na participação dos processos decisórios. Barbosa e Cunha (2014) corroboram que os Conselhos devem ter composição paritária, ou seja, as organizações da sociedade civil e as agências do Estado, possuidores muitas vezes de interesses distintos e algumas vezes antagônicos, devem se fazer representar, pois os conselhos são espaços democráticos.

Nesse sentido, pela ótica da representatividade, é possível anotar que os normativos do FGTS garantem na composição do seu Conselho Curador múltipla configuração de assentos, ocupados por 6 (seis) representantes do governo, 3 (três) dos trabalhadores e 3 (três) dos empregadores. Adicionalmente, dentro de cada um desses grupos, ainda é garantida a participação de representantes de variados órgãos governamentais, assim como de diferentes entidades representativas dos trabalhadores e dos empregadores. Com efeito, essa configuração heterogênea institucionalmente definida permite endossar que o CCFGTS garante a participação das partes interessadas em torno das discussões e decisões que venham a pautar as atuações e intervenções promovidas pelo Fundo.

Embora no domínio da “participação” a representatividade seja um relevante atributo, há que se considerar a atuação propriamente dita de conselhos e órgãos

colegiados no sentido de promover o sucesso das políticas públicas. Avelino, Alencar e Costa (2017) informam que o tema da efetividade da atuação ressurgiu como um conceito central no estudo dos colegiados de participação social. Carlos, Silva e Almeida (2018, p. 67) anotam que “a agenda de estudos sobre a efetividade das instituições participativas está desafiada a inovar seus desenhos de pesquisa de modo a produzir diagnósticos mais precisos a respeito de seus efeitos nas políticas públicas”.

Dito isso, no contexto orçamentário do PMCMV - Faixa 2, falhas de atuação do CCFGTS estão associadas à ocorrência da realização de despesas acima da dotação no orçamento (item 5.3.1). O Relatório CGU 201504291 pontua como uma das causas para essa irregularidade, cometida em 2014, a atuação intempestiva do CCFGTS, que, apesar do atingimento do limite da ação 00CW, ocorrido em julho de 2014, fez gestão junto ao antigo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com vistas à suplementação de crédito para a sobredita ação orçamentária, somente em outubro daquele exercício, quando em muito extrapolada a dotação orçamentária. Ademais, mesmo diante do acelerado ritmo de execução da ação 00CW, não houve providência prévia no sentido de garantir recursos orçamentários suficientes para viabilizar a implementação da política tampouco com vistas a solucionar o problema de extrapolação do limite orçamentário do programa, que continuou a ser implementado sem recursos suficientes.

Por se situar no nível mais alto da estrutura formada pelos órgãos e atores que atuam no PMCMV - Faixa 2, o Conselho é detentor das informações orçamentárias mais abrangentes relacionadas ao programa. Com efeito, caber-lhe-ia atuar de forma mais ativa na coordenação operacional, no monitoramento e na avaliação da execução orçamentária da política.

Portanto, muito embora no tocante à representatividade o CCFGTS constitua uma instância que possibilite a interlocução entre as diversas partes interessadas e viabilize a realização dos processos decisórios do PMCMV - Faixa 2, o colegiado falhou no tocante às atribuições esperadas como órgão central de governança da política, especialmente para garantir a correta execução dos orçamentos que compõem o programa.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa Minha Casa, Minha Vida foi concebido com o objetivo de atacar o problema estrutural do déficit habitacional no Brasil e de minimizar os efeitos conjunturais ocasionados pela crise financeira de 2008. Apesar da eminência desses objetivos, desde a instituição da política em 2009, foram realizadas sobre seus orçamentos variadas manobras não autorizadas pelo arcabouço normativo.

Nas “pedaladas” sobre a Faixa 2 do programa, subjaziam práticas que distorciam dados sobre a execução orçamentária, as despesas efetivamente incorridas e o endividamento da União realizado junto ao FGTS, que conduziam o programa a um nível de execução incompatível com a capacidade fiscal do Governo Federal.

Dada essa problemática, propôs-se identificar, sob a perspectiva da “boa governança”, as falhas que ocasionaram o conjunto de achados de natureza orçamentária evidenciados pelos órgãos federais de controle, apesar da existência de mecanismos legais instituídos para garantir a devida e esmerada realização das ações governamentais.

Sob a régua teórica apresentada pelo Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, foram realizadas análises qualitativas sobre os componentes de governança introduzidos pelo documento. Para o problema de pesquisa proposto, foi possível avaliar os componentes em sua integralidade, já que todos guardam pertinência com os fatores e problemas orçamentários associados à política estudada; para mais, todos os achados elencados possuem algum tipo de relação com algum dos oito componentes.

Conforme o Referencial, “[...] raramente uma única avaliação de governança em determinada política pública será capaz de avaliar os oito componentes apresentados [...]” (BRASIL, 2014d, p. 17). Logo, a ampla abordagem de avaliação concretizada neste trabalho somada à observação de fragilidades em todos os componentes de governança avaliados são um demonstrativo palpável das disfunções do sistema de governança orçamentária do PMCMV - Faixa 2.

