

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO



*1º Ciclo de Encontros dos
Grupos Temáticos do
**Conselho Superior
do Centro de Altos
Estudos em Controle e
Administração Pública***

Síntese das Discussões



© Copyright 2020, Tribunal de Contas de União
Impresso no Brasil / Printed in Brazil

<https://portal.tcu.gov.br>

Permite-se a reprodução desta publicação,
em parte ou no todo, sem alteração do conteúdo,
desde que citada a fonte e sem fins comerciais.

Missão: Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo.

Visão: Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável.

Apresentação

De 27 de agosto a 17 de setembro de 2020, o **Centro de Altos Estudos em Controle Administração Pública** – CECAP/TCU – realizou o primeiro ciclo de reuniões dos Grupos Temáticos (GTs) do Conselho Superior.

A nova estrutura de funcionamento foi proposta pelos próprios conselheiros, e tem como finalidade primordial ampliar a participação e presença de seus membros nos trabalhos da Casa, que na estrutura original ficava mais restrita às entrevistas individuais e reuniões ordinárias.

Por sugestão da Secretaria-Geral de Controle Externo, os temas discutidos pelos grupos abordaram aspectos da crise COVID-19, sua repercussão e respectivas propostas para atuação do controle externo.

Dentro desse contexto, esta publicação sintetiza os principais aspectos discutidos nos GTs. Os textos resumem os posicionamentos expressados durante os encontros pelos participantes dos grupos de trabalho, mas não representam, necessariamente, a posição do Tribunal de Contas da União – TCU.

Sumário

5

Grupo Temático 1

Desafios enfrentados no combate à crise da Covid-19 na área da saúde: oportunidade de aprendizado

8

Grupo Temático 2

Orçamento, Dívida e Previdência: impactos e desafios fiscais da crise

11

Grupo Temático 3

Transição do auxílio emergencial para uma política permanente de combate à pobreza

15

Grupo Temático 4

Mecanismos alternativos de solução de controvérsias nos contratos de infraestrutura celebrados com o Poder Público



Grupo Temático 1

***Desafios enfrentados
no combate à crise da
Covid-19 na área da saúde:
oportunidade de aprendizado***

27 de agosto de 2020

*Participaram da reunião os conselheiros **José Cechin, Paulo Gonet Branco, Murilo Portugal e Humberto Mota**. O encontro foi coordenado pelo Secretário da Secex-Saúde, Marcelo Aragão.*

A Secex-Saúde apresentou o conjunto de ações que estão sendo desenvolvidas pelo TCU que transcendem a área da fiscalização da saúde. Abrangem de forma ampla a avaliação de política pública.

Trata-se de 29 processos de acompanhamento cujo escopo é avaliar os impactos fiscais; na arrecadação tributária e previdenciária; em modelos de governança; no setor de infraestrutura e de educação (retorno às aulas, merendas).

O contexto da crise favorece o surgimento de denúncias e representações envolvendo execuções orçamentárias, refletindo a fragilização dos controles, o que acaba por ocasionar o aumento da ocorrência de desvios.

As finalidades do acompanhamento realizado pelo TCU são: orientar e apoiar o gestor de recursos públicos; fiscalizar o seu bom uso e fomentar a transparência e o controle social.

Nota-se uma falta de governança no Ministério da Saúde. As aquisições centralizadas não atendem à real necessidade dos municípios. É necessária a adoção de critérios de distribuição de recursos mais claros para Estados e municípios.

A Constituição Federal ao descentralizar as ações de proteção e garantia à saúde, não descentralizou o controle, que continua na esfera federal, não se verificando transparência nessas ações.

A crise na Saúde traz como consequência uma crise econômica devastadora. O grande perigo de doenças viróticas ocorre quando a transmissão é entre humanos, com crescimento exponencial.

Aguardamos remédios, vacinas e imunização de rebanho, mas não se pode contar com eles por ora.

