

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC-023.148/2018-7

Natureza: Acompanhamento

Órgão/Entidade/Unidade: Agência Nacional de Telecomunicações; Agência Nacional de Transportes Terrestres; Agência Nacional de Vigilância Sanitária; Banco Central do Brasil; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; Caixa Econômica Federal; Casa Civil da Presidência da República; Congresso Nacional; Conselho Administrativo de Recursos Fiscais; Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil; Conselho Federal de Administração; Conselho Federal de Biblioteconomia; Conselho Federal de Biologia; Conselho Federal de Biomedicina; Conselho Federal de Contabilidade; Conselho Federal de Corretores de Imóveis; Conselho Federal de Economia; Conselho Federal de Economistas Domésticos; Conselho Federal de Educação Física; Conselho Federal de Enfermagem; Conselho Federal de Engenharia e Agronomia; Conselho Federal de Estatística; Conselho Federal de Farmácia; Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional; Conselho Federal de Fonoaudiologia; Conselho Federal de Medicina; Conselho Federal de Medicina Veterinária; Conselho Federal de Museologia; Conselho Federal de Nutricionistas; Conselho Federal de Odontologia; Conselho Federal de Psicologia; Conselho Federal de Química; Conselho Federal de Relações Públicas; Conselho Federal de Representantes Comerciais; Conselho Federal de Serviço Social; Conselho Nacional de Justiça; Conselho Nacional de Técnicos Em Radiologia; Defensoria Pública da União; Entidades/órgãos do Governo do Distrito Federal; Entidades/órgãos do Governo do Estado de Alagoas; Entidades/órgãos do Governo do Estado de Goiás; Entidades/órgãos do Governo do Estado de Rondônia; Entidades/órgãos do Governo do Estado de Santa Catarina; Entidades/órgãos do Governo do Estado de Tocantins; Entidades/órgãos do Governo do Estado do Maranhão; Entidades/órgãos do Governo do Estado do Rio Grande do Norte; Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Fundação Nacional de Saúde; Fundação Universidade do Amazonas; Fundação Universidade Federal de Rondônia; Fundação Universidade Federal de Roraima; Fundação Universidade Federal do Acre; Fundação Universidade Federal do Amapá; Fundação Universidade Federal do Tocantins; Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; Governo do Estado de Minas Gerais; Indústrias Nucleares do Brasil S.A.; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Roraima; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Acre; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amapá; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações; Ministério da Cultura; Ministério da Educação; Ministério da Fazenda; Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços; Ministério da Previdência e Assistência Social (extinta); Ministério da Saúde; Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União; Ministério do Esporte; Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; Ministério Público da União; Petróleo Brasileiro S.A.; Presidência da República;

Secretaria da Receita Federal do Brasil; Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica; Secretaria de Educação Superior; Secretaria de Gestão; Secretaria de Governo da Presidência da República; Secretaria de Orçamento Federal; Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos; Secretaria do Tesouro Nacional; Secretaria Nacional de Segurança Pública; Secretaria-Geral da Presidência da República; Supremo Tribunal Federal; Universidade Federal do Oeste do Pará; Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará; Universidade Federal Rural da Amazônia

Interessado: Congresso Nacional

Representação legal: Vinicius Camargo Araújo, representando Secretaria do Tesouro Nacional; Leilane Moraes Alcântara e outros, representando Agência Nacional de Transportes Terrestres; Marcos Antonio Marques Machado (121.538/OAB/RJ), representando Petróleo Brasileiro S.A.; Daniel Andrade Fonseca e outros, representando Agência Nacional de Telecomunicações.

SUMÁRIO: RELATÓRIO SISTÊMICO SOBRE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA. CONSOLIDAÇÃO DE RESULTADOS DA ATUAÇÃO DO TCU EM RELAÇÃO AO TEMA. CONSIDERAÇÕES SOBRE A RELEVÂNCIA DA MATÉRIA. EXPOSIÇÃO DAS CONSTATAÇÕES. CONCLUSÕES. RECOMENDAÇÕES. DETERMINAÇÕES À SEGECEX. COMUNICAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto o relatório cuja elaboração foi coordenada pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (peças 24/25).

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de fiscalização realizada na modalidade acompanhamento para a produção de Relatório Sistêmico sobre Transparência Pública – Fisc. Transparência, destinado à consolidação e divulgação dos resultados da atuação do Tribunal de Contas da União (TCU) em relação ao tema da transparência pública, permitindo identificar os avanços obtidos e os desafios a superar nessa área.

2. Para a elaboração deste relatório foram selecionados 45 acórdãos recentes do TCU que trataram de problemas afetos à transparência pública. As unidades técnicas responsáveis por cada trabalho forneceram as informações necessárias por meio de formulário padronizado, elaborado pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) e pela Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional (SecexFazenda), unidades técnicas responsáveis pela consolidação dessas informações que serviram de base para construção e fundamentação deste relatório.

Contextualização

3. Nas compras diárias que cada pessoa ou empresa faz e nas contas que os cidadãos pagam mensalmente, estão embutidos tributos que devem ser utilizados para custear bens e serviços públicos, como segurança, saúde e educação. O processo de aplicação desses recursos, apesar de complexo, precisa ser evidenciado para que cada contribuinte consiga entender como o dinheiro que ele entrega ao Estado é utilizado. A transparência nesse processo é essencial para evitar desperdícios e atos que configurem corrupção e mau uso dos recursos públicos.

4. A transparência na administração pública vem ganhando força desde a promulgação da Constituição de 1988. A Carta Magna tratou do acesso à informação, da publicidade e da participação do usuário na administração pública.

5. O acesso à informação foi elencado como um dos direitos e garantias fundamentais constantes do artigo 5º. Seu inciso XIV afirma que ‘é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional’ e o inciso XXXIII afirma que ‘todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado’.

6. A publicidade, por sua vez, está entre os princípios da administração pública elencados no *caput* do art. 37. Já a participação popular é abordada, por exemplo, no § 3º do mesmo artigo, que trata das formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta.

7. Dentre os normativos infraconstitucionais que tratam do tema, merece destaque a Lei Complementar 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que dispõe, entre outras coisas, sobre a ampla divulgação dos instrumentos de transparência na gestão fiscal, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, do incentivo à participação popular e da realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos. A LRF trata também da disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

8. A Lei 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), entrou em vigor em 16/5/2012 e veio regulamentar o direito constitucional de acesso às informações públicas. A lei traz vários conceitos e princípios norteadores do direito fundamental de acesso à informação, bem como estabelece orientações gerais quanto aos procedimentos de acesso. ‘A LAI representa uma mudança de paradigma em matéria de transparência pública, pois define que o acesso é a regra e o sigilo, a exceção. Qualquer pessoa, física ou jurídica, poderá solicitar acesso às informações públicas, isto é, aquelas não classificadas como sigilosas, conforme procedimento que observará as regras, prazos, instrumentos de controle e recursos previstos’¹.

9. O Decreto 9.203/2017, publicado em novembro de 2017, dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, elenca a transparência como um dos princípios da governança pública e estabelece dentre as diretrizes da governança pública: i) manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade; e ii) promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação.

10. A transparência também tem sua importância na Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU). Dentre seus dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), o ODS 16, composto por doze metas, busca ‘promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas. Das doze metas, três tratam diretamente de transparência e participação social:

16.6. Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis;

16.7. Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis;

16.10. Assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais.

11. Quando se fala em transparência parece haver um consenso de que sua principal função está no combate à corrupção. Espera-se que, ao se lançar luz sobre a administração pública, a corrupção seja, ao menos, inibida. Ou seja, a redução da corrupção tende a ser uma das consequências do aumento da transparência. Entretanto, não se deve esquecer que a transparência

¹ Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios. Controladoria Geral da União. Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. 1ª edição, Brasília, 2013.

possui outras funções de alta relevância e que precisam ser exploradas para que se tenha um Estado mais eficiente e efetivo.

12. Uma dessas funções é a de tornar os processos transparentes para que seja possível avaliar a fidedignidade das informações produzidas. Tal função é essencial, pois de nada adianta que informações sejam disponibilizadas sem que exista um grau mínimo de confiança de que elas reflitam a realidade.

13. A transparência nos processos, sobretudo no que diz respeito à motivação dos atos, dos objetivos que se pretende alcançar, também é fundamental para que seja possível acompanhar o andamento das políticas públicas ao longo da sua execução, bem como seus resultados. Sem transparência na formulação da política pública, não é possível criar indicadores e metas que permitam avaliar os impactos da atuação governamental.

14. A transparência tem poder transformador, pois permite que órgãos de controle e a própria sociedade interfiram no decorrer da ação estatal e tente evitar que o mau uso do dinheiro público se concretize. Porém, para que isso aconteça, não basta que as informações sejam simplesmente disponibilizadas. Elas devem ser fornecidas seguindo os preceitos de dados abertos, de forma que possam ser efetivamente utilizadas pela sociedade, reduzindo a assimetria de informações entre o estado e os cidadãos.

15. Além disso, as informações precisam ser disponibilizadas de forma compreensível e seu uso deve ser incentivado nas várias etapas do ciclo orçamentário e de políticas públicas. Hoje o Brasil é considerado uma referência no chamado orçamento participativo, mas essa participação tem se resumido à fase de elaboração do orçamento. Ela precisa ser expandida para a etapa de execução e de avaliação, possibilitando definir se, por exemplo, uma política pública está indo na direção proposta, se está causando os impactos esperados, se deve ou não ser mantida ou se precisa de ajustes.

16. Dentro desse escopo, o Tribunal de Contas da União, orientado pelo seu Plano Estratégico 2015-2021, que destaca – entre seus objetivos essenciais – o estímulo à transparência da gestão pública, a indução da disponibilidade e da confiabilidade de informações da Administração Pública e o controle social, tem realizado trabalhos que buscam avaliar a transparência e a confiabilidade das informações financeiras e de desempenho da Administração Pública Federal, bem como aspectos relacionados ao controle social da intervenção governamental. Nesse contexto, o TCU entende que:

Transparência significa divulgação oportuna de todas as questões relevantes relacionadas à organização, inclusive situação financeira, desempenho, composição e governança. É dever dos órgãos públicos apresentar à sociedade dados e informações sobre sua gestão. Quanto mais bem informada for a sociedade, melhor condição terá para exercer o controle social sobre a atuação de seus representantes.

A transparência e a correta divulgação permitem que a sociedade perceba e valorize os produtos e serviços oferecidos pelas instituições. Dessa forma, o estímulo à transparência da gestão pública deve ser um dos objetivos essenciais do Tribunal de Contas da União, pois a ampliação da divulgação das ações governamentais, além de contribuir para o fortalecimento da democracia, prestígio e desenvolve a cidadania².

17. Ao longo dos anos, a atuação do TCU permitiu detectar falhas relevantes nas contas públicas, descumprimentos de normativos e ausência de indicadores claros que permitam acompanhar e medir os resultados da atuação estatal – evidenciando perdas bilionárias de recursos públicos. Além disso, foi possível induzir transformações que tornaram a gestão pública mais transparente e ajudaram a combater desvios e desperdícios.

18. Nesse contexto, surge este relatório sistêmico, com o objetivo de aprimorar a transparência da administração pública por meio da consolidação de trabalhos realizados pelo TCU que trouxeram avanços e permitem apontar boas práticas e perspectivas de progresso nessa área.

² Plano Estratégico do Tribunal de Contas da União 2015 – 2021. Edição 2015.

19. A atuação do TCU perpassa diversas áreas. Por essa razão, para fins deste trabalho, buscou-se dividir essas áreas de atuação em três grandes tópicos. O primeiro deles está relacionado à forma como os recursos públicos são geridos; o segundo trata da transparência de quem é responsável pela gestão desses recursos; e a terceira diz respeito ao acompanhamento dessa gestão e de seus resultados.

20. Os trabalhos selecionados buscaram avaliar aspectos que vão desde a confiabilidade das informações divulgadas pela administração pública até aspectos relacionados à acessibilidade e às características próprias dos dados abertos, que devem ser adotadas para que o controle social seja mais efetivo.

21. Certos de que a transparência possui grande potencial transformador, buscou-se, por fim, identificar os principais problemas encontrados, a atuação e os resultados da atuação do TCU, os desafios para que os problemas encontrados não se repitam, e os próximos passos para que o fomento da transparência na administração pública e do controle social seja ainda mais impactante.

Metodologia

22. Como mencionado, para elaboração deste relatório sistêmico foram selecionados trabalhos realizados pelo TCU nos últimos anos, que abordaram diretamente questões afetas à transparência na administração pública ou que trataram de problemas decorrentes de falhas de transparência e que possibilitaram a ocorrência de irregularidades.

23. Em seguida, o conjunto dos trabalhos selecionados foram divididos em três capítulos, relacionados a áreas de atuação do TCU: transparência nas contas públicas; transparências nas organizações públicas; e indicadores e desempenho.

24. Como unidade técnica responsável pela consolidação dos trabalhos e confecção do relatório, a Semag, com apoio da Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional (SecexFazenda), elaborou um formulário para coleta de informações relevantes de cada trabalho selecionado sob o ponto de vista da transparência. As unidades técnicas responsáveis pelos trabalhos preencheram os formulários e auxiliaram com o fornecimento de informações adicionais que se mostraram relevantes ao longo da elaboração do relatório.

25. No total foram selecionados 45 acórdãos, conforme indicado na tabela 1:

Tabela 1 - Relação dos acórdãos selecionados para compor o relatório sistêmico sobre transparência pública

Fiscalização	Acórdão
Representação acerca de indícios de irregularidade nos repasses do Governo Federal a instituições financeiras	825/2015-Plenário 3.297/2015-Plenário 260/2017-Plenário
Acompanhamento bimestral das receitas e despesas primárias	746/2017-Plenário 747/2017-Plenário 803/2017-Plenário 1.712/2017-Plenário 1.497/2016-Plenário 1.464/2015-Plenário
Levantamentos para avaliar a estrutura da governança das renúncias de receitas tributárias	747/2010-Plenário 809/2014-Plenário 1.205/2014-Plenário 793/2016-Plenário 822/2018-Plenário
Auditoria no Balanço Geral da União	2.464/2016-Plenário 1.540/2016-Plenário 288/2018-Plenário 977/2018-Plenário
Monitoramento para verificar o estágio de desenvolvimento do Siconv	2.551/2017-Plenário

Fiscalização	Acórdão
Fiscalizações concernentes à dívida pública federal	3.132/2012-Plenário 1.093/2013-Plenário 2.186/2013-Plenário 806/2014-Plenário 574/2017-Plenário
Levantamento para coletar dados sobre Governança e Gestão Pública (iGG)	588/2018-Plenário
Fiscalização de Orientação Centralizada sobre Transparência (FOC Transparência)	1.832/2018-Plenário
Publicação de contratos administrativos por instituições federais	1.855/2018-Plenário
Verificação do cumprimento, pelas Instituições Federais de Ensino Superior, dos requisitos de transparência ativa e passiva previstos na LAI	1.943/2018 - Plenário
Avaliação do cumprimento da LAI pelos Conselhos de Fiscalização Profissional	96/2016-Plenário 1.877/2018-Plenário
Avaliação do cumprimento das normas de transparência no âmbito do relacionamento entre as Fundações de Apoio e as Instituições Federais de Ensino Superior	1.178/2018-Plenário
Auditoria Operacional do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais	1.076/2016-Plenário
Concessão do seguro de crédito à exportação e do PROEX-Equalização nos financiamentos do BNDES à exportação de serviços de engenharia	1.031/2018-Plenário
Auditoria na concessão e manutenção de lotes do Programa Nacional de Reforma Agrária	775/2016-Plenário 1.976/2017-Plenário
Levantamento de auditoria com vistas a examinar a consistência interna e externa do PLPPA 2004-2007	102/2004-Plenário
Acompanhamento para análise quantitativa e qualitativa dos atributos e indicadores dos programas do Plano Plurianual 2008-2011	102/2009-Plenário
Auditoria sobre o Sistema de Planejamento e Orçamento Federal	117/2011-Plenário
Levantamento sobre a estrutura do Plano Plurianual 2012-2015	1.012/2013-Plenário
Levantamento acerca da governança do sistema de planejamento público federal	3.580/2014-Plenário
Auditoria com objetivo de descrever e analisar o modelo adotado para o Plano Plurianual 2016-2019	782/2016-Plenário
Relatório de Resultados de Políticas e Programas de Governo (RePP) – Exercício 2017	2.127/2017-Plenário
Contas do Presidente da República de 2017	1.322/2018-Plenário
Auditoria na preparação do governo brasileiro para a implementação da Agenda 2030 e da meta 2.4 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)	709/2018-Plenário

Fonte: Elaboração própria.

26. As unidades técnicas envolvidas foram as seguintes:

- Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag);
- Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional (SecexFazenda);
- Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdministração);
- Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti);
- Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta do Rio de Janeiro (SecexEstataisRJ);
- Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAmbiental);

- Secretaria de Controle Externo no Rio Grande do Sul (Secex/RS);
- Secretaria de Controle Externo no Pará (Secex/PA);
- Secretaria de Controle Externo no Estado do Mato Grosso do Sul (Secex/MS).

I. TRANSPARÊNCIA NAS CONTAS PÚBLICAS

II.1. Introdução

27. Em linhas gerais, as contas públicas representam o conjunto de informações e de dados econômicos e financeiros das entidades do setor público, produzidos pelos órgãos de contabilidade, planejamento e orçamento.

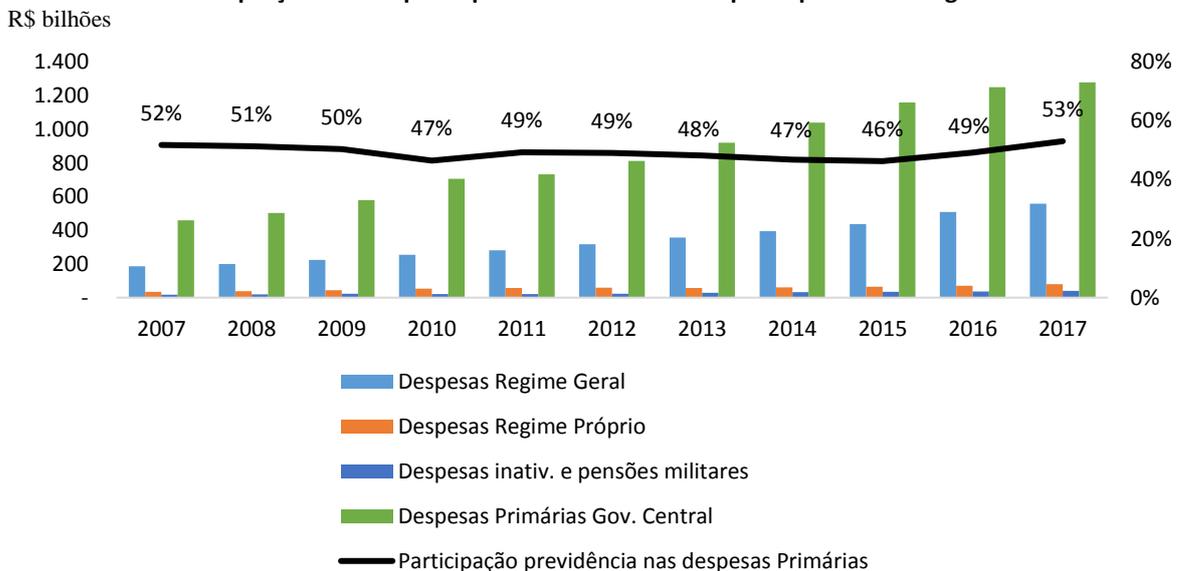
28. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) colocou a transparência como princípio fundamental da gestão fiscal responsável, o que pressupõe a publicidade e a compreensibilidade das informações prestadas. A correta evidenciação das contas públicas se mostra fundamental, em especial pelo contexto de crise vivenciada nas finanças públicas brasileiras dos últimos anos, conjugada em metas fiscais deficitárias, estabelecimento de teto de gastos por meio de emenda constitucional, queda acentuada de arrecadação e corte de despesas discricionárias.

29. Desde o início de vigência da norma, o TCU tem desenvolvido trabalhos sistemáticos de acompanhamento da gestão das finanças públicas que permitem identificar tanto as situações de descumprimento da legislação quanto cenários de risco para o equilíbrio fiscal de longo prazo, fornecendo informações precisas e tempestivas ao Congresso Nacional e à sociedade.

30. Destaca-se, também, o fortalecimento da capacidade de realização de auditorias financeiras pelo TCU, tendo em vista a necessidade de assegurar transparência e confiabilidade aos números que demonstram a gestão dos recursos públicos federais.

31. De fato, essa atuação tem se revelado crucial para o país, porque assegura uma perspectiva técnica e independente sobre a gestão das finanças públicas, visando sua transparência, regularidade e previsibilidade – fatores necessários à manutenção da confiança dos cidadãos e dos mercados no Estado, e, por conseguinte, à elevação do investimento no país, ao crescimento econômico e à qualidade das instituições democráticas.

Gráfico 1 - Proporção das despesas previdenciárias nas despesas primárias do governo central



Fonte: Relatório Contas de Governo 2017

32. Os avanços nesse âmbito permitem que a sociedade conheça de forma precisa a gravidade do quadro fiscal atual, como evidenciado no relatório e parecer prévio sobre as Contas do Presidente da República referentes a 2017. De fato, a dívida bruta do governo geral alcançou 74% do PIB, após uma sequência de déficits primários iniciada em 2014. A elevação contínua das despesas obrigatórias, da mesma forma, tem pressionado os resultados fiscais e limitado as

possibilidades de ajuste e de livre alocação no orçamento. O exemplo mais expressivo dessa situação é a dinâmica das despesas previdenciárias, demonstrada no gráfico acima, em comparação com o conjunto das despesas primárias do governo central.

33. O conhecimento preciso e tempestivo de diagnósticos e prognósticos sobre as finanças públicas, como se dispõe atualmente, é crucial para que a sociedade, diretamente ou por meio de seus representantes, possa refletir e deliberar sobre as alternativas para prevenção de riscos e correção de rumos. Quando, ao contrário, falhas críticas de transparência impedem ou limitam a percepção da realidade fiscal, pode haver significativa deterioração das contas públicas, com impactos duradouros sobre o endividamento, a capacidade estatal de investimento e entrega de serviços públicos, a estabilidade econômica e a credibilidade do país.

34. O presente capítulo mostra as contribuições recentes dos trabalhos do TCU para a transparência nas contas públicas, tanto no aspecto dos diagnósticos obtidos para auxílio aos órgãos de planejamento, quanto nos avanços resultantes na governança pública e na qualificação dos processos decisórios.

35. Assim, para este capítulo do relatório, foram selecionados os trabalhos a seguir:

Tabela 2 - Relação de acórdãos selecionados para compor o sobre contas públicas do relatório sistêmico sobre transparência pública

Representação acerca de indícios de irregularidade nos repasses do Governo Federal a instituições financeiras	Acórdãos 825/2015, 3297/2015 e 260/2017 (monitoramento), todos do Plenário/TCU
Acompanhamento bimestral das receitas e despesas primárias	Acórdãos 746/2017, 747/2017, 803/2017, 1.712/2017, 1.497/2016 e 1.464/2015, todos do Plenário/TCU
Levantamentos para avaliar a estrutura da governança das renúncias de receitas tributárias	Acórdãos 747/2010, 809/2014, 1.205/2014, 793/2016 e 822/2018, todos do Plenário/TCU
Auditoria no Balanço Geral da União	2.464/2016, 1.540/2016, 288/2018 e 977/2018, todos do Plenário/TCU
Monitoramento para verificar o estágio de desenvolvimento do Siconv	Acórdão 2.551/2017-TCU-Plenário
Fiscalizações concernentes à dívida pública federal	Acórdãos 3.132/2012, 1.093/2013, 2.186/2013, 806/2014 e 574/2017, todos do Plenário/TCU

Fonte: Elaboração própria.

II.2. Fiscalizações

II.2.1. Operações de Crédito Irregulares e Estatísticas Fiscais

36. Foram verificadas irregularidades no âmbito de uma representação oferecida pelo Ministério Público junto ao TCU, acerca de fatos veiculados na imprensa, dando conta de que o Tesouro Nacional estava atrasando os repasses a instituições financeiras, destinados ao pagamento de programas sociais e previdenciários de responsabilidade do Governo Federal.

Quadro 1: Operações de Crédito Irregulares e Estatísticas Fiscais

Processos
TC-021.643/2014-8 e 035.156/2015-5 (monitoramento)
Acórdãos
825/2015-TCU-Plenário, 3.297/2015-TCU-Plenário e 260/2017-TCU-Plenário (monitoramento)
Período de realização da fiscalização
22/9/2014 a 21/11/2014 (Monitoramento: 16/12/2015 a 22/2/2017)
unidade técnica
Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional (SecexFazenda)
Jurisdicionados
Banco Central do Brasil
Secretaria do Tesouro Nacional
Caixa Econômica Federal
Banco do Brasil
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
FGTS

Metodologia

Fiscalização conforme os Padrões de Auditoria de Conformidade (Portaria-Segecex 26/2009)
Uso de trabalhos anteriores a respeito do tema
Consulta e classificação de documentos
Análise de balanços
Pesquisa à legislação correlata

Critérios

Constituição Federal de 1.988
Lei de Responsabilidade Fiscal
Lei 4.320/64
Lei 7.990/89
Lei 8.427/92
Lei de Responsabilidade Fiscal
Decreto 6.003/2006
Resolução FGTS 574/2004

37. A sistemática regular exigia que o governo federal repassasse às instituições os recursos para pagamento dos programas de governo e das subvenções econômicas. No entanto, os repasses foram frequentemente insuficientes e intempestivos, de modo que os benefícios e projetos acabaram sendo custeados com recursos das próprias instituições, o que caracterizou operações de crédito entre a União e instituições financeiras controladas (Caixa, Bndes e Banco do Brasil), transação vedada pela LRF.

38. Em síntese: constatou-se que bancos públicos controlados pela União financiaram políticas públicas federais com seus próprios recursos, incorrendo em uma prática ilegal, que permitiu ao Governo Federal alavancar suas operações além da sua capacidade fiscal, gerando endividamento e despesas financeiras que recaíram sobre os contribuintes.

39. Houve ainda o agravante de que tais passivos não foram registrados nas estatísticas fiscais do Bacen. Assim, essas dívidas da União eram omitidas das informações prestadas sobre as contas públicas, ocasionando distorções no resultado primário e no montante da dívida pública. O resultado primário era superestimado, ao passo que a dívida pública era subestimada. Por conseguinte, a informação gerada apresentava um cenário melhor das contas públicas do que aquele realmente suportado.

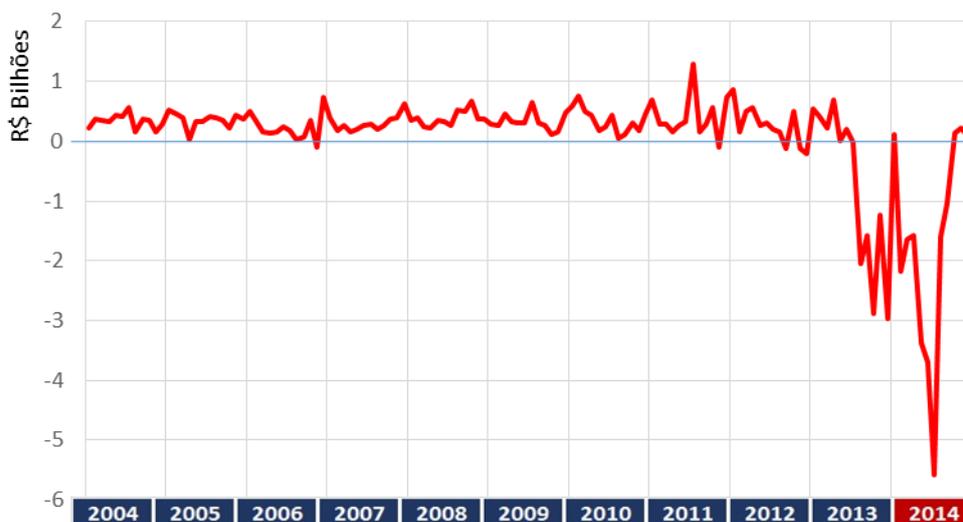
40. As despesas só eram computadas em momento posterior, quando o governo quitava o passivo junto às instituições. Essa postergação de registro e de impacto nos indicadores fiscais ficou conhecida pelo jargão 'pedalada fiscal', e só foi possível porque as estatísticas fiscais oficiais não captaram adequadamente todas as obrigações da União.

41. Dessa forma, uma grave falha de transparência impediu que uma prática irregular e danosa ao Tesouro Nacional fosse evidenciada, de forma que cidadãos, empresas, agentes econômicos em geral, além dos órgãos de controle e do próprio Congresso Nacional, não conhecessem a realidade precisa sobre as contas públicas.

42. Em termos de materialidade, o Tribunal apontou que, no exercício de 2014, a omissão de dívidas foi na casa de R\$ 40 bilhões, com reflexo de R\$ 7 bilhões no resultado primário daquele exercício, afetando a programação orçamentária e financeira, assim como a verificação do cumprimento das metas fiscais sob a perspectiva do contingenciamento (limitação de empenho e movimentação financeira). Dessa forma, o contingenciamento deu-se em montante inferior ao que seria exigido se tivesse sido observada a regra legal em vigor.

43. O gráfico abaixo mostra a assimetria verificada a partir do segundo semestre de 2013, que se intensificou no exercício de 2014, especificamente nas contas que registram os repasses de recursos para pagamento dos benefícios operados pela Caixa.

Gráfico 2 - Saldo das contas dos programas Bolsa Família, Seguro Desemprego e Abono Salarial – Contas operadas pela Caixa Econômica Federal



Fonte: Relatório Contas de Governo 2014.

44. Essas conclusões compuseram o processo de apreciação das Contas do Presidente da República referentes a 2014, junto a outras irregularidades graves verificadas na gestão consolidada das finanças públicas federais, resultando na emissão, pelo TCU, de parecer prévio pela rejeição das contas.

Principais Problemas Identificados

Atrasos nos repasses devidos à Caixa Econômica Federal para pagamento dos programas Bolsa Família, Seguro-Desemprego e Abono Salarial, fazendo com que recursos da estatal fossem utilizados para custeio desses programas, caracterizando antecipação de receita vedada pela LRF.

Atrasos nos repasses ao BNDES, referentes às subvenções econômicas para equalização de taxa de juros no âmbito do Programa de Sustentação de Investimento, assim, a instituição bancava as subvenções, caracterizando antecipação de receita vedada pela LRF.