Uma das premissas dos orçamentos de entes públicos é sua “**institucionalização**” mediante instrumento legal autorizando a realização das despesas nele fixadas. Não obstante a essencialidade dessa condição, os orçamentos do PMCMV - Faixa 2, durante a janela temporal analisada, não cumpriram seu papel de prever e autorizar todas as despesas relacionadas à execução das subvenções econômicas.

Do mesmo modo que a institucionalização, a ausência de “**capacidade organizacional e recursos**” (orçamentários) se apresentou como uma falha primal da política. A insuficiência de recursos pode ser vista como o principal vetor que ensejou a execução do PMCMV - Faixa 2 em nível superior à capacidade fiscal do Governo Federal e, com efeito, culminou na adoção de práticas orçamentárias vedadas pela legislação para viabilizar essa estratégia.

Cabe pontuar que a falta de recursos, embora seja um fator complicador para o desenvolvimento da política, poderia não se apresentar necessariamente como problema do ponto de vista da governança orçamentária, desde que o total de recursos disponíveis tivesse sido internalizado nos “**planos e objetivos**” do PMCMV - Faixa 2. Não obstante, o programa foi amparado por planos orçamentários incongruentes e com indicações erráticas das fontes de recursos efetivamente utilizadas, apresentando, por um lado, falta de alinhamento e improviso, e, por outro, inconsistência lógica com os objetivos de intervenção almejados.

Os efeitos provocados pela elaboração de planos inconsistentes poderiam ser minimizados caso os orçamentos que compuseram o PMCMV - Faixa 2 (FGTS e OGU) entre 2009 e 2014 tivessem sido instituídos com níveis satisfatórios de “**coordenação e coerência**”; no entanto, os planos orçamentários não compunham uma visão totalizada dos recursos disponíveis para a política, mas, sim, uma concepção orçamentária fragmentada, prejudicando o componente de governança.

Ainda no tocante à execução orçamentária, cabe pôr em relevo o excessivo *delay* – autorizado pelas normas – entre a execução (adiantamento pelo FGTS) da subvenção e a sua comunicação à União, fragilizando diretamente o componente “**monitoramento e avaliação**” da realização de despesas relacionadas à ação 00CW.

Por sua vez, problemas nos componentes “**gestão de riscos e controle interno**” e “*accountability*” se relacionam com todos os achados. A inconsistência das informações relativas à execução orçamentária do programa e às operações de crédito realizadas, além de outras falhas, corromperam vigorosamente o controle e a transparência orçamentária da política sobre variados aspectos.

Por último, e não menos significativo, foi avaliado o componente “**participação**”. Muito embora as normas do Fundo garantam representatividade na participação das partes interessadas, a atuação do CCFGTS – sob a perspectiva de órgão

central na estrutura de governança da Faixa 2 do PMCMV – deu azo a falhas orçamentárias intercorridas no programa, em especial, a realização de despesas em montante superior ao autorizado no exercício de 2014.

Em vista de suas competências legais, o Conselho é detentor das informações mais abrangentes acerca dos aspectos orçamentários do programa. Com efeito, e sem desconsiderar as falhas de atuação dos demais órgãos envolvidos nas “pedaladas”, caberia ao colegiado atuar mais ativamente na coordenação, no monitoramento e na avaliação da execução orçamentária da política, com aptidão para corrigir eventuais desvios detectados.

Portanto, os problemas elencados no presente trabalho e traduzidos sob o prisma dos componentes do Referencial do TCU, para além de reafirmarem as relevantes e disseminadas práticas das “pedaladas” no PMCMV - Faixa 2, apontam para problemas no funcionamento do sistema de governança orçamentária dessa política pública, os quais propiciaram condições para viabilizar as práticas indevidamente adotadas.

Observam-se, assim, disfunções nos elementos que compõem esse sistema – atores responsáveis e respectivas atuações –, que, ao invés de formarem uma composição orgânica coesa apta a promover sinergia nas suas ações, atuavam de forma fragmentada, sem a coordenação requerida para uma adequada execução orçamentária, com visão circunscrita às próprias atribuições. Esse diagnóstico é nítido quando se observam especificamente os planos orçamentários do programa e as execuções descoordenadas e sem controle adequado das subvenções econômicas.

O aperfeiçoamento orçamentário do PMCMV - Faixa 2 perpassa necessariamente pela reconfiguração das atuações do órgão central (CCFGTS) e dos órgãos de linha (demais atores responsáveis) que compõem seu sistema de governança. Enquanto estes devem atuar sob uma perspectiva que transponha as próprias atribuições legais definidas, o Conselho Curador deve exercer liderança e supervisão qualificadas na implementação do programa, garantindo visão global dos recursos disponíveis, alinhamento transorganizacional dos atores responsáveis e coerência nas ações adotadas, para que, mesmo na busca pelo atendimento de um maior número de beneficiários, a gestão da política não seja capaz de se descolar da implementação planejada, equilibrada e controlada dos seus orçamentos.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. Para entender as pedaladas fiscais. Jota, Brasília, 06 ago. 2015. Disponível em: https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/coluna-fiscal-para-entender-as-pedaladas-fiscais-06082015. Acesso em: 08 dez. 2019. Acesso em: 08 dez. 2019.