Os desafios são múltiplos:

- Infraestrutura de atendimento, escassez de disponibilidade de equipamentos, logística de fabricação e distribuição devido à alta concentração de ofertantes em poucos países. Esses fatores demandam, para casos futuros, novas políticas nacionais em um contexto internacional de fornecimento;
- Escassez de medicamentos, de *kits* para testes e de capacidade de testagem;
- Falta de conhecimento sobre as formas de transmissão, efeitos no corpo humano e formas de tratamento. Hoje já se tratam mais cedo os sintomas, evitando entubação dos pacientes, o que deve se refletir na diminuição da taxa de letalidade e do tempo de tratamento;
- Contaminação: possibilidade dos riscos (funcionou) x persuasão (isolamento, distanciamento social, quarentena, lockdown) (não funcionaram). Alto custo social e econômico. O desafio é o de convencimento do público. Exige comunicação clara, confiável e de voz única. A descentralização causou confusão.

Quais as lições que tiramos para o SUS? Compartilhamento de dados, práticas, informações e coordenação. O desconhecimento durante a pandemia fez com que muitas informações e experiências tenham sido compartilhadas. A seletividade na procura de procedimentos médicos e os cuidados com a própria saúde aumentaram. Houve implementação da telessaúde, regulada provisoriamente.

Esperamos que seja regulada permanentemente antes do fim da pandemia, por lei ou por resolução do CFM. A prática economiza tempo do paciente e do profissional, tanto no SUS quanto no sistema privado, e também permite que localidades remotas recebam atendimento atualizado. O uso da inteligência artificial pode ser um poderoso instrumento para auxiliar médicos, apontando possibilidades a partir do exame instantâneo de milhões de casos similares. Opera como um auxiliar, cabendo a decisão sempre ao médico.

Entre os legados da crise, entende-se que a sociedade deve estar mais preparada para o que vier, inclusive com engajamento do serviço público e de fontes internacionais. São necessários sistemas de vigilância dotados de agilidade e educação da população para o controle de surtos. Resta saber se as autoridades políticas desejam pagar agora para preparar a população contra algo que pode nunca ocorrer. É como um seguro de vida: quem compra deseja nunca precisar dele.



Grupo Temático 2

***Orçamento, Dívida e
Previdência: impactos e
desafios fiscais da crise***

1 de setembro de 2020

*Participaram da reunião os conselheiros **Murilo Portugal** e **Everardo Maciel**. O evento foi coordenado para Secretaria de Macroavaliação Governamental.*

O cenário atual mostra a queda do PIB e das receitas públicas e enorme aumento das despesas. Dívida bruta equivalerá a entre 95% e 100% do PIB. Endividamento por 10 anos para financiar despesas correntes, e não investimentos. Encurtamento do prazo de vencimento dos títulos públicos. Teto de gastos sendo comprimido pelas despesas obrigatórias, em especial as previdenciárias, que crescem acima da inflação. Uma década de *déficit* primário. As demandas por mais despesas esbarram em restrições legais (teto de gastos) e econômicas (limitações para o financiamento crescente via dívida pública).

Os dois desafios que se apresentam:

- O da União: Como combinar a sustentabilidade fiscal com as demandas crescentes e legítimas por aumento de investimentos e elevação das despesas com as políticas sociais necessárias, assegurando estabilidade da moeda e crescimento econômico sustentável;
- O dos Estados: Como contribuir para aprimorar a governança fiscal da Federação, de forma que a União e os entes federados possam retomar uma trajetória de equilíbrio duradouro das finanças públicas, combinando a eficiência tributária em todos os entes com o controle efetivo das despesas.

O setor público gasta demais com despesas primárias.

A solução mais comum tem sido gastar mais, mas isso não tem aumentado a qualidade e quantidade dos serviços públicos. Não é uma boa solução porque o gasto adicional requer financiamento. Devemos focar em bens e serviços públicos, que cabem ao Estado, e também nos bens e serviços meritórios.

Aumentar a eficiência dos gastos e a produtividade. Há desequilíbrio de nossos gastos assistenciais e previdenciários comparados ao resto do mundo, isso requer progresso. Devemos sanear fraudes e deficiências.

