TRANSIÇÃO DE GOVERNO 2018-2019

INFORMAÇÕES ESTRATÉGICAS

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Sumário

Apresentação 04

01 - Reformas Macrofiscais e Rigidez Orçamentária 05

02 - Cenário Fiscal e Regra de Ouro 18 03 - Melhoria do Ambiente de Negócios e Aperfeiçoamento de Marcos Regulatórios 24 04 - Plano Plurianual (PPA 2020-2023) e Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social 37

05 - Estruturas Regimentais e Modelos Organizacionais 45

06 - Perfil da Força de Trabalho da Administração Pública Federal 56

07 - Situação Remuneratória dos Servidores Públicos Federais 66

08 - Centralização de Atividades de Gestão 78

09 - Gestão do Patrimônio da União 96

10 - Governo Digital 107

11 - Programa de investimentos Prioritários em Infraestrutura 120

12 - Infraestrutura e o Apoio às Concessões e Parcerias de Estados e Municípios 137

13 - Panorama e Perspectivas das Estatais 147

14 - Privatização da Eletrobrás 159

15 - Pagamentos a Organismos Internacionais 169

Apresentação

A equipe que assumir em 2019 a missão de governar o Brasil encontrará no Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) um trabalho em andamento voltado para a modernização do Estado, com foco na eficiência, transparência e uso racional dos recursos públicos.

É importante que os avanços alcançados neste universo das políticas públicas estejam registrados com transparência e de forma robusta. São ações estruturantes para a área econômica e todos os demais campos de atuação do Ministério, envolvendo gestão de pessoas, estruturas, orçamento e transferências constitucionais, governança das estatais, investimento público, patrimônio da União, tecnologia da informação e comunicação, logística, gestão governamental e relações internacionais. Caberá às novas lideranças definir em que medida as contribuições deixadas irão balizar suas decisões. Porém, estamos certos de que o planejamento de uma nação deve ir além dos limites temporais de uma ou outra administração que, eventualmente, possam ter objetivos diversos.

Visando fortalecer um planejamento de médio e longo prazos, o Ministério elaborou um conjunto de informes estratégicos para facilitar o processo de transição democrática na Administração Federal, ressaltando o espírito republicano e transparente – valores essenciais da democracia.

Os textos desse documento estão organizados em 15 temas estruturantes. Cada texto apresenta uma visão geral do tema, o cenário atual e as perspectivas para o futuro na respectiva área. Gerencialmente, são identificados os riscos e os principais pontos de alerta ou situações que requerem atenção nos primeiros 120 dias do próximo governo.

O registro e compartilhamento dessas informações estão imbuídos com o espírito de apoio institucional à nova gestão, de maneira que os esforços ensejem desenvolvimento econômico e social, dentro dos marcos legais e dos princípios administrativos inscritos na Constituição Federal.

Cabe destacar, ainda, que o processo de transição, nos termos da Lei 10.609/2002, é coordenado pela Casa Civil da Presidência da República que, com o apoio do MP, coletou informações junto a todos os órgãos da administração pública federal. Este material e o portal da transição do Ministério do Planejamento são entregas complementares ao citado esforço.

Esteves Pedro Colnago Junior ***Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão***

REFORMAS MACROFISCAIS E RIGIDEZ ORÇAMENTÁRIA

01/15

Este é um dos 15 textos sobre temas estruturantes e grandes desafios a serem enfrentados pela nova equipe de Governo quanto às principais decisões sob competência do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Os textos se entrelaçam para fornecer à nova equipe visão abrangente e estratégica, mas podem ser lidos e entendidos separadamente. Compõem um documento estratégico, preparado para subsidiar o processo de Transição de Governo 2018-2019 de forma transparente e republicana, num compromisso com a institucionalidade do Estado brasileiro.

TRANSIÇÃO DE GOVERNO 2018-2019
INFORMAÇÕES ESTRATÉGICAS
Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Reformas Macrofiscais e Rigidez Orçamentária

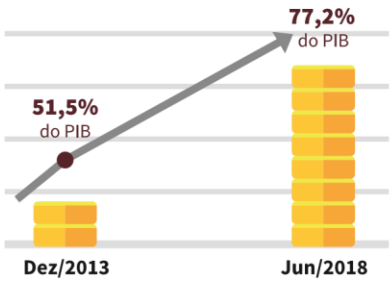
1. Visão Geral do Tema

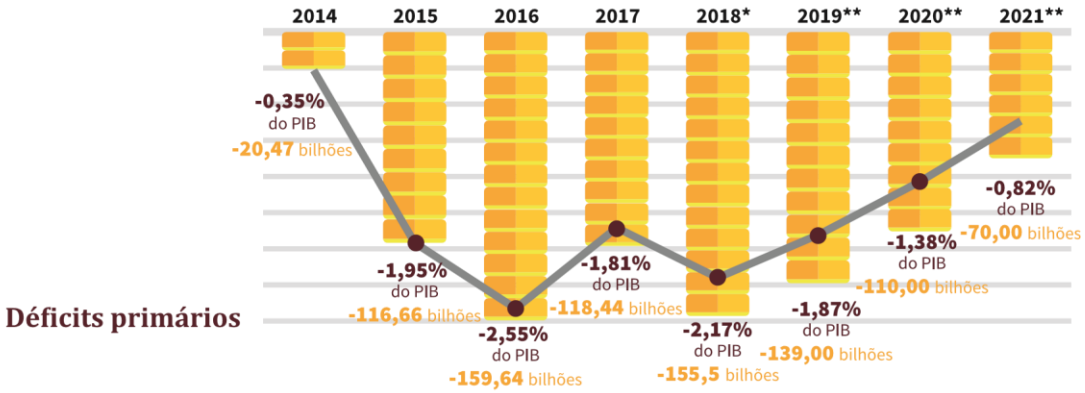
Apesar da recente retomada do crescimento econômico, permanecem desafios ao País nas contas públicas: (i) a dívida bruta subiu de 51,5% do PIB para 77,2% do PIB entre dezembro de 2013 e junho de 2018[1]; (ii) desde 2014, há déficit primário nas contas públicas e as projeções apontam para volta do superávit primário apenas no início da próxima década; (iii) o grau de rigidez do orçamento vem se elevando, **comprometendo a execução de políticas públicas discricionárias, especialmente de investimentos e gastos sociais.**

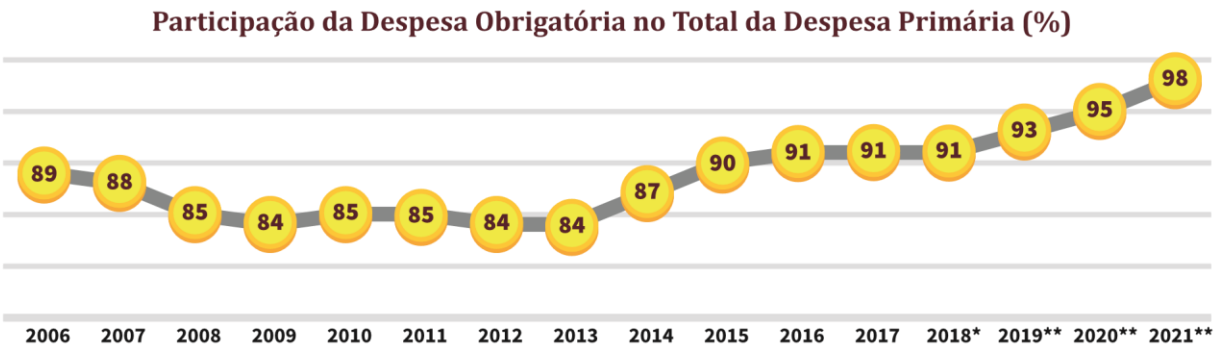
A crise fiscal observada nos últimos anos tem como causa não apenas a redução da arrecadação e da receita primária, decorrentes da recessão econômica, mas, também, a contínua elevação da despesa primária.

Com efeito, pelo lado da receita, em 2002, o Governo Federal registrava 18,0% do PIB como receita líquida, alcançando um máximo de 20,2% em 2010, e recuando para 17,6% em 2017. Ou seja, em 15 anos, praticamente, mantivemo-nos em torno da média de 18,4% do PIB, apesar de importantes mudanças estruturais sobre a base de arrecadação (queda da receita administrada em 2,1 pp do PIB entre 2002 e 2017).

A Dívida Bruta do Governo Geral abrange o total dos débitos de responsabilidade do Governo Federal, dos governos estaduais e dos governos municipais, junto ao setor privado, ao setor público financeiro e ao resto do mundo.







* Dado da LOA 2018 ** Dado do PLDO 2019

Fontes: até 2017, BCB. Para 2018, LDO-2018. Para 2019-2021, LDO-2019.

1 Fonte: BCB. https://www3.bcb.gov.br/sgspub/consultarmetadados/consultarMetadadosSeries.do?method=consultarMetadadosSeriesInternet&hdOidSerieSelecionada=13761

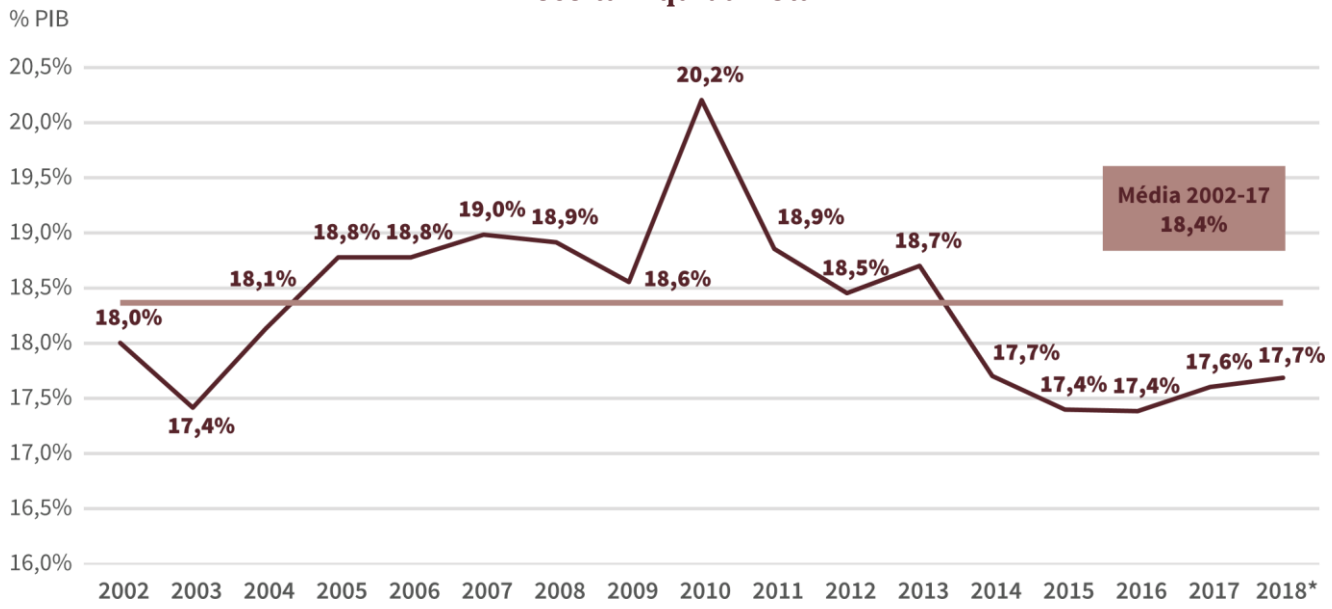
Do lado da despesa, entretanto, o que se observa é um crescimento contínuo, levando a despesa primária de 15,9% do PIB, em 2002, para um máximo de 20,0%, em 2016, quando houve a promulgação da Emenda Constitucional nº 95 (EC 95), que estabeleceu limite para a expansão do gasto público federal. Trata-se do Novo Regime Fiscal. A efetividade da regra do teto do gasto já foi sentida em 2017, com a despesa recuando para 19,5%, a primeira redução em 6 anos. Com a EC 95, a expectativa é a redução gradual da despesa que deverá atingir 17,8% do PIB em 2021, segundo a PLDO 2019.

Fontes: STN/MF e SOF/MP

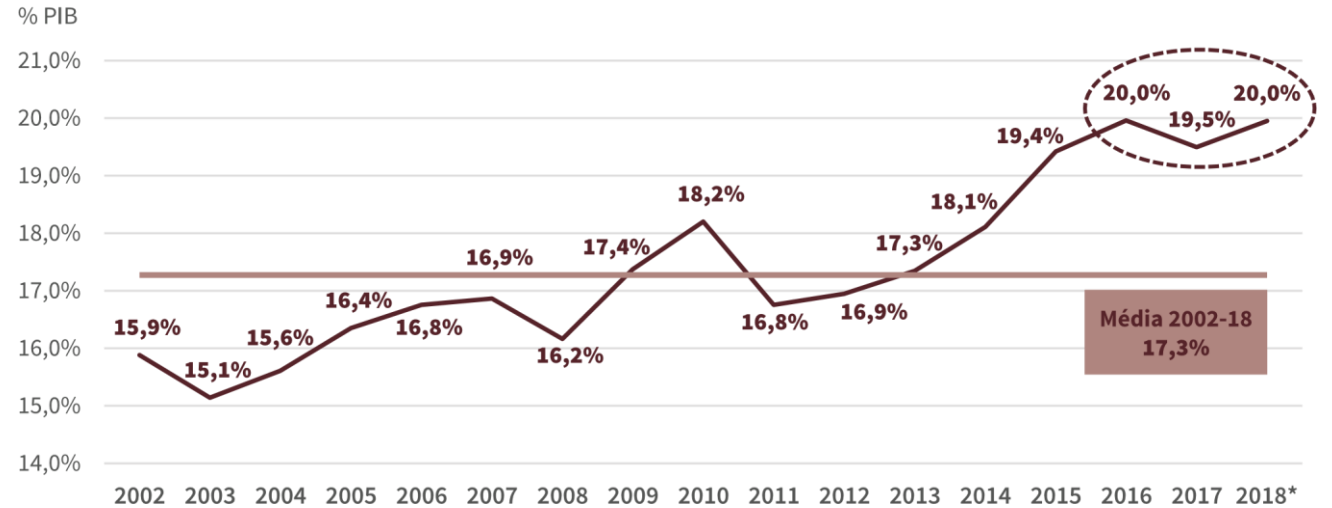
*Relatório de Avaliação do 3º Bimestre/2018. **PLDO-2019.

O elevado e crescente grau de rigidez do Orçamento Federal representa um desafio para a política fiscal e a busca pela sua sustentabilidade. Tal característica também implica prejuízos relacionados à qualidade do gasto, portanto, à eficácia e à eficiência da ação governamental.

Receita Líquida Total



Despesa Primária Total



Paralelamente ao crescimento do gasto, verifica-se também um incremento da rigidez do orçamento público, que corresponde a limitações de cunho institucional as quais restringem a capacidade e a discricionariedade de alocação de recursos. Tal flexibilidade é afetada, notadamente, pelo elevado volume de despesas obrigatórias e alto grau de vinculação de receitas.

Estudo recente[2] demonstra a perda da discricionariedade orçamentária ao longo do tempo. Foram utilizadas três metodologias para gradação do cálculo da rigidez das despesas: o conceito "restrito" de rigidez, o "ampliado" e o "estendido".

Nos três conceitos, constatou-se a perda da discricionariedade, seja em relação ao total das despesas primárias, seja em relação às receitas correntes, seja, ainda, em relação ao PIB.

Tomando-se como exemplo o conceito intermediário – o "ampliado" - o grau de rigidez passou de 85,6% das despesas primárias em 2001 para 93,7% em 2017. Com relação ao Produto Interno Bruto (PIB), cresceu de 13,4% para 18,3% entre 2001 e 2017.

Desta forma, para se possibilitar o investimento público e a sustentabilidade das contas públicas, propõe-se fazer frente ao elevado nível de engessamento orçamentário,

2 Relatório de Gestão Fiscal de 2017: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/617267/RFTN+28mar18/aa04af5e-55d4-4814-8052-bc9556caeac4 (acessado em 08-Ago-2018)

em especial por meio de agenda de revisão da despesa obrigatória em suas diferentes linhas de gasto e programas, e aprimorar a alocação de recursos e a qualidade do gasto público.

O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, como órgão central, participa das decisões econômicas e de destinação dos recursos públicos às políticas públicas como forma de direcionar os esforços do país para o cumprimento da agenda de Governo.

O Ministério também tem papel central na avaliação de políticas públicas, coordenando o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (CMAP). O Comitê tem como objetivo aperfeiçoar ações, programas e políticas públicas do Poder Executivo Federal e aprimorar a alocação de recursos e a qualidade do gasto público. É composto, ainda, pelo Ministério da Fazenda, pela Casa Civil da Presidência da República e pela Controladoria-Geral da União[3].

Como resultado do foco do Comitê nos processos e ferramentas de interoperabilidade de dados, fundamentais para se avaliar e monitorar programas que envolvem um grande número de beneficiários, podem-se destacar os seguintes resultados:

3 Portaria Interministerial nº 102 de 7 de abril de 2016.

Políticas revisadas	Resultados do CMAP
Auxílio-doença e Aposentadoria por invalidez	1ª etapa (set/2016 a jan/2018): ✓ total de benefícios cancelados: 228.375 ▪ 80% dos benefícios periciados foram cancelados (252.494 periciados, sendo 201.674 cancelados); ▪ cancelamento de mais 26.700 benefícios devido ao não comparecimento dos convocados.
	2ª etapa (mar/2018 a dez/2018): ✓ Meta: revisar 1,2 milhão de benefícios por incapacidade ▪ 273.803 de auxílio-doença; ▪ 995.107 de aposentadorias por invalidez.
BPC de pessoas idosas ou com deficiência	✓ 151 mil beneficiários com indício de irregularidade por descumprir critério de renda (acima de 1/2 salário mínimo per capita). ✓ Mais de 20 mil benefícios com indício de irregularidade por óbito. ✓ Decreto nº 9.462/2018: simplifica procedimentos de revisão vigentes desde 1993.

Políticas revisadas	Resultados do CMAP
Bolsa Família	Em 2016: ✓ 469.412 benefícios cancelados (3,35%) e 654 mil benefícios bloqueados (4,7%) por subdeclaração de renda; ✓ TSE/TCU: bloqueio de benefícios de 13 mil famílias doadoras a candidatos nas Eleições de 2016. Em 2017: ✓ 124.008 mil benefícios cancelados por subdeclaração de renda.
Seguro-Defeso	✓ Publicação do Decreto nº 8.967/2017 que prevê: ▪ avaliação periódica da efetividade dos períodos de defeso instituídos, sobretudo os de área continental ▪ revogar ou suspender defesos instituídos se comprovada sua ineficácia na preservação dos recursos pesqueiros ▪ que o benefício do seguro-desemprego não será devido quando houver disponibilidade de alternativas de pesca nos Municípios alcançados pelos períodos de defeso ✓ Cancelamento de defesos inefetivos na preservação das espécies, (ex: Portaria Interministerial MDIC – MMA Nº 78, de 29/12/2017)
Fies	✓ Instituição do Comitê Gestor do Fies (CG-Fies) e do Grupo Técnico (GT-Fies) com a elaboração de um Plano de Ação conjunta do MP, MF, MEC, FNDE e CC/PR ✓ Algumas das medidas foram executadas por Resoluções do CG-Fies para garantir a sustentabilidade dessa política de financiamento estudantil: ▪ definição do número de novas vagas a serem ofertadas a cada semestre considerando a situação orçamentária observada; ▪ instituição de pagamento mínimo durante a fase de amortização; ▪ estabelecimento de indicadores de desempenho do programa; ▪ criação de parâmetros e critérios aplicados na cobrança administrativa e na renegociação da parcela paga pelo aluno e não financiada pelo Fies.

Cenário atual e Perspectivas

Despesas Orçamentárias

A instituição do **Novo Regime Fiscal** (NRF) com a Emenda Constitucional nº 95 (EC 95) foi uma resposta à tendência de crescimento da despesa verificada nos últimos anos, sobretudo, das despesas de caráter obrigatório. Definiu-se não apenas um teto para a variação dos gastos primários, como também se alterou a sistemática dos valores mínimos a serem destinados a gastos nas áreas de saúde e educação com vistas à conformação ao **"Teto do Gasto"**.

Porém, estima-se que, mesmo com o NRF, as despesas primárias obrigatórias continuarão apresentando tendência de alta, alcançando 98% da despesa primária total em 2021, restando uma margem de apenas 2% para as despesas discricionárias sujeitas a contingenciamento, caso não sejam implementadas reformas que visam à maior racionalização dos gastos obrigatórios.

O cenário do triênio 2019-2021 reflete o forte avanço das despesas obrigatórias, em especial benefícios do INSS, Pessoal e Encargos do setor público. Em 2002, esse tipo de despesa representava 89% do total da despesa primária. Em 2017, esse percentual alcançou 91% da despesa total.

A regra do teto do gasto, ainda que necessária, não é suficiente para garantir a sustentabilidade das contas públicas, devido ao alto grau de engessamento da despesa federal. Como essas despesas crescem por fatores dissociados à regra de atualização do teto do gasto, crescendo em geral acima da sua atualização pela inflação, a tendência é que a despesa obrigatória ocupe, com o tempo, todo o espaço fiscal da despesa discricionária, basicamente composta pelo investimento público e gastos de custeios como aluguéis, luz, água, suprimentos, etc. Com isso, o investimento público fica comprometido e inviabiliza-se o funcionamento da administração pública.

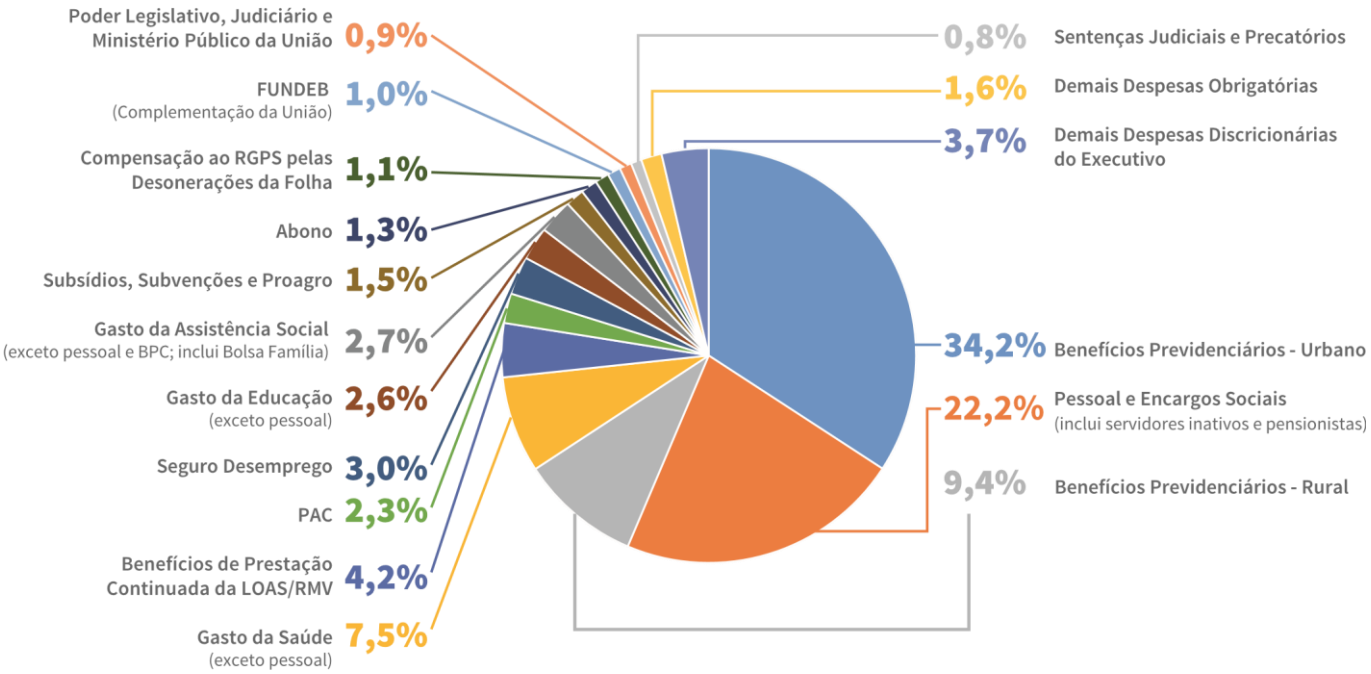
Em 2017, o total da despesa obrigatória alcançava R$1,165 trilhão, ou 17,6% do PIB, percentual equivalente à Formação Bruta de Capital Fixo total do País. Além de representar 91,1% da despesa primária, esta despesa consome 100,9% da receita líquida total com grande

responsabilidade sobre o déficit primário de R$ 124,2 bilhões (acima da linha) registrado no ano.

As principais despesas obrigatórias que acarretam a rigidez do orçamento da União estão relacionadas a gastos com pessoal, previdência, saúde, educação, subsídios, subvenções, abono, seguro-desemprego e benefícios sociais previstos na legislação, como aqueles relacionados ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) e benefícios de natureza especial.

É possível perceber pelo gráfico a seguir que as despesas com previdência e assistência social, como o BPC da Lei Orgânica da Assistência Social LOAS e a Renda Mensal Vitalícia (RMV) consomem mais de 50% das despesas obrigatórias.

Composição das Despesas Obrigatórias



Fonte: Resultado do Tesouro Nacional/STN/MF.

Se não forem adotadas medidas para reduzir este peso da despesa obrigatória, ela comprometerá ainda mais o investimento público, o funcionamento da administração pública e a obtenção de resultados primários. Isso impactará diretamente o nível do endividamento público e sua sustentabilidade, afetando a confiança dos agentes, o equilíbrio macroeconômico e o PIB.

Em que pese o impacto de despesas cuja obrigatoriedade é constitucional ou por lei, no contexto da rigidez das despesas orçamentárias, ao longo dos anos, autorizações para majoração de algumas dessas despesas deixaram de ser definidas em lei, passando várias vezes para ato do Poder Executivo, até mesmo Portarias editadas por cada Ministério.

Assim, apesar do orçamento ter o papel de representar as entregas públicas e suas mensurações financeiras, nem sempre tais definições ocorrem pela proposição, tramitação legislativa e sanção presidencial das peças orçamentárias. O que se observa é que muitas das definições de custos e priorizações de políticas públicas são propostas, apreciadas e aprovadas por ritos próprios, culminando na edição de diversas normas cujos impactos financeiros não estão previstos nas Leis Orçamentárias.

Uma vez que a despesa primária total tem que se conformar com o teto do gasto, esta aprovação de gastos por atos infra legais possibilita e potencializa o aumento de despesas em determinada área em detrimento de outras, o que tende a reduzir a discricionariedade alocativa e a coordenação de governo.

Nesse sentido, advoga-se por estabelecer por Decreto, preferencialmente nos primeiros dias de governo, a impossibilidade de os órgãos setoriais reajustarem índices, parâmetros e tabelas que possam provocar pressão por mais recursos orçamentários. Seria necessário realmente proibir, sobretudo em políticas que já possuem vinculação legal de orçar, mas que os seus parâmetros de apuração do valor devido ao beneficiário da política são efetivados por meio de atos infralegais (portarias, resoluções etc.).

Outros passos importantes para minimizar o cenário de engessamento orçamentário vão na direção de se i

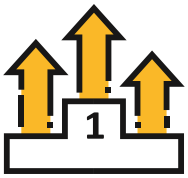
mplantar processo sistemático de revisão de despesas obrigatórias com indicação de alteração Constitucional ou legal para reavaliar as condições de mérito e de eficiência da política pública. Dispositivo previsto na LDO-2019[1], disciplinou que se deve ter um plano de revisão de despesa e receitas, contudo não há prazo específico para que seja informado ao Congresso sobre a conclusão do estudo.

Paralelamente, no trabalho do CMAP, diferentes linhas de gastos e programas **vêm sendo analisados**, identificando-se oportunidades de reforma e revisão.

Atualmente, o MP está conduzindo discussões sobre os novos passos e prioridades do CMAP, visando a dar maior institucionalidade ao comitê e sempre com foco na eficiência e na eficácia de políticas e programas governamentais. Trata-se do desafio de, diante da restrição de recursos, escolher melhor em quais políticas públicas esses recursos devem ser alocados, tendo em vista os impactos gerados, e a possibilidade de corrigir distorções ou erros de processos que estejam gerando desperdício de recursos.

De 44 países da OCDE, Brasil é o 19º que proporcionalmente mais paga despesa com previdência (9,1% do PIB)

30 anos para subir ao pódio em 1º com 16,8% do PIB (enquanto média da OCDE será de 9,5%)



Estudo feito pela OCDE[6] indica que, em um grupo de 44 países (no qual se incluem expoentes com elevada idade

[1] §3º do art. 21, da Lei 13.707, de 14 de agosto de 2018

Algumas propostas a serem tratadas no âmbito do CMAP são:

1. Alteração nas regras do Seguro Desemprego (novo PL)
2. Revisão do Seguro Defeso (novo Decreto ou nova Portaria)
3. Novo FUNDEB com condicionalidades de eficiência no uso do recurso ao repasse da União (nova PEC)
4. Revisão das regras de definição, regionalização e a atualização monetária do Piso do Magistério (novo PL)
5. Reforma do SINE para incentivo à intermediação privada (novo PL)

Outras medidas que visam à melhoria da situação fiscal de forma mais estruturante apresentam-se como reformas mais complexas, tanto pelo aspecto legal, quanto pela necessidade do alinhamento e da liderança políticos para seu sucesso. Um bom exemplo é a **Reforma da Previdência**. Em 2018, o não avanço de reformas estruturantes como a da Previdência prejudicou a retomada do crescimento.[23]

média, como os membros da OCDE), o Brasil é, hoje, o 19º colocado entre os de maior proporção da despesa destinada à previdência (9,1% do PIB na média de 2013 a 2015). O mesmo estudo mostra que, caso não sejam implementadas reformas, o país passará a ocupar o primeiro lugar no ranking em pouco mais de 30 anos, quando despenderá 16,8% da riqueza gerada para inativos e pensionistas do setor público e privado. Nesse mesmo período, o percentual médio dos países OCDE deverá atingir 9,5%.

Especificamente no caso da previdência do setor rural, há um problema estrutural: do lado da receita há baixa arrecadação (2,5% do total da receita previdenciária), grande parte das aposentadorias rurais pagas pelo INSS são concedidas por via judicial (30%) e do lado da despesa, a flexibilidade cadastral permitiu a inclusão de um contingente de trabalhadores oriundo do meio rural, logo após a Constituição Federal de 1988.

No setor urbano, o problema da receita são os gastos tributários, com discussões como a reoneração da folha (Lei nº 13.670/2018) e a reformulação do SIMPLES Nacional. Em relação às despesas, debatem-se centralmente a elevação da idade média das Aposentadorias por Tempo de Contribuição (ATC) e a convergência dos critérios de diferentes grupos de segurados.

Outro desafio é a questão dos **déficits** que o **Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)** vem apresentando ano a ano. Até o exercício de 2008, com a utilização de receitas de remunerações das aplicações, o FAT apresentou resultado nominal superavitário. A partir de 2009, o aumento das desonerações tributárias e o incremento das despesas com pagamento de seguro-desemprego e abono salarial impactaram negativamente o resultado do Fundo, gerando sucessivas necessidades de aportes do Tesouro Nacional.

Em 2018, a previsão é que o Fundo seja deficitário em cerca 13,2 bilhões. Esse déficit deve ser financiado em parte com o excesso das disponibilidades do FAT, excedentes da Reserva Mínima de Liquidez (RML). Ao analisar a previsão orçamentária plurianual do Fundo, nota-se que o déficit será ainda maior nos próximos anos, chegando a R$ 24,5 bilhões em 2021. Nesse período, as receitas primárias do

Vinculação das Receitas

A outra restrição que impacta a rigidez orçamentária refere-se ao grande volume de receitas vinculadas, na medida em que essas não podem ser utilizadas para financiar despesas diferentes daquelas para as quais foram criadas.

As despesas financiadas por essas receitas podem ser tanto de execução obrigatória no exercício da arrecadação quanto de execução não obrigatória nesse período. Nesse último caso, os recursos arrecadados ficam em uma reserva alocada no órgão setorial cujas receitas são vinculadas, não sendo usadas para qualquer outra finalidade diferente daquela que motivou a sua criação.

Existem hoje cerca de 400 normativos legais estabelecendo vinculação de receitas e algumas anomalias nesse sistema podem ser encontradas.

Fundo sairão do patamar de R$62,1 bilhões (em 2018) para R$ 69,8 bilhões (em 2021), ao passo que as despesas - incluindo-se empréstimos ao BNDES -partirão de R$ 75,4 bilhões atingindo R$ 94,3 bilhões em 2021, sendo os

[2] Ver estudos: http://www.planejamento.gov.br/publicacoes/estudos-economicos/texto-recuperacao-da-atividade-economica_seplan.pdf http://www.planejamento.gov.br/publicacoes/estudos-economicos/texto-reforma-da-previdencia.pdf

[3] Pensions at a Glance 2017, OCDE, página 147, tabela 7.5. Disponível em: http://www.oecd.org/pensions/oecd-pensions-at-a-glance-19991363.htm ou http://dx.doi.org/10.1787/888933634610.

benefícios do seguro-desemprego e do abono responsáveis pela maior parte dessa despesa, representando conjuntamente 75% da despesa do fundo em 2018 e 78%, em 2021.

A aprovação em 2016 de 30% da **Desvinculação de Receitas da União** (DRU) até 2023 ameniza a situação, uma vez que as contribuições sociais, as de intervenção de domínio econômico e as taxas estariam mais desvinculadas - antes era de 20%. Essa medida é fundamental para tornar a gestão do orçamento menos rígida durante o exercício, possibilitando, inclusive, discricionariedade mínima na alocação de recursos.

Contudo, o montante de desvinculações da esfera fiscal é significativamente inferior ao montante oriundo da seguridade. Ainda, parte-se da constatação de que os recursos desvinculados da seguridade provavelmente serão alocados em gastos da própria seguridade, por seu volume de necessidades. Portanto, a efetividade final da DRU nos moldes vigentes atualmente é de apenas 13%, conforme demonstrado na tabela a seguir.

Desvinculação de Receitas e Alocação de Recursos Livres conforme LOA 2016 e LOA 2017

R$ milhões

	2016	2017
Total da DRU da Seguridade	101.111	101.837
Total da DRU da Esfera Fiscal	16.631	17.196
Total DRU	**117.742**	**119.033**
Alocação de Recursos Livres na Seguridade Social	148.381	166.462

Fonte: SOF/MP

Nesse sentido, a aplicação da DRU nas receitas da Seguridade Social não traz ganho efetivo à desvinculação de tais recursos quanto ao objetivo de aumento da discricionariedade de alocação de recursos orçamentários. O montante desvinculado da seguridade social é inferior aos recursos que ela exige sejam retirados da esfera fiscal e, que ao mesmo tempo, são redirecionados para financiar as despesas da seguridade.

Some-se que em período de escassez de recursos e de tentativas de solucionar questões ligadas à evolução do déficit da previdência, a desvinculação de receitas da seguridade não só é ineficaz, como também acaba fomentando críticas por parte de setores da sociedade contrários às reformas.

Quantificação da Efetividade da DRU nos Exercícios de 2016 e 2017

R$ milhões

Origem da Receita	DRU PLOA 2016	DRU PLOA 2017	Efetiva?	DRU Ef. 2016	DRU Ef. 2017	%
SEGURIDADE SOCIAL	**101.111**	**101.837**		**-**	**-**	**0,00%**
Contribuições Sociais	100.956	101.627		-	-	0,0%
COFINS/CSLL/Conc. Prognost.	89.241	89.946	NÃO	-	-	
PIS/PASEP - Principal	10.719	10.547	NÃO	-	-	
Demais Contribuições Sociais	996	1.135	NÃO	-	-	
Taxas (Fte 174)	**155**	**209**	**NÃO**	**-**	**-**	**0,0%**
FISCAL	**16.631**	**17.196**		**15.199**	**15.517**	**90,8%**

Contribuições Sociais	9.984	10.183		8.552	8.505	84,6%
PIS/PASEP - Principal	7.146	7.031	SIM	7.146	7.031	
Complemento FGTS (Fte 184)	1.432	1.679	NÃO	-	-	
Contrib. Concursos de Prognóstico	795	842	SIM	795	842	
Demais Contribuições Sociais	612	632	SIM	612	632	
Contribuições Econômicas	4.557	4.869		4.557	4.869	100,0%
CIDE - Combustíveis	1.208	1.804	SIM	1.208	1.804	
Demais Contribuições Econômicas (Ftes* 115, 130, 131, 135, 139, 172)	3.349	3.064	SIM	3.349	3.064	
Taxas (Ftes 127, 174 e 175)	**2.090**	**2.144**	**SIM**	**2.090**	**2.144**	**100,0%**
TOTAL	**117.742**	**119.033**		**15.199**	**15.517**	**13,0%**

Fonte: SOF/MP Legenda * Ftes = Fontes (classificação das receitas orçamentárias)

Diante deste quadro, propõe-se ampliar a incidência das desvinculações incidentes dentro do universo de receitas da esfera fiscal e zerar a incidência da esfera da seguridade social. Assim, a desvinculação incidiria sobre praticamente todos os recursos vinculados destinados à esfera fiscal, sendo definida da seguinte forma:

a) a desvinculação deverá incidir sobre todos os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa e destinados à esfera fiscal;

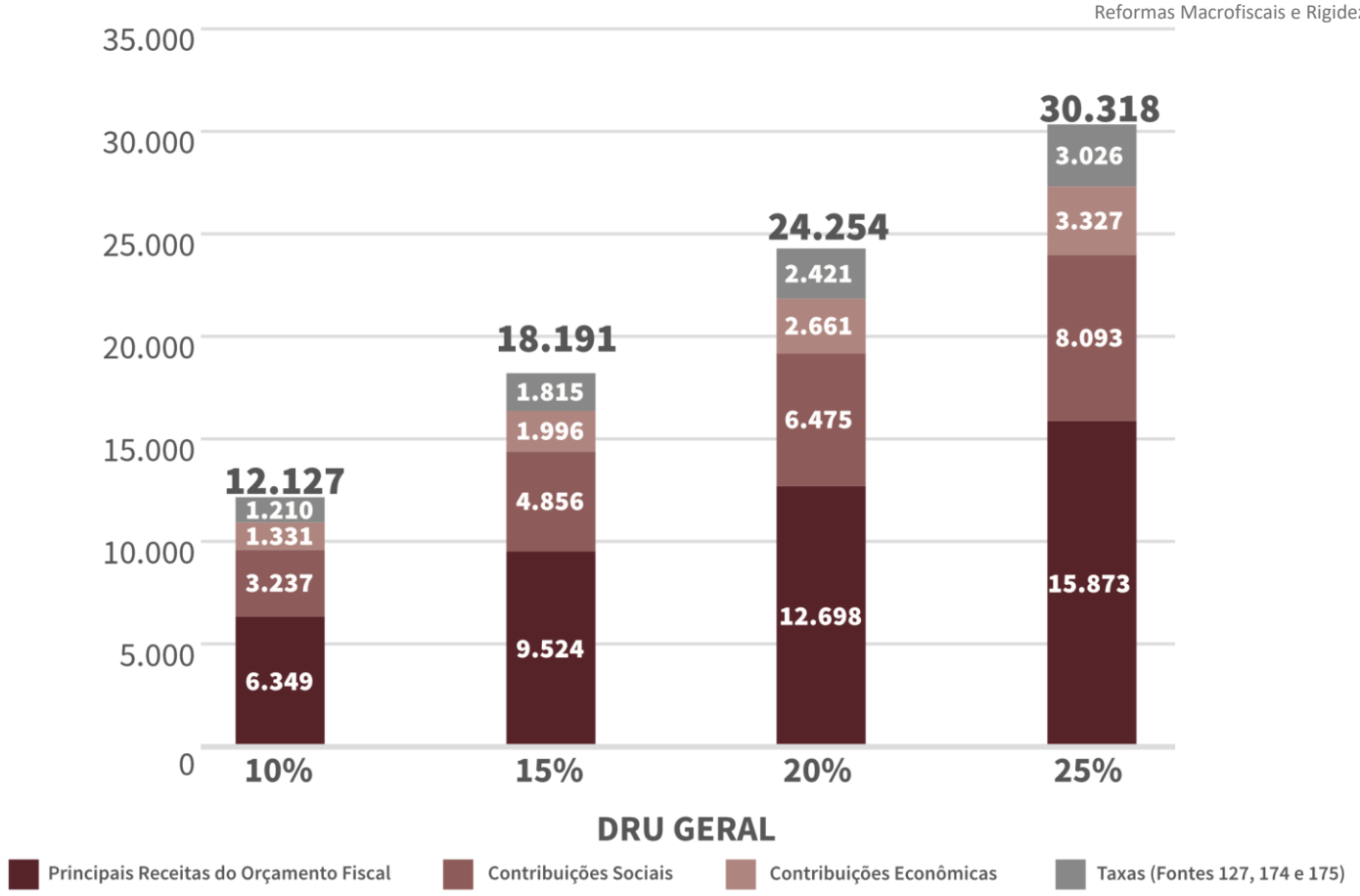
b) ficariam excluídos dessa desvinculação: a arrecadação da contribuição social do salário-educação, a arrecadação de impostos, e as transferências para Estados e Municípios.

A partir dos dados abaixo representados, vê-se que a aplicação da DRU GERAL com percentual de apenas 15% já seria suficiente para se obter um valor de desvinculações efetivas de aproximadamente R$ 18,2 bilhões.

Montante este superior ao obtido com a DRU atual de 30%, que foi de R$ 15,5 bilhões, conforme tabela anterior, cuja efetividade tem sido limitada com a atual regra da DRU

Simulação para DRU GERAL aplicada na esfera fiscal em receitas consideradas efetivas (exceto complemento FGTS - Fte 184)

R$ milhões



R$ milhões

Recursos do Orçamento FiscaL	DRU Geral 10%	DRU Geral 15%	DRU Geral 20%	DRU Geral 25%
Principais Receitas do Orçamento Fiscal	**6.349**	**9.524**	**12.698**	**15.873**
Concessões e Permissões	2.396	3.594	4.792	5.990
Compensações Financeiras (Fontes 107, 108, 134, 141, 142)	1.084	1.625	2.167	2.709
Próprias Primárias (Fontes 50, 63 e 81)	1.125	1.688	2.251	2.813
Dividendos da UNIÃO (Fonte 197)	771	1.156	1.542	1.927
Operações com Ativos	550	825	1.100	1.375
Demais receitas	423	635	847	1.058
Contribuições Sociais	**3.237**	**4.856**	**6.475**	**8.093**
PIS/PASEP - Principal	2.434	3.652	4.869	6.086
Demais Contribuições Sociais	803	1.204	1.606	2.007
Contribuições Econômicas	**1.331**	**1.996**	**2.661**	**3.327**
CIDE - Combustíveis	428	641	855	1.069
Outras Contribuições Econômicas (Ftes 115, 130, 131, 135, 139, 172)	903	1.355	1.806	2.258

Taxas (Fontes 127, 174 e 175)	**1.210**	**1.815**	**2.421**	**3.026**
Total	**12.127**	**18.191**	**24.254**	**30.318**

Fonte: SOF/MP

3. Riscos Mapeados e Medidas Mitigadoras

Objetivo	Dimensão do Risco	Risco	Medidas Mitigadoras
junto aos órgãos setoriais, articulando e avaliação das políticas e programas. estratégia de comupromoção de cortes ineficientes e de me-	Avanço dos traba- lhos do CMAP para da importância	Resistência dos órgãos setoriais em par- Dissenso ticipar da avalição ou liberar dados que ensejem revisão de suas políticas em entregar mais resultalhoria das entregas	1) Liderança da alta administração do MP enfatizando os ganhos de se ter 2) Elaboração de boa nicação de governo para convencimento de gastos públicos dos com menos recursos. de Governo.
estrutura com dedicação	Operacional	Institucionalização do CMAP e de sua go-vernança ainda incipientes.	1)exclusiva. 2) Definição de Liderança da alta administração do MP
Aprovação das me- reformas (mididas de	Legal	Quase a totalidade das propostas envolve elaboração e aprovação de Proposta de Emenda Constitucional (PEC) e Projeto de Lei (PL). Há propostas complexas e que que já estejam em tramitação no Congresso Nacional.	1) Articulação e priorização para aprovar rapidamente as propostas mais emergena ciais. 2) Identificar e apoiar PECs ou PLs afins devem exigir maior negociação para não so dividir a base de sustentação do novo Go- 3) Buscar alternativas infra legais que verno no Congresso Nacional. avancem com parte das mudanças a serem feitas.
reformas impactando os índices de aprovação do	Imagem	novo Governo de início, mas cujo resulta-do positivo sobre a economia e sobre as	Elaboração de boa estratégia de comuni- cação social para deixar claro para a so-ciedade os ganhos com as difusos para
		todos os cidadãos na forma de maior crescimento e uso mais eficiente poderiam ser contra- dos recursos públicos, com vistas a enponto frentar as críticas dos grupos de interesses	ações de Governo
		Judicialização ou propositura de ações	que devem ser afetados. 1) Buscar alternativas infra legais juridica-
mente menos controversas	Legal	questionadoras Tribunal Federal, que retardem ou limitem os efeitos das medidas aprovadas.	junto ao Supremo que avancem com parte das mudanças a serem feitas.2) Propor e aprovar as medidas mais sen- síveis no primeiro ano de mandato.

Elaborar plano de estudos sobre despesas obrigatórias	Não envio do plano ao Congresso Nacional	Iniciar o plano imediatamente após a conclusão do pleito eleitoral	Legal
Conter aumento de despesas obrigatórias, em especial daquelas que não possuem seus parâmetros de cálculo definidos na Constituição ou em legislação específica	Aumento contínuo de despesas obrigatórias	Editar Decreto que proíbe o reajuste de tabelas e parâmetros que ampliem a demanda por recursos obrigatórios	Gerencial
Tornar efetiva a Desvinculação de Receitas da União - DRU	Perpetuação de modelo ineficiente de seguridade social e ampliar a incidência da esfera fiscal	Elaborar PEC com objetivo de zerar a vinculação das despesas obrigatórias	Gerencial

4. Pontos de Alerta – 1º trimestre/2019

PONTO DE ALERTA	PRAZO PARA AÇÃO	AÇÃO SUGERIDA	ATORES ENVOLVIDOS
Necessidade imediata de revisão das despesas obrigatórias	15/01/2019	Encaminhar proposta de PEC para Reforma da Previdência e outras propostas legais para revisão de despesas obrigatórias	Ministério do Planejamento
Estruturação do CMAP, aproveitando o momento inicial de redesenho institucional e administrativo do novo Governo.	28/02/2019	Reavaliar o escopo do CMAP e possivelmente encaminhar minuta de Decreto	Ministério do Planejamento
	31/03/2019	Estruturar equipe no MP para coordenação do CMAP	
Necessidade de enviar estudo ao Congresso Nacional em cumprimento ao § 3º do art. 21 da LDO-2019	31/03/2019	Elaborar e encaminhar o estudo para informação ao do CN	Ministério do Planejamento, Ministério da Fazenda, Casa Civil e Ministério da Transparência

Referências

Dívida Pública - https://www3.bcb.gov.br/sgspub/consultarmetadados/consultarMetadadosSeries.do?method=consultarMetadadosSeriesInternet&hdOidSerieSelecionada=13761

Novo Regime Fiscal – Emenda Constitucional nº 95/2016 - http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm

Portaria Interministerial nº 102 de 7 de abril de 2016

Relatório de Gestão Fiscal de 2017:
http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/617267/RFTN+28mar18/aa04af5e-55d4-4814-8052-bc9556caeac4
(acessado em 08-Ago-2018)

Decreto nº 9.462, de 8 de agosto de 2018 – BPC

Decreto nº 8.967, de 23 de janeiro de 2017 – Seguro Defeso

Portaria Interministerial MDIC – MMA Nº 78, de 29/12/2017 – cancelamento defesos inefetivos

Acórdão TCU nº 1.712/2017 – estudo de revisão das despesas obrigatórias

CENÁRIO FISCAL E REGRA DE OURO

02/15

TRANSIÇÃO DE GOVERNO 2018-2019

INFORMAÇÕES ESTRATÉGICAS

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Cenário Fiscal e Regra de Ouro

1. Visão Geral do Tema

A "Regra de Ouro" constitui em dispositivos legais fundamentais para elaboração e gestão orçamentária. É estabelecida na Constituição Federal e na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, em seu § 2º do art. 12, com interpretação do Supremo Tribunal Federal - STF conforme decisão tomada na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2238/2001, que conferiu ao dispositivo legal interpretação conforme ao inciso III do art. 167 da Constituição Federal:

> "Art. 167. São vedados:
>
> [...]
>
> III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. "

Com a gravidade das consequências, desde 2017 o assunto ganhou notoriedade no debate sobre a situação fiscal brasileira, a partir dos alertas feitos pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda – STN/MF, na divulgação dos resultados mensais da STN, retratando o risco do descumprimento dessa vedação constitucional ao longo daquele exercício. Para 2018, diversas medidas foram tomadas desde a elaboração da proposta orçamentária, como foi o caso da previsão, desde aquele momento, do retorno de recursos do Tesouro alocados no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, no valor de R$ 130,0 bilhões.

A problemática do cumprimento da Regra de Ouro emergiu apenas nos últimos anos, haja vista o cenário macrofiscal por que passam as finanças públicas. Ao se analisar os dados a partir do período de estabilização monetária (ano de 1995, pois antes o quadro hiperinflacionário inviabiliza análise criteriosa), constata-se o cenário atual como bastante peculiar pela combinação simultânea de baixa inflação e baixa capacidade de geração de superávits primários. Tais parâmetros têm impacto direto nas variáveis utilizadas para apuração da Regra de Ouro, as quais são: as receitas de operações de crédito e as despesas de capital.

Dessa forma, para cobertura dos déficits primários que ocorrem no Governo Central desde 2014, tem-se que em 2017 e 2018 buscou-se a utilização de diversas outras fontes de recursos que não operações de créditos, como a já citada devolução do BNDES, resultados do Banco Central do Brasil - BACEN, remuneração das disponibilidades do Tesouro e superávits financeiros acumulados. No entanto, muitas destas fontes tendem a reduzir e até mesmo exaurir nos próximos anos, ao mesmo tempo que não se vislumbra em um prazo razoável a reversão do atual cenário de *déficit* primário, principal fator de risco de descumprimento da Regra.

Com a tendência acima descrita, as estimativas para os próximos anos são de inevitável descumprimento da Regra, o que, desde o início de 2018, mobilizou as equipes técnicas dos Ministérios do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão - MP e Ministério da Fazenda - MF a estudar e propor mecanismos de solução para o grave problema. A proposta partiu do próprio dispositivo Constitucional, que prevê na execução do orçamento uma espécie de ressalva no caso de iminente descumprimento da norma:

> "É vedada a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta".

Assim, já no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias - PLDO para 2019 foi proposto mecanismo, posteriormente aprovado com aperfeiçoamentos, que regulamenta e operacionaliza o dispositivo constitucional referente ao crédito suplementar com finalidade precisa aprovado pelo Congresso Nacional – CN por maioria absoluta. Em linhas gerais, consiste em prever na LDO e respectiva Lei Orçamentária Anual - LOA determinado volume de despesas correntes que necessitariam de aprovação posterior do Poder Legislativo, durante a execução do orçamento. Para tanto, após aprovada a LOA, o Poder Executivo submeteria um projeto de lei crédito de adicional ao CN, solicitando aprovação para execução

daquelas despesas correntes, por maioria absoluta, atendendo o disposto constitucional.

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão O dispositivo aprovado na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2019 – Lei 13.707/2018 foi:

> "Art. 21. O Projeto de Lei Orçamentária de 2019 e a respectiva Lei poderão conter, em órgão orçamentário específico, receitas de operações de crédito e programações de despesas correntes primárias, condicionadas à aprovação de projeto de lei de créditos suplementares ou especiais por maioria absoluta do Congresso Nacional, de acordo com o inciso III do art. 167 da Constituição.
>
> § 1º Os montantes das receitas e das despesas a que se refere o caput serão equivalentes à diferença positiva, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, entre o total das receitas de operações de crédito e o total das despesas de capital.
>
> § 2º A Mensagem de que trata o art. 10 desta Lei apresentará as justificativas para a escolha das programações referidas no caput, bem como a metodologia de apuração e a memória de cálculo da diferença de que trata o § 1º e das respectivas projeções para a execução financeira dos exercícios de 2019 a 2021.
>
> § 3º O Chefe do Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional plano de revisão de despesas e receitas, inclusive de incentivos ou benefícios de natureza financeira, tributária ou creditícia, para o período de 2019 a 2022, acompanhado das correspondentes proposições legislativas e das estimativas dos respectivos impactos financeiros anuais.
>
> § 4º O plano de que trata o § 3º e as correspondentes proposições legislativas: I - (VETADO);
>
> II - (VETADO); e III - no que tange às
>
> receitas:
>
> a) priorizarão medidas voltadas à redução de renúncia e ao aumento de receita, ao combate à sonegação, à progressividade tributária e à recuperação de créditos tributários; e
>
> b) estabelecerão, em relação aos benefícios tributários:
>
> 1. prazo de vigência para cada benefício; e
>
> 2. cronograma de redução de cada benefício, de modo que a renúncia total da receita, no prazo de 10 (dez) anos, não ultrapasse 2% (dois por cento) do produto interno bruto.
>
> § 5º (VETADO)".

2. Cenário atual e Perspectivas

O PLOA 2019, em relação aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, contém insuficiência na relação entre as despesas de capital e as receitas de operação de crédito. Ou seja, há diferença positiva entre as receitas de operações de crédito previstas, autorizadas ou não na própria lei orçamentária e o total das despesas de capital programadas. Isto é evidenciado a partir do montante total das potenciais operações de créditos em volume suficiente para equilibrar o orçamento, deduzidas do volume total de despesas de capital programadas no Projeto de Lei, que perfaz R$ 258,2 bilhões conforme demonstrado abaixo:

Quadro I: Montante de Operações de Créditos Necessárias à Cobertura do Déficit Orçamentário Corrente – PLOA 2019

R$ milhões

I – Total das Receitas de Operação de Crédito	**1.424.029,8**
I.1. Autorizadas na Lei Orçamentária Anual - LOA	1.165.850,3
I.2. Não autorizadas na Lei Orçamentária Anual – LOA - condicionadas	258.179,5
II – Total de despesas de capital	**1.165.850,3**
III – Insuficiência da Regra de Ouro – Orçamento Fiscal e Seguridade Social	**258.179,5**
III.1 Considerando total das operações de crédito (I-II)	258.179,5
III.2 Considerando operações de crédito autorizadas na LOA (I.1-II)	0,0

Fonte: SOF/MP

Considerando o Orçamento de Investimentos das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto, conforme o § 5º do art. 165 da Constituição, verifica-se suficiência de fontes não operações de créditos para financiamento de despesas correntes, com uma margem de suficiência de R$ 114,9 bilhões. Para apuração deste valor, foi considerado o total do Orçamento de Investimentos das Estatais, integralmente composto por despesas de capital, deduzindo-se os recursos provenientes das receitas com operações de crédito, como também dos aportes do Tesouro provenientes do Orçamento Fiscal, já computados naquele Orçamento como despesa de capital/inversão financeira.

Quadro II: Margem da Regra de Ouro no Orçamento de Investimentos – OI

R$ milhões

I – Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais - OI	119.562,9
II – Operações de crédito no Orçamento de Investimentos	1.872,9
III – Recursos do Tesouro para o Orçamento de Investimentos	2.750,7
IV – Margem da Regra de Ouro no OI (I-II-III)	114.939,3

Fonte: SOF/MP

A projeção para os exercícios de 2020 e 2021 da insuficiência da Regra de Ouro para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social é demonstrada abaixo. Tal projeção leva em conta um cenário para a evolução das receitas de operação de crédito e das despesas de capital, quais sejam investimentos, inversões financeiras e amortizações. Para as amortizações, além das previsões de vencimentos da Dívida Pública Federal é levado em conta que, para fins de orçamento, é necessária uma margem de segurança para acomodar eventuais choques no cenário macroeconômico e permitir atuações tempestivas na gestão da dívida pública quando for necessário, de forma a evitar custos ou volatilidade excessivos. Vale destacar que essa margem de risco considerada para as amortizações no cenário orçamentário tem efeito equivalente nas receitas de operações de crédito, e, dessa forma, é neutra para a insuficiência projetada.

Quadro III: Estimativa da Insuficiência da Regra de Ouro 2019 a 2020 para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

R$ milhões

Discriminação	2019	2020	2021
I – Total das Receitas de Operações de Crédito	1.424.029,8	1.553.851,2	1.894.354,9
II – Total das despesas de capital	1.165.850,3	1.246.586,6	1.665.916,9
III – Insuficiência da Regra de Ouro (I-II)	258.179,5	307.264,6	228.438,0

Fonte: SOF/MP

programações referentes a despesas primárias correntes no Órgão específico 93000 - Programações Condicionadas

Quadro V: Órgão 93000 - Programações Condicionadas à Aprovação Legislativa Prevista no Inciso III do Art. 167 da Constituição – Despesas Correntes Primárias

R$ milhões

Benefícios Previdenciários Urbanos do Regime Geral da Previdência Social (RGPS)	201.705,3
Benefícios de Prestação Continuada (BPC) da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS)	30.000,0
Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza – Bolsa Família	15.000,0
Subsídios e Subvenções Econômicas	9.000,0
Compensação ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social – FRGPS (Lei n. 14.546, de 2011)	2.474,2
Total	258.179,5

Com a aprovação do mencionado crédito suplementar pelo Poder Legislativo, por maioria absoluta, os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social tornar-se-iam totalmente equilibrados, com todas as receitas necessárias ao finan-

ciamento das despesas devidamente autorizadas. A situação do orçamento de 2019, após a aprovação do referido crédito, mantendo-se todos os outros fatores constantes, ficaria assim demonstrada:

Quadro VI: Demonstrativo da Regra de Ouro após Aprovação do Crédito Adicional nos Termos do Inciso III, Art. 167 da Constituição

R$ milhões

Receitas		Despesas	
I – Total de Receitas de Operações de Crédito	1.424.029,8	I – Despesas Correntes	2.048.365,2
I.1 Autorizadas na Lei Orçamentária Anual – LOA	1.165.850,3	I.1 Autorizadas na Lei Orçamentária Anual – LOA	1.790.185,7
I.2 Autorizadas pelo crédito acional aprovado por maioria absoluta	258.179,5	I.2 Autorizadas pelo crédito adicional aprovado por maioria absoluta	258.179,5
II – Total de Receitas Orçamentárias Não Operações de Crédito	1.838.179,6	II – Despesas de Capital	1.165.850,3
Total Orçamento	3.262.209,3	III – Reserva de Contingência	47.993,8
		Total Orçamento	3.262.209,3

Conforme disposto no art. 21 da Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018, da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2019 – LDO 2019, o PLOA 2019 poderá conter, em órgão orçamentário específico, receitas de operações de crédito e programações de despesas correntes primárias, condicionadas à aprovação de projeto de lei de créditos suplementares ou especiais por maioria absoluta do Congresso Nacional, de acordo com o inciso III do art. 167 da Constituição.

Dessa forma, este PLOA 2019, a partir do valor global de operações de crédito que excede as despesas de capital antes demonstrado de R$ 258,2 bilhões, discriminou à Aprovação Legislativa Prevista no Inciso III do art. 167 da Constituição, financiadas por meio de operações de créditos relativas a emissão de títulos da dívida pública de responsabilidade do Tesouro Nacional. Tais receitas e despesas são condicionadas à aprovação de projeto de lei de crédito suplementar a ser encaminhado ao Congresso Nacional, no exercício de 2019, após aprovada a Lei Orçamentária Anual, nos termos do Inciso III, do art. 167 da Constituição.

A supracitada aprovação do crédito adicional, por maioria absoluta no Congresso Nacional, para as finalidades indicadas neste PLOA 2019, terá como objetivo autorizar que as operações de crédito que financiarão as despesas correntes programadas sejam ressalvadas do cálculo da regra de ouro. Assim, não apenas o orçamento torna-se equilibrado, mas também se obtém as condições necessárias para cumprimento do disposto no inciso III, do artigo 167 da Constituição Federal e, por conseguinte, para a própria realização das operações de crédito requeridas no PLOA.

3. Riscos Mapeados e Medidas Mitigadoras

Objetivo	Dimensão do Risco	Risco	Medida (s) mitigadora (s)
Aprovação do PLN autorizando crédito suplementar com finalidade precisa	Legal	Demora na aprovação do PLN	Ênfase na negociação da aprovação do PLN

4. Pontos de Alerta – 1º trimestre/2019

PONTO DE ALERTA	PRAZO PARA AÇÃO	AÇÃO SUGERIDA	ATORES ENVOLVIDOS
Necessidade de elaboração do PLN de forma a possibilitar a utilização das receitas e despesas condicionadas constantes do Órgão 93000 - programações condicionadas à aprovação legislativa prevista no Inciso III do art. 167 da Constituição – Despesas Correntes Primárias	Janeiro a Março	Elaborar e encaminhar o PLN para apreciação do Congresso Nacional.	SOF, MP, PR

MELHORIA DO AMBIENTE DE NEGÓCIOS E APERFEIÇOAMENTO DE MARCOS REGULATÓRIOS

03/15

TRANSIÇÃO DE GOVERNO 2018-2019

INFORMAÇÕES ESTRATÉGICAS

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Melhoria do Ambiente de Negócios e Aperfeiçoamento de Marcos Regulatórios

1. Visão Geral do Tema

O aumento da produtividade brasileira mostra-se como estratégia fundamental para se garantir um crescimento econômico sustentado e ampliar o bem-estar da população. O desempenho da produtividade não tem sido satisfatório, considerando-se tanto a produtividade do trabalho quanto a produtividade total dos fatores.

Produtividade do trabalho é o produto por trabalhador, e produtividade total dos fatores (PTF) considera também o capital físico e humano no seu cálculo.

As condições atuais do país inserem desafios adicionais para o crescimento da produtividade e competividade do país, tais como o fim do bônus demográfico e a grave crise fiscal em curso. As projeções do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) mostram que o bônus demográfico deverá chegar ao fim já em 2018, pois o crescimento do número de habitantes em idade ativa, entre 15 e 64 anos, se tornará inferior ao crescimento do total de brasileiros considerados dependentes – idosos e crianças. As projeções iniciais seriam que este processo ocorreria em 2023, mas os novos números divulgados pelo IBGE já indicam o início desta transição.

A crise fiscal é outro fator que limita as ações do governo na indução do desenvolvimento econômico. Nas últimas décadas, o Estado brasileiro teve um papel ativo na promoção do crescimento econômico, seja por meio de investimentos diretos e de empresas sob controle estatal, ou por meio da disponibilização de crédito direcionado ao setor privado. A situação atual das finanças públicas, no entanto, limita a atuação do Estado como indutor do desenvolvimento e indica ampliação do papel do setor privado nos investimentos necessários ao aumento da produtividade e ao crescimento do PIB.

Nesta nova realidade, é ainda mais crucial e desafiador que o país consiga ampliar seus níveis de produtividade nos próximos anos. Diversos são os fatores que contribuem para o crescimento da produtividade: promoção da inovação tecnológica, qualificação da mão-de-obra, ampliação dos investimentos em infraestrutura, melhoria no ambiente de negócios ou de qualidade das instituições e maior inserção internacional[4]. Todos estes fatores conjugados permitirão ao país ampliar tanto a produtividade do trabalho quanto a produtividade total dos fatores.

O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, como órgão central, participa das decisões econômicas e de regulação que podem contribuir para melhorar as condições à produtividade do país quanto aos fatores citados. Visando a conciliar os objetivos setoriais e a estratégia de desenvolvimento econômico do centro de coordenação de governo, várias propostas de normativos e ações são discutidas com os demais Ministérios e com interlocutores fora do Poder Executivo com a participação da Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos.

Sabe-se que o desafio é grande. Desde os anos 70, a produtividade do país não tem crescido de forma substantiva e sustentada e, nos últimos 20 anos, o crescimento do PIB nacional foi baseado, sobretudo, em questões demográficas e níveis mais elevados de emprego[5].

Posicionamento Estratégico: aumento da produtividade e da competitividade

Mudança demográfica: dependentes (idosos e mais + que o de habitantes em

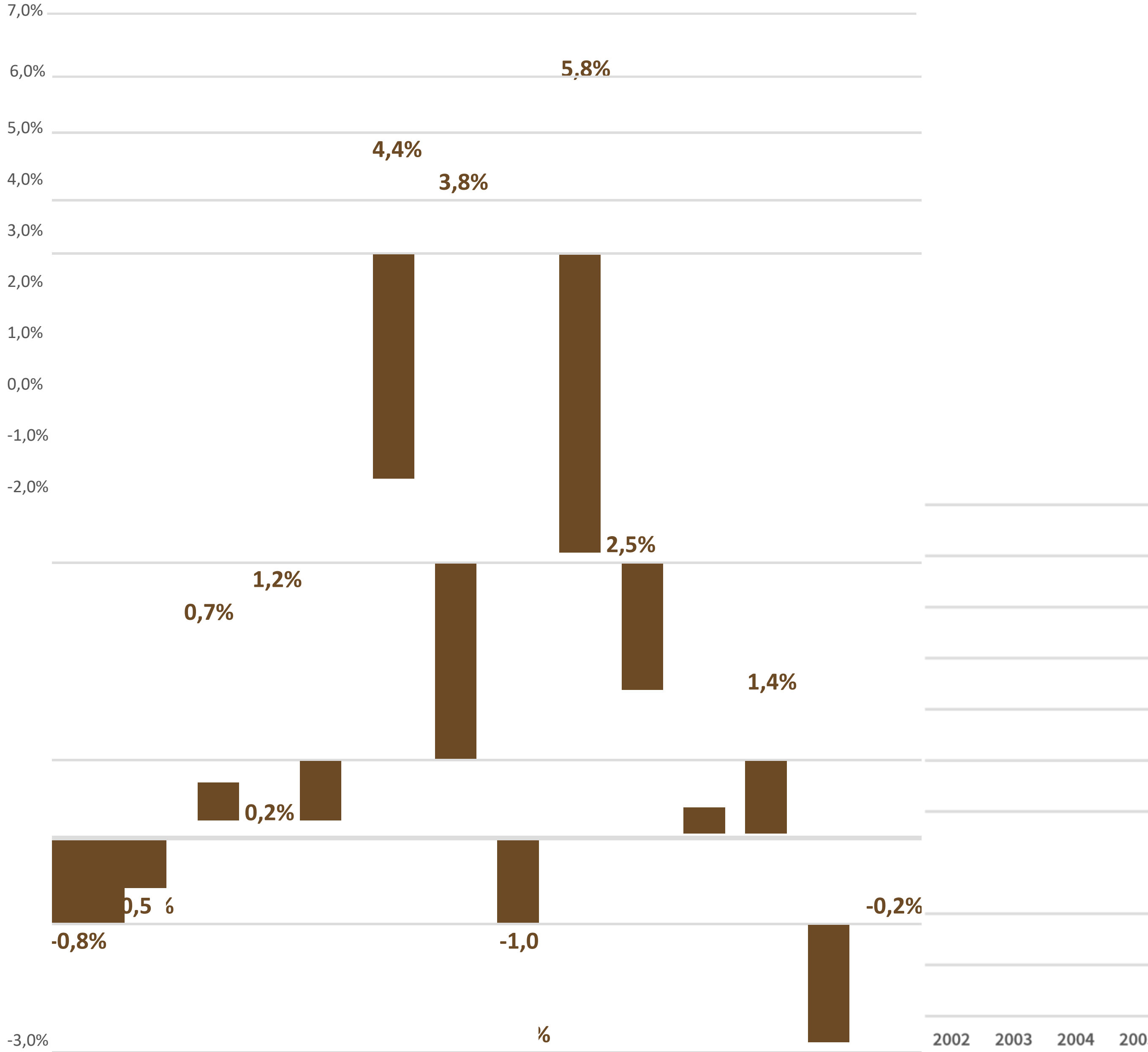
capacidade de melhoria no ambiente de

Crise fiscal e menor investimento estatal

São fatores que contribuem para o crescimento da produtividade: promoção da inovação tecnológica, qualificação da mão-de-obra, ampliação dos investimentos em infraestrutura, número de habitantes crianças) cresce idade ativa

negócios ou de qualidade das instituições e maior inserção internacional

Brasil: Variação anual da produtividade (em%)



Fonte: IBGE
Considera-se o PIB

Em comparações internacionais, o Brasil reforça esta distância produtiva em relação a outros países. Em 1960, a produtividade brasileira representava 54,2% de um trabalhador americano e este número passou para 47,8% em 2014[3].