ANDRADE, George Albin Rodrigues de; ANDRADE, Alexandre Rodrigues de. Governança Corporativa – Estudos de Escândalos Corporativos no Brasil e no Mundo. In: Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia – SEGeT, 2., 2005, Resende. Anais [...]. Resende: Associação Educacional Dom Bosco – AEDB. Disponível em: https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos05/251_Governanca%20Corporativa.pdf. Acesso em: 04 jan. 2020.

ARRUDA, Giovana Silva de; MADRUGA, Sergio Rossi; FREITAS JUNIOR, Ney Izaguirry. A governança corporativa e a teoria da agência em consonância com a controladoria. Revista de Administração da UFSM, Santa Maria, v. 1, n. 1, p. 71-84, jan./abr. 2008. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/reaufsm/article/view/570/430>. Acesso em: 04 jan. 2020.

AVELINO, Daniel Pitangueira de; ALENCAR, Joana Luiza Oliveira Pedro; COSTA, Caio Borges. Colegiados nacionais de políticas públicas em contexto de mudanças: equipes de apoio e estratégias de sobrevivência. Texto para Discussão - IPEA, Brasília, n. 2.340, out. 2017. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8112/1/td_2340.pdf. Acesso em: 04 jan. 2020

BARBOSA, Amanda Querino dos Santos; CUNHA, Mércia Miranda Vasconcellos. A importância dos conselhos de políticas públicas para a efetivação dos direitos fundamentais e consolidação da democracia. In: Congresso Nacional do CONPEDI - Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, 23., 2014, Florianópolis. Anais [...]. Florianópolis: CONPEDI. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=58845926c9bda650>. Acesso em: 04 jan. 2020.

BARBOSA FILHO, F. H. A crise econômica de 2014/2017. Estudos Avançados - USP, São Paulo, v. 31, n. 89, jan./abr. 2017. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/132416/128550>. Acesso em: 04 jan. 2020.

BEZERRA, Maria do Socorro Coelho. Transparência na execução orçamentária e financeira: um modelo de investigação para *sites web* de municípios brasileiros. 2012. 127 f. Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2012. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/10428/1/Disserta%c3%a7%c3%a3o%20-%20Maria%20do%20Socorro%20Coelho%20Bezerra.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2020.

BIJOS, P.R.S. Governança orçamentária: uma relevante agenda em ascensão. Orçamento em Discussão - Senado Federal, Brasília, n. 12. 2014. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/503101/1400411_Principal_Finalizado_145609.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 04 jan. 2020

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Análise Ex Ante, v.1. Brasília: CC/PR, MF, MPOG e CGU, 2018b. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180319_avaliacao_de_politicas_publicas.pdf. Acesso em: 04 jan. 2020.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Presidência da República, 2019b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 08 dez. 2019.

_____. Conselho Curador do FGTS. Resolução nº 289, de 30 de junho de 1998. Estabelece diretrizes para a aplicação dos recursos e a elaboração das propostas orçamentárias do FGTS, no período de 1998 a 2001. Brasília: Conselho Curador do FGTS, 1998. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_consumidor/legislacao/leg_habitacao/leg_hab_sfh/RESOLU%C3%87%C3%83O%20289%20CONSELHO%20CURADOR.pdf. Acesso em: 04 jan. 2020.

_____. Conselho Curador do FGTS. Resolução nº 460, de 14 de dezembro de 2004. Estabelece diretrizes para a aplicação dos recursos e a elaboração das propostas orçamentárias do FGTS, no período de 2005 a 2008. Brasília: Conselho Curador do FGTS, 2004. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=100614>. Acesso em: 04 jan. 2020.

_____. Conselho Curador do FGTS. Resolução nº 604, de 01 de outubro de 2009. Dá nova redação ao subitem 5.1 do Anexo II da Resolução nº 460, de 14 de dezembro de 2004. Brasília: Conselho Curador do FGTS, 2009d. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=110002>. Acesso em: 04 jan. 2020.

_____. Conselho Curador do FGTS. Resolução nº 653, de 02 de fevereiro de 2011. Dá nova redação aos subitens 3.1 e 5.1 do Anexo II da Resolução nº 460, de 14 de dezembro de 2004, e outras providências. Brasília: Conselho Curador do FGTS, 2011a. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=114600>. Acesso em: 04 jan. 2020.

_____. Conselho Curador do FGTS. Resolução nº 659, de 15 de junho de 2011. Dá nova redação à Resolução nº 460, de 14 de dezembro de 2004, que dispõe sobre as diretrizes gerais de aplicação do FGTS, e à Resolução nº 644, de 9 de novembro de 2010, que dispõe sobre o Orçamento do FGTS para o exercício de 2011 e o Plano Plurianual de Aplicação para o período 2012/2014. Brasília: Conselho Curador do FGTS, 2011b. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=114596>. Acesso em: 04 jan. 2020.