Falta de registro dos seguintes passivos da União:

- junto à Caixa - Programa Bolsa Família, do Abono Salarial e do Seguro Desemprego;
- junto ao BNDES - equalizações de taxa de juros do Programa de Sustentação do Investimento;
- junto ao Banco do Brasil – equalização da Safra Agrícola e Títulos e Créditos a Receber do Tesouro Nacional;
- junto ao FGTS – Programa Minha Casa Minha Vida, valores da Resolução FGTS 574/2004 e da arrecadação da contribuição social de que trata a Lei Complementar 110/2001.

Subvenções do Programa Minha Casa Minha Vida custeadas por operações de crédito junto ao FGTS sem previsão orçamentária.

Pagamento de dívidas junto ao FGTS sem autorização na LOA, por meio de inscrição indevida em rubrica de restos a pagar.

Atrasos nos repasses da União aos demais entes federados referentes aos *royalties* do petróleo e da compensação financeira pelo uso de recursos hídricos e da cota parte do salário-educação, em prejuízo ao cálculo e evidenciação da receita corrente líquida da União e dos demais entes.

45. Em vista desses problemas, o TCU emitiu determinações aos órgãos responsáveis, a fim de corrigir as falhas verificadas no tocante ao registro e evidenciação de passivos, impedir novas operações de crédito nos moldes das constatadas e apurar a responsabilidade dos gestores envolvidos.

Recomendações e Determinações do TCU

Determinação ao Bacen para publicação em quadro específico com valores da dívida pública e dos resultados nominal e primário, caso os passivos omitidos tivessem sido corretamente contabilizados.

Determinação ao Bacen para registro no rol da Dívida Líquida do Setor Público os passivos junto às instituições financeiras até então não contabilizados.

Determinação aos Ministérios responsáveis para cobertura de saldo negativo porventura existente nas

contas dos programas sociais junto à Caixa.

Determinação à Secretaria do Tesouro Nacional para repasse tempestivamente aos Ministérios responsáveis os recursos necessários ao pagamento dos programas sociais.

Determinação ao Ministério das Cidades para consignar nas propostas orçamentárias a devida fonte de recurso de operação de crédito interna relativa aos adiantamentos concedidos pelo FGTS no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida.

Determinação ao Ministério da Fazenda para pagamento ao BNDES a título de equalização de taxa de juros do Programa de Sustentação do Investimento, e ao Banco do Brasil, no que tange ao 'Tesouro Nacional – Equalização de Taxas – Safra Agrícola' e ao 'Título e Créditos a Receber – Tesouro Nacional'.

Avanços Verificados

46. O processo de monitoramento identificou o cumprimento das determinações relativas aos repasses à Caixa para pagamento dos benefícios sociais. Nesse ponto, os ministérios responsáveis fizeram a cobertura dos saldos a descoberto nas contas junto à estatal e o Tesouro também repassou os recursos necessários aos ministérios.

47. O Ministério da Fazenda efetuou o pagamento ao BNDES das taxas de equalização do Programa de Sustentação do Investimento, e também ao Banco do Brasil referente ao 'Tesouro Nacional – Equalização de Taxas – Safra Agrícola' e ao 'Título e Créditos a Receber – Tesouro Nacional'.

48. No que diz respeito às determinações alusivas à transparência, as conclusões estão expostas a seguir:

- Os passivos omitidos passaram a ser registrados por competência na Dívida Líquida do Setor Público, considerando os ativos e passivos dos bancos públicos, não sendo mais adotada a rotina contábil de registro somente quando o Governo repassasse os recursos às instituições, o que dificulta a repetição das operações, pelo menos em relação aos passivos tratados nos autos;
- O Bacen publicou nota com as informações corrigidas em relação à dívida e aos resultados fiscais desde o ano de 2001;
- No período monitorado, o Tesouro repassou os recursos dos royalties do petróleo e da compensação financeira pelo uso de recursos hídricos e do salário educação dentro dos prazos legais, possibilitando a correta apuração da Receita Corrente Líquida (indicador base para controle do endividamento e do montante de despesas).

49. Além disso, a partir de 2015, iniciou-se um trabalho interno de reestruturação da governança no âmbito da Secretaria do Tesouro Nacional, com a criação de comitês internos e a regulamentação do processo decisório relativo à política fiscal, de forma a fortalecer as manifestações do corpo técnico, clarificar as responsabilidades ao longo da cadeia de decisão e, por conseguinte, mitigar as possibilidades de reiteração de práticas irregulares.

50. Dentro desse contexto, é muito relevante a atuação do TCU na fiscalização periódica, específica ou dentro dos trabalhos de auditoria financeira, para analisar se passivos junto a bancos públicos ou outras instituições estão devidamente contabilizados nos demonstrativos da União, e para verificar se os repasses federais (custeio de programas ou a outros entes federados) e a execução de despesas orçamentárias estão em conformidade com a legislação em vigor.

II.2.2. Acompanhamento da Execução Orçamentária

51. O alcance dos resultados fiscais demanda a correta estimativa de receitas e despesas a cada exercício financeiro, conforme exigência da LRF, e pressupõe um acompanhamento concomitante dessas estimativas, pois, caso não se concretizem, serão feitos ajustes na execução orçamentária e financeira a fim de atingir as metas então fixadas.

52. O acompanhamento da execução orçamentária e dos resultados fiscais pelo TCU a partir de 2014 apontou que o Governo Federal descumpriu princípios, limites, metas e condições no âmbito da responsabilidade fiscal, como superestimação de receitas, subestimação de despesas, contingenciamento abaixo do montante necessário e distorção das estatísticas fiscais.

53. As falhas de transparência verificadas não somente representaram a omissão de informações relevantes à sociedade, aos agentes econômicos, aos órgãos de controle e ao Congresso Nacional, que desconheciam, sobretudo em 2014, o real estado das finanças públicas federais, como também permitiram que não fosse realizada limitação de empenho no montante necessário e no momento legalmente previsto. Com isso, não houve adequado controle do processo de geração de resultados fiscais, redundando em elevação do endividamento público e em despesas financeiras correspondentes.

54. Essas conclusões também fizeram parte do processo que ensejou no parecer pela rejeição das Contas da Presidente da República do exercício financeiro de 2014, correspondendo a irregularidades que feriram preceitos do direito orçamentário insculpidos na Constituição Federal de 1988, na LRF, nas diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual.

Quadro 2: Acompanhamento da Execução Orçamentária

Processos e Acórdãos
TC-005.335/2015-9 – 1.464/2015-TCU-Plenário
TC-008.389/2016-0 – 1.497/2016-TCU-Plenário
TC-014.650/2016-9 – 746/2017-TCU-Plenário
TC-022.585/2016-8 – 747/2017-TCU-Plenário
TC-030.228/2016-6 – 803/2017-TCU-Plenário
TC-014.981/2017-3 – 1.712/2017-TCU-Plenário
Período de realização dos acompanhamentos
2016 e 2017
unidade técnica Responsável
Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag)
Metodologia
Análise dos relatórios bimestrais de receitas/despesas primárias e de resultado primário
Critérios
Lei de Responsabilidade Fiscal
Lei de Diretrizes Orçamentárias
Lei Orçamentária Anual

55. Nesse contexto, o Tribunal concebeu uma nova abordagem de fiscalização nos exercícios de 2016 e 2017, consistindo em trabalhos sistemáticos e periódicos (acompanhamento), especialmente a cada bimestre, com o fim de verificar o cumprimento das regras da LRF relacionadas às metas fiscais vigentes e as eventuais propostas de alteração.

56. Essa abordagem abriu espaço para determinações e recomendações, além de emissão de alertas, de forma tempestiva, aos órgãos centrais de planejamento, orçamento e contabilidade federal envolvidos, promovendo melhorias na transparência da gestão fiscal. Assim, permitiu-se um acompanhamento com maior rigor e visibilidade das estimativas de receitas e despesas primárias, com vistas a proporcionar maior integridade à execução orçamentária e financeira da União.

Principais Problemas Identificados

Projeções macroeconômicas distintas da realidade, com receitas superestimadas e despesas subestimadas.

Projeções de despesas obrigatórias, no valor de R\$ 9,2 bilhões, correspondentes à elevação de dispêndios de Seguro Desemprego e Abono Salarial, não consideradas na programação orçamentária e financeira.

Projeções de queda de receitas primárias do Fundo de Amparo ao Trabalhador, no valor de R\$ 5,3 bilhões, que não foram consideradas na programação orçamentária e financeira.

Ausência de contingenciamento de despesas, em pelo menos R\$ 28,54 bilhões, para cobrir o desequilíbrio entre receitas e despesas, em evidente prejuízo ao atingimento das metas fiscais.

Déficit primário resultante dos procedimentos fiscais irregulares, somado a um cenário econômico de inflação e de elevação da taxa de juros sobre a dívida pública.

Deliberações do TCU

Determinação à STN e à SOF para desenvolver metodologia adequada sobre:

- premissas que caracterizem o nível de probabilidade da efetivação de receitas e despesas primárias;
- critérios e motivações utilizados para aferição dessa probabilidade e dos respectivos valores;

c) cronograma de realização dos diversos eventos que resultarão no aumento de receita e redução de despesa.

Determinação à RFB para apresentar memórias de cálculo relativas às frustrações e novas estimativas de receita, à arrecadação atípica, à normalização de base e aos montantes de restituição.

Determinação à STN e à SOF para expor justificativas das variações e dos desvios nas estimativas das despesas primárias, além de demonstrarem o montante da reserva financeira para absorção de riscos fiscais.

Determinação à STN e à SOF para aperfeiçoar a metodologia de previsão de receitas provenientes de concessões de campos de petróleo, em conjunto com a Agência Nacional de Petróleo.

Determinação à Casa Civil para constituir a Junta de Execução Orçamentária (JEO), e deliberações relacionadas ao Relatório de Receitas e Despesas Primárias, de modo a permitir a identificação das estimativas inseridas e alteradas.

Determinação à SOF para efetuar revisão, no âmbito de todo Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União de 2017, a classificação orçamentária quanto ao indicador de resultado primário referente às despesas discricionárias.

Alerta ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão acerca de não atingimento a meta fiscal, considerando os elevados montantes de previsão de receitas de concessões concentradas no último bimestre de 2017 e o tempo exíguo para adoção das medidas de compensação via contingenciamento.

Avanços Verificados

57. Os principais avanços advindos com a adoção da nova sistemática foram:

- Definição sobre as responsabilidades relativas à projeção dos parâmetros macroeconômicos;
- Institucionalização da Junta de Execução Orçamentária, por meio do Decreto 9.169/2017, para definição de competências e do processo decisório no âmbito da política fiscal;
- Criação de normas técnicas, instituição de reserva financeira e orçamentária para mitigar os riscos fiscais;
- Execução orçamentária e financeira direcionada ao atingimento das metas e ao equilíbrio das contas públicas;
- Ampla divulgação dos relatórios bimestrais e trimestrais.

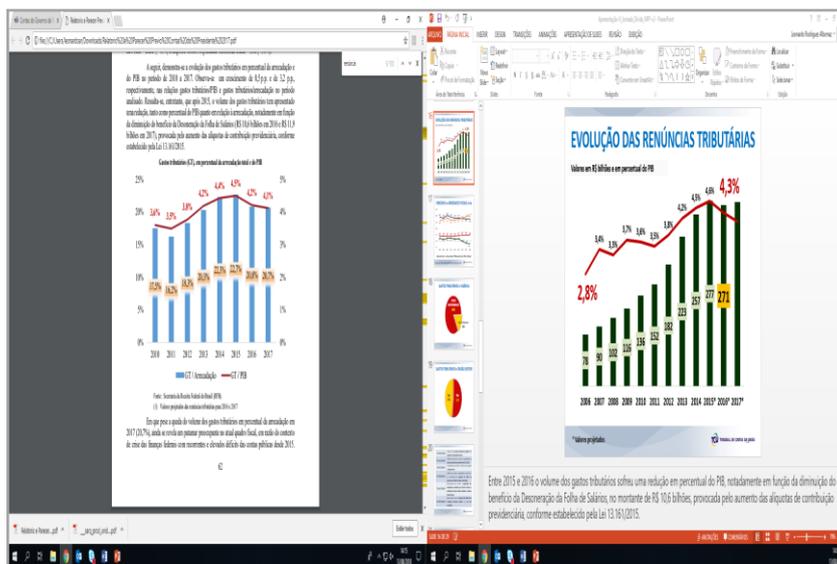
58. Diante do exposto, fica clara a importância dos trabalhos de acompanhamento bimestral sobre as receitas/despesas primárias no que se refere à estimativa, à efetiva arrecadação e ao atingimento das metas fiscais. Também se destaca a sua relevância para garantir o cumprimento da Regra de Ouro e do Teto dos Gastos instituído pela Emenda Constitucional 95/2016.

59. O acompanhamento sistemático de outros temas relacionados aos riscos fiscais da União, a exemplo da renúncia de receitas, dos regimes de previdência sob a responsabilidade da União e da dívida pública federal, além da execução da LOA para avaliar a capacidade de entrega dos serviços públicos, também se mostra relevante.

II.2.3. Renúncias de Receitas Tributárias

60. As renúncias tributárias superaram R\$ 270 bilhões em 2017, correspondentes a cerca de 4,1% do PIB, conforme estimativas da Receita Federal. A evolução do montante das desonerações classificadas como gastos tributários – em valores nominais e como percentuais do PIB e da arrecadação federal – é apresentada a seguir.

Gráfico 3 - Gastos tributários (2010-2017)



Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil.

61. A criação de benefícios tributários e o crescimento dos recursos renunciados ao longo dos anos têm constituído obstáculos à retomada do equilíbrio fiscal; por sua vez, a redução de desonerações sem sustentação em resultados positivos na economia ou para a sociedade pode ser um caminho relevante para atenuar os déficits fiscais persistentes da União.

62. A Emenda Constitucional 95/2016 previu limites para as despesas primárias federais por vinte anos, visando conter o crescimento dessas despesas em um contexto de queda significativa da arrecadação federal, sem, todavia, estabelecer mecanismo equivalente para conter o crescimento irrestrito das renúncias. Dessa forma, permanece essa fragilidade no arcabouço normativo que rege as finanças públicas, o que dificulta a obtenção de resultados fiscais capazes de assegurar que a dívida pública siga uma trajetória sustentável.

63. Devido à elevada materialidade dos benefícios e a sua relevância no financiamento de diversas políticas públicas, as renúncias tributárias têm sido objeto de diversas fiscalizações do TCU, entre as quais se destacam levantamento que identificou diversos problemas de governança e gestão, resultando no Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário, assim como as análises realizadas para a apreciação das Contas do Presidente da República referentes a 2016 e 2017.

Quadro 3: Renúncias de Receitas Tributárias

<p>Processos e Acórdãos</p> <p>TC-015.052/2009-7 – 747/2010-TCU-Plenário TC-012.606/2012-0 – 809/2014-TCU-Plenário TC-018.259/2013-8 – 1.205/2014-TCU-Plenário TC-033.150/2015-0 – 793/2016-TCU-Plenário</p> <p>Período de realização das fiscalizações</p> <p>Levantamento sobre concessão de benefícios tributários: 1º/7/2009 a 9/1/2013 Monitoramento sobre a concessão de benefícios tributários: 7/5/2012 a 6/3/2015 Levantamento sobre a governança das renúncias tributárias: 1º/7/2013 a 14/5/2014 Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) Renúncia de Receitas: 8/6/2017 a 6/8/2018</p> <p>unidade técnica responsável</p> <p>Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag)</p>

64. Em conjunto, os problemas identificados são muito graves porque indicam que um elevado montante dos recursos aplicados via renúncias de receitas não é concedido ou gerido de forma a assegurar que os resultados sejam alcançados, que os impactos fiscais sejam mensurados e compensados e que haja completa transparência para a sociedade sobre como esses mecanismos funcionam.

65. Acerca desse último aspecto, destaca-se que é muito difícil para a sociedade conhecer: o que se pretende realizar com as renúncias de receitas e o que de fato foi alcançado pelas políticas e programas a elas associados; quais são os impactos fiscais das desonerações sobre as contas públicas e de que forma eles são compensados por outras medidas; qual a relação custo-benefício das renúncias e que alternativas poderiam ser preferíveis para alcançar os mesmos objetivos; quem são os beneficiários dessas renúncias; e se há regularidade no usufruto de benefícios concedidos.

Principais Problemas Identificados

O processo de instituição e de gestão de renúncias tributárias não é normatizado.

Cerca de 44% dos recursos renunciados não têm órgão gestor definido.

Cerca de 85% das renúncias não têm prazo de vigência definido.

Renúncias têm sido aprovadas sem cálculo e evidência do impacto fiscal correspondente e sem medidas para compensar a perda de arrecadação.

Não há, como regra geral, acompanhamento e avaliação das renúncias tributárias.

Falta transparência sobre o rol de renúncias tributárias que não se enquadram no conceito de gasto tributário.

Há deficiências de comunicação entre RFB e os órgãos gestores, em virtude do sigilo fiscal.

Os órgãos de controle têm dificuldade para fiscalizar a concessão de benefícios tributários em virtude da alegação de sigilo fiscal.

Não há limites para o volume total de renúncias tributárias vigentes.

66. Em decorrência da identificação desses problemas, o TCU emitiu uma série de recomendações aos órgãos responsáveis, notadamente no âmbito da Casa Civil e do Ministério da Fazenda, para a adoção das medidas de aprimoramento necessárias, ao mesmo tempo em que abriu processos de monitoramento e acompanhamento sistemático que permitam verificar os avanços obtidos e as fragilidades que porventura persistam.

Recomendações e Determinações do TCU

Determinação ao Ministério da Fazenda para que publique anualmente relação com todas as desonerações tributárias e regimes especiais em vigor, com as respectivas estimativas de perda de arrecadação.

Publicação, na página do TCU, de Painel de Renúncias de Receitas. Essa ferramenta foi criada pelo TCU visando disponibilizar de forma amigável as informações sobre as renúncias tributárias e, assim, contribuir para a transparência e o controle social sobre esses recursos.

Ciência aos Presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados e aos Ministros da Casa Civil e da Fazenda de que as exigências contidas no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal são insuficientes para controlar o crescimento das renúncias tributárias e o decorrente impacto fiscal.

Recomendação à Casa Civil para que verifique se há prazo de vigência previsto nas propostas de atos normativos instituidores de renúncias, de forma a garantir revisões periódicas dos benefícios tributários.

Recomendação à Casa Civil e aos ministérios do Planejamento e da Fazenda para que: 1) criem mecanismos de acompanhamento e avaliação dos benefícios tributários sem órgão gestor, com o fim de verificar se essas políticas alcançam os resultados esperados; 2) orientem os ministérios setoriais sobre métodos para avaliação de resultados.

Recomendação à Receita Federal para que divulgue a metodologia de cálculo das estimativas de renúncias tributárias constantes do Demonstrativo de Gastos Tributários.

Recomendação aos ministérios setoriais responsáveis pela gestão de políticas financiadas por renúncias para que regulamentem a gestão e definam objetivos, indicadores e metas para essas políticas, de forma a possibilitar a avaliação de resultados.

Determinação ao Ministério da Fazenda para que, quando da proposição de ato normativo que conceda renúncias tributárias de sua iniciativa ou submetido à sua apreciação, observe o teor do art. 14 da LRF, inserindo na exposição de motivos: estimativa de impacto orçamentário-financeiro e demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais ou indicação de medidas de compensação.

Avanços Verificados

67. Ao longo das fiscalizações realizadas, foram identificadas melhorias em relação à transparência das renúncias tributárias:

- A Receita Federal aprimorou as informações conceituais e metodológicas no Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT), inclusive com a definição do sistema tributário de referência dos principais tributos (etapa importante para identificação dos gastos tributários). A

estruturação e o detalhamento dessas informações no texto do DGT contribuem com o processo contínuo de melhoria da transparência dos gastos tributários, tão necessária para a elaboração e avaliação de políticas públicas por eles financiadas;

- De forma geral, a atuação do Tribunal nessa área ao longo dos últimos anos foi fundamental para sensibilizar o Congresso Nacional e a sociedade a respeito dos problemas graves associados à instituição e à gestão de benefícios tributários, o que contribuiu significativamente para que sejam promovidas alterações necessárias na regulação dessas políticas e, até mesmo, revisões de benefícios tributários existentes.

Oportunidades de Aprimoramento

68. Com base nos problemas identificados e nas recomendações e determinações ainda não plenamente atendidas, destacam-se aspectos críticos cujo aprimoramento pode elevar a eficiência e a transparência na concessão, na gestão e no controle das renúncias fiscais:

- Normatização dos ritos procedimentais para concessão e gestão de renúncias de receitas estabelecendo as competências do Centro de Governo e dos órgãos setoriais, bem como o fluxo da atuação desses órgãos, com vistas a assegurar que tais procedimentos sejam transparentes e passíveis de controle e avaliação;

- Atribuição de órgãos responsáveis pela gestão de todos os gastos tributários, visando o monitoramento e a avaliação dessas políticas;

- Transparência sobre os beneficiários das políticas públicas financiadas via renúncia fiscal, a fim de que seja possível fiscalizar a regularidade da concessão dos benefícios e, também, avaliar os resultados alcançados considerando o público-alvo da política.

69. Quanto a esta última oportunidade de aprimoramento, destaca-se que já tramitam no Congresso Nacional projetos de lei que buscam dar transparência sobre os beneficiários de políticas públicas financiadas via renúncias fiscais, a exemplo do Projeto de Lei Complementar (PLP) 280/2016, e que a atuação do Poder Legislativo é primordial para viabilizar uma melhor avaliação dos resultados dessas políticas.

O Caso do Cebas-Educação

70. Uma das fiscalizações que fizeram parte do escopo da Fiscalização de Orientação Centralizada sobre Renúncia de Receitas (FOC Renúncia de Receitas) foi a auditoria dos procedimentos para concessão, renovação e monitoramento da Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas) para entidades que possuem atuação preponderante na área de Educação que, em 2017, representaram uma renúncia de R\$ 4,5 bilhões. Os detalhes desse trabalho se encontram no quadro a seguir.

Quadro 4: Quadro-resumo: trabalho sobre Cebas-Educação

CEBAS-EDUCAÇÃO	
Processo	TC-023.387/2017-3
Acórdão	822/2018-TCU-Plenário (Ministro José Múcio Monteiro)
Período de realização da inspeção	3/7 a 10/11/2017
unidade técnica	Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag)
O que o TCU fez	Foram analisados os procedimentos para concessão, renovação e monitoramento da Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas) para entidades que possuem atuação preponderante na área de Educação, um dos principais requisitos para usufruto da isenção da contribuição para a Seguridade Social.
Metodologia	Padrões de Auditoria de Conformidade do TCU Uso de trabalhos anteriores a respeito do tema

Consulta e classificação de documentos

Cruzamento de dados

Critérios

Constituição Federal de 1988

Lei 12.101/2009 e Decreto 8.242/2014

Portaria Normativa 15/2017 do MEC

O que o TCU encontrou

O mecanismo de concessão e renovação da Cebas não impede que entidades que não cumprem os requisitos legais recebam os benefícios fiscais;

Indícios de oferta de bolsas em desacordo com as condições exigidas pela Lei 12.101/2009;

Atraso na renovação da Cebas, que resulta em potencial prejuízo à arrecadação tributária;

Falhas relacionadas à prestação de contas.

O que o TCU decidiu

As principais determinações que o TCU expediu ao Ministério da Educação foram:

Apresentar plano de ação para solucionar o atraso na análise dos processos de concessão e renovação da Cebas;

Informar quadrimestralmente o estágio de desenvolvimento do Sistema de Certificação das Entidades Beneficentes de Assistência Social para estruturar as informações referentes à oferta de bolsas de estudo pelas entidades;

Apresentar plano de ação para o monitoramento das entidades detentoras da Cebas-Educação;

Instaurar processos de supervisão para as entidades nas quais foram identificados, pelo TCU, indícios de concessão/renovação de bolsa de estudo em desacordo com os requisitos legais exigidos.

O Caso da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável

71. O trabalho realizado pelo TCU com o objetivo de avaliar a preparação dos governos nacionais para implementar a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável também tratou de renúncias tributárias e transparência nas contas públicas, conforme detalhado no quadro abaixo.

Quadro 5: Quadro-resumo: trabalho sobre Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável

AGENDA 2030 PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Processo e Acórdão

TC-029.427/2017-7 – Acórdão 709/2018-TCU-Plenário (Ministro Augusto Nardes)

Período de realização da fiscalização

Auditoria Coordenada: abril/2017 a maio/2018

unidade técnica

Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAmbiental)

Objetivo

Avaliar a preparação dos governos nacionais para implementar a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável, com foco na meta 2.4 dos ODS

Metodologia

Análise de Fragmentações, Sobreposições, Duplicidades e Lacunas

Escala de Avaliação de Governança em ODS

Ferramentas tradicionais de auditoria: análise de documentos, envio de ofícios, entrevistas, questionários

Critérios

CF/88, ADCT, art. 41 (reavaliação de isenções tributárias).

Decreto 8.789/2016, art. 2º (análise da regularidade da concessão ou do pagamento de benefícios).

Lei Complementar 101/2000, art. 14 (estimativa do impacto orçamentário-financeiro da concessão de incentivos ou benefícios de natureza tributária).

Decreto 9.203/2017, art. 4º, inciso VII (diretrizes da governança pública: avaliação de concessão de incentivos fiscais).

Decreto 9.191/2017, art. 27, inciso II, e art. 32, incisos V e VI (atendimento à LRF, ao ADCT da CF/88 e análise de impacto em propostas de atos normativos submetidos à Casa Civil/PR).

Componente 'Monitoramento e Avaliação' do Referencial de Avaliação da Governança de Políticas Públicas do TCU.

Achado

Ausência de acompanhamento, avaliação e transparência de desonerações tributárias federais relativas à importação, à produção e à comercialização de agrotóxicos no Brasil.

Deliberação

Recomendar à Secretaria da Receita Federal do Brasil que promova a desagregação e a divulgação dos dados sobre a desoneração tributária referente a agrotóxicos e demais itens que compõem o gasto tributário 'Desoneração da cesta básica' no Demonstrativo dos Gastos Tributários (DGT), a fim de promover a transparência das desonerações tributárias federais.

Melhoria esperada em decorrência da atuação do TCU

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

Desafios para evitar que os problemas identificados se repitam

Falta conhecimento na Administração Pública sobre as desonerações tributárias;

Falta consenso conceitual sobre as desonerações como uma forma de gasto público, o que implica a ausência de gestor para esse incentivo estatal e dificulta seu acompanhamento e monitoramento.

II.2.4. Auditoria Financeira no Balanço Geral da União (BGU)

72. Conforme padrões internacionais, o propósito da auditoria das demonstrações contábeis é aumentar o grau de confiança dos usuários nessas demonstrações. A opinião de auditoria fornece segurança razoável da existência ou não de distorções relevantes nos demonstrativos, causadas por erro ou fraude. Para o setor público, essa auditoria pode ter um alcance maior do que simplesmente avaliar as demonstrações propriamente ditas, podendo abranger, por exemplo, orçamentos, dotações e programas.

73. Com o objetivo de fortalecer a própria capacidade institucional para a realização de auditorias financeiras, o TCU firmou parceria com o Banco Mundial. Após três anos de trabalho, o projeto institucional, desenvolvido inicialmente pela Semag, foi aprovado pelo Acórdão 3.608/2014-TCU-Plenário, resultando na estratégia de fortalecimento da auditoria financeira no TCU, com o fim de garantir um alto nível de segurança na emissão de opinião de auditoria sobre a credibilidade do Balanço Geral da União (BGU), por meio da integração das competências constitucional e legal de certificação das contas ordinárias e de governo e da ampliação gradual da quantidade de demonstrações financeiras auditadas.

74. Para cumprir a meta de convergência integral aos padrões e às boas práticas internacionais de auditoria financeira em um prazo de doze anos, foram aprovados, ainda, o plano de ação para implementação parcial da estratégia para o período de 2015-2020, bem como a previsão de elaboração de uma nova estratégia e plano de ação para 2021-2026. O plano de ação aprovado para o período de 2015-2020 desdobrou-se em quatro dimensões: institucional, competência constitucional e legal, capital humano, e cultura de qualidade.

75. No plano institucional, busca-se o reconhecimento do TCU como guardião da confiança pública, sendo a auditoria financeira um instrumento que contribui para a prestação de contas por meio da divulgação das demonstrações contábeis.

76. No plano de mandato constitucional e legal, constatou-se que o TCU tem competência para auditar os demonstrativos de todos os órgãos e entidades federais, contudo, tal aspecto esteve em fase prematura dentro das Contas de Governo, tendo o BGU como objeto principal. As melhores práticas internacionais, por sua vez, indicam a prestação e a certificação em três níveis de responsabilidade (governo, ministérios e órgãos/entidades).

77. Na avaliação do capital humano, a proposta foi a criação de núcleos especializados, mapeamento de competências profissionais específicas e um programa de treinamento e de certificação profissional para os auditores do TCU e para os órgãos de controle interno, em parceria com instituições de desenvolvimento profissional.

78. Quanto à cultura de qualidade, relaciona-se à harmonização dos normativos internos da Corte com os padrões internacionais de auditoria financeira, aquisição de solução tecnológica

customizada para os trabalhos, elaboração de normativo referente à certificação de Contas de Governo, entre outras.

79. Como exemplo de produtos decorrentes das ações de fortalecimento, o TCU promoveu o curso de especialização em auditoria financeira e elaborou o Manual de Auditoria Financeira, que traz orientações para realização desse tipo de trabalho alinhadas aos padrões profissionais e de qualidade reconhecidos internacionalmente.

80. Quanto aos trabalhos de auditoria financeira realizados, foi a partir da avaliação das Contas de Governo de 2011 que começaram a ser implementados os procedimentos com vistas à convergência gradual aos padrões internacionais praticados em auditoria financeira.

Quadro 6: Quadro-resumo: Auditoria Financeira no Balanço Geral da União (BGU)

Processos e Acórdãos	
-	TC-030.786/2015-0 – 2464/2016-TCU-Plenário
-	TC-030.790/2015-8 – 1.540/2016-TCU-Plenário
-	TC-025.774/2016-6 – 288/2018-TCU-Plenário
-	TC-026.079/2017-8 – 977/2018-TCU-Plenário
Período de realização dos trabalhos	
-	2015 a 2018
Unidades Técnicas responsáveis	
-	Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional (SecexFazenda)
Critérios	
-	Padrões internacionais de auditoria financeira
-	Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
-	Plano de Contas Aplicado ao Setor Público
-	Lei de Responsabilidade Fiscal
-	Lei 4.320/64
-	Lei 6.404/76
-	Código Tributário Nacional

Principais Problemas Identificados

Desobediência ao princípio contábil da prudência, o que causou um aumento significativo do patrimônio líquido da União entre os anos de 2002 e 2011.

