



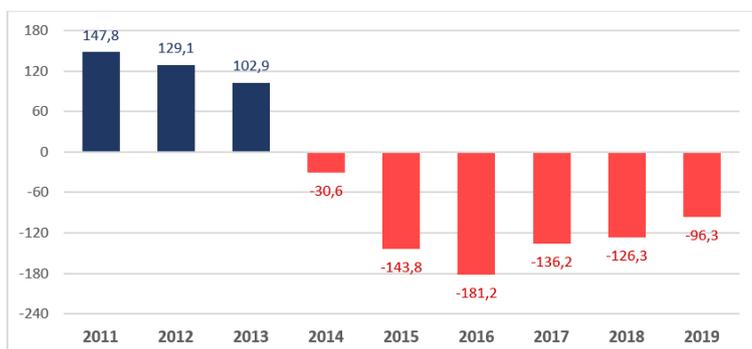
EFICIÊNCIA ALOCATIVA DOS RECURSOS PÚBLICOS

A fixação do teto global de gastos públicos implica pouca margem para variação entre o valor inicialmente fixado para as despesas no OGU e aquele efetivamente incorrido ao final do respectivo exercício. Nesse sentido, a eficiência dos mecanismos de priorização dos gastos públicos é fator preponderante para garantir qualidade dos serviços prestados pelo Estado à população

CONTEXTO

Desde o exercício de 2014, as contas públicas apresentam déficit primário. Com o objetivo de inibir o crescimento da despesa primária da União e, consequentemente, obter um equilíbrio entre receitas e despesas públicas, a Emenda Constitucional nº 95, de 2016, instituiu o Novo Regime Fiscal (NRF) no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social.

Gráfico 1 – Evolução das Contas Públicas 2011-2019



Fonte: Resultado do Tesouro Nacional, 29 de janeiro de 2020

O acompanhamento e a avaliação dos instrumentos de planejamento do governo federal - o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) -, assim como dos programas de governo, são mecanismos relevantes para retroalimentar os processos de planejamento e orçamento, permitindo maior racionalização dos gastos públicos, especialmente no cenário de restrição fiscal, em que se exige que a despesa pública seja eficiente e tenha maior retorno à sociedade.

Outro ponto a ser considerado é o processo de apresentação de emendas parlamentares ao Projeto de Lei Orçamentária (PLOA), uma vez que altera a alocação orçamentária e envolve valores representativos. Destaca-se também a capacidade de planejamento e controle dos investimentos em infraestrutura, uma vez que envolve alta materialidade, nos quais se encontram a carteira de obras do PAC.

O processo de Restos a Pagar (RAP) mostra-se igualmente relevante na medida em que o pagamento de despesas de RAP pode comprometer o atingimento da meta de resultado primário no exercício do pagamento, pressionando para que novas despesas do exercício vigente não sejam pagas e acabem se tornando em novos RAP.

OBJETIVO DA AVALIAÇÃO

Avaliar a eficiência alocativa dos recursos públicos em relação aos processos de planejamento e orçamento do governo federal, de emendas parlamentares, de investimento de infraestrutura e de restos a pagar oriundos de transferências voluntárias

ESCOPO DA AVALIAÇÃO

2018 e 2019

ABORDAGENS

AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO DO GOVERNO FEDERAL

AVALIAÇÃO DA EFETIVIDADE DAS EMENDAS PARLAMENTARES

AVALIAÇÃO DA EFICIÊNCIA ALOCATIVA DOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA

AVALIAÇÃO DE RAP ORIUNDOS DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

NÚMEROS DA EFICIÊNCIA ALOCATIVA

O orçamento impositivo, que corresponde à obrigatoriedade de execução orçamentária e financeira das emendas individuais, compreendeu, de 2016 a 2018,

R\$ 25,2 bilhões

A carteira de Obras do PAC era de aproximadamente

33,2 mil obras
e a origem do recurso de
29,4 mil

desses empreendimentos era o Orçamento Geral da União no valor de aproximadamente

R\$ 462,1 bilhões

R\$2,4 bilhões que, a priori, não deveriam estar com empenhos inscritos em RAP. Após recomendação, o Gestor adotou medidas a fim de cancelar os registros indevidos, gerando