_____. Conselho Curador do FGTS. Resolução nº 702, de 04 de outubro de 2012. Estabelece diretrizes para elaboração das propostas orçamentárias e aplicação dos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), e dá outras providências. Brasília: Conselho Curador do FGTS, 2012a. Disponível em: http://www.caixa.gov.br/Downloads/habitacao-minha-casa-minha-vida/Resolucao_CCFGTS_702.pdf. Acesso em: 04 jan. 2020.

_____. Conselho Curador do FGTS. Resolução nº 790, de 27 de outubro de 2015. Dá nova redação à Resolução nº 702, de 4 de outubro de 2012, que estabelece diretrizes para elaboração das propostas orçamentárias e aplicação dos recursos do FGTS, e outras providências. Brasília: Conselho Curador do FGTS, 2015c. Disponível em: http://www.lex.com.br/legis_27037427_RESOLUCAO_N_790_DE_27_DE_OUTUBRO_DE_2015.aspx. Acesso em: 04 jan. 2020.

_____. Conselho Curador do FGTS. Resolução nº 836, de 6 de fevereiro de 2017. Dá nova redação à Resolução nº 702, de 4 de outubro de 2012, que estabelece diretrizes para elaboração das propostas orçamentárias e aplicação dos recursos do FGTS, e outras providências. Brasília: Conselho Curador do FGTS, 2017a. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20802124/do1-2017-02-15-resolucao-n-836-de-6-de-fevereiro-de-2017-20802053. Acesso em: 04 jan. 2020.

_____. Controladoria-Geral da União. Relatório de Auditoria Anual de Contas 201504291. Brasília: CGU, 2015d. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/8601.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2020.

_____. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília: Presidência da República, 2017c. Disponível em: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/523593778/decreto-9203-17>. Acesso em: 08 dez. 2019.

_____. Decreto nº 9.737, de 26 de março 2019. Altera o Decreto nº 9.116, de 4 de agosto de 2017, para dispor sobre a composição do Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço. Brasília: Presidência da República, 2019a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9737.htm. Acesso em: 08 dez. 2019.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2000. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/lei_comp_101_00.pdf. Acesso em: 04 dez. 2019.

_____. Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990. Dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18036consol.htm. Acesso em: 04 jan. 2020.

_____. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília: Congresso Nacional, 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm. Acesso em: 04 jan. 2020.

_____. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Brasília: Congresso Nacional, 2009b. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2009/lei-11977-7-julho-2009-589206-normaatualizada-pl.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2020.

_____. Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2009a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Mpv/459impresao.htm. Acesso em: 04 jan. 2020.

_____. Ministério da Administração e Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: MARE, 1995. 68 p. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2020.

_____. Ministério das Cidades. Instrução Normativa nº 10, de 30 de maio de 2014. Regulamenta o Programa Carta de Crédito Individual. Brasília: Ministério das Cidades, 2014a. Disponível em: http://www.lex.com.br/legis_25587823_INSTRUCAO_NORMATIVA_N_10_DE_30_DE_MAIO_DE_2014.aspx. Acesso em: 04 jan. 2020.

_____. Ministério das Cidades. Instrução Normativa nº 30, de 15 de outubro de 2012. Regulamenta o Programa Carta de Crédito Individual. Brasília: Ministério das Cidades, 2012b. Disponível em: http://www.editoramagister.com/doc_23866979_INSTRUCAO_NORMATIVA_N_30_DE_15_DE_OUTUBRO_DE_2012.aspx. Acesso em: 04 jan. 2020.

_____. Ministério das Cidades. Portaria ° 114, de 9 de fevereiro de 2018. Brasília: Ministério das Cidades, 2018a. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/3216370/do1-2018-02-14-portaria-n-114-de-9-de-fevereiro-2018-3216366. Acesso em: 02 abr. 2020.

_____. Ministério das Cidades, Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Portaria Interministerial MCIDADES/MF/MP nº 325, de 31 de agosto de 2009. Dispõe sobre o Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV. Brasília: MCIDADES, MF e MP, 2009c. Disponível em: http://www.lex.com.br/doc_3415616_PORTARIA_INTERMINISTERIAL_N_325_DE_31_DE_AGOSTO_DE_2009.aspx. Acesso em: 04 jan. 2020.

_____. Ministério das Cidades, Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Portaria Interministerial MCIDADES/MF/MP nº 409, de 31 de agosto de 2011. Dispõe sobre as operações de crédito com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, contratadas no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, para os fins que especifica. Brasília: MCIDADES, MF e MP, 2011c. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Portarias/PORTARIA_INTERMINISTERIAL_409-2011_PNHU-FGTS.pdf. Acesso em: 04 jan. 2020.

_____. Ministério das Cidades, Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Portaria Interministerial MCIDADES/MF/MP nº 617, de 29 de dezembro de 2011. Dá nova redação ao art. 3º da Portaria Interministerial nº 409, 31 de agosto de 2011, que dispõe sobre as operações de crédito com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, contratadas no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV. Brasília: MCIDADES, MF e MP, 2011d. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=234174>. Acesso em: 04 jan. 2020.