Ausência de registro contábil do passivo atuarial do Regime Próprio de Previdência Social, embora os valores fossem evidenciados na LDO por exigência da LRF, e não implementação de uma entidade contábil específica para este fundo.

Divergências de saldo entre o BGU e os relatórios elaborados pelos órgãos gestores da Conta Única, da Dívida Ativa, dos Créditos Parcelados e da Dívida Mobiliária Interna.

Divergência metodológica para o cálculo das provisões para perdas da dívida ativa.

Ausência de contabilização de renúncia de receitas e da provisão para perdas prováveis relativas aos créditos tributários a receber.

Não contabilização do passivo atuarial das pensões militares.

Não contabilização dos passivos contingentes decorrentes de demandas judiciais contra a União.

Falta de registro da depreciação dos bens imóveis e deficiências na avaliação e mensuração dos imóveis de uso especial e dominicais.

Ausência de registro de passivos da União relativos a repasse para programas sociais.

Subavaliação do Ativo, em pelo menos R\$ 150 bilhões, decorrente da não contabilização ou da contabilização abaixo do valor de mercado dos imóveis destinados à reforma agrária.

Superavaliação do ativo em R\$ 131,8 bilhões referente ao registro de transferências voluntárias pela União, embora não satisfeitos os critérios para reconhecimento como ativo.

Abstenção de opinião de auditoria acerca do crédito tributário registrado na Receita Federal.

Atuação do TCU e Avanços Verificados

81. A atuação do Tribunal foi baseada em recomendações com o fim de corrigir as distorções verificadas, promover o registro de itens patrimoniais não contabilizados e aperfeiçoar as notas explicativas para uma melhor compreensão dos balanços da União. O capítulo específico de

monitoramento nas Contas do Presidente da República permite obter uma visão da melhoria e da correição das informações patrimoniais do BGU e dos avanços da auditoria financeira no âmbito do TCU.

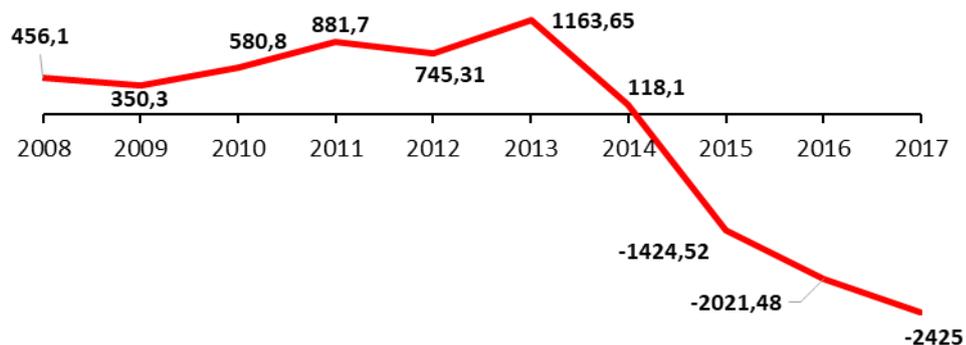
82. A seguir, são expostos os principais resultados advindos dos trabalhos de auditoria financeira efetuados pelo Tribunal.

Patrimônio Líquido da União

83. O patrimônio líquido da União tinha uma estimativa de superavaliação na ordem de R\$ 2 trilhões em vista da não contabilização de alguns passivos e do registro de recursos ativos que não deveriam estar no BGU. No entanto, mudanças nos registros contábeis, após reiteradas recomendações do TCU, fizeram com que o PL ficasse negativo em 2015. Houve ajuste, por exemplo, na conta de créditos tributários, pois percebeu-se que os créditos com exigibilidade suspensa não cumpriam os requisitos para classificação como ativo, pois não eram controlados pela Receita Federal e dependiam de eventos futuros para geração de benefícios econômicos.

84. O PL também foi afetado pelo reconhecimento das provisões matemáticas previdenciárias do RPPS. Em 2014, foi registrado um valor superior a R\$ 1 trilhão. Isso representa uma estimativa do valor presente dos déficits futuros da previdência dos servidores federais, sendo possível dimensionar o problema enfrentado e obter diretrizes para as reformas necessárias para o equilíbrio atuarial.

Gráfico 4 - Evolução do Patrimônio Líquido da União



Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil.

85. Cabe registrar que a situação de patrimônio líquido negativo ocorre em países como os Estados Unidos, Reino Unido e Austrália. Essas mudanças trouxeram uma visão mais realista do patrimônio da União, sendo possível que outras mudanças significativas nos itens de ativo, passivo e patrimônio líquido ocorram em virtude do processo de convergência às Normas Internacionais de Contabilidade Pública, ainda em curso.

Dívida Ativa da União

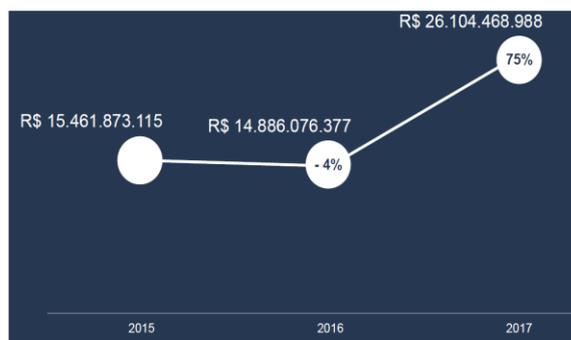
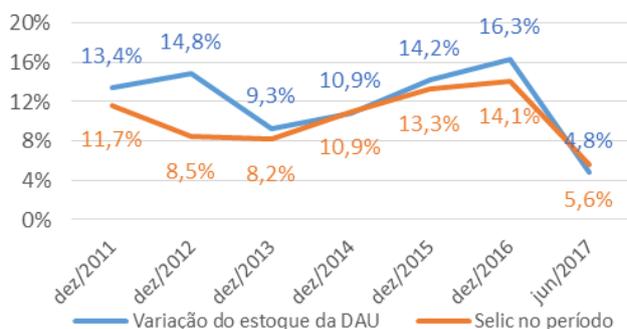
86. A dívida ativa são os créditos em fase de cobrança na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. O diagnóstico do TCU é que a maior parte desses créditos não tem a menor probabilidade de ser arrecadados. O montante foi constituído ao longo de décadas, de modo que há créditos incobráveis, tanto do ponto de vista jurídico quanto econômico, sendo que nos últimos cinco anos o percentual de recuperação em comparação ao estoque bruto não chega a 1% de média.

87. Os trabalhos apontaram que atualmente menos de R\$ 390 bilhões são passíveis de serem recuperados com a atuação da PGFN. Além da informação mais precisa, esse número possibilitou a formulação de uma nova estratégia de cobrança, com sistema de classificação e triagem focado nos créditos com maior probabilidade de recuperação.

88. A PGFN instituiu o *rating* da dívida ativa para avaliar o grau de recuperação do crédito tributário (variando de 'A' para o crédito com maior probabilidade de recuperação até 'D' para a recuperação praticamente impossível) em novo modelo de cobrança direcionado aos resultados, o chamado Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos.

89. Em termos de resultado, a PGFN arrecadou 75% a mais do que em 2016, diferença que representa cerca de R\$ 10 bilhões. Ocorreu ainda a baixa de mais de um milhão de processos de execução fiscal na Justiça Federal, visto que os devedores não tinham bens para compensar seus débitos tributários. Além disso, no primeiro semestre de 2017, pela primeira vez desde 2011, houve aumento no estoque da DAU inferior à Taxa Selic, indicando ter havido mais inscrições baixadas que novas inscrições no período, decorrente de maior arrecadação ou de melhor controle de prescrição.

Gráfico 5 - Comparação dos percentuais de Dívida Ativa e Taxa Selic & recuperação dos créditos 2015-2017



Fonte: Elaboração própria

Auditoria financeira de 2017

90. Nesse trabalho, três das distorções verificadas foram objeto de ajuste ainda no decurso da auditoria: registro de imóveis destinados à reforma agrária (R\$ 111,8 bilhões); registro de provisão para garantias concedidas ao estado do Rio de Janeiro (R\$ 13,85 bilhões); registro de provisão para riscos fiscais, referente à ação judicial sobre a base de cálculo do Pis/Cofins (R\$ 101,7 bilhões), na qual há decisão do STF desfavorável à Fazenda Pública.

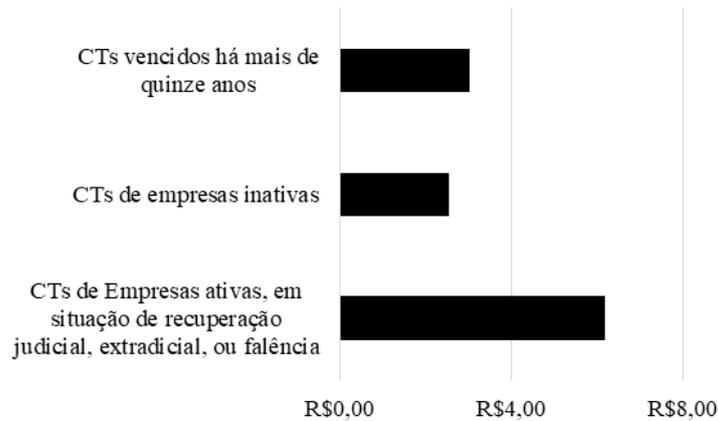
Oportunidades de Aprimoramento

91. Para os grupos a serem auditados, os trabalhos anteriores mostraram duas questões sensíveis. A primeira diz respeito ao custeio dos benefícios dos militares inativos, visto que não há registro no BGU desses encargos futuros da União que, segundo a auditoria financeira de 2017, são em pelo menos R\$ 487 bilhões, o que tem subavaliado o passivo. Desde as Contas de Governo de 2013, o Tribunal assinala a necessidade de evidenciação dessas despesas futuras.

92. A segunda refere-se à abstenção de opinião referente aos créditos tributários a receber, a cargo da Receita Federal (Acórdão 977/2018-TCU-Plenário). Houve reiteradas negativas de acesso a informações sob a alegação de proteção por sigilo fiscal, o que comprometeu a execução do trabalho, não sendo possível a emissão de parecer sobre a confiabilidade dos valores mostrados no BGU.

93. Entretanto, mesmo com restrições de acesso, foi possível constatar as deficiências de controle no reconhecimento da prescrição dos CTs e a existência de créditos de difícil ou complicada recuperação:

Gráfico 6 - Créditos Tributários de difícil recuperação, evidenciados nas demonstrações contábeis do MF (em R\$ bilhões)



Fonte: Auditoria Financeira 2017.

94. A possibilidade de impactar as contas do Presidente da República, lembrada pelo Ministro Presidente do TCU Raimundo Carreiro em comunicação realizada na sessão do Pleno que apreciou o relatório de auditoria, chamou a atenção do Ministro da Fazenda Eduardo Guardia que estabeleceu um grupo tarefa encarregado de aprimorar a auditabilidade dos dados, processos e controles operacionais da RFB, cujo trabalho resultou num plano de ação no qual consta a disponibilização de uma sala de sigilo à equipe de auditoria do TCU, providência que deve melhorar o nível de acesso às informações necessárias para se realizar os trabalhos de fiscalização.

II.2.5. Sistema de Gestão e Convênios e Contratos de Repasse (Siconv)

95. A descentralização de recursos financeiros da União até meados da década de 2000 não contemplava a sistematização e informatização dos processos, o que resultou na falta de padronização dos processos concedentes, gerando ineficiência nos procedimentos de registro, acompanhamento, controle e transparência das informações. Assim, mostrou-se evidente a necessidade de criação de uma ferramenta capaz de realizar o controle das transferências voluntárias.

96. Em 2004, a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MPDG) iniciou a criação de um sistema voltado para a gestão de convênios, resultando no protótipo do Siconv.

97. A busca pela padronização e otimização dos procedimentos e as diversas irregularidades e dificuldades para exercício do controle encontradas nas auditorias realizadas pelo TCU no âmbito dos convênios impulsionaram o projeto para criação do Siconv.

98. Nesse contexto, o Tribunal, por meio do Acórdão 2.066/2006-TCU-Plenário, relator Min. Marcos Bemquerer, determinou ao antigo Ministério de Orçamento, Planejamento e Gestão a apresentação de estudo técnico para a implementação de sistema de informática que possibilitasse o acompanhamento de todos os convênios e instrumentos similares utilizados para transferência de recursos federais, com abertura para acesso do cidadão mediante a rede mundial de computadores.

99. A implantação foi realizada de forma interativa e incremental, com contínuo monitoramento do Tribunal sobre o cronograma de desenvolvimento do sistema, sendo expedidas recomendações para aperfeiçoamento do sistema, assim como análise do cumprimento das sugestões de melhoria.

Quadro 7: Quadro-resumo: Monitoramento do Siconv

Processo	TC-011.801/2017-4
Acórdão	2.551/2017-TCU-Plenário (Ministro Augusto Sherman)
unidade técnica	Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdmin)

Principais Problemas Identificados

Fraudes em convênios, manipulação de processos licitatórios realizados pelos convenientes, sobrepreço nas aquisições.

Fragilidades nos sistemas de controle dos recursos federais transferidos.

Ausência de monitoramento contínuo, de modo a verificar sistematicamente o atingimento dos resultados mensuráveis, a exemplo da qualidade das prestações de contas e do decréscimo dos processos de inadimplência.

Problemas na gestão dos recursos materiais e humanos envolvidos.

Dificuldades para atuação dos controles interno e externo.

Projetos de execução mal elaborados (projetos básicos ausentes e inexistência de detalhamento de custos).

Deficiências na avaliação técnica e a apreciação jurídica dos planos de trabalho e dos termos de convênio.

Irregularidades na execução financeira dos convênios quanto à movimentação das contas.

Fraudes nos pagamentos e nos documentos comprobatórios.

Uso de recursos em finalidade diversa da pactuada.

Atuação do TCU e Avanços Verificados

100. Entre 2009 e 2017 foram realizadas cinco fiscalizações sobre o plano de monitoramento, nas quais foi constatado que as funcionalidades mais importantes do Siconv tinham sido implementadas: acompanhamento e fiscalização; comprovação de exercício de atividades; eventos de rescisão, anulação e extinção; ordem bancária de transferência voluntária; integração com outros órgãos; envio de dados para o Portal de Dados Abertos; integração de prestação de contas com o Siafi; registro de notificações; eventos de retificação; chamamento público e cotação prévia de preços e termo de parceria.

101. Além do estabelecimento do Siconv, outras iniciativas do governo federal contribuíram para aumento da transparência no que diz respeito aos recursos utilizados nas transferências voluntárias, tais como Painel de Transferências Abertas, Painel de Obras e os aplicativos Siconv Fiscalização, Siconv Cidadão e Siconv Conveniente.

102. A implantação do Siconv simplificou os diversos processos de celebração, acompanhamento e prestação de contas, tornando mais transparente a liberação de recursos, o que, por consequência, amplia o controle dos órgãos de fiscalização. Outro ponto é a divulgação obrigatória no Portal de Convênios, em até sessenta dias após a sanção da LOA, de todos os programas realizados por meio de transferências voluntárias.

103. Além dos órgãos da alçada de administração e controle, os cidadãos também passaram a obter informações de forma tempestiva e fácil a respeito dos convênios firmados, especialmente em razão da criação do aplicativo Sinconv Cidadão. A solução apresenta funcionalidades que permitem acompanhamento da execução e iniciativa de denúncias, caso observada alguma irregularidade.

104. Com relação ao aplicativo Siconv Fiscalização, trata-se de ferramenta para dispositivos móveis com o objetivo de aperfeiçoar a fiscalização de obras executadas com recursos da União, provendo mais agilidade, mobilidade e credibilidade em relação ao acesso e envio de informações sobre as construções que estão em andamento. Entre as funcionalidades do aplicativo, destacam-se o uso de relatório fotográfico e o georreferenciamento. Ele é destinado especificamente para usuários cadastrados como fiscais de obras no Siconv.

105. Quanto ao aplicativo 'Siconv Conveniente', é voltado prioritariamente para o público captador de recursos federais como governadores, prefeitos e Organizações da Sociedade Civil (OSC), mas também pode ser acessado por qualquer cidadão.

106. Entre as suas funcionalidades, destacam-se as informações, em tempo real, sobre o número de programas disponíveis com e sem emendas parlamentares, data de expiração de instrumentos, propostas e planos de trabalhos aprovados e rejeitados, entre outros. Além disso, no

caso de parcerias em andamento, o usuário pode receber notificações sempre que houver liberação de recursos para a execução da política pública.

107. A criação das ferramentas tecnológicas listadas acima faz parte de um processo de melhoria e modernização na governança e gestão das transferências voluntárias da União, coordenado pelo MPDG desde 2015 por meio da Rede Siconv (#RedeSiconv).

108. A #RedeSiconv tem por objetivo o desenvolvimento de ações voltadas à melhoria dos processos de gestão das transferências da União; a capacitação dos usuários do Siconv, trabalhando o conhecimento voltado para o aspecto operacional do sistema e aperfeiçoando as habilidades necessárias à apresentação de projetos para captação de recursos; e o aprimoramento das atividades de comunicação e transparência dos instrumentos de transferências da União executados no Siconv.

109. Atualmente, a rede conta com cerca de 140 participantes, incluindo ministérios; tribunais de contas; a Controladoria-Geral da União; Ministérios Públicos Federal, dos Estados e do Trabalho; e governos estaduais, municipais e entidades municipalistas.

110. Diante do exposto, entende-se que deve ser dada continuidade aos trabalhos de avaliação do Siconv com vistas ao aperfeiçoamento do sistema e ao acompanhamento de sua evolução.

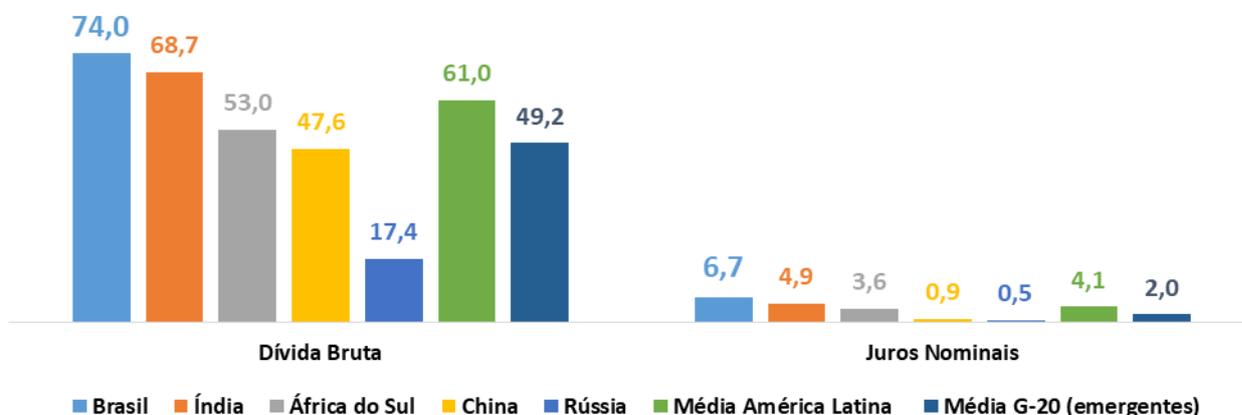
II.2.6. Dívida Pública

111. Dívida pública é o montante levantado pelo governo junto ao setor privado ou às agências multilaterais, para financiar suas ações. Para tanto, o governo assume contratos de empréstimos e financiamentos e emite títulos que variam na maturidade, no modo como são vendidos e na forma como seus pagamentos são estruturados.

112. A Dívida Bruta do Governo Geral, publicada pelo Banco Central do Brasil, abrange União, estados, Distrito Federal e municípios, e aumentou R\$ 476,2 bilhões no exercício em 2017, chegando a R\$ 4.854,7 bilhões, passando de 69,9% para 74% do PIB, num crescimento de 4,1 %. De acordo com levantamento do Fundo Monetário Internacional³, a dívida pública brasileira atingiu 87,3% em abril de 2018.

113. No Brasil, o endividamento é fortemente pressionado pelas altas taxas de juros nominais que remuneram os credores, conferindo à dívida brasileira um custo bastante elevado. De acordo com o que consta do Parecer Prévio das Contas do Presidente da República de 2017, o montante dos juros nominais do Brasil, como proporção do PIB, foi o segundo maior do mundo, ficando atrás apenas do Egito, segundo dados do FMI. O gráfico a seguir mostra o comparativo entre os países do BRICS e também a média da América Latina e dos vinte países emergentes.

Gráfico 7 - Dívida Bruta e Juros Nominais em % do PIB – 2017
Comparativo Brasil - BRICs, média América Latina e Média G-20

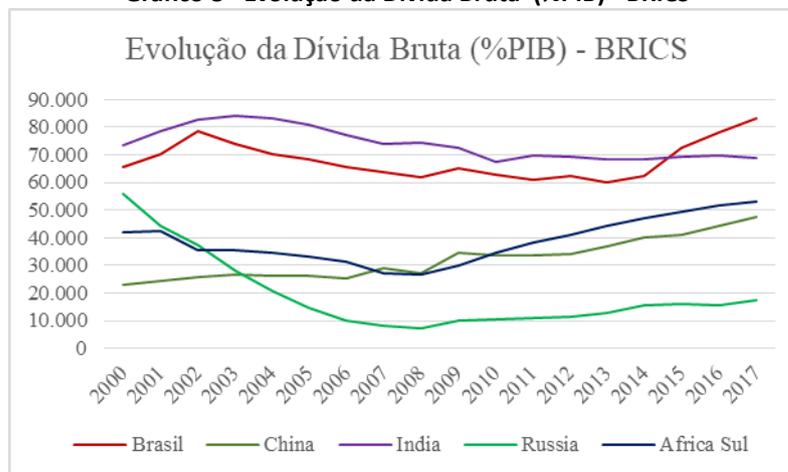


Fontes: Monitor Fiscal do FMI - Outubro/2017 e Notas para Imprensa do BACEN - Janeiro/2018.

³ World Economic Outlook, April 2018

114. Já o gráfico apresentado a seguir mostra a evolução da dívida bruta como proporção do PIB comparada com países que integram o BRICS.

Gráfico 8 - Evolução da Dívida Bruta (%PIB) - BRICS



Fonte: FMI.

115. Pode-se observar que o Brasil, em 2017, apresenta a maior taxa da razão dívida bruta/PIB. Enquanto a Índia apresenta tendência de declínio da dívida bruta (%PIB), os demais países do BRICS mostram tendência de alta. O Brasil destaca-se no grupo por apresentar um percentual da dívida bruta muito superior aos demais países com tendência de crescimento da dívida, o que é preocupante.

116. Se, por um lado, os países ricos conseguem manter a sustentabilidade da dívida bruta em patamares elevados, por outro lado, o Brasil ainda não dispõe do mesmo grau de estabilidade econômica para trilhar caminho semelhante, sendo onerosos os custos de decisões nesse sentido.

117. O TCU mantém constante supervisão sobre o endividamento público federal, seja por ocasião da elaboração do relatório anual sobre as Contas do Presidente da República, seja nos acompanhamentos trimestrais do Relatório de Gestão Fiscal, seja por meio de ações de controle específicas. Diversos são os aspectos fiscalizados pelo Tribunal, tendo a questão da transparência do endividamento público merecido destaque na atuação do controle externo.

118. A ampla divulgação dos objetivos, das diretrizes, das estratégias e das metas da gestão da dívida pública federal (DPF) é fundamental para garantir credibilidade às ações do governo e reduzir assimetria de informações, permitindo redução dos custos e riscos dessa dívida ao longo do tempo (disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/governanca-estrategia-e-transparencia>. Acessado em: 22/10/2018).

119. Dentre as vantagens da adoção de uma política de transparência, pode-se destacar a redução das incertezas do mercado acerca dos objetivos da política de administração de dívida e da consistência das decisões relacionadas a esses objetivos.

120. Entretanto, a compreensão das principais causas do endividamento público federal é um dos desafios que precisa ser enfrentado com medidas em prol do aumento da visibilidade, com a transformação de dados em informação e conhecimento. A divulgação de dados não sistematizados nos portais públicos, em geral, não assegura a transparência das ações governamentais.

121. Com efeito, é notória a carência de dados sistematizados nos portais públicos que facilitem a produção de conhecimento. As diferentes metodologias adotadas durante a série histórica e a complexidade conceitual das variáveis econômicas que impactam a dívida, por si só, constituem fatores críticos para a compreensão das estatísticas fiscais. Soma-se a isso a especificidade orçamentária de determinados fatores condicionantes da dívida, tornando os dados pouco compreensíveis, o que faz da dívida um tema do domínio de poucos especialistas.

Quadro 8: Quadro-resumo: Dívida Pública Federal**Processos e Acórdãos**

TC-031.410/2011-1 – Acórdão 3.132/2012-TCU-Plenário
TC-005.165/2013-0 – Acórdão 1.093/2013-TCU-Plenário
TC-013.036/2012-2 – Acórdão 2.186/2013-TCU-Plenário
TC-004.888/2010-3 – Acórdão 806/2014-TCU-Plenário
TC-007.722/2015-0 – Acórdão 574/2017-TCU-Plenário

Unidade técnica

Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag)

122. As ações de controle do TCU sobre a dívida pública constataram importantes deficiências.

123. Políticas de crédito subsidiado, em geral, merecem especial atenção devido aos custos que normalmente carregam para os cofres públicos. No caso da política engendrada pelo governo federal a partir de 2008 por meio de emissão direta de títulos públicos ao BNDES, que ao final de 2014, alcançou quase meio trilhão de reais em valores correntes, não havia mensuração dos impactos da política no orçamento (subsídios) e tampouco havia transparência acerca de tais subsídios. Além dos custos gerados para o orçamento da União, tal política também teve um possível impacto nos custos dos títulos públicos, já que, quanto maior é a dívida pública, maiores são seus custos.

124. Um componente com bastante impacto nas contas públicas federais diz respeito ao endividamento subnacional. No âmbito do acompanhamento do Relatório de Gestão Fiscal, em 2012, o Tribunal verificou que entes da Federação com análise de capacidade de pagamento desfavorável estavam obtendo garantia da União em diversas operações de crédito, apesar de normativos internos do Ministério da Fazenda limitarem a concessão da garantia nesses casos. A partir de então o TCU vem acompanhando esse relacionamento financeiro entre a União e os entes subnacionais, atenção que foi reforçada após a ocorrência de inadimplência por parte de alguns entes, especialmente o estado do Rio de Janeiro, a partir de 2016, obrigando a União a honrar seus compromissos financeiros sem possibilidade de ressarcimento imediato.

125. Ainda com relação ao endividamento subnacional, com a piora do cenário econômico nacional, houve piora significativa da situação fiscal em todos os níveis da Federação, a ponto de ser necessária uma nova renegociação do endividamento de estados e municípios, autorizada pelo Congresso Nacional por meio da Lei Complementar 148/2014. Contemporaneamente à discussão do projeto de lei complementar que deu origem à LC 148/2014, o TCU realizava uma ação de controle no sentido de avaliar a supervisão do governo federal sobre o endividamento subnacional e exigir a mensuração e divulgação dos impactos financeiros sobre as contas federais caso a referida lei viesse a ser aprovada.

126. Questão relevante também diz respeito ao papel de supervisão do endividamento em nível federal, atribuição que a LRF concedeu ao Ministério da Fazenda no art. 32, § 4º, ao exigir desse órgão o registro centralizado do endividamento de todos os entes da Federação. Em 2009, o Tribunal verificou que tal registro centralizado não existia. Desde então, o TCU tem acompanhado o desenvolvimento do sistema e a disponibilização das informações ao acesso público.

127. A LRF, já em 2000, estabeleceu importantes mecanismos de controle sobre o endividamento nacional, dentre os quais, a obediência a limites. O Parlamento brasileiro estabeleceu limites para a dívida de estados e municípios, porém, dezoito anos após a LRF, os limites para a dívida consolidada e mobiliária da União não foram definidos. Em diversas ocasiões, o Tribunal deu ciência ao Congresso Nacional e ao Senado Federal sobre a importância de se estabelecerem tais limites, sendo a última delas em 2018 por meio do Acórdão 1.084/2018-TCU-Plenário, relator Min. Aroldo Cedraz.

128. A transparência sobre o endividamento federal também ocorre por meio dos relatórios publicados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). A acurácia das informações desses relatórios é essencial para uma adequada análise sobre o endividamento, tanto para

investidores quanto para a sociedade em geral. Em ação de controle realizada em 2012, o Tribunal identificou possibilidade de melhorias nas informações do Relatório Anual da Dívida.

Principais Problemas Identificados Relacionados à Transparência

Falta de mensuração e divulgação do impacto das emissões diretas nos preços dos títulos públicos.

Autorização e concessão de garantias da União em operações de entes subnacionais com análise de capacidade de pagamento desfavorável.

Ausência de registro centralizado detalhado das dívidas de todos os entes da Federação.

Riscos envolvendo o endividamento subnacional.

Ausência de limites para dívida pública federal.

Informações incorretas divulgadas no Relatório Anual da Dívida sobre a operacionalidade dos Sistema Integrado da Dívida (SID).

129. Em decorrência da identificação desses problemas, o TCU emitiu uma série de recomendações aos órgãos responsáveis, notadamente ao Ministério da Fazenda e à STN, para a adoção das medidas de aprimoramento necessárias, ao mesmo tempo em que abriu processos de monitoramento e acompanhamento sistemático que permitam verificar os avanços obtidos e as fragilidades que porventura persistam.

Recomendações e Determinações do TCU

Determinar à STN que:

- informe ao Tribunal os impactos sobre as dívidas públicas bruta e líquida da União decorrentes das operações de crédito ao BNDES realizadas a partir de 2008, evidenciando as variações dos montantes a cada exercício até 2012, e explicitando as consequências associadas às alterações observadas, para fins de análise das Contas do Governo da República.

- informe ao Tribunal, anualmente, os impactos no ano anterior sobre as dívidas públicas bruta e líquida da União decorrentes das operações de crédito ao BNDES realizadas a partir de 2008, explicitando as consequências associadas às alterações observadas, para fins de análise das Contas do Governo da República.

Recomendar à STN que considere, na gestão estratégica de médio e longo prazos da dívida pública federal, os possíveis impactos das emissões diretas nos preços do mercado primário de títulos públicos.

Recomendar à STN que publique os cálculos dos impactos nos preços dos títulos públicos decorrentes de políticas de emissão direta de títulos públicos como complemento aos relatórios já publicados por aquela secretaria.