[3] De acordo com dados da Penn World Table (PWT) - versão 9.0, que permitem comparações internacionais

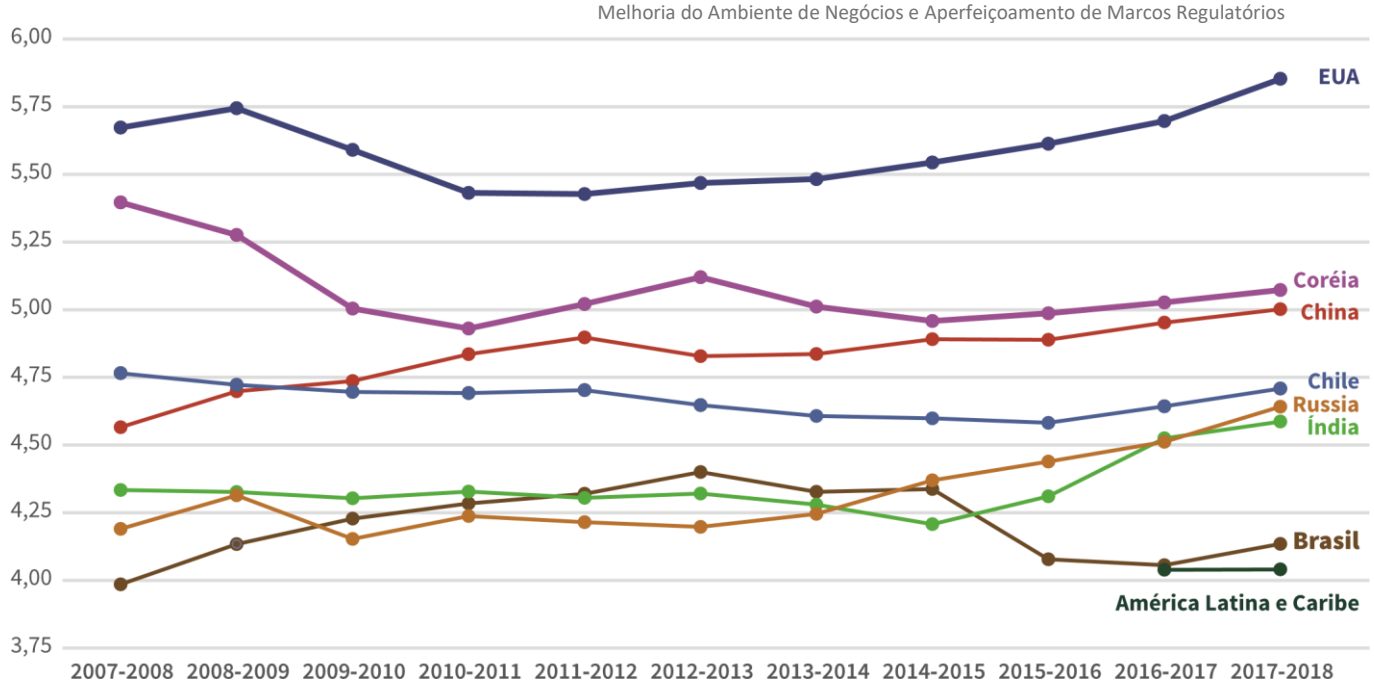
encadeado a preços de 1995 pelo total de ocupações.

No caso da competitividade, o Brasil também tem um longo caminho a percorrer. Em 2017, de acordo com o Índice de Competitividade Global (ICG), do Fórum Econômico Mundial, o país encontrava-se na 80ª posição no ranking mundial de competitividade, sendo o nono na América Latina e Caribe, que tem o Chile na liderança, muito embora tenha ganhado 11 posições neste ranking neste ano.

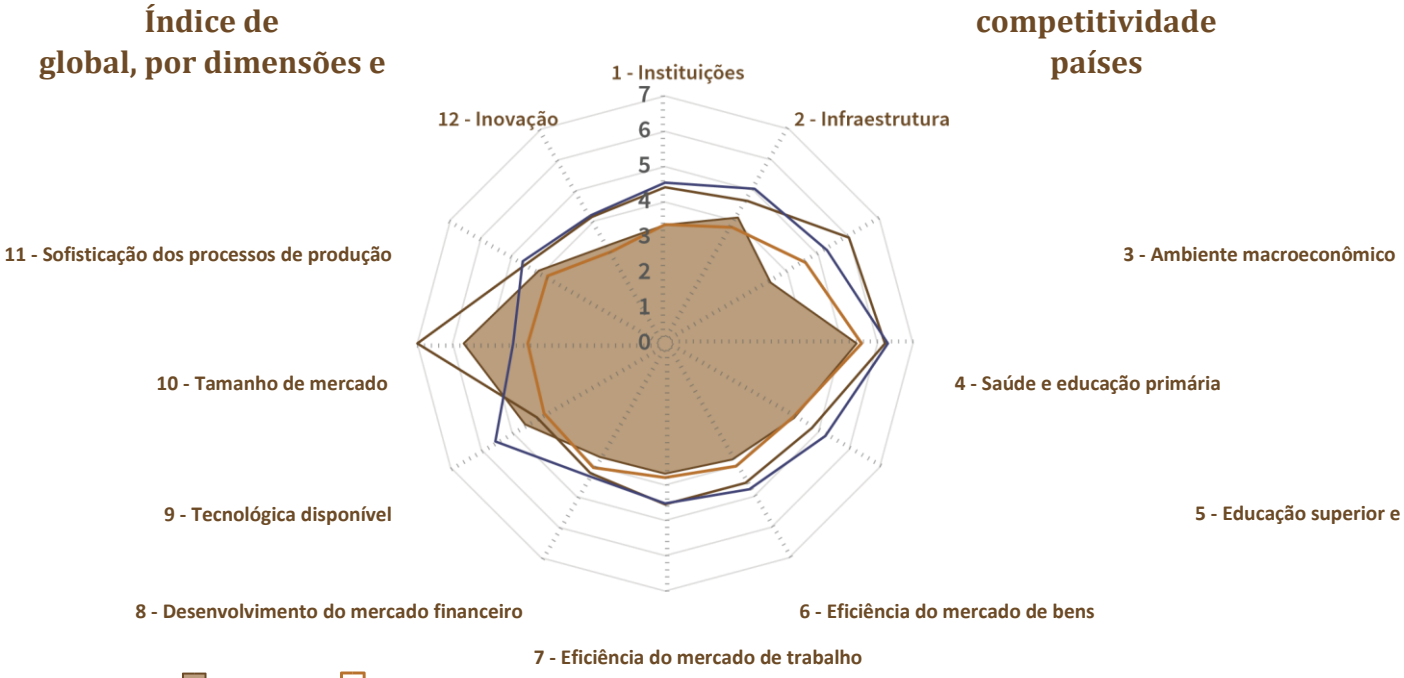
Índice de Competitividade Global

Embora o tamanho do mercado brasileiro possa ser apontado como um fator positivo para a competitividade, há muito espaço para melhoria dos demais componentes da competitividade nacional, especialmente se analisada sob uma perspectiva comparada. O gráfico a seguir permite

comparar o Brasil com o restante do mundo a partir dos pilares que compõem a competitividade e mostra que, à exceção do tamanho de mercado, os demais fatores estão muito próximos à média da América Latina e Caribe, porém sempre inferiores à média da Europa e América do Norte.



Fonte: World Economic Forum



Fonte: World Economic Forum

O ambiente de negócios, por sua vez, tem papel determinante no crescimento da produtividade. Tornando-se mais eficiente - através de regras mais claras, maior segurança jurídica e maior agilidade burocrática - haverá maior o incentivo ao empreendedorismo, à inovação e ao investimento.

O Estado pode contribuir atuando na simplificação do ambiente regulatório e do sistema tributário, na promoção da concorrência, na redução dos custos sistêmicos, no aumento da transparência das relações público-privadas e na redução da sobreposição regulatória e dos marcos legais. Assim, estimulará a participação dos investimentos dos agentes privados, sobretudo em infraestrutura econômica e social.

Este ambiente de negócios, com suas diversas limitações burocráticas e legais, tampouco favorece a inovação e o empreendedorismo, elementos típicos das economias dinâmicas. O Indicador *Doing Business* do Banco Mundial mede a facilidade de se fazer negócios a partir da observação de variáveis tais como burocracia, infraestrutura e

Fonte:Indicador Doing Business do Banco Mundial

China Europa e América do Norte

segurança jurídica. Ele indica que o Brasil tem ficado entre a 120ª e a 130º posição nos últimos 10 anos, dentre 190 países, situação que liga o sinal de alerta. Na última pesquisa, de 2018, o país caiu da 123ª para a 125ª posição. Mesmo em relação à América Latina e Caribe, que conta com 32 países no ranking, o Brasil aparece na 22ª posição.

O estudo para a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (ENDES)[6] destaca, a partir de relatório do Fórum Econômico Mundial, os principais gargalos ao crescimento da competitividade do Brasil: impostos e taxas, restrições na legislação trabalhista, corrupção, burocracia e ineficiência governamental e inadequada infraestrutura.

Outras questões podem ser apontadas como problemas para a retomada dos investimentos no país. São aquelas relativas à judicialização das relações produtivas e sociais, à falta de confiança nas instituições e à própria complexidade dos marcos regulatória, muitas vezes com sobreposição

2. Cenário atual e Perspectivas

entre si.

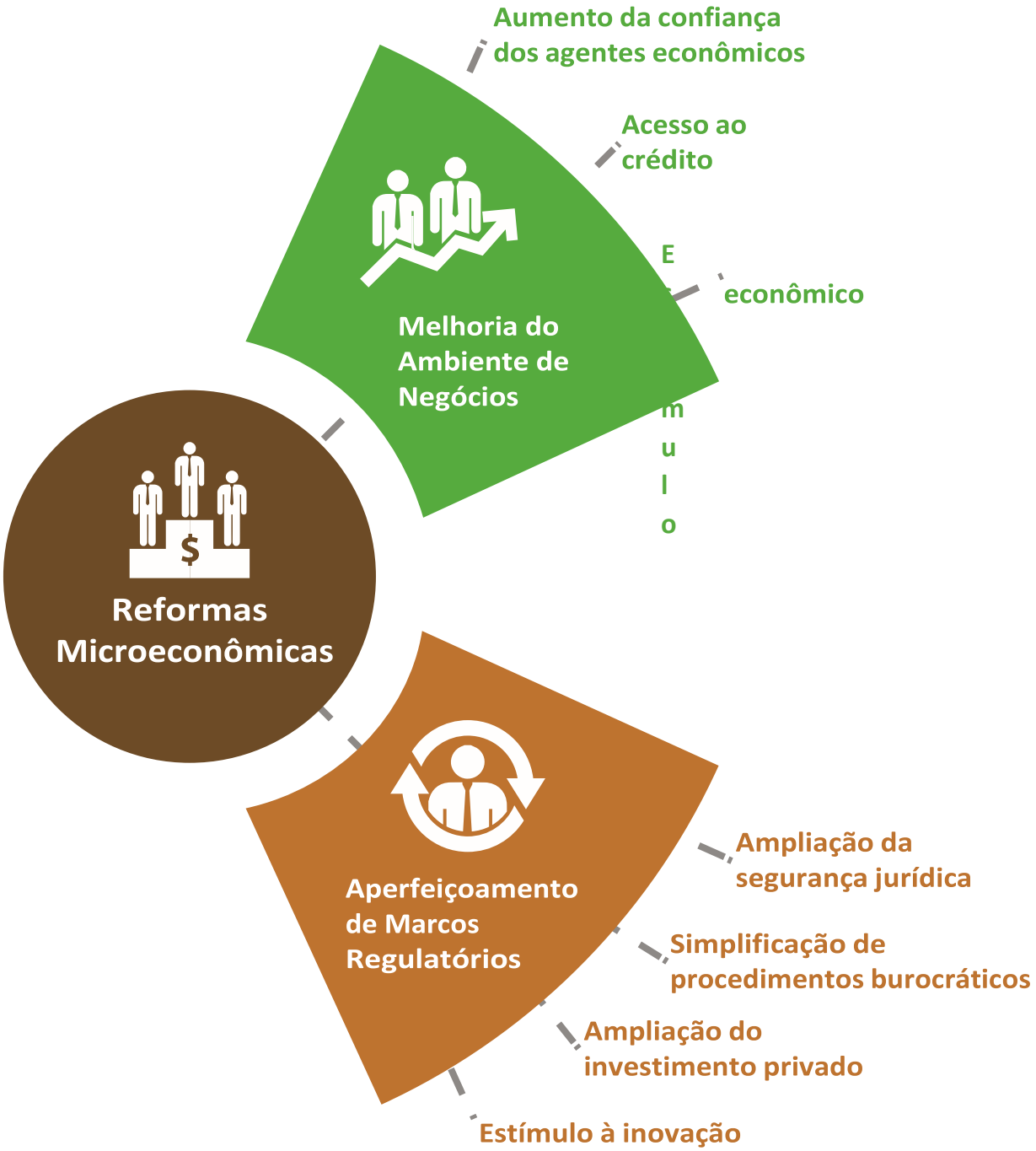
Várias medidas regulatórias, econômicas, normativas e de gestão vêm sendo estudadas junto a outros Ministérios, órgãos federais e representantes da sociedade civil organizada. Em alguns casos, as medidas são de iniciativa da própria Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos, em outros, resultantes da revisão ou elaboração conjunta de atos normativos e análises técnicas como etapa essencial ao encaminhamento de tais medidas.

As medidas relacionadas ao ambiente microeconômico são de temas bastante diversos, envolvendo, por exemplo, as áreas de petróleo e energia, infraestrutura social e pesquisa e inovação. Estas medidas, que serão apresentadas a seguir, estão divididas em dois grupos, relacionadas à melhoria do ambiente de negócios e ao aperfeiçoamento de marcos regulatórios.

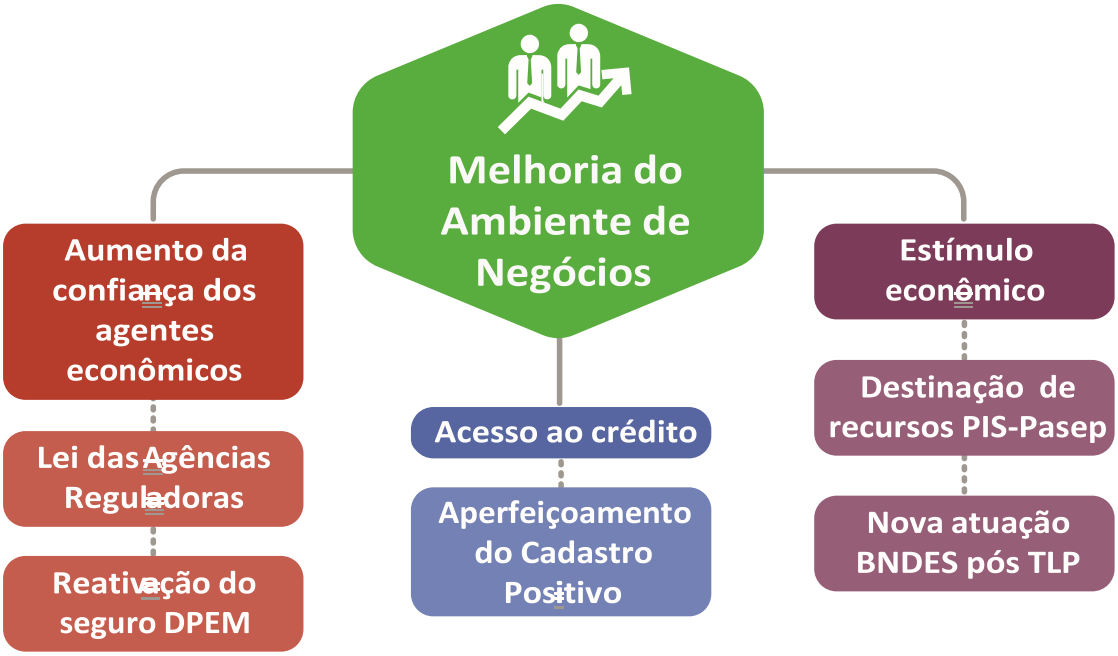
Os dois eixos de medidas, portanto, apresentam ações para estimular o investimento e melhorar a competitividade e a produtividade nacional, importantes indutores do crescimento econômico, especialmente diante das restrições fiscais e dinâmica demográfica em curso.

[6] Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/desenvolvimento-socioeconomico-estrategia-nacional/estrategia-nacional-e-sumario-executivo

É importante observar que as medidas estão em diferentes fases de maturação. Enquanto algumas já estão prontas para serem implementadas, outras ainda estão em fase de



formulação.



Melhoria do Ambiente de Negócios

Lei das Agências Reguladoras

Tramita, no Congresso, o Projeto de Lei Geral das Agências Reguladoras, de iniciativa do governo. Esta Lei é importante por uniformizar a gestão, a estrutura organizacional, o processo decisório e o controle social das Agências Reguladoras. Essas iniciativas vão ao encontro das boas práticas regulatórias propostas pelo Banco Mundial e OCDE com o intuito de aprimorar os processos de governança das Agências. Destaca-se a obrigação de implementação da Análise de Impacto Regulatório (AIR), que, em linhas gerais, é a prática de avaliações *ex-ante* e *ex-post* de medidas regulatórias com alto impacto econômico e social.

Reativar a oferta do Seguro de Danos Pessoais causados por Embarcações e suas Cargas

Desde 2016, detecta-se a ausência de cobertura por danos pessoais em acidentes com embarcações no Brasil, já que nenhuma seguradora oferta o Seguro de Danos Pessoais causados por Embarcações e suas Cargas (DPEM). A falta de comercialização do DPEM desobriga os proprietários e gera riscos jurídicos para a ABGF, que tem sido acionada em processos por danos pessoais causados por embarcações não identificadas.

Acredita-se que o problema possa ser solucionado com de duas ações simultâneas: i) ampliar a atratividade do seguro DPEM; e ii) ampliar o suporte financeiro à Marinha do Brasil.

A primeira ação inclui, entre outras coisas, revisão das coberturas, prêmios e indenizações; exigência de renovação anual do registro de propriedade; calendário para contratação do seguro; oferta do produto por um pool de seguradoras ou pela ABGF. Espera-se que a ação desperte o interesse das companhias seguradoras pelo produto.

Já a segunda ação busca viabilizar a tarefa de fiscalização naval, aumentando a segurança no tráfego aquaviário e contribuindo para redução da inadimplência do DPEM. Para tanto, propõe-se o estabelecimento de um acordo de cooperação técnica entre a Marinha e os seguradores que permita o repasse de parte dos prêmios por meio de prestação financeira ou não financeira.

Aperfeiçoamento do Cadastro Positivo

Encontra-se em tramitação no Congresso o PLP nº 441/17 (PLS nº 212/2017), que aperfeiçoa a legislação do Cadastro Positivo. A medida possui potencial de redução do spread bancário ao promover a concorrência, fomenta a inclusão financeira, premia o bom pagador e reduz o endividamento excessivo.

A proposta altera a forma de constituição do cadastro, dispensando a necessidade atual de autorização prévia do cadastrado, mas permitindo que solicite sua saída a qualquer momento. Passa-se do modelo atual de "*opt-in*", que não vingou por conta dos custos operacionais, para o modelo "*opt-out*". A proposta também alinha o modelo de responsabilidade solidária ao Código de Defesa do Consumidor e inclui informações relativas à adimplência de serviços públicos - água, luz, telefone etc. O projeto básico foi aprovado pelo Congresso - Senado e Câmara -, mas os

destaques apresentados ainda serão votados pelo plenário da Câmara.

Alternativas à destinação dos recursos do PIS-PASEP

A Lei nº 13.677/2018 reduziu a idade mínima para saque das cotas do Fundo PIS-PASEP para 60 anos e permitiu a disponibilização dos recursos a qualquer titular por prazo específico. A estimativa é de 28,6 milhões cotistas beneficiados, com potencial de saque de até R$ 42,2 bilhões. No entanto, até 09 de setembro de 2018, apenas 38,9% deste potencial havia sido sacado - 15 milhões de cotistas sacaram R$ 16,4 bilhões. Apesar do esforço realizado para divulgar a ação e do crédito automático a parte relevante dos cotistas a partir do cruzamento de bancos de dados das instituições financeiras, a evolução dos saques mostra que dificilmente os recursos restantes serão reclamados. As razões variam desde o falecimento do cotista até o desinteresse do trabalhador após passado tanto tempo desde a contribuição. Estima-se que, após finalizado o prazo específico para saque por qualquer cotista, cerca de R$ 20

Nova atuação do BNDES a partir da TLP

Após a criação da Taxa de Longo Prazo (TLP), desafios foram impostos ao BNDES. Com a perda de um *funding* com taxas abaixo das praticadas no mercado, como a Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), o BNDES necessita ter atuação em que complemente os bancos privados ao invés de deslocá-los com prática de taxa evidentemente mais favorável – e subsidiada - como ocorrido no passado.

Trata-se de redefinição do papel do banco, com maior focalização. Mais foco nos tipos de financiamento aos segmentos que são, por excelência, o locus de bancos de desenvolvimento: (i) de médio e longo prazo para empresas sem acesso ao mercado e capitais; (ii) a projetos de infraestrutura de grande porte e em fase pré-operacional; (iii) às exportações de médio e longo prazo; e (iv) a bilhões permanecerão no Fundo, com baixa probabilidade de serem sacados algum dia.

O Fundo PIS-PASEP atualmente é utilizado como *funding* em operações do BNDES e, em menor medida, do Banco do Brasil e da Caixa. Porém, dado o limite de spreads nas operações destes recursos estabelecido pela Resolução CMN nº 778/1982, no caso do BNDES, parcela crescente dos recursos não está sendo utilizada no estímulo ao desenvolvimento econômico.

Os recursos lá alocados, mesmo que não sejam utilizados, incorrem em taxas de administração dos administradores do Fundo. Propõe-se, portanto, avaliar a continuação do Fundo PIS-Pasep e estudar alternativas para a destinação mais proveitosa desses recursos. atividades com retorno social maior que o retorno privado, tais como inovação, sustentabilidade ou de Estados e Municípios em educação, saúde e segurança.

Além disso, a nova realidade de menores subsídios propõe que o Banco busque se tornar mais eficiente e ágil, apresentando diferenciais em relação ao mercado. Sugere-se, por exemplo, atuação mais integrada que ofereça pacote com financiamento, *equity* via BNDESPar e serviços acessórios, tais como elaboração de projetos. Outra vertente importante seria a de fomento ao mercado de capitais, por exemplo, com maior atuação em conjunto com o mercado privado em Fundos de Investimento em Participações (FIPs) e Fundos de Investimento em Direitos Creditório (FIDCs) voltados para empresas de menor porte, bem como em fundos de *venture capital*.

Aperfeiçoamento de Marcos Regulatórios

Telecomunicações

Com relação ao setor de Telecomunicações, é importante que a nova proposta de marco regulatório **(PLC nº 79/2016)** seja aprovada pelo Senado Federal. As alterações darão segurança jurídica para novos investimentos e permitirão que as atuais obrigações das concessionárias de telefonia fixa sejam adaptadas para as necessidades de universalização da internet banda larga.

Outros aperfeiçoamentos regulatórios vêm sendo debatidos com articulação pelo Ministério:

i. **Realinhamento das taxas do Fistel**, com redução dos valores cobrados para terminais máquina a máquina e antenas satélites, de forma a impulsionar a Internet das Coisas (IoT) e a banda larga satelital;

ii. **Tributação de serviços *Over-the-Top*** (OTTs) de forma a mitigar eventual erosão da base tributária associada ao crescimento da economia digital[7];

iii. Cobrança de Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (**Condecine**) sobre a publicidade audiovisual veiculada na internet, dado que a legislação atual ainda não inclui este mercado dentre os passíveis de tributação.

iv. Fim da exigência de que as comunicações de dados sejam feitas por intermédio da **Telebras**. De acordo com o MCTIC, o argumento de que a Telebras traria um diferencial sob a ótica da segurança nacional, o qual teria motivado a instituição desse monopólio, é insubsistente. Sob a ótica econômica, pode-se estar gerando uma restrição injustificável de mercado à iniciativa privada, com custos extras para o governo federal, o qual não pode averiguar no mercado a existência de alternativas mais baratas para o serviço de provimento de internet.

v. Proposta de alteração legislativa que vise a dar fim à insegurança jurídica quanto à cobrança de **Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações** – FUST sobre radiodifusão. Hoje, não incide cobrança, mas o assunto está há anos pendente de decisão pela AGU e, diante da possibilidade de que essa arrecadação seja instituída, as empresas já vêm provisionando recursos para essa finalidade.

[7] Relatório BEPS da OCDE - Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy

Meio Ambiente

Para compatibilizar a retomada do crescimento econômico com a capacidade de preservar os ativos ambientais, várias medidas podem ser efetivadas na área ambiental.

O **licenciamento ambiental** de qualidade é fundamental para o desenvolvimento da atividade econômica. Nesse sentido, seria oportuno retomar as discussões sobre o PL nº 3.729/2004, que dispõe sobre o licenciamento ambiental. Também poderia ser revisto e aperfeiçoado o modelo de **Governança da Mudança do Clima no Brasil**, à luz do Acordo de Paris que trata da redução das emissões de gases de efeito estufa (GEE), considerando que as mudanças climáticas têm implicações socioeconômicas. Atente-se, ainda, que o Brasil é atualmente candidato a sediar a **Conferência das Nações Unidas sobre Mudança Climática (COP-25)** que ocorrerá no segundo semestre de 2019. O país foi indicado, restando, para sua confirmação, retirada de oposição apresentada pela Venezuela.

O **novo Código Florestal** inovou ao combinar a adoção de instrumentos de controle ambiental com instrumentos econômicos. Dentre esses instrumentos, a Cota de Reserva Ambiental (CRA) foi instituída para a regularização da Reserva Legal de imóveis rurais e encontra-se pendente seu processo de regulamentação.

Distrato

Na área de construção civil, destaca-se a regulamentação do **distrato de contrato de compra e venda de imóveis**. A proposta visa à redução do volume de rescisões contratuais e da judicialização do tema em função da ausência de regra sobre a indenização devida pelo adquirente que solicita a rescisão do contrato. Há várias propostas no Senado, sendo que a mais avançada é o PLC nº 68/2018 (já aprovado na Câmara), que teve parecer contrário na CAE do Senado, o qual, entretanto, pode ser reformado pelo plenário. Vale salientar que existe proposta de PL acordada entre MP, MF e MJ.

Exploração Econômica Estratégica de Terras Indígenas

Discute-se, no âmbito do Executivo, o Anteprojeto de Lei que regulamentará o parágrafo 3º do artigo 231 da CF/88. O dispositivo prevê possibilidade da exploração econômica dos potenciais hidráulicos e de riquezas minerais em terras indígenas, mas exige que as condições para tanto sejam definidas em lei ordinária.

O anteprojeto atende a exigência constitucional e propõe pagamentos às comunidades indígenas pelo uso econômico de suas terras nos casos particulares mencionados. São situações estratégicas pelos efeitos positivos em diversas atividades econômicas e pelo nível de investimentos envolvidos, os quais suportam os custos previstos no anteprojeto decorrentes de iniciativas do poder público de fiscalização, transparência e compensação financeira às comunidades indígenas.

Simplificação de procedimentos burocráticos

Vale ressaltar, ainda, medidas que podem contribuir para a implantação de empreendimentos de infraestrutura em geral como é o caso da **atualização da lei dos engenheiros** - (Lei nº 5194/66) - e da modernização do marco regulatório da **desapropriação** por utilidade pública (Decreto Lei nº 3365/41). A primeira medida visa a tornar mais célere o processo do registro dos profissionais e empresas estrangeiros no sistema CONFEA. A segunda, por sua vez, promove melhorias no processo de desapropriação contribuindo para agilizar a sua conclusão.

Saneamento Básico e Recursos Hídricos

Quanto ao setor de **Saneamento Básico**, a modernização da regulação mostra-se fundamental para reduzir os históricos déficits de cobertura dos serviços. A proposta, recentemente editada na forma da Medida Provisória nº 844/2018, visa a uniformizar regras regulatórias no país e a facilitar a participação do capital privado e arranjos entre os entes federados para a prestação dos serviços.

Estuda-se, também, a regulamentação do **reuso de águas residuais**, de forma a dotar de adequada segurança jurídica importantes investimentos no setor. Esta medida propõe-se a reduzir custos das empresas e fornecer segurança hídrica para o processo produtivo, bem como para a redução do volume de água captada nos mananciais.

Energia Elétrica

A Consulta Pública no 33, de 05 de julho de 2017, do Ministério de Minas e Energia (MME) explicitou diagnóstico de ineficiências do **setor elétrico** que demandam mudanças de atos administrativos e leis. Apresentaram-se, ainda, minutas de normativos com potencial de resolver os problemas descritos. Contribuições de consumidores, de companhias diversas e da própria Administração foram obtidas, reforçando a percepção da necessidade de aperfeiçoamentos regulatórios.

O assunto é debatido também na tramitação do PL nº 1.917/2015, havendo substitutivo que incorpora propostas da Consulta Pública. Resumidamente, propõe-se reformulação de:

i. Formas de contratação de novos empreendimentos; ii. Precificação da energia no mercado de curto prazo; iii. Contratação de fornecimento pelos consumidores,

conferindo mais liberdade de escolha e acesso ao Ambiente de Contratação Livre (ACL); e

iv. Concessão de subvenções pelo Poder Executivo.

As propostas desregulamentam transações para tornar o preço da energia mais aderente às condições de mercado, inclusive, incentivando expansão do mercado livre (ACL).

Por último, cabe citar as iniciativas de redução de encargos tarifários. A Lei nº 13.360/2016[8] determina que o MME elabore plano de redução estrutural dos subsídios da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), o que levou à Consulta Pública MME nº 45, de 02 de maio de 2018. Como resultado, o relatório preliminar do tema indica plano que requer elaboração de atos administrativos e projetos de lei para reduzir sistematicamente os encargos.

Mineração

O **Código de Mineração** vigente, por ser da década de 1960[9], demanda adequações que não puderam ser implementadas pelo novo decreto que o regulamenta – Decreto nº 9.406, de 12 de junho de 2018. As adequações objetivam, sobretudo, coibir comportamentos oportunistas, como a detenção de outorgas para fins especulativos e de contenção da concorrência.

De modo geral, há incentivo ao desrespeito às normas pelo baixo poder coercitivo das sanções, cuja multa máxima é de R$ 4 mil.

A proposta é adotar as condições de concessão de prestação de serviços públicos[10]. São condições já aplicadas em outros setores de infraestrutura e na própria mineração no caso de petróleo e outros hidrocarbonetos. Elas conferem mais segurança jurídica e *enforcement* das regras - a exemplo do regime contratual de concessão com vigência por prazo definido, da cobrança de taxa de fiscalização para financiar as atividades da agência reguladora, de multas com valores que desestimulem o comportamento transgressivo dos agentes, entre outras.

Outra mudança regulatória em análise para o setor é a que rege a **mineração em área de fronteira**. A proposta objetiva incentivar o aumento de investimento privado, sem comprometer a política de defesa nacional. Para tanto, propõe-se reduzir restrições ao investimento estrangeiro na área. Uma versão da proposta tramita no Senado Federal como PLS nº 398/2014.

Petróleo e Gás Natural

O setor de petróleo e gás natural enfrentará desafios nos próximos anos. Para tanto, propõe-se a manutenção do **calendário de leilões** de concessão, partilha e cessão onerosa, envolvendo áreas *offshore* e *onshore*. A apresentação do calendário proporciona aos agentes do setor a previsibilidade necessária para a tomada de decisões no que diz respeito aos investimentos futuros.

Áreas *offshore*: áreas de exploração em que as estruturas estão localizadas no mar (plataforma marítma).

Áreas *onshore*: áreas de exploração no continente, em que as estruturas estão localizadas em terra firme.

Outro desafio do setor está na estruturação da **Pré-Sal Petróleo S.A (PPSA)** para a realização adequada de suas diversas competências que foram recentemente ampliadas[9]. Originalmente, a PPSA possuía as competências de representar a União nos contratos de partilha e de contratar o agente comercializador que efetuaria a venda do óleo e gás da União. A alteração legal permitiu à PPSA atuar diretamente como agente comercializador. Isso demandará a ampliação de sua estrutura administrativa, assim como a revisão da política nacional de comercialização de óleo e gás da União.

Complementa o tema a revisão da política de conteúdo local (CL) para o setor realizada pelo Programa de Desenvolvimento da Cadeia de Fornecedores (**Pedefor**). Nos últimos dois anos, as obrigações de CL foram alteradas de um sistema de itens e subitens para um sistema de compromissos globais e macrossetores. Isso tornou os contratos mais simples e proporcionou a participação de novos agentes no mercado. Esperam-se novos aprimoramentos com a atuação do Pedefor na regulamentação dos mecanismos de incentivos e bonificações da referida política de CL.

Especificamente no setor de **gás natural**, nos últimos anos, o governo procurou rever o marco legal do setor. Para isso criou o grupo interministerial denominado "Gás para Crescer". Após diversos meses de trabalho, ouvidos todos os atores interessados no setor, foi elaborada a proposta de revisão do referido marco que aguarda a aprovação legislativa. Como continuidade, será necessário regulamentar e implementar as novas diretrizes. Os principais objetivos deste novo marco são: ampliar a malha de gasodutos; criar um mercado de curto prazo para comercialização do gás; criar o gestor operacional independente da malha e introduzir o sistema de entrada e saída.

Micro e Pequenas Empresas & Indústrias

É importante a regulamentação da **Estratégia Nacional de Desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas**, cujo objetivo é centralizar as ações para o setor, que é o responsável pela maior parcela de empregos formais do país. Destaca-se que a natureza dessa estratégia é interministerial visando ao desenvolvimento econômico.

Outra pauta do tema é o aprimoramento do escopo do **Programa Brasil+Produtivo**, que está em avaliação por parte do Ipea. O programa consiste na realização de

[8] Conversão da Medida Provisória nº 735, de 22 de junho de 2016.
[9] Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967.
[10] Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. [9]
Lei nº 13.679, de 14 de junho de 2018.

consultorias em diversas indústrias pré-selecionadas com o foco em elevar a produtividade de seus processos.

Combustíveis e Biocombustíveis

Para o setor de combustíveis e biocombustíveis, destacam-se o programa **Combustível Brasil** e o Renovabio. O primeiro tem como objetivo estimular a entrada de novos atores no setor, de modo a ampliar a oferta e a concorrência. O programa está em fase de elaboração e diversas propostas de alteração regulatória estão em estudo. O próximo governo deverá definir as ações a serem executadas. Quanto ao **Renovabio**, o programa tornou-se Lei, mas a sua devida implementação exige regulamentação posterior. Em caráter excepcional, foi instituída política de subsídio ao valor do **diesel** com validade até dezembro de 2018. Caberá à próxima gestão avaliar a efetividade e a manutenção desta política.

Inovação

A inovação é uma estratégia-chave para o setor produtivo promover o crescimento contínuo de sua produtividade e, consequentemente, de sua competitividade. Na agenda de indústria e comércio, propõe-se reestruturação de alguns setores para elevação da produtividade do país.

Destacam-se a solução do *backlog* (represamento dos pedidos de análise) de **patentes**, devido ao elevado tempo médio para análise dos processos, o que afeta o ambiente de negócios e desestimula os investimentos em tecnologia e inovação no País. A atividade de análise de pedidos e concessão de patentes é de competência do Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI). Tal reestruturação demandaria alterações legais e infralegais.

Fundos Patrimoniais

Há dificuldades para instituições públicas de ensino e de C&T receberem doações devido às obrigações das finanças públicas, em especial, a necessidade de se adequar aos limites orçamentários. Recentemente, a Medida Provisória nº 851, de 10 de Setembro de 2018 apresenta mecanismos para contornar os problemas indicados. Permite-se às instituições públicas das áreas de educação, pesquisa, cultura, saúde, meio ambiente, assistência social e desporto celebrar parcerias com organizações sem fins lucrativos para facilitar a captação, gestão e aplicação de recursos oriundos de doações de pessoas físicas e jurídicas. Objetiva-se formar poupança de longo prazo que possa financiar de forma regular as atividades da instituição. Pretende-se ainda direcionar os recursos preponderantemente para investimentos e programas de pesquisa.

3. Riscos Mapeados e Medidas Mitigadoras

Objetivo	Dimensão do Risco	Risco	Medidas Mitigadoras
Melhoria do ambiente de negócios e aperfeiçoamento de marcos regulatórios	Legal	Não aprovação de proposição legislativa.	1. Priorização e organização de propostas pelo novo governo para articulação. 2. Encaminhamento e aprovação das principais medidas ainda no primeiro ano de mandato. 3. Para economizar tempo e esforço legislativo, identificar e apoiar PECs ou PLs afins que já estejam em tramitação no Congresso Nacional. Paralelamente, pode-se dar andamento a medidas infra legais identificadas.
	Dissenso	Discordância entre os vários órgãos envolvidos em relação ao conteúdo das propostas legislativas.	Liderança e priorização da alta administração do MP (Secretaria-Executiva e Gabinete do Ministro) para articulação.

4. Pontos de Alerta – 1º trimestre/2019

PONTO DE ALERTA	PRAZO PARA AÇÃO	AÇÃO SUGERIDA	ATORES ENVOLVIDOS
Necessidade de definir nova política para o óleo diesel, que vigorará a partir de 1º de janeiro de 2019.	Janeiro/2019	Articulação com setor na busca de política para o óleo diesel a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2019.	MF, Casa Civil, MME, ANP, associações representativas do setor de transportes.
Aprovação do PLC 68/2018*, relativo ao Distrato	1º trimestre de 2019	Sensibilização política e articulação com os órgãos (Secretários-Executivos) / interface com Centro de Governo	Seplan/MP, SEAE/MF, Senacon/MJ
Aprovação do PLP 441/2017, relativo ao cadastro positivo			MP, MF e BC
Atualização da Lei Geral de Telecomunicações (PLC 79/2016)			Seplan/MP, MCTIC, Anatel
Aprovação do PL 6621/16 (Lei das Agências Reguladoras)			Agências do Governo Federal: ANP; ANEEL; Anatel; Anvisa; ANS; ANA; Antaq; ANTT; Ancine; ANAC; ANM e Inmetro

*O PLC trata não apenas da questão do distrato em incorporações imobiliárias como em loteamento. Nesse último caso, o texto não está alinhado com a proposta do governo.

PLANO PLURIANUAL (PPA 2020-2023) E ESTRATÉGIA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

04/15

TRANSIÇÃO DE GOVERNO 2018-2019

INFORMAÇÕES ESTRATÉGICAS

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Plano Plurianual (PPA 2020-2023) e Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

1. Visão Geral do Tema

O planejamento e o orçamento do Governo Federal estruturam-se e organizam-se sob o marco de três leis integradas, estabelecidas na Constituição Federal: o plano plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei orçamentária anual (LOA).

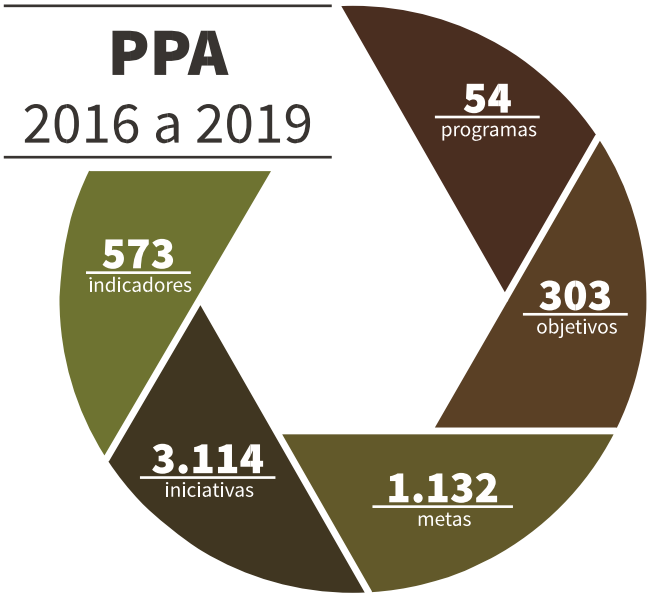
O PPA estabelece diretrizes, objetivos e metas para as despesas, dentro de um marco temporal de quatro anos.

O PPA em vigência compreende os anos de 2016 a 2019 e está estruturado em 54 programas, 303 objetivos, 1.132 metas, 3.114 iniciativas e 573 indicadores. Anualmente, são enviadas avaliações ao Congresso Nacional com a análise da situação dos indicadores, objetivos e metas[11].

A dinâmica de elaboração e gestão (monitoramento, avaliação e revisão) do PPA envolve o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), como órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento, e todos os órgãos do Executivo Federal (órgãos setoriais), exigindo a articulação entre essas instituições.

A Constituição Federal, em seu Art. 165, §9º, prevê lei complementar que disporia sobre vigência, prazos, elaboração e organização do PPA. Enquanto esta lei não for editada, o Art. 35, §2º, inciso I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), estabelece que **o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro, isto é, até 31 de agosto.**

A Constituição estabelece ainda, em seu Art. 174, que o planejamento é função do Estado, determinante para o setor público e objetiva o desenvolvimento nacional equilibrado, incorporando e compatibilizando os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.



Visando a atender a esse dispositivo constitucional, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei (PL) nº 9.163, de 23 de novembro de 2017, que "dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional".

Dentre outros comandos do PL nº 9.163/2017, destaca-se a definição dos instrumentos que devem compor o planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, incluindo a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

[11] As últimas informações sobre a execução do Plano Plurianual estão disponíveis, de forma resumida, em http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/170719_ppa_sumario-executivo.pdf

O PL também institucionaliza o encadeamento lógico dos instrumentos que compõem o planejamento nacional (figura 1), sendo a Estratégia a balizadora para os planos nacionais, setoriais, regionais e para o PPA, que, por sua vez, deverá orientar as leis orçamentárias anuais.

Não se trata de uma relação de hierarquia entre os instrumentos. Como prevê o § 4º do Art. 165 da CF/1988, esses instrumentos devem estar em consonância e, de forma sinérgica, indicar o caminho que o país deve seguir.

Após recomendação do Comitê Interministerial de Governança (CIG), o MP, por meio da Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos (Seplan), realizou estudos e consulta pública para elaboração da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (ENDES) para o Brasil entre 2020 e 2031.

O CIG é um comitê composto pela Casa Civil e Ministérios da Fazenda, Planejamento e CGU ao qual compete, dentre outros, propor medidas, mecanismos e práticas organizacionais para o atendimento aos princípios e às diretrizes de governança pública.

A ENDES objetiva ser a base estratégica de governança do sistema de planejamento federal, estabelecendo diretrizes, orientações, metas e indicadores setoriais. O detalhamento das políticas públicas deverá estar espelhado nos respectivos planos nacionais, setoriais e regionais e no PPA.

Na busca de um consenso mínimo em torno do rumo que o país deve perseguir nos próximos doze anos, o processo de elaboração do documento compreendeu também rodadas de reuniões com os órgãos do Poder Executivo federal, apresentações e debates em diversos fóruns de representação da sociedade civil. Uma nova versão, contemplando as contribuições efetuadas durante todo esse processo, **será entregue para apreciação no final de 2018.**

Figura 1 – Estrutura do Planejamento do Desenvolvimento Nacional Equilibrado

Fonte: Seplan/MP.

2. Cenário atual e Perspectivas

CIG (Comitê Interministerial de Governança)

Ao mesmo tempo, o Ministério do Planejamento está coordenando a elaboração de proposta metodológica para o Plano Plurianual da União referente ao quadriênio 20202023 (PPA 2020-2023), instrumento de planejamento governamental **cujo texto deve ser encaminhado ao Congresso Nacional até 31 de agosto de 2019, conforme previsão constitucional**.

A nova proposta está sendo elaborada considerando as avaliações realizadas, informadas sucintamente no quadro na página seguinte.

Pontos para melhoria PPA

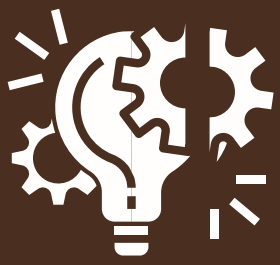
Dimensão	Pontos para melhoria	Impacto
Escopo	Quantidade de atributos pode ser considerada excessiva, muitos com conteúdo nem sempre significativo para a compreensão da proposta de governo.	Torna o PPA extenso, atenuando seu caráter estratégico. Assim, o PPA tem menos efetividade no cumprimento do papel de plano de médio prazo para a Administração Pública Federal. O Plano tem sido elaborado em cumprimento à determinação constitucional, mas deve servir de fato à orientação dos órgãos, como um instrumento de médio prazo, na elaboração de seus orçamentos e planejamentos anuais.
Qualidade	Determinados elementos carecem de formulação mais rigorosa, permitindo o monitoramento e avaliação Ocorrências de sobreposição de elementos, por exemplo, metas e indicadores que mensuram o mesmo fenômeno e iniciativas que se assemelham às metas Conceito do atributo "indicador de programa temático" possui descrição genérica e carece de parâmetros de qualidade e validade que assegurem a produção de informações suficientes sobre os resultados ou o desempenho dos programas Falta de indicadores para aferir o desempenho da esfera estratégica do Plano quanto ao alcance, à efetividade e aos resultados alcançados pelas diretrizes estratégicas acordadas com a sociedade Ausência de valores esperados ao final do quadriênio para os indicadores dos programas temáticos, de forma que não se define adequadamente o nível de efetividade almejado para cada programa temático. Ausência de definição de valores anuais a serem alcançados para as metas, prejudicando o acompanhamento da performance e a potencial correção de rumos. Sua aferição apenas após findado o ciclo do PPA dificulta uma atuação proativa, além de reduzir a possibilidade de controle social.	Dificuldade no monitoramento e avaliação, visto que nem todas as metas e indicadores estão bem formulados, faltando elementos para atender plenamente às etapas de monitoramento e avaliação do Plano. Arquitetura do PPA atual não se organiza adequadamente em camadas lógicas de Planejamento

Fonte: Avaliação elaborada pela SEPLAN e achados dos Acórdãos 782/2016-TCU-Plenário; 948/2016-TCU-Plenário; 1320/2017-TCU-Plenário; 2127/2017-TCU-Plenário; 1322/2018-TCU-Plenário.

Dada a necessidade de concatenar os planos de médio e longo prazos do Governo, propõe-se que a ENDES seja considerada como Dimensão Estratégica do PPA 2020-2023. Nesse sentido, o conteúdo do PPA 2020-2023 decorreria do desdobramento dos elementos estratégicos contidos na Estratégia Nacional, a partir do direcionamento e das escolhas do novo Governo, buscando maior efetividade das ações planejadas e maior entrega dos compromissos assumidos ou pactuados.

Outro compromisso governamental em curso é a "Agenda 2030 - Objetivos do Desenvolvimento Sustentável" (ODS), firmado pelo Brasil junto à ONU.

dos ODS e atributos do PPA teve por objetivo identificar a aderência entre as políticas públicas vigentes e as metas dos ODS.



Elaboração do Sumário Executivo do Relatório de Avaliação, incluindo Estatísticas Inovadoras: a partir de tipologias padronizadas preenchidas pelos Órgãos setoriais durante o processo de monitoramento, foi possível apresentar gráficos e comparações estatísticas sobre o desempenho das metas e programas, além de demonstrar as providências a serem tomadas para permitir o alcance das metas durante o período do Plano.

Criação do relatório de avaliação visão setorial: relatório disponibilizado para cada Órgão responsável por atributos no PPA, com desdobramentos das estatísticas por Programa e por Órgão, para ser utilizado como ferramenta de gestão interna.

Revitalização da biblioteca digital: locus de consolidação e organização de documentos como PPAs federais e estaduais e planos setoriais existentes, permitindo, assim, uma visão abrangente do planejamento governamental.

Portal "PPA Cidadão": permite ao cidadão conhecer o PPA de maneira intuitiva e amigável, além de acompanhar o Plano por meio de Agendas Transversais e de sua interligação com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS.

Painel do Planejamento: produto em elaboração, quando finalizado, possibilitará a consulta tanto da evolução das metas e dos indicadores quanto da execução financeira do PPA.

Agenda 2030 - Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)

A Agenda 2030 organiza 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e 169 metas em três dimensões: a econômica, a social e a ambiental

O MP, em 2018, foi responsável direto por alguns produtos relacionados à Agenda 2030, como o alinhamento entre atributos do PPA e dos ODS, além da proposta de adequação das metas ODS à realidade brasileira. A iniciativa de mapeamento da convergência entre metas

Permanece o desafio de adequação das metas à realidade brasileira e de definição de indicadores nacionais, ações que contribuiriam para a compatibilização tanto da Estratégia Nacional quanto do PPA 2020-2023 à Agenda 2030.

Configura-se também, como futura agenda governamental, a articulação dos planos nacionais, setoriais e regionais, no âmbito do processo de elaboração dos planos de médio prazo (PPA) e longo prazo (ENDES), assegurando que esses instrumentos estejam em consonância entre si.

Como início do enfrentamento a esse desafio, o MP mapeou, ao longo de 2017 e 2018, os principais planos setoriais existentes. Assim, 161 planos setoriais encontram-se

Mapeamento da convergência entre os atributos do PPA e as metas ODS	
Contou com a participação de todos os Ministérios, a mobilização de cerca de 250 servidores e a realização de 35 reuniões de sensibilização dos atores e validação do mapeamento	**Resultados:** • Disseminação da Agenda 2030 entre os órgãos públicos federais • Identificação da transversalidade e multissetorialidade das políticas públicas existentes • Constatação da alta convergência (95%) entre as metas dos ODS e os atributos do PPA • Identificação dos órgãos governamentais que contribuem mais significativamente para o alcance das metas dos ODS • Identificação de lacunas de políticas para o alcance das metas ODS • Construção de 17 Agendas ODS na plataforma PPA Cidadão (http://ppacidadao.planejamento.gov.br), as quais permitem o acompanhamento de políticas públicas do Governo Federal que contribuem para o alcance das metas de cada um dos 17 objetivos da Agenda 2030

inseridos na Biblioteca Digital do Planejamento, o mais completo sítio dedicado ao assunto.

Com vistas a melhorar a clareza e consistência dos atributos dos indicadores e das metas, além de garantir que estes sejam efetivos no monitoramento das políticas públicas, foram realizadas diversas ações entre os anos de 2016 e 2018 destinadas à qualificação da metodologia de elaboração dos indicadores e das metas.

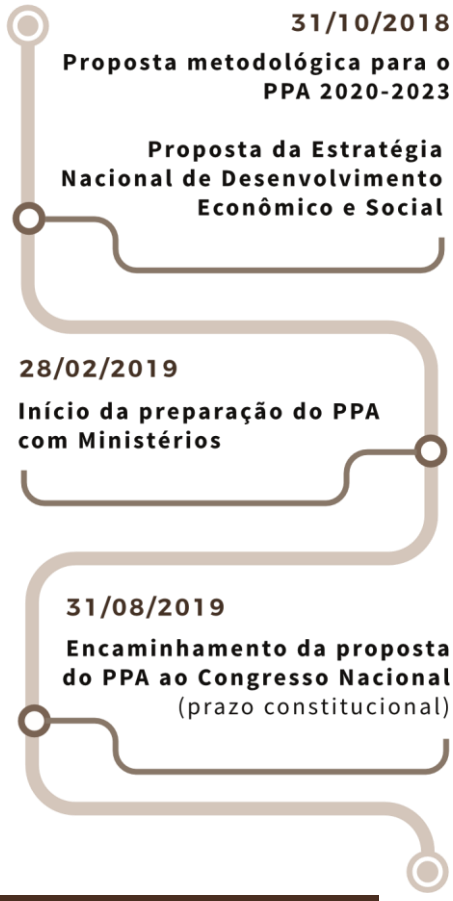
Outras inovações foram implementadas com a finalidade de dar mais transparência às ações do governo e para fazer com que o PPA cumpra seu papel de plano de médio prazo para a Administração Pública Federal. Destas, vale destacar:

"O Portal "PPA Cidadão" e o Painel do Planejamento, são ferramentas que objetivam ampliar a transparência e permitir que o cidadão tenha uma visão dinâmica, clara e interativa do PPA, possibilitando a customização do Plano para acompanhamento conforme o interesse do usuário. Além disso, elas auxiliam a divulgação de agendas transversais e temáticas, inclusive o alinhamento entre ODS e PPA.

Mesmo com os avanços apresentados, ainda existem tópicos passíveis de aprimoramento. O PPA 2016-2019, considerando seu formato e seus normativos, tende a apresentar características que podem distanciá-lo da realidade dos órgãos, dificultando sua aderência ao orçamento e mitigando sua representatividade quanto aos assuntos considerados estratégicos.

Diante destas questões, vem sendo concebida proposta para o PPA 2020-2023, cuja metodologia procura atender às seguintes premissas:

- PPA mais estratégico para o País
- PPA mais útil para a sociedade
- PPA direcionado por resultados
- PPA com melhoria conceitual
- PPA mais integrado com a LOA
- Processo de construção simplificado



3. Riscos Mapeados e Medidas Mitigadoras

Atraso na validação da metodologia proposta para o PPA 2020-2023. Considerando a transição de Governo, trata-se de prazo exíguo para o

Encaminhamento do PPA 2020-2023 ao Congresso Nacional até 2019, conforme determinação constitucional.	Legal ou regulatório	encaminhamento do projeto de lei do PPA, cujo calendário efetivo de elaboração depende de avaliação tempestiva sobre a metodologia do Plano por parte do novo Governo. O risco de atraso é aprofundado pela necessidade de alinhamento da metodologia com atores internos e atores externos.	Liderança e priorização na preparação e elaboração do PPA 2020-2023.	31 de agosto de
Aprovação do PL nº 9.163/2017, que dispõe sobre a política de administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Além disso, consta Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.	Legal e regulatório	A não aprovação do PL nº 9.163/2017 pode enfraquecer a implementação da Estratégia Nacional e seu desdobramento por meio do PPA. Isso impactaria negativamente o alinhamento das ações de governo e a alocação estratégica de recursos.	Liderança e priorização no acompanhamento do processo legislativo e	governança da referente ao PL nº do PL a 9.163/207.
Incorporação da "Agenda 2030 - Objetivos do Desenvolvimento Sustentável", compromisso internacional firmado pelo Brasil junto à ONU, nos processos	Legal ou regulatório	Planos e estratégias nacionais não convergirem para o alcance dos objetivos estabelecidos na Agenda2030, o que levaria a não adimplir plenamente a um compromisso internacional firmado pelo Estado brasileiro.	Aprovação de metodologia para PPA 2020-2023, que incorpore a Agenda 2030	o Sustentável", decisórios e de planejamento.

4. Pontos de Alerta – 1º trimestre/2019

PONTO DE ALERTA	PRAZO PARA AÇÃO	AÇÃO SUGERIDA	ATORES ENVOLVIDOS
A exiguidade do prazo constitucional para encaminhamento do PPA 2020-2023 ao Congresso Nacional, até 31 de agosto de 2019, torna indispensável, primeiramente, a avaliação de proposta metodológica, bem como o início mais precoce possível das atividades preparatórias à efetiva elaboração do próximo Plano Plurianual.	31/01/2019	Definir a metodologia do PPA 2020-2023	Seplan, SE, GM
		Definir temas de partida, formalizados em recomendação do CIG	Seplan, SOF, SE, GM, CIG, PR
		Dimensionar equipe responsável e proporcionar estrutura adequada na Seplan	Seplan, SE, GM
	15/02/2019	Definir o escopo de um eventual processo de revisão da Estratégia Nacional	Seplan, Ipea, BNDES, IBGE, SE, GM, CIG, PR
		Definir escopo de articulação federativa e participação social	Seplan, SE, GM, Conseplan
		Sensibilização política/articulação com os órgãos (Secretários-Executivos)/ interface com Centro de Governo	Seplan, SOF, SE, GM, CIG, Ministérios setoriais
	28/02/2019	Estruturação de sistema colaborativo para captação das propostas	Seplan
		Treinamento e orientação aos órgãos	Seplan
	15/03/2019	Finalizar eventual revisão técnica da Estratégia Nacional (dimensão estratégica do novo PPA)	Seplan, Ipea, BNDES, IBGE
	31/03/2019	Realização do Fórum Interconselhos para validação da Estratégia junto à Sociedade Civil.	Seplan, SE, GM, CIG, PR
		Primeiro ciclo de oficinas virtuais para definição de programas e objetivos de programas para que seja possível a elaboração do PLOA 2020 a partir de 01/04	Seplan, SOF, Ministérios setoriais
		Adaptação do SIOP	Seplan, SOF
	30/04/2019	Aprovar a Estratégia Nacional no âmbito do CIG	Seplan, SE, GM, CIG, PR

Referências

Constituição da República Federativa do Brasil (1988).

PPA 2016-2019, disponível em: http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual.

Decreto Nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

PL Nº 9.163, de 23 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

ODS – Agenda 2030, disponível em: http://www4.planalto.gov.br/ods/menu-de-relevancia/comissao-ods.

Consulta pública – Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, disponível em: https://consultapublica.planejamento.gov.br/

Biblioteca Digital do Planejamento, disponível em: http://bibliotecadigital.seplan.planejamento.gov.br/

Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – Documento disponível em: https://consultapublica.planejamento.gov.br/

ESTRUTURAS REGIMENTAIS E MODELOS ORGANIZACIONAIS

05/15

TRANSIÇÃO DE GOVERNO 2018-2019

INFORMAÇÕES ESTRATÉGICAS

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Estruturas Regimentais e Modelos Organizacionais

1. Visão Geral do Tema

A Constituição Federal de 1988 atribui ao Presidente da República a competência privativa de dispor, mediante decreto, sobre a organização e o funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos[12].

A organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios encontra-se estabelecida na Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017. Esta Lei define os órgãos que integram a Presidência da República, os Ministérios, suas respectivas competências e estruturas básicas, como por exemplo, os órgãos colegiados que lhes são vinculados e o número máximo de Secretarias.

Atualmente existem **23 Ministérios e 6 órgãos e entidades cujos titulares são Ministros de Estado** (arts. 21 e 22 da Lei nº 13.502/2017). Outrossim, têm status de Ministro: os chefes de órgãos da Presidência da República (Casa Civil, Secretaria de Governo, Gabinete de Segurança Institucional e Secretaria-Geral), o Advogado-Geral da União e o Presidente do Banco Central. O Gabinete Pessoal do Presidente da República, embora não seja Ministério, possui uma estrutura regimental e quadro demonstrativo de cargos e funções próprios, aprovados pelo Decreto nº 9.054/2017.

As estruturas regimentais ou estatutos dos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta são aprovados por decretos que detalham as competências legais para todas as unidades administrativas de chefia ou direção, do nível mais alto da organização até o nível departamental ou de diretorias, em geral. Os decretos que aprovam as estruturas regimentais também trazem o quadro demonstrativo de cargos em comissão e de funções de confiança.

Tanto os cargos em comissão quanto as funções de confiança possuem quantitativos limitados e criados por lei, sendo destinados às atividades de direção, chefia ou assessoramento. As funções de confiança são exclusivas para servidores efetivos e os cargos em comissão têm percentuais mínimos a serem preenchidos por servidores de carreira[13].

Nesse contexto, as decisões sobre o remanejamento ou redimensionamento de quantitativos de cargos em comissão ou de funções de confiança – bem como discussões sobre sombreamento ou conflito de competências – recaem sobre os decretos que aprovaram as estruturas regimentais dos órgãos e entidades. Além disso, há que se considerar os possíveis reflexos na Lei nº 13.502/2017 e em outras legislações eventualmente pertinentes, como as de criação do órgão ou entidade, ou dos cargos em comissão e das funções de confiança.

Desde 2015, em decorrência da conjuntura de crise fiscal, foram realizadas várias iniciativas voltadas à redução de despesas com cargos em comissão e funções de confiança, alterando-se mais de setenta decretos de estruturas regimentais e estatutos, além de melhoria da sua gestão, mediante proposição de Lei e outros decretos.

Em especial, destaca-se a criação das **Funções Comissionadas do Poder Executivo – FCPE**, de ocupação exclusiva por servidores públicos efetivos, substituindo cerca de 40% dos cargos de DAS que existiam anteriormente.

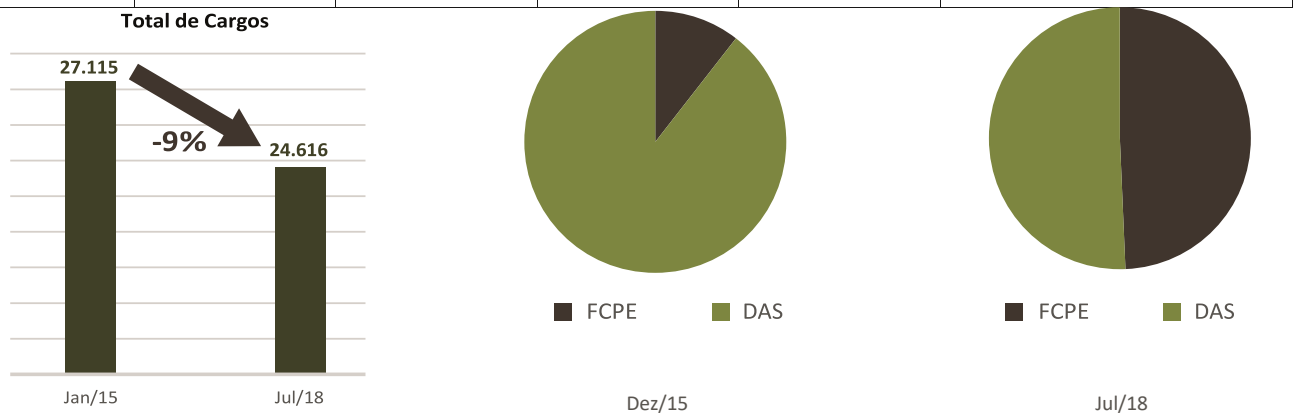
[12] Constituição Federal (CF), art. 84, inciso VI, alínea "a".

[13] Conforme previsto na CF, art. 37, inciso V.

Levando em consideração as iniciativas realizadas a partir de 2015, houve uma queda de 9% (-2.499 cargos) no total de DAS e FCPE até julho de 2018. Em 2015 foram contabilizadas as funções comissionadas específicas existentes que em 2016 foram transformadas em FCPE.

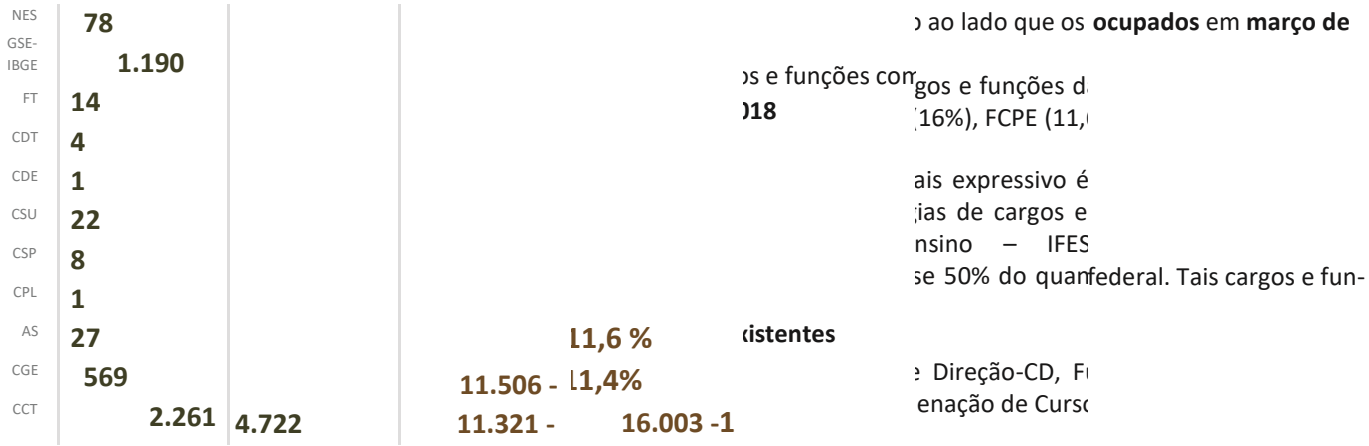
Redução de cargos e substituição de DAS por FCPE

Mês	DAS existentes	FCPE existentes	Total	Variação	Variação Acumulada (em relação a Dez/15)
Dez/15	24.260	2.855	27.115	-	-
Dez/16	17.941	7.232	25.173	- 1.942	-1.942
Dez/17	12.472	12.031	24.503	- 670	- 2.612
Jul/18	12.478	12.138	24.616	+ 113	- 2.499

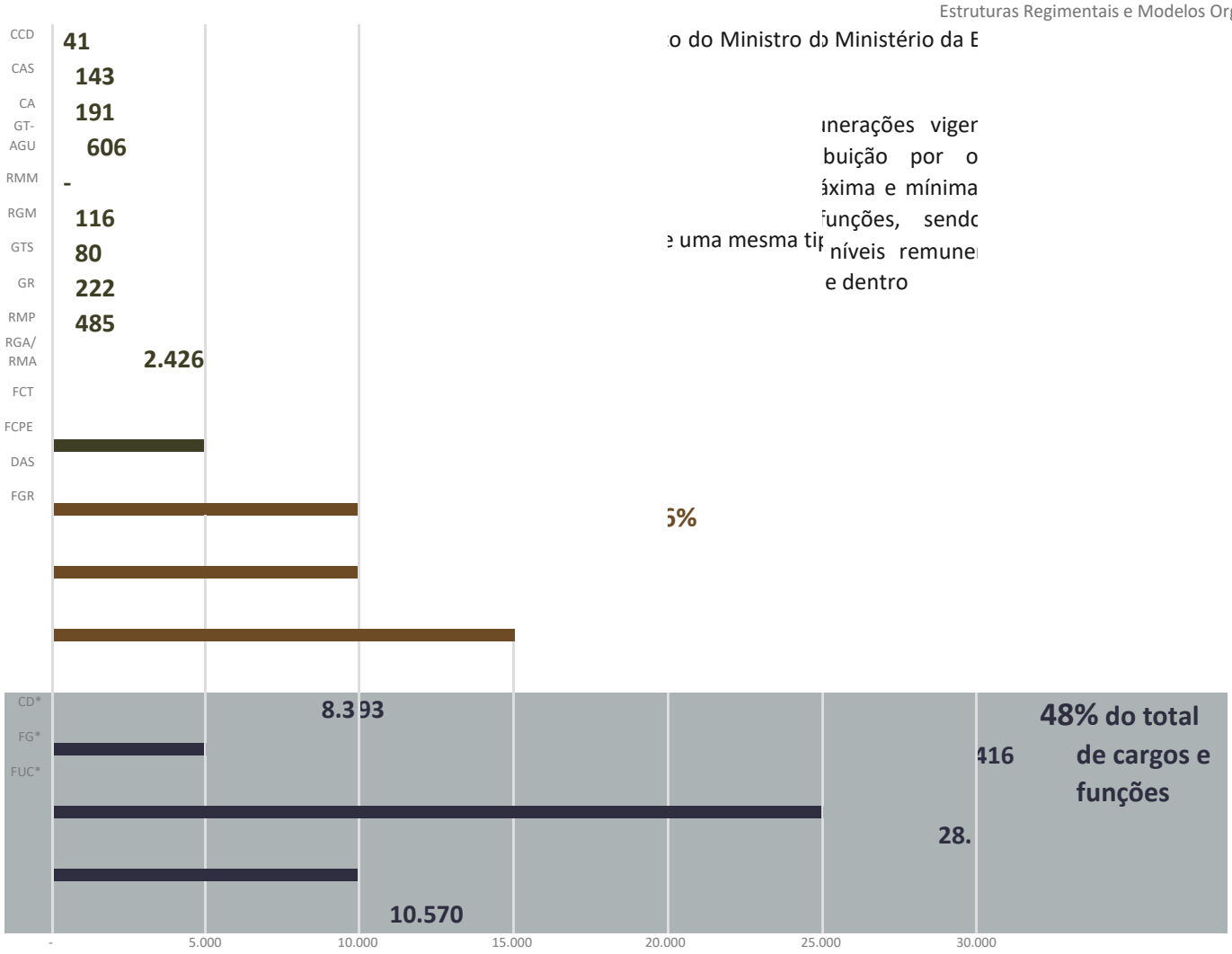


Destaque-se, entretanto, que nem todos os cargos em comissão e funções de confiança estão demonstrados nas estruturas regimentais ou nos estatutos aprovados em decretos. Segundo estudo em andamento no Ministério do Planejamento[14], com o objetivo de revisar todos os cargos e funções existentes no Poder Executivo federal, existem **36 tipologias** diferentes de cargos e funções (sem contar GSISTE, GAEG e GSISP), cada qual com sua legislação (critérios, público-alvo, remuneração), conforme mostra o gráfico abaixo.