Benefício Financeiro de R\$ 123 milhões

AVALIAÇÃO

Processo de planejamento e orçamento do governo federal

Plano Plurianual - PPA

- NÃO CONSTAM, DE FORMA EXPLÍCITA, MECANISMOS QUE INCORPOREM OS RESULTADOS DA AVALIAÇÃO DO PPA ANTERIOR AO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PPA SEGUINTE

- VERIFICOU-SE QUE O PROCESSO DE ATUALIZAÇÃO DO PPA 2016-2019 VISAVA PRINCIPALMENTE A COMPATIBILIZAR AS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS ANUAIS E PELAS LEIS DE CRÉDITO ADICIONAIS COM O PPA VIGENTE E NÃO INCORPORAVA, DE FORMA TEMPESTIVA, OS RESULTADOS DO MONITORAMENTO CONTÍNUO

O PROCESSO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PPA 2016-2019 NÃO APRESENTA FERRAMENTAS DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (RESULTADO E IMPACTO), DE FORMA A FORNECER SUBSÍDIOS PARA O APRIMORAMENTO DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PPA 2020-2023

Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO

- AUSÊNCIA DE NORMAS A RESPEITO DA AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS DOS PROGRAMAS FINANCIADOS COM RECURSOS DO ORÇAMENTO, CONFORME PREVÊ O ARTIGO 4º, INCISO I, ALÍNEA "E" DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

- AUSÊNCIA DE UMA ESTRUTURAÇÃO CLARA A RESPEITO DAS NORMAS RELATIVAS À AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS DOS PROGRAMAS E DA SUA ESTRUTURA DE GOVERNANÇA DIFICULTA A INCORPORAÇÃO TEMPESTIVA DAS AVALIAÇÕES REALIZADAS NA RETROALIMENTAÇÃO DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

Lei Orçamentária Anual - LOA

- NÃO HÁ, DE FORMA EXPLÍCITA, MECANISMOS OU MEIOS QUE INCORPOREM OS RESULTADOS DA AVALIAÇÃO DA LOA ANTERIOR AO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DA LOA SEGUINTE, VISANDO A RETROALIMENTAÇÃO DO CICLO ORÇAMENTÁRIO E EFICIÊNCIA ALOCATIVA DOS RECURSOS PÚBLICOS

RECOMENDAÇÕES DA CGU

Ações para a melhoria da estrutura de governança do sistema de planejamento e orçamento, com alterações no processo de monitoramento e avaliação da execução do PPA e da LOA

A estruturação formal do sistema de avaliação de políticas públicas do governo federal para que seja possível incorporar tempestivamente as avaliações realizadas, visando a uma maior eficiência alocativa

PROVIDÊNCIAS DOS GESTORES

A proposta metodológica do PPA 2020-2023 (versão-nov/2018), apresentou melhorias no processo de monitoramento e de avaliação, propiciando o desenvolvimento de ferramentas mais efetivas para a avaliação de políticas públicas, com enfoque no aperfeiçoamento da alocação de recursos públicos

Avanços recentes no processo de planejamento e orçamento e sua respectiva governança, como a criação do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (CMAP), do Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União (CMAS), do Comitê Interministerial de Governança (CIG); publicação dos Guias de Avaliação de Políticas Públicas Ex-Ante e Ex-Post; e a proposta metodológica do PPA 2020-2023

Efetividade das emendas parlamentares

- AUSÊNCIA DE ATUAÇÃO COORDENADA PARA PUBLICAÇÃO DE INFORMAÇÕES INTEGRADAS QUE ORIENTEM A ALOCAÇÃO DE EMENDAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS PRIORITÁRIAS

- NO TOCANTE AOS CRITÉRIOS UTILIZADOS PELOS ÓRGÃOS CONCEDENTES PARA ANÁLISE DE EXISTÊNCIA DE IMPEDIMENTO DE ORDEM TÉCNICA NAS EMENDAS PARLAMENTARES, A MAIORIA DOS IMPEDIMENTOS TÉCNICOS SE RELACIONAVA À NÃO APRESENTAÇÃO DOS PLANOS DE TRABALHO OU A INCONSISTÊNCIAS DESTES

- O PROCESSO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DAS PROGRAMAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS NÃO APRESENTAM INFORMAÇÕES QUANTO À EFETIVIDADE (IMPACTO) DA AÇÃO ORÇAMENTÁRIA E, PORTANTO, NÃO SÃO ADEQUADOS E SUFICIENTES PARA FORNECER SUBSÍDIOS À ALOCAÇÃO DE EMENDAS PARLAMENTARES

RECOMENDAÇÃO DA CGU

A elaboração de estudo de viabilidade para embasar a edição de normativo que garanta a uniformização das informações a serem disponibilizadas aos parlamentares, a fim de direcionar as emendas parlamentares para políticas públicas prioritárias.