Determinar ao Ministério da Fazenda que faça publicar, no Relatório de Gestão Fiscal emitido pelo Poder Executivo:

- quadro específico que contemple e apresente, de forma individualizada, as garantias concedidas a cada um dos entes federados cuja capacidade de pagamento esteja classificada nas categorias C ou D; e

- notas explicativas que acompanharão o quadro de que trata o item anterior, evidenciando todas as motivações e justificativas adotadas para a concessão, no respectivo quadrimestre, de garantias a entes federados cuja capacidade de pagamento estava classificada nas categorias C ou D.

Determinar ao Ministério da Fazenda que apresente esclarecimentos sobre as medidas a serem adotadas para implantar do sistema eletrônico centralizado de transparência do endividamento público por parte da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Determinar à STN que apresente um plano de trabalho e o correspondente cronograma com proposta de solução, visando disponibilizar o registro eletrônico centralizado, com informações dos entes das três esferas da federação.

Determinar à STN que, na qualidade de órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal elabore e encaminhe ao Tribunal a estimativa do impacto fiscal, para a União, decorrente de possível alteração das regras aplicáveis aos contratos de refinanciamento da dívida subnacional na forma constante do Projeto de Lei Complementar 238/2013.

Recomendar à STN que informe ao Tribunal acerca da situação das dívidas contraídas pelos estados e municípios posteriormente às renegociações legais citadas nestes autos, nas quais a União figure como credora (haveres) ou como garantidora (operações de crédito externo).

Informar ao Senado Federal que a não edição da Lei prevista no art. 48, inciso XIV, e da Resolução de que trata o art. 52, inciso VI, ambos da Constituição, para o estabelecimento de limites para os montantes das dívidas mobiliária federal e consolidada da União, assim como da lei que prevê a instituição do conselho de

gestão fiscal, constitui fator crítico para a limitação do endividamento público e para a harmonização e a coordenação entre os entes da Federação, comprometendo, notadamente, a efetividade do controle realizado pelo Tribunal de Contas da União com base no art. 59, § 1º, inciso IV, da Lei Complementar 101/2000, e o exercício do controle social sobre o endividamento público e demais limites fiscais.

Recomendar à STN que:

- a cada nova operação entre um organismo multilateral de crédito e entes subnacionais em que a União funcione como intermediária, comunique a esta Corte de Contas e ao Senado Federal o nível total de endividamento do ente subnacional até a data da referida operação, em observância ao princípio da publicidade;
- abstenha-se de inserir na publicação de seus relatórios informações que não condizem com a realidade dos fatos, como a que foi veiculada nos Relatórios Anuais da Dívida de 2010 e de 2011, em que se informa que o Sistema Integrado da Dívida Pública contemplava a base completa de dados da dívida pública federal e que a Fase I do sistema já estava em produção;
- retifique, no sítio da STN na internet, os Relatórios Anuais da Dívida de 2010 e de 2011 no sentido de informar que o Sistema Integrado da Dívida Pública ainda não contempla a base completa de dados da dívida mobiliária federal e de que a Fase I do sistema tem previsão de entrar em produção apenas em dezembro de 2012, e insira nota na página principal do sítio noticiando a retificação.

Avanços Verificados

130. De forma geral, a atuação do Tribunal nessa área ao longo dos últimos anos tem procurado sensibilizar o Congresso Nacional e a sociedade a respeito dos problemas graves associados à ausência de limites para a dívida pública no âmbito do governo federal. No que diz respeito à gestão da dívida pública em si, ao longo das fiscalizações realizadas, foram identificadas as seguintes melhorias em relação à transparência:

- A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) passou a divulgar periodicamente boletim específico sobre os subsídios creditícios e financeiros em sua página na *web*, dando transparência aos custos que as operações de emissão direta geram para os cofres federais;
- A STN passou a divulgar periodicamente boletim específico sobre a situação das garantias da União em operações de crédito de entes subnacionais, dando destaque para o montante de garantias concedidas para entes com análise de baixa capacidade de pagamento, bem como para o montante que a União tem honrado das dívidas de estados e municípios;
- A STN passou a divulgar periodicamente boletim específico sobre a situação fiscal dos entes subnacionais, destacando os principais pontos que colocam em risco a sustentabilidade fiscal de estados e municípios, numa análise clara e objetiva;
- A STN desenvolveu o Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, Estados e Municípios (Sadipem), com o intuito de disponibilizar informações detalhadas sobre as operações de endividamento dos entes da Federação.

II.3. Conclusão

131. Os trabalhos apresentados neste capítulo deram uma visão geral da atuação do TCU nos temas mais sensíveis atinentes às contas públicas.

132. A aprovação de parecer prévio pela rejeição das Contas da Presidente da República referente ao ano de 2014 fundamentou-se na constatação de operações de crédito em desacordo com Lei de Responsabilidade Fiscal, na omissão de passivos da União, na distorção de informações sobre a execução orçamentária e financeira, na omissão de contingenciamento e na abertura de créditos incompatíveis com as metas fiscais então vigentes. As irregularidades detectadas se relacionaram a falhas na transparência de indicadores e relatórios governamentais, os quais evidenciavam um cenário econômico e fiscal melhor do que aquele realmente vivenciado. Por conseguinte, os mecanismos de controle, a exemplo do contingenciamento de despesas, não foram instituídos adequadamente, em claro prejuízo ao equilíbrio fiscal.

133. Os trabalhos periódicos de avaliação bimestral das receitas/despesas primárias colaboraram para verificar se a execução orçamentário-financeira se alinha às metas fiscais fixadas

e, caso sejam sinalizados desvios que comprometam as metas, as medidas de correção poderão ser tomadas de modo tempestivo.

134. Restou evidente que, no âmbito das renúncias tributárias, ainda não são definidos precisamente os ritos para concessão dos incentivos fiscais, tampouco os órgãos competentes em cada espécie de renúncia. Além disso, ficou clara a necessidade de aprimoramentos legislativos que permitam dar transparência sobre os beneficiários das políticas públicas financiadas via renúncia fiscal, a fim de que seja possível fiscalizar a regularidade da concessão dos benefícios e avaliar os resultados alcançados.

135. Os trabalhos também resultaram no aperfeiçoamento da própria fiscalização do Tribunal. A auditoria financeira, após o desenvolvimento de uma estratégia de fortalecimento, começou a se desenvolver em busca do alinhamento aos padrões internacionais para esse tipo de trabalho. Em termos práticos, a auditoria financeira possibilitou uma melhor evidenciação dos itens do BGRU. Também afetou positivamente a gestão da PGFN, visto que as conclusões do TCU serviram de base para o desenvolvimento de uma sistemática que resultou na maior eficiência na cobrança de créditos da dívida ativa.

136. O Tribunal fez uma série de recomendações e determinações com o fim de aperfeiçoar a governança das diversas temáticas avaliadas. Isso possibilitou, por exemplo, o desenvolvimento do Sinconv, o que permitiu um melhor acompanhamento das transferências de recursos por meio de convênios.

137. Também foram verificados avanços na temática da dívida pública, como a divulgação dos subsídios creditícios e financeiros na página do Tesouro e da situação das garantias da União em operações de crédito de entes subnacionais (montantes concedidos e honrados pela União), bem como da situação fiscal dos entes subnacionais, com destaque para os riscos de sustentabilidade.

138. Nesse tema, percebe-se relevante lacuna legislativa, haja vista que ainda não foram definidos os limites da dívida pública do governo federal com vistas a uma maior transparência e controle, consoante prevê a LRF, embora em diversos julgados o TCU já tenha alertado sobre essa necessidade.

139. Por fim, a transparência acerca da situação das contas públicas da União é condição fundamental para que a sociedade possa compreender os desafios enfrentados e, assim, tenha condições de demandar com propriedade, de seus representantes, soluções para enfrentar e superar tais desafios. Nesse contexto, a atuação do Tribunal de Contas da União é de suma importância ao fornecer evidências ao Congresso Nacional e à sociedade para embasar tecnicamente essas decisões políticas.

II. TRANSPARÊNCIA NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

III.1. Introdução

140. A promoção da transparência e do acesso à informação é considerada medida indispensável para o fortalecimento da democracia e para a melhoria da gestão pública. Com base nesse preceito, cada vez mais a sociedade brasileira vem reconhecendo a importância de um Brasil mais transparente, nos âmbitos federal, estadual e municipal.

141. Como foi detalhado na introdução deste relatório, as organizações públicas têm o dever constitucional e legal de dar transparência à sua atuação. Além do arcabouço jurídico existente no país, o Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública⁴, elaborado pelo TCU, traz quatro práticas relacionadas a *accountability* e transparência: i) dar transparência da organização às partes interessadas, admitindo-se o sigilo, como exceção, nos termos da lei; ii) prestar contas da implementação e dos resultados dos sistemas de governança e de gestão, de acordo com a legislação vigente e com o princípio de *accountability*; iii) avaliar a imagem da organização e a satisfação das partes interessadas com seus serviços e

⁴ Brasil. Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública / Tribunal de Contas da União. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

produtos; e iv) garantir que sejam apurados, de ofício, indícios de irregularidades, promovendo a responsabilização em caso de comprovação.

142. Ao longo dos últimos anos, o TCU tem realizado trabalhos com o objetivo de avaliar a transparência nas organizações públicas. Muitos desses trabalhos buscaram avaliar se as organizações estão atendendo aos preceitos legais, sobretudo às previsões constantes da Lei de Acesso à Informação, observando, entre outros, aspectos como as obrigações relacionadas à transparência passiva, à transparência ativa, à qualidade dos dados que são disponibilizados e às características que definem as informações como dados abertos. Outros buscaram apurar indícios de irregularidades relacionados à falta de transparência que causaram prejuízo aos cofres públicos.

143. Sendo assim, para compor este relatório, foram selecionados os seguintes trabalhos:

Tabela 3 - Relação de acórdãos selecionados para compor o capítulo sobre organizações do relatório sistêmico sobre transparência pública

Levantamento para coletar dados sobre Governança e Gestão Pública (iGG)	Acórdão 588/2018-Plenário
FOC Transparência	Acórdão 1832/2018-Plenário
Publicação de contratos administrativos por instituições federais	Acórdão 1855/2018-Plenário
Verificação do cumprimento, pelas Instituições Federais de Ensino Superior, dos requisitos de transparência ativa e passiva previstos na LAI	Acórdão 1943/2018-Plenário
Avaliação do cumprimento da LAI pelos Conselhos de Fiscalização Profissional	Acórdão 96/2016-Plenário Acórdão 1877/2018-Plenário
Avaliação do cumprimento das normas de transparência no âmbito do relacionamento entre as Fundações de Apoio e as Instituições Federais de Ensino Superior	Acórdão 1178/2018-Plenário
Auditoria Operacional no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais	Acórdão 1076/2016-Plenário
Concessão do seguro de crédito à exportação e do PROEX-Equalização nos financiamentos do BNDES à exportação de serviços de engenharia	Acórdão 1031/2018-Plenário
Auditoria na concessão e manutenção de lotes do Programa Nacional de Reforma Agrária	Acórdão 775/2016-Plenário Acórdão 1976/2017-Plenário

III.2. Fiscalizações

III.2.1. Levantamento sobre Governança e Gestão Pública

144. Desde de 2013, o TCU tem realizado levantamentos de governança e gestão nos temas tecnologia da informação, pessoas, contratações e governança pública. Em 2017, esses quatro temas foram reunidos em um único instrumento de autoavaliação, um questionário que foi aplicado a mais de 500 organizações públicas federais.

145. A autoavaliação dos gestores públicos teve como principais objetivos:

- Identificar riscos sistêmicos e os pontos mais vulneráveis para induzir melhorias nessas áreas;
- Incentivar a reflexão das organizações participantes sobre as boas práticas de governança e de gestão, incentivando, assim, uma mudança de comportamento na Administração Pública Federal.

146. Nesse trabalho, o TCU realizou um levantamento para coletar dados sobre Governança e Gestão Pública nas áreas de Governança de Pessoas, de Contratações, de TI e Governança Organizacional. Entre os dados coletados estavam informações que deram um panorama geral da transparência nas organizações públicas.

Quadro 9: Quadro-resumo: Levantamento sobre Governança Pública

Processo
TC-017.245/2017-6
Acórdão
588/2018-TCU-Plenário (Ministro Bruno Dantas)
Período de realização do levantamento
19/06 a 31/10/2017

unidade técnica
Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdministração)
Metodologia
Aplicação de questionário integrado de governança pública 488 organizações respondentes (somente respostas válidas) = 84% do universo pesquisado de 581 organizações
Questionário
Abordou os temas Governança, Operações e Resultados finalísticos Tema Governança composto por três mecanismos: Liderança, Estratégia e Accountability Mecanismo Accountability dividido em duas práticas: Promover transparência, responsabilidade e prestação de contas (3110) Assegurar a efetiva atuação da Auditoria Interna (3120)

147. Dentre os temas abordados pelo questionário, merece destaque, para fins deste relatório sistêmico, a avaliação da prática de ‘promoção da transparência, responsabilidade e prestação de contas’ (item 3110 no gráfico a seguir) por parte das organizações públicas. Essa prática foi avaliada sob quatro aspectos:

- Estabelecimento de modelo de transparência (3111);
- Estabelecimento de modelo de prestação de contas diretamente à sociedade (3112);
- Estabelecimento de modelo de responsabilização (3113);
- Publicação de conjunto de dados de forma aderente aos princípios de dados abertos (3114).

148. Os resultados obtidos pela equipe de fiscalização foram resumidos no seguinte gráfico:

Gráfico 9 - Capacidade na prática ‘promoção da transparência, responsabilidade e prestação de contas’ (3110)

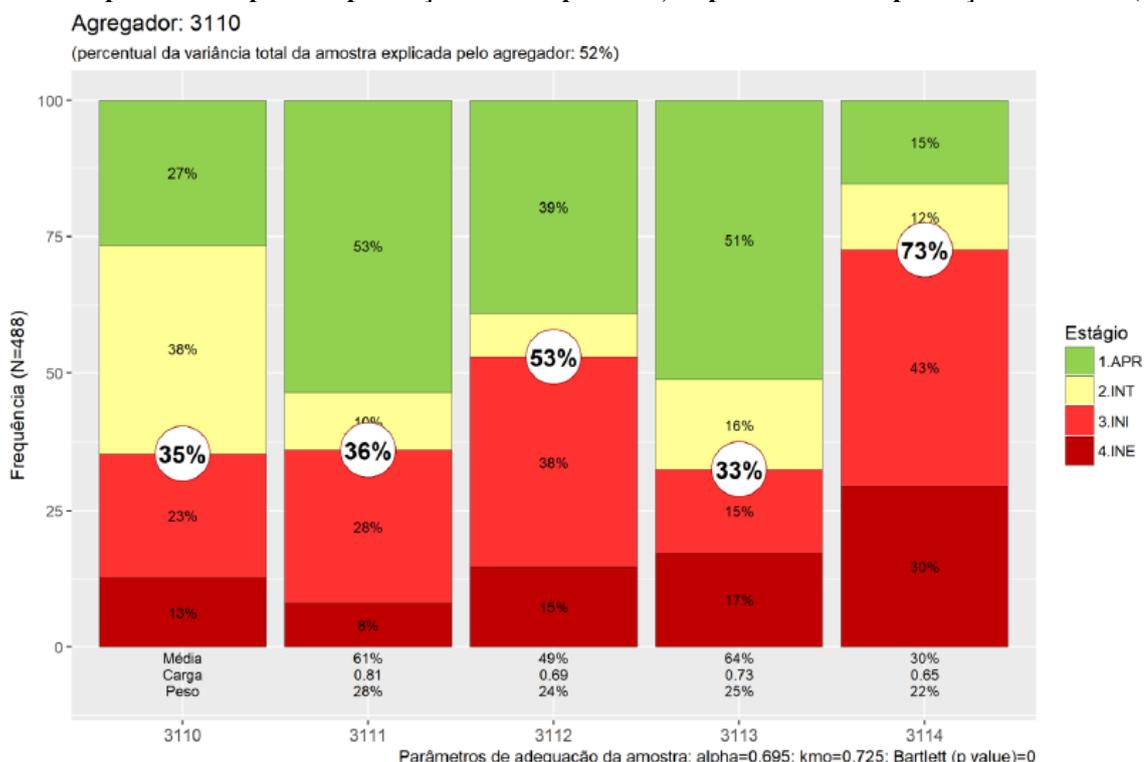


Figura 16 - Capacidade na prática 3110

Fonte: Relatório iGG 2017 do TCU.

149. O gráfico acima indica que apenas 27% dos órgãos foram considerados como aprimorados (nível mais avançado) na adoção da prática de ‘promoção da transparência, responsabilidade e prestação de contas’. Considerando individualmente os aspectos abordados por essa prática, os resultados são ainda mais preocupantes:

- Apenas 53% das organizações públicas federais possuem um modelo de transparência em pleno funcionamento, mesmo após a vigência da LAI (questão 3111);
- Apenas 39% das organizações públicas federais afirmam ter um modelo estabelecido de prestação de contas diretamente à sociedade (questão 3112);
- Dado mais alarmante: 73% das organizações responderam que ainda se encontram em estágio inicial na adoção de dados aderentes aos princípios de dados abertos (questão 3114).

150. Cabe destacar que, para que um dado seja considerado aberto, ele precisa seguir oito princípios, que são dados: completos, primários, atuais, acessíveis, processáveis por máquina, com acesso não discriminatório, não proprietários e livres de licença.

151. Esses oito princípios visam tornar disponíveis e compreensíveis os dados do governo de forma que possam, sem qualquer identificação ou registro, serem fornecidos à sociedade.

Principais Problemas Identificados

Baixa difusão do modelo de dados abertos.

Falta da cultura de transparência ativa na Administração Pública Federal.

152. Apesar de a equipe de fiscalização ter concluído que, no geral, o mecanismo *accountability* foi um dos mais bem avaliados nesse levantamento, ressalta-se que há espaço para melhorias, principalmente com relação à qualidade da informação disponibilizada. Cabe lembrar que ‘transparência’ não é apenas disponibilizar a informação, mas, igualmente, torná-la compreensível ao público em geral.

153. O trabalho não identificou boas práticas relativas a transparência. Ademais, como o trabalho aborda mais de cem quesitos de Governança e Gestão, não houve deliberação específica para esse tema. O diagnóstico elaborado deve servir de insumo para fiscalizações específicas em transparência a serem realizadas pelo TCU.

Oportunidades de Aprimoramento

154. Os próximos passos a cargo do TUC para a melhoria da Administração Pública nessa área devem passar:

- Pela divulgação do modelo de dados abertos;
- Pela realização de fiscalizações específicas sobre transparência;
- Pela análise da utilidade da informação;
- Pelo levantamento dos principais interessados nas informações dos órgãos públicos.

III.2.2. Fiscalização de Orientação Centralizada sobre Transparência (FOC Transparência)

155. O principal veículo de transparência das informações públicas produzidas ou custodiadas por um órgão ou entidade governamental é o seu portal eletrônico na internet. Em vista disso, o TCU realizou auditoria com objetivo de avaliar o nível de transparência dos portais eletrônicos oficiais de órgãos, em nível federal, dos Poderes Judiciário e Legislativo, inclusive o Tribunal de Contas da União, bem como de órgãos do Ministério Público da União e de empresas estatais vinculadas ao Poder Executivo Federal, totalizando 135 organizações públicas.

156. Avaliou-se o grau de aderência desses portais à legislação vigente, notadamente à Lei de Acesso a Informação (LAI), bem como a boas práticas definidas em guias de implementação e de avaliação de portais de transparência.

157. Foram avaliados fatores relacionados à publicação de diversas informações sobre: a atividade administrativa das organizações públicas; a atuação finalística dos órgãos e entidades fiscalizados; e a gestão das empresas estatais federais. Ademais, foram analisados aspectos relacionados à participação popular e à transparência passiva, em especial no que tange ao Serviço de Informações ao Cidadão (SIC), bem como as tecnologias utilizadas nos portais para facilitar a localização e o uso das informações públicas pela sociedade.

Quadro 10: Quadro-resumo: FOC Transparência

Processo
TC-017.368/2016-2
Acórdão
1832/2018-TCU-Plenário (Ministro Augusto Nardes)
Período de realização da auditoria
13/6/2016 a 31/3/2017
unidade técnica
Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti)
Metodologia
Avaliação piloto - questionário sobre requisitos de transparência dos portais eletrônicos Distribuição do questionário e do guia de aplicação às unidades técnicas participantes da FOC Coleta de dados Envio dos resultados preliminares para comentários dos gestores e ajuste e consolidação dos resultados
Questionário
116 questões, 3 seções e 14 tópicos Seções: Transparência Ativa, Transparência Passiva e Transparência nas Estatais

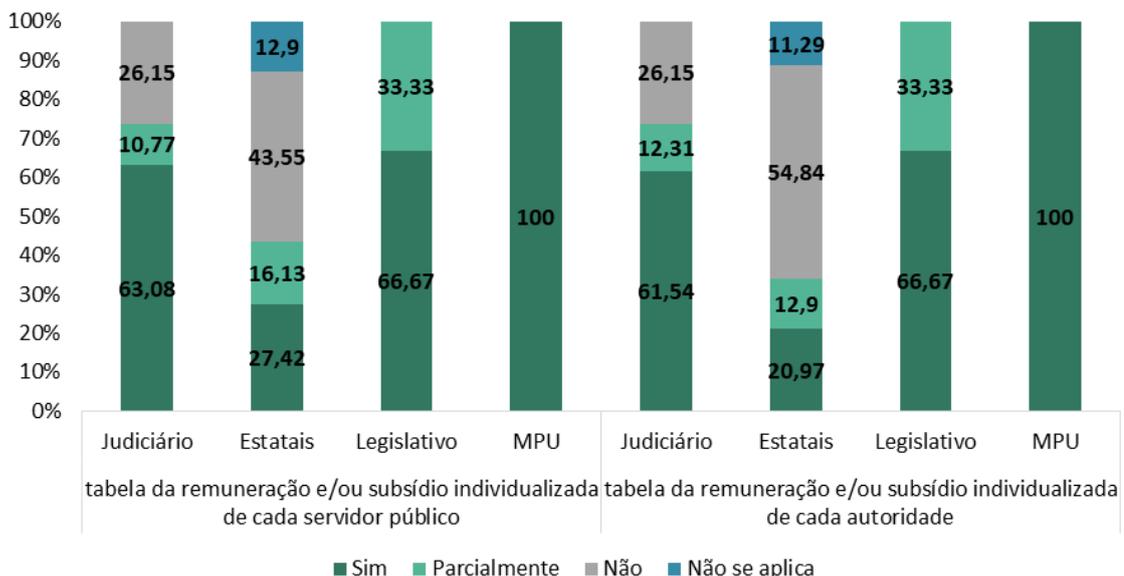
158. Como resultado do trabalho, foram identificadas as seguintes falhas nos portais eletrônicos dos órgãos auditados:

Principais Problemas Identificados

- Falha na divulgação de informações públicas exigidas pela legislação de transparência e recomendadas pelas boas práticas.
- Divulgação deficiente de instrumentos para acompanhamento das atividades finalísticas.
- Falhas na divulgação do rol de informações classificadas/desclassificadas e da Carta de Serviços ao Cidadão.
- Dificuldades de participação social por intermédio dos portais.
- Falhas na divulgação do Serviço de Informação ao Cidadão e dos relatórios estatísticos de pedidos de acesso à informação.
- Divulgação deficiente de informações referentes à gestão das empresas estatais.
- Vários portais eletrônicos não atendem a requisitos estabelecidos pela legislação e pelas boas práticas, prejudicando o acesso e o consumo das informações publicadas.

159. Os gráficos abaixo ilustram dois problemas listados acima. No primeiro caso, é apresentado o grau de disponibilização de informações sobre a remuneração de autoridades, servidores e empregados públicos, nos portais de transparência.

Gráfico 10 - Publicação de informações sobre remuneração



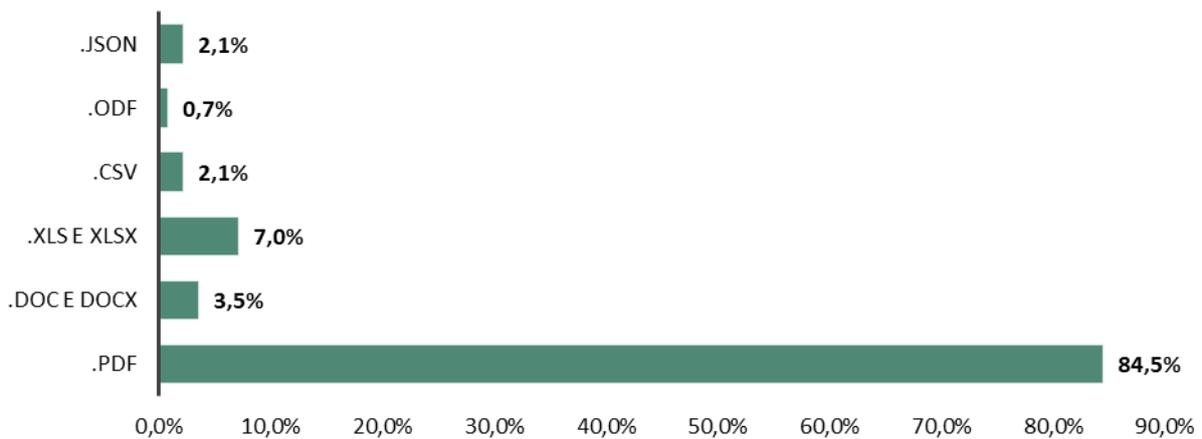
Fonte: Relatório FOC Transparência do TCU.

160. No gráfico acima, a classificação ‘parcialmente’ se refere a informações que foram divulgadas, mas que se encontram desatualizadas e/ou não são de acesso fácil e organizado nos portais das empresas estatais.

161. O art. 8º, § 3º, II, da LAI estabelece a necessidade de que os portais governamentais possibilitem a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, de modo a facilitar a análise das informações. Isso se torna especialmente crítico nas áreas de transparência desses portais.

162. O gráfico a seguir mostra que, na grande maioria dos portais avaliados, os relatórios estavam disponíveis para *download* em formato PDF (*Portable Document Format*), formato não aberto, o que, além de contrariar a LAI, limita o reuso dos dados, o cruzamento de informações e a produção de novos conhecimentos, serviços e produtos a partir dos dados públicos.

Gráfico 11 - Distribuição de tipos de arquivo para download na área de transparência dos portais



Fonte: Relatório FOC Transparência do TCU.

163. Em decorrência dos problemas identificados e com o intuito de contribuir para o aperfeiçoamento da transparência, por meio da implementação de medidas para melhorar a forma de divulgação de dados, o TCU emitiu determinações e recomendações às instituições fiscalizadas.

Recomendações e Determinações do TCU

Publicar, em suas páginas de transparência na internet, as informações que devem ser obrigatoriamente divulgadas conforme os normativos de transparência aplicáveis.

Adequar seus portais na internet de forma a: fornecer efetiva ferramenta de pesquisa que retorne resultados compatíveis com os parâmetros informados; publicar, em formato aberto, os relatórios já disponibilizados em outros formatos; e evitar o uso de mecanismos que limitem o acesso automatizado às informações públicas contidas nas seções de transparência dos portais.

Desenvolver suas respectivas páginas de transparência em aderência aos requisitos estabelecidos pelo Modelo de Acessibilidade de Governo Eletrônico.

Adotar providências para elaborar e publicar em suas respectivas páginas de transparência na internet a ‘Carta de Serviços ao Usuário’.

Observar as orientações do ‘Guia para publicação proativa de informações nos sítios eletrônicos dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal’ ao divulgar, nas suas respectivas páginas de transparência na internet, as informações relativas aos mecanismos de participação popular previstos na LAI.

Avanços Esperados

164. As propostas de encaminhamento, assim como as avaliações preliminares e complementares realizadas na fase de execução da auditoria, visam sobretudo, contribuir para o aperfeiçoamento da transparência nas organizações públicas fiscalizadas por meio da implementação de medidas para melhorar a forma de divulgação de dados e de atendimento às demandas dos cidadãos.

165. Como potenciais benefícios, citam-se:

- Aumento na quantidade e na qualidade das informações publicadas pelas organizações;
- Aprimoramento de mecanismos de participação popular nos portais governamentais;
- Melhorias nos portais que facilitem a localização e o acesso às informações pela sociedade.

166. Esses benefícios potencializam o controle exercido tanto pelas entidades fiscalizadoras quanto pela sociedade como um todo, possibilitando ainda uma crítica qualificada da gestão dos recursos públicos envolvidos.

167. Entre outros benefícios específicos esperados, citam-se:

- Promover a disseminação e o intercâmbio de informações e de boas práticas entre as diversas organizações para publicação de informações de transparência no âmbito da administração pública federal;
- Esclarecer dúvidas sobre a forma de cumprimento das exigências da LAI, quando da publicação de informações para acompanhamento das ações da administração pública federal;
- Aprimorar a *accountability* dos gestores responsáveis pela implementação de processos de transparência, de forma eletrônica;
- Promover a padronização de aspectos semânticos e de acesso às informações públicas contidas nos portais dos órgãos federais para facilitar o acesso e a comparabilidade de informações.

Oportunidades de Aprimoramento

168. Com base nos problemas identificados e nas recomendações e determinações do TCU, destacam-se ações que podem ser implementadas pelo TCU para elevar a eficiência e a transparência na administração pública federal:

- Aprimoramento e aplicação sistemática de metodologia de avaliação de transparência dos portais e outras ferramentas de transparências da atividade da administração pública federal;
- Construção e fortalecimento de parcerias com outros órgãos / estratégias (Controladoria-Geral da União, Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro) na avaliação de práticas e portais de transparência;
- Realização de eventos com a sociedade para divulgação dos resultados obtidos pelo TCU quanto à transparência de portais públicos, de forma a fomentar o exercício do controle social.

Fiscalização Correlata: Publicação de Contratos Administrativos por Instituições

Federais

169. Os resultados dessa auditoria operacional deram origem a um processo de acompanhamento sobre a publicação de contratos administrativos pela Administração Pública Federal. As informações sobre o referido trabalho são apresentadas no quadro a seguir:

Quadro 11: Quadro-resumo: Publicação de contratos administrativos por instituições federais

PUBLICAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS POR INSTITUIÇÕES FEDERAIS	
Processo	TC-016.091/2017-5
Acórdão	1.855/2018-TCU-Plenário (Ministro Augusto Nardes)
Período de realização da fiscalização	5/6/2017 a 17/7/2017
unidade técnica	Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti)
Objetivo	Verificar se estava ocorrendo a publicação do inteiro teor de contratos e aditivos nas páginas eletrônicas oficiais de órgãos e entidades selecionados da Administração Pública Federal
Metodologia	Consulta à página eletrônica oficial de cada instituição e avaliação da divulgação do inteiro teor de seus instrumentos contratuais e respectivos aditivos, bem como a avaliação do atendimento ao padrão de

dados abertos

Critérios

Lei 12.527/2011, art. 8º, § 1º, IV (publicação do inteiro teor dos contratos administrativos)

Lei 12.527/2011, art. 8º, § 3º, III (publicação em formato aberto)

Achados

Não publicação do inteiro teor dos contratos administrativos na página oficial na Internet;

Divulgação dos contratos administrativos em formato não aberto.