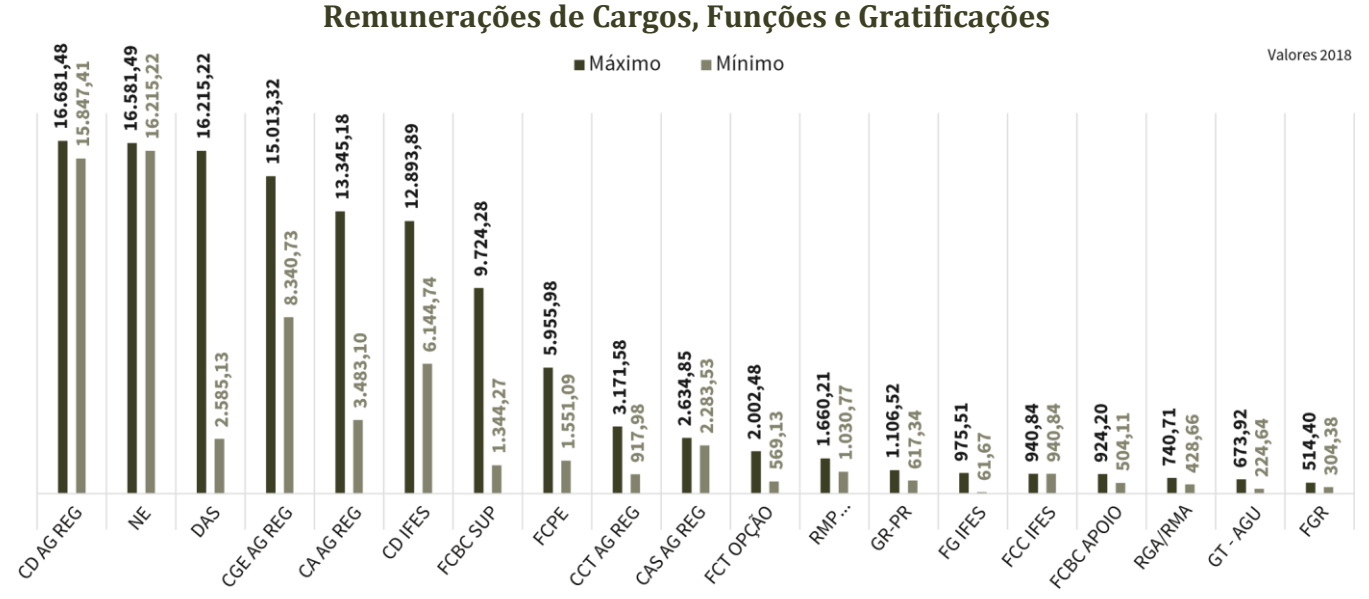
Cargos, Funções e Gratificações ocupadas em Março de 2018



[14] Estudo iniciado em 2017, no âmbito da Secretaria de Gestão (SEGES/MP), Departamento de Modelos Organizacionais.



Fonte: Painel Estatístico de Pessoal/MP (excluídas GSISTE, GSISP, GAEG, 7 Funções do Banco Central). * Cargos e funções das IFES



Fonte: SEGES/MP

Vale ressaltar ainda que, em termos de despesa, os gastos com cargos e funções são uma pequena parcela das despesas com pessoal, entre **3,2% e 1,4%** segundo estimativas internas[15]. Em março de 2018, seriam até R$ 280 milhões do total de R$ 19,9 bilhões de despesas com pessoal.

[15] Estimativas SEGES/MP.

Paralelamente aos estudos e medidas relativos às estruturas regimentais e à situação da distribuição de cargos e salários, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão também possui um acúmulo de reflexão sobre os modelos organizacionais, ou modelos jurídicos, vigentes no setor público.

Nos últimos anos, observou-se uma maior pressão sobre as instituições tradicionais, sobretudo no que se refere à sua limitada capacidade de resposta, a partir da rápida evolução tecnológica e do próprio mercado. Some-se a isso a existência de restrições jurídicas e financeiras presentes em toda ação direta do Estado, acentuando as limitações à modernização e à inovação na prestação de serviços públicos. Há que se considerar, ainda, o crescimento demográfico e a crescente demanda dos cidadãos por serviços públicos com mais qualidade e transparência.

Nesse sentido, um dos desafios enfrentados é a concepção de estruturas organizacionais alternativas aos modelos ministerial, autárquico e fundacional para a execução de serviços públicos. A parceria entre o Estado e o terceiro setor, aparentemente, se consubstancia como uma das principais rotas viáveis no que diz respeito à melhoria dos serviços de caráter social. Sob esse guarda-chuva conceitual, encontram-se arranjos específicos de relacionamento entre o Poder Público e organizações públicas, organizações paraestatais e organizações privadas sem fins lucrativos. Destacam-se os modelos em que o Poder Público passa a monitorar os resultados dos serviços prestados, por meio dos contratos de gestão.

Em especial, o MP atua no acompanhamento dos principais modelos de contratualização de resultados: **Organização Social (OS), Serviço Social Autônomo (SSA) e Agência Executiva**. A diferença entre os dois primeiros modelos e o último é que, neste não há transferência de atividades para a sociedade (elemento fundamental das OS e SSA), e sim um acordo de maior autonomia gerencial, em troca de um aumento de produtividade e qualidade.

Há ainda outros tipos de contratualização de resultados. Listam-se abaixo as instituições que o MP acompanha, em alguma das etapas da contratualização:

- Organizações Sociais: CEBRASPE, IMPA, RNP, IDSM, CGEE, ACERP, EMBRAPII, ISD, CNPEM.
- Serviço Social Autônomo: REDE SARAH, ANATER, APEX, ABDI, ABRAM.
- Agência Executiva: INMETRO.
- Agências de Bacia Hidrográfica supervisionadas pela ANA.
- Agências Reguladoras: ANS e ANVISA.
- Acordo de Desempenho: PREVIC.

Além dos modelos de contratualização, é importante destacar que a área atua nas discussões que dizem respeito às diferentes formas organizacionais de atuação do Estado. Em outras palavras, o MP atua no acompanhamento das instituições já em funcionamento e na formulação de novos arranjos.

2. Cenário Atual e Perspectivas

Estruturas Regimentais

Entre 2015 e 2018, as principais iniciativas de revisão normativa voltadas à melhoria da gestão e redução de despesas com cargos em comissão e funções de confiança foram as seguintes:

Ato	Objeto	Observações
Decreto nº 8.785/2016	Estabeleceu metas de redução de despesas com cargos e funções de confiança, por Pasta.	Orientou negociações entre SEGES/MP e os órgãos e entidades do Poder Executivo federal, após análise de suas estruturas para definição das metas de redução.
Lei nº 13.346/2016 (Medida Provisória nº 731/2016)	Criou as Funções Comissionadas do Poder Executivo Federal – FCPE, exclusivas de servidores efetivos (das três esferas e dos três Poderes), níveis 1 a 4, para atividades de direção, chefia e assessoramento.	FCPE serão as principais funções de confiança do Poder Executivo federal. Seis funções que eram exclusivas de alguns órgãos e entidades foram renomeadas para FCPE. Equiparam-se aos DAS, para todos os efeitos legais e regulamentares. Autorizou o Poder Executivo a alterar os quantitativos de DAS e de FCPE por nível, sem aumento de despesa. O art. 5º obriga a regulamentação de critérios para ocupação de DAS e de FCPE.
Mais de 70 decretos de estruturas regimentais e estatutos	Redução de despesas com cargos e funções e substituição de DAS por FCPE.	Substituição de 9.259 DAS por FCPE até 26/07/2018 (88,5% do autorizado na Lei nº 13.346). Hoje o quantitativo de FCPE ocupadas é maior do que o de DAS.
Decreto nº 8.947/2016	Extinguiu 4.184 cargos, funções e gratificações obtidos com as reduções das estruturas dos órgãos e entidades	Entre os 4.184 incluem-se 2.547 DAS. Economia total de R$ 193 milhões/ano com despesas orçamentárias.
Decreto nº 9.021/2017	Estabeleceu percentual mínimo (60%) para os DAS níveis 5 e 6 para servidores efetivos.	DAS 5 e 6 são os mais altos do Poder Executivo federal, correspondentes a Secretários Nacionais, Diretores e Assessores Especiais.
Instrução Normativa nº 4/2018-SEGES-MP, em 13/06/2018	Aprovou o **Manual de Estruturas Organizacionais do Poder Executivo federal**	Nova publicação após 20 anos. Orienta a revisão de estruturas regimentais ou de estatutos. Pode ser atualizado a qualquer tempo, no site do MP, sempre que necessário.

Cabe sublinhar que a Comissão de peritos do Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da **Convenção Interamericana contra a Corrupção - OEA** (MESICIC), após visita realizada ao país em 2017, registrou no relatório final[16] da Quinta Rodada que o Poder Executivo atendeu a sua recomendação de forma **satisfatória,** considerando as disposições contidas no Decreto nº 9.021, de 2017, ao estabelecer percentuais mínimos para o provimento dos cargos em comissão DAS níveis 1 a 6 por servidores de carreira.

Não obstante o esforço empreendido, ainda persistem questionamentos de atores externos ao Poder Executivo sobre providências quanto ao estabelecimento de critérios para ocupação de cargos e funções. Cabe mencionar, por exemplo, a determinação do Tribunal de Contas da União – TCU, por meio do Acórdão nº 3.194/2016-TCU Plenário, para que sejam agilizadas providências para regulamentação dos artigos 5º e 6º da Lei nº 13.346, de 2016.

Além disso, a Ordem dos Advogados do Brasil - OAB interpôs a Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADIN nº. 44, alegando omissão quanto à edição de Lei prevista no art. 37 do inciso V da Constituição Federal, para definição de condições e percentuais mínimos destinados a

[16] Relatório Final "Brasil" aprovado na Sessão Plenária OAS/MESICIC de 15 de março de 2018. Trigésima Reunião da Comissão de Peritos. Disponível em: < http://www.oas.org/juridico/portuguese/bra.htm>. Acesso em: 5 de junho de 2018.

servidores públicos para ocupação de cargos em comissão (embora os percentuais para ocupação de cargos em comissão por servidores estejam definidos no artigo 14 da Lei nº 8.460/1992, e no Decreto nº 5.497/2005).

Nessa linha, destacam-se alguns desafios e diretrizes para elaboração de medidas futuras nessa área. É importante assegurar que as nomeações ou designações para cargos em comissão ou funções de confiança sejam destinadas a reforçar as equipes com pessoas qualificadas para elaboração e implementação das políticas públicas. Além disso, é desejável que os órgãos e entidades consigam fazer ajustes nas suas estruturas regimentais e estatutos rapidamente, permitindo-lhes atuar de forma mais célere, adequada e transparente. Também é necessário rever a existência das 36 tipologias de cargos em comissão e funções de confiança existentes.

Essas medidas permitiriam melhorar a utilidade dos instrumentos à disposição dos órgãos e entidades para as atribuições de direção, chefia e assessoramento, além de contribuir para o aumento da eficiência dos recursos orçamentários alocados nesses instrumentos.

Países da América Latina como Chile, México e Peru, além de organizações de referência como a **OCDE,** já estabeleceram critérios e referenciais para ocupação de cargos da Alta Administração. No Brasil, entretanto, até a edição da Lei nº 13.346/2016, não havia uma diretriz para implementação de critérios para ocupação de DAS, o que veio no esteio da criação das FCPE. O art. 5º da referida Lei comanda o Poder Executivo federal a definir os critérios, perfil profissional e procedimentos gerais tanto para nomeações a DAS quanto para designações a FCPE.

A proposta de decreto para regulamentação do art. 5º da Lei nº 13.346/2016 foi elaborada pelo MP e encaminhada à Casa Civil da Presidência da República.

O Poder Legislativo também tem discutido a questão, a exemplo da Proposta de Emenda à Constituição - PEC nº 110, de 2015 do Senado Federal, que cria limites e critérios para a ocupação de cargos comissionadas na administração pública; a PEC nº 21, de 2017, que altera o art. 37 da Constituição Federal para determinar que as nomeações para cargos em comissão observem qualificações técnico-profissionais; o Projeto de Lei do Senado nº 54, de 2012, que altera o art. 5º da Lei nº 8.112, de 1990 para estabelecer novas condições para posse em cargo público efetivo e em comissão; e o PL nº 8.440, de 2017, que prevê requisitos mínimos para ocupação de cargo ou função de chefia e assessoramento em órgãos e entidades públicas integrantes do Sistema Único de saúde - SUS.

O estabelecimento de critérios para ocupação de cargos e funções públicas é uma oportunidade para o Poder Executivo liderar essa matéria. A medida contempla os anseios de grande parte das propostas em tramitação no Poder Legislativo Federal, com possibilidade de repercussão positiva desde que a opinião pública avalie os critérios como razoáveis. Já existem precedentes bem sucedidos e testados em outros normativos, como a Lei nº 13.303/2016, conhecida como a "Lei das Estatais", que entre outras inovações, estabeleceu critérios para nomeação de dirigentes e conselheiros nas empresas estatais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Além de pessoas qualificadas para ocupar os cargos e funções de confiança, as estruturas regimentais precisam ser capazes de se adaptarem rapidamente, para que as organizações consigam atuar adequadamente na articulação das competências e dos cargos e funções de que dispõem.

As regras para alteração das estruturas regimentais e dos estatutos dos órgãos e entidades estão disciplinadas pelo Decreto nº 6.944/2009 e pelo Manual de Estruturas Organizacionais do Poder Executivo federal, nova publicação editada em 2018. A Secretaria de Gestão – SEGES atua sob essas diretrizes, enquanto órgão central do Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal – SIORG.

Toda e qualquer alteração nos decretos de estrutura regimental ou de estatuto, ainda que não acarrete em aumento de despesa, requer a elaboração de um novo decreto, que implica na mobilização tanto das instâncias técnicas como políticas de no mínimo dois Ministérios – MP e Casa Civil da Presidência da República –, além do Ministério, autarquia e fundação proponentes, se for o caso, bem como do próprio Presidente da República.

A complexidade do processo de alteração dos decretos de estrutura pode atrasar e desestimular pequenos ajustes necessários no cotidiano das equipes, incentivando empréstimos informais de DAS e de FCPE que não ficam registrados e que não são divulgados. Nesse sentido, as medidas que podem simplificar e facilitar alterações na alocação dos cargos e funções dos quadros demonstrativos dos órgãos e entidades – com melhoria de controle e transparência – já foram estudadas e instruídas pela SEGES, configurando-se em proposta de alteração do Decreto nº 6.944/2009, a qual está em análise na Secretaria-Executiva (SEI 05110.000811/2018.14).

Quanto às 36 tipologias de cargos em comissão e funções de confiança existentes, o estudo da matéria já se desdobrou em uma proposta com projeto de Lei e de Decretos (um para edição imediata e outro após a aprovação do projeto de Lei), cujas diretrizes já foram discutidas e se encontram em fase de ajustes finais. A diversidade atual de tipologias dificulta a retribuição de forma isonômica entre os órgãos e entidades do Poder

Executivo federal, além de gerar distorções remuneratórias intra equipes e complexidade de gestão. O assunto é complexo devido ao tamanho do escopo e à ausência de sistematização anterior.

Um último ponto de destaque nessa área é o projeto de lei para estabelecer percentuais mínimos para ocupação de DAS por servidores de carreira, de que trata o inciso V do art. 37 da Constituição. Elaborado pela SEGES, o projeto já foi encaminhado pelo MP à Casa Civil da Presidência da República, haja vista vários questionamentos por órgãos externos, como a ADIN nº. 44 interposta pela OAB, mencionada anteriormente. Concretamente, o projeto apenas replica para lei os percentuais fixados no Decreto nº 5.497/2005, ao mesmo tempo em que revoga a regra do art. 14 da Lei nº 8.460/1992, que atualmente é descumprida por muitos órgãos.

Modelos Organizacionais

Os modelos organizacionais ou jurídicos percorreram uma trajetória mais experimental do que planejada, com alguns desvios em relação aos eixos estruturantes de cada modelo. Neste sentido, é necessário fazer uma reflexão sistêmica acerca da atuação do Estado na sua implementação. Apresenta-se a seguir o cenário atual dos principais modelos jurídicos em debate, bem como as respectivas propostas para aperfeiçoamento.

Organizações Sociais

Entre os três modelos que envolvem a contratualização de resultados por meio do contrato de gestão, destaca-se a edição do Decreto nº 9.190/2017, que regulamentou a Lei nº 9.637/98, conforme diretrizes do Acórdão do STF do julgamento da ADI nº 1.923-DF em 2015, e Acórdão/TCU nº 3.304/2014. O Decreto regulamenta o processo de qualificação de novas organizações sociais no âmbito federal, bem como estabelece diretrizes para a gestão das parcerias com as entidades privadas qualificadas.

Além do atendimento às orientações do STF, como a seleção de entidade privada por meio de chamamento público, o Decreto atribui ao MP a avaliação quanto ao mérito da publicização de atividades, a qual deve ser embasada em critérios técnicos e informações produzidas pelo órgão ou entidade proponente. A regulamentação ocorreu após discussão com órgãos e entidades públicos e especialistas no tema.

Enquanto na esfera federal a implantação do modelo das OS se deu de maneira contida e setorizada (Pesquisa e Inovação), nas esferas estaduais e municipais sua implantação se deu em escala mais abrangente, transmutando a própria forma pela qual o Estado atua nas áreas da saúde e cultura. A implantação do modelo nos níveis subnacionais ocorreu paralelamente à federal, e também de forma singular em cada ente.

Vislumbra-se a oportunidade de repensar a estratégia de implantação do Modelo de OS como um todo. Ainda que o Ministério do Planejamento não tenha competência regimental para interferir em modelos e legislações de outros entes federados, reconhece-se o potencial de atuar como disseminador de contratualização de resultados, bem como de agir como fomentador das boas parcerias. Por exemplo, cita-se a experiência de contratualização entre o IMPA - Instituto de Matemática Pura e Aplicada como um bom estudo de caso a ser difundido.

Agências Executivas

O modelo foi concebido no âmbito do Plano Diretor da Reforma Administrativa do Estado, e instituído pela Lei 9.649, de 27 de maio de 1998. Em sequência à Lei, foram editados os Decretos nº 2.487 e 2.488, os quais estabelecem diretrizes, critérios e procedimentos para a qualificação de autarquias ou fundações públicas em Agências Executivas. Desde então, apenas o Inmetro foi qualificado.

Na origem, o modelo foi idealizado para que as autarquias orientassem sua atuação por meio de um instrumento de gestão por resultados – o contrato de gestão. Exige-se que a entidade tenha um plano estratégico e de desenvolvimento institucional, e que implemente o modelo de gestão por desempenho junto a seus servidores. A contrapartida da assinatura do contrato de gestão seria concretizada por meio de autonomias orçamentárias, financeiras, organizacionais e de gestão.

Observa-se um potencial de revisão do modelo de Agências Executivas no Poder Executivo Federal, desde que haja uma atualização de seu marco regulatório, afetado pelas legislações publicadas posteriormente à sua concepção. Em especial, destaca-se a possibilidade de implantação do modelo nos órgãos e entidades públicas federais, cuja maturidade institucional se beneficiaria de maior autonomia orçamentária e administrativa.

É possível dizer que esse modelo, feitas as adequações jurídicas necessárias, poderia servir de incentivo para instituições públicas com potencial de expandir seus ganhos de produtividade, especialmente as que aferem receita própria. Por exemplo, uma instituição que aumente sua prestação de serviços por meio de readequação de processos, poderia ficar com parte do aumento de receita gerado pelo seu esforço, para reinvestir em seu próprio aperfeiçoamento. Essa alternativa pode ser uma opção viável ante ao crescente número de propostas que pretendem transformar autarquias em agências reguladoras.

Serviços Sociais Autônomos (SSA)

Os chamados SSA têm passado por um momento de amplo debate, tendo em vista sua flexibilidade em relação à atuação das autarquias. Seu orçamento pode ter origem na União (Rede Sarah e ANATER) ou diversa, como o caso das contribuições da folha de pagamento (APEX e ABDI). A nomeação dos gestores pode ter características mais próximas às entidades públicas ou próprias de entidades do Terceiro Setor, próximas às OS. As competências podem variar entre a prestação de serviço público ou aporte ao fomento e capacitação de categorias de mercado específicas.

Diferentemente das OS, as SSA são entes autorizados por Lei ordinária, e instituídos por regulamento (Decreto, Estatuto). Tem-se, portanto, que sua criação enseja uma estruturação jurídica de maior perenidade.

Ante as restrições orçamentárias atuais, não são poucas as propostas que se ventilam de criação de SSA. Há que se observar, entretanto, a necessidade de estudos sólidos de viabilidade administrativa e financeira, que incluam a relação de custo-benefício para o Estado, em contraponto ao exigido no caso das Organizações Sociais– o Estudo de Publicização previsto para a implantação de novas OS.

Antevê-se, portanto, a possibilidade de normatização de estabelecimento de critérios para a propositura de novas SSA. Sugere-se, ainda, que a experiência da Rede Sarah seja levada em conta como referência para a formulação de novas propostas de SSA.

Outro aspecto inerente aos modelos organizacionais, abarca a falta de clareza quanto à natureza jurídica dos Conselhos Profissionais. Há uma pressão contínua e articulada para que a Lei considere os Conselhos Profissionais como autarquias típicas. Ao assumir a tese de que os conselhos profissionais são autarquias públicas estatais, devem-se ter em mente possíveis impactos da decisão. Destacam-se implicações nas seguintes esferas :

a) **Administrativa** – especialmente os decorrentes do entendimento de que aplicar-se-ia aos empregados dos conselhos profissionais a Lei nº 8.112/1990.

b) **Organizacionais** – os conselhos têm autonomia para autogerir-se e organizar-se, não sendo supervisionados por órgão do Poder Executivo.

c) **Orçamentária e financeira** – as contribuições recebidas pelos conselhos não constituem receitas da União, e tampouco os orçamentos e as execuções financeiras dessas instituições são regidos pelas regras da Administração Pública Federal.

d) **Socioeconômica** – interferência sobre a liberdade de organização das profissões e repercussões em diversos setores, com a criação de entraves ao mercado de trabalho.

e) **Riscos de burocratização** – via criação de procedimentos e rotinas para atendimento às corporações.

Nesse esteio, sugere-se a continuidade à Proposta de Emenda à Constituição, já discutida no âmbito do MP, disciplinando a natureza paraestatal dos Conselhos Profissionais.

Considerando as perspectivas em relação aos modelos acima comentados, vislumbra-se dois caminhos possíveis:

Alternativa 1

a implantação de soluções específicas para cada modelo, revisando-se normas e regulamentos pertinentes, de forma incremental, conforme descrito em cada tipo.

Alternativa 2

a possibilidade de uma ação estruturante para os modelos jurídicos, por meio da revisão do anteprojeto de Lei Orgânica, encomendado pelo Ministério do Planejamento à Comissão de Juristas, em 2009. É possível atualizá-lo no que for preciso e submeter à avaliação de Governo.

Conselhos Profissionais

3. Riscos e Medidas Mitigadoras

Estruturas Regimentais

Objetivo	Dimensão do Risco	Risco	Medida(s) mitigadora (s)
Revisão do Decreto nº 6.944/2009; Estabelecimento de Critérios para ocupação de DAS e FCPE - regulamentação do art. 5º da Lei 13.346/16; Revisão da legislação de Funções e Gratificações do Poder Executivo Federal.	Político e Legal	Não priorização pelo Governo.	Monitorar o tempo de análise nas demais áreas do MP e do Governo, em especial a Casa Civil, até a Edição do Decreto.
	Político	Tramite dos PLs no Congresso traz possibilidade de não aprovação ou desvirtuamento.	Acompanhar, juntamente com a ASPAR/MP, a tramitação do Projeto de Lei.

Modelos Organizacionais

Objetivo	Dimensão do Risco	Risco	Medida(s) mitigadora(s)
Credenciamento de Novas Organizações Sociais	Político	Desalinhamento das propostas de novas estruturas organizacionais (OS, p. ex.) ao modelo idealizado e normatizado.	Aprimorar o processo de negociação entre as partes interessadas; Ações para difusão dos modelos jurídicos; e Publicar instruções para aplicação do Decreto 9.190/17.

4. Pontos de Alerta – 1º trimestre/2019

PONTO DE ALERTA	PRAZO PARA AÇÃO	AÇÃO SUGERIDA	ATORES ENVOLVIDOS
Projeto de Decreto. Regulamentar o art. 5º da Lei nº 13.346/2016. Estabelece critérios para DAS e FCPE.	Não há prazo na lei, mas há vários questionamentos externos sobre quando será feito, inclusive Acórdão nº 3.194/2016-TCU Plenário, bem como vários projetos no Congresso Nacional sobre o tema. Proposta instruída. Em análise na Casa Civil.	Editar decreto que regulamenta o art. 5º da Lei nº 13.346/2016.	SEGES-MP SE-MP Casa Civil PR

Referências

Decreto nº 6.944, de 21 de agosto de 2009. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6944.htm

Lei nº 13.346, de 10 de outubro de 2016. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13346.htm

Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13502.htm

Manual de Estruturas Organizacionais do Poder Executivo federal.
http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/manual-de-estruturas

Painel Estatístico de Pessoal. http://painel.pep.planejamento.gov.br/

PERFIL DA FORÇA DE TRABALHO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

06/15

TRANSIÇÃO DE GOVERNO 2018-2019

INFORMAÇÕES ESTRATÉGICAS

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

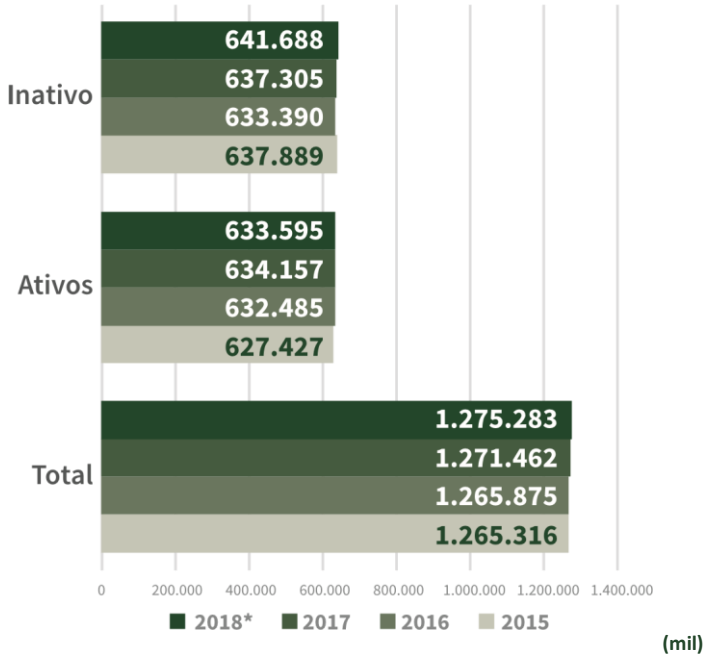
Perfil da Força de Trabalho da Administração Pública Federal

1. Visão Geral do Tema

A força de trabalho da Administração Pública Federal (APF) tem em sua configuração diversos tipos de vínculos jurídicos, a saber: Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União (Lei 8.112/1990), temporários, Mais Médicos e empregados públicos (CLT).

Em termos absolutos, o Poder Executivo Federal dispunha, em julho de 2018, de 1.275.283 vínculos, das quais, quase 634 mil representam servidores ativos e 641 mil inativos/ aposentados e instituidores de pensão (sem incluir os dados do Governo do Distrito Federal – GDF).

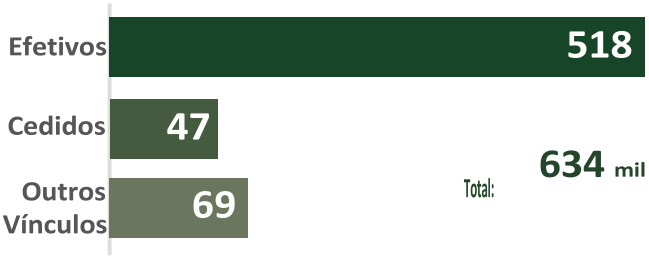
Tipo de vínculo



Entre 2015 e 2018, houve variação em **1%** de servidores ativos e **0,6%** nos inativo

Evolução no quantitativo de servidores

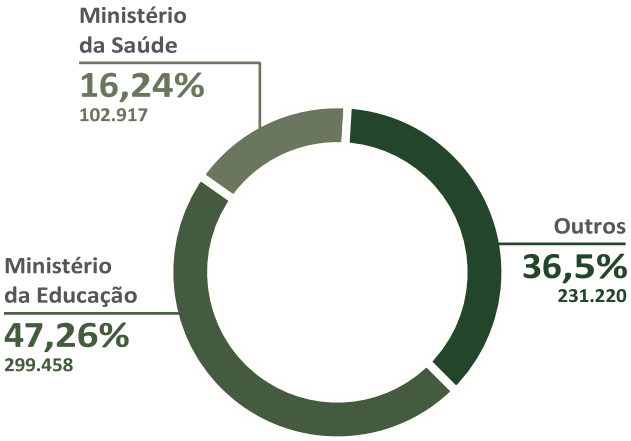
Situação servidores ativos



74% dos servidores cedidos estão a serviço do Sistema Único de Saúde - SUS

Fonte: Painel Estatístico de Pessoal - PEP, disponível em http://painel.pep.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=painelpep.qvw&lang=en-US&host=Local&anonymous=true - Filtro utilizado: Sem GDF; Mês-Ano Jul 2018 *Os dados para 2018 referem-se ao mês de apuração Jul 2018.

Importante destacar que, dos 634 mil servidores ativos, de ensino superior) e no Ministério da Saúde (Fiocruz, incluindo os



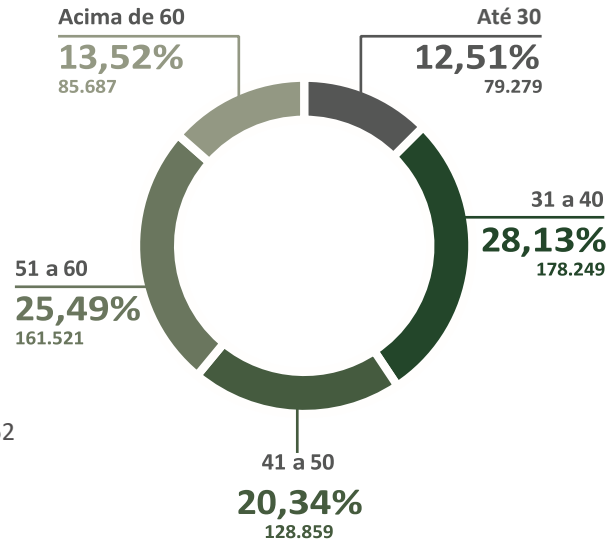
cedidos, há uma maior concentração no Mi- Funasa, ANVISA e ANS): nistério da Educação (incluindo as instituições federais

Fonte: http://painel.pep.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=painelpep.qvw&lang=en-US&host=Local&anonymous=true - consulta em 28/8/18 – Filtro: Ativos; Órgão Superior

46 anos e 74,4% têm ensino em nível superior e pós-gra-

Ainda em relação aos servidores ativos, a idade média é de

Faixa etária (anos) – servidores ativos



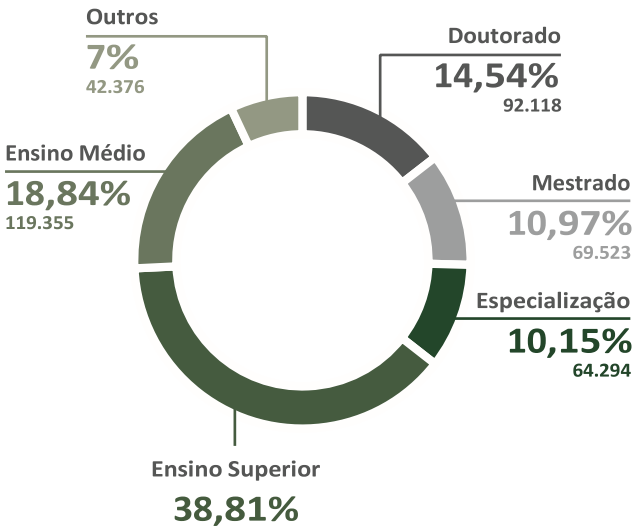
duação, a composição por gênero é de 46,6% de mulheres frente a 53,4% de homens.

Escolaridade – servidores ativos

245.929

Situação por sexo – servidores ativos

Fonte: http://painel.pep.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=painelpep.qvw&lang=en-US&host=Local&anonymous=true consulta em 28/8/18 – Filtro: Ativos



O atual cenário de restrição fiscal e as demandas sociais por um serviço público mais eficiente impõem desafios à gestão de pessoas na APF e trazem oportunidades de melhorias. Sobre este aspecto, tem-se os potenciais do governo digital, evoluindo e automatizando processos de trabalho; o adequado dimensionamento da força de trabalho, utilizando parâmetros matemáticos para a correta definição dos quantitativos necessários e qualitativos; a modernização dos processos de trabalho e a evolução das modalidades de relações de trabalho.

Adicionalmente, as competências dos servidores devem ser desenvolvidas em alinhamento com as inovações tecnológicas e sociais. Bem como, a qualificação deve ser promovida objetivando o desenvolvimento profissional, com avaliações de desempenho periódicas com métricas e metas definidas e pactuadas.

Neste contexto, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão é o Órgão Central do Sistema de Pessoal Civil (Sipec) da Administração Pública federal. Possuindo, portanto, a competência de formulação de políticas e diretrizes para o aperfeiçoamento contínuo dos processos de gestão de pessoas no âmbito da administração pública federal, em especial nos aspectos relativos ao planejamento da força de trabalho, recrutamento, seleção, jornada de trabalho, desenvolvimento, retenção de talentos e saúde e segurança no trabalho dos servidores.

Relação entre número de funcionários públicos e população

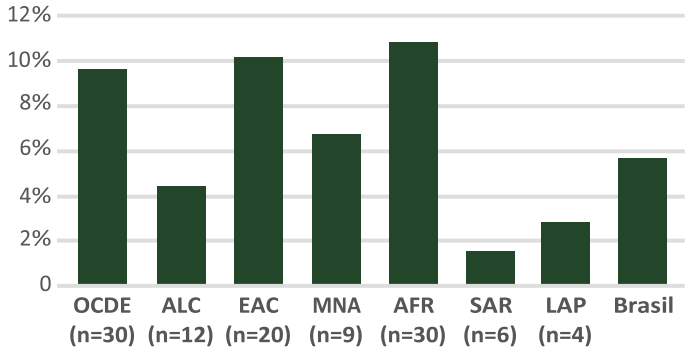
País/Região	%
Brasil	5,6
América-Latina	4,4

Emprego público como parte do emprego total

País	% emprego total	% emprego formal
Brasil	18	24

Fonte: Adaptado Banco Mundial/Organização Mundial do Trabalho

Emprego no setor público como percentual da população, por região



Fonte: Banco Mundial/Organização Mundial do Trabalho. Publicação: Um Ajuste Justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil, 2017.
Legenda: OCDE - países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, ALC – América Latina e Caribe, EAC – Leste da Europa e Asia Central, MNA – Oriente Médio e Norte da África, AFR – África Subsaariana, SAR – Sul da Ásia, LAP - Leste da Ásia e Pacífico

Ou seja, o quantitativo de servidores não se apresenta como ponto de alerta crítico, mas é real a necessidade de rever a atual configuração da APF e de suas estruturas de gestão, das funções previstas na Constituição Federal, das competências regimentais. Esta medida pode permitir a redução de sombreamentos de ações entre os diversos órgãos, bem como oportunidades de melhoria e evolução no campo da automação e de novas tecnologias.

Além disso, a elevada média de idade dos servidores em atividade, atualmente de 46 anos, traz alto risco de aumento na quantidade de pedidos de aposentadorias nos próximos anos. Isso poderá gerar demanda adicional por recomposição da força de trabalho para atendimento aos anseios da sociedade, em que pese o apoio de novas tecnologias.

2. Cenário atual e Perspectivas

A estratégia atual para gestão da força de trabalho na APF tem sido otimizar a alocação dos servidores por meio de avanços da base legal e regulamentação da movimentação do quadro de pessoal, que podem ocorrer de acordo com os normativos abaixo, com o objetivo de promover a composição da força de trabalho dos órgãos e entidades no âmbito do Sipec.

Ato Normativo	Regramento
Portaria MP 193, de 3 de julho de 2018	Disciplina o instituto da movimentação para compor força de trabalho, previsto no §7º, do art. 93 da Lei 8.112, de 1990
Portaria MP 342, de 31 de outubro de 2017	Dispõe sobre as cessões e as requisições de pessoal em que a administração pública federal, direta e indireta, seja parte
Decreto 9.144 de 22 de agosto de 2017	Estabelece regras e procedimentos quanto à cessão de servidores e de empregados públicos da administração pública federal direta, indireta, autárquica e fundacional

Cabe destacar que, embora a movimentação de servidores e empregados públicos para composição de força de trabalho já estivesse prevista e ocorrendo conforme determinado na Lei nº 8.112/1990, a publicação da Portaria MP 193/2018 deu maior visibilidade a esse instrumento entre órgãos como uma das alternativas em um cenário de restrições orçamentárias para aprovação de concursos e provimentos.

Com isso, as unidades, órgãos e entidades, em que se verifica déficit de pessoal, podem, por meio desse instrumento, solicitar ao Órgão Central (SGP/MP) a recomposição de seus quadros, fazendo uso de pessoal excedente de órgãos que tiveram suas funções suprimidas, seja por melhorias e modernizações em seus processos de trabalho ou automações, seja porque tiveram suas estruturas absorvidas por outros órgãos por determinação governamental.

Essa movimentação beneficia, também, servidores que desejam buscar, através dos órgãos e entidades demandantes, novos desafios profissionais em que não haja desvio de função ou impedimentos legais, com vistas à ampliação de experiências ou crescimento profissional no âmbito da APF.

Ainda no âmbito da movimentação de pessoal, também devem ser observadas as restrições para a movimentação de empregados públicos de empresas estatais não dependentes em que haja a obrigatoriedade de ressarcimento dos custos por empregado movimentado, regulamentado pelo Decreto 9.144/2017, em função das restrições impostas pelo atual cenário fiscal.

Além da adequada alocação da força de trabalho, está em estudo aprimoramentos nos instrumentos de gestão de avaliação de desempenho, instituídos pela Lei nº 7.133, de 17 de março de 2010, os quais apresentam problemas concretos, como:

- Realização de avaliação apenas para cumprimento de formalidade legal, com atribuição de nota máxima para todos os servidores;
- Datas do ciclo de avaliação diferentes para as diversas carreiras que compõe a APF; e
- Sem qualquer base em meritocracia para promoções e progressões funcionais.

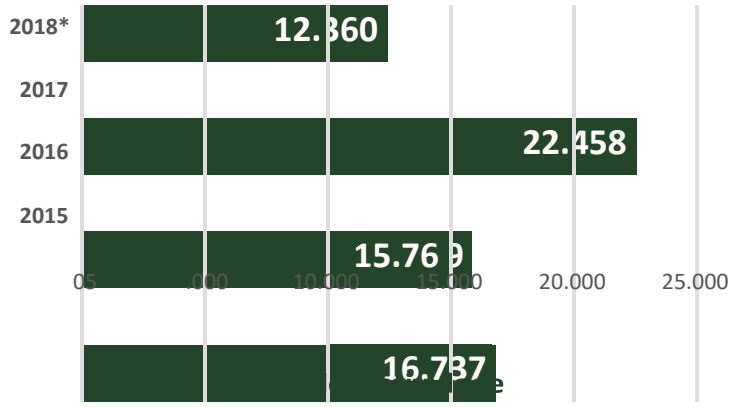
Em resposta a essa questão e objetivando aprimorar as ferramentas de gestão, está em fase de proposição um Projeto de Lei tratando sobre a implementação da Gestão do Desempenho Profissional do servidor público civil por meio de Avaliação de Desempenho Individual. Essa alteração legislativa será acompanhada do aperfeiçoamento das funcionalidades tecnológicas do módulo de Avaliação de Desempenho existente no Sistema de Gestão de Pessoas (Sigepe). Objetiva-se instituir nova metodologia de Avaliação de Desempenho Individual com finalidade de orientar continuamente o colaborador/servidor quanto à qualidade e performance das entregas pactuadas, com o efetivo registro funcional a cada validação pelo avaliador/gestor.

Em continuidade às iniciativas de prover a APF de ferramentas de gestão para aprimorar a gestão da força de trabalho existente, está em desenvolvimento e aplicação metodologia matemática-estatística de dimensionamento de pessoal. Como resultado, foi publicada a Portaria MP 477/2017, que dispõe sobre os critérios e procedimentos para priorização da implementação do modelo de dimensionamento da força de trabalho nos órgãos e entidades integrantes do Sipec, vedando para todos os órgão e entidades a realização de despesa para contratação, prorrogação ou substituição contratual relativas a aquisição de ações de dimensionamento da força de trabalho que não seja decorrente da aplicação da metodologia disponibilizada pelo MP como Órgão Central do Sipec.

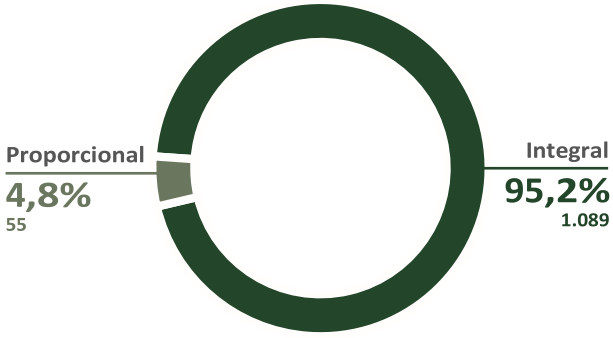
Para o aprimoramento dos processos seletivos internos, foi desenvolvido aplicativo para dispositivos móveis que permitirá aos servidores o cadastramento de seus currículos. O objetivo é a criação do banco de talentos para pesquisa dos gestores por ocasião da necessidade de preenchimento de vagas que exijam competências e conhecimentos específicos.

Em relação aos desafios, segundo dados do Painel Estatístico de Pessoal (PEP), utilizando como referência o mês de julho/2018, cerca de 39% dos servidores encontravam-se na faixa etária acima de 50 anos, sendo a idade média 46 anos. Além disso, cerca de 108 mil (17%) já teriam as condições para aposentadoria e permanecem em exercício por força do abono de permanência, que é um incentivo financeiro para o servidor permanecer em atividade, com base legal no art. 40, § 1º, II, da Constituição Federal.

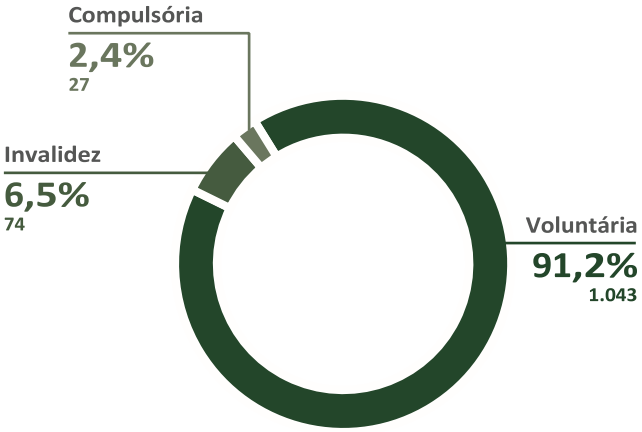
Evolução de Aposentadorias Concedidas



*Até julho/2018



Classificação da Inatividade



Fonte: http://painel.pep.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=painelpep.qvw&lang=en-US&host=Local&anonymous=true – Filtro utilizado: Sem GDF; julho/2018

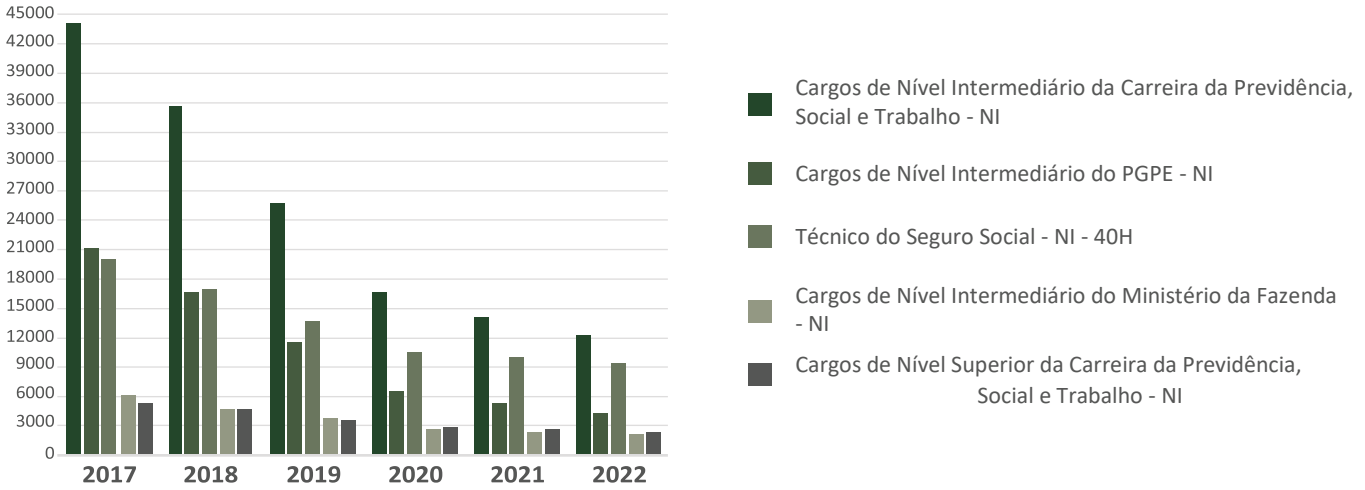
Em 2017, foram concedidas 22.458 aposentadorias, maior número desde 1998. O quantitativo de servidores federais civis que pediram aposentadoria aumentou aproximadamente 42% em comparação com o ano de 2016.

Os órgãos com maior contingente de servidores próximos a se aposentarem são: Fundação Oswaldo Cruz, Instituto

Brasileiro de Museus, Fundação Nacional de Artes, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, Instituto Nacional do Seguro Social, Fundação Nacional do Índio, Ministério da Agricultura, Agência Nacional de Mineração e Ministério da Saúde.

A situação pode ser exemplificada no gráfico a seguir, que traz uma projeção, até 2022, do quantitativo de servidores ativos das cinco carreiras com maior quantitativo, exceto MEC, caso os servidores que reúnam as condições optem pela aposentadoria e não ocorram recomposições dos quadros respectivos:

Projeção, até 2022, do quantitativo de servidores das 5 carreiras mais numerosas da APF (exceto MEC)



Fonte: CGINF/SGP/MP . A projeção considera opção por aposentadoria pelos servidores aptos.

Outro aspecto dentro do tema que merece atenção é a otimização de estruturas com movimentação da força de trabalho no âmbito do Sipec. A existência de replicações de estruturas dentro dos órgãos da APF demanda alocações de servidores para execução de atividades, rotinas similares. Os dados abaixo informam o tamanho do desafio:

Principais números – Sipec

1.240 unidades pagadoras **240** unidades de gestão de pessoas

21 mil servidores

Para realizar a gestão de **1.275.283** entre servidores ativos, inativos e pensionistas

Grande parte desses servidores estão dedicados à operacionalização da folha de pagamentos e não aos temas estratégicos da gestão de pessoas. Há, nesse caso, oportunidade de centralização dessa atividade operacional, com possibilidade de ganho de escala e liberação da força de trabalho excedente para movimentar para outras atividades com déficit de pessoal evitando novas demandas por concursos ao Órgão Central do Sipec (SGP/MP).

Como resposta a esse diagnóstico, o Ministério do Planejamento conduz um projeto para centralização nesta Pasta de processos relacionados aos inativos e pensionistas dos órgãos do Sipec, com a realização de teste piloto com a folha de pagamento de inativos da Imprensa Nacional (IN). Para tanto, foi editado o Decreto 9.498/2018, regulamentando a medida.

Manter a força de trabalho ativa, motivada e produtiva é um desafio continuo, evidenciado pela necessidade de equilibrar as demandas dos servidores e de suas entidades representativas às expectativas da sociedade por produtividade e qualidade nas entregas dos serviços públicos. Nessa adequação e gestão de interesses, foram elaboradas iniciativas a exemplo das abaixo:

1. Instrução Normativa SGP/MP nº 1 de 31 de agosto de 2018 que regulamenta o Programa de Gestão com base no Decreto 1.590, de 10 de agosto de 1995, para o servidor público participante do programa gestão exercer no âmbito do Sipec, as modalidades de trabalho denominadas: por tarefa, semi-presencial e teletrabalho;
2. Política de Atenção à Saúde e Segurança do Trabalho do Servidor Público Federal (PASS tem sua base legal no Decreto 6.833/2009 que está sendo revogado e substituído por um novo Decreto com o objetivo de aprimorar os conceitos e diretrizes para execução e gestão por parte das unidades de saúde que compõe o Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor (Siass) no âmbito do órgãos e entidades do Sipec. Após a publicação desse novo Decreto, é esperada melhor

execução das diretrizes relativas às faltas médicas e consequentemente a redução do atual absenteísmo;

3. Instrução Normativa SGP/MP de Jornada de Trabalho em tramitação – regulamenta com base no Decreto 1.590, de 10 de agosto de 1995, entre outras diretrizes, o uso de banco de horas pelos servidores públicos no âmbito do Sipec.

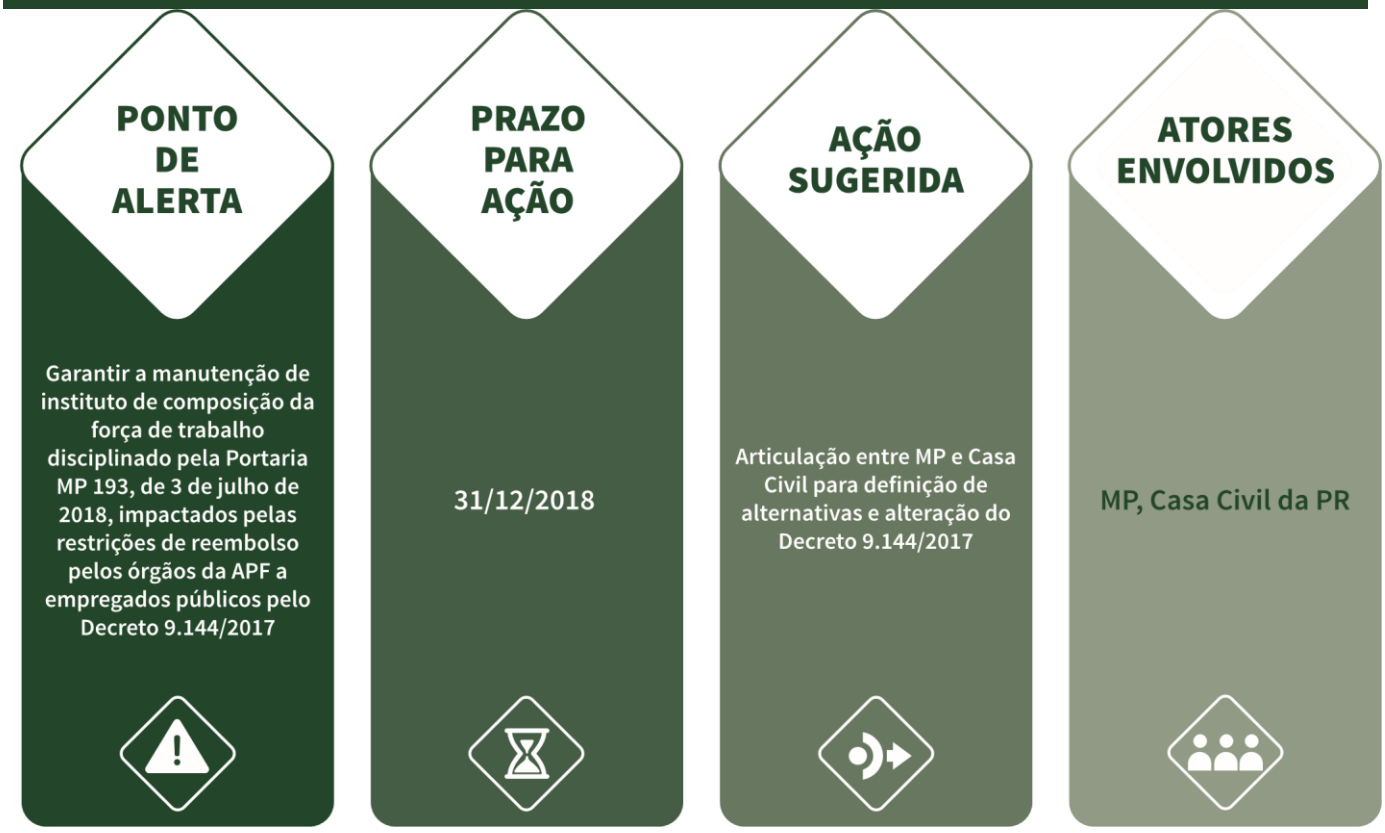
Essas entre outras iniciativas buscam cumprir com o objetivo de "*construir um novo modelo de gestão de pessoas adequado aos desafios da APF*", conforme preconizado no Planejamento Estratégico do MP 2016 – 2019.

3. Riscos Mapeados e Medidas Mitigadoras

Objetivo	Dimensão do Risco	Risco	Medida(s) mitigadora(s)
Reter conhecimentos e garantir a continuidade da prestação dos serviços públicos à sociedade	Força de Trabalho	Não adoção de estratégia de retenção ou de substituição de servidores que se aposentam, gerando a perda de conhecimentos e mão de obra ocasionada pela evasão de servidores por aposentadoria	Promover estudos de impacto para a previsão do quantitativo de servidores que preenchem condições para aposentadoria e dos que permanecem em exercício por força do abono de permanência, alinhado com estudos e revisão dos processos de trabalho envolvidos, com vistas a extinguir prováveis sobreposições de atividades, bem como promover automação e manualização dos processos de trabalho.
Definir quadro de pessoas ideal em cada estrutura da APF	Força de Trabalho	Não adoção de estratégia para dimensionamento de pessoal e automatização de processos, gerando aumento de gastos de pessoal decorrente da alocação ineficiente da força de trabalho	-Desenvolver instrumento para mensurar a real necessidade de força de trabalho dos órgãos do Sipec por meio de metodologia cientifica de Dimensionamento da Força de Trabalho, com cálculo do quantitativo ótimo de servidores; - Incorporar tecnologias e metodologias inovadoras de trabalho para minimizar a necessidade de mão de obra.
Recomposição da força de trabalho e realocação do excedente com funções/competências similares entre outros órgãos com déficit de pessoal.	Força de Trabalho	Não aprovação de novas medidas legais ou questionamentos jurídicos que permitam a movimentação, gerando aumento de demandas por concursos com impacto orçamentário	Permitir maior mobilidade e aproveitamento da força de trabalho pela Administração Pública Federal (Sipec), garantindo eficiência na alocação físico-financeira de pessoal e promovendo a racionalização em novas contratações, com maior valorização do agente público ao otimizar o aproveitamento de sua capacidade laboral e, consequentemente, contribuir para seu crescimento profissional e para a geração de resultados.
Promover o engajamento dos servidores com os objetivos institucionais governamentais, por meio de estímulos à produtividade e motivação	Força de Trabalho	Não aprovação do Projeto de Lei que visa instituir uma nova metodologia de Avaliação de Desempenho Individual	Aprimorar a metodologia de avaliação de desempenho para correta utilização dos mecanismos de gestão institucional pelos gestores que avaliam a produtividade e a qualidade das entregas objetivadas, de forma impessoal e efetiva.

Aprimorar a profissionalização no desenvolvimento organizacional	Força de Trabalho	Não implementação de banco de talentos, gerando dificuldade de identificar profissionais motivados, com conhecimentos e habilidades na APF quando da necessidade de seleção pelos órgãos do Sipec	Implantar aplicativo de banco de talentos para subsidiar os processos de seleção, com o objetivo de conhecer o perfil profissional dos talentos existentes na APF.

4. Pontos de Alerta – 1º trimestre/2019



Documentos de referência

Painel Estatístico de Pessoal. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/painel-estatistico-de-pessoal Um

Ajuste Justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. Banco Mundial disponível em:

https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/um-ajuste-justo.htmpag

Institucionalização da Centralização de Serviços de Inativos e Pensionistas no MPDG – SEI 05210.004240/2018-69

Proposta de criação de estruturação do Departamento para centralizar no MPDG a prestação de serviços das atividades de gestão relacionadas aos inativos e pensionistas dos órgãos do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (Sipec) – SEI 05210.004100/2018-91

Política de Atenção à Saúde e Segurança do Trabalho do Servidor Público Federal (PASS) – revogação do atual Decreto 6.833 e publicação de um novo – SEI 05210.000730/2018-96

Instrução Normativa de Jornada de Trabalho – regulamentação com base no Decreto 1.590, de 10 de agosto de 1995, entre outras diretrizes, a utilização do banco de horas no âmbito do Sipec – SEI 05210.007223/2018-83

Instrução Normativa SGP/MP nº 1 de 31 de agosto de 2018 que regulamenta o Programa de Gestão com base no Decreto 1.590, de 10 de agosto de 1995 – SEI 05210.007601/2018-29

Avaliação de Desempenho – SEI 05210.000020/2017-85

Portaria MP 477/2017 – Dimensionamento da Força de Trabalho – SEI 23106.092861/2017-80

Portaria MP 477/2017 - Dimensionamento da força de trabalho

Continuidade de desenvolvimento do SIGEPE – SEI 05210.007092/2018-34

Estrutura Regimental MPDG - Decreto 9.035, de 20 de abril de 2017 e alterações posteriores

Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 – Regime jurídico dos servidores públicos civis da União

Decreto 9.144 de 22 de agosto de 2017 – Cessões e as requisições de pessoal, servidores e empregados públicos

INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 1, DE 31 DE AGOSTO DE 2018

Estabelece orientação, critérios e procedimentos gerais a serem observados pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - Sipec relativos à implementação de Programa de Gestão, de que trata o § 6º do art. 6º do Decreto nº 1.590, de 10 de agosto de 1995

DECRETO Nº 9.498, DE 10 DE SETEMBRO DE 2018

Dispõe sobre a competência para a concessão e a manutenção de aposentadorias e de pensões do regime próprio de previdência social dos órgãos da administração pública federal direta.

SITUAÇÃO REMUNERATÓRIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS

07/15

TRANSIÇÃO DE GOVERNO 2018-2019

INFORMAÇÕES ESTRATÉGICAS

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Situação Remuneratória dos Servidores Públicos Federais

1. Visão Geral do Tema

A folha de pagamento do **pessoal civil ativo** do Poder R$ 66 bilhões. As despesas com pessoal ativo e inativo são Executivo atingiu, no exercício de 2017, a cifra de R$105,9 as maiores despesas da Administração Pública Federal, bilhões, por sua vez, as despesas com inativos e pensionis- ficando atrás apenas das despesas com a Previdência e, tas civis representaram, no mesmo período, o volume de entre 2015 a 2017, registraram crescimento de 17%.

Ano	Pessoal Ativo	Pessoal Inativo	Instituidor de Pensão	Total
2015	90.853.118.127,98	37.907.914.176,91	17.807.820.929,89	146.568.853.234,78
2016	95.411.198.803,37	39.971.829.808,84	18.817.555.441,78	154.200.584.053,99
2017	105.952.478.376,97	45.417.582.713,39	20.647.723.759,07	172.017.784.849,43

Fonte: Painel Estatístico de Pessoal - PEP - http://painel.pep.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=painelpep.qvw&lang=en-US&host=Local&anonymous=true Filtros utilizados: Sem GDF; Poder Executivo; Civis

Em termos de gasto total com pessoal civil e militar, ati- orçamentária de 2019 as seguintes disponibilidades orçavos e inativos, temos para o ano de 2018 e para a proposta mentárias:

Ano	Fiscal	Seguridade Social	Total
LOA 2018	132.754.309.403	109.060.054.483	241.814.363.886
PLOA 2019	149.997.655.482	112.965.627.478	262.963.282.960

Fonte: LOA 2018 – Volume I - Quadro 5 – Pág. 125; PLOA 2019 – Volume I – Quadro 5 – Pág. 136

A participação, no PIB, dos gastos com setor público, con- governos estaduais, municipais e do distrito federal supetabilizados não apenas o governo federal, mas também os ra as médias de países de referência.

A massa salarial do setor público brasileiro atingiu **13,1% do PIB em 2015**, superando Portugal e França, que registravam massas salariais mais altas que o Brasil há uma década. Países como a Austrália e os EUA, possuem massas salariais consideravelmente menores (cerca de **9% do PIB**), ao passo que o Chile, uma nação latino-americana de renda média, gastou somente **6,4% do PIB**

Os altos níveis de gastos são impulsionados pelos **altos salários dos servidores públicos**, e **não pelo número excessivo de servidores**. Isso se verifica principalmente na **esfera federal**, onde os salários são significativamente mais altos que aqueles pagos a servidores dos governos subnacionais, ou a trabalhadores em funções semelhantes no setor privado

Fonte: Banco Mundial – Relatório Um ajuste justo, 2017

A gestão estratégica e operacional dos pagamentos aos servidores públicos é feita por meio do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal (Sipec), cujo órgão central é o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP).

O Sipec é composto por cerca de 200 órgãos e entidades do Poder Executivo e por uma força de trabalho de aproximadamente 21 mil servidores distribuídos em todo país. Enquanto órgão central do Sipec, o MP possui as competências de formulação de políticas e diretrizes para o aperfeiçoamento contínuo dos processos de gestão de pessoas no âmbito da administração pública federal, atuando também nos subsistemas, promovendo a integração de suas unidades.

No que se refere à contextualização dos gastos totais com o pessoal do Executivo Federal em relação aos outros Poderes e ao Ministério Público da União – MPU, o quadro abaixo informa o volume de recursos liquidados para os três últimos anos.

Esfera de Poder	2015	2016	2017	Variação 2017/2015
Executivo	202.772.156.596,39	213.023.245.876,95	236.907.076.363,77	17%
Judiciário	34.333.362.760,66	38.852.682.359,73	40.764.014.974,80	19%
Legislativo	8.931.659.799,68	9.197.886.059,68	9.714.873.034,95	9%
MPU	4.151.967.548,64	4.492.499.141,95	5.026.997.459,52	21%
Total	250.189.146.705,37	265.566.313.438,31	292.412.961.833,04	17%

Fonte: http://painel.pep.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=painelpep.qvw&lang=em-US&host=Local&anonymous=true. Valores liquidados.

Com base no fechamento do mês de julho/2018, os seis das despesas totais de R$ 23.228.948.307,00, para o mês órgãos dos três Poderes que representam cerca de 69% são:

Órgão	Participação (%)	Valor (R$)
Ministério da Defesa	24,89	5.782.785.748,81
Ministério da Educação	20,89	4.851.612.077,78
Ministério da Fazenda	7,3	1.696.398.983,46
Ministério da Saúde	6,26	1.454.553.904,22
Justiça do Trabalho	5,62	1.304.382.522,96
Justiça Federal	3,87	899.234.670,30
Outros	31,17	7.239.980.399,47
Gasto total jul/2018		**23.228.948.307,00**

Fonte: http://painel.pep.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=painelpep.qvw&lang=en-US&host=Local&anonymous=true

2. Cenário atual e Perspectivas

No Poder Executivo Federal, a maior remuneração mensal de servidor público é de R$ 29.604,70, paga aos cargos de perito e delegado das carreiras da Polícia Federal e Polícia Civil dos ex-territórios e a menor é de R$ 1.467,49, paga ao cargo de auxiliar executivo em metrologia e qualidade da carreira do Inmetro. A remuneração média mensal, no serviço civil, é de R$ 11.272 para ativos, R$ 9.004 para inativos e R$ 6.732 para instituidores de pensão, referência agosto/18.

Segue abaixo, quadro que informa os menores e maiores valores de remuneração por nível de escolaridade.

Nível de escolaridade	Menor Remuneração (R$)	Maior Remuneração (R$)
Superior	2.236,30	29.604,70
Intermediário	2.073,29	10.830,39
Auxiliar	1.467,49	5.445,44

Fonte: http://painel.pep.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=painelpep.qvw&lang=en-US&host=Local&anonymous=true

As carreiras, cargos e funções estão estruturadas em um sistema oneroso e complexo, com pouca mobilidade. Os ocupantes das carreiras com maior remuneração não têm estímulos para investidura em cargos de gestão, deixando de contribuir plenamente para a qualificação das práticas administrativas e, consequentemente, das entregas para a sociedade.

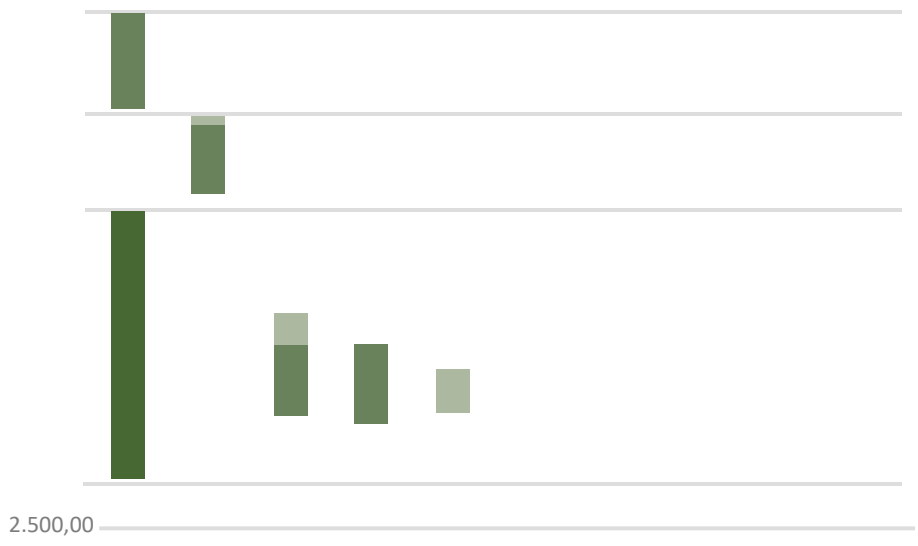
Como agravante, a progressão é automática, por tempo de serviço e sem alinhamento com os instrumentos de avaliação de desempenho. Ainda, a sistemática de avaliação apresenta problemas como:

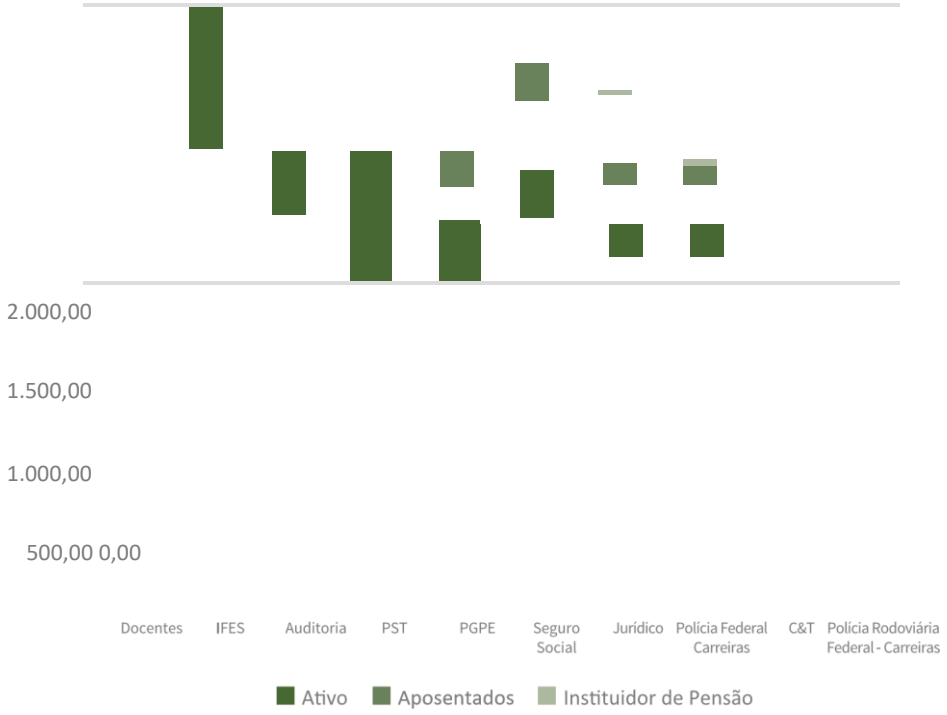
- Realização de avaliação apenas para cumprimento de formalidade legal, com atribuição de nota máxima para todos os servidores;
- Datas do ciclo de avaliação diferentes para as diversas carreiras que compõe a APF; e
- Sem qualquer base em meritocracia para promoções e progressões.