_____. Ministério das Cidades, Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Portaria Interministerial MCIDADES/MF/MP nº 98, de 30 de março de 2016. Dá nova redação à Portaria Interministerial nº 409, de 31 de agosto de 2011, que dispõe sobre as operações de crédito com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, contratadas no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, e outras providências. Brasília: MCIDADES, MF e MP, 2016a. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/22559026/do1-2016-03-31-portaria-interministerial-n-98-de-30-de-marco-de-2016-22558961. Acesso em: 04 jan. 2020.

_____. Ministério das Cidades, Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Portaria Interministerial MCIDADES/MF/MP nº 528, de 31 de agosto de 2017. Dá nova redação à Portaria Interministerial nº 409, de 31 de agosto de 2011, que dispõe sobre as operações de crédito com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, contratadas no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV. Brasília: MCIDADES, MF e MP, 2017b. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19272071/do1-2017-09-01-portaria-interministerial-n-528-de-31-de-agosto-de-2017-19271943. Acesso em: 04 jan. 2020.

_____. Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União. Representação - Processo 021.643/2014-8. Brasília: MPJTCU, 2014c. Disponível em: <https://docplayer.com.br/amp/16939535-Excelentissimo-senhor-ministro-jose-mucio-monteiro-relator-da-luj-5-para-o-bienio-2013-2014.html>. Acesso em: 04 jan. 2020.

_____. Tribunal de Contas da União. Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo. Brasília: TCU, 2016b. 95 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/referencial-para-avaliacao-da-governanca-do-centro-de-governo.htm>. Acesso em: 04 jan. 2020.

_____. Tribunal de Contas da União. Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas. Brasília: TCU, 2014d. 91 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/02/45/56/74/41D92510973A23251A2818A8/2686056.PDF>. Acesso em: 04 jan. 2020.

_____. Tribunal de Contas da União. Representação - Processo TC 015.891/2014-3. Brasília: TCU, 2014b. Disponível em: https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&co_dArqCatalogado=7598594. Acesso em: 04 jan. 2020.

_____. Tribunal de Contas da União. Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República no exercício de 2014. Brasília: TCU, 2015b. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/contas-2014-relatorio-e-parecer-previo-sobre-as-contas-do-governo-da-republica-exercicio-de-2014.htm>. Acesso em: 08 dez. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 825/2015, de 15 de abril de 2015 - Plenário. Índícios de atrasos e outras irregularidades nos repasses do Governo Federal a instituições financeiras e aos demais entes federados. Ausência de registro de dívidas e despesas primárias nas estatísticas fiscais. Obtenção de crédito em desconformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal. Relator: José Múcio Monteiro, 2015a. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO:825%20ANOACORDAO:2015%20COLEGIADO:'Plen%C3%A1rio'/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0. Acesso em: 04 jan. 2020.

_____. Tribunal de Contas da União. Relatório de Políticas e Programas de Governo 2017. Brasília: TCU, 2017d. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/relatorio-de-politicas-e-programas-de-governo-2017.htm>. Acesso em: 04 jan. 2020.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Manual de Fomento Pessoa Jurídica – Versão 1.26. Brasília: CAIXA, 2020. Disponível em: http://www.caixa.gov.br/Downloads/fgts-manual-fomento-agente-operador/MFOM_PESSOA_JURIDICA_VERSAO_1_26.pdf. Acesso em: 08 dez. 2019.

CARLOS, Euzeneia; SILVA, Rafael da; ALMEIDA, Carla. Participação e política pública: efetividade dos conselhos de assistência social na gestão da política. Revista de Sociologia e Política - UFPR, Curitiba, v. 26, n. 67, p. 67-90, set. 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v26n67/0104-4478-rsocp-26-67-0067.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2020.

CARVALHO JÚNIOR, Antônio Carlos Costa d'Ávila. Pedaladas fiscais - A relação com as Contas de Governo da República de 2014 - texto 002a. Blog Direito Financeiro em Tela. Brasília, 2018. Disponível em: <http://direitofinanceiroemtela.blogspot.com/2018/09/?m=1>. Acesso em: 08 dez. 2019. Acesso em: 08 dez. 2019.

CAVALCANTE, Pedro. Gestão Pública Contemporânea: do Movimento Gerencialista ao Pós-NPM. Texto para Discussão - IPEA, Brasília, n. 2.319, ago. 2017. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/im_ages/stories/PDFs/TDs/td_2319.pdf. Acesso em: 22 jul. 2020.

CAVALCANTE, Pedro; PIRES, Roberto. Governança Pública: Construção de Capacidades para a Efetividade da Ação Governamental. Nota Técnica n. 24, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, DF, jul. 2018. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8581/1/NT_24_Diest_Governan%c3%a7a.pdf. Acesso em: 04 jan. 2020.

CHIAVENATO, Idalberto. Administração nos Novos Tempos. 2. Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 610 p.

DINIZ, Eli. Governabilidade, *governance* e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. Revista do Serviço Público - ENAP, Brasília, ano 47, vol. 120, n. 2, p. 5-21, mai./ ago. 1996. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/693/533>. Acesso em: 04 jan. 2020.