Eficiência alocativa dos investimentos de infraestrutura

- AS METAS E OS MONTANTES DE RECURSOS PREVISTOS PARA INVESTIMENTO NO PPA NÃO VÊM SE MOSTRANDO REALISTAS NO QUE TANGE AOS RECURSOS ESTIMADOS

- OS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO DE MÉDIO E LONGO PRAZO NÃO CONSIDERAM AS LIMITAÇÕES FISCAIS, OPERACIONAIS E COMPROMISSOS JÁ ASSUMIDOS

- O MODELO DE GOVERNANÇA ADOPTADO PARA GESTÃO DOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA NÃO TEM A AUTORIDADE SUFICIENTE NA ESTRUTURA DO GOVERNO

- NÃO HÁ COMPATIBILIDADE ENTRE OS RECURSOS DISPONÍVEIS PARA INVESTIMENTOS E OS COMPROMISSOS ASSUMIDOS VIA OGU

- O ELEVADO NÍVEL DO ESTOQUE DE RESTOS A PAGAR REPRESENTA UM RISCO DE REDUÇÃO SIGNIFICATIVA DOS RECURSOS FINANCEIROS DISPONÍVEIS PARA OS EMPREENDIMENTOS CONTEMPLADOS NO ORÇAMENTO CORRENTE

- O PROCESSO DE ALOCAÇÃO DE INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA NÃO GARANTE NÍVEIS ADEQUADOS DE TRANSPARÊNCIA E ACCOUNTABILITY

O QUE FOI ENCONTRADO?

Extensão dos dispositivos de governança consignados na RESOLUÇÃO Nº 04/2018 do Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento à carteira de obra não PAC, notadamente, os requisitos de inclusão de empreendimentos nas carteiras setoriais e de priorização para execução em face da incompatibilidade do tamanho dessas carteiras com a disponibilidade de recursos

Elaboração de normativos semelhantes à Portaria nº 715/2017 do então Ministério das Cidades, a qual estabelece, para controle de riscos na execução orçamentária, a necessidade de avaliação dos impactos orçamentários quando da emissão de ordens de início de obra ou instrumentos congêneres

Priorização de ações para criação do Cadastro Geral de Obras Federais e, enquanto essa ferramenta não é finalizada, divulgação trimestral de balanços dos programas de priorização de investimentos (a exemplo do PAC e AVANÇAR), com detalhamento mínimo à população da obra, sua relação com os planos e metas, estimativa inicial de valor e programação financeira planejada X executada.

RECOMENDAÇÕES DA CGU

PROVIDÊNCIAS DOS GESTORES

Decreto nº 10.012/2019 eliminou os dispositivos de governança exclusivos dos empreendimentos do PAC, que os diferenciavam de outros empreendimentos não PAC. Com isso, a primeira recomendação tornou-se obsoleta

Tendo em vista a definição do mesmo decreto, de que os próprios ministérios executores dos investimentos públicos exercerão diretamente a gestão e a governança da implementação e da execução de empreendimentos citados na recomendação, adequando seus escopos e seus valores de modo compatível com a disponibilidade orçamentária e financeira anual e a previsão no PPA, e avaliando os respectivos impactos orçamentários decorrentes do início de novos empreendimentos, considerou-se a segunda recomendação atendida

Em 2018, a SEPEC, por meio da SDI, com a experiência adquirida com o monitoramento das obras de infraestrutura, inicialmente, participou da fase de definição das especificações e requisitos do novo sistema. Posteriormente, a Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, hoje realiza os procedimentos para o desenvolvimento do Cadastro Integrado de Investimentos em Infraestrutura do Governo Federal (CINFRA). O Departamento de Transferências Voluntárias trabalha na edição de Decreto e Portaria que tratarão do CINFRA.

O QUE FOI ENCONTRADO?

O QUE FOI ENCONTRADO?

Restos a pagar oriundos de transferências voluntárias

O QUE FOI ENCONTRADO?