Deliberações

Adoção de providências, por parte de instituições federais e de suas unidades administrativas, para publicação da integralidade de seus contratos administrativos, acompanhados dos respectivos anexos e aditivos, em seus sítios oficiais na Internet;

Recomendar à Universidade Federal Fluminense e à Universidade Federal de Minas Gerais que avaliem a conveniência e a oportunidade de reestruturar a disposição dos contratos administrativos em seu sítio eletrônico oficial, de modo a promover uma melhoria do acesso a conteúdo pela sociedade;

Recomendar ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União que possibilite a inserção de arquivos com o inteiro teor dos contratos administrativos, seus anexos e aditivos nas páginas de transparência dos órgãos.

III.2.3. Verificação do cumprimento, pelas Instituições Federais de Ensino Superior, dos requisitos de transparência ativa e passiva previstos na LAI

170. O descumprimento dos requisitos de transparência exigidos nas normas impõe uma dificuldade de controle por parte da sociedade que pode conduzir a danos como aqueles identificados recentemente pelo Tribunal de Contas da União em outras auditorias: desvios e direcionamento nos pagamentos das bolsas do ensino à distância pela Universidade Federal de Santa Catarina e descumprimento da jornada de trabalho por parte de professores e profissionais de saúde em universidades e hospitais universitários do Distrito Federal e do Rio de Janeiro.

171. Para a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Enccla), há uma forte correlação entre atos de improbidade administrativa e ausência de transparência nos portais públicos. A divulgação, em tempo real, de informações sobre as ações executadas pelas Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) deve contribuir para melhorar essa realidade na medida em que favorece que os cidadãos acompanhem e fiscalizem a regular aplicação, pela administração pública, dos valores destinados ao atendimento das necessidades da comunidade acadêmica.

172. Nesse contexto, o TCU realizou fiscalização com o objetivo de verificar o cumprimento, pelas dezessete Ifes localizadas na Região Norte, dos requisitos de transparência ativa e transparência passiva previstos na LAI, no Decreto 7.724/2012 e em outros normativos que criam aos órgãos federais obrigação de divulgar informações de interesse da sociedade.

Quadro 12: Quadro-resumo: Verificação do cumprimento, pelas Ifes, dos requisitos da LAI

Processo

TC-001.732/2018-8

Acórdão

1943/2018-TCU-Plenário (Ministro Walton Alencar Rodrigues)

Período de realização da auditoria

2/2/2018 a 19/2/2018

unidade técnica

Secretaria de Controle Externo no Pará (Secex/PA)

Metodologia

Consulta direta ao site das entidades para verificação de 41 itens, relativos a seis quesitos:

- i) Transparência ativa;
- ii) Atributos mínimos de acessibilidade do portal;
- iii) Transparência passiva;
- iv) Classificação de documentos;
- v) Dados sobre participação popular;
- vi) Informações recomendáveis previstas em normativos aplicáveis a outros poderes da República.

Critérios

Lei 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação (LAI)

Decreto federal 7.724/2012

Normativos que criam aos órgãos federais obrigação de divulgar informações de interesse da sociedade

173. A verificação teve por principal finalidade classificar as dezessete Ifes num *ranking* que as localizasse em cinco níveis de transparência. O *ranking* é semelhante ao utilizado pela CGU para avaliar a transparência passiva de estados e municípios por meio da Escala Brasil Transparente (EBT), denominando-se cada nível de acordo com a nomenclatura proposta pelo Instituto Ethos, de São Paulo, em trabalho de 2014: muito alta (acima de 80%), alta (acima de 60%), média (acima de 40%), baixa (acima de 20%) e muito baixa (abaixo de 20%):

Tabela 4 - Escala de Transparência

Percentual Obtido	Cor	Nível da Transparência
80% a 100%		Muito alta
60% a 79,9%		Alta
40% a 59,9%		Média
20% a 39,9%		Baixa
0% a 19,9%		Muito baixa

Fonte: Relatório da equipe de fiscalização.

174. Em geral, a equipe constatou um atendimento razoável dos requisitos de transparência pelos dezessete portais eletrônicos consultados, que alcançaram um desempenho médio de 60,2%.

175. Nenhum dos portais avaliados apresenta nível de transparência baixo ou muito baixo. Por outro lado, nenhum se localiza no nível muito alto da escala. Todos se posicionam entre os níveis médio e alto de transparência, com pequena maioria para o segundo nível. O *ranking* final se encontra na tabela a seguir.

Tabela 5 - Ranking de Transparência das IFES da Região Norte

1°	Ufam	74,3%
2°	UFT	74,1%
3°	IFRR	71,6%
4°	Ufac	71,0%
5°	Ufopa	69,9%
6°	IFTO	69,7%
7°	Unir	66,6%
8°	Unifesspa	60,4%
9°	Ifac	60,0%
10°	IFPA	56,8%
11°	Ifam	56,4%
12°	Ufra	56,2%
13°	UFRR	56,0%
14°	Unifap	53,2%
15°	Ifap	46,0%
16°	IFRO	41,2%
17°	UFPA	40,2%

176. Verifica-se que a transparência passiva exigida pela LAI é cumprida por mais de 90% dos portais eletrônicos, com somente quatro deles atendendo-a de forma parcial. Destes, destaca-se negativamente o portal da Universidade Federal do Pará (UFPA), que não oferece nenhuma possibilidade de Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) eletrônico.

177. Porém, é preocupante constatar a **baixa divulgação de informações não obrigatórias mas essenciais à efetivação do controle social da moralidade e da legalidade** na execução das ações a cargo das universidades e institutos federais, informações constituídas, por exemplo, pela relação completa de terceirizados e bolsistas/estagiários, pela lista de servidores cedidos para/de outros órgãos da administração pública direta ou indireta e pelas atas de registro de preços próprias ou às quais a Ifes aderiu. Na condição de centros de atividade acadêmica com ampla

influência sobre todos os setores da vida social do país, é importante que as Ifes tomem o dianteira da transparência pública e da participação cidadã, indo além das exigências de divulgação impostas pelas normas federais, a exemplo do que já fazem atualmente o Ministério Público, o Tribunal de Contas da União e o Poder Judiciário.

Principais Problemas Identificados

Nenhuma Ifes divulga plenamente, em seu portal, as informações obrigatórias previstas na LAI e no Decreto federal 7.724/2012, nem a agenda de autoridade exigida pelo art. 11 da Lei 12.813/2013.

Nenhum portal de Ifes atende plenamente os requisitos de acessibilidade exigidos pelo art. 8º, § 3º, da LAI.

Algumas Ifes não cumprem a obrigação de manter Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) físico e eletrônico ou não procedem na forma regulamentada na LAI e no Decreto 7.724/2012, inclusive quanto à divulgação do relatório previsto no art. 30, III, daquela lei.

Somente cinco Ifes divulgam corretamente as informações sobre classificação de documentos.

Todas as Ifes mantêm Ouvidoria, porém nenhuma divulga informações sobre participação popular e é rara a realização de pesquisa de satisfação junto aos usuários de seus serviços.

As Ifes praticamente não publicam informações recomendáveis previstas em normativos aplicáveis a outros poderes da República.

178. Em decorrência dos problemas identificados, o TCU fez determinações com o objetivo de aprimorar a transparência dos portais eletrônicos das Ifes.

Recomendações e Determinações do TCU

Revisão e ordenamento, por parte da Ifes, de seus portais eletrônicos na Internet de modo a cumprir requisitos mínimos de transparência e de acessibilidade.

Publicação, em seus portais eletrônicos na Internet, da ‘Carta de Serviços ao Usuário’.

Realização e divulgação de pesquisa periódica de satisfação junto aos usuários de seus serviços.

179. Além das determinações acima, o TCU fez determinações específicas a algumas das Ifes fiscalizadas e recomendou à Casa Civil da Presidência da República que preveja como obrigatória a divulgação pelos órgãos e entidades da administração pública das informações referentes a servidores cedidos de e para outros órgãos ou entidades.

180. Durante a execução dos trabalhos, a equipe de fiscalização identificou a boa prática a seguir na Fundação Universidade de Rondônia.

BOA PRÁTICA IDENTIFICADA

Quanto aos convênios celebrados e contratos firmados, o Sistema de Gestão de Contratos (SIGEC), da Fundação Universidade de Rondônia contém os convênios com riqueza de detalhes, apresentando inclusive documentos originais digitalizados do termo e do plano de trabalho de cada convênio. Caso também incluísse, para os contratos, os documentos da respectiva licitação ou de sua dispensa ou inexigibilidade, poderia se constituir no mais perfeito meio de as IFES cumprirem esse requisito de transparência ativa estabelecido na LAI.

Avanços Esperados

181. Como melhorias decorrentes da atuação do TCU, espera-se:

- Levar as dezessete Ifes localizadas na Região Norte a prover, em seus portais eletrônicos na Internet, todas as informações exigidas pela LAI e por outros normativos que criam para os órgãos federais a obrigação de divulgar informações de interesse da sociedade;
- Dotar seus portais de todos os recursos de acessibilidade que permitam ao cidadão consultar e extrair dados necessários ao controle social da entidade de ensino superior.

182. As medidas propostas têm por finalidade construir uma realidade de completo cumprimento dos requisitos legais de transparência pelos portais eletrônicos das dezessete Ifes localizadas na Região Norte, de modo que atendam plenamente ao desejo positivado pelo legislador de divulgar ao cidadão brasileiro todas as informações essenciais ao exercício do controle da administração pública pela sociedade. As Ifes devem promover a proteção do patrimônio público, o que conseguirão por meio de portais eletrônicos próprios que cumpram as exigências das normas e

funcionem como incentivo e indução à transparência e à participação cidadã em toda a administração pública federal.

183. Com o intuito de ampliar o alcance das medidas proposta pelo TCU, entende-se que deve ser dada ciência às Ifes das outras regiões do país do relatório, do voto e do acórdão decorrentes dessa fiscalização, de modo a obter de todo o sistema de ensino superior público o completo cumprimento dos requisitos de transparência ativa e de transparência passiva a que estão obrigados todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

Relacionamento Entre as Fundações de Apoio e as Instituições Federais de Ensino Superior

184. A Secretaria de Controle Externo no Rio Grande do Sul (Secex/RS), por sua vez, realizou uma auditoria com o objetivo de avaliar o cumprimento dos requisitos de transparência estabelecidos na LAI e nas normas específicas pelas Fundações de Apoio (FA), em âmbito nacional. O trabalho foi feito no contexto do relacionamento entre as Fundações de Apoio e as Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) e com os Institutos Federais (IFI).

185. Esse relacionamento tem sido historicamente problemático. A tensão entre a busca de autonomia para a realização de pesquisas e a necessidade de controle sobre o recurso público tem-se manifestado de forma aguda e contínua. Agregados a isso, encontram-se casos de confusão entre o público e o privado que acentuaram a desconfiança sobre essas relações, tanto por parte de órgãos de controle como por parte do Poder Legislativo.

186. Estima-se que as FA tenham recebido, em 2015, mais de R\$ 3 bilhões e que mais de 80% desse montante são constituídos de recursos públicos, o que torna relevante o aperfeiçoamento dos mecanismos de transparência e controle social sobre essas entidades.

187. As informações sobre essa auditoria estão resumidas no quadro a seguir.

Quadro 13: Quadro-resumo: Relacionamento entre as FA e as Ifes

RELACIONAMENTO ENTRE AS FUNDAÇÕES DE APOIO E AS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR	
Processo	TC-025.594/2016-8
Acórdão	1178/2018-TCU-Plenário (Ministra Ana Araes)
Período de realização da auditoria	05/09/2016 e 16/12/2016
unidade técnica	Secretaria de Controle Externo no Rio Grande do Sul (Secex/RS)
Objetivo	Avaliar o cumprimento das normas sobre transparência na gestão de recursos públicos no âmbito do relacionamento entre as Fundações de Apoio (FA) e as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), incluindo os Institutos Federais (IF)
Metodologia	Aplicação de questionários: 92 fundações de apoio, obtendo-se 81 respostas (88%) 76 IFES e Institutos Federais, dentre os quais 63 responderam (83%)
Questionários	185 itens de informação distribuídos em 54 questões dirigido às IFES e aos Institutos Federais 719 itens de informação distribuídos em 101 questões dirigido às Fundações de Apoio
Critérios	LAI e normas específicas pelas fundações de apoio, em âmbito nacional
Período abrangido	Relacionamentos vigentes no período de 2013 a 2016 entre fundações de apoio e entidades apoiadas. Salienta-se que uma mesma IFES pode ter mais de uma fundação de apoio credenciada e que essas podem ser autorizadas a apoiar mais de uma IFES ou Instituto Federal.
Achados	Ausência no MEC de um registro sistematizado de credenciamentos e de autorizações referentes aos

relacionamentos entre as fundações de apoio e as instituições apoiadas;
 A maioria das instituições apoiadas não possui registro centralizado de projetos disponível na internet;
 Falta de divulgação de informações sobre os agentes participantes nos projetos;
 Falta de detalhamento das informações e insuficiência de ferramentas que facilitem o seu acesso, análise e exportação;
 Deficiências na divulgação nas FA de registros das despesas e de seleções públicas (licitações);
 Ausência de divulgação de metas e resultados referentes às ações desenvolvidas no âmbito do relacionamento entre IFES/IF e fundações de apoio;
 Falta de disponibilização da íntegra das prestações de contas no site das fundações de apoio.

Deliberações

Foi proposta a expedição de uma série de orientações para as IFES, IF e FA com vistas a tornar a gestão dessas mais transparente

Melhorias esperadas em decorrência da atuação do TCU

Evolução no controle e na publicidade dos relacionamentos das IFES com as fundações de apoio, visto que a atuação do MEC é limitada nesse aspecto;
 Aperfeiçoamento no gerenciamento e na divulgação de projetos pelas IFES, uma vez que a maioria não possui registro centralizado de projetos na internet;
 Incremento no controle social com a implementação de ferramentas e recursos nos sites das fundações que facilitem a pesquisa, a análise e a exportação de informações;
 Redução de problemas no que diz respeito ao pagamento de bolsas, pois, com mais transparência, a própria comunidade acadêmica poderá realizar o controle social;
 Aumento na eficiência do planejamento e na execução de ações de controle.

III.2.4. Cumprimento da LAI pelos Conselhos de Fiscalização Profissional

188. Os Conselhos de Fiscalização Profissional (CFP) constituem-se em autarquias com a finalidade de zelar pela integridade e pela disciplina das diversas profissões, velando e fiscalizando, não só sob o aspecto normativo, mas também punitivo, o exercício das profissões regulamentadas, zelando pela ética no exercício destas.

189. Conforme dados extraídos dos relatórios de gestão de 27 Conselhos Federais de Fiscalização de Atividades Profissionais, a receita anual desses conselhos, em 2013, atingiu mais de R\$ 663 milhões, sendo suas despesas na casa de R\$ 541 milhões. Considerando a arrecadação dos conselhos regionais, a estimativa de valores geridos pelos conselhos profissionais em todo o território nacional supera a quantia de R\$ 3,3 bilhões anuais.

190. Essa fiscalização objetivou avaliar o cumprimento da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI) pelos CFP.

Quadro 14: Quadro-resumo: Cumprimento da LAI pelos CFP

Processo
TC-014.856/2015-8
Acórdãos
96/2016-TCU-Plenário e 1877/2018-TCU-Plenário (Ministro Weder de Oliveira)
Período de realização da auditoria
29/6 a 30/9/2017
unidade técnica
Secretaria de Controle Externo no Rio Grande do Sul (Secex/RS)
Metodologia
Aplicação de questionário 510 Conselhos de Fiscalização de um total de 535 responderam ao questionário Entrevistas com dirigentes dos 10 maiores Conselhos Federais
Questionário
106 questões
Critérios
LAI, LRF e ‘Orientações para os Conselhos de Fiscalização da Atividades Profissionais’ do TCU Decretos 7185/2010 e 7724/2012 e o ‘Guia de publicação ativa nos sítios eletrônicos dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal’

191. O questionário enviado aos CFP teve como principais objetivos:

- aumentar a percepção dos CFP quanto aos requisitos a serem cumpridos na divulgação de suas informações de interesse geral e coletivo e fomentar melhorias espontâneas;
- identificar os pontos mais vulneráveis para induzir melhorias na divulgação de informações, mediante a intervenção do TCU, incentivando assim uma mudança de comportamento na administração dos CFP.

Principais Problemas Identificados

A maioria dos sítios dos CFP não contém as informações com os atributos que a LAI exige: primariedade, integridade, disponibilidade e atualidade.

A maioria dos CFP não divulga ativamente em seus sítios os conteúdos legais mínimos exigidos, como: metas de programas/ações; local das reuniões, contatos, deliberações, resoluções e atas de órgãos colegiados; informações atualizadas e detalhadas relativas às despesas, incluindo valores pagos, objeto da despesa, beneficiário, remuneração de empregados e quaisquer outros pagamentos, inclusive a Conselheiros; detalhes de licitações e contratos.

A maioria dos CFP ainda não criou o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) para atender o público de forma presencial e receber pedidos de acesso à informação, mesmo que de forma eletrônica.

Os CFP que classificam suas informações em algum grau de sigilo ainda não promovem a periódica desclassificação do sigilo.

192. Os problemas identificados sugerem que ainda persiste entre os CFP a cultura de sigilo e ocultação de informações, situação que atinge diretamente os inscritos nos conselhos. Ademais, a falta de transparência contribui para obstaculizar o controle social mais amplo, impede o acompanhamento e o controle estatal mais eficiente, gera desconfiança e pode estar associada a desvios nos conselhos.

193. Em decorrência desses problemas, o TCU emitiu as determinações abaixo para os Conselhos de Fiscalização Profissional.

Recomendações e Determinações do TCU

Instituir, em articulação com os seus Regionais vinculados, procedimentos para que seus sítios eletrônicos (dos Conselhos Federais e Regionais) contenham conteúdos mínimos divulgados ativamente (independentemente de solicitação).

Apresentem as informações contidas em registros ou documentos com os atributos que a LAI exige: primariedade (com o máximo de detalhamento possível), integridade, disponibilidade e atualidade, em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina.

Instituem o Serviço de Informação ao Cidadão – SIC.

Designem autoridade para assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso à informação, monitorar a implementação, recomendar as medidas indispensáveis à implementação e ao aperfeiçoamento das normas e procedimentos necessários ao correto cumprimento do disposto na LAI e orientar as respectivas unidades no que se refere ao cumprimento do disposto nessa lei e seus regulamentos.

194. Os problemas identificados **impactam diretamente o controle social**, pois foram implementados mecanismos de divulgação que atendem meramente a padrões de publicidade, sem atender plenamente os requisitos de transparência. O acesso à informação tem matriz constitucional e o fundamento da transparência é participação do cidadão na administração pública (art. 37, § 3º, II).

195. Assim, a atuação do TCU buscou construir uma visão de transparência que vai bem além da mera publicidade dos atos de gestão, mediante a exigência de implementação de ferramentas que reduzam a assimetria de acesso à informação entre gestor e cidadão, observando atributos gerenciais no acesso à informação:

- **Completeness**, com a divulgação dos objetos sob interesse na forma de uma relação, lista ou planilha;
- Maior **granularidade** possível na informação: máximo detalhamento e mínimo de agregação (Decreto 8.777/2016);
- **Interoperabilidade**: possibilidade de organizações e sistemas trabalharem juntos, combinando diferentes conjuntos de dados (gravação em outros formatos e acesso automatizado);

- **Usabilidade**, ou a facilidade de uso dos serviços de governo eletrônico (Lei 12.965/14, art. 25, IV), permitindo-se a navegação entre objetos relacionados de forma direta (**transversalidade**).

BOA PRÁTICA IDENTIFICADA

O Conselho dos Arquitetos do Brasil implantou em sua estrutura organizacional um serviço para atendimento das necessidades comuns aos Conselhos Regionais de Arquitetura e Urbanismo, compartilhando os serviços para criação, disponibilização e manutenção de estrutura de TI capaz de atender à LAI, de modo a tornar viável, de forma eficiente e econômica, a divulgação das informações, mediante a divisão de custos.

196. O processo de monitoramento do Acórdão 96/2016-TCU-Plenário, TC-017.583/2016-0, permitiu observar algumas melhorias decorrentes da atuação do TCU:

Melhorias Decorrentes da Atuação do TCU

Incremento médio de 27% de respostas afirmativas.

Melhora qualitativa no exame dos sítios dos CFP quanto aos seguintes pontos, entre outros:

- Existência de abas de navegação dos conteúdos;
- Disponibilidade de informações;
- Possibilidade de extração de relatórios em formatos abertos e não proprietários.

197. Diante da situação encontrada, entende-se que há desafios culturais, tecnológicos e econômicos a serem superados para evitar que os problemas identificados se repitam. A cultura do sigilo ainda predomina em boa parte dos CFP. Os recursos tecnológicos empregados são, em alguma medida, inadequados para a divulgação das informações com os conteúdos e atributos que a LAI exige. E a implantação de novo modelo tecnológico possui custos envolvidos que terão que ser arcados por conselhos de diferentes portes.

198. Nesse sentido, o Poder Executivo (Ministério do Trabalho) e a CGU poderiam se aproximar dos conselhos para o fornecimento de orientações e assessoramento na solução dos problemas, pois atualmente os conselhos não se submetem à supervisão ministerial e raramente sofrem ações de controle por parte da CGU. Além disso, o MPF poderia atuar no controle da gestão da transparência.

199. Para fomentar a melhoria da Administração Pública, entende-se que deve ser realizado acompanhamento contínuo nas contas e relatórios de gestão e em ações de controle externo, incentivar o acompanhamento da transparência pelas instâncias de controle interno e fomentar a atuação e o trabalho integrado com outros órgãos de controle.

200. Adicionalmente, deve ser fixado, como critério de aferição de transparência, a disponibilização recursos flexíveis de pesquisa, de análise e de exportação dos dados, permitindo reduzir a assimetria entre gestor e cidadão e fomentar não apenas o controle social, mas a participação na tomada de decisão.

III.2.5. Auditoria operacional no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais

201. O Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf) é um órgão colegiado, integrante da estrutura do Ministério da Fazenda, com a atribuição de julgar, em segunda instância, os processos de exigência de tributos ou contribuições administrados pela Receita Federal do Brasil.

202. Os processos administrativos fiscais em trâmite no Carf representam, em valores históricos, aproximadamente R\$ 567,9 bilhões, distribuídos em 118.324 processos (posição em outubro/2015). Além da magnitude dos recursos submetidos à apreciação do órgão, sua influência sobre a promoção da equidade tributária perante a sociedade, mediante uma atuação célere e imparcial, evidencia a relevância de uma atuação adequada do Carf.

203. Essa fiscalização teve por objetivo analisar a estrutura organizacional do Carf, bem como eventuais alterações promovidas com vistas à melhoria de gestão. Ela se originou das informações decorrentes da denominada 'Operação Zelotes', investigação com participação da Polícia Federal, do Ministério Público, da Corregedoria do Ministério da Fazenda e da Receita Federal do Brasil sobre um esquema bilionário de redução e anulação indevidos de créditos tributários de grandes empresas com o suposto envolvimento de conselheiros e servidores do Carf.

Quadro 15: Quadro-resumo: Auditoria operacional no Carf**Processo**

TC-011.645/2015-6

Acórdão

1076/2016-TCU-Plenário (Ministro Raimundo Carreiro)

Período de realização da auditoria

1/6/2015 a 30/9/2015

* Auditoria operacional realizada em conjunto com a CGU

unidade técnica

Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional (SecexFazenda)

204. O escopo desse trabalho foi amplo, mas, para fins deste relatório sistêmico, serão levados em consideração os aspectos relacionados à transparência no Carf. As fragilidades relativas a transparência, identificadas pela equipe da CGU, foram as seguintes:

Principais Problemas Identificados

Ausência de transparência no processo de seleção dos conselheiros.

Deficiências nos instrumentos disponibilizados pelo Carf com vistas a fomentar o controle social.

205. Tais fragilidades atingem os órgãos de controle e os cidadãos na medida em que dificultam a realização do controle da legalidade dos processos de escolha dos conselheiros do Carf e inibem os instrumentos de controle social no que se refere às atividades do Carf, ante a limitação de informações divulgadas.

206. Diante das fragilidades identificadas, o TCU fez as seguintes determinações ao Carf:

Determinações e Recomendações do TCU

Divulgar as listas tríplices elaboradas pela Receita Federal e pelas entidades e os respectivos currículos mínimos dos candidatos e dos aprovados no processo de seleção de conselheiros no sítio do Carf, com o fim de atender o disposto em seu Regimento Interno, e promover a transparência consoante a Lei de Acesso à Informação.

Criar canais para recebimento de denúncias e links específicos na página do Carf na internet.

Divulgar os canais de comunicação para o público interno e externo.

Inserir o Carf como órgão destinatário no e-SIC e elaborar rotinas para garantir a atualização e a tempestividade das informações gerenciais sobre as atividades desempenhadas pelo Carf em sua página na internet.

207. Em decorrência do trabalho realizado, esperam-se ganhos de transparência na atuação do Carf, a exemplo das melhorias listadas a seguir.

Melhorias Esperadas em Decorrência da Atuação do TCU em conjunto com a CGU

Transparência dos processos de seleção dos conselheiros do Carf, aumentando o potencial de controle sobre a lisura do processo por parte das instituições públicas e do cidadão.

Abertura das atividades do órgão e criação de instrumentos para o efetivo controle social.

Cumprimento das normas de transparência pública, dispostas principalmente na Constituição Federal e na Lei de Acesso à Informação.

208. O monitoramento realizado pelo TCU por meio do TC-023.286/2016-4, que gerou o Acórdão 686/2017-TCU-Plenário, identificou que as recomendações foram atendidas, já que:

a) os currículos dos conselheiros foram divulgados quando da etapa de comentários dos gestores sobre os achados preliminares da auditoria, o que não corrigiu a falha, haja vista que o processo de seleção já estava finalizado. Todavia, entendeu-se que a recomendação foi atendida, sem prejuízo de verificações do cumprimento do dispositivo regimental nos próximos processos seletivos;

b) o novo sítio do Carf na internet passou a disponibilizar na barra superior o acesso a diversificados canais de comunicação, visando ampliar a transparência e fomentar o controle social, tais como: Ouvidoria/MF, 'Fale Conosco', e-SIC. No sítio do Carf consta ainda a existência de canais diversificados de comunicação com a sociedade, inclusive com chamadas por meio de banner do sítio do órgão.

209. Porém, para evitar que os problemas se repitam, entende-se que devem ser realizadas fiscalizações periódicas para verificar o cumprimento da legislação e a eficiência e efetividade dos canais de comunicação instituídos.

III.2.6. Auditoria na concessão e manutenção de lotes do Programa Nacional de Reforma Agrária

210. Esse trabalho teve origem em uma representação da Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAmbiental), em face de indícios de irregularidades na concessão de lotes do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), em todo o país, pelo Instituto Nacional de Reforma Agrária (Incrá).

211. Por meio de cruzamento de dados, foram identificadas 578 mil irregularidades na ocupação dos lotes da reforma agrária, alcançando cerca de 31% da base de beneficiários, que teve como consequência a ocupação de aproximadamente R\$ 159 bilhões em imóveis rurais destinados ao programa por beneficiários não pertencentes ao público-alvo do programa e a remissão de créditos da reforma agrária (perdão de dívidas) de R\$ 6,1 milhões a beneficiários irregulares.

212. Mantido o índice histórico e as metas do Incra, os efeitos potenciais da continuidade dessas irregularidades poderiam chegar ao prejuízo financeiro de R\$ 2,83 bilhões, que seriam destinados a beneficiários irregulares em novas seleções, bem como à concessão de novos benefícios associados à política de reforma agrária no montante de R\$ 82,5 milhões.

Quadro 16: Quadro-resumo: Auditoria na concessão e manutenção de lotes do PNRA

Processo
TC-000.517/2016-0
Acórdãos
775/2016-TCU-Plenário e 1976/2017-TCU-Plenário (Ministro Augusto Sherman)
Período de realização da auditoria
Levantamento inicial: 2015
Auditorias de campo nos Estados: 2016
Representação consolidadora: 2016 - 2017
Monitoramento: 2018 (ainda em curso)
Unidades Técnicas envolvidas
Secretaria de Controle Externo no Estado do Mato Grosso do Sul (Secex/MS)
SecexAmbiental, Secex/AP, Secex/GO, Secex/MT, Secex/PA, Secex/RO, Secex/RR, Secex/SP e Secex/TO
Objetivo
Apuração de irregularidades na concessão e manutenção de lotes da Reforma Agrária
Metodologia
Cruzamento de dados

213. Os 578.547 indícios de irregularidades na base de dados de beneficiários da reforma agrária têm como causas as seguintes irregularidades:

Principais Problemas Identificados

Ausência de ampla divulgação da abertura do processo de seleção de candidatos ao Programa de Reforma Agrária.

Processo de inscrição direcionado a famílias indicadas por movimentos sociais e/ou associações.

Procedimentos de classificação que não garantem o cumprimento dos critérios de priorização previstos na legislação.

Inobservância de requisitos obrigatórios dos beneficiários do Programa de Reforma Agrária.

Ausência de motivação nos casos de candidatos eliminados.

Inconsistências na base de dados do Sipra em relação aos dados informados pelos beneficiários.

Ausência da ordem de classificação de inscritos quando da publicação do resultado do processo seletivo no site da Autarquia.

Recorrência dos casos acima descritos em várias superintendências regionais do Incra auditadas, indicando que o problema é generalizado e sistêmico.

214. As irregularidades identificadas atingem os trabalhadores rurais sem terra e/ou em vulnerabilidade social, enquadrados no artigo 19 da Lei 8.629/1993 e sociedade em geral (contribuintes).

215. Diante disso, o TCU fez as seguintes determinações e recomendações ao Incra:

Determinações e Recomendações do TCU

Acórdão 775/2016 – Plenário

Suspensão de concessão de benefícios associados a reforma agrária para os beneficiários irregulares.

Suspensão de novos processos de seleção de beneficiários e da homologação dos processos que estavam em andamento.

Acórdão 1.976/2017 – Plenário

Anulação dos processos de seleção de beneficiários em andamento ou concluídos em que os beneficiários não foram emitidos na posse.

Ampla divulgação do processo de seleção de candidatos da reforma agrária.