FIANI, Ronaldo. Teoria dos custos de transação. In: DAVID, Kupfler; HASENCLEVER, Lia. Economia industrial: Fundamentos Teóricos e Práticos no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2002. p. 267-286.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). Código das melhores práticas de governança corporativa, 5ª. ed. p.108. São Paulo: IBGC, 2015. Disponível em: <https://conhecimento.ibgc.org.br/Lists/Publicacoes/Attachments/21138/Publicacao-IBGCCodigo-CodigodasMelhoresPraticasdeGC-5aEdicao.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2020.

JENSEN, M. C; MECKLING, W. H. *Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure*. *Journal of Financial Economics*, University of Rochester, Rochester, v. 3, n. 4, p. 305-360, out. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0304405X7690026X>. Acesso em: 22 jul. 2020.

KOETZ, Carin Maribel; KOETZ, Clara Isabel; MARCON, Rosilene. A Influência do incentivo no comportamento oportunista de risco moral: uma análise experimental. GESTÃO.Org - PROPAD/UFPE, Recife, vol. 9, n. 3, p. 615-639, set./ dez. 2011. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/gestaoorg/article/view/21825/18387>. Acesso em: 04 jan. 2020.

LADEIRA, Daniela Lopes. Teoria dos *stakeholders* no contexto da governança corporativa: um estudo de caso. 2009. 104 f. Dissertação (Curso de Mestrado em Administração) - Faculdade de Ciências Empresariais, Universidade FUMEC, Belo Horizonte, 2009. Disponível em: <http://livros01.livrosgratis.com.br/cp154970.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2020.

MAIA, Alexandre; VALLE, André do; FROSSARD, Leila Barbieri de Matos; CAMPOS, Leila Kuhnert; MÉLO, Leonardo; CARVALHO, Marco Antonio Bastos de. A importância da melhoria da qualidade do gasto público no Brasil: propostas práticas para alcançar este objetivo. In: Congresso Consad de Gestão Pública, 2., 2009, Brasília. Anais [...]. Brasília: Consad. Disponível em: <https://consad.org.br/wp-content/uploads/2013/02/A-IMPORT%C3%82NCIA-DA-MELHORIA-DA-QUALIDADE-DO-GASTO-P%C3%90BLICO-NO-BRASIL-PROPOSTAS-PR%C3%81TICAS-PARA-ALCAN%C3%87AR-ESTE-OBJETIVO1.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2020.

MARCELLI, Selma. Governança no setor público: diagnóstico das práticas de gestão da Polícia Federal à luz do estudo 13 do PSC/IFAC. 2013. 106 f. Dissertação (Mestrado Executivo em Gestão Empresarial) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/11247>. Acesso em: 04 jan. 2020.

MARTINS, Vinicius Abilio; BOSIO, Queila Franciele Fabris; JUNIOR, Jair Jeremias Pontifícia; ENCISO, Luis Fernando. Conflitos de agência, governança corporativa e o serviço público brasileiro: um ensaio teórico. In: Congresso UFSC de Controladoria e Finanças, 6., 2015, Florianópolis. Anais [...]. Florianópolis: UFSC. Disponível em: http://dvl.ccn.ufsc.br/congresso_internacional/anais/6CCF/81_16.pdf. Acesso em: 04 jan. 2020.

MELO, Ana Lúcia Gomes de. Sistema de governança corporativa e gestão estratégica do senado federal: rede de assessoramento em gestão. 2014. 82 f. Monografia (Pós-Graduação *Lato Sensu* em Administração Legislativa) - Instituto Legislativo Brasileiro, Senado Federal, Brasília, 2014. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/513215/TCC%20-%20Ana%20Lucia%20Gomes%20de%20Melo.pdf?sequence=1>. Acesso em: 04 jan. 2020.

MENDES, Thiago S; OLIVEIRA, Célio Roberto Isídio de. Assimetria informacional: um estudo de caso sob a ótica da teoria da agência em empresa do segmento de prestação de serviços contábeis no estado de Pernambuco. Caderno Discente ESUDA, Recife, Vol. 3, n. 1. 2018. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/b72b/3d8928fac933ccb8887084a7a31278f5c2a6.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2020.

NICOLAU, Luis Fernando Rodrigues. Contradições da Nova Matriz Econômica do Governo Dilma: Por que a redução de juros não estimulou a taxa de investimento? 2015. 38 f. Monografia (Curso de Ciências Econômicas), Faculdade de Economia e Administração, INSPER, São Paulo, 2015. Disponível em: http://dspace.insper.edu.br/xmlui/bitstream/handle/11224/1355/Luis%20Fernando%20Rodrigues%20Nicolau_Trabalho.pdf?sequence=1. Acesso em: 04 jan. 2020.

ORAIR, O.R. Política Fiscal no Brasil Contemporâneo: Investimento Público e Ciclos Econômicos. In: Governança da Política de Infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento. 449 p. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2018. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8544/1/Pol%c3%adtica.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2020.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Modernising Government: The Way Forward*. Paris: OECD, 2005. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/modernisinggovernmentthewayforward.htm>. Acesso em: 22 jul. 2020.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Draft recommendation of the OECD council on the principles of budgetary governance. OECD principles of budgetary governance*. Paris: OECD, 2014. Disponível em: <http://www.oecd.org/governance/budgeting/Draft-Principles-Budgetary-Governance.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2020.