O TCU deve analisar o efetivo desempenho dos programas governamentais, indo além de um controle apenas orçamentário e financeiro. Avaliar resultados, se o que foi proposto está acontecendo e, caso contrário, identificar motivos e apontar mudanças necessárias.

Necessitamos de uma política tributária não-hostil (sem impactos tributários severos sobre setores e contribuintes), em função desse cenário de uma crise jamais vista. Ingredientes seriam: **Flexibilidade** (moratória com liquidação em função da receita dos contribuintes alcançados); **Criatividade** e **Cooperação**.

O maior problema tributário é o processo tributário, que confere insegurança jurídica e inibe investimentos. Estamos devendo ao País uma reforma do processo tributário desde os anos 50, não temos normas gerais tributárias. As tentativas foram frustradas, e as reformas necessárias são simples.

O TCU tem investido na adoção de padrões internacionais de auditoria de contas públicas, com bons resultados e estabelecimento de confiança. A informalidade é um fator que agrava o funcionamento da economia e, também, a focalização dos programas de transferência de renda. E os programas hoje praticamente superam em montante toda a arrecadação de IRPF.

Há trilhões de dólares de investimentos em jogo. Só virão para o Brasil se aqui dispuserem de estabilidade jurídica, fiscal, econômica e cambial. O ativismo judicial é um problema que impacta a segurança jurídica, sob o qual magistrados julgam de acordo com suas convicções em vez de julgarem celeremente e de acordo com a lei.

Da mesma forma é necessária a integração dos processos administrativo e judicial, bem como a elaboração de uma lei de contabilidade pública e um código de processo tributário.



Grupo Temático 3

***Transição do
auxílio emergencial para
uma política permanente
de combate à pobreza***

3 de setembro de 2020

*Participaram da reunião os conselheiros **Anielle Guedes, Carlos Velloso, Murilo Portugal e Nina Silva**. A reunião foi coordenada pela Secex-Previdência.*

Contextualização: O Brasil já dispunha de uma proteção social via Bolsa Família, que utiliza o Cadastro Único, atingindo 14 milhões de famílias. O novo auxílio emergencial atinge 16 milhões de famílias durante esse momento mais grave, e tem promovido uma redução transitória da pobreza. Representa, porém, uma despesa orçamentária insustentável, de 320 bilhões de reais estimados para o período entre abril e dezembro, 10 vezes mais do que o Bolsa Família.

O primeiro dilema: como equilibrar a solidariedade coletiva com a capacidade orçamentária. Devemos utilizar todos os aprendizados de ambos os programas: do Bolsa Família (foco na família e na criança, contextual, matrícula em escola, cartão vacina); do auxílio emergencial (tecnologia envolvida, necessária ao atendimento do imenso volume de beneficiados; uso da Dataprev no cruzamento de dados; poupanças sociais digitais).

O que ainda não funciona bem: falta de integração entre as bases governamentais; fragilidade para identificação inequívoca de cada cidadão; informalidade do mercado de trabalho, dificultando a proteção assistencial; limitação de informações sobre a composição familiar; volatilidade na verificação de domicílio. São questões que impactam o tempo necessário à concessão, a verificação da legalidade e a judicialização.

O segundo dilema: conceder rapidamente o benefício de renda ou realizar uma apuração rigorosa das regras de elegibilidade?

A transição do auxílio emergencial para uma concessão permanente é uma necessidade real, tanto aqui quanto em outras partes do mundo, em razão das mudanças ocorridas recentemente, principalmente no mercado de trabalho, que passa pela volatilidade de renda e pela fragilização das relações trabalhistas.

É preciso falar de políticas permanentes que não abordem apenas a pobreza extrema, mas também a desigualdade.

Outra questão é que esse contexto também está sob o guarda-chuva da automação tecnológica. Um bom exemplo é o do Brasil, que antes de se desindustrializar por completo, encontrando-se ainda no ciclo da renda média, passa por uma forte automação, não apenas industrial mas também de serviços (*chatbots* etc).