- EXISTÊNCIA DE CERCA DE R\$ 2,4 BILHÕES INSCRITOS EM RESTOS A PAGAR(RAP) EM INSTRUMENTOS DE TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIAS, OS QUAIS INDICAM CASOS DE INEFICIÊNCIA ALOCATIVA CONFORME VALORES DEMONSTRADOS NA TABELA ABAIXO
- EXISTÊNCIA DE PROPOSTAS DE TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS SEM ASSINATURA, COM INSCRIÇÃO EM RAP NO VALOR DE R\$ 1,69 BILHÃO (90% NO MDR, MS E MAPA)
- INSTRUMENTOS NA SITUAÇÃO "AGUARDANDO PRESTAÇÃO DE CONTAS" COM DATA LIMITE PARA PRESTAÇÃO DE CONTAS VENCIDA E NA SITUAÇÃO "INADIMPLENTE" INSCRITAS EM RAP, TOTALIZANDO UM VALOR DE APROXIMADAMENTE R\$ 397 MILHÕES (85,3% NO MDR, MTUR, MCIDADANIA E MS)
- INSTRUMENTOS DE TRANSFERÊNCIA ANULADOS, CANCELADOS OU RESCINDIDOS COM NOTAS DE EMPENHO INSCRITAS EM RAP, TOTALIZANDO UM VALOR DE APROXIMADAMENTE R\$ 40,7 MILHÕES (80% NO MDR, MJ, MS E MTUR).
- BAIXA EFICIÊNCIA ALOCATIVA DECORRENTE DA IMPLEMENTAÇÃO DOS ART. 60 E 64 DA PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 424/2016, CUJO ESTOQUE DE RAP PODE FICAR BLOQUEADO POR ATÉ DOIS ANOS ANTES DA CONCLUSÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS, GERANDO ENDIVIDAMENTO FICTÍCIO (R\$ R\$ 209,5 MILHÕES REFERENTES A INSTRUMENTOS NA FASE DE PRESTAÇÃO DE CONTAS NO SICONV)
- EXISTÊNCIA DE INSTRUMENTOS DE TRANSFERÊNCIA CONCLUÍDOS, QUE TOTALIZAVAM CERCA DE R\$ 114 MILHÕES INSCRITOS EM RAP (90% NO MTUR, MJ, MAPA E MCIDADANIA)

RECOMENDAÇÕES DA CGU

Ao Ministério da Economia que comunique os órgãos concedentes sobre esses empenhos inscritos em RAP e realize melhorias na gestão do SICONV, para que os instrumentos dos convênios e contratos de repasse não se encerrem com saldos de RAP ainda inscritos

PROGNÓSTICO DA CGU

A avaliação permitiu verificar a necessidade de aprimoramento das atividades de acompanhamento e avaliação que retroalimentam os processos de planejamento e orçamento, bem como das atividades relacionadas à gestão dos gastos para se alcançar maior eficiência alocativa dos recursos públicos e, conseqüentemente, ofertar serviços públicos de qualidade aos cidadãos

Sobre a avaliação, a CGU mantém o monitoramento das recomendações relativas ao macroprocesso orçamentário, ao processo de alocação de recursos por meio de Emendas Parlamentares, à melhoria na gestão do SICONV, assim como, à criação do Cadastro Geral de Obras Federais, já tendo analisado e se pronunciado sobre as recomendações remanescentes, conforme relatado.

Seguem os pontos de destaque:

RETROALIMENTAÇÃO DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO

Apesar dos avanços, verifica-se que o processo ainda carece de consolidação, dadas as fragilidades e deficiências que dificultam a retroalimentação do ciclo orçamentário e a tomada de decisão quanto à revisão de políticas e gastos públicos

CRITÉRIOS DE ANÁLISE DE IMPEDIMENTO - EMENDAS PARLAMENTARES

Os critérios utilizados para análise de impedimento de ordem técnica nas emendas individuais não são suficientes para garantir a efetividade na alocação dos recursos públicos

ANÁLISE DAS METAS DO PPA DE EXERCÍCIOS ANTERIORES

Parte significativa das metas utilizadas nos PPA 2012-2015 e 2016-2019 encontram-se distantes de representarem um instrumento que possa ser utilizado para avaliar os resultados da gestão no que tange à efetividade e eficiência dos investimentos realizados

INDICATIVOS DOS RAP DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

A existência de RAP, oriundos de instrumentos de transferência voluntária, em diferentes fases, indica a existência de créditos orçamentários que vieram a se tornar ociosos ou mal administrados