RIBEIRO NETO, Mauro; CAVALCANTI, André Gustavo César; CABRAL, Ernani César e Silva; SOUZA, Nicolas Eric Matoso Medeiros de. Indicador de Governança

Corporativa como Instrumento de Avaliação da Política Pública. Boletim de Análise Político-Institucional - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, n. 15, jul./ dez. 2018. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8646/1/BAPI15_Cap7.pdf. Acesso em: 04 jan. 2020.

SERAFIM, Elisio; QUELHAS, Osvaldo Luiz Gonçalves; ALLEDI, Cid. Histórico e Fundamentos da Governança Corporativa - Contribuições Para a Sustentabilidade das Organizações. In: Congresso Nacional de Excelência em Gestão, 6., 2010, Rio de Janeiro. Anais [...]. Montes Claros: INOVARSE. Disponível em: http://www.inovarse.org/sites/default/files/T10_0261_1459.pdf. Acesso em: 04 jan. 2020.

SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da. Disciplina fiscal e qualidade do gasto público: fundamentos da reforma orçamentária. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005. 156 p.

SILVA, Otávio Augusto Mantovani. Tratamento jurídico da prática das “pedaladas fiscais” à luz das normas de direito financeiro. Blog JusBrasil. 2016. Disponível em: <https://otavioaugustomantovani.jusbrasil.com.br/artigos/290620585/tratamento-juridico-da-pratica-das-pedaladas-fiscais-a-luz-das-normas-de-direito-financeiro>. Acesso em: 04 jan. 2020.

SIMÃO, Camilla Zaiden Santos. Governança Corporativa no Senado Federal. 2014. 79 f. Monografia (Pós-Graduação *Lato Sensu* em Administração Legislativa) - Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro, Brasília, 2014. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/513265/TCC%20-%20Camilla%20Zaiden%20Santos%20Simao.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 04 jan. 2020.

THE WORLD BANK. *Governance and Development*. Washington: The World Bank, 1992. Disponível em: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/604951468739447676/pdf/multi-page.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2020.

TRAVAGLIA, Karina Ramos; SÁ, Luís Filipe Vellozo Nogueira de. Fortalecimento da governança: uma agenda contemporânea para o setor público brasileiro. Revista Controle - TCE/CE, Fortaleza, v. 15, n. 1, p. 22-53, jan./ jun. 2017. Disponível em: <https://www.tce.ce.gov.br/edicoes/revista-controle-volume-xv-n-1-junho-2017/send/256-revista-controle-volume-xv-n-1-junho-2017/3595-artigo-1-fortalecimento-da-governanca-uma-agenda-contemporanea-para-o-setor-publico-brasileiro>. Acesso em: 04 jan. 2020.

VILLAVARDE, João. Perigosas Pedaladas. Os Bastidores da Crise que abalou o Brasil e levou ao fim o governo Dilma Rousseff. 1. ed. São Paulo: Geração Editorial, 2016. 336 p.

YIN, Robert k. Estudo de Caso – Planejamento e Métodos. 2. Ed. Porto Alegre: Bookman, 2001. 207 p.

ANEXO 1 – Componentes de governança apresentados pelo RAGPP

Neste Anexo, apresentam-se as essências de cada um dos oito componentes constantes do RAGPP, por meio da transcrição de excertos selecionados do documento, com vistas a apresentar suas definições, bem como as principais boas práticas relacionadas a cada um desses componentes, voltadas para uma maior capacidade de governança da política pública.

i. Institucionalização

Descrição

Institucionalização de uma política pública se refere a aspectos, formais ou informais, da existência da política, relacionados a capacidades organizacionais, normatização, padrões, procedimentos, competências e recursos que possibilitam o alcance dos objetivos e resultados da política pública.

Boas práticas

- Institucionalização formal da política pública por meio de norma legal (lei, decreto, resolução, etc.) apropriada;
- Definição clara e formal das competências das principais partes interessadas envolvidas na política pública (matriz de responsabilidades), de forma que seja possível a identificação dos objetivos, papéis, responsabilidades, recursos e obrigações de todos os envolvidos;
- Institucionalização formal dos processos decisórios referentes à política pública.

ii. Planos e objetivos

Descrição

As políticas públicas devem possuir coesão interna. Assim, os objetivos e as metas definidos devem se relacionar com as intervenções escolhidas. Nesse contexto, a política pública orienta-se por uma formulação geral que defina sua lógica de intervenção e por planos que permitam operacionalizar as ações necessárias, delineados em função das diretrizes, objetivos e metas propostas.

Boas práticas

- Definição de objetivos precisos o suficiente para permitir uma delimitação nítida do campo de atuação da política, traduzindo-os, por sua vez, em metas precisas e objetivamente caracterizadas;

- Consistência na lógica de intervenção da política, alinhando insumos, atividades, produtos, efeitos e impactos em função dos problemas a serem atacados e das correspondentes causas identificadas na formulação da política pública;

- Estabelecimento, de comum acordo, de objetivos coerentes e alinhados entre todas as organizações envolvidas na implementação da estratégia, para que os resultados esperados possam ser alcançados.

iii. Participação

Descrição

A participação social traz mais legitimidade, justiça e eficácia à política pública. Uma política pública elaborada de forma mais participativa também agrega maior quantidade e qualidade de informações disponíveis, além de facilitar o senso de pertencimento e de responsabilidade coletiva.