Para ilustrar a complexidade do atual sistema de carreiras, cabe lembrar que na década de 1990 existiam aproximadamente 80 carreiras no Poder Executivo e atualmente são mais de 309, cada uma com regramento e estrutura remuneratória específicos, bem como sistemas de desenvolvimento diferenciados.

Dentre as 309 carreiras, atualmente existentes, o gráfico seguinte contém o demonstrativo das **10 carreiras** com **maior** impacto nas despesas de pessoal, correspondendo a **47%** do desembolso da folha de pagamento de servidores ativos, aposentados e instituidores de pensão e demais vínculos com a APF, considerando a base junho/2018.

10 carreiras com maior impacto nas despesas de pessoal no âmbito do Sipec (jun/2018) - R$ milhões

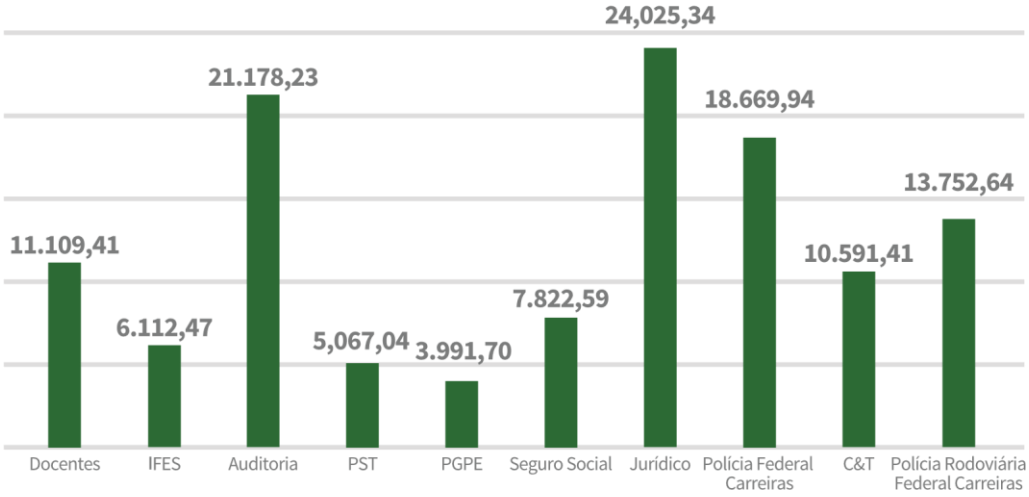




Fonte Extração de dados pela CGEINF/SGP/MP.
Legenda: IFES – Instituições Federais de Ensino; PST – Previdência, Saúde e Trabalho, PGPE; Plano Geral de Cargos do Poder Executivo; C&T – Ciência e Tecnologia.

Em complemento, o quadro a seguir demonstra a remuneração *per capita* das referidas carreiras:

Remuneração per capita das 10 carreiras com maior impacto nas despesas de pessoal (jun/2018) - R$



Fonte Extração de dados pela CGEINF/SGP/MP
Legenda: IFES – Instituições Federais de Ensino; PST - Previdência, Saúde e Trabalho, PGPE; Plano Geral de Cargos do Poder Executivo; C&T – Ciência e Tecnologia.

No âmbito das carreiras dos militares das Forças Armadas, os quantitativos e despesas estão apresentados a seguir:

Ano	Quantitativo			Despesas (R$ Bilh ões)			Despesa Média (R$)	
	Ativo	Reforma/ Reserva/ Pensões	Total	Ativo	Reforma/ Reserva/ Pensões	Total	Ativo	Reforma/ Reserva/ Pensões

2015	365.125	299.234	**664.359**	20,60	35,60	**56,20**	4.232,91	9.151,89
2016	366.594	299.015	**665.609**	21,35	37,48	**58,82**	4.368,28	9.640,94
2017	366.989	303.264	**670.253**	23,34	41,55	**64,89**	4.770,92	10.539,22

Fonte: DW Ministério da Defesa - elaboração SGP/MP

A gestão de pessoas na APF avançou, mas precisa continuar avançando por meio do aprimoramento do uso de tecnologias da informação para apoiar a tomada de decisão e na informatização das atividades gerenciais, tornando mais robusta e qualificada a gestão das rotinas aos temas afetos à gestão de pessoas.

Como exemplo de rotinas, podem ser citadas as atividades relativas às carreiras, avaliação de desempenho, progressão funcional, dimensionamento científico da força de trabalho, movimentações de excedentes quando necessário, provimentos racionalizados, operacionalização eficiente da folha de pagamento e atenção à saúde e segurança do trabalho (perícias médicas e absenteísmo).

A estratégia atual do MP, junto aos gestores de pessoas, por meio da Comissão de Coordenação do Sistema de Pessoal (CC-Sipec), é a de promover troca de experiências e conscientização sobre novas formas de melhoria dos temas relacionados à gestão de pessoas frente aos desafios do dia a dia, incluindo ações para melhor uso das tecnologias.

Nesse sentido, o objetivo do órgão central é também oferecer alternativas para racionalização das concessões de reajustes das remunerações previstas, revisão da atual configuração das carreiras/cargos para os servidores e implantação de novos sistemas de gestão, que permitirão evolução na qualidade da gestão e acompanhamento de todo o ciclo de vida do servidor.

Observa-se que ao longo dos últimos anos, os patamares remuneratórios sofreram reajustes diferenciados e, em geral, acima da inflação oficial do respectivo período. Esta situação decorre das negociações anuais e com base em estimativas superestimadas e não concretizadas de índices de inflações, conforme demonstrado na página seguinte:

Negociações de Reajuste Salariais do Poder Executivo *versus* Inflação Oficial (IPCA)

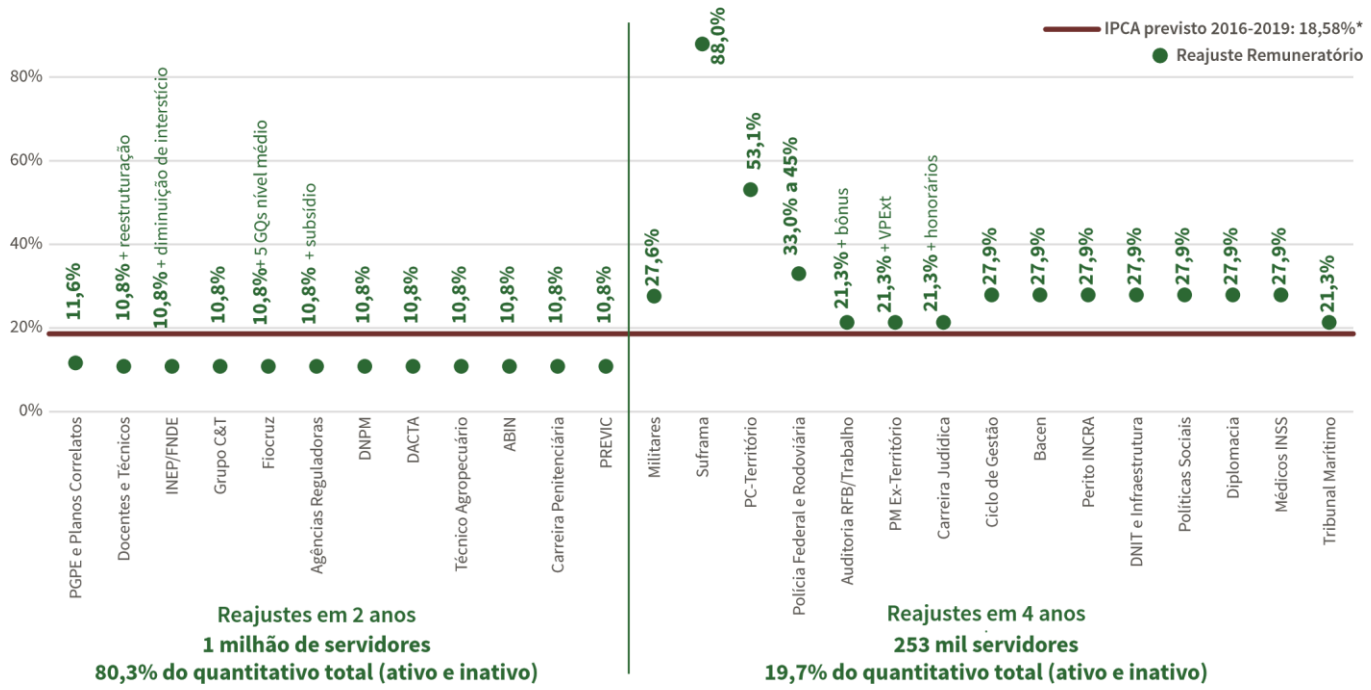
Car reiras	2016	2017	2018	2019	2016 A 2019
PGPE e Planos Correlatos, C&T, Técnicos das Universidades e Institutos Federais	5,50%	5%	-	-	10,80%
Ciclo de Gestão	5,50%	7%	6,60%	6,30%	28,00%
Advocacia Pública	5,50%	5%	4,80%	4,50%	21,30%
Auditoria	5,50%	5%	4,80%	4,50%	21,30%
Médicos Peritos, DNIT, Infraestrutura, Políticas Sociais, Peritos do INCRA	-	12,90%	6,60%	6,30%	28,00%
Polícias	-	23,9% a 34,6%	4,75%	4,50%	35,7% a 47,3%
Inflação Oficial (Ipca)	**6,29%**	**2,94%**	**4,11%**	**4,10%**	**18,58%**

Fonte: SGP/MP

O gráfico comparativo abaixo é o desdobramento dos reajustes das carreiras relacionadas na planilha acima, possibilitando observar que os maiores percentuais de reajustes concentraram-se nas carreiras de Polícias. Assim como, verifica-se que 80,3% dos servidores tiveram reajustes, nos últimos dois anos, abaixo do IPCA previsto para o período de 2016 a 2019.

Comparação dos Reajustes Salariais do Poder Executivo

Negociação 2016-2019



Fonte: SGP/MP
*IPCA - 2016: 6,29%; 2017: 2,94%; 2018**: 4,11%; 2019**: 4,10%.
** Fonte: Boletim Focus Bacen 29/06/18

Em relação ao pessoal militar, os reajustes concedidos entre os anos de 2013 a 2019 foram aprovados conforme o quadro abaixo:

Ano	% Soldo	Legislação
2013	9,00%	Lei 12.778 de 2012
2014	9,00%	
2015	9,00%	
2016	5,50%	Lei 13.321 de 2016
2017	6,60%	
2018	6,70%	
2019	6,30%	

Fonte: SGP/MP

Em função do cenário fiscal e da baixa de arrecadação por parte da União foi proposta e publicada a Medida Provisória (MP) nº 805 em 30 de outubro de 2017, com consequente prorrogação em 06 de fevereiro de 2018, que postergava os reajustes previstos de 2018 para 2019.

Entretanto, a MP perdeu a eficácia em maio de 2018 pela não tramitação no Congresso Nacional, bem como foi derrubada por liminar concedida pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Com a revogação da MP, o governo deixou de economizar R$ 4,4 bilhões em 2018. Entretanto, foi apresentada nova proposta de adiamento dos reajustes previstos para 2019, com previsão de economia de R$ 4,7 bilhões para o próximo ano por meio da MP 849 publicada em 31 de agosto de 2018. Importante registrar o risco de judicialização do adiamento por parte das carreiras envolvidas.

O processamento do pagamento dos servidores, tanto dos regidos pelo Regime Jurídico Único (Lei nº 8.112, de 1990) quanto pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) para empregados públicos, e por outros regimes (Contratos Temporários, Estágios, Residência Médica), é feito por meio do Sistema Integrado de Administração de Pessoal (Siape), implementado em 1989.

Apesar da ampla utilização e melhoria implementadas ao longo dos anos, o Siape ainda não oferece funcionalidades tecnológicas adequadas para as necessidades de uma moderna, exigente e desafiadora gestão de pessoas. Além disso, a sua manutenção é complexa e de custo elevado, chegando à ordem de R$ 67 milhões anuais e dependente do Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO), único fornecedor.

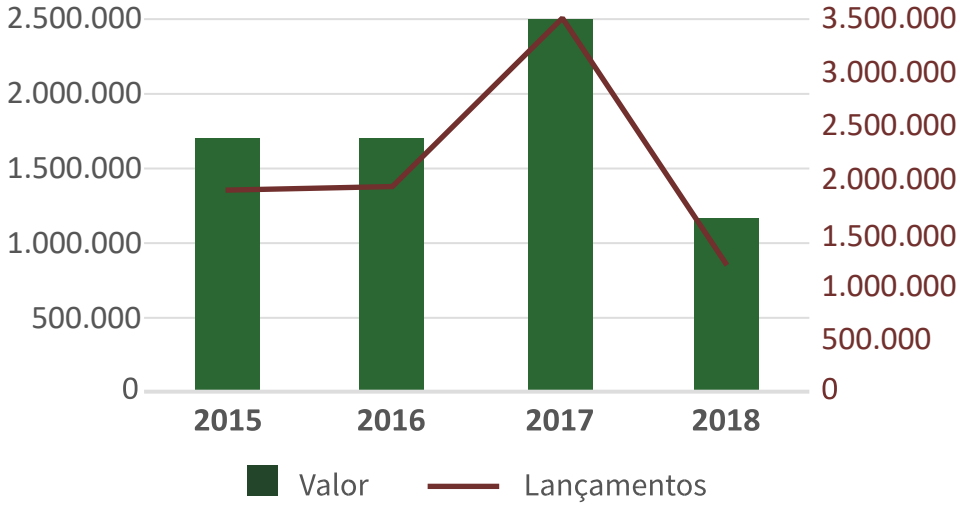
Entre as restrições de funcionalidades do Siape, persiste uma grande quantidade de lançamentos manuais necessários na folha de pagamento, o que aumenta o risco de erros e de possíveis perdas financeiras, apesar dos esforços de automação, com constante necessidade de verificação de conformidade, também ma nual, trazendo um custo adicional à gestão do processo para APF.

Abaixo o demonstrativo anual da grandeza desses lançamentos e dos altos valores envolvidos:

Em resposta ao relatado, encontra-se em andamento a substituição gradativa do Siape pelo Sigepe, já com 22

2. Recadastramento de Ações Judiciais – consistente na migração do registro de pagamento das ações judiciais vigentes em folha do Sistema de Cadastro de Ações Judiciais (SICAJ) para o módulo respectivo (AJ) no Sige-

Folha de Pagamento Sipec: Quantidade de Lançamentos Manuais e Total de Valores Lançados (R$)



Fonte: DEREB/SGP – Extração do Siape/Siafi

módulos implantados desde 2016, que tem como escopo abranger todo o ciclo dos temas afetos às áreas de gestão de pessoas no âmbito do Sipec: criação de cargos e empregos; seleção de pessoas; ingresso do servidor; gestão funcional (férias, movimentação, progressão funcional etc); gestão de benefícios (gratificações, adicionais etc); avaliação de desempenho; saúde do servidor; folha de pagamento de ativos e inativos (aposentadorias e pensões).

Apesar dos avanços realizados na construção do sistema até o momento, ainda faltam 16 módulos a serem desenvolvidos e diversas funcionalidades a serem evoluídas para qualificar as rotinas existentes. O uso do Sigepe, no âmbito do Sipec, atenderia à aproximadamente 1.245 unidades pagadoras, centralizadas em 240 órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

Ainda no âmbito de gestão dos pagamentos, iniciativas em curso no MP têm por objetivo evitar fraudes e pagamentos indevidos por meio do aperfeiçoamento dos mecanismos de controle e verificação, a saber:

1. Prova de Vida com Biometria – aprimoramento desse instrumento realizando a interface entre os demais órgãos dos diversos vínculos (Regime Próprio de Previdências Social - RPPS e Regime Geral de Previdência Social - RGPS), possibilitando a atualização em apenas um registro, ao invés de realizar visitas diferentes a órgãos independentes, com o risco de suspensão temporária do benefício, bem como eliminando pagamentos irregulares; e

pe, pelos órgãos e entidades do Sipec. Essa melhoria permite a revisão dos parâmetros de cumprimento das decisões judiciais, mediante a exigência de adequada instrução processual e verificação da manutenção dos limites e efeitos das determinações atestadas nas forças executórias elaboradas pelas Procuradorias. O recadastramento foi iniciado em maio de 2017, com prazo final previsto para dezembro de 2018. Do total de 18.044 ações judiciais iniciais, já foram recadastradas 5.451, gerando uma economia de R$ 14.071.759,45 aos cofres públicos até julho de 2018.

As carreiras apresentam vários níveis de classes e padrões na sua estrutura, com diferentes amplitudes de progressão. Em alguns casos, os servidores alcançam o topo remuneratório da carreira em menos de dez anos de efetivo exercício, contrariando a lógica do tempo de contribuição mínimo exigido para efetivar a aposentadoria.

A desmotivação também está relacionada à progressão, à promoção inadequada da carreira, aos instrumentos de avaliação de desempenho desalinhados com as boas práticas de mercado para realizar a progressão e promoção com base na meritocracia.

Há estudo em andamento no âmbito do MPDG com o objetivo de substituir o atual sistema de carreiras do serviço público por um modelo mais moderno e eficaz, pautado em metas e resultados, desenvolvimento, avaliação de desempenho, governança e liderança, processo seletivo e certificações, bem como alinhar as

remunerações pagas pelo setor público aos salários pagos pelo setor privado.

O quadro seguinte detalha os gastos com pessoal civil ativo, informando o volume de gastos com despesas de remuneração do cargo e as demais relacionadas aos acréscimos e outros tipos de despesa.

Detalhamento dos gastos com pessoal civil ativo em 2017

Descrição da Despesa	Valor (R$)
Remuneração do cargo	R$ 83.889.786.097,70
Obrigações patronais	R$ 17.458.915.033,82
Contratação por tempo determinado	R$ 1.106.978.615,87
Outras despesas variáveis	R$ 762.351.631,83
Sentenças judiciais	R$ 722.744.348,08
Despesas de exercícios anteriores	R$ 630.741.740,83
Ressarcimento despesas pessoal requisitado	R$ 553.938.327,50
Contribuição à entidade fechada previdência	R$ 424.387.935,39
Indenizações e restituições trabalhistas	R$ 245.071.233,94
Vencimentos e vantagens fixas	R$ 145.250.061,49
Contribuições	R$ 9.026.002,39
Outros benefícios previdenciários	R$ 3.287.348,13
Total	**R$ 105.952.478.376,97**

Fonte: Painel Estatístico de Pessoal – 09/2018 – Filtros utilizados - Poder: Executivo; Situação do Vinculo: Ativos; Ano Despesas: 2017; Civil/Militar: Civil; Sem GDF (Despesas): Sim.

Por sua vez, a composição remuneratória apresenta, além ficações, anuênios e indenizações, além dos benefícios predo vencimento básico, vantagens pecuniárias, como grati- vistos. Entre os gastos com benefícios, pode-se destacar:

Descrição	Custo anual em 2017
Saúde suplementar	R$ 1.630.028.150,81
Auxílio-moradia para ocupantes de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS de níveis 4 e superiores	R$ 36.012.399

Sobre o Auxílio-moradia foi apresentada na MP 805/2017, não convertida em Lei, uma revisão dos atuais critérios de prazo de recebimento do auxílio, atualmente indeterminado. Com a nova redação dada pela MP, definia-se o limite para pagamento do auxílio moradia em, no máximo, quatro anos com redução gradual da quantia paga a cada ano. O valor seria reduzido em 25% por ano até não ser mais devido após o quarto ano de recebimento. Após esses quatro anos, o servidor só poderia voltar a receber o auxílio moradia se mudasse de local de sua residência para ocupar outro cargo em comissão ou função de confiança e desde que atendidos os requisitos do Art. 60-B da Lei nº 8.112, de 1990. A MP perdeu sua eficácia por falta de apreciação no Congresso Nacional e por uma liminar do Supremo Tribunal Federal - STF.

3. Riscos Mapeados e Medidas Mitigadoras

Objetivo	Dimensão do Risco	Risco	Medida (s) mitigadora (s)
Reequilibrar a situação fiscal da APF	Econômico ou financeiro	Não aprovação do adiamento dos reajustes dos servidores e de regulamentação sobre remuneração de entrada. Piora da situação fiscal em virtude dos valores acima do mercado e reajustes acima da inflação dos salários do funcionalismo público	- Adiar os reajustes previstos para 2019; - Adequar a remuneração de entrada às práticas de mercado, atraindo servidores dispostos a, em virtude da apresentação de melhores desempenhos, buscar sua própria trilha de desenvolvimento profissional e financeiro.
Simplificar as estruturas remuneratórias alinhadas com a profissionalização e a redução das carreiras	Força de Trabalho	Não aprovação de regulamentação, aumentando a amplitude salarial das carreiras. Baixo estímulo à melhoria de desempenho pelos servidores	Compatibilizar o tempo de exercício do cargo com o tempo de progressão até a aposentadoria.
Minimizar a possibilidade de lançamentos manuais na folha de pagamento dos servidores	Econômico ou financeiro	Não automatização de todo o processo de fechamento da folha de pagamento. Perdas financeiras com lançamentos incorretos na folha de pagamento	- Priorizar a automatização dos lançamentos ainda realizados de forma manual pelas áreas de gestão de pessoas dos órgãos setoriais do Sipec; - Automatizar e ampliar o escopo da conformidade dos lançamentos; - Promover a conformidade diária dos registros nas bases do Sistema de Controle de Óbitos (Sisobi) e Siape.
Manter o Recadastramento das Ações Judiciais no novo modulo de Ação Judicial (AJ) do Sigepe	Operacional	Redução do ritmo de recadastramento das Ações judiciais gerando pagamentos indevidos	Manter a articulação como Órgão Central do Sipec junto aos órgãos para eliminação do passivo de recadastramento no novo módulo do Sistema de Ação Judicial (AJ) do Sigepe.
Modernizar as ferramentas tecnológicas para qualificar o processo decisório de Gestão de Pessoas	Econômico ou financeiro	Insuficiência de recursos orçamentários já em 2019 para garantir o desenvolvimento dos módulos complementares do Sigepe	Priorizar os recursos para o desenvolvimento contínuo dos módulos programados do Sigepe para suporte e gestão das temáticas envolvidas, com vistas a qualificar a tomada de decisão de forma tempestiva.
Melhorar os painéis de informações gerenciais dos temas afetos a gestão de pessoas para qualificar a tomada de decisão no âmbito da APF	Operacional	Erros ou intempestividade em tomadas de decisões devido à ausência de informações estratégicas, táticas e operacionais com conceitos equalizados	Aprimorar a geração de informações estratégicas, táticas e operacionais com conceitos equalizados, construindo painéis de gestão de pessoas para consumo das informações para tomada de decisão de forma tempestiva.

Aprimorar a base normativa dos temas afetos a gestão de pessoas da APF	Operacional	Erros em tomadas de decisão pela pulverização de normativos no âmbito do Sipec relativos aos temas afetos a gestão de pessoas, provocando dúvidas de entendimentos	Implantar sistema informatizado com estrutura e dinâmica de trabalho para suportar a união de todas as normas (legais, institucionais e operacionais) vinculadas aos processos de trabalho de gestão de pessoas na APF para consumo dos órgãos e entidades do Sipec, disseminando de forma qualificada o conhecimento dos temas afetos à gestão de pessoas.

4. Pontos de Alerta – 1º trimestre/2019

PONTO DE ALERTA	PRAZO PARA AÇÃO	AÇÃO SUGERIDA	ATORES ENVOLVIDOS
Fazer gestão para a manutenção do adiamento dos reajustes dos servidores de 2019 para 2020	Janeiro/2019	Articulação do MP com a Casa Civil e Congresso Nacional	Ministério do Planejamento, Casa Civil e Congresso Nacional
Realizar assinatura do Aditivo contratual para o desenvolvimento contínuo dos módulos programados do Sigepe	Janeiro/2019	Articulação interna MP para garantir os recursos orçamentários necessários	SGP, SOF, SE, GM
Garantir a continuidade do Recadastramento de Ações Judiciais no novo módulo de Ação Judicial do Sigepe	Contínuo até eliminação do passivo	Manutenção da articulação como Órgão Central do Sipec junto aos órgãos e entidades da APF	MP e órgãos e entidades do Sipec

Documentos de referência

Painel Estatístico de Pessoal – Remuneração disponível em: http://painel.pep.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=PainelPEP.QVW&host=QVS%4017-0112-B--IAS06

Focus - Relatório de Mercado. Banco Central do Brasil disponível em: https://www.bcb.gov.br/pec/GCI/PORT/readout/R20180629.pdf

Relatório do Banco Mundial disponível em: https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/um-ajuste-justo.htm

ENAP - Em busca da congruência entre o ambiente (à luz das demandas da sociedade), as estruturas e a gestão dos cargos e carreiras no setor público disponível em: http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2881

Projeto de Revisão das Carreiras – SEI 05210.000857/2018-13;

Diretrizes para o Dimensionamento da Força de Trabalho – SEI 23106.092861/2017-80;

Alteração do Decreto de Avaliação de Desempenho – SEI 05210.000020/2017-85;

Aditivo contratual para continuidade de desenvolvimento de novos módulos e funcionalidades do Sigepe – SEI 5210.007092/2018-34;

Proposta de alteração do Auxílio Funeral – SEI 05210.000194/2018-29.

Lei n° 7.133, de 17 de março de 2010 que, de acordo com o artigo 24, inciso II do Decreto nº 9.035, de 20 de abril de 2017

Decreto nº 67.326, de 05 de setembro de 1970

Medida Provisória - Proposta de postergação de reajuste remuneratório e nova sistemáticas de pagamento da ajuda de custo e do **auxílio moradia** – SEI 05210.004352/2017-39

CENTRALIZAÇÃO DE ATIVIDADES DE GESTÃO

08/15

TRANSIÇÃO DE GOVERNO 2018-2019

INFORMAÇÕES ESTRATÉGICAS

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Centralização de[17] Atividades de Gestão

1. Visão Geral do Tema

A gestão de sistemas estruturantes que regulam e dão suporte às atividades de compras, contratações e transferências de recursos da União aos demais entes requer do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MP, como Órgão Central, visão estratégica e constante aprimoramento. Nesse sentido, a formulação de estratégias de governança colaborativa e a reestruturação das funções de logística e transferências voluntárias na Administração Pública, dotando-as de regras, rotinas e sistemas de informação que abranjam a cadeia de repasse de recursos, bem como do suprimento de bens e serviços, têm permitido a adoção de formatos que combinem centralização, descentralização e coordenação de processos, atendendo às diferenças entre perfis de atividade e necessidades de suprimentos de cada órgão. As próximas seções destacam as principais iniciativas em curso e os desafios a serem enfrentados nessas áreas.

Contratações Públicas e Centralização de Compras e Serviços

A contratação pública é um pilar crucial da governança estratégica e da prestação de serviços para os governos. Devido ao grande volume de gastos que representam, as compras públicas bem administradas podem e devem desempenhar um papel importante na promoção da eficiência do setor público, maior transparência e *accountability*. Nessa linha, muitos governos ao redor do mundo têm adotado medidas para reforçar eficiência e a integridade dos seus sistemas de compras.

Nos países membros da OCDE, as contratações públicas giram em torno de 4% a 14% do PIB. No Brasil, as estimativas mais conservadoras sugerem que esse corresponde a cerca de 8,7% do PIB. O valor correspondente ao Governo Federal – considerado isoladamente – é de 1,6% do PIB. Dessa forma, o processo licitatório torna-se um instrumento estratégico para viabilizar a prestação de serviços públicos, porém vulnerável à improbidade e ao desperdício, dado o volume de recursos envolvidos.1

No âmbito do Ministério do Planejamento, as ações voltadas para melhoria dos processos licitatórios são executadas e coordenadas pela Secretaria de Gestão – SEGES, que atua como órgão central do **Sistema de Serviços Gerais - Sisg**[18], tendo como responsabilidades a formulação de diretrizes, orientação, planejamento e coordenação, supervisão e controle dos assuntos relativos a serviços gerais do Executivo federal como um todo.

A gestão do **Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - Siasg** também está entre as atribuições da SEGES[19]. A Secretaria formula e implementa políticas e diretrizes relativas à gestão sustentável de materiais, de obras e serviços, de transportes, de comunicações administrativas e de licitações e contratações da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Além de dar suporte ao Siasg, o Ministério também operacionaliza o **Portal de Compras do Governo federal - Comprasnet, o Sistema de Concessão de Diárias e Passagens - SCDP e o Processo Eletrônico Nacional – PEN.**

Licitações Públicas – Estratégias e ações governamentais em andamento no Brasil: 01 02 03 04 05 06

[17] Fonte : OCDE. Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico. Relatório sobre a Avaliação do Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira, 2011. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/arquivos/avaliacaointegridadebrasileiraocde.pdf>.

[18] O SISG é disciplinado pelo Decreto nº 1.094, de 23 de março de 1994.

[19] Na SEGES, essa atribuição é do Departamento de Normas e Sistemas de Logística (Delog/SEGES).

Centralização de compras e serviçoscompetitividade e obter economias diversificação de de escala, maior **estratégias de** **compra**ofertantes;**melhores** par
Minimização do sazonalidade nos preços;**efeito da** compra pública;da eficiência da dados em prol **tecnologias** Uso devolume de do grande **novas** e
Atualização legislativa;da demanda, reduzir desperdí-cio, substituir materiais e padronizar serviços, e produtos. para

Em 2014, foi criada a **Central de Compras (Central)** para atuar na aquisição, contratação, alienação e gestão centralizadas de bens e serviços de uso comum entre os órgãos da administração pública federal. A unidade tem como objetivo repensar modelos de contratação, otimizar processos, focar na qualidade dos bens e serviços e fomentar práticas inovadoras.

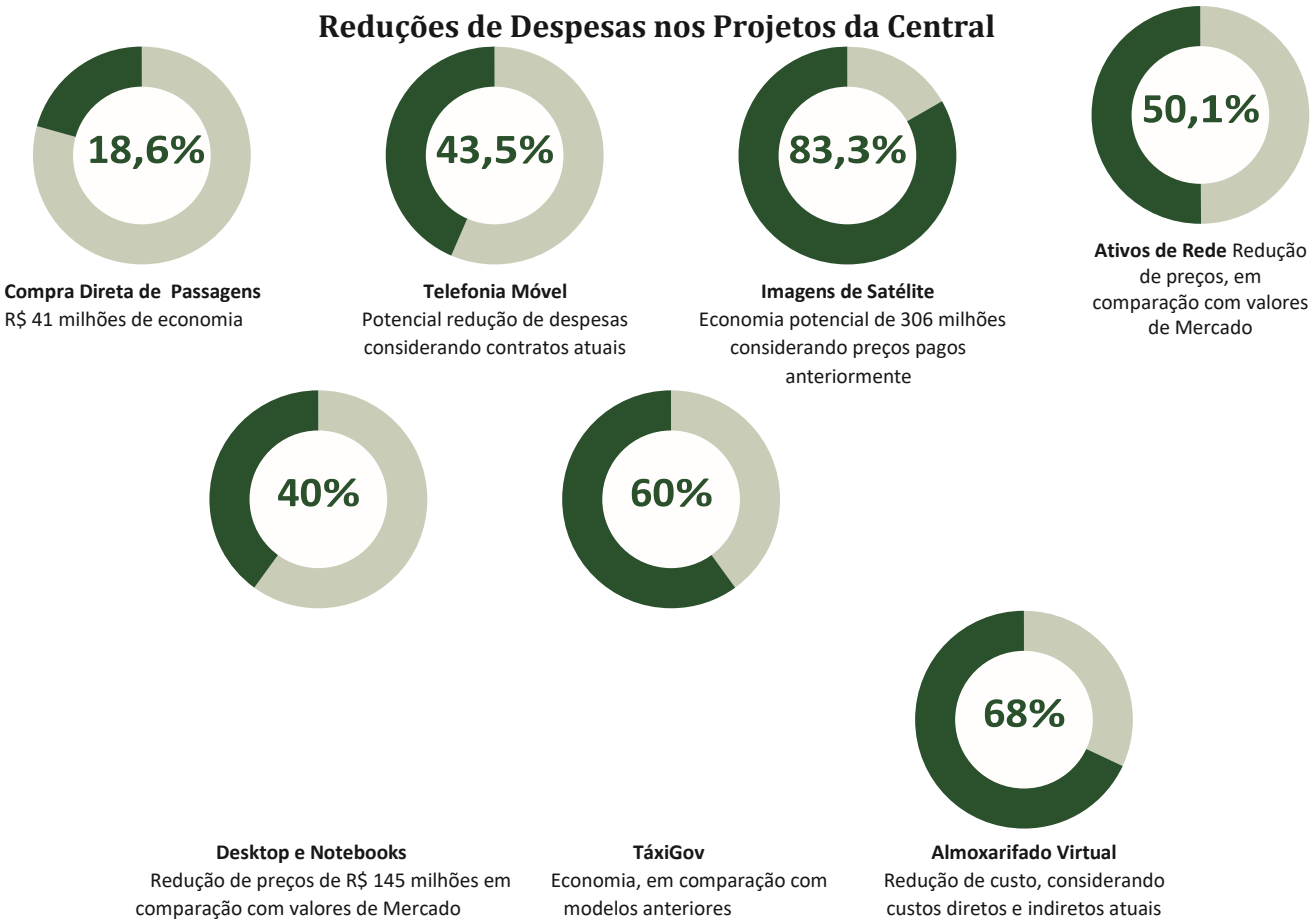
Foram realizados, desde a implantação da Central, 20 procedimentos de considerável complexidade para licitação e contratação de variados objetos, que representaram aproximadamente R$ 2,4 bilhões, entre redução de gastos e geração de receitas para o Governo Federal. Destaca-se, ainda, a expressiva redução de processos e a desoneração das unidades de compras com realocação de equipes que antes se incumbiam dessas atividades.

Diante dos resultados obtidos e do potencial ainda a ser explorado, o Ministério priorizou, em 2017, a implantação de um **Centro de Serviços Compartilhados (CSC)** para o Governo Federal, dentro da Central de Compras. Antes a atuação da unidade era focada principalmente em conceber novos modelos de compra e contratação, licitá-los, e disponibilizá-los aos órgãos da APF, para que estes então firmassem e gerenciassem seus próprios contratos. Com a criação do CSC, a Central passou a suportar também a centralização de outros estágios da cadeia logística, como a gestão e fiscalização contratual, a operação de serviços e processos relacionados à despesa pública.

Potencial de Redução de Gastos

Em recente estudo do Banco Mundial[20], uma análise de aquisições estratégicas nas licitações públicas realizadas pelo governo federal nos anos de 2012 a 2014, cobrindo cerca de R$ 155 bilhões (ou 5% do orçamento federal, em média), indica que o Governo Federal poderia economizar entre R$ 24 bilhões e R$ 35 bilhões em três anos (ou um valor entre 0,15% e 0,20% do PIB anualmente; aproximadamente 1% do orçamento federal) por meio da introdução de estratégias customizadas para licitações públicas.

[20] A fair adjustment : efficiency and equity of public spending in Brazil: Volume I: síntese (Portuguese). Washington, D.C.: World Bank Group. http://documents.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/Volume-I-síntese.



O atual direcionamento dado à gestão das compras públicas tem resultado em melhores estratégias de compra para obter economias de escala, maior competitividade e diversificação de ofertantes. A principal inovação está em priorizar o uso de novas tecnologias em busca da eficiência da compra pública, considerando o grande volume de dados nessas operações.

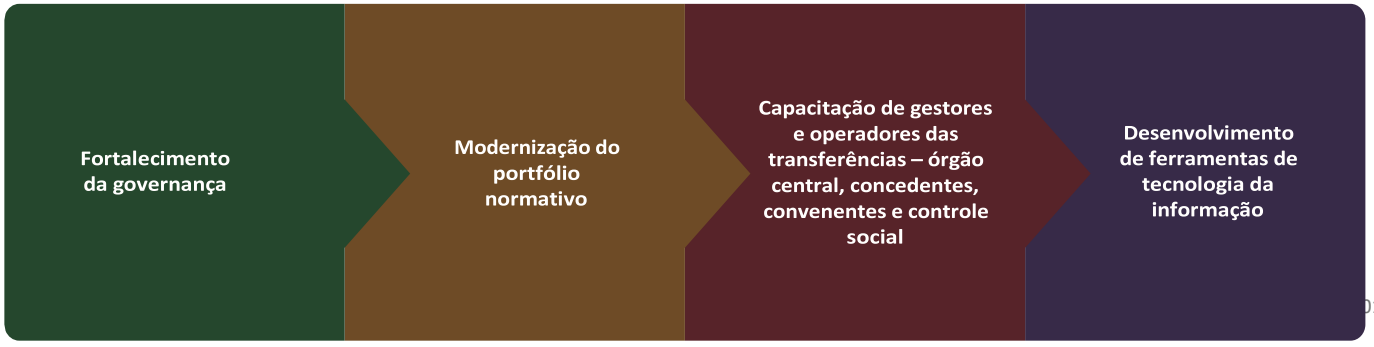
O Ministério do Planejamento tem estudado modelos nacionais (RS, DF, MG, SE, AL, MS) e internacionais (Estados Unidos, Chile, Portugal, Canadá) de centralização de atividades administrativas, em especial de licitações e contratações, que apontam para o estabelecimento de unidades organizacionais robustas e com mecanismos de governança reforçados. Nesse sentido, corrobora-se a ideia de fortalecimento da Central de Compras e ações correlatas no âmbito do MP.

Com a implantação da Rede Nacional de Compras Públicas – RNCP, em 2018, abre-se espaço para intensificar ainda mais as ações de modernização nessa área. Some-se a isso o amplo debate em torno do tema, gerado pela proposta de nova lei de licitações e contratos, em trâmite no Congresso Nacional.

Transferências Voluntárias da União – Centralização de Atividades de Gestão

As transferências voluntárias consistem no repasse de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.5 Esses recursos podem ser destinados às parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, com vistas à consecução de finalidades de interesse público e recíproco.6

Para viabilização dessas transferências, a celebração de convênios, contratos de repasse, termos de parceria, termos de colaboração e termos de fomento deve ser



Cabe destacar que as transferências voluntárias também

dividuais de execução obrigatória, bem como para a su-

registrada no **Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV7**. Essa ferramenta de gestão e operacionalização foi criada em 2008 e, desde então, concentra volume expressivo de informações sobre um valor global acumulado de quase R$ 105 bilhões, contendo dados relativos a mais de 132.000 instrumentos assinados, em mais de 5 mil municípios, nas 27 unidades da Federação.

O Ministério do Planejamento – por meio da SEGES – tem as competências de *propor políticas, planejar, coordenar, supervisionar e orientar normativamente as atividades de gestão de convênios, contratos de repasse, colaboração e* incluem convênios e contratos de repasse viabilizados com recursos provenientes de **emendas parlamentares8**. Os procedimentos e prazos para apresentação, registro e operacionalização dessas emendas parlamentares

fomento, termos de execução descentralizada e termos de parceria, bem como propor e implementar políticas e diretrizes relativas à melhoria da gestão no âmbito das transferências voluntárias da União, por meio da Rede SICONV, conforme estabelecidas no art. 13 do Decreto nº 9035/2017.

Para promover a melhoria da qualidade do gasto e maior efetividade nos resultados, a política de gestão do SICONV tem priorizado a atuação em quatro eixos:

inperação de impedimentos técnicos são **anualmente** disciplinados em Portaria interministerial do Ministério do Planejamento e da Secretaria de Governo da Presidência da República – SEGOV/PR.

[5] Art. 25 da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), regulamentada pelo Decreto nº 6170/2007 e Portaria Interministerial nº 424/2016 e suas respectivas Instruções Normativas.

[6] Lei 13.019/2014, regulamentado pelo Decreto nº 8.726/2016.

[7] Segundo prescrito no art. 13 do Decreto nº 6.170/2007.

[8] No tocante às emendas, em especial as individuais, verifica-se o caráter impositivo da execução, na forma disciplinada pelo art. 166, §§ 9º a 18 da Constituição Federal.

2[21]. Cenário Atual e Perspectivas

Contratações Públicas e Centralização de Compras e Serviços

[21] Comissão Especial destinada a proferir parecer final ao Projeto de Lei nº 1292/1995, do Senado Federal, que "altera a lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências", e apensados.

Proposta da Nova Lei de Licitações

A proposta da **nova Lei de Licitações** encontra-se em tramitação na Câmara dos Deputados. O PL está na Comissão Especial que deverá emitir parecer final ao Projeto de Lei nº 1292/1995, do Senado Federal, além do PL 6814/2017 e outros 230 apensados, alterando a lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, sobre licitações e contratos.9 A Comissão Especial tem avaliado, em conjunto com o MP, as contribuições para a modernização da legislação sobre licitações e contratos, visando aprimorar o seu texto para posterior envio ao Plenário da Câmara dos Deputados para votação do relatório final. Caso o relatório final seja aprovado, o PL ainda voltará à casa iniciadora, Senado Federal.

Proposta da Nova Lei de Licitações

Em síntese, a proposta da nova Lei de Licitações (PL 1292/95, PL 6814/17 e apensados) moderniza e unifica normas gerais sobre licitações e contratos, revogando a atual Lei nº 8.666/1993, a Lei nº 10.520/2002 (Pregão) e a Lei nº 12.462/2011 (Regime Diferenciado de Contratações). De forma geral, o projeto em tela propõe inovações como:

- Aprimora as modalidades licitatórias e inclui a modalidade de "diálogo competitivo[22]";
- Implementa, em todas as contratações, a inversão de fases (julgamento antes da habilitação);
- Diminui os riscos de contratação pela Administração ao readequar o sistema de garantias contratuais;
- Implementa o compartilhamento do risco com o contratado, por meio da modalidade da contratação integrada[23];
- Estabelece meios alternativos de solução de controvérsias, por meio arbitral e mediação;
- Estabelece obrigatoriedade de elaboração de planos de compras anuais, com o objetivo de racionalizar as compras públicas entre os diferentes órgãos e entidades.

[22] O diálogo competitivo é adotado em diversas legislações estrangeiras. É um procedimento restrito às contratações em que a administração vise contratar objeto que envolva alternativamente inovação tecnológica ou técnica; possibilidade de execução com diferentes metodologias; ou possibilidade de execução com tecnologias de domínio restrito no mercado. Pressupõe objetos tecnicamente complexos, cuja complexidade escape ao domínio comum de conhecimento dos órgãos ou entidades contratantes, seja sob o aspecto técnico ou de estrutura financeira ou jurídica do projeto.

[23] A modalidade de contratação integrada é um regime de execução indireta a ser preferencialmente adotado nas licitações e contratações de obras e serviços de engenharia, instituído pela Lei nº 12.462/2011 (art. 8º, inciso V e § 1º) – sobre o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) – como forma de ampliar a eficiência administrativa, inclusive na perspectiva de maior economicidade, estimulando a competição entre os licitantes. Esse regime de execução confia ao contratado a elaboração e o desenvolvimento dos projetos básico e executivo, a execução de obras e serviços de engenharia, a montagem, a realização de testes, a pré-operação e todas as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto.

Compreende-se que oferecer meios adequados para o cumprimento das normas é fundamental para o alcance dos resultados pretendidos. Nesse sentido, paralelamente à discussão sobre a nova Lei de Licitações, o MP tem priorizado ações com uso intenso de novas tecnologias e formas inovadoras de apoio ao processo de compras públicas. Os principais projetos serão descritos a seguir, considerando sua relevância para a modernização e eficiência da máquina pública.

Modernização das Compras Públicas

- **Portal de Compras** canal de comunicação entre administração pública, fornecedores e sociedade (gestão do conhecimento e comunicação). Acesso aos painéis e sistemas de compras públicas.
- **Painel de Preços** ferramenta de pesquisa e comparação de preços para contratação de bens e serviços. Redução do tempo médio de pesquisa, que antes era de 45 dias, para cerca de 7 minutos. Economia estimada de R$ 4 milhões/ano.
- **Portal Nacional de Preços** integração do Painel de Preços à base nacional de notas fiscais eletrônicas.
- **Sicaf 100% Digital** simplificação do cadastramento de empresas, com uso da certificação digital. R$ 65 milhões de economia para os cofres públicos (estimativa após 1º ano de implantação).
- **Rede Nacional de Compras Públicas – RNCP** a integração e articulação de órgãos, entidades e agentes em prol da modernização das compras públicas. Mais de 200 pedidos de entidades interessadas em participar.
- **Sistema de Registro de Preços** Revisão normativa e módulo para Gestão de Atas. Controle das adesões a atas de registro de preços (ARP) por "órgãos-carona" – Meta: Reduzir em 50% a quantidade de itens a serem adquiridos ou contratados, via ARP, por órgãos-carona.
- **Novo sistema ComprasNet e Comprasnet App** Ampliar a participação de entes federais, estaduais e municipais. Simplificar as ferramentas de compras Viabilizar a participação de Micro e Pequenas Empresas, Microempreendedores Individuais e Agricultores Familiares nas compras públicas.
- **Central de Compras** Centralização da atividade de "licitar e contratar". Evita a replicação de esforços e custos para atendimento de necessidades similares. Compra Direta de Passagens; Transporte de Servidores (TAXIGOV);
- **Centro de Serviços Compartilhado – CSC** centralização de outros estágios da cadeia logística, como a gestão e fiscalização contratual, a operação de serviços e processos relacionados à despesa pública

Portal de Compras

O Portal de Compras do Governo Federal (https://www.comprasgovernamentais.gov.br/) apresenta conteúdos relacionados ao processo de **compras públicas governamentais**, padronizando o canal de comunicação entre a administração pública, os fornecedores e a sociedade. Ainda como espaço de **gestão do conhecimento e comunicação**, o Portal tem área exclusiva para divulgação das ações da Central de Compras, bem

como dá acesso aos **Painéis** de informações e aos **sistemas** de compras públicas[24].

Painel de Preços

O Painel de Preços é uma ferramenta que viabiliza a realização de pesquisas de preços e comparação de preços de referência para aquisição de bens e serviços na esfera pública, oferecendo maior transparência e facilidade de acesso aos dados. O desenvolvimento dessa solução proporcionou ao gestor uma **redução do tempo médio de pesquisa, que antes era de 45 dias, para cerca de 7 minutos**, conferindo maior agilidade aos processos de compras e contratações públicas. A **economia estimada com a implantação do painel é de R$ 4 milhões/ano** com a redução na contratação de ferramentas similares. A evolução do painel dará origem ao Portal Nacional de Preços, projeto atualmente em desenvolvimento pela SEGES/MP. *Em operação desde abril de 2017*

Portal Nacional de Preços

O Portal Nacional de Preços visa integrar o atual Painel de Preços à base nacional de notas fiscais eletrônicas, para viabilizar a coleta e comparação dos preços praticados pelos setores público e privado. A solução pretende melhorar as pesquisas de preços de **alimentos** (alimentação escolar com gasto estimado em mais de R$ 4 bilhões por ano), **medicamentos** e diversos outros itens adquiridos pelo governo. Para consolidação de uma base nacional de preços de referência para as contratações públicas, destacam-se as parcerias em andamento com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, a Receita Federal do Brasil, o Ministério da Saúde, entre outros, para evolução da ferramenta. **O Portal Nacional de Preços será totalmente integrado e de fácil acesso aos agentes de licitação, bem como à sociedade**. *Previsão de lançamento: dezembro de 2018.*

Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – Sicaf 100% Digital

O Sicaf 100% Digital – novo Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores, em formato totalmente d igital – simplificou o **serviço de cadastro de empresas que têm interesse em participar das licitações do Governo Federal**. Por meio do uso de certificação digital, que confere maior segurança ao procedimento, mais de **380 mil fornecedores foram beneficiados** com a mudança. Estima-se uma economia aproximada de R$ 65 milhões[25] aos cofres públicos, após o primeiro ano de implantação, com a simplificação de trâmites processuais, disponibilização de canais digitais para envio de documentos e redistribuição de força de trabalho anteriormente alocada ao atendimento exclusivamente presencial. *Em operação desde junho de 2018.*

Rede Nacional de Compras Públicas – RNCP

A Rede Nacional de Compras Públicas – RNCP[26] tem como finalidade a integração e articulação de órgãos, entidades e agentes dos três poderes da União, e entes federativos, além de organizações que guardam afinidade com o tema, em prol da modernização das compras públicas, considerando a centralização de informações distribuídas em mais de 60 sistemas; a profissionalização e certificação dos agentes que atuam em toda a cadeia de contratações públicas; e o compartilhamento de experiências e boas práticas nessa temática. *Rede instituída em junho de 2018.*

A participação na RNCP é facultativa e já conta com mais de 200 pedidos de entidades interessadas em participar. Entre seus primeiros membros, destacam-se associações municipalistas, o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE e a Confederação Nacional de Municípios – CNM. Em julho de 2018, foi realizada a 1ª Reunião do Comitê Gestor da RNCP com seus 18 primeiros integrantes, ocasião em que se decidiu pela realização do I Fórum Nacional da Rede, previsto para o mês de novembro de 2018.

Sistema de Registro de Preços – Revisão normativa e módulo para Gestão de Atas

Trata-se de medidas adotadas para controlar o fluxo e o quantitativo máximo de solicitações de adesões a atas de registro de preços (ARP) por "órgãos-carona", visando a coibir a realização de aquisições ineficientes por falta de planejamento nos órgãos e eventuais desvios em relação a compras de bens e contratações de serviços. Além da revisão do decreto que regula a matéria, foi disponibilizado módulo no sistema Siasg para proporcionar a automação do controle de limites para adesão a atas e, consequentemente, maior segurança jurídica ao gestor público.

[24] O Portal de Compras contém links de acesso aos seguintes Painéis e sistemas: Painel de Compras; Painel de Preços; Painel de Custeio Administrativo; Comprasnet – SIASG (Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais); Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF; Sistema de Cartão de Pagamento – SCP; Sistema Esplanada Sustentável (SIsPES); Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações – PGC; Sistema de Concessão de Diárias e Passagens – SCDP;

[25] Cálculo realizado por meio da metodologia Standard Cost Model – adaptada, que considera custos para o órgão – pessoal, espaço físico, infraestrutura e TI, entre outros; e custos para o usuário do serviço.

[26] A RNCP foi criada pela Portaria Ministerial nº 165/2018 e instituída em 19/06/2018.

Novo sistema ComprasNet e ComprasNet App

Projeto a ser realizado no âmbito de Acordo de Cooperação Técnica, celebrado entre a SEGES/MP e o SEBRAE, com o objetivo de ampliar a participação e o uso do ComprasNet pelos demais entes federados (DF, estados e municípios). Visa também a simplificar as ferramentas de compras do Governo Federal, que viabilizarão a participação de Micro e Pequenas Empresas, Microempreendedores Individuais e Agricultores Familiares nas compras públicas.

Central de Compras – Ações recentes

A Central de Compras (Central) atua na centralização da atividade administrativa "licitar e contratar", assim evitando a replicação de esforços e custos derivada da existência de unidades de compras em cada órgão para atendimento de necessidades similares na Administração Federal. Permite, ainda, uma melhor utilização do poder de compras do governo, aproveitando oportunidades de padronização e de ganho de escala. Com pautas variadas, a Central já realizou processos relacionados a passagens aéreas, imagens de satélite, folha de pagamento e soluções de tecnologia da informação - TI (telefonia, solução de segurança e equipamentos de redes, computadores). As ações envolvem parcerias entre a SEGES e outras secretarias do MP.

Ampliação Gradual do Portfolio da Central

Em fase de implantação: modelo de almoxarifado virtual (material de expediente) e a expansão do TáxiGov - modelo de transporte para atender deslocamentos dos servidores para fins administrativos.

Outros projetos de gest aperfeiçoamento das soluções disponibilizadas anteriorme e estrutu- atua numa temática que dialoga com percentual relevan ração de um modelo de governança para fortaleci mento, integridade e *compliance* da unidade.

Como mencionado, os modelos nacionais e internacionais nessa á apontam para a necessidade de organizações mais robustas e c mecanismos de governança reforçados. No caso do Governo Federal, há demanda e oportunidade para fortalecimento desse ator central, que do PIB nacional.

Compra Direta de Passagens Aéreas

Entre as iniciativas da Central de Compras, a primeira a ser destacada é a **Compra Direta de Passagens Aéreas**. Com início da operação em 2014, a Compra Direta redefiniu o relacionamento entre a Administração Pública e o mercado aéreo doméstico, migrando de um modelo de contratação de agências de viagens, cujas aquisições de bilhetes frequentemente estavam associadas a altos preços, para uma relação direta com as companhias aéreas, com aplicação de descontos sobre as tarifas, reservas de assentos e acesso aos seus sistemas de informação.

Utilizada pela quase totalidade das unidades emissoras de passagens do Poder Executivo federal, a compra direta credenciou cinco companhias (Avianca, Azul, Gol, Latam e MAP), e proporcionou uma **redução de 18,68% nos preços pagos**, o que corresponde a uma economia de mais de **R$ 41 milhões** entre os anos 2015-2017. Esse cálculo considera o que aproximadamente se deixou de gastar emitindo bilhetes diretamente com as companhias aéreas, e não via agencia de viagens.

Vantagens do modelo de Compra Direta de Passagens Aéreas:

O modelo de compra direta de passagens reproduziu, para a APF, a prática usual de aquisição de passagens aéreas pelo cidadão comum, ou seja, a utilização de recursos de TI e meios de pagamento eletrônico, sem intermediação de agência de via-

gens, tendo trazido mais agilidade, transparência, controle e melhor gestão – o que foi ratificado pelo Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (CGU), em seu 3º Concurso de Boas Práticas, ao premiá-lo na categoria “Aprimoramento de Controles Internos”.

Para atendimento às demandas residuais (internacionais, regionais e atendimento em horários ex-cepcionais ou situações emergenciais), a Central de Compras realizou licitações centralizadas para uma única agência de viagens, padronizando o serviço para os órgãos e entidades e promovendo redução do custo em função da agregação de demanda.

Distrito Federal (DF) contavam com aproximadamente 850 veículos, entre próprios e locados; mais de 190 motoristas do quadro, afora os terceirizados; e um custo médio por quilometro útil rodado de R$ 9,40. O custo anual para sustentar essa demanda girava em torno de **R$ 48 milhões**, entre locação de veículos, manutenção, seguro e abastecimento, não contabilizados custos de aquisição e garagem. Estavam computados nesses gastos os veículos institucionais, que atendiam autoridades como Secretários, Diretores e Presidentes de autarquias e fundações, que representavam R$ 12 milhões dentro desse universo.

Em função do uso de cartão de pagamento eletrônico, o modelo de compra direta d passagens aéreas ancorava-se em previsão legal de isenção de retenção tributária na font pela APF até 31 de dezembro de 2017[15], dada a inviabilidade operacional em efetuar recolhimento. Em 1º de março de 2018, foi publicada a MP 822, que vigorou por 120 dias não tendo sido convertida em lei. Portanto, desde 30 de junho de 2018, a APF não pod adquirir bilhetes nessa sistemática, valendo-se os órgãos e entidades dos contratos firmado com a agência de viagens a partir da ata de registro de preços disponibilizada pela Central No entanto, os saldos desses contratos não são suficientes para sustentar a demand integral de deslocamentos, uma vez que se tratava de alternativa subsidiária correspondente a apenas 5% da demanda dos órgãos. Assim, temporariamente, optou-s por permitir às unidades de compras que licitem/contratem individualmente o serviço d agenciamento conforme suas necessidades, até o restabelecimento do modelo.[16]

[15] Previsão no §9º, art. 64, da Lei nº. 9.430, de 27 de dezembro de 1996, incluído pela Medida Provisória nº 651/14.

[16] Este assunto está sendo acompanhado pela ASPAR/MP, para solução legislativa junto ao Congresso ou edição de nova medida provisória (ver matriz de riscos e soluções mitigadoras ao final deste documento).

TáxiGov

Outro projeto de destaque da Central é o TáxiGov, modelo de transporte desenvolvido para atender deslocamentos dos servidores para fins administrativos. Com foco na eficiência do gasto, melhoria dos serviços prestados aos usuários, uso de TI, mais controle e transparência, o modelo TáxiGov substitui os carros alugados e próprios por táxis, pagando-se apenas pela efetiva utilização. Associado à nova solução de mobilidade dos servidores, também foi objetivo do projeto implantar o conceito de Centro de Serviços Compartilhados.

No diagnóstico realizado, para atender à demanda de transporte de servidores e colaboradores, os órgãos da Administração direta localizados no

R$ 8,2 milhões em redução de gastos

Despesa atual = R$ 5,4 milhões (60% menor do que nos modelos

novas contratações – ou por meio de doações e leilões.[27] Outra medida de redução de gastos foi a edição do Decreto nº. 9.287/2018, que eliminou a prerrogativa de mais de mil autoridades utilizarem carros exclusivos em deslocamentos a serviço, bem como de uso do transporte nos trajetos residência-

fado Virtual

repartição e vice-versa[28]. No DF, essas autoridades passaram, como os demais servidores, a utilizar o TáxiGov.

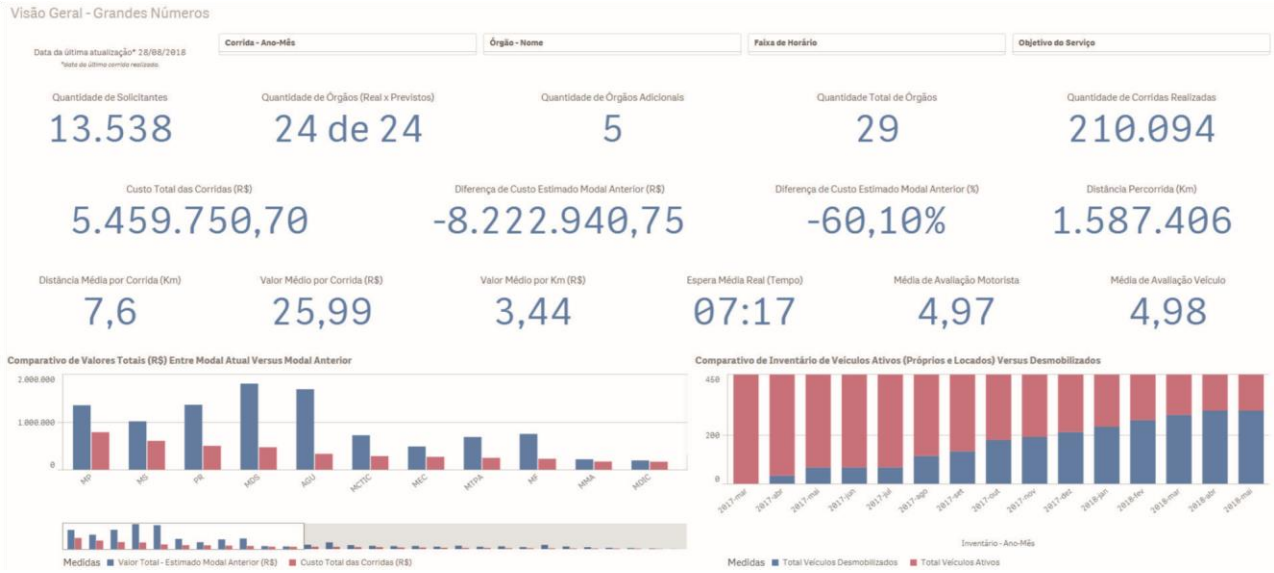
A prestação desse serviço de transporte para a Administração direta do DF é hoje feita exclusivamente via Central de Compras [29], consolidando o modelo de CSC. A obrigatoriedade de utilizar o mesmo sistema foi estendida também para as autarquias e fundações, a partir de ata de registro de preços[30].

Novas possibilidades: tendo em vista a regulamentação no DF dos serviços de transporte por meio de aplicativo de celular, foi realizada nova licitação para contratação dos serviços objeto do TáxiGov, ampliando a possibilidade de participação desse nicho e de outros fornecedores, como locadoras de veículos, além das empresas de táxi. Essa nova contratação contempla tanto a Administração direta como a indireta.

O **Almoxarifado Virtual** é mais um objeto

Fonte: SEGES/MP

Painel Gerencial do TáxiGov



Fonte: SEGES/MP

A iniciativa também permitiu a desmobilização de veículos, por meio de sua realocação em outras atividades – evitando

[27] Dos quase 500 veículos identificados, 300 foram realocados, estando a cargo da Central realizar leilões para dar destinação a outros 100.

[28] Direitos anteriormente garantidos pelo Decreto nº 79.399, de 16 de março de 1977.

[29] Portaria nº 6, publicada em janeiro de 2018.

[30] Ata de Registro de Preços

incorporado ao conceito de Centro de Serviços Compartilhados, à similaridade do TáxiGov. Trata-se de novo modelo de suprimento de materiais de consumo administrativo para atender às unidades da Administração Direta localizadas no DF, utilizando-se das melhores práticas de mercado. Os serviços prestados referem-se ao processo logístico de fornecimento de suprimentos de escritório, tais como armazenamento, separação e distribuição às unidades.

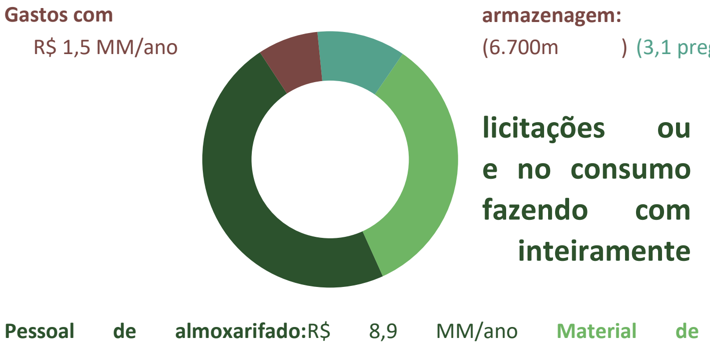
Além da padronização de materiais e dos ganhos econômicos, a prestação do serviço envolve a disponibilização de **plataforma web customizada**, com funcionalidades que permitem a realização e acompanhamento de pedidos, bem como informações para gerenciamento, controle e monitoramento de toda a operação.

Distribuição das despesas

Espera-se uma **redução da ordem de 68%** nas despesas associadas ao suprimento de materiais de expediente e de informática, que atualmente somam **R$ 18,9 milhões/ ano** para a administração direta no DF, sendo que **66% equivalem a custos administrativos**.

O início da operação, em **10 órgãos**, está previsto para outubro de 2018, e a segunda fase ocorrerá em janeiro de 2019.

Despesa atual: R$ 18,9 milhões/ano

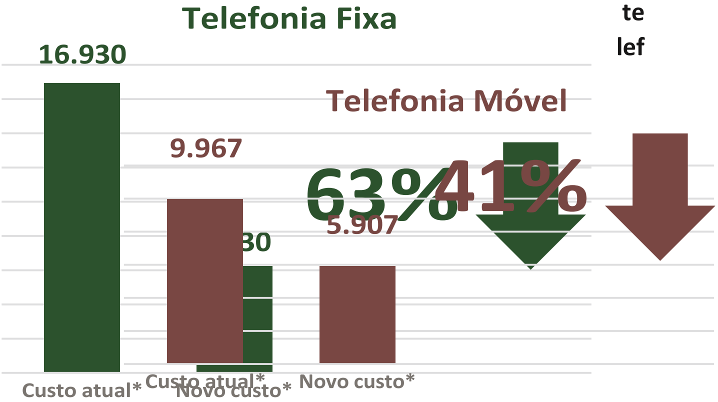


Fonte: CENTRAL/SEGES - Levantamento de informações dos órgãos

Analogamente ao TáxiGov, o modelo do Almox não realização de novas licitações ou prorrogações contratuais pelos órgãos, e no consumo ou desfazimento de estoques atuais, fazendo com que as unidades venham a se tornar inteiramente dependentes do serviço disponibilizado pela CENTRAL para for-necimento de material de expediente e suprimentos de informática de uso administrativo.

Economia esperada: 68%

Outra licitação de relevo recentemente concluída foi a de te lef operadora de telefonia. Além do potencial de economia da ordem de **R$ 97,7 milhões/ano** (redução de 50% em relação à despesa atual), torna mais fácil a gestão dos contratos para a administração, quando comparado o modelo com as contratações individuais.



onia móvel e fixa[31], contemplando **367 unidades** da administração pública federal. A abrangência do procedimento é nacional e alcança **65 DDDs**. A principal inovação é a unificação dos serviços móvel e fixo em uma mesma

Unificação dos Serviços de Telefonia Móvel e Fixa

Economia:

R$ 97 milhões/ano**

[31] Parceria entre a SEGES/MP e a Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação (SETIC/MP)

Fonte:CENTRAL/SEGES - Contratos e resultado da licitação. * Em milhões de reais/ano – participantes da contratação atual

Também compete à Central atuar na gestão dos contratos firmados com 11 instituições financeiras para pagamento **da folha de servidores ativos, aposentados e pensionistas** (serviços de pagamento da folha salarial e outras indenizações), responsável pela geração de receita mensal da ordem de R$ 84,5 milhões, representando, de forma acumulada, **R$ 2,45 bilhões** (fev/16 a jun/18)[22].

A estrutura atual da Central é enxuta e ainda opera em formato inicial, o que compromete a ampliação do portfólio de projetos e a capacidade de atendimento aos órgãos e entidades com qualidade e tempestividade. Dado o tama-nho e complexidade do portfólio e o escopo de atuação da Central, conforme estudos realizados em 2012 e 2016[23], sua estrutura organizacional tem sido fortalecida e ampliada, para fazer frente ao potencial e expectativa da agenda de centralização. Há um esforço também para promover melhor governança da unidade, por meio de instrumentos de gestão, especialmente nas dimensões relacionadas à definição de fluxo decisório, planejamento das contratações, modelagem de processos, gestão de riscos, gestão da capacitação por competências e transparência.

[22] Este período cobre do início da geração da receita até o último período apurado (jun/2018).

[23] Estudos realizados em 2012 – quando da concepção do modelo de centralização de compras – e posteriormente em 2016, para implementação do Centro de Serviços Compartilhado – CSC.

Fonte:CENTRAL/SEGES - Contratos e resultado da licitação. ** considerando os 367 órgãos participantes

Transferências Voluntárias da União – Centralização de Atividades de Gestão

Como órgão central das transferências voluntárias, o Ministério do Planejamento tem procurado aperfeiçoar continuamente a gestão dos recursos públicos, promovendo maior **transparência, controle social e efetividade** nos resultados para a sociedade. A seguir encontram-se diversas frentes de ação que merecem ser destacadas como resultado de seu caráter estratégico, dentro dos quatro eixos de atuação mencionados na Visão Geral.

Eixo I – Fortalecimento da Governança Colaborativa

O modelo de governança colaborativa promove um ecossistema de desenvolvimento de inovação para alcançar maior efetividade na execução de políticas públicas financiadas pelas transferências voluntárias, resultando em sinergia, diálogo e alinhamento entre os diversos *stakeholders*.

Para promover essa colaboração, em 2015 foi criada a **Rede SICONV**[32], organizada em 5 elos: (i) Concedente; (ii) Convenente; (iii) Municipalistas; (iv) Controle; e (v) Instituições de Ensino. Esse arranjo interfederativo conta atualmente com 144 parceiros, quais sejam, órgãos e entidades públicas e privadas (Ministérios; Tribunais de Contas; Controladoria Geral da União; Ministérios Públicos; Governos Estaduais e Municipais, e Entidades Municipalistas).

A Rede Siconv atua em 3 grandes eixos:

(i) melhoria da gestão;

(ii) capacitação; e

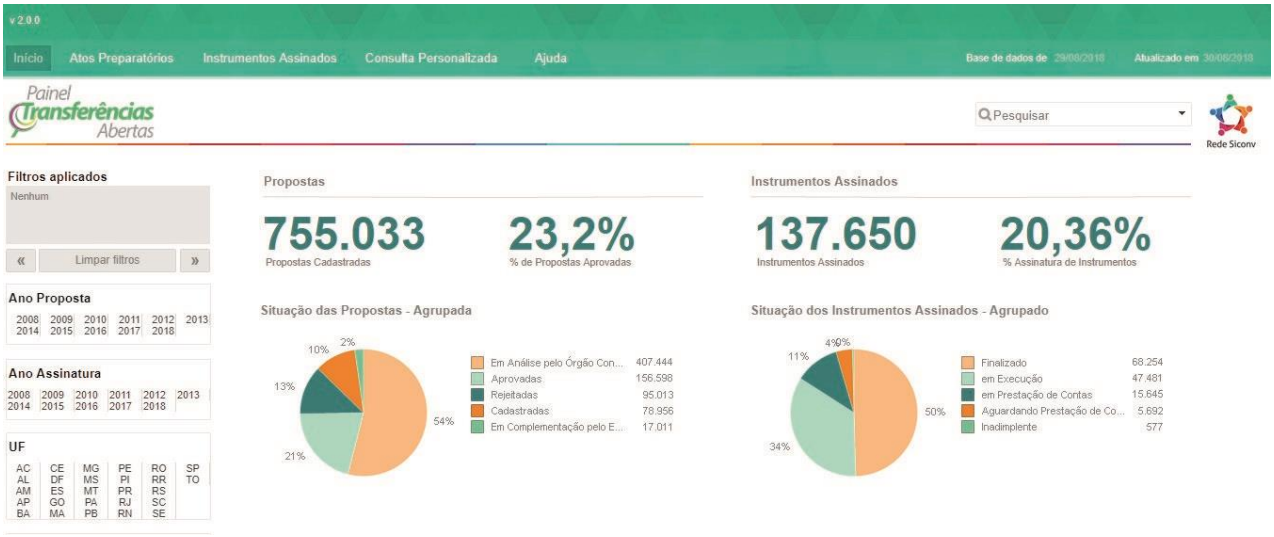
(iii) comunicação e transparência.