Processo aberto de inscrição para o programa de reforma agrária com proibição de uso de listas fechadas enviadas por particulares, como entidades de representação e movimentos sociais.

Ampla divulgação dos resultados da seleção, de acordo com os ditames da Lei 8.629/1993, com um processo de trabalho que garanta o contraditório, a ampla defesa e o controle social das listas de beneficiários.

Apuração rigorosa das irregularidades apontadas pelo TCU, com supervisão ocupacional periódica dos lotes da reforma agrária, retomada de áreas com ocupação ilegal e destinação para novos beneficiários enquadrados na Lei 8.629/1993.

Instituição de canal permanente de recebimento de denúncias para estimular o controle social, mantendo disponíveis todas as informações sobre as providências adotadas.

Suspensão da remissão de créditos (perdão de dívidas) para os beneficiários irregulares.

Prazo de 3 anos para a apuração de todas as irregularidades apontadas pelo TCU.

Desenvolvimento de indicadores de qualidade e de resultados dos projetos de assentamento.

Avanços Decorrentes da Atuação do TCU

216. Após a publicação do Acórdão 775/2016-TCU-Plenário, o Poder Executivo passou a tomar uma série de medidas para sanear as irregularidades encontradas pelo TCU, de forma a atacar as suas causas e a mitigar seus efeitos.

Bloqueio imediato de todos os benefícios de integrantes do programa de reforma agrária com indícios de irregularidades;

Suspensão das novas seleções até que os procedimentos irregulares fossem retirados do processo.

Edição da Medida Provisória 759/2016 para sistematizar toda a legislação que regia a lista de beneficiários da reforma agrária.

O Incra manteve suspensos os processos de seleção de beneficiários até adaptar todos os seus normativos internos para eliminação das causas de irregularidades nos processos de trabalho da autarquia, o que ainda está em andamento e sendo acompanhado mensalmente pelo TCU.

O processo de eliminação de beneficiários irregulares e de retomada dos lotes ocupados foi iniciado e o Incra já definiu metas nacionais e definirá plano de supervisão ocupacional nacional e regionais.

217. Com a suspensão da seleção de beneficiários irregulares, acredita-se que o Incra terá economizado até 2,8 bilhões até o fim de 2019, valor a ser confirmado em monitoramento a ser efetuado pelo TCU. A nova sistemática de seleção que está sendo aprovada deverá garantir a transparência, a publicidade e a igualdade nos processos seletivos do Incra, retirando a obrigatoriedade de interveniência de terceiros no processo.

218. O trabalho também trouxe ganhos ao induzir o aprimoramento da transparência dos processos relativos ao PNRA. Com a publicidade e a sistematização do processo de seleção de beneficiários, haverá um concurso público para cada assentamento a ser formado ou lote a ser reocupado, o que possibilitará aos candidatos verificar se foi preterido e, se for o caso, entrar com recurso com vistas a impugnar a decisão administrativa que atentar contra os seus direitos. As listas de beneficiários também serão mantidas acessíveis de forma que os próprios integrantes dos projetos de assentamento possam denunciar vendas irregulares e situações de mudança de posse não previstas em seus contratos de concessão de uso.

219. O Tribunal irá monitorar a situação ocupacional dos Projetos de Assentamento e dos processos de seleção e concessão de lotes nos próximos dez anos, pelo menos, de forma a evitar que o problema se repita, haja vista que o TCU detectou esses problemas pela primeira vez no exercício de 1996 e a situação vinha se agravando até a emissão do Acórdão 775/2016-TCU-Plenário.

220. Já estão participando a Secretaria de Controle Interno da Presidência da República e o controle interno do Incra, por ocasião de suas auditorias de rotina e da confecção do relatório de auditoria de gestão.

III.2.7. Transparência de informações do BNDES

221. A atuação do BNDES como banco de desenvolvimento foi muito ampliada, no período de 2007 a 2014, pela forte expansão de suas operações de financiamento e de aporte de capital, visando a apoiar investimentos em ativos fixos de diversos setores da atividade econômica, com desembolsos totais crescendo a uma taxa média real de 12% ao ano.

222. Isso foi possível devido aos expressivos aportes de recursos do Tesouro Nacional para a realização de suas operações. A partir de 2008, devido ao forte crescimento dos referidos repasses, o Tesouro Nacional se tornou a principal fonte de recursos do BNDES, respondendo por 51,2% do passivo total da instituição financeira em 30/6/2017. Por outro lado, a emissão de títulos da União para o BNDES contribuiu para a elevação da dívida pública nacional.

Principais Problemas Identificados

223. O TCU verificou, em fiscalização realizada em 2013 no âmbito do TC-018.693/2012-1 (Acórdão 1839/2013-TCU-Plenário, Relator Min. José Múcio Monteiro), que o BNDES não dispunha de instrumentos suficientes para medir – e, portanto, informar à sociedade – a efetividade de sua atuação como entidade de fomento ao desenvolvimento econômico e social do País.

224. Na aludida auditoria, constatou-se que os indicadores de desempenho utilizados evidenciavam sobretudo o volume financiado e o número de operações, havendo pouca transparência sobre os resultados sociais efetivamente gerados para o país.

225. Além disso, foi apurado, no mesmo procedimento fiscalizatório, haver limitações ao acesso, pelo TCU e pela sociedade, a informações necessárias ao controle independente das operações. Dessa forma, tornava-se inviável a verificação da regularidade das operações, a identificação de riscos ao banco e ao próprio Tesouro, e a avaliação dos custos e benefícios à sociedade relacionados à ampliação da atuação da instituição financeira.

Ações de Controle Realizadas

226. Diante desse cenário, o TCU, naquela oportunidade, emitiu recomendações ao banco, com o propósito de elevar a transparência para a sociedade e permitir a melhor atuação dos órgãos de controle, com foco em objetivos como:

- induzir o aprimoramento da disponibilidade e da qualidade das informações relacionadas às operações realizadas pelo BNDES;
- assegurar a padronização, a rastreabilidade e a auditabilidade das operações;
- qualificar a governança, incluindo a estrutura decisória e a sistemática de monitoramento e avaliação.

227. Na sequência, o TCU efetivou ação de controle no BNDES, por intermédio do TC-007.481/2014-4, tendo por objeto a obtenção, tratamento e análise de dados, com a finalidade de mapear a alocação dos recursos à disposição do Banco entre suas diversas áreas de atuação e os postulantes de apoio financeiro, bem como a aderência desta alocação às políticas públicas governamentais, visando a, principalmente, promover a maior transparência possível sobre o uso dos recursos públicos colocados à disposição do Banco.

228. Os procedimentos de obtenção e tratamento dos dados das operações de crédito e de renda variável do sistema BNDES constituíram desafio singular para o Tribunal e, por isso, envolveram auditores de diferentes unidades técnicas.

229. Afinal, ao término dos trabalhos de auditoria, objetivava-se elaborar um painel de informações de fácil manuseio pelos usuários, o qual contivesse todas as informações relevantes da integralidade das operações de crédito e de mercado de capitais realizadas pelo banco desde o exercício de 2000 até abril de 2016.

230. As tarefas para o alcance do referido mister exigiram o cumprimento de nove etapas:

- a) obtenção de cópia integral do banco de dados de todas as operações financeiras realizadas pelo BNDES de 1/1/2000 a abril de 2016;
- b) definição do modo de armazenagem e manipulação dos dados recebidos do BNDES no âmbito do TCU, para assegurar a salvaguarda da grande quantidade de informações coletada;
- c) criação de máquina virtual para armazenagem e manipulação de dados;
- d) requisição de informações ao BNDES acerca do conteúdo dos campos do banco de dados disponibilizado;
- e) análise das estruturas do banco de dados;
- f) pré-processamento dos dados;
- g) tratamento dos dados;
- h) elaboração de *scripts* Structured Query Language (SQL) visando à exportação dos dados de interesse, após prévia avaliação de seu grau de relevância para a sociedade, a um aplicativo de análise visual (Qlik View); e
- i) validação dos scripts de SQL junto ao BNDES.

231. Essas etapas não ocorreram de forma absolutamente sucessiva, pois os dados coletados são provenientes de diferentes bases de dados do BNDES, exigindo a compreensão da finalidade de todos esses sistemas diversos e as informações contidas neles, o que demandou profunda compreensão do negócio do banco, cujo processo de conhecimento exigiu percuciente esforço laboral.

232. Desse modo, por exemplo, enquanto os primeiros dados analisados estavam em fase de tratamento, outros dados ainda estavam em pré-processamento ou sendo objeto de esclarecimentos junto ao banco.

Avanços Verificados

233. Em primeiro lugar, conforme antes demarcado, logrou-se, no âmbito do presente trabalho, a internalização no TCU de todas as informações dos sistemas operacionais do BNDES referentes a operações ocorridas no período de 2000 a abril de 2016.

234. Trata-se de um enorme avanço para o controle externo, tendo em vista que, pouco tempo antes, as equipes de auditoria enfrentavam severas dificuldades para obter as informações necessárias à realização de trabalhos de auditoria e, portanto, sequer dispunham de acesso aos sistemas informatizados do banco.

235. De posse desse enorme manancial de dados fornecido pelo banco, este Tribunal aceitou o desafio de organizar essa gama de informações, apresentando-as por meio de uma plataforma de fácil manipulação e visualização, de maneira a possibilitar que qualquer usuário que não domine linguagem específica de base de dados, como por exemplo o SQL, possa realizar diferentes consultas sobre as mais diversas transações financeiras realizadas pelo banco.

236. Desta forma, elaborou-se um painel de dados utilizando-se a ferramenta QlikView. Trata-se de um software de *Business Intelligence* que cria uma interface única, simplificando sobremaneira a implantação, o uso e a manutenção das consultas e análises realizadas em um banco de dados qualquer.

237. Por meio desse instrumento, podem-se criar painéis operacionais com os dados carregados na referida plataforma digital, criar gráficos que auxiliam na visualização das informações existentes, possibilitar a construção de sistema análise pelo próprio usuário sem depender do auxílio de expert em tecnologia da informação, explorar a associação entre dados de diferentes tabelas do banco de dados e executar análises estatísticas após consolidação de dados efetuada com base na ferramenta.

238. Assim, este Tribunal conseguiu elaborar poderosa ferramenta de análise de dados, a qual permite uma visão completa, sistemática e detalhada de todas as operações financeiras do BNDES.

239. Esse painel, portanto, assume fundamental importância para o controle externo, pois permite, com facilidade e rapidez, a identificação de riscos e de situações-problema nas transações financeiras levadas a efeito pelo BNDES, possibilitando a realização de diagnóstico preciso das fragilidades e, por conseguinte, a execução de ações de controle nos mais variados campos de atuação da instituição.

240. A publicação da versão final do aludido painel representará inédito instrumento de transparência sobre as operações realizadas pelo banco, disponibilizando a toda a sociedade acesso a dados que antes estavam circunscritos ao acesso de um público muito limitado, composto basicamente de servidores do banco e, recentemente, de auditores deste Tribunal.

241. Atendendo à cronologia dos trabalhos, o painel de dados do BNDES foi concluído e apresentado ao Relator e autoridades deste Tribunal e também à equipe do banco auditado, o qual se prontificou a estabelecer parceria com esta Egrégia Corte de Contas para disponibilização, no próprio sítio eletrônico do banco, de um painel unificado, agregando todas as informações adicionais constantes do painel construído pelo Tribunal à ferramenta de transparência em desenvolvimento no BNDES.

242. Em 21/8/2018, cumprindo etapa pactuada entre as instituições de controle e financeira, foi realizada audiência pública para apresentar à sociedade a primeira versão do painel de dados já unificado pelo banco, com definição de prazo até 16/9/2018 para o recebimento de sugestões de aprimoramento. O referido painel já se encontra disponível no sítio eletrônico do BNDES, o que, indubitavelmente, representa um avanço inestimável nas ações de transparência cada vez mais demandadas pela Sociedade Brasileira.

243. O último passo de todo esse processo de promoção da transparência será a realização, em novembro deste ano, de seminário conjunto (TCU e BNDES) para a divulgação da versão definitiva do painel de dados unificado, já contendo as alterações sugeridas pela sociedade, naquilo que não conflitar com as reservas de sigilo legais previstas.

Oportunidades de Aprimoramento

244. Com o fornecimento à sociedade de todas as informações relevantes afetas às operações financeiras do BNDES, vislumbram-se diversas oportunidades de atuação por parte deste Tribunal e também pela sociedade.

245. O acesso a esses dados possibilitará o levantamento contínuo de subsídios para futuras auditorias deste Tribunal, incrementando sobremaneira a sua capacidade de desempenhar o relevante papel social de controlador externo dos negócios levados a efeito pelo BNDES.

246. Além disso, a transparência ora promovida impulsionará o controle social das operações financeiras do banco estatal, acarretando, no longo prazo, o aprimoramento dos procedimentos de concessão de empréstimos e de execução de investimentos em valores mobiliários, em resposta aos diversos apontamentos formulados pela sociedade oriundos de seu senso crítico em relação às consultas realizadas no painel de informações do BNDES, agora disponível na *internet*.

III.2.8. Concessão do seguro de crédito à exportação (SCE) e do PROEX-Equalização nos financiamentos do BNDES à exportação de serviços de engenharia

247. Nessa fiscalização, o TCU buscou avaliar os procedimentos para concessão do Seguro de Crédito à Exportação (SCE) e do Proex-Equalização nos financiamentos do BNDES à exportação de serviços de engenharia.

248. O trabalho jogou luz sobre operações importantes e alta materialidade que não eram do conhecimento da sociedade.

249. No Brasil, as principais medidas de suporte oficial à exportação são o Programa de Financiamento à Exportação (Proex), o BNDES-Exim e o Seguro de Crédito à Exportação (SCE).

Decorre dos indícios apontados no trabalho que a celebração de algumas das operações de seguro só tenha sido possível, por exemplo, em razão da redução da classificação de risco e da ampliação dos limites de concessão de seguro relativos a determinados países, sem justificativa técnica adequada. Ademais, a estimativa elaborada pela equipe de auditoria para 30 operações celebradas com países do Convênio de Créditos Recíprocos – CCR da Aladi, com base na Resolução Camex 44/2003, aponta para uma redução significativa na arrecadação em prêmios de SCE, da ordem de R\$ 735,72 milhões (redução de R\$ 834,82 milhões para R\$ 99,1 milhões), em relação aos valores que teriam sido pagos se observada a classificação original.

Quadro 17: Quadro-resumo: Concessão do SCE e do Proex-Equalização nos financiamentos do BNDES à exportação de serviços de engenharia

CONCESSÃO DO SEGURO DE CRÉDITO À EXPORTAÇÃO (SCE) E DO PROEX-EQUALIZAÇÃO NOS FINANCIAMENTOS DO BNDES À EXPORTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ENGENHARIA	
Processo	TC-032.888/2016-3
Acórdãos	1031/2018-TCU-Plenário (Ministro Augusto Sherman)
Período de realização da auditoria	20/3 a 26/10/2017
Unidades Técnicas envolvidas	Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta do Rio de Janeiro (SecexEstataisRJ) Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional (SecexFazenda)
Objetivo	Avaliar a conformidade dos procedimentos relacionados à concessão de financiamentos à exportação de serviços de engenharia que não sejam de competência do BNDES
O que o TCU encontrou	Concessão de excepcionalidades previamente definidas e sem fundamentação adequada, carentes de critérios técnicos, que tiveram efeitos sobre: i) Prêmio do SCE; ii) Taxas dos financiamentos; iii) Prazos da equalização; iv) Limites máximos de exposição de risco do Fundo de Garantia à Exportação a determinados países; v) Spreads bancários Classificação, por órgãos públicos, de informações como sigilosas com amplitude excessiva

250. Outro aspecto tratado pelo Relator do processo, Ministro Augusto Sherman, foi a classificação, por órgão públicos, de informações como sigilosas com amplitude excessiva o que acaba comprometendo a transparência pública. No entendimento do Relator, algumas informações e documentos precisam ser mesmo preservados, mas não na proporção de sigilo nesse momento imposto e, o TCU, no intuito contínuo de contribuir para o aumento da transparência na Administração Pública, pode influenciar na desejada redução do volume de informações administrativas consideradas sigilosas, que devam encontrar-se afastadas do escrutínio público. Por isso, foi proposta a adoção de medidas para que esse assunto possa ser melhor estudado e avaliado, tanto no âmbito do TCU quanto dos órgãos e entidades envolvidos.

III.3. Conclusão

251. Este capítulo sobre transparência nas organizações públicas evidencia problemas de disponibilidade, qualidade, acessibilidade e aderência das informações públicas aos princípios de dados abertos que são recorrentes nas fiscalizações realizadas pelo TCU. A ‘fotografia’ tirada pelo levantamento sobre Governança e Gestão Pública (iGG) expõe esses problemas e a análise dos portais eletrônicos dos órgãos federais (FOC Transparência) reforça o fato de que as falhas na divulgação, quando não se leva em consideração os usuários das informações, prejudicam a atuação dos órgãos de controle e do controle social.

252. A falta de transparência nas organizações públicas também possibilita a ocorrência de desvios e, até mesmo, fraudes, como pôde ser visto nos trabalhos tratados no capítulo anterior (transparência nas contas públicas) e nas fiscalizações realizadas no Carf, no Programa Nacional de

Reforma Agrária, no BNDES e nas operações de concessão de seguro de crédito à exportação. Muitos dos problemas encontrados poderiam ter sido evitados caso houvesse transparência nos processos utilizados pelos órgãos, permitindo a avaliação da motivação dos atos e a compreensão dos processos de tomada de decisão.

253. O TCU tem atuado com o intuito de aprimorar a transparência nas organizações públicas por meio de fiscalizações, recomendações e determinações para tornar a atuação da administração pública mais clara e eficiente, possibilitando uma atuação mais contundente da sociedade. Para isso, se tornam relevantes os encaminhamentos desta Corte no sentido de tornar as informações fornecidas pela administração pública mais compreensíveis, considerando atributos como completude, granularidade, interoperabilidade e usabilidade, para que a disponibilização das informações deixe de atender meramente ao princípio da publicidade e passe a atender aos requisitos de transparência.

254. Essa atuação está alinhada com o disposto no art. 4º, XI do Decreto 9.203/2017, pois busca ‘promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação’ e com as metas 16.6 e 16.7 da Agenda 2030 da ONU, buscando ‘desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis’ e ‘garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis’.

255. Por outro lado, deve-se dar atenção à prática de transparência elencada pelo Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Públicas do TCU que diz respeito à avaliação da imagem da organização e à satisfação das partes interessadas com seus serviços e produtos. Essa prática ganhou relevância após a edição da Lei 13.640, de 2017, que trata da participação, proteção e defesa dos direitos dos usuários dos serviços públicos da administração pública.

256. A referida lei determina que os órgãos da administração pública direta e indireta da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios deverão avaliar os serviços prestados sob aspectos de satisfação do usuário, qualidade do atendimento, cumprimento de compromissos e prazos, quantidade de manifestação dos usuários e medidas adotadas pela administração pública para melhoria e aperfeiçoamento da prestação do serviço. Essa avaliação deve ser feita por meio de pesquisa de satisfação a ser realizada, no mínimo, anualmente e seu resultado deverá ser integralmente publicado no sítio do órgão ou entidade, incluindo o *ranking* das entidades com maior incidência de reclamação dos usuários e servirá de subsídio para reorientar e ajustar os serviços prestados, em especial quanto ao cumprimento dos compromissos e dos padrões de qualidade de atendimento divulgados na Carta de Serviços ao Usuário.

III. INDICADORES E DESEMPENHO

IV.1. Introdução

257. Ao se tratar de transparência na administração pública não se pode deixar em segundo plano a importância dos indicadores, essenciais para o processo de planejamento, para a implementação de políticas e programas e para as sistemáticas de monitoramento e avaliação de desempenho e resultados.

258. Ao desenhar sua estratégia, o Estado, em cada organização pública, deve estabelecer de forma clara e transparente sua estratégia, seus objetivos e metas, de forma a cumprir sua missão e alcançar sua visão de futuro. O uso de indicadores retrata como a organização pretende verificar se sua estratégia de atuação está sendo bem-sucedida e se está fornecendo às partes interessadas, sobretudo à sociedade – no caso das organizações públicas –, os resultados esperados.

259. Segundo o Plano Estratégico do Tribunal de Contas da União 2015 – 2021:

Os indicadores são instrumentos de medição que fornecem informações sobre o resultado da execução da estratégia, comunicando o alcance das metas e sinalizando a necessidade de ações corretivas sendo, portanto, um teste permanente da validade da estratégia. O uso de indicadores é uma importante ferramenta de gestão, pois permite a transparência na divulgação de resultados, garante o alinhamento dos

esforços por meio do estabelecimento de linguagem e objetivos comuns e define critérios objetivos reconhecidos pela instituição.

260. Indicadores bem formulados e que permitem medir o desempenho de forma correta e tempestiva dependem de clareza e transparência na definição da estratégia de atuação estatal – e, por sua vez, são essenciais para a boa governança, voltada à geração de resultados e ao aprimoramento contínuo das atividades a cargo das organizações governamentais, realimentando o processo decisório em função dos interesses mais amplos da sociedade.

261. Ciente da importância dos indicadores para a transparência da administração pública, o TCU passou a integrar, em junho de 2015, o Grupo de Trabalho sobre Indicadores Chave Nacionais da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai). O grupo viabiliza a troca de experiências, a identificação de boas práticas e a elaboração de documentos que fortalecem todas as Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) que fazem parte da Intosai. Seu objetivo de longo prazo é ajudar os governos nacionais a promover um aumento da eficiência, da transparência e da confiança pública, lutar contra a corrupção e avaliar a efetividade na aplicação dos recursos nacionais em prol do interesse dos países e de seus habitantes.

262. No âmbito nacional, um dos principais trabalhos realizados pelo TCU com relação a indicadores são os diversos processos de auditoria, levantamento e acompanhamento dos Planos Plurianuais (PPA) elaborados pelo governo federal.

263. Recentemente, o TCU realizou também uma auditoria coordenada para avaliar a preparação dos governos latino-americanos para implementar a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e a meta 2.4 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que também tratou de indicadores.

264. Os referidos trabalhos foram selecionados para compor este relatório sistêmico e envolvem os seguintes processos:

Tabela 6 - Relação de acórdãos selecionados para compor o capítulo sobre indicadores e desempenho do relatório sistêmico sobre transparência pública

Levantamento de auditoria com vistas a examinar a consistência interna e externa do PLPPA 2004-2007	Acórdão 102/2004-Plenário
Acompanhamento para análise quantitativa e qualitativa dos atributos e indicadores dos programas do Plano Plurianual 2008-2011	Acórdão 102/2009-Plenário
Auditoria sobre o Sistema de Planejamento e Orçamento Federal	Acórdão 117/2011-Plenário
Levantamento sobre a estrutura do Plano Plurianual 2012-2015	Acórdão 1.012/2013-Plenário
Levantamento acerca da governança do sistema de planejamento público federal	Acórdão 3.580/2014-Plenário
Auditoria com objetivo de descrever e analisar o modelo adotado para o Plano Plurianual 2016-2019	Acórdão 782/2016-Plenário
Relatório de Resultados de Políticas e Programas de Governo (RePP) – Exercício 2017	Acórdão 2.127/2017-Plenário
Contas do Presidente da República de 2017	Acórdão 1.322/2018-Plenário
Auditoria na preparação do governo brasileiro para a implementação da Agenda 2030 e da meta 2.4 dos ODS	Acórdão 709/2018-Plenário

IV.2. Fiscalizações

IV.2.1. Fiscalizações relacionadas aos Planos Plurianuais

265. No cenário de crise fiscal em que o Brasil se encontra, combinado à percepção social de que os serviços públicos não atendem aos anseios da sociedade, a melhoria da qualidade do gasto público torna-se um grande desafio, o qual deve contar com o fortalecimento das estruturas de planejamento existentes no país, em especial do Plano Plurianual (PPA).

266. Mesmo existindo previsão constitucional para a elaboração de planejamento de longo prazo, o Brasil carece de um instrumento que atenda a esse propósito, tendo o PPA, ao longo dos anos, assumido parcialmente esse papel. No entanto, em parte por não ter sido pensado pelo constituinte originário para ser um instrumento de planejamento de longo prazo, mas o plano de um governo, e pela ausência de previsão legislativa detalhada sobre sua estrutura e conteúdo, o PPA, ao

longo dos anos, tem apresentado problemas estruturais, relacionados à elaboração dos programas, indicadores e metas, o que prejudica a evolução e o acompanhamento das políticas públicas.

267. Desde 2003, o TCU tem realizado acompanhamentos, levantamentos e auditorias com o objetivo de verificar os gargalos que impedem o PPA de ser um instrumento de planejamento tal como previsto no inciso I e no § 1º do art. 165 da Constituição Federal de 1988. Tais fiscalizações deram origem aos seguintes acórdãos:

Tabela 7 - Relação de acórdãos selecionados sobre fiscalizações relacionadas aos PPA

Acórdão	TC	Ministro-Relator
102/2004-TCU-Plenário	015.271/2003-4	Benjamin Zymler
102/2009-TCU-Plenário	029.094/2008-0	Augusto Nardes
117/2011-TCU-Plenário	014.899/2009-2	Raimundo Carreiro
1.012/2013-TCU-Plenário	043.571/2012-3	José Jorge
3.580/2014-TCU-Plenário	024.001/2013-9	Raimundo Carreiro
782/2016-TCU-Plenário	023.984/2015-5	José Múcio
2.127/2017-TCU-Plenário	018.2018/2017-2	Marcos Bemquerer
1.322/2018-TCU-Plenário	012.535/2018-4	Vital do Rêgo

268. Os PPAs que vigoraram durante o período de 2000 a 2011 foram planos muito detalhados, em que as despesas deveriam constar antes de serem incluídas na LOA. Esses planos possuíam características próximas às de um orçamento plurianual, uma vez que as ações orçamentárias também eram incluídas no plano. As fiscalizações do TCU realizadas no período verificaram problemas relacionados à coordenação do plano pelo Ministério do Planejamento, inclusive com relação aos indicadores, que não eram, em sua maioria, apropriados para fornecer dados capazes de demonstrar a real situação das ações e programas aos quais se referiam.

269. A partir de 2012, houve uma mudança de paradigma em relação à estrutura do PPA, quando os atributos do plano passaram a ser programas temáticos, indicadores, objetivos, metas e iniciativas. Tais alterações foram justificadas pela necessidade de resgatar a função de planejamento tático-estratégico do PPA e também de possibilitar: o monitoramento e a gestão dos objetivos do governo; o tratamento das políticas transversais; a reorganização da linguagem orçamentária; e a utilização de uma linguagem mais inteligível ao cidadão, que pudesse ser compreendida tanto dentro quanto fora do governo.

270. No entanto, não obstante as melhorias apresentadas em alguns pontos do planejamento, como a criação do Siop (Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal) e o aumento da participação das organizações sociais na elaboração do plano, as fiscalizações realizadas pelo TCU sob a égide do novo modelo de planejamento demonstraram que muitas das antigas deficiências e dificuldades ainda permaneciam.

271. Questões relacionadas à falta de regionalização e de coordenação do plano e à baixa qualidade de metas e indicadores, bem como das informações colhidas no monitoramento, continuaram sendo apontadas como pontos críticos desse novo modelo.

272. Em relação aos indicadores, verificou-se que passaram a possuir apenas índice inicial de referência, não havendo mais um índice de chegada a ser alcançado ao final do plano, ou que sinalizasse o sentido perseguido pela atuação governamental.

273. Em relação às metas, foi detectada a inexistência de parâmetros intermediários, a serem verificados no decorrer do PPA, permitindo uma maior conexão entre anualidade orçamentária e entregas feitas pelas organizações, existindo apenas metas a serem alcançadas ao seu final, o que se reflete negativamente no monitoramento dos resultados das políticas públicas representadas nos objetivos.

274. No que se refere à coordenação, verifica-se que os órgãos setoriais não enxergam o PPA como um instrumento de planejamento orientador de suas políticas, mas como mais uma obrigação formal a ser cumprida, pouco capaz de auxiliar na gestão, na transparência e no controle.

275. O quadro a seguir apresenta os principais problemas identificados no modelo de PPA que passou a vigorar a partir de 2012:

Principais Problemas Identificados (PPA 2012-2015)

Elevado índice de falhas na apuração de resultados relativos às metas.

Fragilidade do modelo de PPA, bem como dos atributos definidos para o plano.

Falta de regionalização das programações do PPA.

Indicadores e metas mal formulados, que não medem aquilo que foi proposto.

Programas que não representam adequadamente as necessidades do país.

Inefetividade do PPA como instrumento de planejamento das organizações governamentais.

Dificuldade de coordenação entre planos e entre órgãos centrais e setoriais.

Recomendações e Determinações do TCU

Realização de acompanhamentos, pelo próprio TCU, dos indicadores e metas durante a vigência daquele PPA.

Acórdão 1.012/2013-TCU-Plenário (Ministro José Jorge)

Melhoria nos indicadores, com alteração para um conceito menos genérico, estabelecimento de indicadores de efetividade e definição de valores para o final do quadriênio do plano;

Acórdão 782/2016-TCU-Plenário (Ministro José Múcio)

Melhoria das metas, com definição de valores de referência anuais para apuração das metas;

Detalhamento dos valores globais dos programas temáticos, tanto anualmente como por objetivos, disponibilizando as memórias de cálculo para definição.

276. O TCU tem avaliado, desde 2013, a planificação setorial formulada no PPA, sob o prisma da estrutura dos programas temáticos, seus indicadores, objetivos e metas, a fim de subsidiar o julgamento das Contas do Presidente da República pelo Congresso Nacional, com informações sobre a conformidade da gestão governamental, bem como quanto à confiabilidade e à qualidade das informações prestadas pelo Chefe do Poder Executivo.

277. Nas Contas do Presidente da República de 2017, o TCU realizou uma avaliação das informações de desempenho dos Programas Temáticos do PPA 2016-2019, que representam recortes selecionados da ação governamental, com maior detalhamento quanto aos objetivos e metas, as quais estão ligadas às entregas à sociedade proporcionadas pela atuação governamental.

278. Considerando que o PPA 2016-2019 definiu metas a serem alcançadas ao final do período, as análises realizadas objetivaram aferir a qualidade e a confiabilidade das metas constantes do plano, bem como o que essas informações permitem concluir acerca do desempenho das políticas públicas em 2017. Ademais, foram coletadas informações sobre a existência de parâmetros anuais que permitam dizer se as metas estão alcançando o progresso esperado ao longo do quadriênio.

279. Para a análise, foram selecionados dez programas temáticos com base nos critérios de relevância e materialidade. Além disso, os programas, objetivos e metas submetidos a exame representam áreas bastante sensíveis do PPA em matéria de alocação de recursos e influência na qualidade de vida da população.