Então, ao mesmo tempo em que a tecnologia permite grandes benefícios como o que o Dataprev alcançou, distribuindo celeremente o benefício emergencial a milhões de pessoas, também é possível criar empregos permanentes a partir dessas tecnologias, mediante *reskilling* e *upskilling*, ou encarar uma forte recessão de mercado de trabalho. Seja como for, essa é uma condição permanente, ao contrário da atual crise sanitária.

Outra questão é que, apesar da dificuldade fiscal e das restrições orçamentárias, em vez de pensar de onde virá a dotação, é importante que o TCU se concentre no melhor retorno à sociedade, na melhor destinação, em quais serviços públicos podem ser barateados a partir da garantia de uma renda básica. Se a pobreza e a desigualdade provocam custos, quais desses custos são reduzidos a partir desse acréscimo permanente de renda. Indicadores como esses podem fundamentar tal concessão, seja qual for o seu formato.

Independente do caminho escolhido, não é necessário que o programa adotado entre os possíveis modelos de renda básica atinja imediatamente a universalização; pode ser progressivo.

A tecnologia pode ser a ferramenta mais fundamental, inclusive promovendo transparência, já questionada em programas atuais como o Bolsa-Família no debate público, mas é necessário promover a integração das bases de dados, e talvez o próprio TCU possa assumir o papel de constituir um comitê para essa integração, focando especificamente na governança desses dados, já que seu processamento estará a cargo de órgãos especializados como a própria Dataprev.

O ajuste fiscal deverá ser gradual e ancorado no teto de gastos. Existe uma iniciativa governamental de se criar uma Identidade Civil Nacional. O TSE não dispõe de recursos para focar integralmente em seu desenvolvimento. O órgão já emite o Título de Eleitor. A Receita já emite o CPF. Talvez deva haver uma iniciativa público-privada para tocar esse projeto.

A recuperação do investimento poderia vir de um valor cobrado de cada consulta (o que não pode ser praticado agora). Há experiências internacionais nesse sentido, como em Singapura, Estônia, Índia, Suécia, Dinamarca e Canadá, e há ainda o caso da Bélgica (projeto integralmente privado). Se superado com confiabilidade e controle rígido, esse desafio assegura muitas vantagens para os setores público e privado.

Quanto às consequências da automatização, observe-se o exemplo de uma notícia recente: o ensino virtual implementado nas faculdades particulares do Estado de SP conseguiu alcançar até 200 alunos por sala, quantia impensável nos moldes tradicionais, mas o feito resultou na demissão de 1600 professores apenas naquele Estado. É preciso atentar a essas questões ao buscarmos avanços na educação digital.



Grupo Temático 4

***Mecanismos alternativos de
solução de controvérsias nos
contratos de infraestrutura
celebrados com o Poder Público***

8 de setembro de 2020

*Participaram da reunião os conselheiros **Murillo de Aragão e Jackson Schneider**. O encontro foi mediado pelo coordenador geral de Infraestrutura (Coinfra) Nicola Khoury.*

A Coinfra elencou os seguintes riscos para discussão:

- Indisponibilidade do Interesse Público x Direitos Patrimoniais Disponíveis;
- Riscos e impactos do sigilo dos processos arbitrais;
- Riscos de judicialização posterior; motivos para judicialização posterior;
- Alcance do controle externo exercido pelo TCU, responsabilização de árbitros e mediadores;
- Risco de assimetria de informações entre partes;
- Risco de assimetria de informações técnicas de árbitros e mediadores;
- Risco de captura de agentes arbitrais e mediadores;
- Risco de paralisia das decisões administrativas das agências.

Muitas vezes o país fica com as obras paralisadas por conta de disputas que poderiam ser resolvidas por arbitragem. Estas, se acordadas pelas partes, podem manter as obras em curso. Uma característica cruel no Brasil é o apego da burocracia por suas competências e pelas disputas com outros órgãos, o que não é do interesse do cidadão. A arbitragem se apresenta como uma boa solução das demandas e não vejo a questão da judicialização como problema.

A assimetria faz parte de qualquer negociação e as grandes arbitragens do mundo sempre tiveram esse tom. Precisamos de um processo deliberativo que tenha fim. A arbitragem não é um fim, mas um atalho para fins.