[32] Formalmente institucionalizada pela Portaria nº 161, de 10/05/2016.

Os parceiros compartilham, trimestralmente, as evoluções no SICONV, as iniciativas e boas práticas entre os órgãos. Anualmente, o MP realiza o Fórum das Transferências Voluntárias envolvendo todos os parceiros. A terceira edição do Fórum, em 2018, contou com mais de 1.100 participantes de todo o país. Além disso, o Ministério desenvolve trabalho de suporte aos órgãos e entidades que atuam nas transferências da União, por meio do Modelo de Excelência em Gestão dos Órgãos e Entidades das Transferências da União - MEG-Tr.

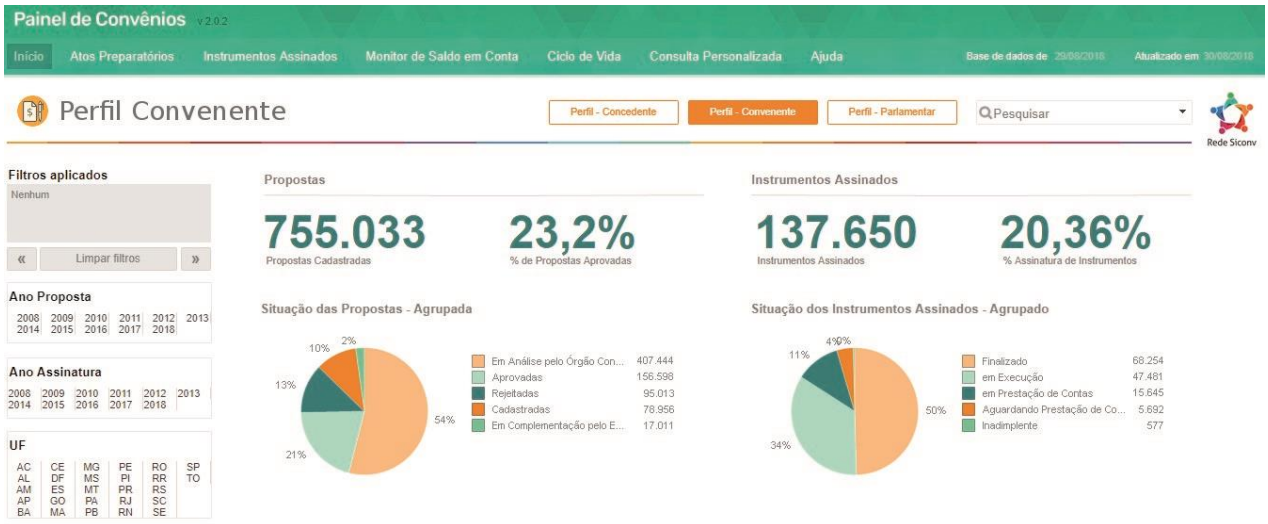
Destaque-se, ainda, a estruturação de diversos **painéis** de **indicadores gerenciais** para monitorar o desempenho dos entes em cada uma das perspectivas (concedentes, convenentes, controle, parlamentares), bem como índices de desempenho de capacidade técnica. Isso permite qualificar o processo decisório e tornar mais céleres e assertivas as decisões de gestão implementadas por todos os atores envolvidos.

Tela do Painel Transferências Abertas



Fonte: http://transferenciasabertas.planejamento.gov.br/ em 30/08/2018

Tela do Painel Gerencial Siconv[33]



Fonte: Painel Gerencial Siconv, em 30/08/2018

[33] Acesso permitido aos parceiros da Rede Siconv, cuja participação se dá por meio da celebração de acordo de cooperação técnica com órgãos e entidades interessados

Eixo II – Modernização do Portfólio Normativo

Ainda com o objetivo de simplificação, maior eficiência e aprimoramento da gestão das transferências voluntárias, o MP tem trabalhado para modernizar o arcabouço normativo nessa área, com destaque para o **Decreto n° 6.170, de 25/07/2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse**. O decreto e demais regulamentos (Portarias e Instruções Normativas) que derivam de sua estrutura têm sofrido constantes atualizações para se adaptarem às necessidades de simplificação administrativa na relação entre os diversos órgãos e agentes da Rede Siconv.

Eixo III – Capacitação de Gestores e Operadores das Transferências Voluntárias

A qualificação dos recursos humanos envolvidos na Rede Siconv é realizada por meio de ações de **capacitação presencial e à distância**. A responsabilidade nesse processo é de cada parceiro da Rede Siconv, contando ainda com o apoio das seguintes instituições: ENAP, ESAF, Fundação Nacional da Qualidade (FNQ), Instituto Serzedello Correa (ISC), Universidade CAIXA, e Fundação Banco do Brasil.

Por meio da Rede SICONV, nos últimos 3 anos **foram capacitados 650 multiplicadores em todo o país**. Esses multiplicadores atuam como agentes de capacitação nas diversas regiões, tendo sido capacitados 4.600 gestores públicos locais; e 136.740 servidores e colaboradores em vários módulos de uma trilha de ensino pré-definida.

Eixo IV – Desenvolvimento de Ferramentas de Tecnologia da Informação

Como órgão central responsável pelo SICONV, a Secretaria de Gestão (SEGES/MP) vem buscando promover o **aperfeiçoamento da plataforma tecnológica** desse sistema[34]. As melhorias visam a atender à legislação vigente, bem como às determinações dos Órgãos de Controle. Além disso, buscam adaptar o sistema às necessidades do gestor,

Em 2018, destacam-se as seguintes iniciativas:

no sentido de garantir maior celeridade, transparência e controle, bem como reduzir esforços operacionais promovendo a possibilidade de redução da necessidade de postos de trabalho, junto à Administração Pública Federal, Estadual e Municipal.

Painel de Obras

Ferramenta de livre acesso, lançada em 24/04/2018 e desenvolvida pelo MP, com dados do SICONV, do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Programa Avançar. O painel proporciona maior transparência e accountability sobre valores investidos e utilizados nas obras, com acesso a qualquer cidadão que queira saber sobre o andamento das obras de seu interesse; maior agilidade no monitoramento dos avanços nas obras; fortalecimento do controle social e da relação de confiança no Estado; e avaliação das obras de forma personalizada e rápida. Disponível em: *http://paineldeobras.planejamento.gov.br/*.

Painel de Transferências Abertas

Lançado em novembro de 2017, o Painel de Transferências Abertas visa a ampliar a transparência e fortalecer o controle social, trazendo informações sobre parcerias firmadas entre o Executivo Federal e governos estaduais, municipais e organizações da sociedade civil (OSC). Apresenta um conjunto resumido de dados de transferências voluntárias da União, tendo como público alvo o cidadão. São possíveis vários filtros para consulta e consultas personalizadas. Disponível na internet: *http://www.transferenciasabertas.planejamento.gov.br*.

Aplicativos **

SICONV Convenente - fornece informações precisas aos gestores locais sobre propostas cadastradas, andamento e status dos convênios ou contratos de repasse. Público alvo: gestores municipais e estaduais; SICONV Fiscalização – permite o monitoramento e fiscalização dos instrumentos in loco, com fotos georreferenciadas, data, hora e segurança. Público alvo: fiscais cadastrados no sistema SICONV;

SICONV Cidadão – permite ao cidadão acompanhar, propor e auxiliar o governo a identificar e corrigir desvios e pontos de atenção na execução de políticas públicas em cada município. Permite, ainda, propor novas iniciativas de políticas públicas a partir do cadastramento de necessidades locais.

[34] Na SEGES, o Departamento de Transferências Voluntárias (DETRV) é responsável pela operacionalização do sistema, conforme inciso II, artigo 17, do Dec. 9.035/2017.

**Os aplicativos Foram desenvolvidos em 2018, com o apoio de parceiros, três aplicativos já disponibilizados nas lojas de aplicativos:

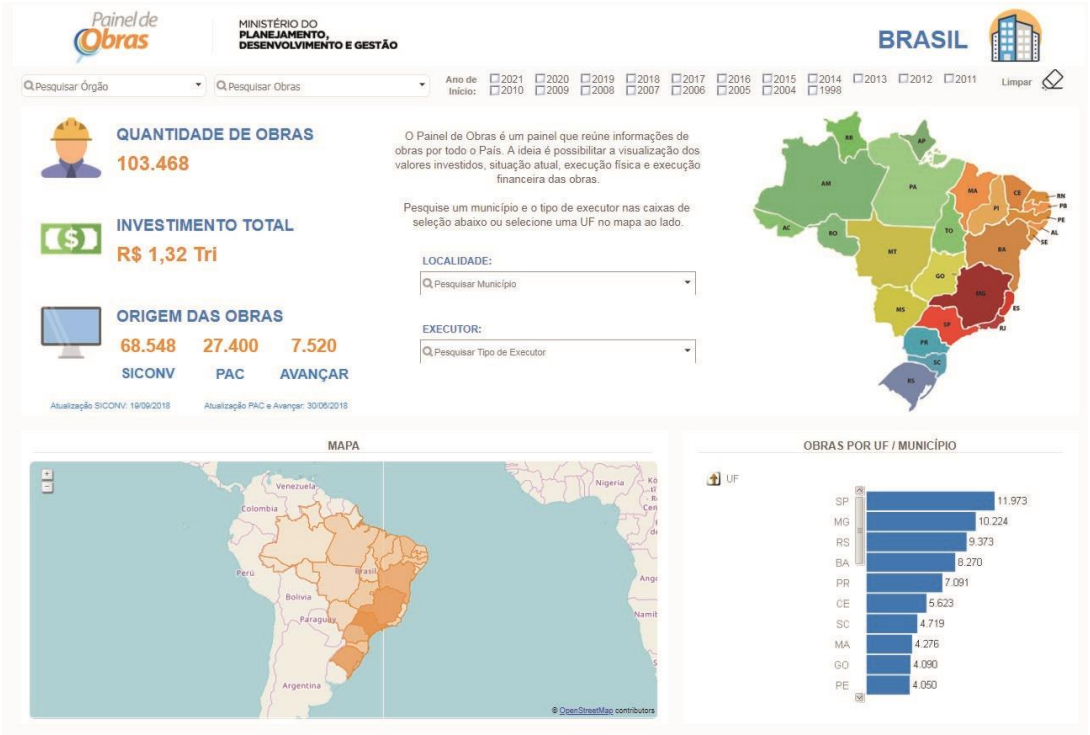
Novo Módulo de Acompanhamento e Fiscalização

Consiste na evolução do SICONV com a criação do novo módulo para o acompanhamento e fiscalização de instrumentos, bem como de governança do contrato de prestação de serviços da Mandatária com a União.

Permite que o sistema possa gerir todo o ciclo de instrumentos, seja por meio de convênio ou contrato de repasse.

Fornece ainda uma base de dados extensa aos órgãos de controle da União, Estados/Distrito Federal e Municípios.

Tela do Painel de Obras:



Fonte: Painel de Obras (http://paineldeobras.planejamento.gov.br/)

Ressalta-se que a gestão do SICONV requer a necessidade de melhoria contínua de funcionalidades que possam aprimorar a operação das transferências. Nesse sentido, houve recentes evoluções no sistema, cujos resultados têm se revertido em maior segurança jurídica, redução de riscos operacionais relativos a desvios e, por conseguinte, maior transparência:

Melhoria do módulo de Contrato de Prestação de Serviço no SICONV;

Melhoria do módulo de acompanhamento físico e financeiro de obras e serviços de engenharia;

Evolução do sistema para novos tipos de transferências.

3. Riscos e Medidas Mitigadoras

Contratações Públicas e Centralização de Compras e Serviços

Aprimorar os processos de no Poder Executivo federal e Inovar, simplificar e contrato	Político	fornecedores atuais para impedir realizar) novo modelo	Mapeamento do mercado fornecedor. (a
		Previsão de prova de conceito (POC) no aquisição de bens e serviços	Termo de Referência
	Tecnológico	Não disponibilização de solução tecnológica conforme requisitos e prazos previstos	Monitoramento de prazo de customização de sistema previsto no melhorar processos e serviços públicos - Plano de Comunicação dos Projetos.
	Físico e logística	Dificuldade em obtenção de dados e informações	(a realizar) - Alinhamento com patrocinadores (internos e externos) dos Projetos
parceria	Partes Interessadas	Baixa adesão das unidades federadas de compras; autonomia dos entes subnacionais	alegação de Contato diretoRegime de Convite
Implementar modelos Central e Parceiros (ENAP, de gestão estratégica de de alto nível na APF – Rede Nacional de Compras	Físico e logística	Baixo número de capacitações/	Definição de prioridade orçamentária do Órgão
	Econômicos e Financeiros	eventos BID, Banco Mundial) pessoas voltadas a quadros	
	Tecnológico	Capacidade do Serpro em evoluir os sistemas de compras governamentais;Capacidade de suportar a	Ponto de controle e
		acompanhamento demanda de adesão aos sistemas de compras governamentais.	

Transferências Voluntárias da União – Centralização de Atividades de Gestão

		Diminuição da prioridade do projeto/	
Painel de Obras Públicas; Monitoramento do cronograma de execução	Político	Mudança da política do SERPRO com possibilidade de retorno ao antigo modelo	
Integração SICONV – Comprasnet;		de atendimento (era insuficiente).	
Incorporação de Novos Meios de Pagamento para o SICONV; Monitoramento do cronograma de execução	Tecnológico	Redução da infraestrutura de TIC (incluindo força de trabalho) alocada pelo SERPRO	
Aplicativo SICONV para			Monitoramento de

Gestores Municipais e Estaduais;	Partes Interessadas	Não utilização dos APPs pelos usuários.	downloads e estratégia de comunicação aos novos gestores de Monitoramento e Fiscalização;	
Aplicativo SICONV		Redução dos recursos financeiros		
SICONV - Módulo Monitoramento do contrato	MandatáriasEconômicos e Financeiros	disponíveis para os contratos de Prestação de serviços. (falta de disponibilidade de pontos de funções no contrato SERPRO)		

4. Pontos de Alerta – 1º trimestre/2019

Contratações Públicas e Centralização de Compras e Serviços

PONTO DE ALERTA	PRAZO PARA AÇÃO	AÇÃO SUGERIDA	ATORES ENVOLVIDOS
Restabelecimento da compra direta de passagens aéreas, retomando os ganhos qualitativos e a economia gerada para a APF	Com a retomada das votações no Congresso Nacional, reavaliar a reinserção na pauta de votações.	Alternativa a) Acompanhamento e interlocução com o Legislativo quanto ao andamento do Projeto de Lei nº. 10.068/2018 (com origem no PLS nº. 84/2016), que tramita em regime de prioridade na Câmara dos Deputados. Nele há previsão de isenção de retenção na fonte para aquisições realizadas por meio de cartão de pagamento, sem limitação temporal;	- SEGES/MP - ASPAR/MP - Subchefia de Assuntos Parlamentares, da Secretaria de Governo da Presidência da República
		Alternativa b) Edição de nova medida provisória em 2019, com interlocução intensa para sua conversão em lei, nos termos do PL em andamento. Sem a compra direta, muitos órgãos e entidades têm recorrido a contratações emergenciais, resultando em perdas significativas de economia.	- Seges/MP - Secretaria de Orçamento Federal – SOF/MP - Assessoria Técnica e Administrativa – Astec/GM/MP - Ministério da Fazenda - Casa Civil/PR - Caso editada a medida provisória, mesmos atores que Alternativa "a"

Transferências Voluntárias da União – Centralização de Atividades de Gestão

PONTO DE ALERTA	PRAZO PARA AÇÃO	AÇÃO SUGERIDA	ATORES ENVOLVIDOS
Em função da possibilidade de troca de comando em algumas Unidades da Federação (Estadual e Distrital), é necessária a definição de estratégia de atuação junto aos referidos entes, com vista a evitar soluções de continuidade nas políticas executadas por meio de convênios e contratos de repasse, principalmente, aqueles cuja vigência expira entre 1 de janeiro e 31 de março de 2019.	1º trimestre/2019	Alertar os órgãos concedentes e convenentes que tenham instrumentos: (i) com final da vigência prevista para o último trimestre de 2018, para fins de eventual prorrogação; ou (ii) com final de vigência previsto no primeiro trimestre de mandato dos Chefes do Poder Executivo dos entes federativos, para que adotem providências necessárias ao atendimento do disposto no inciso VI do art. 2º do Decreto nº 6.170, de 2007. *"Decreto 6.170, de 2007* *Art. 2º É vedada a celebração de convênios e contratos de repasse:* *VI - cuja vigência se encerre no último ou no primeiro trimestre de mandato dos Chefes do Poder Executivo dos entes federativos."*	MP, Secretaria de Gestão, Ministérios Setoriais, governos locais
		Acompanhamento da gestão dos contratos das mandatárias e eventuais aditivos	MP, Ministérios Setoriais e Secretaria de Gestão

Referências

BANCO MUNDIAL. 2017. A fair adjustment : efficiency and equity of public spending in Brazil: Volume I: síntese (Portuguese). Washington, D.C.: World Bank Group. http://documents.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/Volume-I-síntese. Acesso em: 19 Ago. 2018.

OCDE. Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico. Relatório sobre a Avaliação do Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira, 2011. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/arquivos/avaliacaointegridadebrasileiraocde.pdf>. Acesso em: 19 Ago. 2018.

Relatório de Atividades. Subgrupo de Trabalho Classificação das Transferências da União. http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/333563/pge_relatorio_class_transf.pdf. Acesso em 20.08.2018;

Transferências Voluntárias da União para Municípios Brasileiros: Identificação de Correlação entre Variáveis. http://www.revistagep.org/ojs/index.php/gep/article/view/484. Acesso em 20.08.2018;

PIETRO, Maria Silvia Zanella Di. Direito Administrativo, 27ª ed. rev atual e ampl. – Rio de Janeiro: Editora Forense, 2014. P.390;

Política de transferências voluntárias de recursos federais aos municípios é avaliada pelo TCU. (https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/politica-de-transferencias-voluntarias-de-recursos-federais-aos-municipios-e-avaliada-pelo-tcu.htm). Acesso em 20.08.2018;

GESTÃO DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO

09/15

TRANSIÇÃO DE GOVERNO 2018-2019

INFORMAÇÕES ESTRATÉGICAS

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Gestão do Patrimônio da União

1. Visão Geral do Tema

O Brasil possui um vasto volume de bens pertencentes à União, cuja administração é de competência do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MP, por meio da Secretaria do Patrimônio da União – SPU a qual, além de administrar, fiscalizar e outorgar a utilização dos imóveis da União, é responsável pela manutenção de sua regularidade dominial, bem como pelo estabelecimento das diretrizes e políticas acerca da destinação desse patrimônio.

Os imóveis da União compreendem os terrenos de marinha e seus acrescidos; os terrenos marginais de rios federais e seus acrescidos; as ilhas; as terras rurais arrecadadas e demarcadas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra; as unidades de conservação federais de domínio público; as terras indígenas e outras. A União também possui imóveis recebidos em dação em pagamento e os oriundos da extinção de órgãos e entidades da Administração Pública Federal - APF. Neste último caso tem-se como exemplo os imóveis da Rede Ferroviária - RFFSA, da Fundação Legião Brasileira de Assistência - LBA, entre outros.

Tais imóveis públicos federais, em razão da destinação que lhes pode ser dada, classificam-se em três tipos:

a. **bens de uso comum do povo** - afetados como necessários à coletividade, como rios, praças, ruas, praias etc.;
b. **bens de uso especial** - afetados ao interesse do serviço público, como os prédios das repartições públicas, universidades, escolas, hospitais, instalações militares e outros; e
c. **bens dominiais** - que não têm destinação definida e que podem ser destinados para uso privado, a exemplo de áreas urbanas com ocupação residencial em terrenos da União.

Os imóveis de uso especial destinados para as instalações das entidades da APF ou para suas atividades fins ficam sob responsabilidade da respectiva Unidade Gestora – UG, mediante termos de entrega ou cessão destes bens, mas que permanecem cadastrados nos sistemas corporativos da SPU, para que se tenha uma administração abrangente deste patrimônio.

A caracterização dos imóveis da União é uma das atividades que exige as ações mais sistemáticas por parte da SPU, em razão da extensão territorial do Brasil, sobretudo de sua faixa litorânea e margens de rios federais. Para enfrentamento do desafio de demarcação dos terrenos de marinha e terrenos marginais de rios federais – inclusive por determinação dos órgãos de controle – a SPU instituiu o Plano Nacional de Caracterização – PNC[35], que define e detalha as metas anuais destas ações.

Em relação a este tema, cabe ressaltar que a Lei nº 13.465/17 determinou o seguinte:

> *Art. 96. O Decreto-Lei no 9.760, de 5 de setembro de 1946, passa a vigorar com as seguintes alterações:*
>
> *"Art. 12-C. Fica a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) autorizada a concluir até 31 de dezembro de 2025 a identificação dos terrenos marginais de rio federal navegável, dos terrenos de marinha e seus acrescidos, de que tratam os arts. 2o, 3o e 4o deste Decreto-Lei."*

O PNC estimou uma extensão de 19.887,265 km correspondentes aos terrenos de marinha. Os terrenos marginais, por sua vez, apresentaram estimativa de 59 mil km lineares de extensão, considerando as duas margens dos terrenos marginais dos rios federais navegáveis e desconsiderando às áreas de várzea, que se tratam do próprio leito maior do rio. Até o fim de 2017, o percentual de Linhas Médias das Enchentes Ordinárias já demarcadas ou identificadas foi de aproximadamente **51,0%** do total estimado para o Brasil. No caso dos terrenos de marinha, estão demarcados cerca de **33%**, no país todo.

No tratamento desta questão a SPU tem investido na modernização das técnicas e procedimentos de demarcação, com termos de cooperação com universidades federais para revisão das metodologias demarcatórias e incorporação de novas tecnologias, como imageamento e outras geotecnologias. O objetivo é alcançar procedimentos mais ágeis e econômicos para identificação de demarcação das áreas da União.

O patrimônio imobiliário da União constitui-se de ativos essenciais para o desenvolvimento do País, uma vez que é utilizado na implementação de diversas políticas públicas, sendo destinado a programas e projetos de

[35] Para maiores informações sobre o PNC, acesse: http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/patrimonio-da-uniao/plano-nacional-de-caracterizacao

19.887,265km

Extensão correspondente aos terrenos de marinha.

109.478 km lineares

Extensão correspondente aos terrenos marginais (considerando as duas margens dos terrenos marginais dos rios federais navegáveis e desconsiderando às áreas de várzea)

51%*

Percentual das Linhas Médias das Enchentes Ordinárias já demarcadas ou identificadas até dez/2017

33%*

Percentual dos terrenos de marinha que estão demarcados em todo o país

*em relação ao total estimado/Brasil

desenvolvimento socioeconômico do Governo Federal, em seus diversos eixos – infraestrutura de transporte (portos, aeroportos), infraestrutura energética (usinas eólicas, solares e hidrelétricas), habitação social, saneamento, mobilidade urbana, saúde, educação, segurança, preservação ambiental, reforma agrária, dentre outros.

Detecta-se, contudo, que há um potencial deste patrimônio a ser melhor utilizado, por meio de uma maior integração de base de dados espaciais, e sua utilização pela APF e demais atores interessados. Além disso, faz-se necessário aprimorar a racionalização do uso destes bens, empreendendo esforços para a redução dos gastos públicos com locação, manutenção e outros associados às instalações das entidades da APF.

Dentre os temas críticos para o aprimoramento da gestão do patrimônio público federal, destacam-se os seguintes:

- Complexidade da questão fundiária no Brasil;
- Necessidade de reordenamento e desfragmentação do arcabouço legal existente sobre o tema;
- Necessidade da revisão/estabelecimento de uma política específica e um de sistema estruturador da gestão do patrimônio público, que propicie o aperfeiçoamento dos arranjos institucionais entre os diversos entes envolvidos;
- Necessidade de ampliação e qualificação da base de conhecimento sobre os bens da União;
- Desafio da modernização institucional da SPU – incluindo discussão do modelo de governança da Secretaria; modernização dos processos internos e métodos de caracterização e controle de uso e ocupação dos bens públicos; sistemas; incremento das receitas patrimoniais e da rentabilidade dos ativos imobiliários federais; e ampliação dos canais de relacionamento com a sociedade.

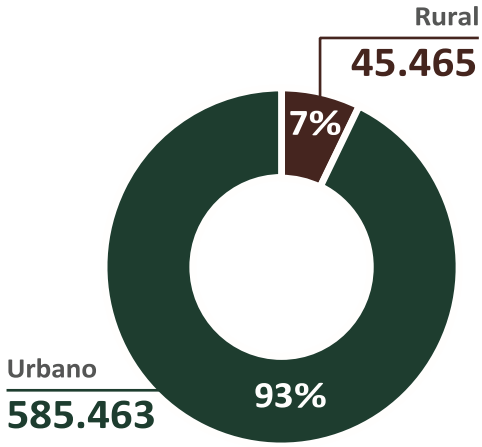
O rol de imóveis da União abrange cerca de 676 mil bens. Destes, 630 mil são classificados como dominiais e 46,3 mil como de uso especial. Os imóveis da União são predominantemente urbanos, contudo se analisadas pela extensão de suas áreas, estas são em sua grande proporção rurais.

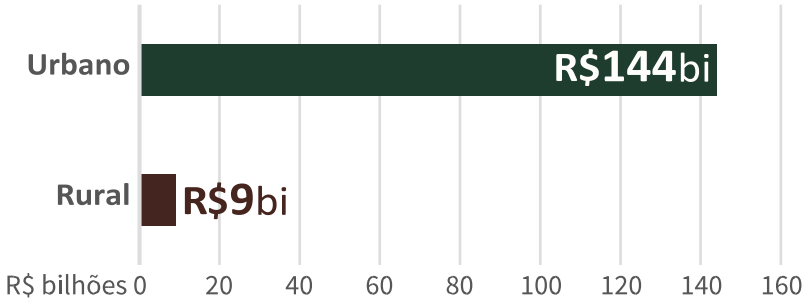
O valor global do patrimônio imobiliário público federal é estimado em R$ 947 bilhões (R$ 153 bilhões em imóveis dominiais e R$ 794 bilhões em imóveis de uso especial).

Cabe anotar que há aqui uma relação inversa de quantidade e valor entre os bens dominiais e bens de uso especial. Isso é explicado pela maior proporção da área dos bens de uso especial em relação à área dos bens dominiais.

Os gráficos a seguir trazem informações sobre o panorama atual dos imóveis da União, considerando a sua destinação, localização, valor global e receitas patrimoniais:

Imóveis Dominiais



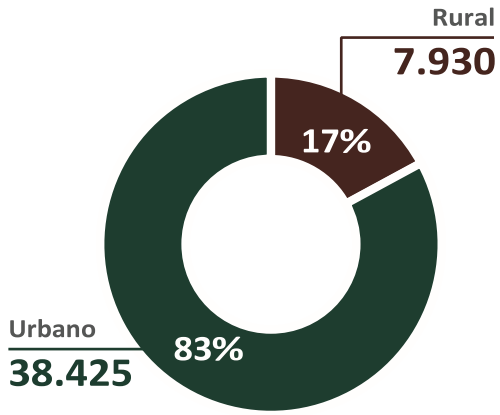


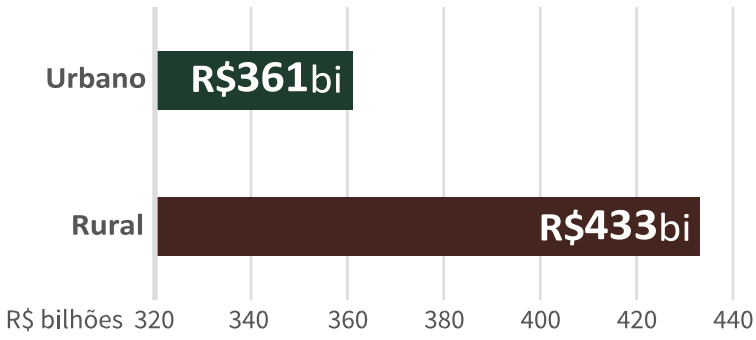
Quantidade de Imóveis dominiais 630 mil

Valor dos Imóveis dominiais R$ 153 bi

Os gráficos acima apresentam os imóveis dominiais presentes nas zonas Urbanas e Rurais e seus valores totais. Fonte: paineis.planejamento.gov.br – Ref.: 08/08/2018

Imóveis de Uso Especial





Quantidade de Imóveis de uso especial 46.355

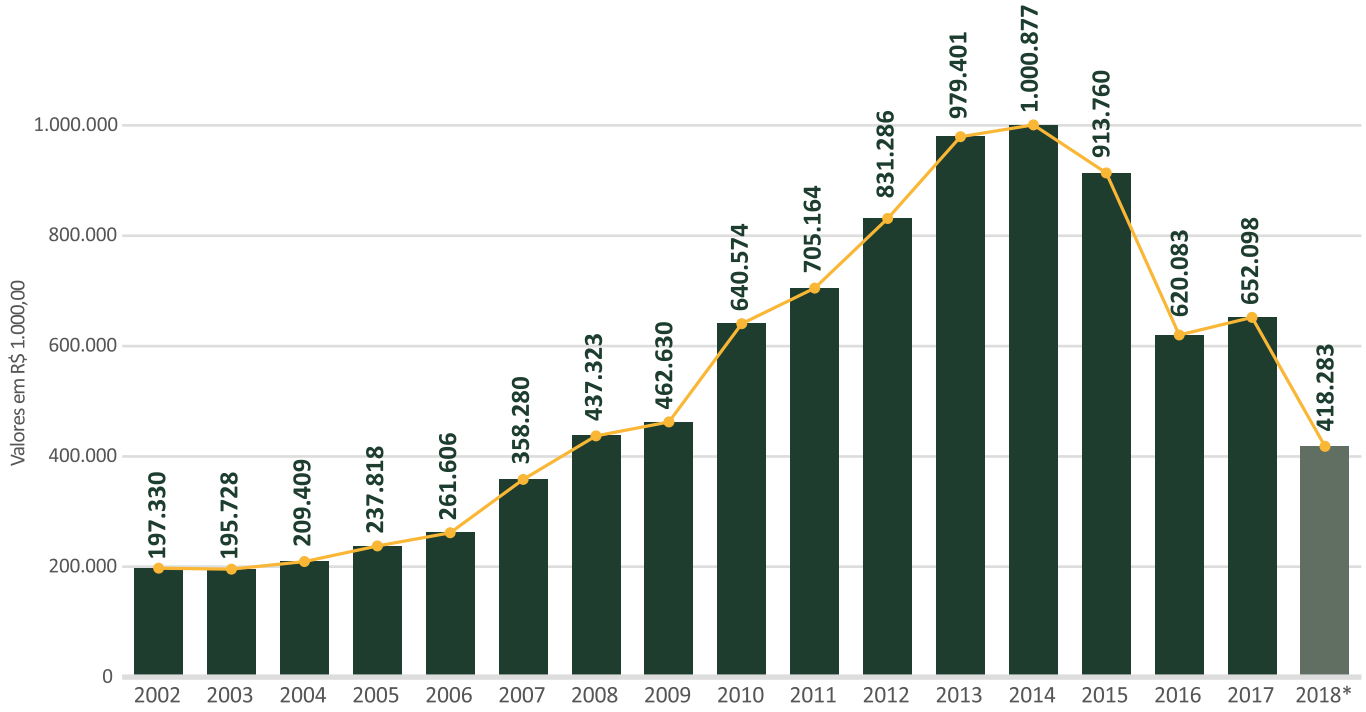
Valor dos Imóveis de uso especial R$ 794 bi

Os gráficos acima apresentam os imóveis de uso especial presentes nas zonas Urbanas e Rurais e seus valores totais. Fonte: paineis.planejamento.gov.br – Ref.: 08/08/2018

Arrecadação

Os dados sobre arrecadação mostram que as receitas patrimoniais tiveram uma trajetória crescente até 2014, com declínio a partir deste ano até 2016, quando ocorre uma recuperação e pequeno acréscimo de arrecadação em 2017 em relação ao ano anterior, tendência que deve se confirmar em 2018. A redução da arrecadação a partir de 2015 é explicada pela alteração da legislação patrimonial, que reduziu as alíquotas aplicadas para cobrança para imóveis sob inscrição de ocupação e a base de cálculo do valor do bem para cobrança de laudêmios (transferências), que passou a considerar apenas o valor do terreno (excluídas as benfeitorias).

Evolução das receitas patrimoniais de 2002 a junho/2018



Fonte: Departamento de Receitas Patrimoniais– SPU/MP Ref.: 17/08/2018

2. Cenário atual e Perspectivas

A SPU está estruturada em uma Unidade Central, localizada em Brasília, e 27 Superintendências localizadas em todos os 26 estados brasileiros e no Distrito Federal além de dois postos avançados - Teresina/PI e Santos/SP – estes em função da distribuição espacial dos imóveis no estado

e para melhor gestão e atendimento ao público. A gestão do patrimônio ocorre de forma descentralizada nas Superintendências, que possuem estrutura organizacional análoga à Unidade Central, variando de acordo com o porte de cada uma delas.

Dentre as ações prioritárias da SPU destacam-se:

- Destinação de áreas para: Regularização Fundiária e Provisão Habitacional; apoio a Políticas e Programas de Inclusão Social, em especial os voltados para comunidades tradicionais como Quilombolas, Ribeirinhos e Indígenas; Reforma Agrária, por meio de ações articuladas com o Incra e a SEAD;
- Destinação ou regularização de áreas para projetos e programas de infraestrutura do Governo Federal, com destaque para a regularização de portos e aeroportos; apoio a ações de desenvolvimento local e gestão compartilhada das praias.
- Destinação de imóveis em atendimento às demandas dos órgãos da APF para instalação de suas unidades administrativas ou para o desempenho de suas políticas. Quanto a estes bens de uso especial a SPU busca a racionalização de seus usos, incluindo permutas e alienação dos imóveis inservíveis à APF;
- Quanto aos processos internos, são prioridades da SPU implementar melhorias visando o incremento das Receitas Patrimoniais e o desenvolvimento do Programa de Modernização da SPU, que envolve diversas ações e conta com apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID o qual financia parte das iniciativas previstas.

Embora sejam expressivos os resultados alcançados na gestão do patrimônio da União, identifica-se que persistem questões estruturais e desafios no que concerne à gestão destes bens, dentre eles:

- **Arcabouço legal** – necessidade de seu reordenamento e desfragmentação do arcabouço legal;
- **Sistema corporativo de administração dos imóveis da União** – aperfeiçoamento do sistema, com implantação de uma nova base unificada de dados e um sistema adequado de gestão patrimonial, incluindo o saneamento/depuração das informações dos sistemas legados, revisão e automação de processos e ampliação e modernização de canais de atendimento ao o público externo;
- **Uso dos imóveis e redução do gasto público** – racionalização do uso dos imóveis e redução do gasto público com aluguéis e manutenção dos imóveis da APF, incluindo permutas e alienação de imóveis;
- **Rentabilidade dos ativos** – rentabilidade dos ativos imobiliários da União com proposta de constituição de fundos de investimentos imobiliários lastreados com bens da União;
- **Regularização fundiária** – aperfeiçoamento e ampliação das ações de regularização fundiária.

Macroprocessos:
Caracterização e Incorporação - Destinação e Gestão das Receitas Patrimoniais

Para o desenvolvimento de suas atividades, a SPU dispõe de três macroprocessos:

Caracterização - abrange ações de demarcação, ca- **Gestão das receitas patrimoniais** – arrecadação[3] e dastro, avaliação, contabilização[2] e fiscalização, bem cobrança devida pelo uso ou ocupação de bens da como a incorporação de imóveis; União, quando for o caso.

Destinação - envolve a política e a operacionalização da destinação de imóveis nas diversas formas permi- tidas na legislação;

[2] Os valores patrimoniais dos bens da União integram-se ao Ba- e laudêmio - corresponde à taxa sobre o valor de transferência dos lanço Geral da União – BGU por meio de interfaces entre os sis- direitos de aforamento ou de ocupação de imóvel da União. As temas corporativos da SPU e o SIAFI. O valor total dos bens da famílias com renda de até cinco salários-mínimos são isentas de União, atualmente, está estimado em R$ 947 bilhões. pagamento, em todos os casos.

[3] As principais receitas patrimoniais são: foro - contrapartida finan-ceira anual autorizado pelo aforamento; taxa de ocupação - contrapartida anual devida pelos ocupantes inscritos, a título precário, na SPU;

Merece destaque a alteração da legislação patrimonial trazida pela Medida Provisória nº 852, de 21 de setembro de 2018, que tem por objetivo ampliar e facilitar as ações da gestão do patrimônio da União. Dispõe sobre a transferência de imóveis do Fundo do Regime Geral da Previdência Social para a União, sobre a administração, a alienação e a gestão de imóveis da extinta Rede Ferroviária Federal S.A. – RFFSA, extingue o Fundo contingente da Extinta RFFSA – FC e dispõe sobre a gestão dos imóveis da União.

Com a edição da MP deverão ser elaborados em curto prazo as regulamentações complementares.

Para o enfrentamento do desafio de melhoria da qualidade da gestão do patrimônio público federal, o Governo Federal busca implementar ações estruturantes voltadas para:

- **Modernização da Gestão;**
- **Racionalização do uso dos imóveis da APF, e**
- **Ações de destinação dos imóveis, visando o fortalecimento do eixo social de atuação na regularização fundiária e provisão habitacional.**

Tais medidas, associadas, tendem a garantir o aprimoramento da gestão patrimonial e auxiliar na redução das perdas hoje experimentadas e relacionadas ao conhecimento, arrecadação, custo e governança da carteira de imóveis públicos federais. A seguir serão destacados os principais aspectos dessas ações.

Modernização da Gestão do Patrimônio Imobiliário da União

A modernização da gestão do patrimônio imobiliário da União baseia-se numa ampla melhoria dos processos, com automação e desburocratização de procedimentos.

A necessidade de aperfeiçoamento dos mecanismos de apoio à gestão do patrimônio imobiliário da União delineou o escopo do Programa de Modernização da Gestão do Patrimônio Imobiliário da União – PMGPU, negociado com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID a partir de 2009. Em vigência desde março de 2012, o projeto foi orçado inicialmente em US$ 30 milhões, sendo que o Banco Interamericano Desenvolvimento (BID), financia 50% do projeto e o restante é de contrapartida da União.

O Programa de Modernização da Gestão do Patrimônio Imobiliário da União – PMGPU tem por objetivo promover um melhor aproveitamento do potencial econômico e socioambiental do patrimônio imobiliário da União, por meio do fortalecimento da capacidade de gestão da SPU, e está estruturado em três componentes:

(i) Modernizar os processos e bases de dados para a caracterização dos imóveis da União;

(ii) Gerar conhecimento para apoiar uma gestão inovadora, que potencialize o aproveitamento da função socioambiental dos ativos públicos, harmonizada com a função arrecadadora, e o uso compartilhado da informação patrimonial para a formulação de políticas públicas;

(iii) Automatizar os processos e aperfeiçoar os sistemas de informação para apoiar a gestão do patrimônio da União.

Cabe registrar que o escopo original do Programa foi alterado com reduções de parte das ações inicialmente previstas e do orçamento, em razão de dificuldades operacionais da SPU. Adicionalmente foi concedida prorrogação do prazo de vigência para 2019.

A principal ação do PMGPU é a implantação do **novo sistema integrado de gestão do patrimônio da União – SPUNet** que substituirá os atuais sistemas utilizados: Sistema de Gestão dos Imóveis de Uso Especial da União – SPIUnet, Sistema Integrado de Administração Patrimonial – SIAPA, Sistema de Arrecadação de Receitas Patrimoniais - SARP e Sistema de Controle de Imóveis Funcionais – CIF, com cronograma de entregas para o segundo semestre de 2018 e para o ano de 2019.

A presente iniciativa prevê a unificação e integração das quatro bases cadastrais de imóveis existentes, com a implantação de novo sistema de gestão, fundamentado em um Banco de Dados Geoespaciais, permitindo assim uma gestão mais eficiente e eficaz do patrimônio, com utilização de inteligência geográfica.

O novo sistema será modular e abrangerá a gestão da geoinformação; o cadastro de imóveis públicos federais, incluindo a dimensão espacial dos respectivos terrenos, parcelas e benfeitorias; gestão de atos e contratos de

incorporação e destinação de imóveis (compra, doação, venda, entrega, cessão etc.); gestão de receitas patrimoniais; e fiscalização.

O Programa contempla ainda a modernização e sistematização do ambiente cartográfico e de informações espaciais atualmente utilizados na SPU por meio de:

- definição do modelo de dados para constituição de base geoespacial;
- desenvolvimento e implantação de sistema/módulo para realização de inventário e constituição de catálogo de metadados;
- realização de inventário nacional da cartografia e da informação espacial da SPU;
- definição de modelos de conversão de dados dos diversos padrões cartográficos existentes para o novo padrão digital; conversão da cartografia para digital.

Outra iniciativa do projeto é a que visa a implantação de Estratégia de Relacionamento com a Sociedade, com foco no atendimento virtual. Esta iniciativa visa qualificar o relacionamento e a prestação de serviços ao cidadão por parte da SPU, além de aumentar a transparência acerca da administração do patrimônio imobiliário da União.

Como resultado desta iniciativa foi implantado no novo sistema o módulo Portal de Atendimento e disponibilizado o Módulo de Serviços para atender demandas dos cidadãos.

Esse Portal conta com 31 serviços (19 formulários para requerimentos e 12 serviços online), que também estão disponíveis no Portal de Serviços do Governo Federal e integrado à plataforma Brasil Cidadão. Registre-se que, até o momento, foram processados cerca de 65 mil requerimentos eletrônicos, proporcionando uma redução estimada de 70% dos atendimentos presenciais nas Superintendências.

Portal de Atendimento: 31 serviços (19 formulários para requerimentos e 12 serviços online)

65 mil requerimentos eletrônicos processados redução estimada de 70% dos atendimentos presenciais

Racionalização do Uso dos Imóveis da União

Com foco na racionalização do uso dos imóveis públicos, na redução das despesas governamentais com aluguéis e/ou com a manutenção de bens sem utilização específica, a SPU promove um conjunto de estudos e ações com vis- tas à melhor adequação de espaços para as instalações da Administração Pública Federal – APF.

Em razão da limitação de áreas/imóveis público disponí- veis, tornou-se necessário ao longo dos anos a locação de imóveis de terceiros para a instalação da APF. A locação gera uma despesa vultosa para o Governo Federal estimada em 1,4 bilhão/ano.

Neste sentido a SPU vem envidando esforços para pro- porcionar a redução dessas despesas. Destaque-se que, em 2017, foi iniciado um levantamento junto aos órgãos governamentais, com o objetivo de consolidar as informa- ções acerca da ocupação dos imóveis de uso especial ge- ridos por cada órgão em todas as unidades da federação.

Atualmente o governo não dispõe de um sistema de in- formações adequado para monitoramento e controle das púbicos utilizados pela APF. A SPU, em articulação com a Secretaria do Tesouro Nacional –

Redução de despesas de aluguéis

Como forma de reduzir despesas de aluguéis, a SPU busca alternativas para prover áreas necessá- rias à APF, dentre elas as operações de permuta de prédios de terceiros prontos para abrigar as insti- tuições públicas por imóveis da União disponíveis.

Para levar adiante esta inciativa de aquisição de imóveis por permuta a SPU promoveu a model- gem destas operações, que envolveu consulta ao TCU para aprovação desta alternativa, elaboração de normativos e implementação de operações de permuta de imóveis.

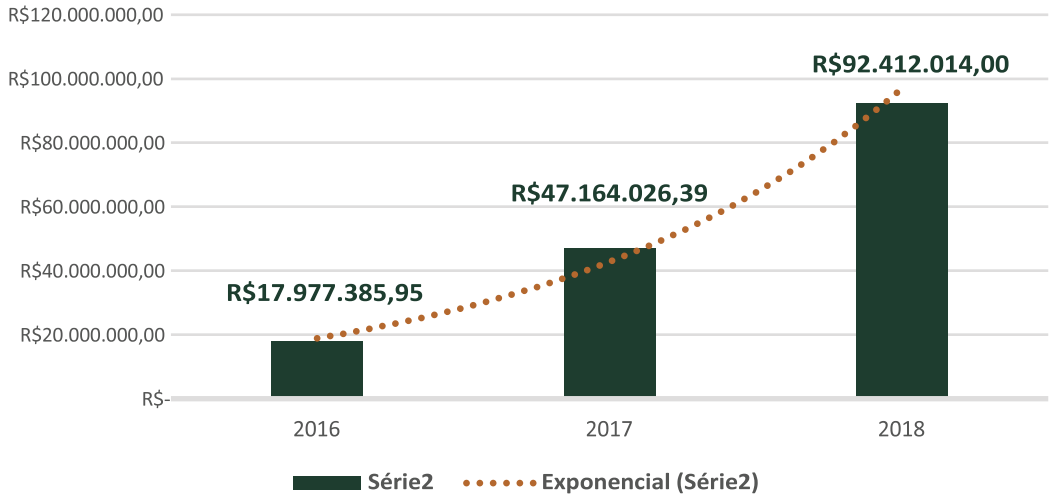
A SPU efetivou a primeira operação de permuta sob estas novas diretrizes, em acordo feito com o Banco do Brasil S/A, envolvendo um terreno da União em Brasília/DF avaliado em R$ 162 milhões de reais e quatro imóveis da instituição financeira em outras cidades (Rio de Janeiro/RJ, Campo Grande/MS e Porto Alegre/RS) que totalizavam 149 milhões com a restituição da diferença.

STN e a Secretaria de Gestão –SEGES, iniciou portanto Com a conclusão deste contrato, quatro órgãos uma ação visando adequar os sistemas SPIUnet, SIAFI e públicos e entidades nas respectivas unidades da SIASG e suas interfaces para vincular os contratos de loca- federação serão agraciados com os imóveis incorção e as despesas de manutenção e serviços ao identifica- porados ao patrimônio da União, permitindo a **eco**dor do imóvel (RIP). **nomia de R$ 9,6 milhões anualmente em custos de locação**.

Outra iniciativa com potencial de incremento de receitas é a que prevê a venda de imóveis considerados inservíveis ao uso público mas que possuam atrativos ao mercado imobiliário.

Após criteriosa análise da carteira imobiliária da União, a SPU promoveu editais de concorrência pública tanto nos estados como no Distrito Federal. As alienações efetivadas somaram mais de R$ 92 milhões em arrecadação apenas no ano de 2018. O gráfico abaixo apresenta a evolução das somas auferidas nos últimos três anos, lembrando que estão previstos mais dois editais ainda esse ano, com os quais espera-se arrecadar mais R$ 24 milhões na alienação de imóveis.

Evolução das receitas patrimoniais com alienação 2016-2018



Fonte: Departamento de Destinação Patrimonial Ref.: 30/08/2018

De modo análogo aos bens de uso especial, para os bens dominiais, também são vistas como alternativas: a venda por licitação, remição de contratos de aforamentos ou a venda do domínio pleno para imóveis com inscrição de ocupação. Estes imóveis são predominantemente urbanos, disponíveis para destinação ou já com utilização privada, principalmente pelos institutos do aforamento ou inscrição de ocupação.

A legislação vigente ampara essas possibilidades de alienação e os normativos internos da Secretaria disciplinam as formas e os procedimentos a serem adotados pelas Superintendências, mediante coordenação da SPU/ Unidade Central.

Ações de Destinação dos Imóveis, Visando o Fortalecimento do Eixo Social de Atuação na Regularização Fundiária e Provisão Habitacional

O patrimônio público federal vem sendo utilizado como um recurso estratégico para a implementação de políticas voltadas para o desenvolvimento social e econômico, que tem como base a inclusão socioterritorial, redução das desigualdades e o fomento do desenvolvimento sustentável.

Nesse sentido, uma das ações finalísticas mais importantes da SPU diz respeito à promoção da regularização fundiária e provisão habitacional. Dessa forma, a destinação de imóveis da União se dá para atendimento dos programas habitacionais de interesse social do Governo Federal, bem como para o apoio das iniciativas no âmbito estadual e municipal, podendo a Secretaria atuar de forma direta ou indireta.

Na forma direta, a SPU transfere o direito sobre o imóvel, ou autoriza o uso diretamente ao beneficiário final da política pública. Na forma indireta, transfere o imóvel de sua propriedade para um agente intermediário, como o município, que receberá o imóvel com o encargo de promover as ações necessárias à titulação do beneficiário final, ou a execução do empreendimento habitacional.

Dessa forma, os imóveis da União são utilizados em apoio às políticas prioritárias do Governo Federal, como o Programa Minha Casa, Minha Vida. Nesta linha, as ações

de destinações são direcionadas a projetos desenvolvidos e viabilizados tanto por entidades organizadoras, devidamente habilitadas junto ao Ministério das Cidades, dentro do programa MCMV – Entidades, como também projetos encampados por municípios ou estados, que podem acessar os recursos federais do MCMV, ou podem desenvolvê-los com recursos próprios.

No âmbito da regularização fundiária, as ações da SPU são de **reconhecimento de direitos**, tanto das comunidades urbanas quanto dos povos e comunidades tradicionais. As ações podem ser compartilhadas com outros órgãos, como por exemplo, o caso de Quilombolas (atua em conjunto com o INCRA), dos indígenas (atua com a FUNAI), das comunidades tradicionais que ocupam unidades de conservação (alinha-se com Ministério do Meio Ambiente – MMA e Instituto Chico Mendes de Biodiversidade – ICMBIO), sendo majoritariamente indiretas.

Existem, porém, comunidades tradicionais que não estão sob a tutela de nenhum órgão e acabam tendo sua pauta de regularização tratada pela SPU, como é o caso dos **pescadores, ribeirinhos e caiçaras**. Nesses casos, a SPU atua na regularização fundiária direta. Quando se trata de **regularização fundiária rural**, as áreas sob a gestão da SPU são transferidas ao INCRA. Já no âmbito da Amazônia legal, quando em glebas arrecadadas, a regularização fica a cargo da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário – SEAD, cabendo à SPU a identificação das áreas inalienáveis, onde não é possível a transferência do domínio pleno ao particular.

Como forma de aperfeiçoar as relações institucionais em prol das ações de destinação no eixo social, a SPU vem atuando na formalização de parcerias por meio de acordos de cooperação técnica e portarias conjuntas, grupos de trabalho, bem como participando efetivamente de discussões nas quais os imóveis da União possam ser utilizados como instrumentos para soluções de problemas e de combate às desigualdades sociais.

Ações de regularização fundiária e de provisão habitacional no período de 2016 a junho/2018.

	Regularização Fundiária		Provisão Habitacional	
	Famílias beneficiadas	Área destinada(m2)	Famílias beneficiadas	Área destinada(m2)
2016	3.416	1.466.211,20	14.865	4.268.816
2017	24.723	92.534.390,70	7.580	1.619.115,77
2018(até julho)	20.065	222.989.064,20	7.200	1.057.004,25

Fonte: SPU/MP

3. Riscos Mapeados e Medidas Mitigadoras

Risco A SPU/MP não implantar o novo siste-ma SPUNET, ou que o mesmo não te- Monitoramento da Execução do pro-jeto pela SPU, Secretaria Executiva/

Tecnológico nha a performance necessária MP

Risco Força de Quadro de pessoal especializado das áreas de TI insuficientes para sustenta- Monitoramento da execução do pro-jeto e da situação da força de traba-

Trabalho ção do projeto do novo sistema lho

Estratégicos

Não aprovação das regulamentações

		rimônio da Un
	Risco Político do Sistema Estruturante de Gestão do Monitoramento das ações de propo-sição Patrimônio da União	
	Insuficiência de Recursos orçamentá- Risco Econômico rios para a racionalização de processos Monitoramento da Execução do pro-jeto pela SPU, Secretaria Executiva/ e Financeiro de gestão do patrimônio imobiliário da MP União.	

4. Pontos de Alerta – 1º trimestre/2019

PONTO DE ALERTA	PRAZO PARA AÇÃO	AÇÃO SUGERIDA	ATORES ENVOLVIDOS
MP que dispõe sobre a transferência de imóveis do Fundo do Regime Geral da Previdência Social para a União, sobre a administração, a alienação e a gestão de imóveis da extinta Rede Ferroviária Federal S.A. – RFFSA, extingue o Fundo contingente da Extinta RFFSA – FC e dispõe sobre a gestão dos imóveis da União	1º trimestre de 2019	Com a edição da MP deverão ser elaborados em curto prazo as regulamen-tações complementares	MP/SPU, Casa Civil, CONJUR, INSS, MTPA

GOVERNO DIGITAL

10/15

TRANSIÇÃO DE GOVERNO 2018-2019

INFORMAÇÕES ESTRATÉGICAS

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Governo Digital

1. Visão Geral do Tema

A transformação digital no governo é uma oportunidade para tornar o Estado mais eficiente, dado que as tecnologias facilitam a alocação adequada de recursos humanos e materiais, permitindo resultados efetivos das políticas públicas. Ainda, 71% da confiança no governo é determinada por fatores relacionados aos serviços prestados tais como a igualdade no tratamento, o fornecimento de informações adequadas, a qualidade do atendimento e a capacidade de resposta dos serviços às necessidades do cidadão[1].

A adoção de tecnologias digitais é fator relevante para atender às crescentes expectativas dos cidadãos e, consequentemente, aumentar a confiança da população na capacidade do governo .

Globalmente, a economia digital cresce a um ritmo 2,5 vezes superior à economia tradicional e representará 23 trilhões de dólares em 20252. No Brasil, a economia digital representava 22% do Produto Interno Bruto (PIB) em 2016 e chegará a 25% em 2021. Uma estratégia digital bem sucedida promoverá um incremento no produto interno da ordem de 5,7%, ou 376 bilhões de reais por ano na economia brasileira3.

No que diz respeito à transformação digital do governo, é estimado que a cada 1% de crescimento na digitalização do governo, crescem, proporcionalmente, 0,5% do PIB do país; 0,13 pontos do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e 1,9% do comércio internacional4. Estes indicadores são considerados chaves na proposta da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social do Brasil para os próximos 12 anos.

A eficiência promovida pelas tecnologias digitais é capaz de reduzir o custo de oferta dos serviços públicos em até 97%, quando comparado ao custo do atendimento presencial dos mesmos serviços5.

A implementação de estratégias de transformação digital dos governos está se intensificando de forma acelerada. Países como Dinamarca, Austrália, Reino Unido e Estados Unidos definiram como prioritárias, há mais de 15 anos, ações e estratégias de transformação digital e são reconhecidos pela Organização das Nações Unidas - ONU como referências mundiais.

A Dinamarca, por exemplo, país número um em governo digital, implementa uma estratégia consistente de transformação digital do governo desde 2001. O país, por meio de plataformas centrais, busca o aumento da eficiência, a redução da burocracia, maior transparência e confiança da população. As iniciativas são de identidade digital, serviços públicos totalmente digitais, compartilhamento de dados e governo aberto. O portal único borger.dk, lançado em 2007, já conta com mais de dois mil serviços totalmente digitais disponíveis para uso dos cidadãos e estrangeiros que visitam o país.

Em relação à liderança do processo, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico – OCDE informa que no Reino Unido o *Government Digital Services* (GDS – Serviços Digitais do Governo), unidade vinculada ao gabinete do primeiro-ministro britânico, funciona para ajudar os departamentos a atenderem às necessidades dos usuários e transformar em digitais os serviços públicos[6].

Na Austrália, a relevância do tema faz com que o primeiro-ministro presida o Comitê de Transformação Digital. Além disso, há um escritório de transformação digital com iniciativas de impacto em todo o governo. Nos Estados Unidos, o *US Digital Service* (usds.gov) criou uma plataforma unificada para acesso a serviços governamentais (login.gov), digitalizou o processo de adesão a assistência de saúde com o *Healthcare. gov* (healthcare.gov) e fez a transformação digital do sistema de imigração (my.uscis.gov).

No governo federal brasileiro, a liderança deste processo é competência do Ministério do Planejamento que, por meio da Estratégia de Governança Digital, definida pelo Decreto nº 8.638/2016, define as políticas e diretrizes para a expansão da oferta de serviços públicos digitais em

problemas comuns no âmbito da administração pública federal. Essa oferta de soluções digitais para uso compartilhado entre os órgãos facilita o acesso dos cidadãos e eleva a eficiência na prestação de serviços públicos.

1 Fonte: Pesquisa Latinobarômetro (2008). Disponível em Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), 2017, Governments that Serve - Innovations that Improve Service Delivery to Citizens.

2 Fonte: Estudo consultoria Oxford Economics. Digital Spillover - Measuring the true impact of the digital economy". Disponível em http://www.huawei.com/minisite/gci/en/digital-spillover/files/gci_digital_spillover.pdf. Acesso 28/08/2018.

3 Fonte: Accenture. Digital Disruption: The Growth Multiplier. Disponível em https://www.accenture.com/us-en/insight-digital-disruption-growth-multiplier. Acesso em 14/09/2017.

4 Fonte: Accenture. Digital Disruption: The Growth Multiplier. Disponível em https://www.accenture.com/us-en/insight-digital-disruption-growth-multiplier. Acesso em 14/09/2017.

5 Fonte: K. Kernaghan – Universidad de Brock (2012), Transforming local public services using technology and digital tools and approaches – Local Government Association (2014), Digital government transformation – Deloitte Commissioned by Adobe (2015).

6 Revisão do Governo Digital do Brasil - Rumo à Transformação Digital do Setor Público – Principais conclusões. OECD – Better policies for better lives. 26 p. Disponível em https://www.governodigital.gov.br/documentos-e-arquivos/digital-gov-review-brazil-portugues-pdf/view. Acesso: 28/08/2018.

articulação com

os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Neste sentido, em consonância com os padrões internacionais mais avançados de governo digital, o Ministério do Planejamento vem desenvolvendo plataformas de serviços públicos digitais para resolver

Os resultados alcançados até o momento revelam que o Brasil está no caminho certo. Exemplo disso é a importante ascensão de sete posições do país na Pesquisa de Governo Eletrônico das Nações Unidas (ONU), principal análise mundial que pontua 193 países quanto ao desenvolvimento de governo digital (*E-Government Index - EGDI*) – Índice de Governo Digital, onde o Brasil pulou da 51ª posição em 2016 para a 44ª posição em 2018.

Desempenho do Brasil em relação ao líder mundial no índice de desenvolvimento de governo digital da ONU

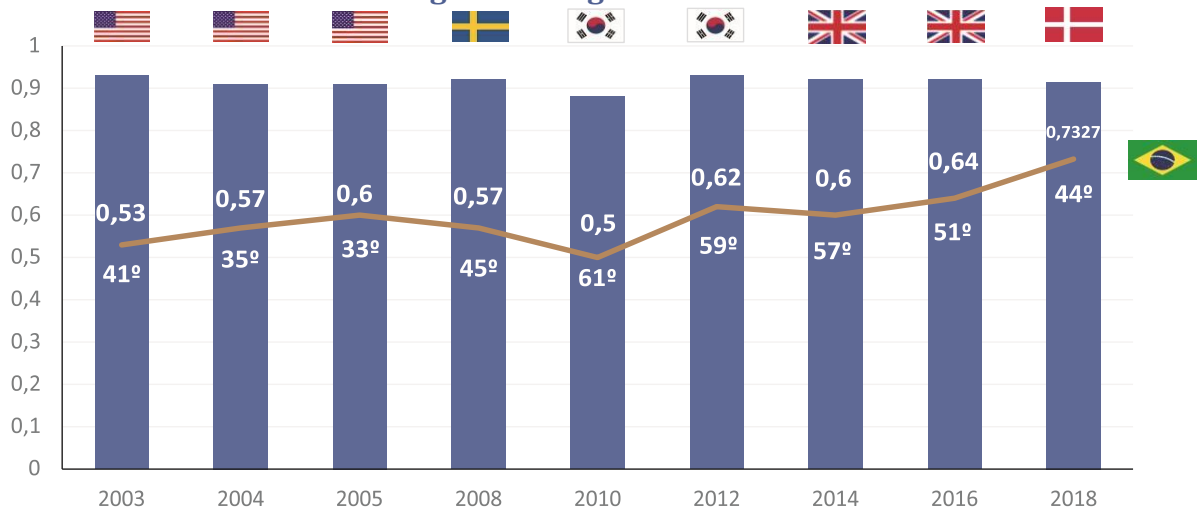


Figura 1: Evolução do Brasil na Pesquisa de Governo Eletrônico das Nações Unidas

Legenda: Os países líderes, por ordem, desde o início da série histórica, são: EUA, Suécia, Coréia do Sul, Inglaterra, Dinamarca.

O EGDI é composto por três elementos: serviços digitais, nicações, o que reflete o enorme desafio de entregar interinfraestrutura de telecomunicações e capital humano. O net de qualidade em um país de proporções continentais. Brasil perdeu 10 posições em infraestrutura de telecomu-

Desempenho do Brasil em relação ao líder mundial no subíndice de Infraestrutura de telecomunicações

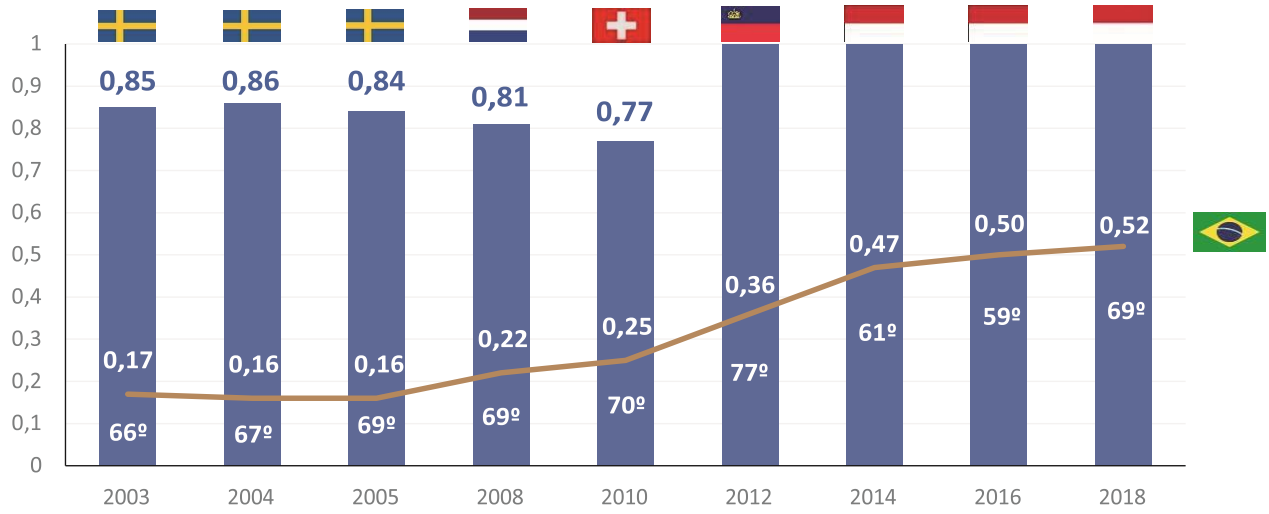


Figura 2: Evolução do Brasil no subíndice de infraestrutura de telecomunicação da Pesquisa de Governo Eletrônico das Nações Unidas Legenda: Os países líderes, por ordem, desde o início da série histórica, são: Suécia, Holanda, Suiça, Liechstenstein e Mônaco.

Merece destaque a melhoria na oferta de serviços digitais. e do Chile, países reconhecidos internacionalmente pelo No último levantamento, o país avançou 15 posições e tor- desempenho em governo digital.
nou-se o país líder na América do Sul, à frente do Uruguai

Desempenho do Brasil em relação ao líder mundial no subíndice de serviços digitais

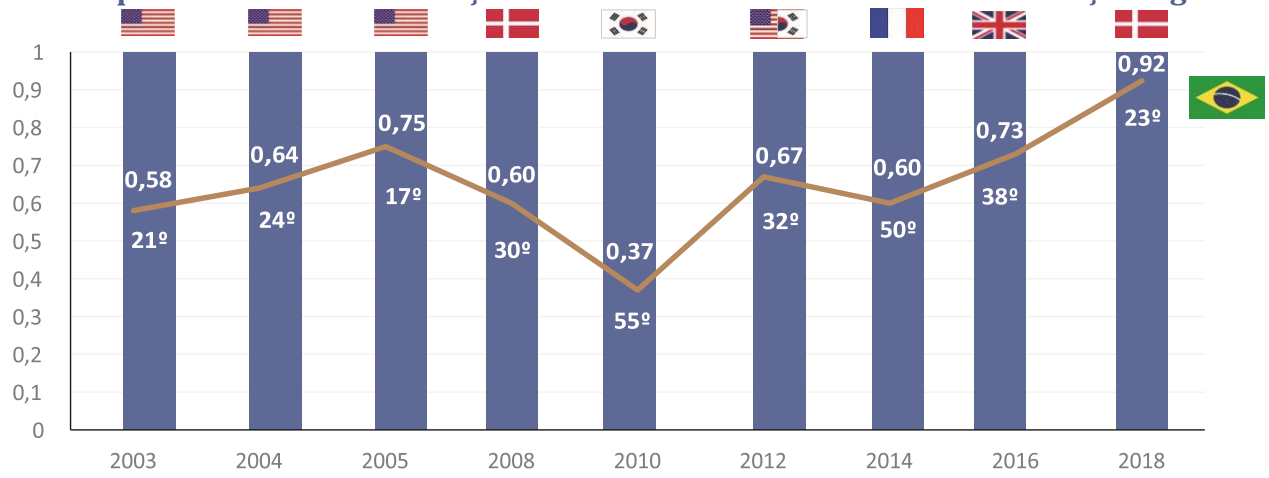


Figura 3: Evolução do Brasil no subíndice de serviços digitais da Pesquisa de Governo Eletrônico das Nações Unidas
Legenda: Os países líderes, por ordem, desde o início da série histórica, são: Estados Unidos, Dinamarca, Coréia do Sul, Estados Unidos, França, Reino Unido e Dinamarca.

A ONU também publica um índice suplementar de participação eletrônica (*E-Participation Index – EPI 0 Índice de Participação Eletrônica*). Ele é um indicador de tendência geral do engajamento da sociedade por meio dos canais digitais.

Em 2018, o país ficou na 12ª posição mundial galgando 25 posições e também assumindo a liderança na América Latina.

Desempenho do Brasil em relação ao líder mundial no índice de participação eletrônica

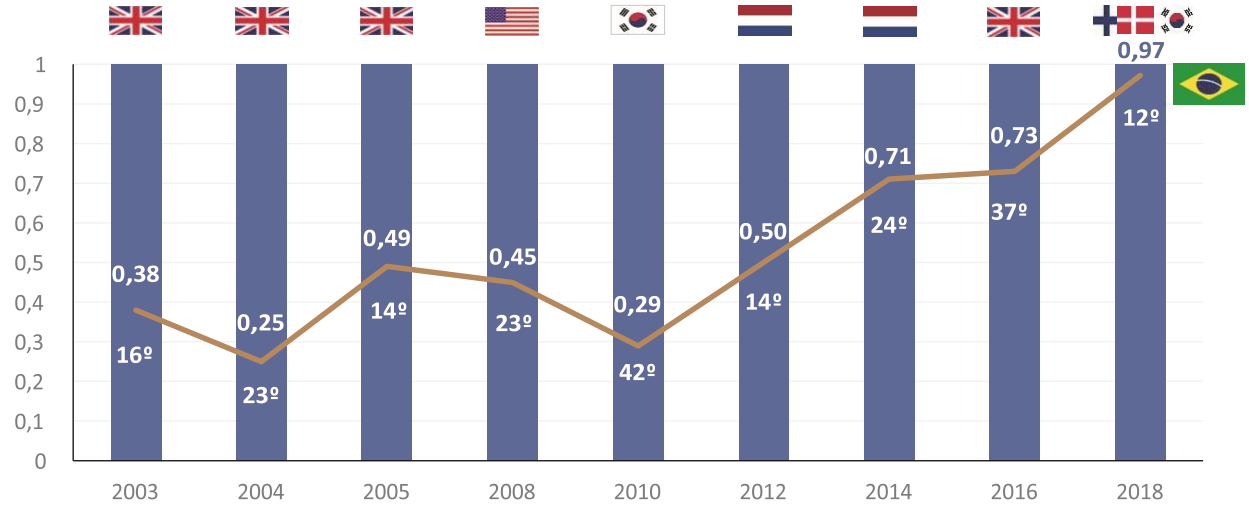


Figura 4: Evolução do Brasil no índice de participação digital da Pesquisa de Governo Eletrônico das Nações Unidas
Legenda: Os países líderes, por ordem, desde o início da série histórica, são: Inglaterra, EUA, Coréia do Sul, Holanda, Inglaterra, Finlândia, Dinamarca.