280. O quadro a seguir apresenta os principais problemas identificados:

Principais Problemas Identificados (PPA 2016-2019)

Falhas na confiabilidade e na qualidade de parcela significativa das informações de desempenho apresentadas na Prestação de Contas do Presidente da República do exercício de 2017 referentes às metas previstas no Plano Plurianual 2016-2019.

Ausência de divulgação dos parâmetros anuais utilizados pelos órgãos responsáveis para acompanhar, qualificar e prestar contas sobre o andamento das metas quadrienais definidas no PPA 2016-2019.

Recomendações e Determinações do TCU

Criação, pelo MP, de um campo no Siop para que os órgãos responsáveis pelas metas do PPA 2016-2019 explicitem qual o andamento esperado para a meta no exercício, a fim de dar transparência ao critério utilizado para classificar o andamento de cada meta como adequado ou não.

Acórdão 1.322/2018 (Ministro Vital do Rêgo)

Avanços Verificados

281. O TCU tem atuado no sentido de aprimorar o PPA como instrumento de planejamento. Nesse período, foram elaboradas diversas recomendações e determinações, a maioria visando tornar o PPA um instrumento mais efetivo de planejamento da atuação governamental, com ênfase na melhoria do processo de coordenação, na definição de macroobjetivos e na elaboração de indicadores e metas que deem mais transparência ao desempenho da administração pública.

282. Em reuniões com a Seplan do Ministério do Planejamento, verificou-se que o processo de elaboração do PPA 2020/2023 já teve início. A Seplan demonstrou intenção de implementar os encaminhamentos propostos pelo TCU, o que é um indicativo de melhoria no processo em decorrência da atuação deste Tribunal.

283. Outras melhorias identificadas foram:

- implementação da revitalização da biblioteca digital, que tem como escopo consolidar documentos como os PPAs federais e estaduais e os planos setoriais existentes, organizando-os em um único lugar e permitindo, assim, uma visão geral do planejamento governamental, disponível em <http://bibspi.planejamento.gov.br>;

- atualização do guia metodológico dos indicadores do PPA;

- implantação de ficha de análise quanto à adequabilidade dos indicadores atuais do PPA;

- criação do relatório de avaliação visão setorial e ferramentas que visam ampliar a transparência do PPA para a sociedade e servir como instrumento orientador para os órgãos (PPA Cidadão e Painel do Planejamento);

- implementação do Monitoramento Participativo Tempestivo do PPA 2016-2019, que visa a promover o controle social e aproximar ainda mais a sociedade civil da elaboração e implementação de políticas públicas constantes no PPA.

Oportunidades de Aprimoramento

284. Com base nos problemas identificados e nas recomendações e determinações feitas pelo TCU, destacam-se como aspectos críticos para o aprimoramento da eficiência e da transparência das ações governamentais:

- o modelo atual de PPA deve passar por um processo de evolução para que os programas e objetivos reflitam as necessidades da sociedade, assim como indicadores e metas sejam capazes de medir os resultados dos programas e objetivos aos quais estão relacionados. O PPA deve sair do plano de intenções e refletir as ações do governo;

- aprovação da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, iniciativa com vistas a consolidar um plano nacional integrado de longo prazo;

- aprovação da lei da governança.

IV.2.2. Preparação para implementar a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável

285. Em 2015, os 193 países-membros da Organização das Nações Unidas (ONU) se propuseram a alcançar um conjunto de objetivos até o ano de 2030 – os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Ao todo, são dezessete objetivos, que tratam de temas como pobreza, educação, segurança alimentar, mudanças climáticas, entre outros. Esses dezessete objetivos desdobram-se em 169 metas. E, com o propósito de acompanhar o progresso mundial rumo a esses objetivos, foram também definidos 232 indicadores globais. Além disso, outra estratégia para o acompanhamento e a comunicação dos resultados da implementação da agenda é a elaboração dos Relatórios Nacionais Voluntários, cujo propósito é que os países informem seus próprios avanços em relação aos objetivos e realizem revisões.

286. A responsabilidade pelo sucesso da agenda é compartilhada entre diversos atores: governo, setor privado, sociedade civil, academia e os próprios cidadãos – cada um tem seu papel na implementação da agenda. E, da mesma forma, as Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS)

também podem contribuir para o alcance dos objetivos, entendimento que foi ratificado pela ONU e incorporado pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores.

287. Esse trabalho foi realizado sob a liderança do TCU no âmbito Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs). Participaram da auditoria as entidades fiscalizadoras de onze países: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Equador, Guatemala, México, Paraguai, Peru, República Dominicana e Venezuela, além da entidade fiscalizadora da província de Buenos Aires.

288. Com o trabalho das equipes técnicas, foi possível avaliar, de forma sistêmica e padronizada, a existência e o funcionamento de componentes de governança referentes ao Centro de Governo e à Meta 4 do ODS 2, relativa a sistemas sustentáveis de produção de alimentos:

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

Quadro 18: Quadro-resumo: Preparação para implementar a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável

Processo
TC-029.427/2017-7
Acórdão
709/2018-TCU-Plenário (Ministro Augusto Nardes)
Período de realização da Auditoria Coordenada
Abril/2017 a maio/2018
unidade técnica
Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAmbiental)

Metodologia

289. A auditoria avaliou a preparação⁵ dos governos nacionais para implementar os ODS tanto no nível do centro de governo⁶ quanto no nível de uma meta ODS específica, cujo alcance se dará por meio das políticas públicas geridas pelos órgãos setoriais.

290. Dada a diversidade de estratégias que os governos nacionais vêm desenvolvendo para implementar os ODS, foram considerados tanto os mecanismos de governança já existentes no governo como aqueles que foram criados (ou adaptados) especialmente para a agenda.

291. Para realizar a avaliação, as entidades fiscalizadoras participantes utilizaram técnicas e ferramentas padronizadas. Além das ferramentas tradicionais de auditoria (análise de documentos, envio de ofícios, entrevistas, questionários), foram utilizadas duas técnicas inovadoras:

- Análise de Fragmentações, Sobreposições, Duplicidades e Lacunas (Análise FSD);
- Escala de Avaliação de Governança em ODS.

Auditoria no Brasil: Preparação do Centro de Governo para implementar os ODS

292. Na auditoria realizada pelo TCU, foram identificados avanços na institucionalização da Agenda 2030 no Brasil. Foi criada a Comissão Nacional para os ODS, responsável pela articulação dos atores e pelo planejamento de ações e estratégias de implementação da agenda. Essa comissão publicou um plano de ação para o período 2017-2019, que contém diversas atividades. Ademais, o Governo Federal realizou um cruzamento entre os ODS e as ações previstas no seu Plano Plurianual 2016-2019.

293. Entretanto, identificaram-se pendências no processo de institucionalização da Agenda 2030:

⁵ Preparação: presença e o funcionamento de estruturas de governança – tais como estratégia e planejamento, coordenação e articulação política, supervisão e monitoramento, e transparência e *accountability* – que possibilitem a implementação da Agenda de forma integrada e coerente, orientada a resultados e estruturada num horizonte de longo prazo.

⁶ Centro de governo: órgãos responsáveis por prestar auxílio à Chefia do Poder Executivo no processo de tomada de decisão estratégica

- a Comissão Nacional, embora tenha plano de ação, não possui estratégia de atuação de longo prazo;
- não foram definidos as metas e os indicadores nacionais, tampouco um processo participativo de elaboração dos Relatórios Nacionais Voluntários;
- as iniciativas governamentais existentes para sensibilização à Agenda 2030 são pontuais e carecem de coordenação.

294. Constataram-se também falhas no sistema de governança necessário para a implementação dos ODS. O país não conta com:

- planejamento nacional de longo prazo;
- atividades de prevenção e gestão integrada de riscos;
- monitoramento e avaliação de políticas de forma integrada.

295. Considerando o escopo deste relatório sistêmico sobre transparência, merece maior destaque a questão do Relatório Nacional Voluntário. O Brasil publicou uma edição em 2017, trazendo informações de contextualização sobre a Agenda 2030, alguns dados gerais sobre o país, seções relacionadas a ações de preparação que o país vem adotando para implementar os ODS e considerações sobre a posição do Brasil em relação a alguns ODS específicos. O documento encerra expondo conclusões, desafios e próximos passos.

296. Contudo, o processo de elaboração desse instrumento ainda não está definido. Segundo a ONU, os Relatórios Nacionais Voluntários têm por objetivo monitorar o progresso na implementação dos ODS e fornecer insumos para revisão de políticas e objetivos nacionais de desenvolvimento. Para tal, as Nações Unidas recomendam que se defina um processo participativo e inclusivo de elaboração desses relatórios.

297. Caso não seja detalhado o processo de elaboração dos futuros Relatórios Nacionais Voluntários do Brasil, há o risco de que o processo seja realizado de forma improvisada, com prejuízos à qualidade da informação. Vislumbra-se que esse instrumento, proposto pela Agenda 2030, é uma oportunidade para fomentar o monitoramento e a avaliação de políticas públicas de forma integrada e transversal, contribuindo também para um ganho de qualidade nas informações resultantes desses processos e um aumento da transparência governamental.

Auditoria no Brasil: Preparação para implementação da Meta 2.4

298. Quanto à meta 2.4, verificou-se que não há coordenação horizontal entre as instâncias colegiadas que atuam nas políticas públicas relacionadas a sistemas sustentáveis de produção de alimentos. Não se definiu uma estratégia integrada de governo para esse setor, o que contribui para o desalinhamento das políticas públicas, tal como a existência de políticas sustentáveis de produção de alimentos, por um lado, ao mesmo tempo que há diretrizes que induzem práticas pouco sustentáveis, por outro.

299. Por exemplo, a política fiscal brasileira concede desonerações tributárias superiores a um bilhão de reais anuais para as atividades de importação, produção e comercialização de agrotóxicos, mas não acompanha nem avalia essas desonerações, comprometendo a transparência dessas ações.

300. Com base nos resultados da auditoria, o TCU emitiu as seguintes recomendações com o intuito de aprimorar a transparência da administração pública:

Recomendações e Determinações das Efs para seus governos nacionais

Estabelecimento de processo para a elaboração dos futuros Relatórios Nacionais Voluntários do Brasil, definindo atividades, prazos, responsáveis e fluxos de informação, a fim de estimular o monitoramento sistemático e contínuo, bem como a avaliação transversal de políticas públicas, sob uma perspectiva integrada de governo.

Estabelecimento de estratégia para implementar o monitoramento e a avaliação integrada a nível nacional de todas as políticas públicas brasileiras (multissetorial, multinível e de longo prazo), considerando nessa estratégia iniciativas já existentes ou em desenvolvimento, a exemplo do Sistema Nacional de Informações Oficiais.

Auditoria Coordenada

301. Do ponto de vista da auditoria coordenada realizada no âmbito da Olacefs, da qual participaram onze EFS latino-americanas, foram identificados problemas tanto com relação à preparação dos centros de governos para a implementação dos ODS quanto à preparação para implementação da Meta 4 do ODS 2.

302. Quanto à preparação dos centros de governos dos países participantes da auditoria, os principais problemas identificados foram os seguintes:

Deficiências nos processos de institucionalização e internalização da Agenda 2030.

Inexistência de um planejamento de longo prazo para a implementação da Agenda 2030 na maioria dos países.

Inexistência de mecanismos de prevenção e gestão de riscos de forma integrada a nível nacional para a implementação da Agenda 2030.

Deficiências nos processos de monitoramento e avaliação dos ODS e de elaboração de Relatórios Nacionais Voluntários.

303. Considerando o escopo deste relatório sistêmico, dois dos problemas relacionados ao centro de governo merecem maior destaque: i) Deficiências nos processos de institucionalização e internalização da Agenda 2030; e ii) Deficiências nos processos de monitoramento e avaliação dos ODS e de elaboração de Relatórios Nacionais Voluntários.

304. Quanto ao primeiro, foram encontradas deficiências no processo de internalização da Agenda 2030, que diz respeito à adaptação das metas e indicadores globais da agenda à realidade de cada país. Nove das onze EFS participantes da auditoria informaram que esse processo ainda não se completou em seus países, isto é, ainda não foram definidos as metas e os indicadores nacionais que permitirão o acompanhamento do avanço da agenda no país.

305. Quanto ao segundo, cabe lembrar que a Agenda 2030 estabeleceu um conjunto de 232 indicadores destinados à avaliação e à comunicação do avanço global rumo ao desenvolvimento sustentável. Esse processo deve também acontecer no nível nacional, por meio de um conjunto de indicadores nacionais a serem definidos por cada país e que reflitam sua realidade. Contudo, verificou-se que as rotinas para o cálculo desses indicadores não se encontram implementadas em nenhum dos onze países participantes da auditoria. Essa situação torna-se ainda mais crítica em um contexto de deficiências no monitoramento e na avaliação integrados do desempenho de políticas públicas nos países, apontado por todas as EFS participantes da auditoria.

306. Sobre o instrumento de comunicação dos resultados – o Relatório Nacional Voluntário, embora a maior parte dos países já tenha publicado ao menos uma edição (oito de onze países), verificaram-se problemas no documento. As falhas apontadas referem-se tanto ao processo de sua elaboração, que não está estruturado e não tem responsáveis definidos, quanto ao seu conteúdo, que consiste em acúmulos de dados estatísticos sem tratamento analítico e que se apresenta como um fim de ciclo, e não como uma parte de um ciclo contínuo de avaliação.

Boas Práticas Identificadas – Centro de Governo

Participação do Legislativo e do Judiciário

Algumas EFS relataram boas práticas de seus governos no sentido de envolver os Poderes Legislativo e Judiciário na implementação da Agenda 2030. Na Argentina, por exemplo, o Executivo firmou um acordo com o Legislativo para a criação de um Observatório de ODS na sua Câmara de Deputados. Já no Paraguai, os três poderes assinaram a Declaração Conjunta Interpoderes, documento em que reafirmam seu compromisso com o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Implementação da Agenda 2030 no contexto local

Segundo as entidades fiscalizadoras da Argentina e da Província de Buenos Aires, algumas províncias do país já contam com seus próprios planos de implementação dos ODS, como é o caso de Salta e da Cidade Autônoma de Buenos Aires.

307. Quanto à preparação para a implementação da meta 2.4, os principais problemas identificados pelas EFS participantes da auditoria foram os seguintes:

Deficiências na coordenação das políticas públicas relacionadas à meta 2.4.

Deficiências no monitoramento e na avaliação integrados dos resultados das políticas públicas relacionadas ao alcance da meta 2.4.

308. Considerando o escopo deste relatório sistêmico merecem maior destaque as ‘Deficiências no monitoramento e na avaliação integrados dos resultados das políticas públicas relacionadas ao alcance da meta 2.4’.

309. Para acompanhar a implementação da meta 2.4, além do indicador global definido pela ONU (proporção da superfície agrícola em que se pratica uma agricultura produtiva e sustentável), os países podem definir indicadores nacionais e complementar esse monitoramento com as informações e os resultados de monitoramentos e avaliações já existentes. No entanto, foram encontradas deficiências nesse processo. Alguns países apontaram problemas na definição e no cálculo de indicadores nacionais, tais como a não definição dos indicadores, causada pelo atraso na nacionalização das metas, e a não cobertura dos elementos relevantes da meta 2.4 pelos indicadores já definidos. Além disso, os mecanismos de monitoramento e avaliação já existentes também apresentam problemas, tais como lacunas de dados, informações e sistemas, e a não integração dos sistemas já existentes, que acabam atuando de forma isolada.

310. Com base nos resultados da auditoria e nas conclusões expostas, as entidades fiscalizadoras participantes da auditoria apresentam uma série de recomendações a seus governos nacionais. Dentre elas, podemos citar as seguintes que estão relacionadas a transparência e indicadores:

Recomendações e Determinações das EFS para seus governos nacionais

Estabelecer instrumentos de planejamento de longo prazo das ações governamentais que permitam a identificação das prioridades nacionais e a estruturação da atuação governamental no horizonte de longo prazo, possibilitando também a implementação e o monitoramento dos ODS e suas metas no país.

Estabelecer responsabilidades, processos e mecanismos de monitoramento integrado e avaliação transversal dos resultados de políticas públicas nacionais, fortalecendo as capacidades técnicas e a autonomia dos institutos e sistemas nacionais de estatística, assegurando-lhes os recursos necessários, e considerando o uso dos registros administrativos e de dados e estatísticas não tradicionais, o aprimoramento de ferramentas georreferenciadas e a promoção da abertura de dados estatísticos nacionais desagregados.

Estabelecer processos e metodologias de elaboração dos Relatórios Nacionais Voluntários sobre os ODS, de forma participativa e inclusiva, como parte do ciclo de revisão da Agenda, permitindo o monitoramento dos compromissos assumidos pelo governo, a reflexão sobre as decisões políticas tomadas e a transparência da implementação da Agenda 2030.

Promover a coordenação intersetorial e a articulação com atores externos ao governo, de forma a permitir a definição adequada de indicadores nacionais para o monitoramento da meta 2.4, considerando todos os aspectos abordados por essa meta.

Fortalecer o monitoramento e a avaliação transversal a nível nacional dos resultados das políticas públicas relacionadas à meta 2.4, inclusive por meio da definição de lideranças nesse processo e da integração entre os sistemas e mecanismos já existentes.

Benefícios Esperados

311. As recomendações feitas pelas entidades fiscalizadoras latino-americanas têm como propósito contribuir com os seus respectivos governos na preparação para implementar a Agenda 2030. Se elas forem implementadas, espera-se que os governos latino-americanos possam dotar-se das condições necessárias para a consecução dos objetivos e metas da Agenda até o ano de 2030.

312. No que diz respeito à transparência, se os governos da América Latina implementarem medidas para integrar seus processos de monitoramento e avaliação de políticas públicas, espera-se que possam alcançar maior qualidade e disponibilidade das informações geradas nesse processo, contribuindo para o **aumento da transparência governamental** e o **fortalecimento do controle social**. A partir daí, será possível também um aumento da participação social na formulação e na implementação de políticas públicas, de forma que elas passem a agregar pontos de vista distintos e sejam mais inclusivas, conforme os princípios da Agenda 2030.

313. No âmbito da meta 2.4, também sob o ponto de vista da transparência, espera-se que as **informações sobre o alcance da meta estejam disponíveis à sociedade**, de forma a possibilitar debates a respeito dos rumos que os países devem seguir no que diz respeito à promoção de sistemas sustentáveis de produção de alimentos.

Desafios a serem enfrentados

314. A Agenda 2030 está dando seus primeiros passos na América Latina. Os resultados da auditoria apontam que há mobilização dos governos nacionais para a implementação dos ODS, tanto no nível do centro de governo, quanto no nível dos órgãos setoriais. Entretanto, a preparação desses países ainda se encontra em um estágio incipiente, já que persistem diversos desafios relacionados à implementação da Agenda.

315. Outro desafio diz respeito à capacidade estatística para o acompanhamento dos avanços nacionais na Agenda. Gargalos comuns são a indisponibilidade de dados e informações e a baixa qualidade das informações disponíveis. Chama atenção também a baixa integração entre os mecanismos de monitoramento e avaliação, fator essencial para a obtenção de avaliações transversais, como as necessárias para o acompanhamento da Agenda.

316. Um ponto crítico nesse contexto é a fragmentação do setor público. Essa fragmentação se reflete nos próprios Relatórios Nacionais Voluntários produzidos pelos países latino-americanos, que se limitam a apresentar aglomerados de dados e análises isoladas, em vez de avaliações intersetoriais e integradas que contribuam para avançar na transparência da atuação do governo como um todo.

317. A coordenação e a integração das ações governamentais revelam-se, portanto, como a área onde há maior espaço para aprimoramento. E, dada a sua transversalidade, a Agenda 2030 é uma oportunidade para fazê-lo. Assim, as EFS devem buscar, em seus trabalhos futuros, estimular seus governos nacionais a combaterem a atuação em silos de forma estanque, e adotar uma cultura de atuação integrada. Somente assim será possível dar conta dos problemas complexos que a América Latina enfrenta para alcançar o desenvolvimento sustentável.

IV.3. Conclusão

318. Como já mencionado, indicadores são essenciais para se realizar análise crítica do desempenho de uma política pública. Desde a fase de concepção, devem estar claros os objetivos da política para que seja possível definir indicadores que serão úteis para o acompanhamento e a avaliação dos resultados da atuação estatal.

319. Por isso, iniciativas como a publicação, pelo governo federal, do Guia Prático de Avaliação Ex Ante, são vistas como boas práticas do ponto de vista da transparência. Esse tipo de avaliação viabiliza uma análise prévia à implementação de uma política pública, que passa por etapas que se iniciam no diagnóstico do problema, passando pelo desenho e caracterização da política, pelo impacto orçamentário e pela estratégia de monitoramento, avaliação e controle até chegar à mensuração do retorno econômico e social. Ao final do processo, será possível tomar decisões com base em evidências e não em ‘achismos’ e o processo decisório será transparente.

320. A elaboração de bons indicadores e sua divulgação de forma transparente permite que a sociedade acompanhe o desempenho da atuação estatal. Dessa forma, a participação popular pode ser ampliada, indo além do debate sobre a aplicação dos recursos (orçamento participativo) e alcançando as fases de monitoramento e avaliação.

321. Os indicadores permitem avaliar os resultados e impactos das políticas públicas e definir se elas devem ser mantidas, ajustadas ou descontinuadas.

322. Nos trabalhos realizados pelo TCU, constatou-se que há falhas na elaboração dos indicadores do PPA, o que impossibilita o governo de ter uma avaliação fidedigna da sua atuação e, por conseguinte, de saber se seus esforços estão contribuindo para o alcance de seus objetivos. Além disso, os programas propostos não necessariamente correspondem às necessidades do país, o que indica que há falhas, inclusive de transparência, no processo de elaboração do PPA.

323. No que diz respeito ao alcance dos objetivos da Agenda 2030 pelo Brasil, a falta de uma estratégia de atuação de longo prazo e de definição de indicadores e metas nacionais representam um grande risco para o país.

324. Diante da relevância que representam para o TCU e para a sociedade, os trabalhos relativos ao PPA e à Agenda 2030 continuarão fazendo parte da agenda de fiscalizações do TCU para os próximos anos.

IV. CONCLUSÃO

325. O Tribunal de Contas da União tem uma história longa e profícua de promoção da transparência pública, seja diretamente pelo levantamento e produção de informações, seja pelo estímulo e pela cobrança para que as organizações governamentais sigam esse caminho inexorável em uma sociedade democrática: a crescente e cada vez mais qualificada disponibilidade de informações para o escrutínio de decisões, atos e resultados a cargo dos agentes públicos, pela sociedade a quem deve servir o Estado.

326. Este relatório, concentrando-se numa amostra seleta de trabalhos recentes, evidencia a amplitude da atuação do TCU com esse propósito, demonstrando a importância dos resultados gerados por esta Corte de Contas e, ao mesmo tempo, mostrando que fortalecer a transparência significa não somente atender a um princípio constitucional, mas sobretudo promover a defesa do interesse público: maior integridade na gestão dos negócios públicos e melhores resultados decorrentes das ações de governo. De fato, são vários os exemplos de que, em ambientes institucionais ou circunstâncias em que a transparência não ocorre de forma apropriada, recursos públicos são mal utilizados, e os danos, frequentemente de grande expressividade, recaem sobre os cidadãos do país.

327. Em sua estrutura, o relatório apontou três eixos fundamentais da atuação governamental: a gestão das **finanças públicas**, em que prevalece o manejo direto dos recursos confiados pelos contribuintes ao Estado; as **organizações governamentais**, entes responsáveis pela aplicação dos recursos e pela realização das políticas públicas; e os **indicadores** que devem retratar o desempenho e os resultados alcançados. Assim, foi possível vislumbrar a conexão entre os temas e os trabalhos correspondentes, permitindo a identificação sistêmica de aspectos institucionais que propiciam maior *accountability*; a persistência de obstáculos no âmbito das organizações, a despeito dos avanços recentes; e boas práticas que devem ser compartilhadas.

328. No âmbito da gestão das finanças públicas, por exemplo, foram relatadas fiscalizações que apontaram a realização de operações de crédito irregulares pela União e a ausência de limitação de empenho de forma tempestiva – situações viabilizadas pela omissão e pela distorção de informações financeiras e estatísticas fiscais –, culminando na destinação de bilhões de reais dos recursos públicos a despesas financeiras de forma indevida, na elevação da dívida pública e em impactos na credibilidade dos governos.

329. Na seara das organizações, também a título de ilustração, foram identificadas falhas na transparência do processo de concessão de lotes para a reforma agrária, capazes de gerar perdas bilionárias para o país ao destinar terras a beneficiários irregulares. Também entre os órgãos e entidades públicas, verificou-se que a ampla maioria ainda não alcançou o nível mais avançado na adoção da prática de promoção da transparência, responsabilidade e prestação de contas, e que 73% das entidades ainda se encontram em estágio inicial na adoção dos princípios de ‘dados abertos’. Por essa razão, propõe-se que seja recomendado à Casa Civil da Presidência da República que promova ações para disseminar o modelo de dados abertos junto às organizações públicas federais.

330. No campo dos indicadores, foi evidenciado como ainda há um longo caminho a percorrer até que a União possa contar com informações necessárias, tempestivas, suficientes e disponíveis para a sociedade. Essas informações são necessárias para a melhor avaliação sobre o desempenho das políticas públicas e o nível de alcance dos resultados traçados no planejamento público, nos pactos supranacionais de que o país faz parte, ou que reflitam as necessidades e anseios da cidadania.

331.A leitura em uma perspectiva integrada dos trabalhos selecionados permite identificar determinados padrões. Um aspecto relevante apontado explicitamente em quatro fiscalizações distintas refere-se aos **arranjos internos de governança** das organizações públicas, em que os processos decisórios não eram apropriadamente delineados para assegurar a integridade e a eficiência nas ações de governo. Avanços apontados no desenvolvimento institucional, como no caso da formalização da Junta de Execução Orçamentária e na criação dos comitês internos no âmbito do Tesouro Nacional, fornecem evidências relevantes de que boas regras internas podem elevar a transparência, garantir a rastreabilidade das decisões, fortalecer as manifestações de natureza técnica e tornar os agentes públicos mais responsivos à sociedade. Nesse contexto, propõe-se que seja recomendado à Casa Civil da Presidência da República que oriente os órgãos e as entidades públicas sobre a necessidade de fortalecimento dos mecanismos internos de governança e de qualificação do processo decisório.

332.Em outros casos, os problemas remontam a questões mais complexas, que se relacionam à **legislação vigente e sua interpretação**, como no caso das renúncias de receitas. Considerando que os gastos tributários representam destinações especiais, que superaram R\$ 270 bilhões em 2017, privilegiando determinados contribuintes em detrimento de outros, urge elevar o padrão de transparência em relação aos beneficiários e à aferição do desempenho de programas de governo baseados em renúncias fiscais, inclusive para informar à sociedade e seus representantes sobre a relação entre custos e benefícios em cada caso, bem como sobre os custos de oportunidade dos programas e as vantagens, se houver, de se preferir a subvenção pela via orçamentária – por natureza, mais transparente e sujeita ao debate social e político para fins alocativos. Nesse caso, entendeu-se conveniente propor comunicar ao Congresso Nacional, a título de contribuição, sobre a necessidade de aprimoramentos legislativos que permitam ampliar a transparência sobre as renúncias de receitas.

333.Outro aspecto que pode estar afetando o acesso à informação diz respeito à capacidade dos órgãos e entidades públicas para manejar corretamente as normas e instrumentos de **classificação de documentos quanto ao sigilo**. É compreensível que agentes públicos tendam a adotar atitudes conservadoras diante da dúvida sobre a necessidade ou não de restringir o acesso de informações mantidas pelo Poder Público, mas deve haver esforço institucional conjunto para qualificar esse processo. É necessário clarificar as regras, trabalhar pedagogicamente, orientar e apoiar os agentes públicos, criando condições para que as restrições sejam as mínimas possíveis, conforme diretriz explícita da Lei de Acesso à Informação: ‘observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção’. Sendo assim, propõe-se recomendar à Casa Civil da Presidência da República que promova, em conjunto com a CGU, ações para capacitar as organizações públicas federais e seus agentes para a classificação adequada das informações tratadas com relação ao sigilo.

334.Finalmente, não se pode olvidar que a cultura da transparência deve ser fomentada por meio da **difusão de boas práticas**, seja dos órgãos gestores, seja dos processos de fiscalização. Assim, é importante que este trabalho contribua com a comunicação mais ampla de informações evidenciadas nas auditorias, que permitam o compartilhamento de políticas e ações exitosas de organizações públicas, e de recomendações e determinações do TCU que possam ampliar e fortalecer os mecanismos que permitam à sociedade conhecer a atuação, em seu nome, dos órgãos e agentes públicos. Nesse sentido, propõem-se enviar cópia, às Instituições Federais de Ensino Superior das regiões Sul, Sudeste, Centro-Oeste e Nordeste, do Acórdão 1.943/2018-TCU-Plenário, bem como do relatório e do voto que o fundamentaram, de modo a compartilhar os encaminhamentos do Tribunal visando obter do sistema de ensino superior público o completo cumprimento dos requisitos de transparência ativa e de transparência passiva a que estão obrigados todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

335.Há, ainda, que se fazer esforços no sentido de ampliar a **inteligibilidade das informações** disponibilizadas pela administração pública aos cidadãos. Sabe-se que a mera

publicidade de dados relativos a atos, decisões e indicadores diversos não é capaz de assegurar a compreensão e, por conseguinte, a crítica por parte da sociedade. Assim, é necessário também que o TCU possa desenvolver métodos apropriados para aferir se o cumprimento formal das normas e boas práticas de transparência estão sendo suficientes para, de fato, informar à sociedade sobre o que é feito com os seus recursos.

336. Espera-se, por fim, que este relatório sistêmico possa ser mais um passo relevante na atuação do Tribunal de Contas da União em defesa da transparência pública, ampliando os canais de interação com a sociedade civil, por meio dos cidadãos e de suas organizações, bem assim com os representantes políticos e as demais instituições públicas. É a partir da articulação inteligente, estruturada e sistemática entre diferentes agentes, cada qual em seu papel e missão institucional, que se pode lograr a consecução dos melhores resultados, sobretudo quando se trata de evolução cultural que deve permear as organizações do Estado e a própria cidadania, tendo em vista a utilização ética e eficiente dos recursos públicos.

V. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

337. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

I. Recomendar à Casa Civil da Presidência da República, com fulcro no inciso III do artigo 250 do Regimento Interno do TCU, que:

a. Promova ações para disseminar, junto às organizações públicas federais, o modelo de dados abertos, como forma de aprimoramento da transparência ativa exigida pela Lei 12.527/2011, assim como a disponibilização, sempre que possível, de recursos flexíveis de pesquisa, análise e exportação dos dados, permitindo reduzir a assimetria entre agentes públicos e cidadãos, e fomentar o controle social e a participação da sociedade nas escolhas públicas, informando ao TCU as medidas adotadas em 120 dias;

b. Oriente os órgãos e as entidades públicas sobre a necessidade de fortalecimento dos mecanismos internos de governança e de qualificação do processo decisório, em conformidade com o art. 4, incisos VIII e X, e com o art. 6, *caput* e inciso III, do Decreto 9.203/2017 – Decreto sobre Governança Pública na Administração Federal, para assegurar a transparência, a rastreabilidade das decisões, fortalecer as manifestações de natureza técnica e tornar os agentes públicos mais responsivos à sociedade, informando ao TCU as medidas adotadas em 120 dias;

c. Promova ações, em conjunto com o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, para capacitar as organizações públicas federais e seus agentes para a classificação adequada das informações tratadas com relação ao sigilo, de modo a evitar que o sigilo das informações seja a regra quando deveria ser uma exceção, em conformidade com o art. 3º, inciso I, da Lei de Acesso à Informação – Lei 12.527/2011, informando ao TCU as medidas adotadas em 120 dias;

II. Determinar à Segecex que:

a. Avalie a conveniência e a oportunidade de utilizar, nas fiscalizações sobre transparência na Administração Pública Federal, métodos e critérios que permitam verificar não somente o cumprimento de requisitos formais da legislação, mas a inteligibilidade, a compreensibilidade e a real utilidade da informação para os usuários, considerando os principais interessados nas informações das organizações públicas, em conformidade com o art. 3º da Lei de Acesso à Informação – Lei 12.527/2011;

b. Avalie a conveniência e oportunidade de realizar fiscalizações acerca da realização, pelos órgãos Administração Pública Federal, da avaliação dos serviços prestados sob aspectos de satisfação do usuário, qualidade do atendimento, cumprimento de compromissos e prazos, quantidade de manifestação dos usuários e medidas adotadas pela administração pública para melhoria e aperfeiçoamento da prestação do serviço, conforme disposto na Lei 13.460/2017;

III. Comunicar, a título de contribuição, ao Congresso Nacional que aprimoramentos legislativos são necessários para ampliar a transparência sobre as renúncias de receitas por meio da disponibilização à sociedade das informações relativas aos beneficiários das renúncias fiscais,

atualmente entendidas como abrangidas pelo sigilo fiscal, tendo em vista que o acesso a tais informações é requisito fundamental para a efetiva transparência e *accountability* sobre os benefícios tributários, permitindo a verificação da integral regularidade das concessões e a avaliação dos resultados alcançados pelas políticas públicas associadas a esses benefícios, em respeito ao princípio da transparência;

IV. Enviar cópia, às Instituições Federais de Ensino Superior das regiões Sul, Sudeste, Centro-Oeste e Nordeste, do Acórdão 1.943/2018-TCU-Plenário, bem como do relatório e do voto que o fundamentaram, preferencialmente por meio digital, de modo a compartilhar os encaminhamentos do Tribunal visando obter do sistema de ensino superior público o completo cumprimento dos requisitos de transparência ativa e de transparência passiva a que estão obrigados todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal.”

É o relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trata-se de fiscalização realizada na modalidade acompanhamento para a produção de Relatório Sistemático sobre Transparência Pública (Fisc. Transparência), destinado à consolidação e à divulgação dos resultados da atuação do Tribunal de Contas da União em relação ao tema da transparência pública.

2. Em nosso ordenamento jurídico, o termo “transparência” vincula-se inquestionavelmente ao exercício da cidadania. Como se sabe, a cidadania está inserida como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, conforme inscrito no art. 1º, inciso II, da Constituição Federal. De modo geral, a cidadania é identificada com a fruição dos direitos fundamentais do homem. O reconhecimento desses direitos resultou de um processo evolutivo, que inicialmente identificou os direitos civis e políticos (primeira geração), seguidos dos direitos sociais (segunda geração) e dos direitos de coletividade (terceira geração).

3. Hoje se reconhece a existência de uma quarta geração de direitos da cidadania, nascida destes tempos de globalização, internacionalização de mercados e imersão em tecnologia. Trata-se de uma outra categoria, composta de direitos destinados a garantir que os direitos fundamentais conquistados nas gerações anteriores se concretizem na sociedade global e interconectada. Entre eles, podem ser citados o direito à democracia, o direito ao pluralismo e o direito à informação. Desse conjunto, o direito à informação é aquele que interessa ao presente trabalho.

4. O direito à informação visa a assegurar que qualquer pessoa tenha acesso a informações sobre si mesma armazenadas em bancos de dados públicos, bem como a informações sobre o governo e a Administração Pública, ressalvados os direitos à privacidade e à segurança da sociedade e do Estado. Em nosso ordenamento jurídico, esse direito encontra sua matriz constitucional no inciso XXXIII do art. 5º.

5. É certo que o direito à informação pode ser exercido na defesa de interesses individuais, mas, em regra, entende-se que é um direito coletivo, porque permite que o cidadão obtenha informações sobre as atividades do Poder Público e de seus representantes para utilização em prol da comunidade.

6. Tem-se, então, que o direito à informação fornece o fundamento jurídico para a concretização de dois pilares da democracia: a participação do cidadão e a fiscalização da Administração Pública. Nesse contexto, é fácil perceber que a eficaz participação cidadã na tomada de decisão sobre as questões que afetam a sociedade depende do acesso a informações completas e fidedignas. Do mesmo modo, observa-se que o pleno conhecimento dos atos do Poder Público permite que o cidadão controle e fiscalize as atividades administrativas e, caso encontre algum indício de irregularidade, atue no sentido de obter a responsabilização dos agentes e a reparação de eventual dano. Portanto, o direito à informação é um direito garantidor da democracia.

7. A contrapartida ao direito do cidadão de receber informações sobre as atividades do Estado consiste no dever da Administração de dar acesso a essa informação. Tal como o direito à informação, o dever de informar o cidadão tem previsão constitucional. É, pois, no *caput* do art. 37, que a Constituição Federal estabelece que a Administração Pública deve obedecer ao princípio da publicidade, além dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência.

8. O dever da Administração de dar acesso à informação resultante de sua atividade nada mais é do que o **dever de transparência**. Desde a promulgação da Constituição de 1988, esse dever veio sendo gradativamente materializado na legislação infraconstitucional até culminar com a edição da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011 - LAI).

9. O cumprimento do dever de transparência pela Administração Pública tem sido abordado em diversas fiscalizações realizadas pelo TCU, que enfocaram a matéria direta ou indiretamente. O presente acompanhamento foi executado com a finalidade de lançar luzes sobre essas fiscalizações e, para isso, efetuou o levantamento de trabalhos recentes, sistematizando-os, a seguir, em três eixos: a

transparência na gestão das finanças públicas, a transparência na atividade das organizações governamentais e a transparência nos indicadores de desempenho e de resultados.

10. No tocante à transparência na gestão das finanças públicas, o Tribunal tem desenvolvido trabalhos que examinam a aderência à legislação, em especial à LRF, e buscam identificar cenários de risco para o equilíbrio fiscal. A conjugação dessas abordagens resultou na identificação de falhas críticas de transparência capazes de distorcer a percepção da realidade fiscal.

11. Nesse grupo, a fiscalização mais emblemática tratou das chamadas “pedaladas fiscais”, minudentemente examinadas no Parecer Prévio sobre as Contas da Presidente da República relativas ao exercício de 2014. Como já é notório, descortinou-se que os repasses do Governo Federal às instituições financeiras para custear programas sociais foram realizados de forma intempestiva e insuficiente. Isso tornou necessário que os bancos aportassem recursos para compensar a falha, caracterizando, na verdade, operações de crédito vedadas pela LRF. Constatou-se que essas operações não foram identificadas como passivos e, portanto, não constaram de estatísticas, demonstrativos e relatórios elaborados pelo Governo Federal. Por conseguinte, verificaram-se graves distorções como a superestimativa do resultado primário e a subestimativa do montante da dívida pública, o que repercutiu em toda a gestão fiscal. Em suma, verificou-se que o cenário fiscal apresentado à sociedade se encontrava descolado da realidade. As determinações expedidas pelo TCU direcionaram-se à publicação de quadros e demonstrativos com as devidas correções de registros e à cobertura de saldos a descoberto junto aos bancos. O processo de monitoramento revelou que essas determinações vêm sendo adequadamente cumpridas.

12. Outra linha de atuação desta Corte relacionada à transparência refere-se aos trabalhos de auditoria financeira no Balanço Geral da União (BGU). Ressalte-se que o acompanhamento mais intensivo do BGU se iniciou a partir do exercício de 2011. O principal objetivo desse trabalho tem sido assegurar a credibilidade das informações das demonstrações financeiras da União para transformá-las em efetivos instrumentos de prestação de contas à sociedade. Ao longo dos últimos anos, foram detectados problemas, como:

- divergências de saldo entre o BGU e os relatórios elaborados pelos órgãos gestores da Conta Única, da Dívida Ativa, dos Créditos Parcelados e da Dívida Mobiliária Interna;
- ausência de contabilização de renúncias de receitas e da provisão para perdas prováveis relativas aos créditos tributários a receber;
- falta de registro da depreciação dos bens imóveis e deficiências na avaliação e mensuração dos imóveis de uso especial e dominicais;
- subavaliação do Ativo em, pelo menos, R\$ 150 bilhões, decorrente da não contabilização ou da contabilização abaixo do valor de mercado dos imóveis destinados à reforma agrária;
- superavaliação do ativo em R\$ 131,8 bilhões, referente ao registro de transferências voluntárias pela União, embora não satisfeitos os critérios para reconhecimento como ativo.

13. A atuação do TCU sobre esses pontos tem ocasionado correções em procedimentos contábeis, registro de itens patrimoniais não contabilizados e aperfeiçoamento das notas explicativas dos balanços.

14. Conforme evidenciado pelo acompanhamento, o Patrimônio Líquido (PL) da União encontrava-se superavaliado em, aproximadamente, R\$ 2 trilhões em decorrência de não contabilização de passivos e de registro indevido de recursos ativos. As correções nos registros efetuadas em atendimento ao TCU conduziram à constatação de que o PL se apresentava negativo em 2015. Embora esse resultado não configure excepcionalidade em comparação com outros países, há que se reconhecer que se logrou obter uma visão mais realista do patrimônio da União.

15. Outros trabalhos mencionados no relatório abrangeram o acompanhamento da execução orçamentária por meio da análise de relatórios bimestrais, fiscalizações nas renúncias tributárias, fiscalizações na implantação do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse e supervisão do endividamento público federal efetuada nas Contas do Presidente da República e nos acompanhamentos quadrimestrais do Relatório de Gestão Fiscal. Em todos esses casos, foram colhidas

evidências de falhas de transparência em procedimentos contábeis ou metodológicos e na divulgação de informações, o que provocou a atuação do TCU no sentido de induzir sua correção e a consequente implementação de providências e aperfeiçoamentos pelas unidades jurisdicionadas.

16. O segundo capítulo do Fisc. Transparência refere-se à avaliação da transparência nas organizações públicas. Neste tópico, examinou-se o cumprimento do dever de transparência pelas unidades jurisdicionadas. Para tanto, efetuou-se a verificação das atividades e dos processos por elas executados, sob o prisma do atendimento à LAI e a outras normas relacionadas, principalmente quanto ao cumprimento das obrigações relacionadas à transparência passiva, à transparência ativa, à qualidade dos dados disponibilizados e à caracterização das informações como dados abertos. De modo geral, constatou-se que órgãos e entidades ainda lidam com a dificuldade de proceder à correta classificação de informações, o que vem obstaculizando a efetiva concretização da diretriz máxima da LAI, isto é, “a observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção”.

17. Como destaque neste subtema, pode-se citar o levantamento sobre Governança e Gestão Pública, que vem sendo realizado por esta Corte desde 2013. Na versão do ano de 2017, foram enviados questionários de autoavaliação a 581 organizações. A transparência foi examinada no tópico referente à *accountability*, que se constitui em um dos mecanismos que promovem a governança. Como achados, verificaram-se a falta da cultura de transparência ativa na Administração Pública Federal (divulgação de informações de interesse geral ou coletivo, independentemente de solicitação externa) e a baixa difusão do modelo de dados abertos (dados completos, primários, atuais, acessíveis, processáveis por máquina, com acesso não discriminatório, não proprietários e livres de licença).

18. Com enfoque mais específico na verificação do cumprimento à LAI, o TCU realizou auditoria para avaliar o nível de transparência dos portais eletrônicos oficiais de 135 organizações públicas em 2017. Como resultado, foram identificados problemas como falha na divulgação de informações públicas exigidas pela legislação; divulgação deficiente de instrumentos para acompanhamento das atividades finalísticas; falhas na divulgação do rol de informações classificadas/desclassificadas e da Carta de Serviços ao Cidadão; dificuldades de participação social por intermédio dos portais; falhas na divulgação do Serviço de Informação ao Cidadão e dos relatórios estatísticos de pedidos de acesso à informação; e, não atendimento de requisitos legais quanto ao acesso a informações por vários portais. Diversas medidas saneadoras foram determinadas ou recomendadas às unidades fiscalizadas, a exemplo da: adequação dos portais aos modelos de acessibilidade do Governo Federal; fornecimento de ferramenta de pesquisa capaz de retornar resultados compatíveis com os parâmetros informados; publicação, em formato aberto, de relatórios já disponibilizados em outros formatos; e, vedação à utilização de mecanismos que limitem o acesso automatizado às informações públicas contidas nas seções de transparência dos portais.

19. Merece também relevo a auditoria realizada na concessão e manutenção de lotes do Programa Nacional de Reforma Agrária. Como resultado, foram identificadas 578 mil irregularidades na ocupação dos lotes da reforma agrária, alcançando cerca de 31% da base de beneficiários, o que se traduziu na ocupação, por beneficiários não pertencentes ao público-alvo do programa, de imóveis rurais avaliados em, aproximadamente, R\$ 159 bilhões e na remissão de créditos da reforma agrária (perdão de dívidas) de R\$ 6,1 milhões a beneficiários irregulares. Entre as diversas causas para a ocorrência dessas irregularidades, foram apontadas questões diretamente ligadas à falta de transparência, como:

- ausência de ampla divulgação da abertura do processo de seleção de candidatos ao Programa de Reforma Agrária, possibilitando o direcionamento das inscrições a famílias indicadas por movimentos sociais e/ou associações;
- ausência de motivação nos casos de candidatos eliminados;
- descumprimento dos princípios do contraditório e da ampla defesa no processo de seleção de beneficiários;
- inconsistências na base de dados do Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra) em relação aos dados informados pelos beneficiários;

- ausência da ordem de classificação de inscritos quando da publicação do resultado do processo seletivo no *site* do Incra.

20. Além da anulação de processos irregulares, apuração de irregularidades e da suspensão da remissão de créditos irregulares, o Tribunal determinou a adoção de providências destinadas a conferir maior transparência aos processos de seleção dos beneficiários do programa, a saber, a realização de ampla divulgação do processo de seleção; realização de processo aberto de inscrição com proibição de uso de listas fechadas enviadas por entidades de representação e movimentos sociais; ampla divulgação dos resultados da seleção; e, instituição de canal permanente de recebimento de denúncias com disponibilização de informações completas sobre as providências adotadas.

21. As ações de controle executadas pelo TCU no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) também vêm abordando a transparência como requisito essencial para propiciar a *accountability* na aplicação dos recursos públicos geridos pela instituição. No passado, foram enfrentadas pelo Tribunal limitações ao acesso a informações necessárias à verificação da regularidade das operações e da efetividade da atuação do banco. Trabalhos realizados pelo TCU também constataram que o banco não dispunha de instrumentos abrangentes para medir e informar os resultados sociais de suas operações. Como resultado do esforço fiscalizatório empreendido pelo Tribunal nos últimos anos, encontra-se atualmente em implantação um painel de informações elaborado por esta Corte e composto por todas as informações relevantes sobre a integralidade das operações de crédito e de mercado de capitais realizadas pela instituição desde o exercício de 2000 até abril de 2016. Ressalte-se que o painel se constitui em instrumento destinado a promover a transparência nas atividades da organização, pois permite a realização de consultas e análises, de forma proporcionar uma visão completa das operações financeiras do BNDES. Por meio de parceria estabelecida entre o TCU e o BNDES, o painel foi disponibilizado sítio eletrônico da instituição de fomento.

22. O relatório elaborado pela equipe composta pela Semag e SecexFazenda apontou outras fiscalizações que avaliaram a transparência na atividade das organizações públicas, a exemplo da auditoria para verificação do cumprimento, pelas Instituições Federais de Ensino Superior da região Norte, dos requisitos legais de transparência ativa e passiva; a auditoria para avaliar o cumprimento dos requisitos de transparência estabelecidos na LAI e nas normas específicas pelas Fundações de Apoio (FA); e, a fiscalização para aferir o cumprimento da LAI pelos conselhos de fiscalização profissional.

23. O terceiro eixo de atuação estudado trata da transparência no uso de indicadores de desempenho. A relevância dos indicadores reside no fato de que servem a dois propósitos: evidenciar os objetivos das ações governamentais e aferir os resultados dessa atuação.

24. Entre os trabalhos selecionados pela equipe, destacam-se as fiscalizações realizadas sobre os Planos Plurianuais (PPAs). Desde 2003, o TCU tem realizado acompanhamentos, levantamentos e auditorias com o objetivo de verificar os problemas que impedem o PPA de cumprir a função de instrumento de planejamento orientador de políticas a longo prazo, de modo a atender os preceitos contidos no inciso I e no § 1º do art. 165 da Constituição Federal.

25. Mais recentemente, as fiscalizações no PPA 2012-2015 passaram a abordar a definição de objetivos, indicadores e metas, visando a evidenciar o desempenho da Administração Pública. Neste quesito, foram constatadas falhas como a baixa qualidade de indicadores e metas; a falta de definição dos índices dos indicadores a serem atingidos no final do plano; a inexistência de parâmetros intermediários (anuais) para as metas; bem como a desconexão entre a definição dos objetivos e os indicadores propostos. As providências saneadoras preceituadas pelo Tribunal abarcaram a realização de acompanhamentos, pelo próprio TCU, dos indicadores e metas durante a vigência do PPA fiscalizado; o estabelecimento de indicadores de efetividade; a definição de valores para o final do quadriênio do plano; a definição de valores de referência anuais para apuração das metas; e, o detalhamento dos valores globais dos programas temáticos, tanto anualmente como por objetivos.

26. De sua vez, o PPA 2016-2019 foi avaliado no âmbito das Contas do Presidente da República de 2017 sob a perspectiva do desempenho de dez programas temáticos e das metas correspondentes. Nessa oportunidade, também foram identificados problemas que prejudicavam a transparência na divulgação da performance governamental, a saber, falhas na confiabilidade e na qualidade de parcela significativa das informações de desempenho apresentadas, assim como a ausência de divulgação dos parâmetros anuais utilizados pelos órgãos responsáveis para acompanhar, qualificar e prestar contas sobre o andamento das metas quadrienais. Conforme anotado pela equipe, as determinações e recomendações expedidas levaram à implementação de melhorias no processo de elaboração dos PPAs, a exemplo, da atualização do guia metodológico dos indicadores e da criação de ferramentas para ampliar a transparência do PPA para a sociedade e torná-lo verdadeiro instrumento orientador para os órgãos.

27. Outra fiscalização descrita no relatório deste Fisc. Transparência refere-se à auditoria coordenada no âmbito da Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs) sobre a preparação dos países-membros para implementar a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Especificamente no tópico relativo ao Brasil, foi dado relevo à elaboração e à divulgação do Relatório Nacional Voluntário, que se destina a dar transparência às ações de preparação para implementar os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). Entre as recomendações emitidas pelo TCU, constou a adoção de providências para o estabelecimento de processo para a elaboração dos futuros Relatórios Nacionais Voluntários do Brasil, definindo atividades, prazos, responsáveis e fluxos de informação.

28. O presente trabalho analisou o cumprimento do dever de transparência pela Administração com base em fiscalizações realizadas pelo TCU ao longo dos últimos anos. Por meio da sistematização dessas fiscalizações, verificou-se que o Tribunal vem atuando em três áreas, ou seja, a transparência na divulgação das informações sobre a gestão dos recursos públicos, a transparência nas atividades e processos executados pelas organizações públicas e a transparência na avaliação dos resultados da ação estatal. Percebe-se, claramente, a enorme abrangência da atuação desta Corte sobre a matéria.

29. Conclui-se também que, ao atuar sobre esses diferentes aspectos do cumprimento do dever de transparência pela Administração Pública, o TCU assumiu um papel de indutor da transparência por meio da expedição de determinações e recomendações destinadas a aperfeiçoar os mecanismos disponibilizados pelo Estado para esse fim.

30. Trata-se, pois, de outra vertente do cumprimento da missão constitucional desta Corte. Já se ressaltou que o dever de transparência atribuído à Administração Pública encontra sua correspondência no direito do cidadão à informação. E também já se registrou nesta proposta que o exercício do direito à informação pelo cidadão permite tanto sua participação na tomada de decisão sobre as questões que afetam a sociedade, como o controle e a fiscalização sobre as atividades da Administração Pública. Fecha-se, assim, o círculo, vez que o TCU não só exerce o controle externo da Administração, mas também contribui para a realização do controle social, ao atuar no fomento ao aprimoramento dos mecanismos de transparência.

31. As propostas de encaminhamento formuladas no relatório seguem essa linha.

32. Do ponto de vista externo ao Tribunal, entendeu-se que, com vistas a ampliar a transparência da ação administrativa, há que se disseminar o modelo de dados abertos e aperfeiçoar as ferramentas de pesquisa disponibilizadas aos cidadãos; fortalecer os mecanismos internos de governança; e capacitar as organizações públicas federais para a classificação adequada das informações com relação ao sigilo. Para isso, foram propostas recomendações a serem dirigidas à Casa Civil da Presidência da República para que promova, junto às organizações públicas federais, ações de disseminação, orientação e capacitação nesse sentido.

33. Acolho as proposições, porém com pequenos ajustes de redação e alongamento do prazo sugerido pela equipe, em decorrência das mudanças no Governo Federal que ocorrerão no próximo ano.

34. No plano interno, foi proposto determinar à Segecex que avalie a conveniência e a oportunidade de utilizar, em fiscalizações que abordem o tema da transparência, verificações relativas à inteligibilidade, à compreensibilidade e à real utilidade da informação para os usuários. Também foi formulada determinação similar no sentido de futura realização de fiscalização abordando a avaliação dos serviços prestados pelas organizações públicas sob aspectos relacionados à Lei 13.460/2017 (lei sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública). Acolho as duas proposições, todavia com direcionamento do futuro trabalho sugerido aos serviços públicos de acesso à informação, em vista da pertinência temática com este Fisc. Transparência.

35. Com relação à proposta de comunicar o Congresso Nacional sobre a necessidade de aprimoramentos na legislação atinente às renúncias fiscais, deixo de acolhê-la por entender que a questão deve ser tratada em processo específico, que possibilite a análise aprofundada da matéria. Por outro lado, pode ser acatada a proposta de encaminhar cópia, às Instituições Federais de Ensino Superior das regiões Sul, Sudeste, Centro-Oeste e Nordeste, do Acórdão 1.943/2018-TCU-Plenário, que tratou da observância dos requisitos de transparência pelas Ifes da região Norte.

36. Por fim, gostaria de deixar registrado meu elogio à equipe de auditoria que elaborou o relatório, ao corpo diretivo da Semag e aos demais servidores das Secretarias de Controle Externo envolvidos no levantamento de informações. Tenho certeza de que a excelência deste trabalho decorreu não só da expertise técnica desses servidores, mas também de sua dedicação e postura pró-ativa.

Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 31 de outubro de 2018.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

Relator

ACÓRDÃO Nº 2512/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC-023.148/2018-7.
2. Grupo: I – Classe: V – Assunto: Acompanhamento.
3. Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade/Unidade: Agência Nacional de Telecomunicações; Agência Nacional de Transportes Terrestres; Agência Nacional de Vigilância Sanitária; Banco Central do Brasil; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; Caixa Econômica Federal; Casa Civil da Presidência da República; Congresso Nacional; Conselho Administrativo de Recursos Fiscais; Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil; Conselho Federal de Administração; Conselho Federal de Biblioteconomia; Conselho Federal de Biologia; Conselho Federal de Biomedicina; Conselho Federal de Contabilidade; Conselho Federal de Corretores de Imóveis; Conselho Federal de Economia; Conselho Federal de Economistas Domésticos; Conselho Federal de Educação Física; Conselho Federal de Enfermagem; Conselho Federal de Engenharia e Agronomia; Conselho Federal de Estatística; Conselho Federal de Farmácia; Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional; Conselho Federal de Fonoaudiologia; Conselho Federal de Medicina; Conselho Federal de Medicina Veterinária; Conselho Federal de Museologia; Conselho Federal de Nutricionistas; Conselho Federal de Odontologia; Conselho Federal de Psicologia; Conselho Federal de Química; Conselho Federal de Relações Públicas; Conselho Federal de Representantes Comerciais; Conselho Federal de Serviço Social; Conselho Nacional de Justiça; Conselho Nacional de Técnicos Em Radiologia; Defensoria Pública da União; Entidades/órgãos do Governo do Distrito Federal; Entidades/órgãos do Governo do Estado de Alagoas; Entidades/órgãos do Governo do Estado de Goiás; Entidades/órgãos do Governo do Estado de Rondônia; Entidades/órgãos do Governo do Estado de Santa Catarina; Entidades/órgãos do Governo do Estado de Tocantins; Entidades/órgãos do Governo do Estado do Maranhão; Entidades/órgãos do Governo do Estado do Rio Grande do Norte; Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Fundação Nacional de Saúde; Fundação Universidade do Amazonas; Fundação Universidade Federal de Rondônia; Fundação Universidade Federal de Roraima; Fundação Universidade Federal do Acre; Fundação Universidade Federal do Amapá; Fundação Universidade Federal do Tocantins; Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; Governo do Estado de Minas Gerais; Indústrias Nucleares do Brasil S.A.; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Roraima; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Acre; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amapá; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações; Ministério da Cultura; Ministério da Educação; Ministério da Fazenda; Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços; Ministério da Previdência e Assistência Social (extinta); Ministério da Saúde; Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União; Ministério do Esporte; Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; Ministério Público da União; Petróleo Brasileiro S.A.; Presidência da República; Secretaria da Receita Federal do Brasil; Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica; Secretaria de Educação Superior; Secretaria de Gestão; Secretaria de Governo da Presidência da República; Secretaria de Orçamento Federal; Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos; Secretaria do Tesouro Nacional; Secretaria Nacional de Segurança Pública; Secretaria-Geral da Presidência da República; Supremo Tribunal Federal; Universidade Federal do Oeste do Pará; Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará; Universidade Federal Rural da Amazônia.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) e Secretaria de Controle

Externo da Fazenda Nacional (SecexFazenda).

8. Representação legal:

8.1. Vinicius Camargo Araújo, representando Secretaria do Tesouro Nacional.

8.2. Leilane Morais Alcântara e outros, representando Agência Nacional de Transportes Terrestres.

8.3. Marcos Antonio Marques Machado (121.538/OAB/RJ), representando Petróleo Brasileiro S.A.

8.4. Daniel Andrade Fonseca e outros, representando Agência Nacional de Telecomunicações.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de fiscalização realizada na modalidade acompanhamento visando à produção de Relatório Sistemático sobre Transparência Pública (Fisc. Transparência);

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, em:

9.1. recomendar à Casa Civil da Presidência da República, com fulcro no inciso III do artigo 250 do Regimento Interno do TCU, que:

9.1.1. promova ações para disseminar, junto às organizações públicas federais, o modelo de dados abertos, como forma de aprimoramento da transparência ativa exigida pela Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), assim como a disponibilização, sempre que possível, de recursos flexíveis de pesquisa, análise e exportação dos dados, permitindo reduzir a assimetria entre agentes públicos e cidadãos, e fomentar o controle social e a participação da sociedade nas escolhas públicas, informando ao TCU as medidas adotadas em 365 dias;

9.1.2. oriente os órgãos e as entidades públicas sobre a necessidade de fortalecimento dos mecanismos internos de governança e de qualificação do processo decisório, em conformidade com o art. 4º, incisos VIII e X, e com o art. 6º, *caput* e inciso III, do Decreto 9.203/2017 (Decreto sobre Governança Pública na Administração Federal), a fim de assegurar a transparência e a rastreabilidade das decisões, fortalecer as manifestações de natureza técnica e tornar os agentes públicos mais responsivos à sociedade, informando ao TCU as medidas adotadas em 365 dias;

9.1.3. promova ações, em conjunto com o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, para capacitar as organizações públicas federais e seus agentes para a classificação adequada das informações tratadas com relação ao sigilo, de modo a evitar que o sigilo das informações seja a regra, quando deveria ser uma exceção, em conformidade com o art. 3º, inciso I, da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), informando ao TCU as medidas adotadas em 365 dias;

9.2. determinar à Segecex que:

9.2.1. avalie a conveniência e a oportunidade de utilizar, nas fiscalizações sobre transparência na Administração Pública Federal, métodos e critérios que permitam verificar não somente o cumprimento de requisitos formais da legislação, mas a inteligibilidade, a compreensibilidade e a real utilidade da informação para os usuários, considerando os principais interessados nas informações das organizações públicas, em conformidade com o art. 3º da Lei 12.527/2011;

9.2.2. avalie a conveniência e oportunidade de realizar fiscalizações acerca da realização, pelos órgãos Administração Pública Federal, da avaliação dos serviços de acesso à informação prestados, sob aspectos de satisfação do usuário, qualidade do atendimento, cumprimento de compromissos e prazos, quantidade de manifestação dos usuários e medidas adotadas pela administração pública para melhoria e aperfeiçoamento da prestação do serviço, conforme disposto na Lei 13.460/2017;

9.3. enviar cópia, às Instituições Federais de Ensino Superior das regiões Sul, Sudeste, Centro-Oeste e Nordeste, do Acórdão 1.943/2018-TCU-Plenário, acompanhado dos elementos pertinentes, a fim de dar ciência dos encaminhamentos adotados pelo Tribunal quanto ao cumprimento dos requisitos de transparência ativa e de transparência passiva a que estão obrigados todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal, nos termos da Lei 12.527/2011; e

9.4. arquivar este processo.

10. Ata nº 43/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/10/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2512-43/18-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, José Múcio Monteiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator) e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral, em exercício