Na defesa de uma reserva de poder e em razão de uma mentalidade corporativista, a burocracia no Brasil sempre trabalhou com “muros altos”. O próprio TCU e outros órgãos de controle são muito opacos no acesso processual; talvez essa resistência advinha de o órgão achar que a abertura da instrução possa atrapalhar o cumprimento de sua função institucional. Isso naturalmente acaba levando à judicialização, que muitas vezes reverte a decisão burocrática.

A boa comunicação é um elemento fundamental e que também evita a judicialização. Outro ponto importante é a questão filosófica de o TCU não abrir mão de sua competência. Essa divisão de poder vai de encontro ao interesse público. Ela pode se dar, sob algum formato qualquer de conselho, em decisões incidentais. Se houver a possibilidade de criação de algum mecanismo de aferição de decisões a priori, riscos posteriores e desnecessários poderiam ser evitados.

No caso de grandes questões, de questões polêmicas, partir-se-ia então para a arbitragem. Seja na modalidade mediação ou arbitragem, essa prática, além de conferir maior segurança e celeridade, traz à discussão a voz de um especialista na área. Por melhor preparados que sejam os servidores do TCU, é impossível que possuam tal expertise sem que vivenciem cotidianamente a execução de obras.

Muitas vezes o exercício do mau pune o bom. A tendência é a de se enxergar a todos através das mesmas lentes. Existe de fato a lógica do caminho fácil para o dinheiro, mas isso é, ou pode ser, a exceção. O ser humano é melhor do que o indiciado da Lava-Jato.

O TCU deve apurar antecipadamente os pontos mais comuns de controvérsia, e tentar definir um posicionamento a ser seguido pelos executores. Seu papel deve ser o de facilitar a conclusão correta, eficiente e rápida das obras pelo menor custo.

Com relação ao risco de captura (cooptação), é um risco permanente inclusive para os funcionários públicos. E para que a ilegalidade não compense, o Brasil precisa reduzir o custo da legalidade. Nossa Constituição é muito detalhista mas é boa, e pode, sim, dar segurança à tomada de decisão do agente público. Com ou sem arbitragem, a judicialização é inevitável, e um processo transparente e que assegure o direito de defesa será pacificado pelos órgãos superiores da Justiça.

São propostos, portanto, três pontos focais:

- ➔ A adoção de uma comunicação transparente, eficiente e desmistificadora, que objetive ajudar;
- ➔ A identificação de mecanismos alternativos de arbitragem e mediação (p. ex. Painéis), ainda que conduzida de forma pragmática e mesmo que isso represente uma fragilização do processo e/ou uma renúncia de seu poder institucional;
- ➔ Em um aspecto mais cultural, procurar atuar filosoficamente, com um olhar de eficiência e de auxílio, evitando se nortear pela busca de falhas e desvios.

São propostas também as seguintes metas para o TCU:

- ➔ Redução do custo da legalidade, com o Tribunal buscando facilitar a legalidade das contratações;
- ➔ Estabilidade das decisões: O TCU deve propiciar um ambiente de estabilidade, mitigando o custo da instabilidade e da imprevisibilidade, fatores que afastam investidores (ou lhes estimulam a assegurar um retorno exorbitante para cobrir seu custo). Quando atingida, essa condição também ampliará a concorrência saudável;
- ➔ Estabilidade de critérios: criação de algo análogo a um manual de procedimentos, a ser seguido de forma preventiva e educativa. O TCU precisa assumir o papel educativo, ensinar as pessoas a consumir e contratar os serviços públicos;
- ➔ A proteção do processo decisório dos funcionários, mitigando a mencionada atemorização do órgão; o processo decisório deve ser institucional, mormente em observância ao princípio da impessoalidade;
- ➔ Reconhecer e premiar o bom processo, com divulgação daquilo que deve se tornar exemplo e modelo (opostamente à tradição nacional de se noticiar apenas o que ocorre de pior); precisamos de bons exemplos e de bons serviços.