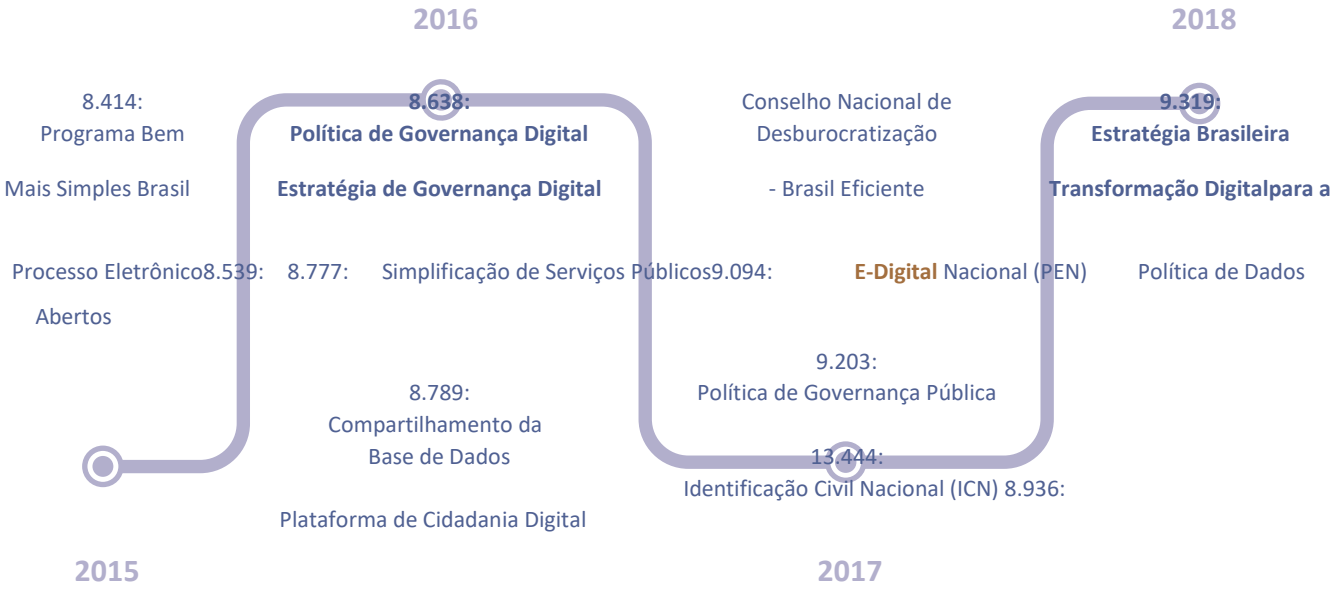
O Brasil possui 120,7 milhões de usuários de internet, sen- No entanto, conforme a ONU, somos o apenas o 44º em do 96% por meio de aparelhos celulares, contando com a governo digital. Isso significa que temos uma grande de4ª maior população, do mundo, conectada à internet[7]. manda reprimida e um longo caminho por avançar.

7 Fonte: TIC Domicílios, 2017. Disponível em: CETIC.br

2. Cenário Atual e Perspectivas

Na administração pública federal brasileira, a coordena- (2012), o Programa Cidades Digitais (2013), o Marco Civil ção das ações de governo eletrônico começaram a ser da Internet (2014) e a Política Nacional de Participação estruturadas a partir de 2000, com destaque para o Co- Social (2014). mitê Executivo do Governo Eletrônico (2000), a Infraes-
trutura de Chaves Públicas Brasileira – ICP-Brasil (2001), A partir de 2015, o paradigma de "governo eletrônico", ena Rede Infovia (2003), o Portal da Transparência (2004), tendido como a informatização dos processos internos de os Padrões de Interoperabilidade de Governo (2005), o trabalho (visão interna) evoluiu para o conceito de "governo Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico (2007), digital" onde o foco concentra-se na relação com a sociea Estratégia Geral de TI (2008), o Programa Nacional de dade (visão do cidadão), buscando ser mais simples, mais Banda Larga (2010), a Lei de Acesso a Informação (2012), acessível e mais eficiente em prover serviços ao cidadão por a Infraestrutura Nacional e o Portal de Dados Abertos meio das tecnologias digitais.

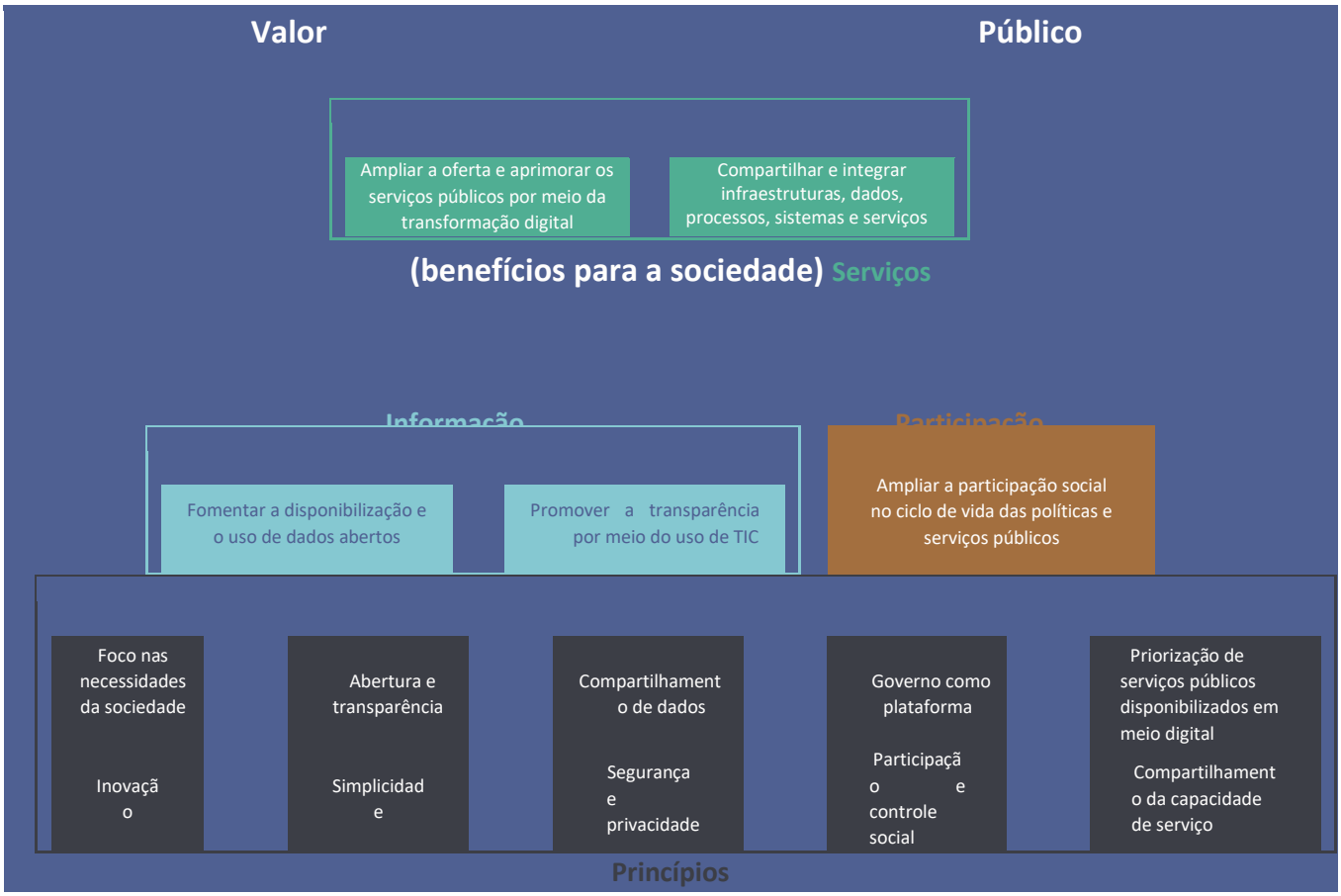
Linha do tempo de 2015-2018 das principais realizações de governo digital



Inicialmente, avançou-se na estruturação de um arca- bouço legal. Diante disso, em janeiro de 2016, foi publi- administração pública federal.

cado o Decreto nº 8.638, que instituiu a Política de Gover- A primeira versão da EGD foi publicada em março de 2016 nança Digital para o Poder Executivo Federal e atribuiu e revisada em maio de 2018, detalhando ações e indicadoao Ministério do Planejamento a responsabilidade pela res para três eixos estratégicos: 1) Acesso à Informação; 2) elaboração da Estratégia de Governança Digital (EGD) da Prestação de Serviços; e 3) Participação Social.

Relação entre os princípios de Governança Digital, os eixos estratégicos e os benefícios para a sociedade

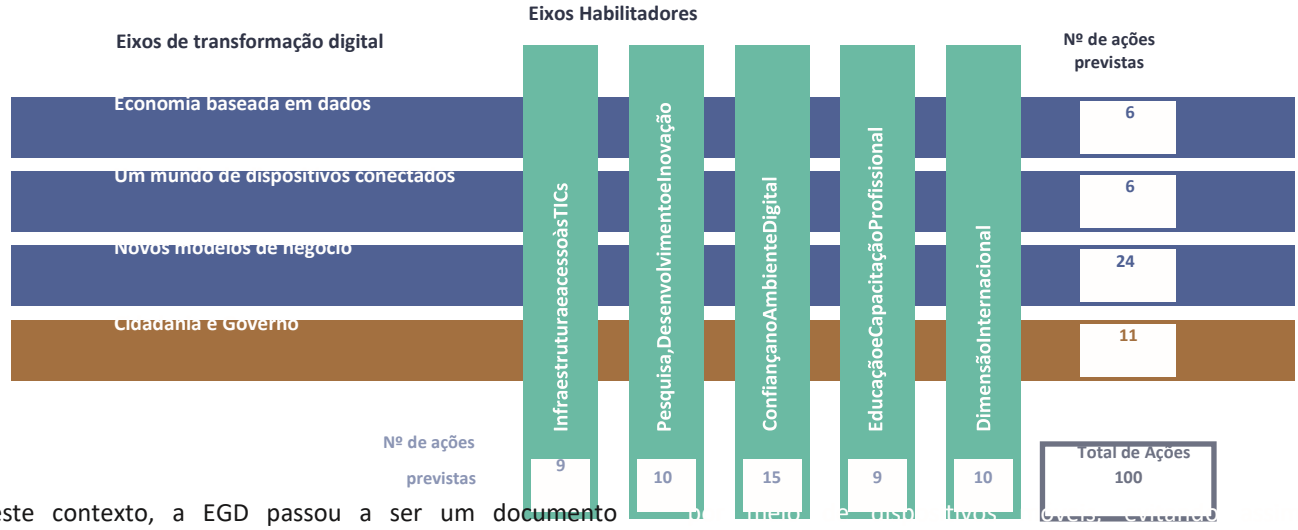


A EGD busca convergir esforços, infraestruturas, sistemas e serviços dos órgãos federais com as iniciativas de governo digital e sensibilizar os gestores do Governo Federal sobre as oportunidades em aberto e a importância de coordenar os investimentos para acelerar a transformação digital.

Em março de 2018, o governo brasileiro publicou a Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital), documento central da política pública que oferece um amplo diagnóstico dos desafios a serem enfrentados e uma visão de futuro para a transformação digital da economia, do governo e da sociedade brasileira.

O documento representa a conclusão de um caminho iniciado a partir de uma recomendação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) e reflete o amplo engajamento do setor produtivo, da comunidade científica e da sociedade civil. A E-Digital é organizada em quatro eixos de transformação digital - Economia baseada em dados, um mundo de dispositivos conectados, novos modelos de negócio e cidadania e governo - e apresenta com detalhes 100 ações de curto e médio prazo para que o Brasil acelere a sua própria transformação.

Relação entre os eixos de transformação digital, os eixos habilitadores e o quantitativo de ações previstas na E-Digital.



Neste contexto, a EGD passou a ser um documento complementar da E-Digital, com o detalhamento das iniciativas, objetivos e metas da transformação digital do Governo. Entre essas metas estão, por exemplo, a ampliação dos serviços digitais, que busca alcançar, em 2018, 780 serviços totalmente digitais entre os mais de 1.700 cadastrados no Portal de Serviços e a ampliação da emissão do Documento Nacional de Identidade - DNI, documento de identidade nato-digital para o cidadão.

Para alcançar os objetivos e metas estabelecidos pela EGD, nos últimos dois anos, foram delineadas plataformas estruturantes de governo digital. Os resultados desses esforços estabelecem as bases sobre as quais os órgãos de todas as esferas e poderes deverão desenvolver os seus projetos e acelerar a oferta de serviços digitais à população brasileira. Abaixo, são enfatizadas duas iniciativas estruturantes: o portal único na internet e a identidade digital.

Portal único na internet: Até 2016, o governo federal reproduzia o labirinto físico de diversos órgãos e agências também no ambiente digital. Centenas de sites institucionais de governo ofereciam os serviços, confundindo o cidadão que tinha a dificuldade de encontrar o canal oficial, mesmo que por meio de ferramentas de pesquisa pela internet. Instituída pelo Decreto nº 8.936/2016, a Plataforma de Cidadania Digital tem o objetivo de concentrar o acesso e a oferta de serviços públicos digitais aos cidadãos brasileiros inclusive

necessidade de deslocamento, filas ou de autenticação de documentos.

Além de atender os cidadãos, a plataforma dispõe de um conjunto de informações, metodologias e soluções tecnológicas para apoiar a administração pública em suas três esferas para melhor cumprimento de suas competências. Ela é composta por um portal único de acesso, um mecanismo de acesso digital único do usuário, uma ferramenta de solicitação e acompanhamento dos serviços públicos, uma ferramenta de avaliação da satisfação dos usuários em relação aos serviços públicos prestados e painel de monitoramento do desempenho dos serviços públicos prestados.

No portal único *servicos.gov.br* já estão disponíveis mais de 1.7 mil serviços públicos federais, dos quais 42% já são

Evolução da transformação digital nos últimos 12 meses

Também para facilitar a vida do cidadão, que tem de lembrar de inúmeras contas de usuário e senhas para cada site ou aplicativo, foi desenvolvida uma solução segura para acesso à todos os serviços públicos digitais, disponíveis no portal servicos.gov.br, a partir de um único cadastro e senha. O produto contabiliza em menos de um ano mais de 900 mil contas criadas e já é utilizado por 46 serviços públicos digitais que necessitam de autenticação do cidadão, com previsão de integrar 100 serviços até o final de 2018.

Alguns resultados da iniciativa Plataforma de Cidadania Digital

Serviço	Descrição do Serviço	Resultado	Economia estimada
Passe livre	Proporciona a pessoas idosas ou com deficiência, que sejam carentes, gratuidade nas passagens para viajar entre os estados brasileiros.	Cidadãos com dificuldade de locomoção não precisam mais se dirigir aos Correios ou postos de atendimento para solicitar o benefício. Programa tem 700 mil pessoas cadastradas, sendo 200 mil com benefício vigente.	R$ 7,9 milhões anuais
Alistamento militar obrigatório	Todos os anos, cerca de 2 milhões de jovens têm de fazer o alistamento militar obrigatório. No entanto, apenas 600 mil destes jovens devem passar por avaliação física e, somente 100 mil são incorporados às Forças Armadas.	Os jovens brasileiros que completam 18 anos podem realizar todo o processo em uma plataforma online, com todas as fases de recrutamento em um sistema eletrônico, pela internet, poupando tempo e recursos do Governo Federal e dos cidadãos	R$ 300 milhões anuais.
Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf)	Cadastro, habilitação jurídica, de regularidade fiscal, de qualificação técnica e econômico-financeira dos fornecedores que participam de licitações governamentais	Facilitou e agilizou o cadastro, desativando 1.800 postos de atendimento e recepção de documentos físicos	R$ 73 milhões anuais
Certificado Veterinário Internacional (CVI)	Documento emitido pelo Ministério da Agricultura para o trânsito de cães e gatos entre países, a automação permite a emissão online do certificado, agora sem a necessidade de deslocamento para solicitar e receber o documento	Redução de 200 para 5 o número de veterinários envolvidos no processo.	R$ 13 milhões ao ano
Requerimentos para a Secretaria de Patrimônio da União - SPU	Automação dos serviços que envolvem o patrimônio da União oferecendo a possibilidade de solicitação e acompanhamento de serviços de forma totalmente online.	Redução de 70% nos atendimentos presenciais	50% nos custos para o cidadão

Os resultados apresentados referentes à economia estimada pela transformação digital dos serviços foram obtidos a partir da aplicação da metodologia International Standard Cost Model utilizada pela União Europeia e OCDE para mensurar o custo de serviços para o setor público e para a sociedade.

Além dos exemplos citados, 35 órgãos estão envolvidos em 106 projetos de transformação de serviços, em execução. O Ministério do Planejamento oferece um serviço de automação de processos (BPMS) em modelo de nuvem, que é capaz de transformar um serviço presencial para 100% digital em menos de três meses. O componente da Plataforma de Cidadania Digital dá aos gestores de negócio independência para a manutenção dos serviços digitais e aos gestores de TI a facilidade de entregar resultados rápidos, sem grandes investimentos em capacidade de infraestrutura e equipe de desenvolvimento de software.

Apesar deste entendimento, até 2017, o esforço para troca de dados entre os órgãos era impeditivo. Cada gestor que necessitasse de dados, deveria realizar um acordo de cooperação técnica com outro órgão e estabelecer um contrato com o custodiante do dado para avançar, percursos que levavam mais de um ano para cada conjunto de dados e cada par de órgãos públicos.

Ainda neste aspecto de conhecimento e identificação inteligente do cidadão, o **Cadastro Base do Cidadão (CBC)** é outro elemento central de destaque na estratégia em curso, que necessita de atenção permanente. Trata-se de uma base de dados centralizadora que identificará de maneira unívoca e inequívoca os cidadãos e conterá os principais atributos identificadores do cidadão.

O CBC viabilizará a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no País. Ainda, a unificação do cadastro base permitirá que o cidadão atualize seus dados uma única vez, como, por exemplo, quando muda de endereço. O governo ficará encarregado de atualizar todas as referências do endereço do cidadão, mantendo consistente a visão do cidadão único.

O impacto da adoção de tecnologias digitais como *big data, analytics* e inteligência artificial para a gestão de políticas públicas é evidente, especialmente políticas sociais, que utilizam parte significativa do orçamento anual. Cabe ressaltar exemplo recente onde, por meio do cruzamento e análise de dados do Benefício de Prestação Continuada (BPC), foi possível identificar 168 mil beneficiários falecidos ou com renda superior ao requisito de elegibilidade do programa, representando economia de R$ 1,2 bilhão anuais.

As políticas públicas são, geralmente, projetadas e avaliadas empiricamente, por meio de concepções imprecisas da realidade formadas entre os gestores públicos. Por outro lado, o governo coleta e produz enormes quantidades de dados em todas as transações que realiza com os cidadãos e as empresas. São dados de impostos e taxas, pagamento de benefícios, atendimentos, emissão de documentos, licenças, autorizações, dentre muitos outros. Esses dados são fonte valiosa de percepção do contexto e devem ser utilizados para predição de cenários, avaliação do desempenho das políticas e correção de rotas.

A plataforma de *big data & analytics* **GovData**, disponibilizada pelo Ministério do Planejamento em 2018, oferece aos gestores públicos o acesso à ferramentas de cruzamento e análise de informações das principais bases de dados oficiais, visando gerar informações estratégicas para subsídio às decisões de políticas públicas e racionalização dos recursos por meio de ações como detecção de fraudes no pagamento de benefícios sociais.

Outra solução desenvolvida foi a plataforma de interoperabilidade **ConectaGov**. Ela reúne diversas soluções de tecnologia desenvolvidas para a administração pública federal, que permitem conexão e troca de informações em tempo real entre diferentes sistemas de diferentes órgãos. Um exemplo de uso é a integração do sistema de emissão de passaporte com os sistemas de quitação eleitoral (TSE) e de situação militar (Ministério da Defesa). Após a integração entre os sistemas, os cidadãos não precisam mais apresentar o título de eleitor, os comprovantes de votação e o certificado de reservistas para emitirem seus passaportes.

O tema da desburocratização tem sido tratado com especial atenção no âmbito do Programa Brasil Eficiente. Seu propósito é, entre outros, o de assessorar o Presidente da República na formulação de políticas voltadas ao desenvolvimento sustentável, para promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a melhoria da prestação de serviços públicos às empresas, aos cidadãos e à sociedade civil. O regramento vigente determina que cada Ministério mantenha um comitê permanente para a desburocratização com o objetivo de identificar as ações e os projetos de simplificação administrativa.

Também foi regulamentada a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, ratificando a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no país e instituída a Carta de Serviços ao Usuário (Decreto 9.094/2017).

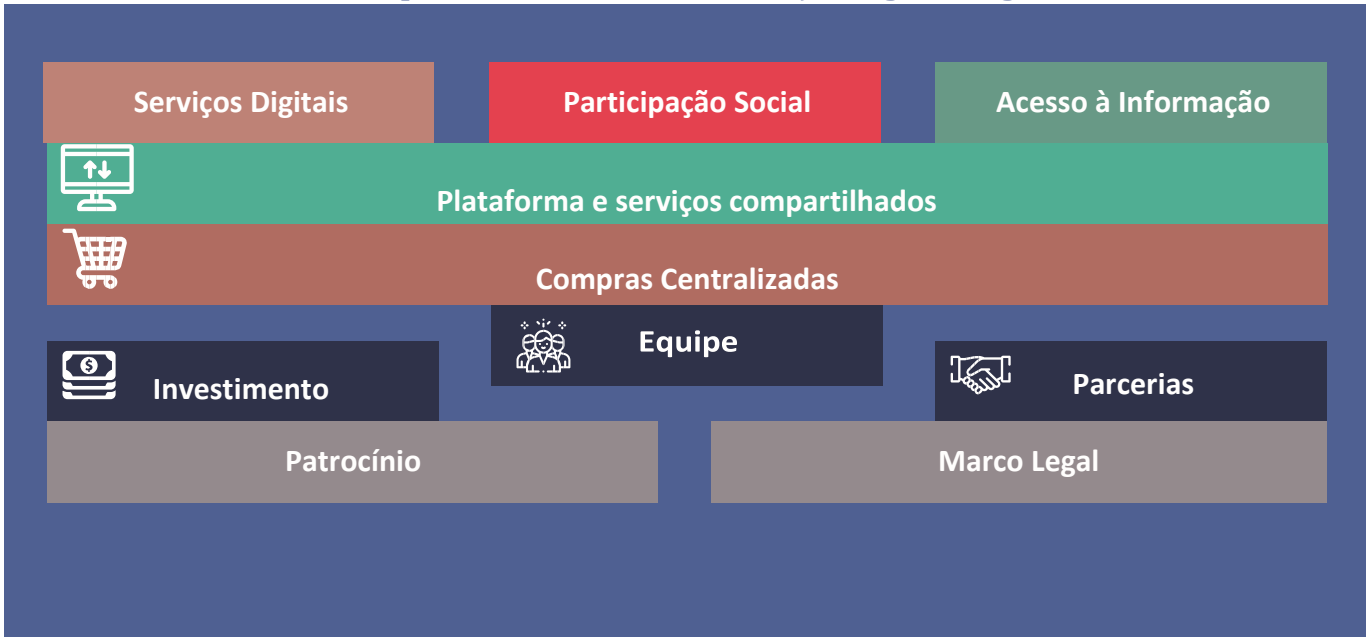
A execução das ações de transformação digital depende diretamente do patrocínio dos gestores de alto nível e tomadores de decisão e precisa estar amparada por um arcabouço jurídico que favoreça sua evolução. É clara de uma autoridade com autonomia para liderar e movimentar todas as peças no complexo tabuleiro do governo, reforçando, por exemplo, o papel que já tem sido desempenhado pelo Ministério do Planejamento.

Além dos projetos mencionadas acima, registra-se outras iniciativas de transformação digital em fase inicial de execução

Iniciativa	O que é	Resultado esperado
Canal de notificações ao cidadão	Comunicação com os cidadãos utilizando de SMS e outros meios	Melhorar a prestação de serviços do governo para o cidadão utilizando novos meios tecnológicos
Nuvem de governo	Contratação de infraestrutura de processamento em nuvem	Agilidade no provimento de infraestrutura de processamento, armazenamento e serviços
Integração das centrais de atendimento telefônicas	Utilização de recursos de inteligência artificial e robôs (*ChatBots*).	Redução de custos e melhoria da qualidade do atendimento de cidadãos e empresas.
Programa de capacitação	Desenvolvimento de um programa de capacitação de curto, médio e longo prazo, em conjunto com a ENAP, com vistas a acelerar a transformação digital do setor público brasileiro.	Desenvolvimento de competências digitais baseada nos perfis adequados à transformação digital.

Para se garantir a continuidade desses avanços, o MP atua para definir as diretrizes, criar as bases, propor e coordenar as iniciativas de governo digital, e orienta-se para acelerar a execução das ações do governo digital.

Caminhos para acelerar a transformação digital do governo



importante que os tomadores de decisão compreendam a transformação digital e o potencial das tecnologias digitais para apoio e transformação das iniciativas e projetos do setor público.

A experiência internacional, tem demonstrado ainda, que para efetiva governança do tema é importante a definição

Em relação ao marco legal, alguns entraves jurídicos dificultam o compartilhamento de bases de dados e impedem, em certa medida, um avanço mais rápido da integração de soluções de governo digital. O Decreto 8.796/2016 não foi suficiente para oferecer segurança jurídica para o compartilhamento de dados entre os órgãos

da Administração Pública Federal - APF. Importante que o MP, enquanto, órgão responsável por coordenar a EGD proponha e trabalhe pela aprovação de uma legislação que garanta que os serviços públicos, em todos os níveis e esferas de governo, já 'nasçam' digitais e com acesso para dispositivos móveis (*digital by default* e *mobile first/digital por padrão e móvel primeiro*).

Em um segundo nível, o avanço do governo digital depende da otimização dos recursos financeiros e humanos necessários à sua implementação, por meio de modelo de alocação de investimentos no poder público federal, com análise coordenada da sinergia entre os projetos de diferentes órgãos e agências.

No âmbito de fomento às iniciativas estadual, municipal e do distrito federal, pode ser criado um programa de financiamento dos investimentos para apoiar iniciativas de avanço do governo digital. Neste sentido já foram iniciadas tratativas com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES.

Ainda, a capacidade institucional depende de servidores especializados e qualificados para imprimir o ritmo que a sociedade necessita e espera do setor público. Para se implementar todos estes projetos são necessários profissionais qualificados na quantidade e perfis adequados à transformação digital. Dentre estes perfis, há o quadro de servidores da carreira de Analista em Tecnologia da Informação, composta por 476 profissionais distribuídos em 48 órgãos, o qual poderia desempenhar papel chave neste processo.

Sobre este aspecto de composição de equipes, a análise comparativa realizada pela OCDE (*Peer Review*/revisão entre pares) em relação à maturidade do governo digital brasileiro sinalizou a necessidade de que o MP priorize o desenvolvimento de competências digitais baseada nos perfis e quantidades adequadas à transformação digital. Neste sentido está sendo realizado, em conjunto com a ENAP, um mapeamento dos perfis e qualificações necessárias e um programa de capacitação de curto, médio e longo prazos para acelerar a transformação digital do setor público brasileiro. Os diversos papéis previstos devem ser adaptados às crescentes demandas e a velocidade com que novas tecnologias são inseridas cardápio de alternativas.

A construção de parcerias é uma das estratégias almejadas pelo MP para otimizar e potencializar os recursos e para promover a sinergia e colaboração entre os órgãos públicos federais e entre esferas de governo. Apesar de o caminho já ter sido trilhado na esfera federal, a próxima fronteira de avanço do programa será a expansão para os estados e, principalmente, para o municípios, onde o cidadão efetivamente vivencia a presença do governo. Assim, o MP está estruturando o projeto para criação da Rede Nacional de Governo Digital que deverá ser ambiente de intercâmbio, engajamento, articulação e desenvolvimento de propostas relacionadas a temática de Governo Digital, unindo órgãos e entidades públicas federais, estaduais e municipais.

No terceiro nível, parte-se do pressuposto que as compras centralizadas são importante fator de potencialização da ação de governo digital. As aquisições públicas realizadas de forma centralizada oferecem ganhos de escala e redução na alocação de pessoas para realização de processos de compras governamentais, permitindo que os servidores foquem nas necessidades dos cidadãos, com entrega de resultados e implantando iniciativas de transformação digital.

Como já citado, as bases tecnológicas para acelerar o governo digital são as plataformas compartilhadas que resolvam os problemas mais comuns dos órgãos e atendam aos anseios recorrentes da sociedade por serviço simples e de qualidade.

Propõe-se persistir no desenvolvimento e expandir a adesão dos órgãos federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal à identidade digital cidadão (DNI), à Plataforma de Cidadania Digital e ao *Login* Único do portal servicos. gov.br, à ferramenta de automação de serviços, ao ConectaGov e ao GovData. Esses ativos de governo digital já provaram dar produtividade às equipes e acelerar a entrega dos serviços consistentes ao cidadão.

Há muitas oportunidades não exploradas com as tecnologias digitais avançadas. A computação em nuvem reduz significativamente o investimento infraestrutura do governo para a entrega de serviços. A partir da *internet of things* (IoT – internet das coisas), postes de iluminação inteligentes são capazes de revolucionar a segurança pública, o trânsito das cidades e a prevenção de desastres, por exemplo.

Os drones podem ser utilizados para exploração de áreas maiores e são mais precisos do que humanos para a fiscalização de desmatamento, garimpos, grilagem, enfim, do patrimônio nacional. A visão computacional pode analisar em segundos fotografias aéreas, monitorar o andamento de obras públicas, fiscalizar fronteiras e indústrias de processamento de proteína animal, liberando milhares de servidores para outras atividades.

O aprendizado de máquina (*machine learning*), juntamente com os recursos de *big data* e *analytics*, é capaz de identificar padrões sobre os dados e criar autonomamente algoritmos para a prevenção de fraudes, erros e garantir a condicionalidades para pagamento de benefícios sociais,

Ampliar a capacidade de ações no governo de diferentes	Indefinição sobre a governança da estratégia de governo digital, causando fragmentação das Legal ou próprio governo dos Recursos de Tecnologia da Informação (Sisp);	-capacidade para liderar a transformação digital de governo; Definir uma estrutura forte, com mandato, autonomia e - Atualizar as atribuições do sistema institucional e a coordenação entre conexão com os comitês de governança digital; os órgãos da APF e regulatório - Ampliar as competências do Sistema de Administração entre os diferentes federal e entre os níveis de governo níveis de governo - Implementar a Rede Nacional de Governo Digital.	
Oferecer infraestrutura de telecomunicações de qualidade para	-infraestrutura de redes de transporte de dados em fibra Falta de recursos para Econômico ou capacidade das redes de transporte, *backhaul* adequadas a oferta acesso nos centros urbanos; áreas de menor densidade.	ótica para o escoamento de tráfego para os *backbones* investimentos no volume e no momento adequado, financeiro de telecomunicações adequada.	Ampliar as redes de acesso fixa e móvel e o seguinte da nacionais; - Aumentar a inviabilizando infraestrutura de e - Ampliar a capilaridade em todo o Brasil, atendendo assim, os cidadãos.
Garantir a com vistas a implementação de estão garantir patrocínio político para governo digital	Falta de decisão política para continuidade das ações de políticos com responsabilidade em relação à continuidade das iniciativas de médio e longo prazo	-projetos estruturantes de estado;- Consolidar as estratégias Realizar ações de divulgação das ações junto aos atores continuidade Político governo digital que vinculadas a estratégias de dos projetos visando continuidade das iniciativas.	
Garantir recursos e financeiros para o desenvolvimento das ações função dos recursos disponíveis.	Falta de recursos orçamentários suficientes à implementação dos projetos de transformação necessários ao Econômico ou digital; financiamento financeiro previstas na Estratégia de - Priorizar projetos em das iniciativas de Governança Digital.	- Disponibilizar recursos orçamentários e financeiros orçamentários	
Governo Digital Garantir capital humano frente ao quantitativo necessário e com Força de Trabalho	Indefinição sobre composição e qualificação das equipes para execução dos projetos na	- Ampliar a quantidade de servidores e profissionais com as qualificações requeridas para a transformação digital do governo de 5,5 mil para 18 mil pessoas. (Dados da comparação do percentual de servidores que atuam com TI as competências em unidades como Banco Central e Banco do Brasil); requeridas para	

			Estratégia de Governo Digital. - Oferecer cursos de formação e qualificação de servidores a execução das iniciativas de nas habilidades necessárias. governo digital. - Capacitar profissionais envolvidos na transformação
Disponibilizar soluções digitais seguras e que preservem a segurança cibernética no país; dados do cidadão	Legal e Regulatório/ Tecnológico	Falhas de segurança da informação e proteção a dados privados	digital;- adotar padrões internacionais de segurança da informação; - Implementar ações coordenadas entre governo, academia, setor privado e sociedade para promover uma privacidade dos agenda de - Realizar campanhas de conscientização em relação a segurança da informação.
inclusão	Partes interessadas	Não superação ou poucos avanços na redução da carência de alfabetização digital do	- Promover ações de alfabetização digital para os segmentos de cidadãos com maior carência; Ampliar a - Disponibilizar soluções simples e efetivas; digital dos cidadãos - Multiplicar os canais de acesso aos serviços públicos;

	cidadão	- Manter a continuidade dos canais não digitais compatíveis com a demanda.
Garantir o compartilhamento dos dados relevantes para plataformas de integração de	Falta de estrutura legal Legal e Regulatório	- Atualizar o Decreto 8.789/2016; - Ampliar entre os órgãos a adesão a plataforma de interoperabilidade de sistemas de governo (ConectaGov);- Ampliar entre os órgãos a adesão à plataforma de compartilhamento e análise de dados (GovData); as de dados relevantes entre os órgãos - Implementar o Cadastro Base do Cidadão. sistemas de governo

3. Riscos e Medidas Mitigadoras

4. Pontos de Alerta – 1º trimestre/2019

PONTO DE ALERTA	PRAZO PARA AÇÃO	AÇÃO SUGERIDA	ATORES ENVOLVIDOS
Consolidação do Projeto Documento Nacional de Identidade - DNI	31/03/2019	Celebrar acordo de cooperação técnica com a finalidade de articulação com o TSE para definir e/ou reafirmar os papéis e responsabilidades do MP e do Tribunal na condução do projeto Garantir os recursos necessários para o TSE fazer frente a demanda do ICN – Identificação Civil Nacional Estabelecer as parcerias necessárias para expansão do DNI (documentos e balcões de emissão)	MP, TSE, Comitê Gestor do ICN – Identificação Civil Nacional
Conclusão da contratação do broker de nuvem do governo federal	31/03/2019	Finalizar a contratação	SETIC/MP
Revisão do Decreto 3.505/2000	31/03/2019	Articulação com Casa Civil para aprovação da proposição legislativa.	Assessoria Parlamentar do MP Casa Civil Lideranças de Governo no Congresso
Atualizar o Decreto 8.789/2016	31/03/2019	Articulação com Casa Civil e Congresso para aprovação da proposição legislativa	Assessoria Parlamentar do MP Casa Civil Lideranças de Governo no Congresso

Referências

Decreto 9.094, de 17 de julho de 2017. Dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no País e institui a Carta de Serviços ao Usuário.

Decreto de 7 de março de 2017. Cria o Conselho Nacional para a Desburocratização - Brasil Eficiente e dá outras providências.

Decreto 8.789, de 29 de junho de 2016. Dispõe sobre o compartilhamento de bases de dados na administração pública federal.

Decreto 3.505, de 13 de junho de 2000. Institui a Política de Segurança da Informação nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

Estratégia de Governo Digital. Disponível em: https://www.governodigital.gov.br/EGD

Estratégia Brasileira para Transformação Digital. Disponível em: http://www.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/estrategiadigital.pdf

PROGRAMA DE INVESTIMENTOS PRIORITÁRIOS EM INFRAESTRUTURA – PAC

11/15

TRANSIÇÃO DE GOVERNO 2018-2019

INFORMAÇÕES ESTRATÉGICAS

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Programa de Investimentos Prioritários em Infraestrutura – PAC

1. Visão Geral do Tema

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi criado em 2007 [36] objetivando promover a retomada do planejamento e da execução de obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país por meio de uma governança formal e do monitoramento contínuo e sistemático dos empreendimentos do Programa.

O Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007, criou o modelo de governança e o Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento (CGPAC), que passou a discriminar os investimentos prioritários que compõem o programa. O CGPAC é constituído pelos órgãos centrais do governo - Ministros da Fazenda, da Casa Civil e do Planejamento - e tem como finalidade discriminar as obras prioritárias para o governo, monitorar os empreendimentos, solucionar imbróglios que surjam no decorrer do seu desenvolvimento e garantir os recursos necessários ao seu bom andamento.

Na sistemática do PAC, tem-se, como ponto inicial, seleções de projetos a serem auxiliados ou executados no âmbito do Programa. Os recursos provêm do Orçamento Geral da União, do orçamento de estados e municípios, de

[36] Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007.

empresas estatais federais e estaduais, de financiamento via bancos públicos, além de contrapartidas privadas.

A execução dos empreendimentos selecionados pode ser direta ou descentralizada. Nos casos de execução direta, os Ministérios setoriais selecionam empreendimentos prioritários com base em critérios de política pública definidos junto ao CGPAC.

Quando se tratar de execução pelos entes subnacionais, portanto, descentralizada, a seleção é realizada por meio de Chamamento Público editado pelo Ministério setorial, a partir de diretrizes e objetivos pactuados com os órgãos centrais.

A indicação de projetos é levada à validação e à aprovação por duas instâncias decisórias, conforme descrito a seguir, sendo a mais alta, composta por Ministros de diferentes Pastas – MP, MF e Casa Civil. Uma vez aprovada a carteira de projetos pelo referido colegiado, esses empreendimentos passam a ser considerados prioritários, frente a outros investimentos, no âmbito do Poder Executivo Federal.

ministério cent rais

Governança Estabelecida

Ministros, Secretários e Técnicos seguem diretrizes da Presidência da República

Processo de seleçã empreendimentos anco diretrizes de gove

Maior conhecimento, c projeção dos gastos investimento

Maior capacidade de gere dos riscos na impleme

e setor iais com foco na exec ução

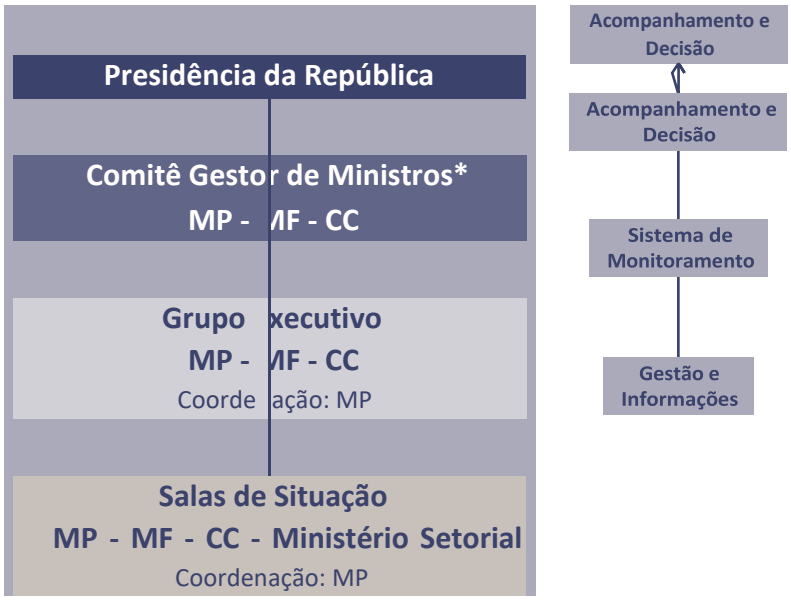
Compromet imento dos

Maior qualificaçã o e tempestivi dade no processo decisório

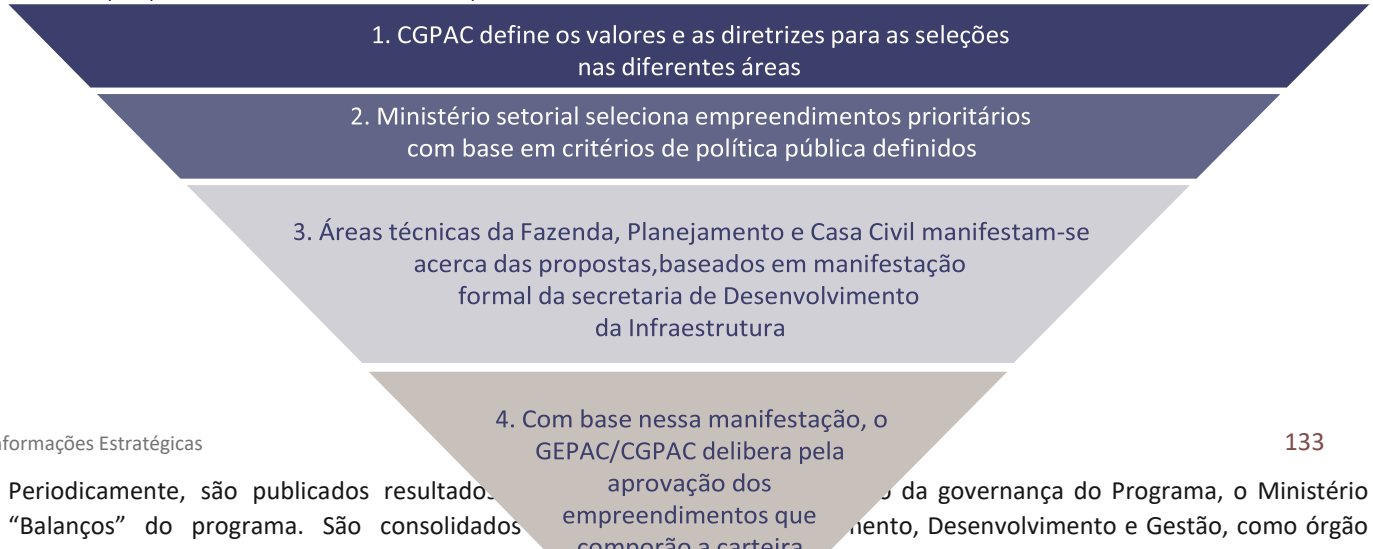
Maior capacidad e de envolvime nto dos órgãos de regulação e de licenciame nto

elhoria do

Sistema de Governança para os Investimentos



*Instância que aprova as inclusões e exclusões de empreendimentos



Periodicamente, são publicados resultados o da governança do Programa, o Ministério "Balanços" do programa. São consolidados nento, Desenvolvimento e Gestão, como órgão

gasto público

Aumento da transparência

Maior capacidade de avaliação das políticas públicas e projetos de lei

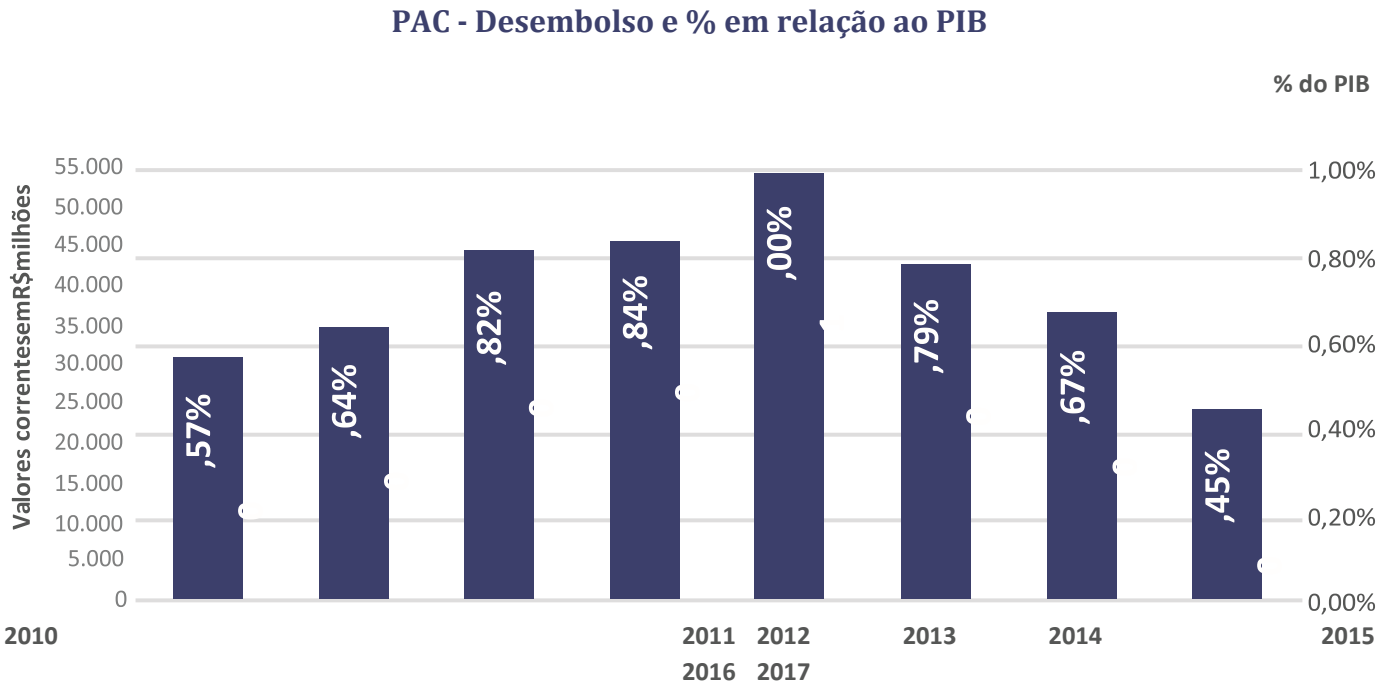
Maior capacidade de identificar sobreposição de investimentos

Maior capacidade de monitoramento dos investimentos estratégicos

Unificação de base de dados

Possibilita a alocação orçamentária baseada na necessidade e não histórico incremental

PAC. É nas Salas de Situação que são discutidos gargalos Quanto à dimensão e aos resultados do Programa, o quadro e medidas mitigadoras no nível de projeto e o mérito dos a seguir mostra a evolução da sua execução financeira e a pedidos de alterações na carteira. participação no PIB do desembolso anual, a partir de 2010.



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

O PAC está dividido em três eixos principais: Eixo Infraes- Infraestrutura Social e Urbana, além dos projetos das áretrutura Energética, Eixo Infraestrutura Logística, e o Eixo as de Defesa e Ciência, Tecnologia e Inovação.

Neste eixo, são tratados os empreendimentos das áreas de energia elétrica (geração, transmissão e distribuição), petróleo e gás, combustíveis renováveis, mineração – relativos ao Ministério de Minas e Energia – e empreendimentos da Marinha Mercante – estes

conduzidos pelo Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil.

Os investimentos nessas áreas alcançam recursos privados, de empresas estatais federais e estaduais, além de recursos do Orçamento Geral da União (OGU), totalizando cerca de R$ 300 bilhões no período 2015-2018. A parcela OGU (cerca de R$ 1,3 bilhão) é constituída de empreendimentos sob responsabilidade direta da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), da Empresa de Pesquisa Energética (EPE) e da Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM).

Os empreendimentos da ANP são voltados principalmente para serviços de geologia e geofísica aplicados à prospecção de petróleo e gás natural para ampliar o conhecimento das bacias sedimentares brasileiras e delimitar blocos para efeito dos leilões de petróleo e gás natural.

Os empreendimentos da EPE compreendem estudos de bacias hidrográficas e de viabilidade técnica e econômica de hidrelétricas para expansão da oferta de energia elétrica, bem como estudos ambientais de áreas sedimentares para agilizar o licenciamento ambiental dos blocos de Petróleo e Gás.

No caso da CPRM, são empreendimentos de avaliação dos recursos minerais brasileiros para a definição de blocos

Eixo Infraestrutura Logística

O Eixo Logística contempla o setor de transportes, considerando os modais rodoviário, ferroviário, hidroviário, portuário e aeroportuário vinculados ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil.

Segundo o Plano Nacional de Logística, divulgado em 2018 pela Empresa de Planejamento em Logística (EPL), cerca de 65% das 2,4 trilhões de toneladas de cargas movimentadas pelo país em 2015 foram pelo modal rodoviário, 15% pelas ferrovias, 5% pelas hidrovias, 11% por cabotagem e 4% por dutos e aeroportos.

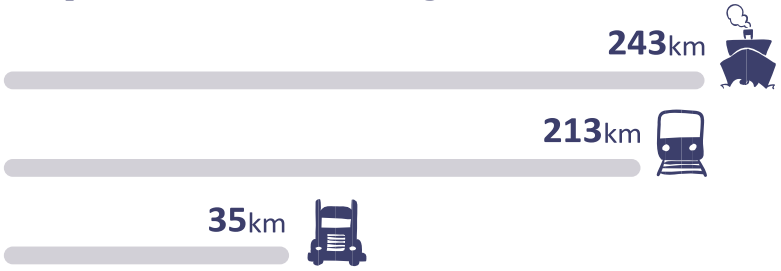
para licitação, de mapeamento geológico-geotécnico de municípios e de sistemas de alerta hidrológicos para mitigação dos efeitos de cheias e inundações.

Já os empreendimentos que não utilizam recursos do OGU estão ligados às áreas de Geração de Energia Elétrica, como a construção de usinas hidrelétricas, eólicas e fotovoltaicas; Transmissão de Energia, como a construção de Linhas de Transmissão e Subestações; Petróleo e Gás, em que se destacam os investimentos nas plataformas - as Unidades Estacionárias de Produção; e Marinha Mercante, com a construção de navios de grande porte, como os petroleiros e gaseiros.

Associado ao eixo de infraestrutura social e urbana, está o Programa Luz para Todos, de universalização do acesso à energia elétrica, ampliando o acesso gratuito ao serviço para famílias que residem em áreas rurais. São ações de extensões de rede, de implantação de sistemas isolados e de realização de ligações domiciliares. O Programa é financiado com recursos da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), da Caixa Econômica Federal e recursos próprios das distribuidoras de energia elétrica. De janeiro de 2015 a junho de 2018, foram realizadas 215.299 ligações, com recursos da ordem de R$ 2,6 bilhões. O MME está levantando demanda a ser atendida no próximo quadriênio.

Isto gera diversas distorções num país continental como o Brasil, como o aumento dos custos logísticos, exemplificado no quadro a seguir, maior emissão de gases poluentes, grande movimento de caminhões para realizar deslocamentos acima de 500 quilômetros, maior quantidade de acidentes, custos relevantes para manter a rede rodoviária em boas condições, dentre outros.

Distância percorrida por uma tonelada de carga com o uso de um litro de combustível*



Fonte: Câmara de Comércio Marítimo – Canadá/EUA. Referência: https://www.epl.gov.br/plano-nacional-de-logistica-pnl

*estimativas resultantes da ponderação do uso de combustível para cada km percorrido considerando a capacidade de peso de carga transportada em cada modal

Além de aumentar a quantidade de investimentos necessários nos diferentes modais de transportes e setores da infraestrutura, é necessário rever a concentração na matriz logística nacional. Mostra-se relevante haver uma matriz de transporte diversificada para diminuir a vulnerabilidade de paralisações setoriais, permitir que cada modo de transporte opere nas condições mais eficientes, de acordo com suas vocações e possibilitar a alteração da matriz energética dos transportes.

Em 2018, a Lei Orçamentária Anual previu para os empreendimentos do PAC do MTPA R$ 10,5 bilhões. **Em função do atual desequilíbrio da matriz logística, cerca de 66% destes recursos foram destinados para o setor rodoviário, sendo mais da metade para manutenção dos 52 mil quilômetros de rodovias sob responsabilidade do Departamento Nacional de Transportes (DNIT)**. Outros 7% dos recursos foram destinados para empreendimentos ferroviários e 1% para hidrovias.

No PAC, são monitorados 475 empreendimentos de infraestrutura logística que somam cerca de R$ 183 bilhões, sendo que cerca de R$ 70 bilhões já foram executados até 2017, pois muitos foram inseridos no início do Programa em 2007.

Eixo Infraestrutura Social e Urbana

O Eixo de Infraestrutura Social e Urbana contempla empreendimentos de execução por parte da União (Ministério da Integração) e por meio de transferência de recursos a entes subnacionais (Ministérios das Cidades, do Turismo, da Cultura, da Educação, da Saúde e da Integração).

Os investimentos deste eixo têm como objetivo promover o desenvolvimento dos municípios e a melhoria da qualidade de vida da população. São programas como o Minha Casa Minha Vida, a transposição do Rio São Francisco, investimentos em saneamento, prevenção a desastres naturais, construção de creches, UBS, UPA, entre outros.

No PAC, são monitorados cerca de 29.000 empreendimentos de infraestrutura social e urbana com previsão de desembolso financeiro de mais de R$ 46 bilhões para os próximos quatro anos, em conformidade à carteira PAC aprovada para o período compreendido entre 2019 à 2022.

Defesa, Comunicações, Ciência e Tecnologia

Na área da Defesa, os empreendimentos do PAC visam a dotar as Forças Armadas de melhores meios de atuação, além de promover o desenvolvimento e a absorção de novas tecnologias. Os projetos já consumiram aproximadamente R$ 40 bilhões e preveem recursos na ordem de R$ 72 bilhões entre 2019 e 2030, custeados pelo Orçamento Fiscal da União.

Pode-se citar como exemplo o PROSUB, programa para construção de quatro submarinos convencionais, um submarino nuclear, um estaleiro e uma base naval de apoio a estas embarcações. Outros exemplos são o desenvolvimento e aquisição da aeronave cargueiro KC-390, os caças F-X2 (Grippen), os blindados Guarani, os helicópteros H-XBR, o Sisfron (Sistema Integrado de

Monitoramento de Fronteiras) para aumentar a segurança e controle de nossas divisas, entre outros.

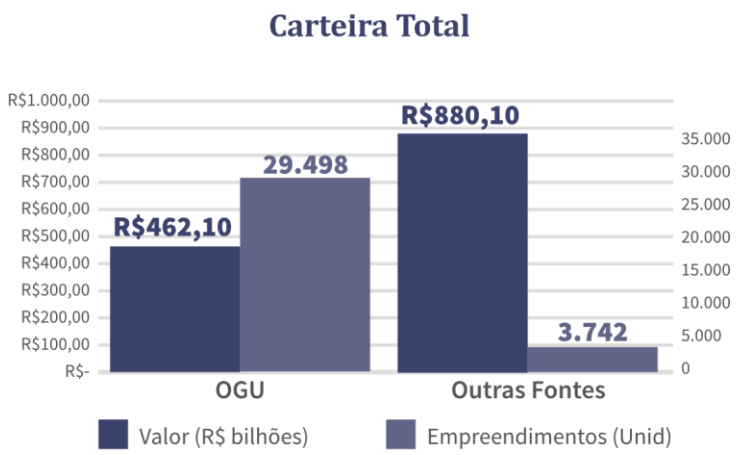
No que concerne às áreas de comunicações, ciência e tecnologia, o PAC contempla investimentos de R$ 1,6 bilhão a partir de 2019, também custeados pela União. Entre estes projetos estão o Plano Nacional de Banda Larga, as Cidades Digitais, o Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações (SGDC), o Laboratório Sirius e o Reator Multipropósito Brasileiro - RMB.

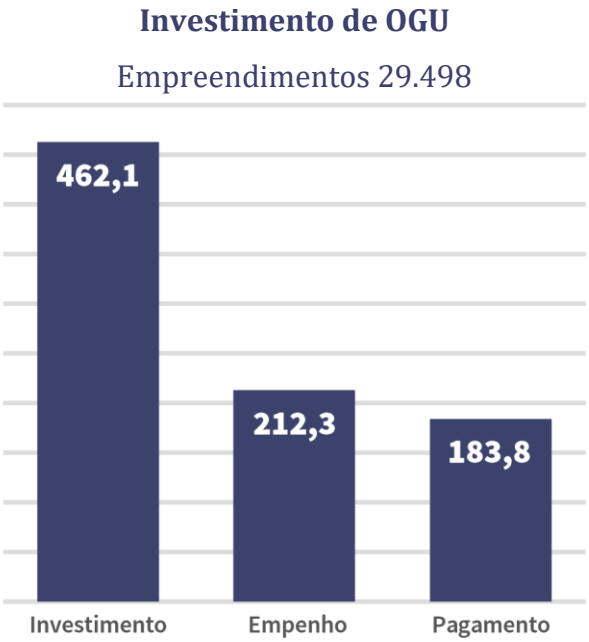
O SGDC está com a 1ª etapa em estágio avançado e pode ser conduzido através de aportes na Telebrás, estatal responsável pela implantação. O Laboratório Sirius é um projeto de alta tecnologia cuja primeira fase poderá iniciar a operação ainda este ano. Único no hemisfério sul com potencial para desenvolver tecnologias avançadas que elevam o país a um novo patamar de desenvolvimento tecnológico. Já o RMB, ainda em estágio inicial, é importante para o desenvolvimento da tecnologia nuclear brasileira, como a produção de radiofármacos.

Pode-se ainda citar a ampliação da unidade de concentrado de urânio que envolve a retomada da produção na mina de Caetité na Bahia, empreendimento importante para aumentar a produção de combustível nuclear, por exemplo, para Angra 1 e 2 e possivelmente para Angra 3, diminuindo a dependência externa. Esse empreendimento, sob responsabilidade do Instituto Nuclear Brasileiro – INB, possui estimativa de demanda de recursos de R$ 30 milhões para 2019.

Carteira PAC

Atualmente a carteira do PAC está refletida da seguinte forma:





Orçamento Geral da União (OGU) – detalhamento por tipo

R$ milhões

Tipo	Total PAC	Empenhado Total	Pago Total	Saldo a empenhar	Saldo a pagar	Quantidade
Aeroporto	15.212,0	4.810,7	4.566,3	10.401,4	10.645,7	117
Apoio a concessões	450,0	70,0	23,4	380,0	426,6	2
Cartão Reforma	1.000,0	98,1	0,0	901,9	1.000,0	1
Centro de Artes e Esportes Unificados	593,7	593,7	543,4	-	50,3	266
Centro de Iniciação ao Esporte	483,0	316,7	265,0	166,3	218,0	135
Cidades Digitais	173,2	130,0	31,0	43,2	142,2	1
Cidades Históricas	1.628,8	503,0	362,6	1.125,9	1.266,3	422
Ciência e Tecnologia	3.500,8	854,0	792,0	2.646,8	2.708,8	3
Comunicações	2.595,0	1.436,0	1.436,0	1.159,0	1.159,0	3

Creches e Pré-Escolas	6.736,4	6.125,8	2.753,1	610,6	3.983,3	4.552
Defesa	113.122,8	31.259,0	27.788,0	81.863,8	85.334,8	11
Ferrovia	23.831,3	11.786,0	10.621,3	12.045,3	13.210,0	20
Geologia e Mineração - Cprm	667,4	135,1	118,8	532,3	548,5	5
Geração de Energia Elétrica	35,7	7,7	6,2	28,0	29,5	1
Hidrovia	4.662,5	641,2	364,8	4.021,3	4.297,8	46
Infraestrutura Turística	773,9	553,6	267,6	220,4	506,3	44
MCMV	58.326,1	36.451,1	33.365,1	21.875,0	24.961,0	3
Mobilidade Urbana	13.974,0	5.705,9	4.463,7	8.268,1	9.510,3	80
Petróleo e Gás Natural	1.014,1	830,8	795,5	183,3	218,6	3
Porto	8.595,2	3.482,6	2.488,6	5.112,6	6.106,6	80
Prevenção em áreas de risco	10.213,8	5.228,9	3.950,7	4.984,9	6.263,1	343
Quadras Esportivas nas Escolas	3.017,3	3.012,1	1.931,1	5,2	1.086,1	7.757
Recursos Hídricos	33.505,4	22.688,2	20.219,7	10.817,3	13.285,8	610
Rodovias	117.859,1	47.185,0	43.519,4	70.674,1	74.339,7	207
Saneamento	25.517,4	15.867,2	12.888,5	9.650,2	12.628,9	3.294
UBS	2.975,1	2.813,1	2.652,7	161,9	322,4	10.123
UPA	709,9	697,5	655,5	12,4	54,4	333
Urbanização de assentamentos precários	10.907,6	8.985,0	6.936,6	1.922,6	3.971,1	1.036
Total	462.081,5	212.267,8	183.806,6	249.813,7	278.275,0	29.498

Fonte: Sistema de Monitoramento de Projetos de Infraestrutura (SMPI) - SDI/MPDG

Demais fontes de recurso – detalhamento por tipo

R$ milhões

Tipo	Total PAC	Quantidade
Aeroporto	459,0	23
Centro de Artes e Esportes Unificados	68,3	95
Centro de Iniciação ao Esporte	14,8	4
Cidades Históricas	0,8	2
Creches e Pré-Escolas	6,1	7
Ferrovia	5.137,8	1
Geração de Energia Elétrica	126.058,8	400
Hidrovia	996,3	18
Infraestrutura Turística	58,1	18
Luz para Todos	2.904,3	29
Marinha Mercante	19.200,0	2
MCMV	177.885,2	3
Mobilidade Urbana	92.874,1	143
Pavimentação	7.968,8	517
Petróleo e Gás Natural	368.629,7	37
Porto	784,1	6
Prevenção em áreas de risco	4.723,1	95
Recursos Hídricos	845,1	515
Saneamento	30.069,2	1.268
SUFRAMA	2,6	1
Transmissão de Energia Elétrica	32.515,1	117

Urbanização de assentamentos precários	9.591,6	441
Total	880.793,0	3.742

Fonte: Sistema de Monitoramento de Projetos de Infraestrutura (SMPI) - SDI/MPDG

2. Cenário atual e PerspectivasCenário Atual

O GEPAC, em reunião realizada em Abril de 2018, revisou Em Resolução, o Comitê estabeleceu que será feita uma a carteira do PAC com o objetivo de melhorar a gestão e revisão periódica da projeção para garantir a aderência às compatibilizá-la com o cenário fiscal do país. metas de resultado fiscal.

R$ milhões

Ministério	2019	2020	2021	2022
Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações	601	601	512	313
Cultura	219	220	220	215
Defesa	5.820	5.820	5.909	6.110
Educação	489	489	489	489
Integração Nacional	1.940	1.798	2.303	3.243
Saúde	622	622	622	400
Cidades	8.064	8.205	7.698	6.988
Minas e Energia	84	84	84	84
Esporte	47	49	49	49
Planejamento, Desenvolvimento e Gestão	100	100	100	100
Turismo	117	117	117	117
Transportes, Portos e Aviação Civil	12.500	12.500	12.500	12.500
Total	30.603	30.606	30.603	30.608

Fonte: SDI/MP (Resolução CGPAC nº 2 de 2018)

Obras Paralisadas

Em meio ao compromisso com a finalização de obras paralisadas, o Governo priorizou, em novembro de 2016, 1,6 mil empreendimentos com valor unitário entre R$ 500 mil e R$ 10 milhões. Para isso, foram estabelecidos prazos máximos para conclusão dos objetos dos empreendimentos[2]: 30 de junho de 2018, para os empreendimentos com execução financeira superior a 50% do valor de investimento em 30 de junho de 2016; e 30 de dezembro de 2018, para os empreendimentos com execução financeira igual ou inferior a 50% do valor de investimento em 30 de junho de 2016.

[2] Portaria nº 348, de 14 de novembro de 2016.

Os dados atualizados, referentes a dezembro de 2017, apontam que 58% das obras paralisadas, com valor entre R$ 500 mil e R$ 10 milhões, foram retomadas. Ao todo, 922 empreendimentos foram retomados, dos quais 255 já estão concluídos. As obras em questão contemplam as
O monitoramento é realizado a partir de informações fornecidas pelos Ministérios gestores, com periodicidade trimestral e reuniões periódicas de acompanhamento da carteira.
A continuidade da execução das obras e sua conclusão nos prazos previstos depende do enfrentamento de problemas pelos governos estaduais e municipais, exigindo monitoramento contínuo no âmbito da governança estabelecida pelo Programa.
Conforme destacado na visão geral, o PAC trabalha pela ampliação da oferta de infraestrutura logística no país e, através do monitoramento dos empreendimentos, pode apontar que seria recomendável buscar reduzir o desequilíbrio do volume de investimento dentre os diferentes modos de transporte de cargas como estratégia para desenvolvimento econômico mais eficiente e seguro.

Além disso, detecta-se, no setor público federal, que o

áreas de educação, saneamento, cultura, turismo, transportes e saúde. Destas, 31% enfrentavam problemas técnicos e 16% dificuldades orçamentária e financeira, que foram total ou parcialmente superadas.

compartilhamento de força de trabalho por meio da fusão de órgãos e empresas estatais poderia trazer benefícios à gestão e implementação dos projetos.

Os investimentos na área logística também demandam melhorias na qualidade dos projetos submetidos à licitação e otimização dos recursos alocados no setor. Assim, propõe-se que as seguintes medidas para a nova carteira de empreendimentos e projetos:

- Não iniciar obras da carteira do PAC que não tenham projetos aprovados em consonância com escopos e limites estabelecidos e definir novos critérios de inclusões na carteira;
- Melhorar o ambiente de contratação de obras públicas do PAC, reduzindo os gastos com gestões e supervisões;

- **58%** das obras retomadas
  = **922** empreendimentos
- **255** destes empreendimentos concluídos

- Áreas destes empreendimentos: **educação**, **saneamento**, **cultura**, **turismo**, **transportes** e **saúde**
- **31%** enfrentavam problemas técnicos e **16%** dificuldades orçamentária e financeira

Fonte: SDI/MP (dez/2017)

Infraestrutura Energética

Há desafios relacionados ao processo de licenciamento ambiental, notadamente na região amazônica, o qual invariavelmente envolve unidades de conservação e reservas indígenas. Esse tema requer uma forte coordenação interministerial, papel que tem sido compartilhado com órgãos da Presidência da República

Infraestrutura Logística

Aer				
Cen				
Centro de Iniciação ao Esporte	52	38	42	80,8%
Cidades Digitais	19	10	10	52,6%
Cidades Históricas	7	5	5	71,4%
Creches e Pré Escolas	445	72	240	53,9%
Infraestrutura Turística	9	8	8	88,9%
Prevenção em áreas de risco	62	21	26	41,9%
Quadras Esportivas nas Escolas	170	88	141	82,9%
Recursos Hídricos	8	2	4	50,0%
Rodovias (projetos)	2	1	1	50,0%
Saneamento	342	179	187	54,7%
UBS	108	93	87	80,6%
UPA	16	11	11	68,8%
Urbanização de assentamentos precários	270	105	114	42,2%
Total Geral	1.600	673	922	57,6%

Fonte: Sistema de Monitoramento de Projetos de Infraestrutura (SMPI) - SDI/MPDG

Para cada um dos modos de transporte, a experiência acumulada pelo Programa também permite sugerir as propostas a seguir:

Rodovias

- Desenvolver nova solução de manutenção por resultado com custos menores para rodovias de baixa movimentação de veículos;
- Gerar previsibilidade com uma carteira de novas concessões e Parcerias-Público-Privadas ao longo dos próximos 5 anos e bem distribuída ao longo do tempo;
- Aprimorar o modelo de concessões para desenvolver tarifas padronizadas por nível de serviço das rodovias e alterar critério de leilão de menor tarifa para Outorga;
- Verificar possibilidade de realizar delegações de rodovias federais de média demanda para desenvolvimento de concessões estaduais (ex: RS e PR nos anos 90);
- Retomada do Projeto de concessões de manutenção de rodovias.
- Alterar escopo de empreendimentos não iniciados da carteira do PAC e com projetos com baixa maturidade para somente projetos e definir novos critérios de priorização na carteira de empreendimentos para inclusões;
- Realizar seleção e criação de um banco de projetos;
- Melhorar o ambiente de contratação de obras públicas reduzindo os gastos com gestões e supervisão, por meio da certificação de projetos básicos, uso de regime diferenciado de contratação integrada (RDCi) e seguro garantia.