Boas práticas

- Previsão da participação social e demais partes interessadas nos processos decisórios da política pública;

- Existência de espaço para facilitar a interlocução entre as diversas partes interessadas;

- Estabelecimento de modelo de participação social, no qual se promova o envolvimento da sociedade, dos usuários e demais partes interessadas na definição de prioridades.

iv. Capacidade organizacional e recursos

Descrição

Espera-se que as políticas públicas contem com organizações que possuam estruturas e processos apropriados para empreender as atividades planejadas, assegurar o bom uso dos recursos públicos, supervisionar as ações descentralizadas, monitorar os

resultados e realimentar o processo decisório, com vistas ao aperfeiçoamento da sua formulação e da sua própria implantação.

Boas práticas

- Disponibilidade de estrutura de pessoal qualificado e em quantidade suficiente para que todas as etapas da política pública possam ser adequadamente desenvolvidas;

- Disponibilidade de dotação orçamentária suficiente para cobrir todos os gastos previstos com a política pública, bem como manter um planejamento orçamentário plurianual da política;

- Previsibilidade e disponibilidade de recursos financeiros adequados à realização das ações programadas, abrangendo recursos orçamentários, renúncias tributárias e subsídios financeiros e creditícios.

v. Coordenação e coerência

Descrição

A obtenção de resultados nas políticas públicas exige, cada vez mais, que as organizações públicas trabalhem em conjunto. Do contrário, a fragmentação da missão e a sobreposição de programas tornam-se realidade generalizada no âmbito do governo e muitos programas transversais deixam de ser bem coordenados. Ao trabalharem em conjunto, as organizações públicas podem melhorar e sustentar abordagens colaborativas para atingir as metas estabelecidas.

Boas Práticas

- Coerência entre as políticas públicas, de forma que as ações e os objetivos específicos das intervenções empreendidas pelas diversas entidades sejam alinhados, os resultados esperados possam ser alcançados e reforcem-se mutuamente;

- Estabelecimento de mecanismos de articulação, comunicação e colaboração que permitam alinhar estratégias e operações das organizações envolvidas em políticas transversais e descentralizadas, para alcançar o resultado comum.

vi. Monitoramento e avaliação

Descrição

O monitoramento é um processo que envolve a coleta de informação sobre insumos, produtos, atividades e circunstâncias que são relevantes para a efetiva implementação da política.

A avaliação é um processo conduzido antes, durante e/ ou depois da implementação da política, onde se efetua um juízo sobre seu valor ou mérito considerando: a relevância dos objetivos e estratégias, a eficácia (ou efetividade) no alcance dos objetivos e metas esperados, a eficiência no uso de recursos, o impacto e a sustentabilidade da intervenção.

Boas Práticas

- Identificação de indicadores-chave de progresso para os principais objetivos da política;
- Disponibilidade suficiente de dados confiáveis e relevantes para dar suporte aos relatórios de desempenho da política;
- Comunicação regular sobre o progresso da política, mediante relatórios de implementação, às principais partes interessadas;
- Desenvolvimento de mecanismos para monitorar, avaliar e reportar resultados dos esforços cooperativos.

vii. Gestão de riscos e controle interno

Descrição

A gestão de riscos [...] se refere a atividades coordenadas para dirigir e controlar uma política no que se refere aos riscos. A consideração dos principais riscos de implementação é essencial durante o desenvolvimento da política pública, o que inclui identificá-los e tratá-los.

Em relação ao controle interno, a Instrução Normativa TCU nº 63/2010 o define como o conjunto de atividades, planos, métodos, indicadores e procedimentos interligados, utilizado com vistas a assegurar a conformidade das ações e a concorrer para que os objetivos e metas estabelecidos sejam alcançados.

Boas Práticas

- Identificação, implantação e monitoramento do controle interno necessário para mitigar os riscos identificados à realização dos objetivos da política e para evitar que conflitos de interesse influenciem na implantação da política;

- Identificação, avaliação, tratamento, comunicação e monitoramento sistemático dos riscos durante a implementação da política.

viii. *Accountability*

Descrição

Accountability envolve, principalmente, transparência, responsabilização, comunicação e prestação sistemática de contas. Os responsáveis pela política pública devem primar por esses aspectos, de forma a possibilitar a análise e o escrutínio do comportamento e do desempenho dos diversos atores responsáveis pela implementação.

Boas Práticas

- Documentação, manutenção de registros e divulgação de operações e resultados da política de maneira sistemática;

- Prestação de contas clara, periódica e formal sobre as operações e resultados alcançados pela política pública;

- Divulgação adequada de informações à sociedade e seus representantes, sobre operações e resultados alcançados;

- Supervisão e controle capazes de impor a adoção de medidas corretivas e sanções em casos de irregularidades.