Ferrovias

Otimização dos recursos de OGU na realização de obras ferroviárias específicas e no fomento de estudos e projetos ferroviário voltados a viabilizar novas concessões ou Parcerias-Público-Privadas;

Hidrovias

- Realizar um piloto de Concessão em corredor hidroviário;
- Priorização de recursos OGU em acessos terrestres e aquaviários:
  - ◆ Solucionar intervenções específicas de acessos terrestres relacionados ao conflito porto-cidade.
  - ◆Manter execução de dragagens enquanto não se encontra solução sustentável para concessão das mesmas

Aeroportos

- Priorização do OGU para investimentos em aeroportos da Infraero em segurança e certificação operacional;
- Avançar na discussão de desestatização de aeroportos:
- Privatização da Infraero ou continuidade das concessões de aeroportos em blocos.
- Reavaliar o modelo de execução do programa de aviação regional.

Urbanização de Assentamentos Precários

As ações da carteira de Urbanização de Assentamentos Precários visam a melhorar as condições de habitação em assentamentos precários em centros urbanos, com obras que integram desde saneamento básico, sistema viário e iluminação pública até melhoria e construção de moradias. A concepção da carteira foi considerada inovadora na forma de intervir, incorporando o conceito de urbanização integral e integrada na política habitacional.

Em 2010, eram 11,5 milhões de habitantes em assentamentos precários no Brasil, de acordo o IBGE. Atualmente as fontes para implementação da política são os recursos da União e do FGTS, contudo não foram realizadas novas seleções desde 2010.

Até junho de 2018, foram concluídas 983 obras com investimento de R$ 2,8 bi da União, que impactaram na vida de cerca de 286 mil famílias.

Ao longo dos anos, a complexidade de elaboração de projetos em áreas que modificam sua configuração espacial rapidamente, aliada à baixa capacidade de execução pelos municípios têm dificultado a conclusão da carteira.

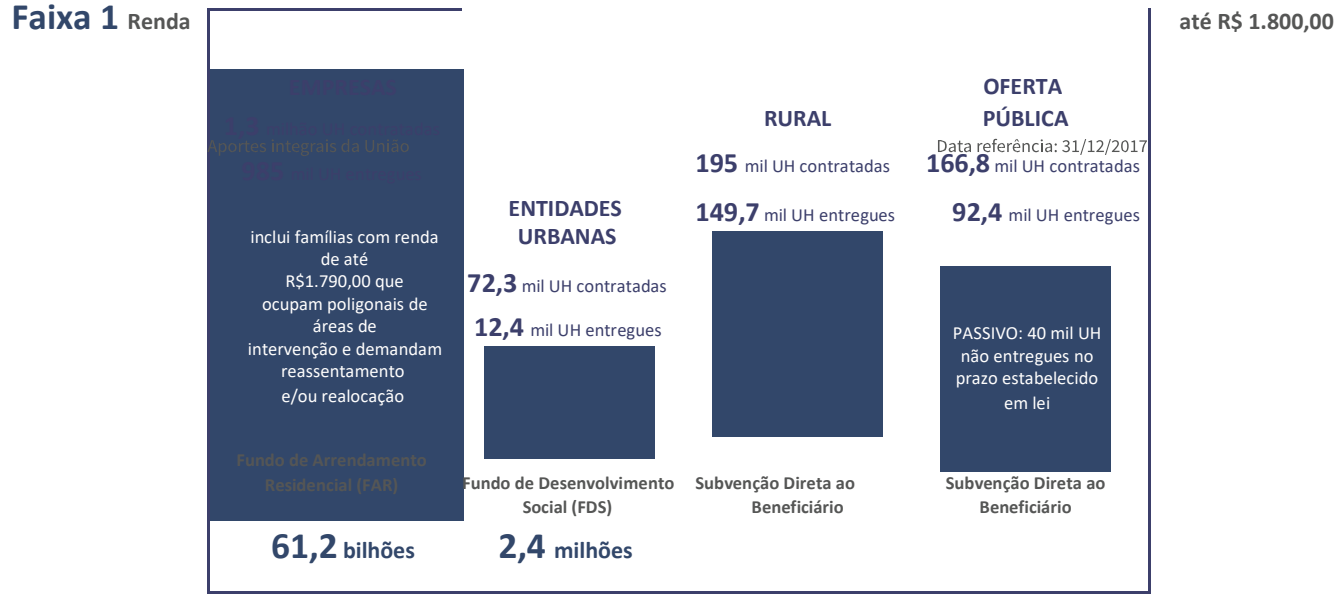
Em janeiro de 2018 mais de 700 operações ainda encontravam-se em andamento, com baixo ritmo de execução. Por decisão do GEPAC, está prevista a continuidade a partir de 2019 de 626 obras, que totalizam um investimento de R$ 9 bilhões da União.

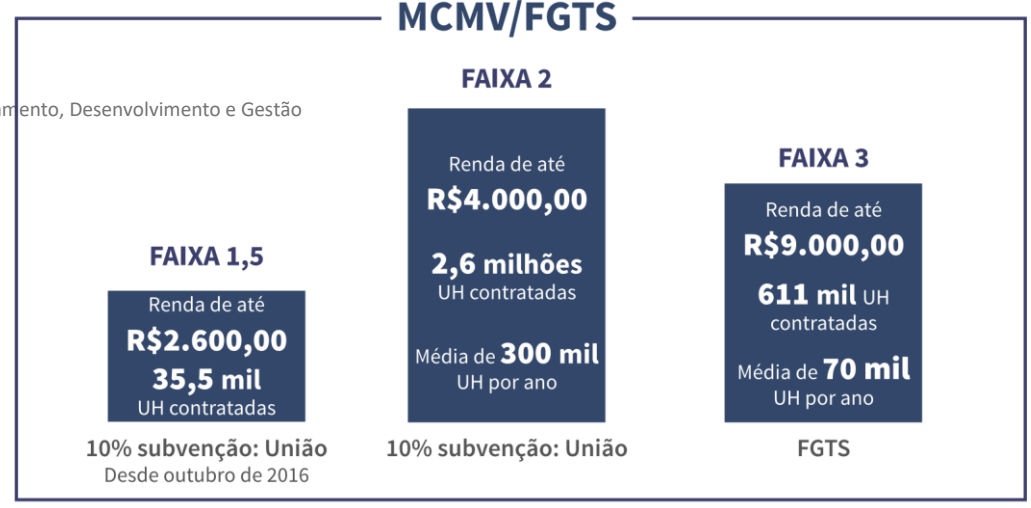
Sugere-se induzir a aceleração do ritmo de execução para breve conclusão, estabelecendo estratégias de priorização para conclusão de empreendimentos em bom ritmo de execução e redução de metas para os demais.

Com o intuito de recepcionar novas propostas, considerando as restrições fiscais, um caminho possível seria estimular novas seleções de projetos com financiamento por meio de recursos do FGTS. Avaliam-se, ainda, junto ao Ministério Setorial, novas fontes de recursos e formas de parcerias e de execução com a o intuito de reduzir a atuação da União e ganhar velocidade de execução.

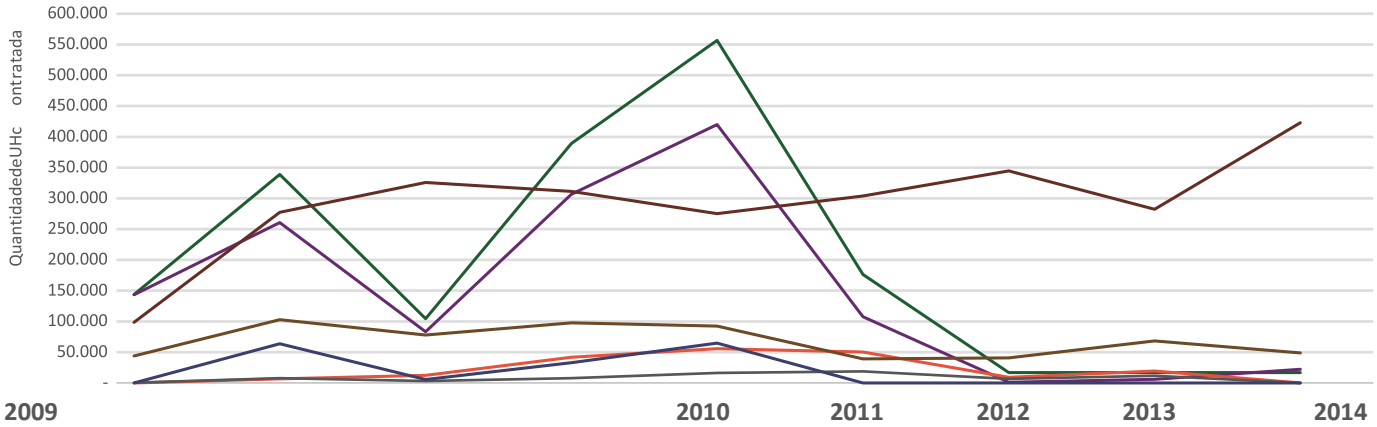
Programa Minha Casa Minha Vida

Lançado em 2009, o Programa Minha Casa Minha Vida tem o objetivo de criar mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais. Até junho de 2018 foram contratadas 5,3 milhões de unidades habitacionais (UH) novas para a população de baixa renda e entregues 3,9 milhões. O Programa atua por meio de diversas modalidades conforme a renda atendida, instrumentos utilizados e origem dos recursos.





Contratações MCMV (ano a ano)



Diante do cenário de restrição fiscal, a contratação de UH para a Faixa 1 reduziu substancialmente, visto que demanda volume expressivo de recursos da União para as subvenções. Ao mesmo tempo, em 31/12/2017, havia 245,8 mil UH em obras nesta faixa com demanda de cerca de R$ 7,2 bilhões para pagamento nos quatro anos subsequentes. Ademais parte da carteira em execução encontra-se paralisada ou com riscos de paralisação, o que pode demandar aportes adicionais de recursos.

Faixa 1 (Total)

Empresas

Fonte: Caixa Econômica Federal, Balanços Minha Casa Minha Vida

Quanto às UH já contratadas, é necessária atenção especial ao atendimento da necessidade financeira; ao estabelecimento de medidas que visem a acelerar a conclusão das obras, reduzir a inadimplência por parte dos beneficiários após entrega, que já chega a 40% no caso do FAR; e solucionar o passivo de UH não entregues da modalidade oferta pública.

Sem perspectivas de aumento de investimentos da União, a ampliação das operações de mercado de habitação popular no âmbito do MCMV tem sido uma estratégia para manter o programa contínuo.

Por sua vez, o MCMV/FGTS – inclui as modalidades de financiamento às famílias das Faixas 1,5, 2 e 3 e também às construtoras, a fim de estimular a produção de imóveis de habitação popular – tem obtido bons resultados, mantendo-se o nível de contratações ao longo do tempo.

Faixa 2Faixa 3

Entidades

Rural

Abaixo 50 mil

São necessários ajustes nas regras visando à maior sustentabilidade da modalidade a longo prazo.

Com vistas à melhoria da execução orçamentária do FGTS na habitação popular revela-se oportuno avaliar (1) os limites de valor de venda ou investimento do imóvel em determinados recortes territoriais que têm tido contratações abaixo da média; (2) a política de descontos a serem concedidos nos financiamentos a pessoas físicas a fim de aproveitar ao máximo a capacidade de pagamento do beneficiário;

Em razão da existência de elevado déficit habitacional, concentrado sobretudo na Faixa 1, entendemos como necessária a continuidade de contratações de UH para baixa renda em novos formatos que proporcionem menor dispêndio da União e o retorno do atendimento da demanda de pequenos municípios.

Encontra-se em estudo desenho de novo formato de atendimento por meio do FAR, a fim de viabilizar novas contratações de UH à população das Faixa 1 e 1,5, sem demandar expressivos recursos da União. Espera-se que o modelo tenha também impacto positivo na qualidade dos empreendimentos e induza a contratação em Estados com baixa contratação no Faixa 1,5. O modelo trata da aquisição pelo FAR de um conjunto de UH, parte de um empreendimento (até 50%), fazendo uso de recursos oriundos de empréstimo com o FGTS, para arrendamento a famílias com renda mensal de até R$ 2.600,00. As famílias pagariam entre 15 e 20 anos ao FAR, com a opção de adquirir o imóvel ao fim deste prazo.

Dada a importância de instituir modelos que alcancem os municípios menores, encontra-se em estudo no MP um novo formato de oferta pública de recursos, que incluiria: (1) instituição Financeira Oficial Federal como Agente Operador para agilizar os pagamentos aos Agentes Financeiros e formalizar a relação com a União; (2) pagamentos após r
Municí
Agênci
do iní
infraes
constru
sua se
melhor
varianc
contrat
financi

Por ou
bilhão
que p
habitaç
ser estu

Centros de Artes e Esportes Unificados

A carteira dos Centros de Artes e Esportes Unificados (CEU) está com a conclusão das últimas unidades prevista para 2019. Os esforços têm sido colocados no sentido de retomar operações paralisadas e concluir as obras até 2019.

Entre outubro/2017 e janeiro/2018 foi realizada pesquisa sobre o funcionamento dos CEUs já entregues. Dentre as principais dificuldades de gestão e sustentabilidade foram citadas a falta de recursos financeiros (55,7%) e recursos humanos (17,5%). Com base na pesquisa, estima-se que o CEU custa em média R$ 66,4 mil por mês. Os atores mais impactados pela implantação do equipamento de cultura de esporte são grupos vulneráveis que a partir daí conseguem mais acesso aos serviços públicos, autoestima, redução da violência e melhoria da infraestrutura do bairro.

Com o investimento da União na ordem de R$ 730 milhões, a carteira prevê ao todo a entrega de 331 CEUs em 311 municípios. Não foram realizadas novas seleções e estará a cargo do novo Governo a decisão pela retomada de seleções na área.

Desde o lançamento do PAC Cidades Históricas, em 2013, foi prevista como uma das linhas de atuação o financiamento para recuperação de imóveis privados, situados em áreas sob proteção federal e com valor sócio-histórico-cultural. O financiamento à habitação particular em sítios históricos foi também preocupação do Programa Monumenta (2000) e fundamenta-se na constatação da perda paulatina da função de habitar nos centros, com implicações sociais e econômicas. Os imóveis privados são a maioria dos prédios com interesse histórico dos centros das cidades, contudo o investimento público neles é reduzido. Reativar esta linha, que obteve dificuldades de implementação, poderia ser parte de uma estratégia para ampliação do escopo da carteira com menor dispêndio da União.

Cidades Históricas

O PAC Cidades Históricas, com operações iniciadas em 2014, concluiu 56 ações de restauro e requalificação urbana entre 2015 e junho/2018. Atua sobre edifícios e espaços públicos tombados tendo grande relevância cultural, social e para o desenvolvimento econômico local.

Visto que ainda possui um grande percentual da carteira a ser executado, diante das restrições fiscais, estuda-se a concessão com fins de recuperação e preservação de monumentos e sítios históricos como medida alternativa e complementar para execução da carteira. O Iphan possui proposta de projeto-piloto para o Parque Histórico Nacional das Missões (sítios arqueológicos missioneiros), em São Miguel das Missões/RS.

Unidades Básicas de Saúde (UBS) e Unidades de Pronto Atendimento (UPA 24h)

O PAC apoia a construção pelos municípios de unidades de saúde de baixa e média complexidade. Atualmente a carteira conta com cerca de 2.800 UBSs e 160 UPAs em obras. O maior desafio enfrentado tem sido o custeio desses estabelecimentos, valor em geral muito mais expressivo que o valor de investimento.

Mesmo com a União transferindo cerca de 50% do custeio, grande parte dos estabelecimentos concluídos está inoperante e com risco de mudança de destinação. Diversas causas para o problema foram identificadas: falta de compromisso firme de municípios que se consorciaram e posteriormente não aportaram recursos; falta de participação dos estados; inexistência de planejamento fiscal municipal, etc.

Propõe-se utilizar Fundo de Estruturação de Projetos o (FEP) para a modelagem de PPPs vinculando as obras à prestação do serviço mediante metas de desempenho, agrupando-se dezenas de estabelecimentos numa mesma região sob a gestão de um só operador privado. Mantendo-se a participação da União em 50% do custeio, e com a coparticipação de estados (25%) e municípios (25%) e a utilização do FPE e do FPM como contragarantia, este modelo poderia sanar as principais causas de insucesso do programa.

Creches, escolas infantis, ensino fundamental e médio

Com cerca de 2.000 creches em obras e dificuldades de custeio similares às da área de saúde, entende-se que a forma de apoio da União à infraestrutura de educação no País deva ser revista.

Propõe-se abrir discussões com o Ministério setorial para se chegar a uma nova sistemática de apoio, possivelmente com a utilização do FEP para a modelagem de PPP, agrupando-se dezenas de empreendimentos sob a gestão de um só operador privado, com coparticipação de estados e municípios e contragarantia do FPE e FPM, nos moldes da proposta para a Saúde.

Quadras escolares, Centros de Iniciação ao Esporte (CIE) e infraestrutura turística

O PAC apoia a construção de milhares de quadras escolares por estados e municípios, centenas de centros de iniciação ao esporte e dezenas de empreendimentos de infraestrutura turística (sinalização turística, ampliação de rodovias estaduais, centros de convenção).

Por serem empreendimentos pulverizados, com impacto econômico-social localizado e não contarem com os vultosos recursos que a União aporta em saúde e educação, entende-se que essas carteiras devam ser atribuídas aos respectivos ministérios setoriais, deixando de fazer parte da carteira monitorada pelo grupo de governança do PAC.

Mobilidade Urbana

A carteira de mobilidade urbana conta atualmente com cerca de 120 empreendimentos em obras, apoiados tanto com recursos de OGU (R$ 5,3 bilhões), como financiamento público (R$ 17 bilhões). Esses empreendimentos apresentam baixo ritmo de evolução física (cerca de 5% a.a.) e, em sua maioria, com previsão de conclusão pós2022.

Entende-se que o modelo de apoio da União aos estados e municípios deva ser aperfeiçoado através da adoção do modelo de concessão, comum ou patrocinada. Pode-se citar como referência os casos do Metrô de Salvador e da Linha 4 do Metrô de São Paulo, em que concessões patrocinadas (PPPs) aliaram a construção à operação, dando incentivos para o operador privado executar as obras em ritmo acelerado e comprometido com a qualidade até a fase operacional.

Propõe-se também prioridade à retomada do processo de estadualização da CBTU e Trensurb iniciado na década de 1990, com a União apoiando na modelagem das concessões estaduais nos estados que optarem por essa alternativa.

Dentre os desafios da mobilidade urbana, insere-se o problema das estatais federais CBTU – Companhia Brasileira de Trens Urbano e TRENSURB - Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A. Ambas as companhias resultaram de fusões e transformações de estatais federais das décadas de 1970 e 1980, e permanecem sob a gestão juridicamente precária da União (em MG, PE, PB, AL e RS), muito embora a Constituição Federal tenha dado aos estados e municípios a titularidade do serviço de transporte público urbano (já foram estadualizados os sistemas de SP, RJ, CE e BA).

Com custos e despesas operacionais que ultrapassam R$ 1,5 bilhão / ano, a arrecadação tarifária da CBTU e TRENSURB cobre apenas cerca de 10% de seu custeio, ficando cerca de 90% restantes a cargo do Tesouro Nacional.

Essa situação compromete a capacidade de investimento das empresas. Nos últimos 15 anos, em outras capitais houve grandes expansões dos sistemas sobre trilhos, inclusive com recursos para investimento do Orçamento Geral da União: em Fortaleza - CE, três linhas inauguradas com 48 km; no Rio de Janeiro - RJ, inaugurada a linha 4, com 8 km, e as linhas 1 e 2 do VLT, com cerca de 23 km; em Salvador - BA, inauguradas as linhas 1 e 2, somando 33 km; em São Paulo - SP, inauguradas as linhas Amarela, Prata e Jade, com cerca de 32 km. Nesse mesmo período, nas cinco cidades onde a CBTU e TRENSURB operam, as expansões somadas não chegaram a 5 km.

Os principais desafios da área de Recursos Hídricos nos próximos anos serão a otimização do investimento público em infraestrutura hídrica e a promoção da sustentabilidade econômica dos empreendimentos.

Entretanto, observa-se um vácuo de planejamento para o desenvolvimento da infraestrutura hídrica, inclusive apontado recentemente em auditoria operacional do TCU. Esse vácuo pode ser resumido em dois aspectos principais: a não formulação da Política Nacional de Infraestrutura Hídrica (PNIH), instrumento essencial para nortear as ações da área, e a não participação do ministério setorial na elaboração do Plano Nacional de Segurança Hídrica (PNSH). Há também dificuldades de governança, deficiência de manutenção em infraestruturas hídricas e dependência do OFSS para empreendimentos com potencial econômico.

Considera-se necessário avaliar a estrutura e a atuação do Ministério da Integração Nacional (MI). Também é importante o acompanhamento da elaboração do Plano Nacional de Segurança Hídrica, inclusive no que se refere ao envolvimento do MI e de suas entidades vinculadas. A necessidade de avaliação e de implementação da Política Nacional de Segurança de Barragens fecha o núcleo das principais demandas de melhorias na gestão e planejamento da área, ressaltando-se que o Ministério do Planejamento atualmente coordena o Grupo de Trabalho sobre Segurança de Barragens, cujo objetivo principal é contribuir com essa avaliação e identificar a necessidade de adequações no marco legal.

Essas três ações podem servir também à economia de recursos públicos, especialmente se complementadas: a) pela regulamentação do serviço de regularização e adução de água bruta, o que poderá proporcionar a sustentabilidade econômica dos empreendimentos; b) pela indução de concessões e pela viabilização do repasse de infraestruturas aos estados; e c) pela avaliação e regulamentação da Lei de Irrigação e pela viabilização de emancipação de perímetros de irrigação.

CBTU e Trensurb Menos que 5km

Nas outras cidades:

Fortaleza – CE 48 km

Rio de Janeiro – RJ 31 km

Salvador – BA 33 km;

São Paulo – SP 32 km

Recursos Hídricos, Saneamento e Prevenção em Áreas de Risco

Ainda na área de Recursos Hídricos, é relevante destacar que atualmente tem sido priorizado o monitoramento da conclusão do **Projeto de Integração do Rio São Francisco (PISF)** e das obras estruturantes associadas ao projeto, bem como o desenho de um modelo de gestão do empreendimento. Nesse sentido, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) está estudando a viabilidade de concessão dos serviços e há uma negociação com os Estados beneficiados pelo PISF para assinatura do contrato de prestação do serviço de adução de água bruta. Pela urgência e importância do tema, pretende-se apresentar ao novo governo, já nos primeiros meses, material que dê subsídio para tomada de decisão sobre o modelo de gestão do PISF.

As ações na área do saneamento básico demandam atualmente a promoção de um ambiente que permita a expansão do investimento, de forma a viabilizar os principais objetivos da carteira: a ampliação da cobertura e da eficiência dos sistemas de saneamento. Isso porque, se mantida a atual queda no ritmo de investimento (mesmo com recursos disponíveis, como do FGTS), não será possível o cumprimento das metas estabelecidas no Plano Nacional de Saneamento (PLANSAB).

Esse quadro pode ser agravado nas situações em que não há cobranças de tarifas, fato que compromete a sustentabilidade econômica dos sistemas de saneamento e, consequentemente, a oferta dos serviços. Nos últimos anos houve também enfraquecimento da capacidade de gestão da Secretaria Nacional de Saneamento (SNSA), com consequências diretas no planejamento das ações.

A ampliação da cobertura e da eficiência dos sistemas de saneamento têm consequências positivas diretas nos indicadores de saúde pública. Para que isso se viabilize, entretanto, é indispensável a adoção de estratégias

específicas para áreas de baixa renda, onde está concentrado o déficit de saneamento.

Para melhorar o planejamento, a sustentabilidade econômica e a modicidade tarifária para esses serviços, é necessário viabilizar a sinalização plurianual de investimentos, apoiar o desenvolvimento de concessões, promover a cobrança de tarifas e a regulação do setor, bem como avaliar estratégias de apoio da União ao investimento em bens de capital de sistemas de baixa viabilidade. Outras ações que podem contribuir, especialmente em um cenário de restrição fiscal e de teto de gastos, que demanda discussões sobre fontes alternativas para financiamento de empreendimentos, são o envolvimento do setor de saneamento no mercado de capitais e a instituição de letras de crédito de saneamento.

A carteira de prevenção em áreas de risco deve estar voltada ao objetivo de promover ações articuladas entre os órgãos do governo federal, de forma a contribuir com a redução da vulnerabilidade a desastres nas comunidades suscetíveis ao risco. Entretanto, tem-se observado uma redução do nível de articulação entre os agentes públicos envolvidos com o tema, bem como dificuldades na implementação das obras, muitas vezes de elevada complexidade e, em que pese a importância social, de baixa relevância política.

No atual cenário de restrições fiscais, uma das discussões necessárias é a possibilidade de viabilizar ações de prevenção em áreas de risco por mecanismos de contrapartidas de investidores imobiliários.

Além disso, é importante aumentar o nível de conhecimento sobre as áreas de risco no país, sendo fundamental a publicação de metodologia de atualização da lista de municípios críticos à ocorrência de Inundações, Enxurradas e Deslizamentos. A lista atual foi elaborada em 2012, e desde então é utilizada para a focalização das ações dos diversos órgão federais que atuam na prevenção e preparação para resposta a desastres. Para que o planejamento da área seja mais eficaz, é preciso também promover maior integração entre a política urbana e a gestão de riscos, definir melhor o papel da União no enfrentamento da questão e retomar o fórum técnico entre os órgãos federais.

Riscos e Medidas Mitigadoras

3. Riscos Mapeados e Medidas Mitigadoras

Objetivo	Dimensão do Risco	Risco	Medidas mitigadoras
Conclusão ou entrega de etapa útil dos empreendimentos da carteira PAC	Risco operacional	Restrições orçamentárias	Priorização de projetos com potencial de maior impacto financeiro

Documentos de Referência

Plano Nacional de Logística - https://www.epl.gov.br/plano-nacional-de-logistica-pnl

Resolução CGPAC nº 2 de 2018

Portaria nº 348, de 14 de novembro de 2016.

Dados e cartilhas do PAC: www.pac.gov.br

INFRAESTRUTURA E O APOIO ÀS CONCESSÕES E PARCERIAS DE ESTADOS E MUNICÍPIOS

12/15

TRANSIÇÃO DE GOVERNO 2018-2019

INFORMAÇÕES ESTRATÉGICAS

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Infraestrutura e o Apoio às Concessões e Parcerias de Estados e Municípios

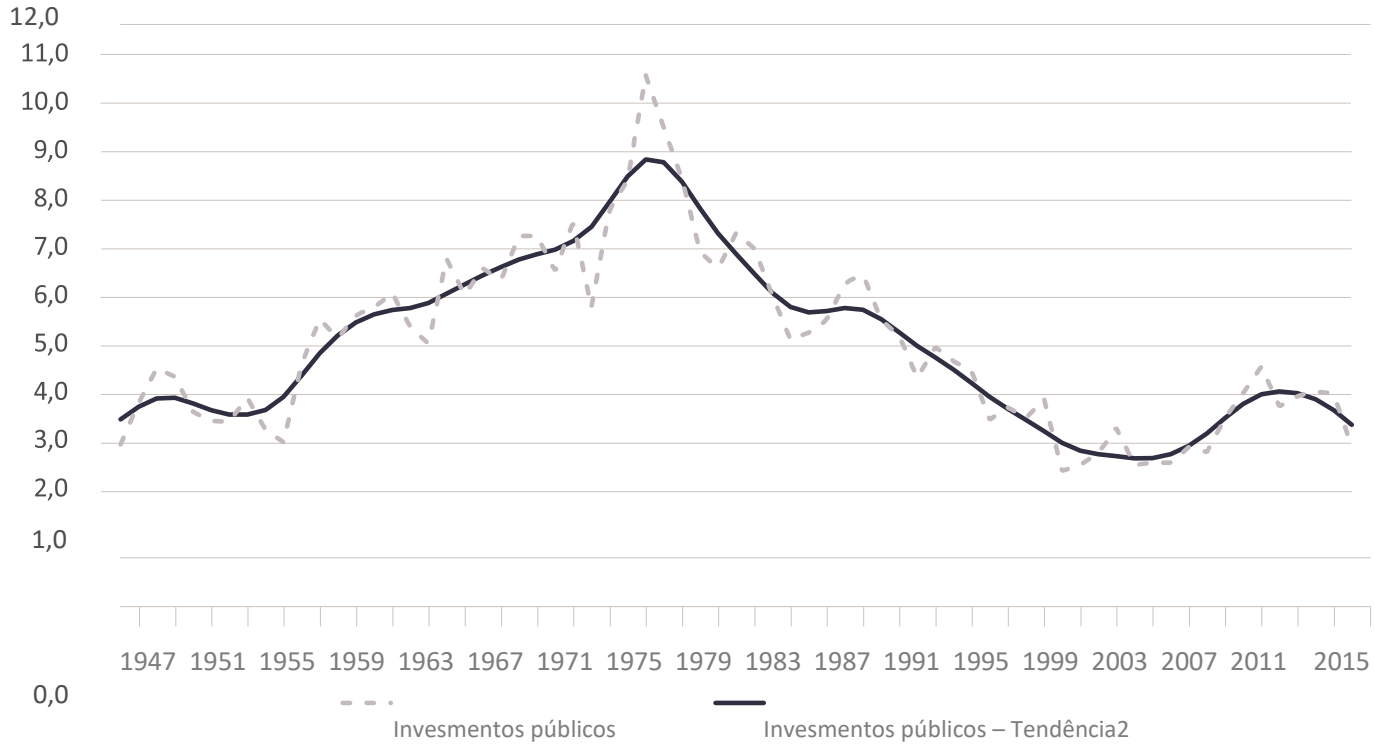
1. Visão Geral do Tema

A adequada disponibilidade de infraestrutura e serviços associados é condição indispensável para desenvolver vantagens competitivas. De forma global, a melhoria da infraestrutura eleva a competitividade econômica, promove efeitos multiplicadores e dinamizadores nos demais setores, além de induzir investimentos complementares.

Um dos temas recorrentes em discussão nos fóruns internacionais tem sido a busca por fontes de financiamento para viabilizar os projetos de infraestrutura necessários aos países emergentes para as próximas décadas. No caso do Brasil, considerando o atual cenário de deterioração das contas públicas e esgotamento das fontes oficiais de financiamento, **soluções como as concessões e as parcerias público-privadas (PPPs) assumem importância no debate sobre como o Estado pode ampliar a capacidade e a qualidade de serviços públicos sem impor custos excessivos à sociedade**[37].

Gráfico 1 - Investimentos públicos (1947-2015)[1]

(Em participação percentual do PIB)



Elaboração do autor, a partir das fontes de dados descritas no apêndice.
Notas: 1 Considera-se o total do governo geral e das empresas estatais federais.
2 A tendência foi extraída pelo filtro Hodrick-Prescott

Fonte : IPEA [38]

A conjuntura atual, ilustrada pela tendência de queda dos investimentos públicos verificada no gráfico acima, impõe ao país o desafio de como ampliar o investimento de longo prazo em infraestrutura. Faz-se necessário compatibilizar formas de financiamento e gestão com a necessidade de serviços e a *expertise* em implantar e gerir os projetos de infraestrutura que atenderão estas necessidades. Neste contexto, o compartilhamento dos papeis entre os setores público e privado, bem como do risco e dos benefícios, apresenta-se como caminho.

[37] Silva Filho, 2014.

[38] "Texto para Discussão 2215 - Investimento Público no Brasil: trajetória e relações com o regime fiscal", julho 2016

Investimentos Públicos (1994-2015)							
Taxa de Crescimento ao ano (%)							
Ano	Governo central	Governo Estadual	Governo municipal	Governo geral	Estados federais	Setor público	PIB
1994-1998	-5,1	0,8	-5,7	-2,7	3,1	-0,9	2,6
1998-2002	-1,2	-9,4	6,8	-2,0	-1,7	-1,9	2,3
2002-2006	-0,6	1,9	0,1	0,6	0,0	0,4	3,5
2006-2010	25,4	13,8	6,1	13,5	23,2	17,0	4,6
2010-2014	-0,4	1,9	-2,4	-0,1	-2,4	-1,0	2,2
2011-2015	-6,2	-3,9	-2,5	-4,0	-6,9	-5,2	0,3

Fonte : IPEA[3]

É esse contexto que norteia a atuação da Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura (SDI) do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, à qual compete coordenar o investimento público e apoiar a estruturação do investimento privado entre os diversos atores, buscando otimizar a aplicação dos recursos e fomentar o desenvolvimento de projetos de infraestrutura.

A SDI trabalha para a construção de uma política pública de apoio permanente às concessões e parcerias público-privadas de estados e municípios. Busca-se viabilizar investimentos em infraestrutura e a melhoria na qualidade dos serviços públicos dos Municípios por meio da estruturação de projetos de parceria principalmente para os setores de saneamento básico, resíduos sólidos, iluminação pública e mobilidade urbana.

As necessidades financeiras para manutenção e expansão da infraestrutura econômica e urbana dos países são significativas. O Banco Mundial estima que, apenas para manutenção da infraestrutura nos países em desenvolvimento, seriam necessários gastos anuais de mais de US$ 850 bilhões. E, para os países que necessitam expandir rapidamente sua infraestrutura de serviços públicos, os montantes são ainda maiores: a economia brasileira sozinha tem uma carteira de projetos no setor de infraestrutura da ordem de mais de R$ 1 trilhão a serem iniciados até o final da década4.

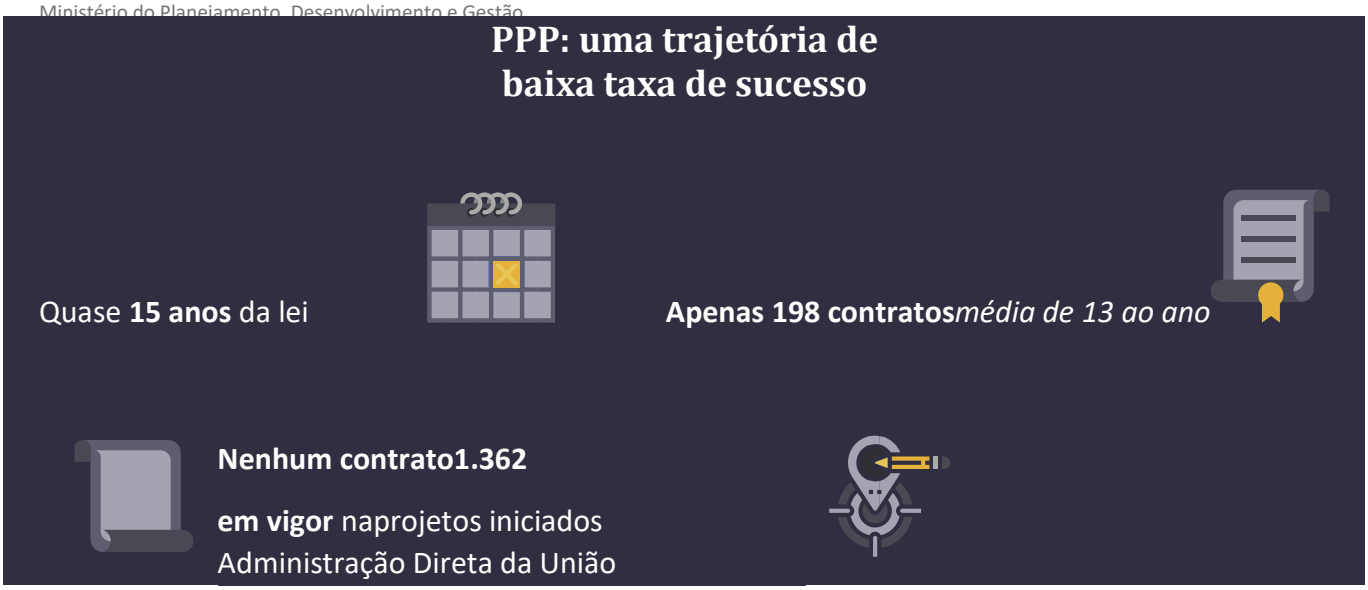
A escolha entre a execução de um projeto de infraestrutura exclusivamente com recursos públicos e a participação do setor privado como financiador parcial ou total não diz respeito apenas à conveniência de economizar recursos fiscais. É preciso computar os riscos incorridos em cada etapa do projeto e ponderá-los pelo custo de oportunidade do Estado em assumir a responsabilidade por sua execução, de modo a explicitar a efetiva vantagem na parceria com o setor privado.

Além de contribuir para o aumento de investimento em infraestrutura em um contexto de restrição fiscal, as concessões e os contratos de Parceria Público-Privada (PPP) trazem a possibilidade de se trazer a experiência do setor privado, principalmente em termos de tecnologia e gestão.

Na Administração Pública Federal, os projetos de PPP ainda carecem de testes e desenvolvimento em suas diversas instâncias. Desde que foi publicada a Lei nº 11.079/2004, nenhum contrato de Parceria Público-Privada chegou a entrar em vigor no âmbito da Administração Direta da União.

As relações de parceria entre o setor público e o setor privado são reguladas, em especial, pelas Leis nº 8.987, de 1995, e nº 11.079, de 2004, que estabelecem normas para concessões e permissões de serviços públicos e normas gerais para contratação de PPP, respectivamente.

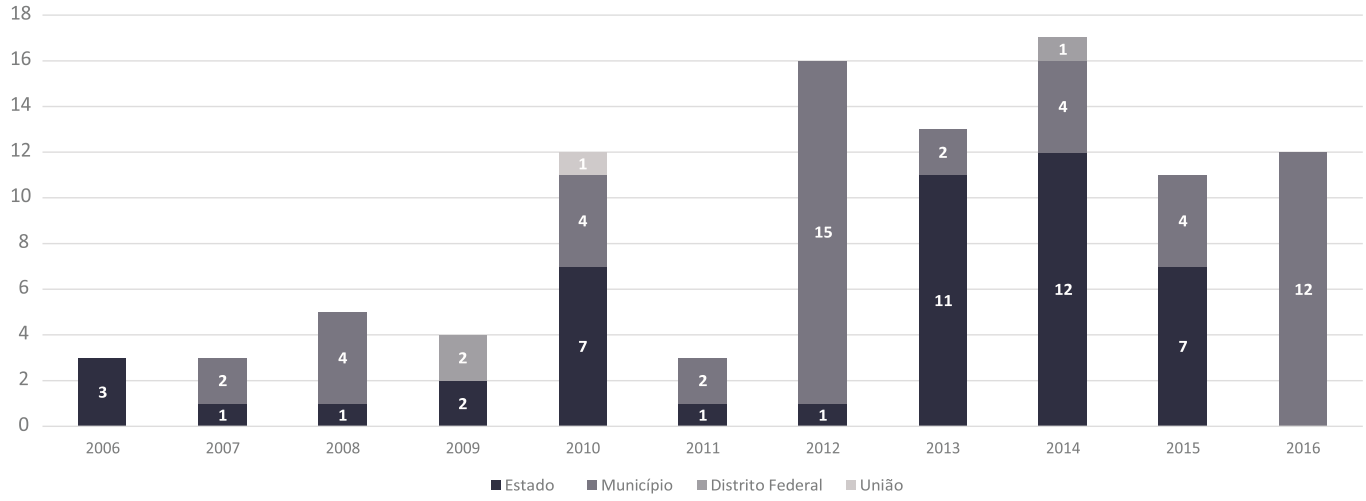
Entretanto, apesar do arcabouço legal existente e do fato de a maior parte dos entes conseguir identificar projetos com potencial para concessão, o Poder Público ainda encontra grandes dificuldades para sua realização. Segundo dados do portal RadarPPP, desde a promulgação da lei de PPP há quase 15 anos, foram assinados 198 contratos na modalidade - uma média de cerca de 13 projetos por ano - de um total de 1.362 projetos iniciados, o que demonstra uma **taxa de sucesso extremamente baixa**. Além de baixa taxa de sucesso, observamos a queda das taxas de investimento em todas as esferas de governo, conforme exemplificado pela tabela a seguir até o ano de 2015.



3 World Bank, 2012ª; Sobratema, 2014; Callaghan et al., 2012; G20, 2013, p. 10-11; Brereton-Fukui, 2013, citado em Financiamento de Parcerias Público-Privadas no setor de Infraestrutura: Desafios e Oportunidades para a Atração de Capital Estrangeiro, Brasil em Desenvolvimento 2015, IPEA, 2014. 4 "Texto para Discussão 2215 - Investimento Público no Brasil: trajetória e relações com o regime fiscal", julho 2016.

O quadro a seguir apresenta o resumo dos contratos de PPP assinados no país, as iniciativas que conseguiram formalizar os contratos de parcerias, distribuídas por esfera de atuação federativa e ano. Observa-se a predominância de iniciativas municipais e permite-se inferir o potencial que este tipo de iniciativa tem para ser desenvolvido.

Gráfico 2 - Contratos de PPP assinados no Brasil



Fonte: Radar PPP, 2017.

2. Cenário Atual e Perspectivas

Apesar da avaliação dominante de que o país possui um arcabouço legal consistente e moderno e da maior parte dos entes conseguir identificar projetos com potencial para concessão, o Poder Público ainda encontra dificuldades para sua realização.

Um fator primordial para explicar essa situação é a dificuldade de contratação de consultorias pelo Poder Público. Isso se deve a:

- Problemas na elaboração do termo de referência, refletindo a baixa capacidade de especificar as entregas planejadas;
- Baixa disponibilidade orçamentária para planejamento das intervenções, pois se procura economizar recursos na elaboração dos estudos e projetos, em detrimento de sua qualidade;
- Restrições advindas da lei de licitações5 e da interpretação restritiva da legislação que disciplina a contratação de serviços intelectuais por parte de órgãos de controle.

5 Lei nº 8.666/1993.

Como alternativa a estas dificuldades, com atratividade pelo custo baixo para o poder público e pela maior agilidade, houve proliferação de Procedimentos de Manifestação de Interesse (PMI). Foram abertos milhares de procedimentos, porém, com baixa taxa de sucesso. No setor de iluminação pública, por exemplo, foram 498 procedimentos, mas apenas 13 contratos foram assinados. A concretização das iniciativas dependia da capacidade de análise das propostas pelo poder público, que demonstrou, entre outros fatores, deficiência nesta capacidade. Os dados disponíveis permitem concluir que, embora seja fácil abrir uma PMI, gerar um projeto a partir desse processo se torna complicado.

As dificuldades apresentadas pelos setores público e privado apontam para um conjunto de restrições e obstáculos ao desenvolvimento de concessões e parcerias, quais sejam:

I. *Quadros técnicos com pouca experiência na modelagem, estruturação e desenvolvimento de projetos;*
II. *Baixa qualidade dos estudos desenvolvidos;*
III. *Assimetria de informação entre o poder público e o setor privado;*
IV. *Baixa capacidade regulatória do poder concedente;*
V. *Indisponibilidade de fundos para a estruturação de capital de longo prazo;*
VI. *Instrumentos escassos para a concessão de garantias aos financiadores e parceiros privados;*
VII. *Baixa capacidade de investimento dos entes públicos;*
VIII. *Risco cambial em projetos que envolvam financiamento e aquisições no exterior;*
IX. *Arranjos público-público complexos e de difícil consecução;*
X. *Risco político de descontinuidade dos contratos;*
XI. *Falta de padrão de rotinas e procedimentos para a condução do processo de concessões e parcerias; XII. Indefinição do arranjo jurídico-institucional.*

A partir deste diagnóstico, realizado por meio de levantamento de informações com os principais atores envolvidos e observando experiências dos entes federados, estão sendo estruturados eixos de ação do Governo Federal para o enfrentamento desses pontos de fragilidade e implementação de concessões e Parcerias Público-privadas.

A seguir, apresentam-se os sete eixos de ação propostos:

1. Assistência técnica e financeira

Entre os instrumentos criados para implementação da política de fomento às concessões e parcerias de entes subnacionais, destaca-se a criação do Fundo de Apoio à Estruturação e ao Desenvolvimento de Projetos de Concessão e Parcerias Público-Privadas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (FEP), instituído pela Lei 13.529/2017.

O FEP, administrado pela CAIXA e no qual a União pode aportar recursos de até R$ 180 milhões, tem por finalidade prover apoio financeiro e assessoramento técnico aos entes subnacionais para fomentar a realização de concessões municipais e estaduais.

Até o momento foram aportados pela União R$ 50 milhões e existe expectativa de aporte adicional de R$ 60 milhões em 2018, integralizando R$ 110 milhões.

A governança do fundo é realizada por Conselho de Participação, com papel de supervisão, orientação e de acompanhamento das ações da CAIXA. O Conselho é composto por representantes dos municípios e dos Ministérios do Planejamento, da Fazenda, das Cidades e pela Casa Civil. A atuação do fundo baseia-se na implementação simultânea de duas formas de prestação de serviços aos Estados e Municípios para a estruturação de projetos de concessão e parcerias:

> *a. Assessoramento técnico quanto aos aspec-tos de engenharia, jurídico, socioambiental e econômico-financeiro para estruturação de projeto de concessão; e*
>
> *b. Consultoria técnica especializada para realização dos estudos de viabilidade e desenvolvimento dos documentos necessários para a licitação do Contrato de Concessão.*

A atividade de assessoramento pela CAIXA ao ente público será prestada desde a contratação das empresas de consultoria, para realização dos estudos necessários à estruturação da concessão, até a fase de licitação da concessão pelo ente.

Em 2018, estão sendo implementados cinco projetos pilotos na área de resíduos sólidos e outro para estruturação de concessão rodoviária intermunicipal, beneficiando, no total, 26 municípios e uma população de 2,2 milhões de habitantes em 5 estados. Os projetos-piloto foram estruturados para desenhar e implementar as rotinas operacionais do FEP, capacitando-o a operar em diferentes contextos institucionais e com portes de municípios diferenciados.

Adicionalmente estão sendo realizados chamamentos públicos nos setores de iluminação pública e esgotamento sanitário, cujos projetos serão contratados ainda neste exercício. Por meio de tais seleções, estima-se aplicar até R$ 40 milhões em estruturação de projetos, entre recursos do FEP e de organismos multilaterais de crédito parceiros da iniciativa.

A parceria com organismos internacionais e agências internacionais de cooperação e desenvolvimento tem por finalidade o compartilhamento dos custos e dos riscos dos projetos e a internalização de conhecimentos técnicos ao governo brasileiro.

2. Padronização de documentos

Diante da falta de conhecimento de gestores municipais quanto aos processos de modelagem da prestação de serviços, de estruturação e de desenvolvimento de projetos de concessões e PPPs, trabalha-se com a proposta de ofertar documentos padrão de estudos de viabilidade e contratos para concessões e parcerias.

Trata-se de parceria entre a SDI e a Secretaria Nacional de Saneamento do Ministério das Cidades (SNSA) para desenvolvimento de um conjunto de documentos de referência, compondo um manual abrangente, com a finalidade de orientar estudos de modelagem da prestação de serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário e manejo de resíduos sólidos urbanos, tendo em vista a concessão destes, inclusive sob o formato de PPP, quando for o caso.

A previsão é de que a elaboração do manual de orientações para concessões nas áreas de abastecimento de água, esgotamento sanitário e resíduos sólidos urbanos seja licitado neste ano de 2018 e esteja em condições de ser disponibilizado em 2019. Está sendo estudada a possibilidade de elaboração de manual de orientações para concessões em outros setores de infraestrutura urbana.

3. Financiamento

Detectou-se a necessidade de diversificar as fontes de financiamento privado de longo prazo às concessionárias.

concessionárias de serviços públicos e SPEs aos recursos de crédito, neste setor.

4. Garantias

Quando se trata da cobertura da contraprestação em projetos de infraestrutura, a exigência de garantias corporativas pelos financiadores restringe a capacidade de financiamento de longo prazo para concessionárias e Sociedades de Propósito Específico.

Propõe-se, portanto, modelar produtos para ofertar garantias aos potenciais concessionários para projetos de concessão e PPPs de entes federados.

Uma alternativa em estudo é o desenvolvimento de produto de garantia da Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias (ABGF) para mitigar risco de default no pagamento de contraprestação pelo concedente.

O produto deverá ser capaz de garantir o fluxo da contraprestação pública por até 6 meses, proporcionando a continuidade da prestação dos serviços em momentos de dificuldade do parceiro público, aumentando a robustez do negócio, e proporcionando o planejamento de um distrato ordenado da concessão ou parceria, em casos extremos.

5. Capacitação técnica

Estão em formulação iniciativas com o Banco Mundial, tendo bancos federais como intermediários financeiros, para estruturação de linhas de crédito específicas para iluminação pública no Brasil, com a finalidade de oferecer estrutura financeira para otimizar o acesso das Propõe-se capacitar gestores públicos dos três níveis de governo para estruturação, desenvolvimento e acompanhamento de concessões e parcerias, por meio de agenda de formação contínua de servidores.

Dada a ausência de quadros técnicos especializados para especificação, contratação e acompanhamento de concessões e parcerias, pretende-se criar um mecanismo continuado de capacitação de agentes subnacionais que será financiado com recursos do FEP durante a fase de estruturação das concessões e, após a contratação da concessionária, com recursos da concessão, mediante previsão de plano anual de capacitação elaborado para atender às demandas e às diretrizes do poder concedente e do órgão regulador.

Esta estratégia deverá contemplar horizontes de planejamento de curto, médio e longo prazos e promover a internalização de conhecimentos sobre o ambiente e os instrumentos de operacionalização de concessões e parcerias e sobre os temas priorizados.

Em outra frente, estudam-se alternativas para utilização de fundos financeiros administrados pela União para incrementar a oferta de recursos de crédito para o setor.

No curto prazo, serão ofertados cursos à distância e presenciais, em módulos de conhecimento, de forma a permitir atingir um público amplo e de alcance nacional, no intuito de promover a capacitação permanente e de largo alcance.

No médio prazo, pretende-se realizar módulos de capacitação presencial para os municípios pilotos do FEP, de forma a ser aprofundada por assunto e público, em etapas específicas a serem realizadas de acordo com a temática.

No longo prazo planeja-se atender a demanda por curso de pós-graduação ou MBA específico para a temática de parcerias e concessões para toda a administração pública federal. Adicionalmente, realizar seminários anuais para tratar dos desafios comuns de municípios e de agentes públicos e privados.

6. Simplificação da legislação

No âmbito legal, a atuação seria de avaliar o arcabouço legal brasileiro, sua aplicação e controle, e compará-lo com as melhores práticas mundiais, de forma a propor aperfeiçoamentos.

Esta ação contaria com cooperação entre o MP e o BID, cujo termo de acordo está em elaboração. O objetivo é apontar propostas para simplificação regulatória e legal para concessões e PPPs de pequeno porte.

7. Regulação de contratos

Mecanismos de regulação dos serviços prestados não são disseminados e homogêneos no país, ao mesmo tempo em que riscos regulatórios e insegurança jurídica afastam o investimento privado em infraestrutura. Assim, planeja-se fortalecer a capacidade regulatória dos entes federados e de agências de regulação para as concessões municipais e estaduais.

A SDI assinou acordo de cooperação técnica com a Associação Brasileira de Agências de Regulação – ABAR para elaborar modelos regulatórios padronizados para resíduos sólidos urbanos. A Agência Francesa de Desenvolvimento - AFD e a Expertise France também apoiarão a iniciativa por meio da contratação do desenho do modelo regulatório de resíduos sólidos e da troca de experiências entre os dois países.

Planeja-se, ainda, estender esta iniciativa ao setor de Iluminação Pública, em parceria com o IFC/BIRD.

3. Riscos e Medidas Mitigadoras

4. Pontos de Alerta – 1º trimestre/2019

Objetivo	Dimensão do Risco	Risco	Medidas mitigadoras
Oferecer apoio técnico e financeiro aos munícipios e estados para estruturar concessões de serviços públicos	Orçamentário e financeiro	Recursos orçamentários limitados para estruturar os projetos	Parceria com organismos internacionais e agências internacionais de cooperação e desenvolvimento
O objetivo é apontar propostas para simplificação regulatória e legal para concessões e PPPs de pequeno porte.	Legal	Não aprovação de proposição legislativa.	Para economizar tempo e esforço legislativo, identificar e apoiar propostas afins que já estejam em tramitação no Congresso Nacional. Paralelamente, pode-se dar andamento a medidas infra legais identificadas.
Padronização de documentos de estudos de viabilidade e contratos para concessões e parcerias	Político	Falta de interesse dos entes subnacionais seguirem os padrões, dado não haver imperatividade legal	Articulação política e capacitação de técnicos em nível subnacional para promover alinhamento

PONTO DE ALERTA	PRAZO PARA AÇÃO	AÇÃO SUGERIDA	ATORES ENVOLVIDOS
Desenvolvimento dos projetos pilotos do FEP	31/03/2019	Realizar monitoramento da execução do cronograma	SDI / CAIXA
Desenvolvimento do modelo regulatório de resíduos sólidos	31/03/2019	Realizar monitoramento da execução do cronograma visando à entrega do produto no prazo previsto de maio/2018	SDI/ Associação Brasileira de agências reguladoras - ABAR/Agência Francesa de Desenvolvimento – AFD
Contratação dos estruturadores dos projetos	31/03/2019	Realizar monitoramento da execução do cronograma	SDI/ CAIXA
Entrega do manual de orientações para concessões nas áreas de abastecimento de água, esgotamento sanitário e resíduos sólidos urbanos	31/03/2019	Realizar monitoramento da execução do cronograma	SDI/ SNSA
Estruturação de ações de capacitação	31/03/2019	- Definição de parceiros e de forma de financiamento para ações de capacitação - Monitorar aporte de recursos	SDI / CAIXA/ENAP
Entrega de produto de garantia da ABGF para mitigar risco de *default* no pagamento de contraprestação pelo concedente	31/03/2019	Realizar monitoramento da execução do cronograma	SDI/ Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais- ABRELPE/ Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança - ABECIP/ e ABGF/CAIXA

Referências

Site da política de apoio às concessões e parcerias público-privadas de estados e municípios: http://www.planejamento.gov.br/apoioasconcessoes

“Investimento Público no Brasil: trajetória e relações com o regime fiscal”: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2215.pdf

“As parcerias público-privadas no ano de 2016”: https://www.radarppp.com/blog/as-parcerias-publico-privadas-no-ano-de-2016/

PANORAMA E PERSPECTIVAS DAS ESTATAIS

13/15

TRANSIÇÃO DE GOVERNO 2018-2019

INFORMAÇÕES ESTRATÉGICAS

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Panorama e Perspectivas das Estatais

1. Visão Geral do Tema

As Empresas estatais federais são sociedades cuja maioria do capital com direito a voto pertence direta ou indiretamente à União.

Atualmente, a União tem 138 empresas estatais, sendo 47 de controle direto (controladas) e 91 de controle indireto (subsidiárias). As empresas controladas são classificadas como dependentes ou não dependentes do Tesouro Nacional.

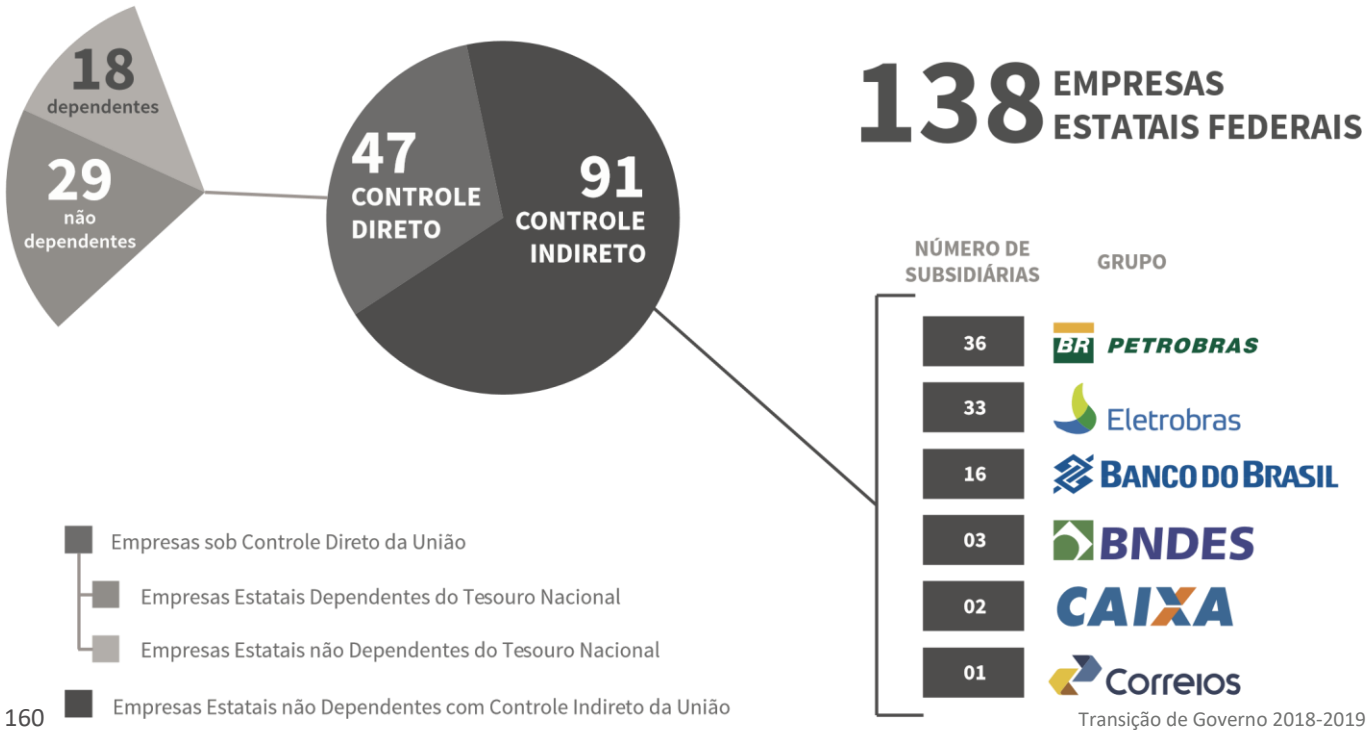
Considera-se empresa estatal dependente a controlada que recebe do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária.

Portanto, o orçamento dessas empresas faz parte do Orçamento Geral da União (OGU), por meio do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS). Os repasses financeiros são realizados por meio de subvenções, quando destinados à cobertura de despesas com pessoal e de custeio, ou adiantamento para futuro aumento de capital, quando destinados a realização de investimentos (despesas de capital). Das 47 estatais controladas, 18 são dependentes.

Considera-se empresa estatal não dependente a controlada cujos recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária são cobertos com receitas próprias. As receitas, oriundas de suas atividades, são suficientes para cobrir suas despesas de custeio em geral, inclusive as de pessoal.

As empresas não dependentes, atualmente em número de 29, fazem parte do OGU por meio do Orçamento de Investimentos (OI), para o qual as fontes de financiamento são recursos próprios ou decorrentes de aumento de participação acionária da União, destinados à realização tão somente de investimentos.

As receitas próprias e os gastos (despesas de custeio e investimentos) das empresas estatais não dependentes encontram-se consignados, por regimes de competência e de caixa, em uma peça orçamentária chamada Programa de Dispêndios Globais (PDG), aprovada anualmente por decreto presidencial e que não integra o OGU. O volume de recursos e dispêndios anuais é compatibilizado com as metas de política econômica governamental, no caso, com a meta de resultado primário para as empresas estatais, prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

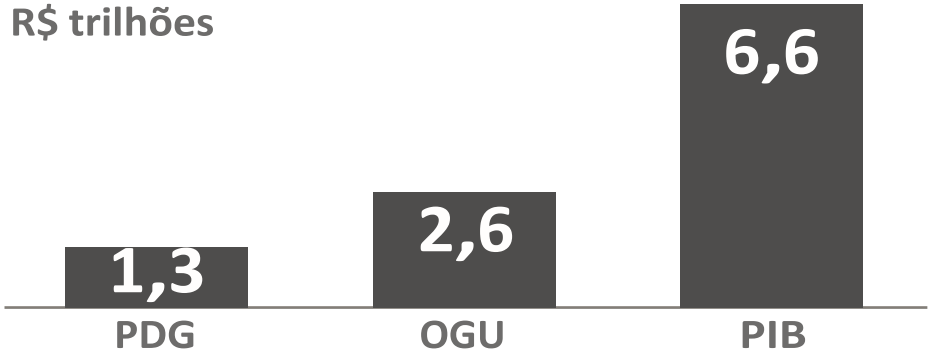


A figura a seguir apresenta um panorama da distribuição das empresas estatais federais.

Cumpre destacar que o universo de 154 empresas existentes em 2016 foi reduzido para 138 até setembro/2018. A redução de 16 empresas ocorreu da seguinte forma: 5 por incorporação, 2 por liquidação, 1 por extinção e 8 por venda. Trata-se do resultado de uma estratégia de desinvestimentos e reestruturações adotada com o objetivo de melhorar a situação econômico-financeira das estatais, de forma a evitar aportes financeiros da União e, assim, contribuir com o equilíbrio fiscal.

A título de comparação quanto à alocação de recursos, o valor dos dispêndios globais das estatais não dependentes do Tesouro Nacional, em 2017, foi de R$ 1,3 trilhão, representando 20% do PIB, cujo valor total foi de R$ 6,6 trilhões. Cabe ressaltar que o Orçamento de Investimentos

Comparação do PIB / 2017 com o Programa de Dispêndios Globais das estatais não dependentes e com o Orçamento Geral da União – OGU – valores executados



Os dados apresentados chamam atenção para a relevância das empresas estatais federais, não somente na viabilização de políticas públicas, mas também na contribuição para a economia brasileira como um todo.

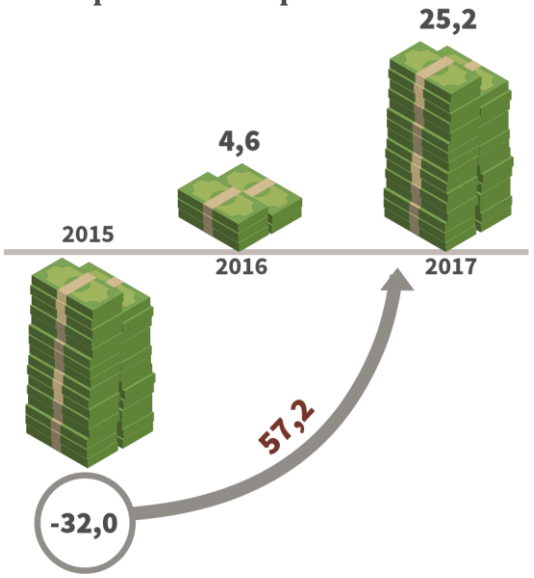
O resultado líquido das empresas estatais federais é obtido a partir dos dados contábeis das empresas de controle direto da União, que, por sua vez, compreendem os dados das respectivas subsidiárias.

O resultado líquido é o lucro ou o prejuízo líquido auferido em um determinado período, após tributos. Esse resultado é apurado após confronto entre receitas totais e despesas totais. Caso as receitas superem as despesas, o resultado será positivo, constituindo o lucro líquido, que estará à disposição dos sócios ou acionistas para constituição de reservas ou distribuição de dividendos. Caso as despesas superem as receitas, o resultado será negativo, constituindo o prejuízo líquido.

A avaliação do resultado orienta a gestão realizada pela União, por meio dos órgãos supervisores e pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest), do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Na comparação entre 2015 e 2017 houve melhora de R$ 57,2 bilhões no resultado líquido conjunto das empresas estatais. Cumpre destacar que os grupos Eletrobras e Petrobras foram responsáveis por grande parte da melhoria: responderam por um incremento de R$ 48,8 bilhões do resultado líquido.

Resultado líquido das empresas estatais federais



Fonte: SIEST/Perfil e Demonstrações Contábeis. Nas informações contábeis não foram considerados os dados da Codern, pois suas Demonstrações Contábeis referentes ao exercício de 2017 não foram aprovadas pela Assembleia Geral.

está contido no PDG e correspondeu a R$ 50,4 bilhões do total executado no PDG. Por sua vez, o Orçamento Geral da União – OGU executado, em 2017, correspondeu a 2,6 trilhões de reais.

Ao avaliar a situação econômico-financeira das empresas estatais federais, apesar da melhora do resultado agregado nos últimos dois anos, verificamos que, individualmente, existem empresas não dependentes que requerem atenção por apresentarem consecutivos resultados negativos ou necessitarem de reiterados aportes por parte da União para continuidade de suas atividades.

Ademais, existem empresas dependentes cujo volume de recursos recebidos de subvenção aumenta a cada ano.

Por outro lado, existem poucas empresas dependentes cuja necessidade de financiamento vem decrescendo ao longo do tempo, como, por exemplo, a Indústria de Material Bélico do Brasil - Imbel.

O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MP – é um dos atores centrais nesta discussão, especialmente por meio da Secretaria de Coordenação e São destacados, a seguir, alguns dados que complementam o panorama das estatais federais, referentes ao conjunto das estatais federais no ano de **2017**:

- Lucro: R$ 25,2 bilhões.
- Patrimônio Líquido: R$ 582,1 bilhões.
- Valor de mercado das empresas estatais federais de capital aberto, com ações negociadas na B3, em 31/12/2017: R$ 416,2 bilhões, o que representava aproximadamente 20% do valor de mercado das empresas que compõem o índice Ibovespa (o indicador de desempenho médio das cotações das ações mais negociadas na B3).
- Número de empregados próprios: 508.346.
- Endividamento (empréstimos e financiamentos): R$ 412 bilhões.
- Aportes totais realizados pela União: R$ 4,9 bilhões.
- Dividendos + Juros sobre Capital Próprio – JCP - pagos pelas empresas estatais: R$ 7,4 bilhões.
- Subvenções recebidas pelas empresas estatais dependentes: R$ 14,6 bilhões.
- Gastos totais das empresas estatais dependentes no OFSS: R$ 18,2 bilhões.

2. Cenário atual e Perspectivas

Empresas Estatais Não Dependentes

Considera-se empresa estatal não dependente a controlada cujos recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária, são cobertos com receitas próprias.

Governança das Empresas Estatais - Sest. Seu papel é aperfeiçoar a atuação do Estado enquanto acionista das empresas estatais federais.

As ações da Sest objetivam diagnosticar os problemas apresentados pelas empresas, com o intuito de intervir positivamente, apresentando propostas de soluções para melhorias nos resultados, evitando novos aportes de recursos e diminuindo o grau de dependência em relação aos recursos do Orçamento Fiscal e de Seguridade Social.

Isto por que a viabilidade de aportes em empresas estatais pela União é cada vez menor, devido ao atual cenário fiscal e orçamentário. O desequilíbrio das contas públicas, evidenciado pelo *déficit* primário, recorrente nos últimos cinco anos e projetado para 2019, introduz limitações ao gasto público. O aumento das subvenções compromete, inclusive, o cumprimento do "teto" dos gastos públicos.

Atualmente existem 29 empresas estatais federais não dependentes do Tesouro Nacional.

Destacamos, a seguir, alguns dados relevantes das estatais não dependentes em 2017:

- Lucro Líquido: R$ 27,8 bilhões
- Patrimônio Líquido: R$ 573,8 bilhões
- Ativo Total: R$ 4,6 trilhões
- Número de empregados Próprios: 434.108
- Dividendos e JCP pagos: 7,4 bilhões
- Aportes totais realizados pela União: R$ 3,4 bilhões

Dentre as 29 estatais não dependentes, 15 apresentaram resultado negativo para o Ebitda (lucros antes de juros, impostos, depreciação e amortização), em pelo menos um dos três últimos exercícios financeiros.

Constata-se, portanto, a necessidade de acompanhamento e monitoramento das empresas não dependentes, inclusive com uma atuação ativa no sentido de avaliar e racionalizar as suas despesas, bem como auxiliá-las na concretização de parcerias e negócios que tragam novas receitas empresarias. Isto porque, caso estas empresas sejam declaradas dependentes do Tesouro Nac ional, elas deverão ser incluídas no Orçamento Geral da União (OGU), por meio do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), comprometendo o Regime Fiscal do Teto de Gastos.

Empresas Estatais Dependentes

Empresa estatal dependente é aquela que recebe recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária.

Atualmente 18 empresas estatais federais são dependentes do Tesouro Nacional.

Destacamos, a seguir, alguns dados relevantes das estatais dependentes em 2017:

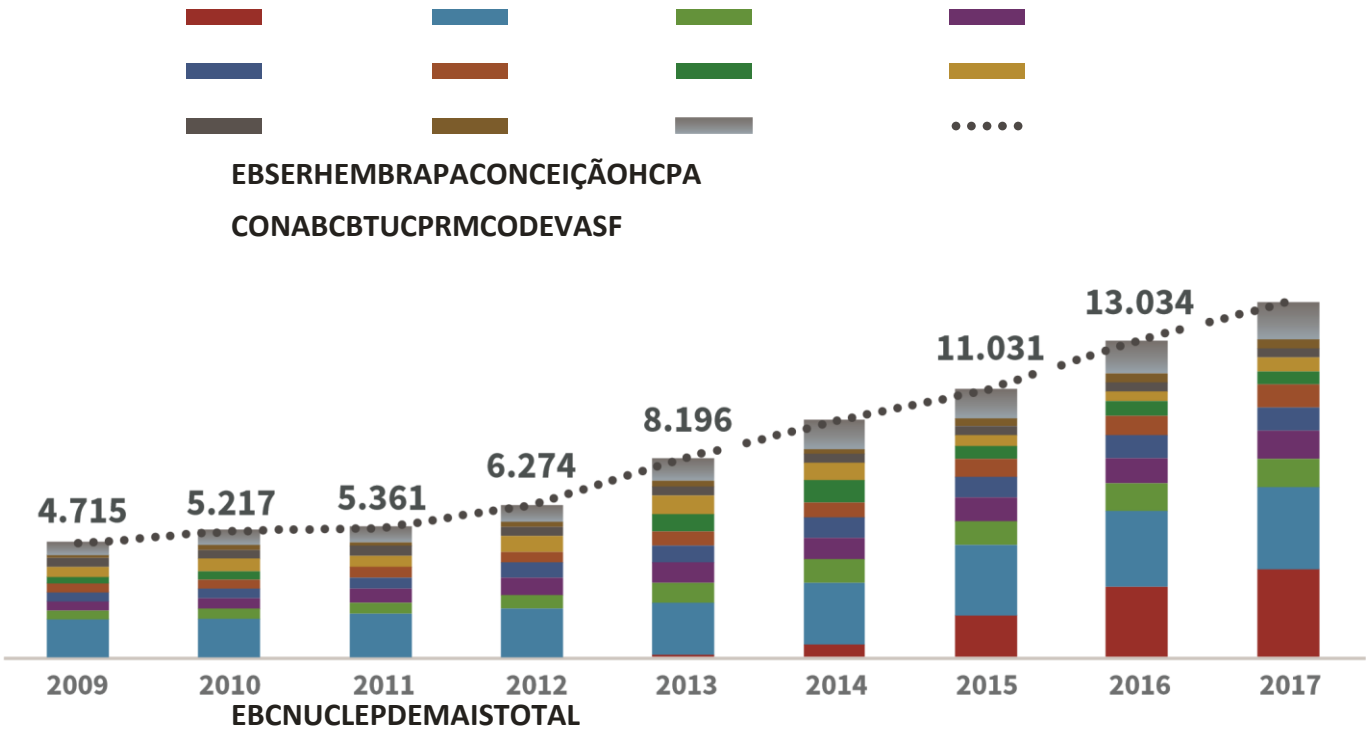
- Prejuízo líquido: R$ 2,6 bilhões • Patrimônio Líquido: R$ 8,2 bilhões.
- Ativo Total: R$ 356,8 milhões
- Número de empregados próprios: 74.238
- Dividendos e Juros sobre Capital Próprio – JCP - pagos: 4,7 milhões
- Aportes totais realizados pela União: R$ 1,5 bilhão.
- Subvenção do Tesouro Nacional: R$ 14,6 bilhões

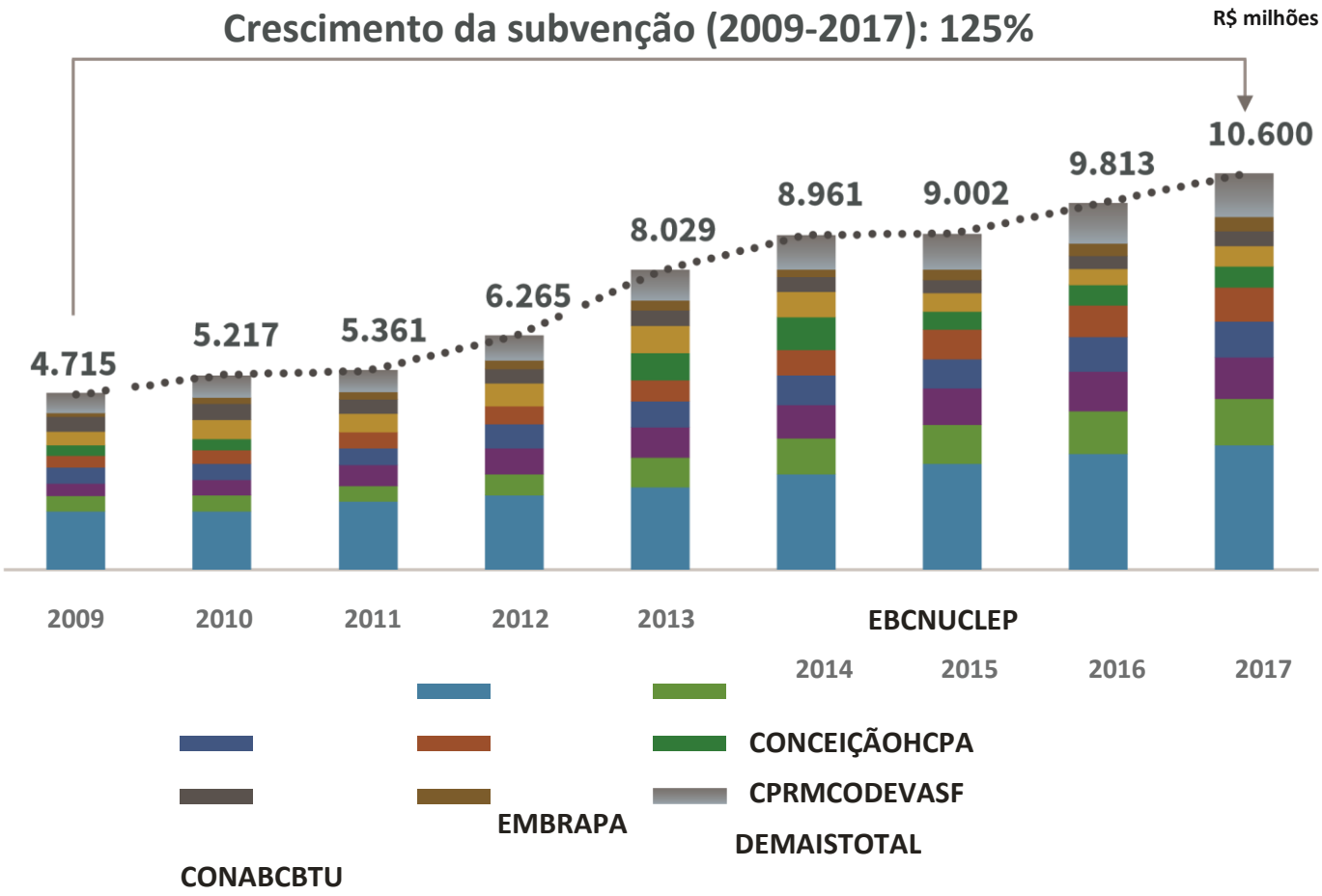
Os repasses financeiros da União são realizados principalmente por meio de subvenções, destinadas à cobertura de despesas com pessoal e de custeio.

Entre 2009 e 2017, o total da subvenção do Tesouro Nacional foi de R$ 78,2 bilhões. O valor anual, em 2009, foi de R$ 4,7 bilhões, alcançando R$ 14,6 em 2017.

Cabe destacar que nesse período foram criadas 3 empresas dependentes: Ebserh (2011), EPL (2012) e Amazul (2013). Parte substancial do crescimento da subvenção (R$ 9,9 bilhões) foi devido à criação da Ebserh (R$ 3,6 bilhões).

O crescimento foi de 125%, sendo que o IPCA foi de 69,95%. Esta análise exclui as empresas criadas no período, dado que para fins de comparabilidade, utiliza-se o mesmo universo de empresas existentes em 2009, excluindo-se as criadas no período de análise (2009-2017).





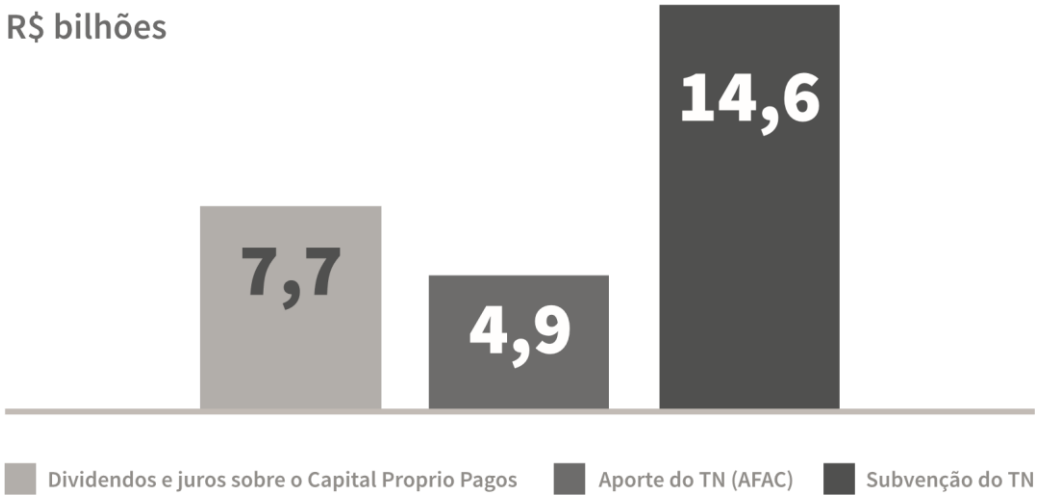
Cabe ressaltar que as empresas dependentes estão sujeitas ao teto de gastos estabelecido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, o que limita a sua expansão.

Dessa forma, o crescimento da subvenção impacta o orçamento dos ministérios aos quais estão vinculadas, podendo reduzir a capacidade financeira para a execução de outras iniciativas de políticas públicas prioritárias desses órgãos, como saúde, educação e segurança.

Em relação ao grau de dependência, 13 das 18 empresas possuem mais de 75% de suas despesas não cobertas com recursos próprios, necessitando de subvenção do Tesouro Nacional.

Mesmo considerando que as empresas dependentes têm como objetivo fundamental a prestação de serviços públicos que atendam aos "imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo", conforme previsto no art. 173 da Constituição Federal/1988, muitas delas apresentam faturamento inferior aos custos de produção de seus produtos ou de prestação de seus serviços, o que contribui para esse alto grau de dependência de recursos do Tesouro Nacional.

Há, ainda, estatais dependentes que não obtêm receitas de vendas de produtos ou de prestação de serviços, elemento básico de uma empresa, indicando a possibilidade de que as atividades por elas executadas não se caracterizem como empresariais. Assim sendo, há a oportunidade de se avaliar medidas de reestruturação como a absorção da atividade por outras estatais ou por órgãos da administração pública.



Diante do exposto, verifica-se a importância de se monitorar a evolução das subvenções, estudando e propondo medidas para diminuir o grau de dependência dessas estatais.

Apesar da melhora recente nos resultados, permanece como desafio a obtenção de avanços no desempenho econômico-financeiro das estatais federais, cujo equilíbrio pode contribuir com o ajuste fiscal, por meio da redução dos aportes e subvenções e pela distribuição de dividendos.

O gráfico da página seguinte apresenta os valores de aportes e subvenções do Tesouro Nacional e a distribuição de dividendos em 2017 (distribuído para todos os acionistas, inclusive a União):

Fonte: SIEST

Como já mencionado, existem empresas com risco de se tornarem dependentes por apresentarem consecutivos resultados negativos ou necessitarem de reiterados aportes por parte da União para continuidade de suas atividades. Da mesma forma, há empresas dependentes cujo volume de recursos recebidos de subvenção aumenta a cada ano, seja pela natureza do seu negócio ou pelo desempenho operacional.

Neste contexto, a Sest é responsável pelo acompanhamento e disponibilização das informações econômico-financeiras das empresas estatais federais, pelas políticas de governança e por manifestar-se sobre os pleitos das estatais quanto à política salarial, aprovação e eventuais modificações nos planos de previdência e quantitativo de empregados, entre outros. Ademais, a Secretaria é responsável pelo acompanhamento e estruturação dos processos de modelagem e desenvolvimento de operações para desestatização de empresas estatais, bem como pelas manifestações societárias correlatas.

A partir destas atribuições e desafios, foram realizados estudos de várias empresas e segmentos contemplando:

- **Diagnóstico da situação econômico-financeira.**
- **Sombreamento de atividades com outros entes.**
- **Comparativo, em relação ao modelo de negócio, com empresas e segmentos nacionais ou internacionais.**
- **Possibilidades de reestruturação:**
  - **Abertura de capital.**
  - **Busca de parcerias estratégicas.**
  - **Desinvestimento.**
  - **Privatização.**
  - **Incorporação.**
  - **Fusão.**
  - **Cisão.**
  - **Liquidação.**
  - **Concessão.**
- **Necessidade de criação de normativos/regulamentação.**
- **Necessidade de PDV – Plano de Demissão Voluntária.**

Também foram finalizadas as ações seguintes, as quais se inserem na estratégia atual par o setor:

- Análise das vantagens das modalidades privatização versus liquidação das distribuidoras de energia da Eletrobras, incluindo elaboração de cenários. A privatização destas subsidiárias contribuirá para a melhora dos resultados da *holding*, possibilitando a distribuição de dividendos e minimizando ou evitando a necessidade de aportes da União.
- Coordenação da elaboração do Decreto nº 9.188/2017, que trata do regime especial de desinvestimento de sociedades de economia mista, bem como na análise técnica dos referidos processos de desinvestimentos, permitindo que as empresas reduzam o seu nível de alavancagem e concentrem os seus esforços no seu "core business".

- Coordenação da elaboração do Decreto nº 9.355/2018, que estabelece regras de governança, transparência e boas práticas de mercado para a cessão de direitos de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos pela Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras, permitindo uma gestão mais eficiente e transparente do seu portfólio de ativos.
- Manifestou-se e conferiu sustentação técnica aos processos de desinvestimentos da Eletrobrás (Sociedades de Propósito Específico – SPEs de geração eólica e transmissão) e Petrobras, aprovados em seus planos de negócios, que visam trazer as empresas estatais para o seus *"core business"*, reduzir a alavancagem financeira, melhorar os resultados empresariais e trazer maior eficiência para estes conglomerados
- Apresentação de subsídios para fundamentar a defesa da União no âmbito da ADIN nº 5.624/DF, que restringiu as hipóteses de as empresas estatais promoverem ven-

  da de ativos de forma mais célere e empresarial, com relação a aspectos econômico-financeiros.
- Foram publicadas três Resoluções CGPAR em 2018. A Resolução CGPAR nº 21 dispõe sobre rodízio para titulares de áreas internas estratégicas das empresas estatais federais, de forma a garantir um funcionamento mais eficiente e comprometido com os interesses empresariais. Por sua vez, a Resolução nº 22 estabelece diretrizes e parâmetros mínimos de governança para as empresas estatais federais sobre benefícios de assistência à saúde na modalidade de autogestão. Já a Resolução nº 23 estabelece diretrizes e parâmetros para o custeio das empresas estatais federais sobre benefícios de assistência à saúde aos empregados.
- Coordenação da elaboração do Projeto de Lei nº 9.215/2017, de autoria do Poder Executivo, em tramitação na Câmara dos Deputados, e respectivo Decreto regulamentador, os quais dispõem sobre a verificação do atributo da dependência e disciplinam o Plano de Recuperação e Melhoria Empresarial – PRME, aplicável às empresas estatais federais.

A Comissão interministerial de Governança e de Administração de Participações Societárias da União (CGPAR) foi instituída pelo Decreto nº 6.021/2007 e tem por finalidade tratar de matérias relacionadas com a governança corporativa nas empresas estatais federais e da administração de participações societárias da União. É composta pelos ministros do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que preside a comissão, da Fazenda e da Casa Civil da Presidência da República.

Abaixo são informadas as ações em andamento.

- Participação no processo de liquidação da Companhia Docas do Maranhão – CODOMAR.
- Participação no processo que visa a liquidação da Alcantara Cyclone Space – ACS.
- Coordenação do Grupo de Trabalho dos Correios, para análise dos pontos críticos e apoio na adoção de medidas saneadoras. Foram realizadas/encaminhadas ações como, por exemplo, planos de Demissão Voluntária - PDV; aperfeiçoamento da política de preços e gestão de custos; realinhamento de tarifas; elaboração de portaria visando a racionalização dos critérios de universalização do atendimento; propostas de alterações na forma de custeio do benefício de assistência à saúde; parceria estratégica com a Azul Linhas Aéreas; remodelagem da rede de agências; reestruturação organizacional das gerências corporativas e regionais; realinhamento do plano de funções; lançamento do serviço de telefonia móvel; negociações para restituição de impostos (imunidade fiscal); implantação da DDA (Distribuição Diária Alternada).
- Participação no processo de reorganização da Infraero. Os estudos visando o reequilíbrio econômico-financeiro da empresa resultaram, por exemplo, em abertura de Plano de Demissão Voluntária – PDV, proposta de legislação que extinguiu o ATAERO e incorporou o valor correspondente às tarifas aeroportuárias, proposta de transferência da atividade de Navegação Aérea para

  o Decea (NAV), proposta de venda de participação em aeroportos, proposta de legislação que possibilita a atribuição de aeroportos à Infraero.
- Elaboração de minuta de Decreto Presidencial regulamentando e padronizando alguns aspectos do processo de liquidação de empresas estatais federais incluídas no PND para fins de dissolução.

Diante do exposto, compreende-se que a situação fiscal e orçamentária atual enseja a continuidade das ações que objetivam a redução de novos aportes da União e diminuam o grau de dependência das empresas.

Objetivo	Dimensão do Risco	Risco (Com participação da SestMedidas mitigadoras)	
Evitar que empresas estatais se tornem dependentes do Tesouro Nacional.	Econômicofinanceiro	A não adoção das medidas previstas pode determinar que empresas estatais em situação econômico-financeira crítica tornem-se dependentes do recebimento de recursos do ente controlador, no caso o Tesouro Nacional, na forma de recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária, conforme o art. 2º da Lei 101/2000.	• Projeto de Lei nº 9.215/2017, de autoria do Poder Executivo, em tramitação na Câmara dos Deputados, e respectivo Decreto regulamentador, os quais dispõem sobre a verificação do atributo da dependência e disciplinam o Plano de Recuperação e Melhoria Empresarial – PRME, aplicável às empresas estatais federais. • Desinvestimentos de ativos não estratégicos nas estatais federais. • Implementação de Planos de Demissão Voluntária – PDVs nas empresas estatais. • Decreto Presidencial visando conferir maior celeridade ao processo de liquidação de empresas estatais federais incluídas no PND para fins de dissolução.
Reduzir a dependência de subvenções nas empresas estatais dependentes do Tesouro Nacional.	Econômicofinanceiro	A não adoção das medidas previstas pode determinar a necessidade de aumento do montante das subvenções governamentais direcionadas às empresas estatais dependentes do Tesouro Nacional.	
Melhorar o desempenho operacional das empresas estatais federais, possibilitando a distribuição de dividendos para a União.	Econômicofinanceiro	A não adoção das medidas previstas pode determinar o inadequado retorno sobre os investimentos da União.	
Melhorar a gestão das empresas para que sejam capazes de financiar seus investimentos com recursos próprios, sem necessidade de aportes da União.	Econômicofinanceiro	A não adoção das medidas previstas pode determinar a necessidade de aportes de recursos do Tesouro Nacional para financiar investimentos nas empresas estatais federais.	

PONTO DE ALERTA	PRAZO PARA AÇÃO	AÇÃO SUGERIDA	ATORES ENVOLVIDOS
Sustentabilidade econômico-financeira dos Correios	Imediato (Dar continuidade)	Continuar com a redução do quadro funcional por incentivo à demissão voluntária. Acelerar o estabelecimento de parcerias estratégicas com atores do setor privado nas áreas de negócio concorrenciais, como de logística e encomendas.	SEST, Correios, MCTIC
Sustentabilidade econômico-financeira da Infraero – excesso de pessoal e geração de receitas comprometidas após privatização dos aeroportos mais rentáveis	Imediato (Dar continuidade)	Continuar com a redução do quadro de pessoal por incentivo à demissão voluntária Criação da NAV (cisão da atividade de navegação aérea e constituição de uma nova empresa não dependente). Operações de reestruturação de ativos, como fusões e aquisições. Alienação de participação acionária ao setor privado.	SEST, INFRAERO, MTPA, BNDES
Sustentabilidade econômico-financeira de empresas, sob risco de se tornarem empresas dependentes do Tesouro Nacional.	Após a aprovação do Projeto de Lei e do Decreto que trata do PRME	Inclusão das empresas no PRME, quando de sua aprovação.	SEST, MTPAC
Publicação de Projeto de Lei nº 9.215/2017 (PRME), de autoria do Poder Executivo, em tramitação na Câmara dos Deputados, e respectivo Decreto regulamentador.	Imediato (Dar continuidade)	Acompanhar andamento	MPDG, Congresso Nacional, Casa Civil

PONTO DE ALERTA	PRAZO PARA AÇÃO	AÇÃO SUGERIDA	ATORES ENVOLVIDOS
Aumento contínuo das subvenções recebidas pela EBSERH	Nos 100 primeiros dias do próximo governo	Monitorar a incorporação dos hospitais universitários pela EBSERH, avaliando o impacto orçamentário decorrente e as limitações impostas pelo “teto do gasto” constitucional. Elaboração de estudo junto ao MEC para avaliar os resultados econômico-financeiros, de produtividade e de qualidade no atendimento, decorrentes da incorporação dos hospitais universitários pela EBSERH, em comparação à situação anterior (administração pelas universidades federais).	SEST, SOF, MEC, EBSERH

Documentos de referência

http://www.planejamento.gov.br/assuntos/empresas-estatais/publicacoes/boletim-das-empresas-estatais

https://siest.planejamento.gov.br/gerta/public/pages/login/login.jsp

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9035.htm

Informações Adicionais

138 empresas estatais federais:

- 5283 Participações
- ABGF
- Amazul
- AmE
- AmGT
- Arara Azul
- Araucária
- Ativos Gestão
- Ativos S.A.
- BAMB
- BASA
- BB
- BB AG
- BB Cartões
- BB Consórcios
- BB Corretora
- BB DTVM
- BB Elo Cartões
- BB Investimentos
- BB LAM
- BB Seguridade
- BB Seguros
- BB Tecnologia e Serviços
- BB Turismo
- Bear
- Bentevi
- BESCVAL
- BNB
- BNDES
- BNDES PLC
- BNDESPAR
- BR
- Brasil Ventos
- Brasoil
- Breitener
- Breitener Jaraqui
- Breitener Tambaqui
- BSE
- Caixa
- Caixa Par
- Caixa Seguridade
- Casemg
- CBTU
- CDC
- CDP
- CDRJ
- Ceagesp
- CEAL
- Ceasaminas
- Ceitec
- CGTEE
- CHESF
- CMB
- Codeba
- Codern
- Codesa
- Codesp
- Codevasf
- Conab
- Correiospar
- CPRM
- Dataprev
- EBC
- Ebserh
- ECT
- EDV IX
- EDV V
- EDV VI
- EDV VII
- EDV VIII
- Eletrobras
- Eletronorte
- Eletronuclear
- Eletropar
- Eletrosul
- Embrapa
- Emgea
- Emgepron
- Eólica Chuí IX
- Eólica Hermenegildo I
- Eólica Hermenegildo II
- Eólica Hermenegildo III
- EPE
- E-Petro
- EPL
- Finame
- Finep
- Fote
- Furnas
- Gás Brasiliano GBD
- Gaspetro
- GHC
- HCPA
- Hemobrás
- Imbel
- INB
- Infraero
- Liquigás
- Logigás
- Mangue Seco 2
- Nuclep
- Ouro Verde I
- Ouro Verde II
- Ouro Verde III
- PAI
- Pbio
- PB-Log
- PCEL
- Pebis
- PEL
- Pemid
- Petrobras
- PFL
- PIB BV
- PIB Col
- PM
- PNBV
- PPSA
- PSPL
- Serpro
- Stratura Asfaltos
- TAG
- TBG
- Telebras
- Termobahia
- Termomacaé
- Termomacaé Comercializadora
- TGO
- TI B.V.
- Transpetro
- Trensurb
- TSBE
- TSLE
- Uirapuru
- Valec
- Ventos de Angelim
- Ventos de Santa Rosa
- Ventos de Uirapuru

PRIVATIZAÇÃO DA ELETROBRÁS

14/15

TRANSIÇÃO DE GOVERNO 2018-2019

INFORMAÇÕES ESTRATÉGICAS

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Privatização da Eletrobrás

1. Visão Geral do Tema

A Eletrobras é a maior holding do setor elétrico da América Latina, a 16ª maior empresa de energia do mundo e uma das cinco maiores geradoras hidrelétricas do mundo em capacidade instalada. Possui ações negociadas nas bolsas de São Paulo, Madri e Nova York. Além disso, a empresa detém 30,7% da capacidade de geração do Brasil (47 GW instalados, em 239 Usinas) e 70,3 mil quilômetros de Linhas de Transmissão, que representam 51,7% do total no Sistema Elétrico Nacional. No âmbito da distribuição, a Eletrobras possui hoje 4,3 milhões de clientes no setor de distribuição de energia elétrica, com 258 mil quilômetros de Rede. Como reflexo dessas dimensões, a empresa é a maior empregadora do setor elétrico brasileiro.

O cenário econômico-financeiro da Eletrobras restringe a atuação da companhia na expansão da oferta de geração e transmissão de energia elétrica, o que se torna oneroso à sociedade por diminuir a competição no mercado em decorrência da limitação de um grande competidor. É justamente nesse cenário que surge a proposta de desestatização da Eletrobras *holding* por intermédio da pulverização do seu capital social, como já experimentado em outras estatais do setor de energia pelo mundo.

Paralelamente, a Eletrobras possui seis empresas que operam no segmento de distribuição de energia e cujos contratos de concessão para a prestação do serviço venceram em 2015, quais sejam: Cepisa (Piauí), Eletroacre (Acre), Ceron (Rondônia), Boa Vista Energia (Roraima), Ceal (Alagoas) e Amazonas Energia (Amazonas). Deve-se acrescentar que as quatro primeiras já foram leiloadas no decorrer do presente ano. Contudo, ainda resta transferir efetivamente o controle aos vencedores dos leilões, o que ocorrerá até o final do ano, de acordo com os editais.

A dívida total destas distribuidoras é da ordem de R$ 30 bilhões. Desse total, R$ 468,10 milhões são dívidas com o fundo de Reserva Global de Reversão (RGR); R$ 5,5 bilhões são dívidas contraídas junto à Eletrobras; R$ 15,8 bilhões junto à Petrobras; R$ 4,2 bilhões de obrigação de ressarcimento ao fundo Conta de Combustíveis Fósseis - CCC, sendo o saldo restante de dívidas com instituições bancárias e partes relacionadas[39].

[39] De acordo com a Informação Técnica Conjunta Eletrobras DFP/DFF/ DDE 001/2017, de 30.11.2017,

Diante deste quadro, trabalha-se pela privatização da Eletrobras – *holding* e distribuidoras - como saída para melhorar a prestação de serviços aos consumidores, reduzir os impactos regulatórios negativos sobre o setor elétrico e sanar problemas da empresa, cujos impactos financeiros e orçamentários recaem parcialmente sobre a União, implicando despesas significativas, da ordem de bilhões ao ano.

O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão é um dos atores centrais nesta discussão, especialmente através da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest). Seu papel é aperfeiçoar a atuação do Estado enquanto acionista das empresas estatais federais.

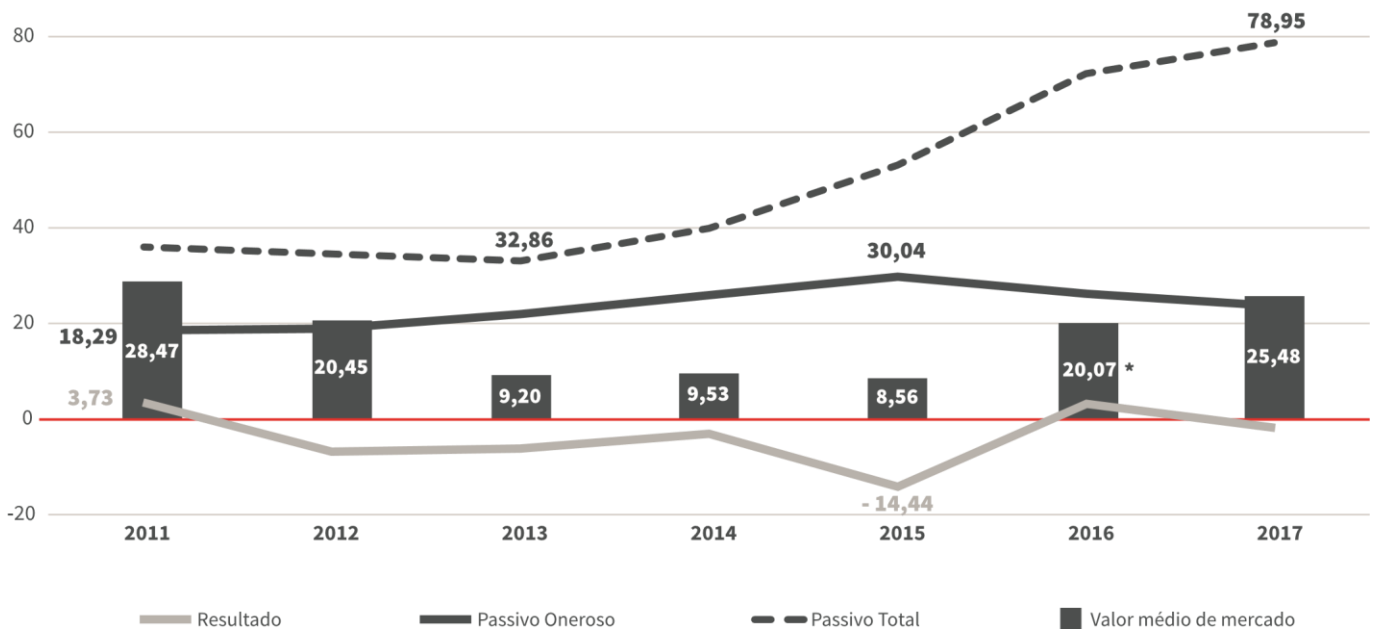
Distribuidoras da Eletrobrás

A Secretaria é responsável pelo acompanhamento e estruturação dos processos de modelagem e desenvolvimento de operações para desestatização de empresas estatais, bem como pelas manifestações societárias correlatas. Participa de todo o acompanhamento e disponibilização das informações econômico-financeiras das empresas estatais e necessitou manifesta-se sobre os seus pleitos quanto à política salarial, aprovação e eventuais modificações nos planos de previdência e seu quantitativo de empregados. Assim, participa ativamente da coordenação do processo de privatização da Eletrobras, tanto da holding quanto das distribuidoras. de um aporte de recursos públicos de R$ 3 bilhões, a título de adiantamento para futuro aumento de capital.

R$ bilhões

Eletrobras (holding)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Resultado	3,73	- 6,88	- 6,19	- 3,03	- 14,44	3,43	- 1,76
Valor médio de mercado	28,47	20,45	9,20	9,53	8,56	20,07*	25,48
Passivo Total	35,79	34,11	32,86	39,73	53,07	72,40	78,95
Passivo Oneroso	18,29	18,64	21,82	26,02	30,04	26,32	23,65

*O valor de mercado de R$ 19 bilhões se elevou para R$ 29 bilhões após o anuncio da privatização.
Fonte: SEST/MP (elaboração própria)



Holding

No ano de 2016, apesar de registrar lucro contábil, a companhia não pagou dividendos ao Governo Federal e

Distribuidoras

Apesar dos aportes realizados pela Eletrobras, desde o ano 2000, de aproximadamente R$ 7,2 bilhões, ou R$ 22,9 bilhões corrigidos pela taxa SELIC, as distribuidoras continuam exigindo grande volume de recursos, seja para o financiamento da expansão, seja para fazer frente a necessidade de capital de giro e cobertura de déficits operacionais. As companhias apresentam ainda elevados índices de perdas técnicas e comerciais, bem como desequilíbrios nos repasses da Conta de Consumo de Combustíveis - CCC para os sistemas isolados, além de não gerarem retorno algum à holding.

Neste contexto de prejuízos recorrentes e ausência de retorno para os acionistas, a 165ª Assembleia Geral Extraordinária (AGE) da Eletrobras, realizada em 22 de julho de 2016, deliberou pela não prorrogação dos contratos de concessão das empresas de distribuição.

Diante desta decisão tomada pelos acionistas, o Poder Executivo encaminhou a Medida Provisória nº 735/2016[2] ao Congresso Nacional, prevendo a possibilidade de outorga de novos contratos de concessão no caso de privatização das empresas de distribuição da Eletrobras. Dessa forma, preservou-se a prestação do serviço à população atendida pelas distribuidoras e a manutenção das empresas, ao mesmo tempo em que se buscou reduzir o impacto que a Eletrobras sofreria caso fosse necessária a liquidação das empresas.

Cabe ressaltar que a Eletrobras, desde a sua origem, sempre foi empresa de Geração e Transmissão, portanto, nunca chegou a desenvolver expertise em Distribuição, o que, em parte, explica o panorama atual das empresas de distribuição.

Propõe-se, portanto, que a venda destas distribuidoras seja a solução mais adequada, uma vez que os novos controladores assumiriam o passivo, inclusive aqueles relacionados aos empréstimos com o fundo do setor elétrico - RGR - contraídos durante o período de prestação do serviço sem o contrato de concessão, e demais direitos e obrigações das empresas.

Como consequência, a Eletrobras terá seus custos com a privatização reduzidos, se comparados a liquidação das empresas.

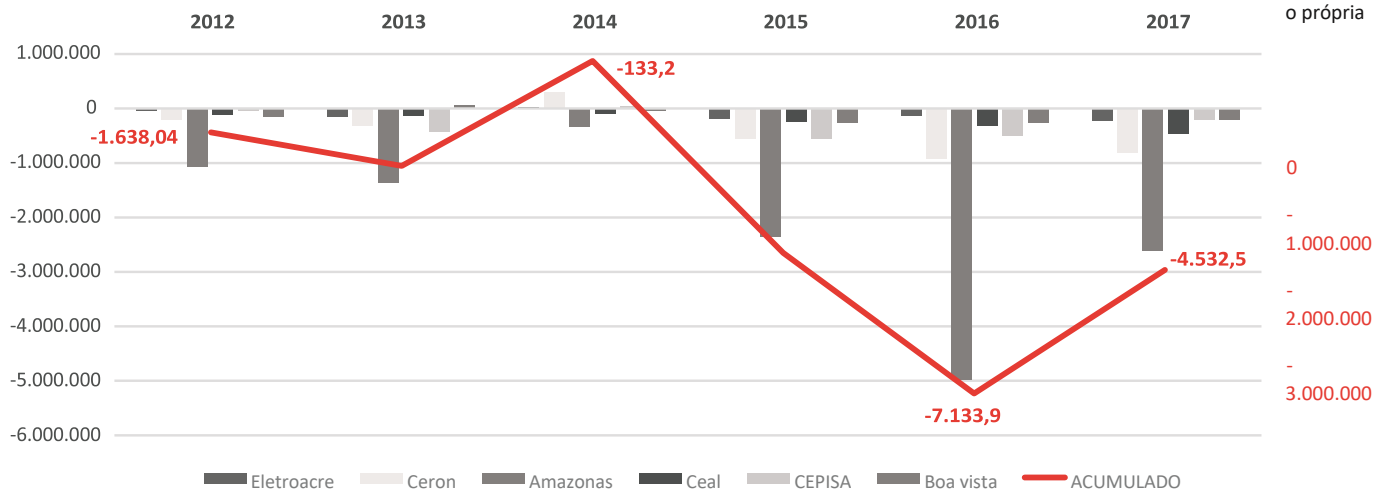
2 Convertida na lei 13.360, de 17 de novembro de 2016.

Resultado das Distribuidoras (lucro/prejuízo)

R$ milhões

ano	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Eletroacre	-50,7	-154,7	25,9	-184,8	-143,9	-236,8
Ceron	-206,4	-313,9	292,7	-560,8	-923,9	-819,0
Amazonas	-1.064,4	-1.364,5	-342,7	-2.344,0	-4.967,8	-2.600,9
Ceal	-116,9	-137,1	-95,4	-252,6	-321,5	-462,6
CEPISA	-50,9	-427,9	37,9	-563,0	-506,8	-199,3
Boa vista	-149,0	53,3	-51,7	-270,1	-270,0	-213,9
ACUMULADO	-1.638,4	-2.344,9	-133,2	-4.175,3	-7.133,9	-4.532,5

Fonte: Sest/MP – elaboração própria



-4.000.000

-5.000.000

-6.000.000

-7.000.000

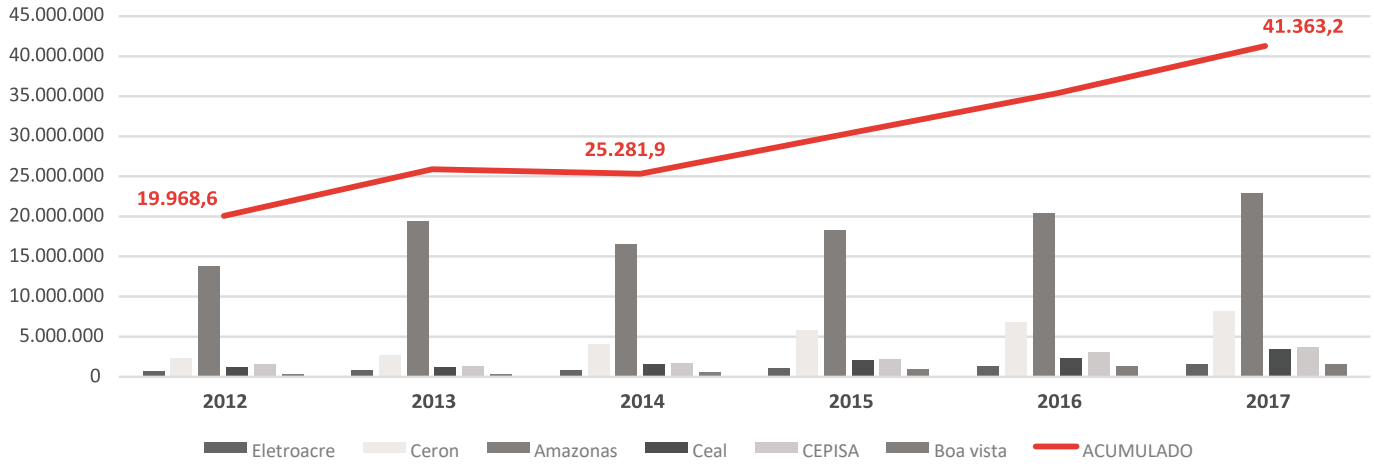
-8.000.000

Evolução do Passivo Total das Distribuidoras

R$ milhões

ano	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Eletroacre	770,7	850,5	791,8	1.045,0	1.398,0	1.581,6
Ceron	2.293,2	2.702,2	4.109,9	5.778,7	6.858,6	8.165,0
Amazonas	13.863,2	19.375,4	16.506,6	18.266,3	20.373,1	22.840,4
Ceal	1.169,4	1.222,1	1.551,9	2.049,9	2.399,5	3.411,9
CEPISA	1.561,6	1.350,9	1.726,2	2.257,7	3.098,8	3.746,0
Boa vista	310,5	339,1	595,4	961,0	1.294,2	1.618,4
ACUMULADO	19.968,6	25.840,2	25.281,9	30.358,6	35.422,1	41.363,2

Fonte: Sest/MP – elaboração própria

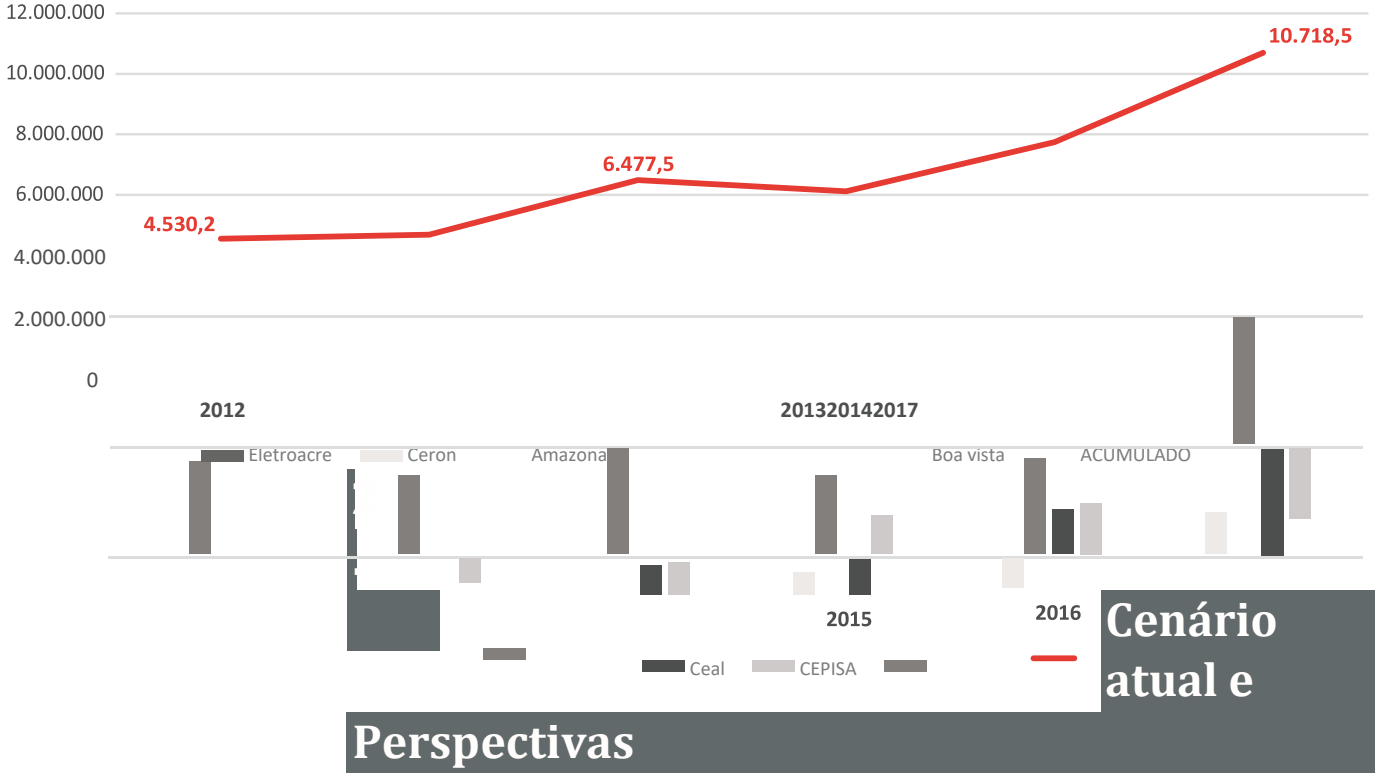


Evolução do Passivo Oneroso das Distribuidoras

R$ milhões

ano	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Eletroacre	152,2	156,3	233,6	283,2	369,4	508,2
Ceron	271,4	481,1	691,5	734,7	964,0	1.364,8
Amazonas	3.052,4	2.581,6	3.491,1	2.579,3	3.156,7	4.159,0
Ceal	447,7	629,8	958,3	1.174,4	1.462,1	1.961,3
CEPISA	587,4	794,6	1.058,6	1.281,4	1.681,2	2.322,8
Boa vista	19,2	25,2	44,4	53,7	115,2	402,2
ACUMULADO	4.530,2	4.668,6	6.477,5	6.106,8	7.748,7	10.718,5

Fonte: Sest/MP – elaboração própria



Cenário atual e Perspectivas

Holding

Em agosto de 2017, o Ministério de Minas e Energia comunicou à Eletrobras e à sociedade que proporia a privatização da companhia, através do aumento de seu capital social, sem o aporte de recursos públicos, de forma a tornar majoritária a participação privada. Esta modalidade operacional está prevista no Programa Nacional de Desestatização[40]. Os recursos captados junto aos investidores privados seriam utilizados pela Eletrobras para pagar à União pela concessão de novas outorgas de geração, referentes às usinas que atualmente comercializam energia pelo regime de cotas.

Em janeiro de 2018, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei (PL) nº 9.463/2018, contendo o modelo para a desestatização da Eletrobras. Entre os principais aspectos da proposta, estão:

I. A modalidade da desestatização, qual seja o aumento de capital;
II. A autorização para a celebração de novos contratos de concessão de geração, em regime de produção independente de energia, entre a União e a Eletrobras ou suas subsidiárias, a fim de substituir os atuais contratos em regime de cotas;
III. O pagamento pela companhia à União da bonificação referente aos novos contratos;
IV. O pagamento, em cotas anuais, pela companhia à CDE de um terço do valor adicionado das novas concessões, a fim de reduzir o custo dos encargos setoriais e contribuir com a modicidade tarifária;
V. A criação de uma ação de classe especial (*golden share*), com vistas a manter o poder de veto da União em questões estratégicas;
VI. O impedimento do exercício de votos por qualquer acionista privado superior a 10%, de forma a tornar a empresa uma corporação de controle difuso e impedir seu controle por um agente específico; e
VII. A obrigação da companhia de aportar os recursos (R$ 350 milhões nos primeiros quinze anos e R$ 250 milhões nos últimos 15 anos) e de desenvolver o programa de revitalização do Rio São Francisco.

Para análise da proposta da União, enviada no PL, uma Comissão Especial foi criada pela Mesa da Câmara, sob a presidência do Dep. Hugo Motta (PRB/PB) e relatoria do Dep. José Carlos Aleluia.

Em substitutivo proposto ao PL, as principais alterações apresentadas pelo relator dizem respeito: i. à distribuição do benefício econômico das novas outorgas das usinas hidrelétricas (UHEs) da Eletrobras, com aumento para 40% da parcela da CDE; ii. ao aumento do investimento previsto no projeto de revitalização do Rio São Francisco para R$ 500 milhões/ano por trinta anos; e iii. ao compromisso de aportes de R$ 170 milhões/ano pela Eletrobras no Cepel, a ser descontado do valor de outorga.

Tais alterações não afetam a modelagem da operação, mas o valor arrecadado pela União a título de bonificação pelas novas outorgas.

A aprovação do Projeto de Lei é apenas o primeiro passo para a privatização da Eletrobras. Depois dele, ainda há diversas etapas a serem cumpridas, dentre as quais se destacam:

[40] Inciso III do art. 4º da Lei nº 9.491/1997

I. Aprovação da proposta de privatização pela Diretoria, pelo Conselho de Administração e pela Assembleia de Acionistas, sem o voto da União, inclusive no exterior;
II. Cálculo do valor das outorgas das concessões de Geração e Transmissão;
III. Cálculo da necessidade de aumento de capital;
IV. Modelagem da segregação de Itaipu e Eletronuclear;
V. Renegociação com credores;
VI. Aprovação de todo o processo junto ao Tribunal de Contas da União (TCU);
VII. Construção do Livro de Oferta e Oferta pública de Ações em níveis de valores jamais ofertados no mercado mobiliário brasileiro.

Prevê-se que todo o processo leve, ao menos, 12 meses para conclusão após a aprovação do Projeto de Lei.

A privatização da Eletrobras é uma decisão estratégica com efeitos de curto e médio prazos. No curto prazo, de 2019, teria impactos fiscais positivos da ordem de 12 a 14 bilhões de reais, segundo estimativas preliminares. No médio prazo, implica recuperar a capacidade de a empresa investir no setor de energia competitivamente.

A não aprovação do PL no congresso, implica que o futuro governo deverá rever o modelo de privatização proposta ou renegociar com o congresso sobre quais bases a privatização seria viável. Porém, avalia-se que o modelo proposto traz retorno vantajoso à sociedade, haja vista a redução da CDE, os investimentos na revitalização do Rio São Francisco e a bonificação pela outorga.

Distribuidoras

Em julho de 2016, a 165ª AGE da Eletrobras decidiu reprovar a prorrogação das concessões e aprovar a transferência de controle acionário daquelas empresas, desde então, as empresas continuam a prestar o serviço precariamente, mediante um complemento de receita da ordem de R$ 200 milhões/mês, oriundos da Conta de Desenvolvimento Energético - CDE.

As seis distribuidoras da Eletrobras foram qualificadas como empreendimentos de prioridade nacional do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) em novembro de 2016 [41] e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) foi designado como responsável pela execução do processo de desestatização.

No final de 2017, encaminhou-se ao Congresso uma Medida Provisória (MPV), a MPV nº 814/2017, buscando equacionar alguns passivos das distribuidoras da Eletrobras, como a parcela de transporte do contrato do gasoduto Urucu-Manaus, além de garantir os incentivos adequados para a convergência do desempenho dos novos prestadores do serviço aos níveis regulatórios.

Com a não conversão da MPV em lei, o Poder Executivo encaminhou, em junho de 2018, em regime de urgência constitucional, o PL nº 10.332/2018 com o mesmo objetivo. O texto foi aprovado pela Câmara, mas foi rejeitado pelo Senado em 16/10/2018..

Os dispositivos do PL aumentariam a atratividade da privatização da Amazonas Energia - AmE, que, por sua vez, é a empresa que acarreta maior risco à Eletrobras no caso de liquidação. As demais distribuidoras do Norte – CERON, Eletroacre e Boa Vista Energia - também seriam beneficiadas pelo PL, mas de forma menos relevante se comparadas à AmE.

Isto porque há uma exigência para o processo de privatização que é a separação entre as atividades de distribuição e Geração e Transmissão AmE, referida como desverticalização da empresa. A Aneel já autorizou a cisão, pendente apenas de algumas questões societárias.

Em paralelo, o processo de privatização das distribuidoras foi analisado pelo TCU, de forma a mitigar problemas de questionamento dos leilões. Os ministros do TCU, em unanimidade, permitiram que a Eletrobras e o BNDES publiquem os editais de venda das empresas, com algumas condicionantes[42]:

Que o edital preveja o compartilhamento de eventuais benefícios futuros advindos da inclusão na Base de Remuneração Regulatória de Ativos Imobilizados em Curso (AIS).

Em caso de mudança nos contornos jurídicos da desverticalização da AmE, em função da não aprovação do PL nº 10.332/2018, o MME deve encaminhar novo estudo fundamentado sobre o impacto dessas deliberações para nova apreciação por parte do TCU.

Em junho de 2018, o BNDES publicou o edital de desestatização das seis distribuidoras da Eletrobras. De acordo com o modelo descrito pelo Banco e com a conversão de dívidas das empresas em capital por sua controladora, o valor de cada distribuidora foi estabelecido em R$ 50 mil. O modelo de competição previa que os licitantes deveriam ofertar descontos tarifários até um determinado limite, assunção de dívidas das empresas com o fundo RGR, o que representa também menor tarifa aos consumidores, e, por fim, pagamento de outorga à União.

[41] Decreto 8.893/2016 e Lei nº 13.334/2016

[42] Acórdão TC-035.916/2016-8

Em julho de 2018, foi realizado o leilão de privatização da Companhia Energética do Piauí (Cepisa). Em lance único, a empresa foi vendida para o grupo Equatorial, que ofertou 119% de deságio, o que representa: i. 8,5% de redução da tarifa dos consumidores de energia do Piauí; ii. assunção pela empresa da dívida de R$ 878 milhões com a RGR sem repasse para as tarifas; e iii. pagamento de R$ 95 milhões ao Tesouro Nacional a título de outorga.

Já no dia 30 de agosto ocorreu o leilão das distribuidoras de Rondônia (CERON), Acre (Eletroacre) e Roraima (BV Energia), tendo sido as duas primeiras arrematadas pelo Grupo Energisa, que apresentou proposta com deságio sobre a tarifa de 21% para a Ceron e 31% para a Eletroacre. A BV Energia foi arrematada sem deságio pelo Consórcio Oliveira Energia. O leilão da AmE está previsto para ocorrer em 27/11/2018, mesmo com a rejeição do PL 10.332/2018 e o da de Alagoas (CEAL) está suspensa até a reversão da decisão liminar do STF na ação movida contra a União pelo estado de Alagoas.

Em outubro/2018 o Projeto de Lei 10.332/2018 foi rejeitado pelo Senado.

3. Riscos Mapeados e Medidas Mitigadoras

Objetivo	Dimensão do Risco	Risco	Medida (s) mitigadora (s)
Privatização da Eletrobras	Legal e Regulatório	Não aprovação do Projeto de Lei	Acompanhamento intenso junto ao Congresso Nacional
	Parte Interessadas	Ações e Liminares bloquearem o processo	Atuação jurídica ativa
Privatização da distribuidora AmE	Legal e Regulatório	Insucesso no leilão, após rejeição do PL 10.332/2018	Permitir que a ANEEL possa fazer contratação temporária para garantir a prestação do serviço de distribuição de energia.
Privatização da distribuidora CEAL	Parte Interessadas	Não reversão da Liminar	Atuação jurídica Ativa em conjunto com a Eletrobras Aumentar o prazo para privatização estipulado pela Eletrobras

4. Pontos de Alerta – 1º trimestre/2019

PONTO DE ALERTA	PRAZO PARA AÇÃO	AÇÃO SUGERIDA	ATORES ENVOLVIDOS
Necessidade de aportes na CDE para continuidade da prestação do serviço, em caso de não concretização da privatização das distribuidoras Não concretização da privatização das distribuidoras deve elevar a necessidade de aportes na CDE para continuidade da prestação do serviço.	Janeiro	Aumentar o aporte de recursos na Conta de Desenvolvimento de Energético e ou na Eletrobras; Iniciar o processo de concessão do serviço nas áreas que não forem privatizadas. Aumentar o aporte de recursos na Conta de Desenvolvimento de Energético. E ou na Eletrobras; Iniciar o processo de concessão do serviço nas áreas que não forem privatizadas.	Aneel, STN, Eletrobras, MME

PAGAMENTOS A ORGANISMOS INTERNACIONAIS

15/15

TRANSIÇÃO DE GOVERNO 2018-2019

INFORMAÇÕES ESTRATÉGICAS

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Pagamentos a Organismos Internacionais

1. Visão Geral do Tema

A atuação do Brasil em organismos, entidades e fundos internacionais (OIs) constitui elemento de grande relevância da política externa brasileira1. Por meio da participação nessas instituições, o Brasil promove seus interesses em uma ampla gama de temas e projeta, no plano internacional, valores e objetivos nacionais. Busca-se, assim, assegurar a presença do Governo brasileiro nos OIs de seu interesse por razões de ordem política, social, econômica, comercial, cultural, científica e tecnológica.

A participação em OIs envolve decisão política de adesão aos termos dos respectivos organismos, motivada pela necessidade de defesa dos interesses do País junto à comunidade internacional. Entretanto, a adesão envolve, na quase totalidade dos casos, a exigência de que o Estado Membro participe anualmente do rateio das despesas do organismo.

Além da "contribuição obrigatória anual" que visa a cobrir o orçamento de funcionamento de um organismo, recorrentemente os países são instados a fazer contribuições voluntárias para atender ao rateio das despesas de ações específicas, como é o caso, por exemplo, das Missões de Paz da ONU, em que os países participantes fornecem recursos financeiros, materiais e humanos (tropas militares e paramilitares).

Atualmente, o País participa em 132 organismos internacionais formalmente constituídos no ordenamento jurídico brasileiro e em 14 bancos e fundos multilaterais de desenvolvimento. Embora mais de 90% do montante global das contribuições do Brasil esteja concentrada em cerca de 20 organismos, o acúmulo de débitos no pagamento de alguns compromissos gera impactos negativos para a imagem do País como um todo no exterior.

Cabe ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) a operacionalização dos pagamentos de contribuições aos OIs sujeitos de direito público externo, cujos acordos foram devidamente internalizados e possuem a República Federativa do Brasil como seu titular. Esses pagamentos foram centralizados no orçamento do MP a partir de 2009.

Também compete ao MP o pagamento das integralizações de quotas em diversos bancos multilaterais de desenvolvimento, nos quais este Ministério atua como órgão de enlace, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco de Desenvolvimento da América Latina (Corporação Andina de Fomento - CAF). O Ministério da Fazenda (MF), por sua vez, é órgão de enlace e responsável pelos pagamentos de integralização de quotas junto ao Banco Mundial (BIRD), ao *New Development Bank* (NDB) e à Agência Internacional de Desenvolvimento (AID), ligada ao BIRD.

1 O tema insere-se na política exterior do Brasil, a cargo do Ministério das Relações Exteriores – MRE, conforme Parágrafo Único do art. 1o do Anexo I do Decreto 8.817, de 21 de julho de 2016.

Desde 2016, pleitos de adesão a organismos internacionais, de desligamento e de aumentos de contribuição ou integralização devem ser submetidos à Comissão Interministerial de Participação em Organismos Internacionais (CIPOI), que se manifesta sobre aspectos orçamentários e financeiros dos pleitos e tem a Secretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN) como Secretaria Executiva2.

De 2013 a 2017, a participação nos organismos, entidades e fundos internacionais ensejou desembolsos de R$ 1,7 bilhão (em valores constantes de 2017) por ano, em média. Nesse período, apesar do elevado volume de pagamentos realizados, não foi possível saldar todos os compromissos, registrando-se descompassos significativos em relação ao valor acumulado, em razão da conjunção dos seguintes fatores:

(i) novas subscrições de capital em bancos multilaterais de desenvolvimento;

(ii) desvalorização da moeda nacional frente às principais moedas de referência para pagamentos; e

(iii) aumento do valor nominal das contribuições em grande parte dos organismos (reajustes orçamentários para cumprimento de seus programas de trabalho).

Em 2017, os compromissos somaram R$ 4,2 bilhões, considerando os passivos acumulados em anos anteriores

e as obrigações do próprio exercício. Desse montante, os pagamentos totalizaram R$ 2,1 bilhões, restando um saldo devedor de R$ 2,1 bilhões ao final do exercício. A Tabela 1 apresenta as informações sobre compromissos e pagamentos discriminados por programas orçamentários3.

2 A CIPOI é regulamentada pelo Decreto 8.666, de 10 de fevereiro de 2016.

3 Unidade Orçamentária 71102 – Encargos Financeiros da União MPDG (Programa 0910 - Operações Especiais: Gestão da Participação em Organismos e Entidades Nacionais e Internacionais; e Programa 0913 - Operações Especiais - Integralização de Cotas em Organismos Financeiros Internacionais) e Unidade ORÇAMENTÁRIA 71101 Encargos Financeiros da União –MF.

TABELA 1 - Pagamentos a organismos internacionais em 2017

R$ Milhões

Órgão Responsável	Modalidade de Pagamento	Compromissos até 31/12/2016 + Compromissos 2017 A	Pagamentos 2017 B	Compromissos ao fim de 2017 C = A-B
MP	Contribuições	2.275	713	1.562
	Integralizações	570	301	269
Total MP		2.845	1.014	1.831
MF	Integralizações	1.364	1.092	272
Total Geral		4.209	2.106	2.103

Fonte: MP e MF

2. Cenário Atual e Perspectivas

Para 2018, a disponibilidade orçamentária total para pagamento de OIs (contribuições e integralizações) é de R$ 2,19 bilhões para o MP e o MF, somados R$ 370 milhões de saldos inscritos em Restos a Pagar (RAP) e R$ 1,82 bilhões de limite de empenho de despesas com dotações fixadas na Lei Orçamentária Anual (LOA 2018) – que, por sua vez, perfazem R$ 2,17 bilhões. Assim, conforme demonstrado na Tabela 2, a previsão de necessidade orçamentária adicional para 2018 atinge R$ 2,29 bilhões para atender compromissos de R$ 4,48 bilhões.

Tabela 2 - Pagamento de OIs: disponibilidade orçamentária, compromissos acumulados e necessidade orçamentária em 2018

R$ milhões

Item	RAP inscritos e não processados 2018	Dotação Atual 2018	Limite de empenho 2018	Disponibilidade orçamentária total (RAP + Limite) 2018	Compromissos acumulados 2018	Necessidade orçamentária adicional (Compromissos - Disponibilidade) 2018
Integralizações MF		613,3	308,2	308,2	1.349,0	1.040,8

OI MP	294,7	1.289,1	1.239,3	1.533,9	2.622,0	1.088,1
Integralizações MP	76,1	271,6	271,6	347,7	504,0	156,3
Total	**370,8**	**2.174,1**	**1.819,1**	**2.189,9**	**4.475,0**	**2.285,1**

Fonte: SOF/MP

Além disso, é o limite de pagamentos, em última instância, que determina o montante adimplido ao final do exercício e, consequentemente, o valor do passivo que se somará aos compromissos do ano de 2019. Caso se confirme o cenário de limite de pagamentos descrito na Tabela 3 (abaixo), haveria aumento de mais de R$ 1 bilhão no passivo de compromissos no final de 2018 comparativamente ao final de 2017, representando uma elevação de 49% entre os dois períodos.

Tabela 3 - Recursos previstos em 2018 para pagamento a organismos internacionais

R$ milhões

Orgão Responsável	Modalidade de Pagamento	Compromissos Até 31/12/17	Compromissos 2018	Total de Compromissos Até 31/12/18	Limite de Pagamentos 2018	Saldo de Compromissos ao Fim de 2018
		A	B	C= A+B	D	E =C-D
MP	**Contribuições**	1.562	1.060	2.622	698	1.924
	Integralizações	269	235	504	335	169
Total MP		1.831	1.295	3.126	1.033	2.093
MF	**Integralizações**	272	1076	1.349	308	1.041
Total Geral		**2.103**	**2.371**	**4.475**	**1.341**	**3.134**

Fonte: SEAIN/MP

Os dados apontados mostram que a sustentabilidade da participação do País nessas entidades internacionais depende de alocações orçamentárias e financeiras que sejam, no mínimo, compatíveis com os compromissos de cada exercício, de modo a evitar o crescimento do passivo de compromissos. O ideal, contudo, seria destinar valores que possibilitassem reduzir progressivamente esse passivo.

Nesse sentido, em 15 de junho de 2018, o Secretário Executivo do MP, na qualidade de Presidente da CIPOI, enviou à Secretaria de Orçamento Federal (SOF) a estimativa de necessidades de pagamentos a OIs, para subsidiar a elaboração da Proposta de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2019, tendo em vista os compromissos de 2019 e o passivo de exercícios anteriores: R$ 6,2 bilhões, sendo R$ 4 bilhões para o MP e R$ 2,2 bilhões para o MF[43].

Em 10 de fevereiro de 2016 foi publicado o Decreto nº 8.666, que cria a Comissão Interministerial de Participação em Organismos Internacionais – CIPOI, secretariada pela SEAIN/MP, com participação dos Secretários Executivos do MP, Casa Civil da Presidência da República, MRE e MF. A CIPOI delibera sobre o impacto orçamentário e financeiro da participação do Brasil em organismos, manifesta-se e propõe medidas sobre adesão,

[43] O câmbio utilizado para cálculo da necessidade orçamentária foi o do dia 14 de junho de 2018: 1,00 USD = R$ 3,57.

alteração de valor, desligamento de organismos, além de consolidar e encaminhar a proposta orçamentária anual dos Organismos.

Entretanto, para 2019, os valores alocados no PLOA 2019 destinados aos pagamentos a cargo do MP e do MF foram de R$ 532,9 milhões, portanto abaixo das necessidades apresentadas pela CIPOI.

Por um lado, esses valores refletem a situação fiscal da União, com orçamento pressionado por despesas obrigatórias que constrangem a margem para a realização de despesas discricionárias, inclusive o pagamento de compromissos assumidos pelo Brasil junto a OIs. Por outro, reforçam a tendência à acumulação de passivos juntos a essas entidades. De fato, caso esses valores se convertam nos limites de empenho e de pagamento, o passivo poderá chegar a R$ 5 bilhões ao final do exercício de 2019, um volume difícil de ser honrado no curto prazo, tendo em vista o teto para a expansão dos gastos públicos (Emenda Constitucional – EC nº 95/2016).

Nesse cenário, aumenta a probabilidade de não se cumprirem os prazos para pagamentos de contribuições a OIs e as subscrições de capital em bancos e fundos internacionais. O atraso pode ensejar a imposição de sanções, gerando constrangimentos políticos e dano à imagem do Brasil no exterior. Em alguns casos, o inadimplemento também pode trazer impactos econômicos ao País. No caso de OIs, tal atraso pode impossibilitar que o Brasil participe da construção de normativas internacionais que disciplinam atividades produtivas e fluxos de comércio. No caso das subscrições de capital em bancos e fundos internacionais, além dos constrangimentos e sanções administrativas, a inadimplência pode resultar no rebaixamento da classificação de risco dessas instituições e na consequente elevação dos custos de suas linhas de financiamento. Em última instância, entes governamentais brasileiros poderão sofrer restrições no acesso a operações de crédito internacional.

Cumpre destacar, entretanto, que as contribuições do Brasil (ou seja, os compromissos do País junto a sujeitos de direito público), estão concentradas em poucos organismos, sendo que os 18 maiores compromissos junto a OIs respondem, em agosto de 2018, por 91,8% do valor de contribuições em aberto em 22 de agosto de 2018 (vide Tabela 4).

Tabela 4 - 18 maiores compromissos do Brasil junto a OIs

Organismo	Situação de Contribuições em aberto 22 agosto 2018 R$ Milhões (*)				
	Até 2017	2018	Total	% em relação ao total de contribuições em aberto (**)	% acumulado
Missões de Paz na ONU	721	92	813	30,7	30,7
ONU	147	332	479	18,1	48,7
FOCEM	366	-	366	13,8	62,5
OIT	92	52	144	5,4	68,0
FAO	53	68	121	4,6	72,5
AIEA	48	56	104	3,9	76,5
TPI	39	39	78	2,9	79,4
OMS	-	65	65	2,5	81,8
UNASUL (*)	30	15	45	1,7	83,5
OPAS	-	43	43	1,6	85,1
UNIDO	14	19	33	1,2	86,4
AEIA FCT	5	25	30	1,1	87,5

UNESCO	-	24	24	0,9	88,4
CTBTO	5	18	23	0,9	89,3
OPAQ	11	11	22	0,8	90,1
ABACC	9	9	18	0,7	90,8
IICA	2	13	15	0,6	91,4
PANAFTOSA	-	13	13	0,5	91,8
Subtotal TOP 18	**1.542**	**894**	**2.436**	**91,8**	**91,8**
Demais	**20**	**166**	**186**	**8,2**	**8,2**
Total	**1.562**	**1.060**	**2.622**	**100,0**	**100,0**

(*) 1 USD = 3,57 (14/06/2018)

(**) Total de Contribuições em aberto (22/08/2018): 2.622 milhões

Fonte: SEAIN/MP

3. Riscos e Impactos

Objetivo	Dimensão do Risco	Risco	Medida(s) mitigadora(s)
Manter em dia o pagamento de contribuições a OIs e de integralizações de capital em bancos e fundos internacionais.	Risco econômico ou financeiro	Inviabilização ou limitação da participação do Brasil em organismos internacionais estratégicos, na impossibilidade de honrar compromissos financeiros. A limitação refere-se a: - Acesso a créditos provenientes de bancos multilaterais de financiamento; - Imposição de sanções administrativas; - Dano à imagem do País no exterior; - Perda de poder de voto e inelegibilidade de brasileiros para permanência ou acesso a cargos diretivos.	- Disponibilização de recursos orçamentários e financeiros equivalentes a, pelo menos, o valor do total de contribuições e integralizações de cada exercício. - Racionalização da participação brasileira em OIs, com base em avaliação criteriosa da relevância da manutenção dos vínculos com essas entidades.

4. Pontos de Alerta – 1º trimestre/2019

PONTO DE ALERTA	PRAZO PARA AÇÃO	AÇÃO SUGERIDA	ATORES ENVOLVIDOS
Valor da LOA encaminhada pela SOF e aprovada pelo CN	Janeiro/2019	A depender do valor de aprovação, discutir na CIPOI as medidas a serem tomadas.	Membros da CIPOI
Execução de pagamentos cuja data de vencimento ocorre no início do ano e sobre os quais incidem juros ou pagamentos que já estão atrasados e sobre os quais incidem juros.	Janeiro/2019	Informar à SAA os valores inicialmente necessários para atender a esses pagamentos.	SEAIN, SAA, STN
Racionalização da participação brasileira em OIs e renegociação com os bancos multilaterais, para que sejam sustadas novas integralizações de cotas pelo Brasil, enquanto a situação de pagamentos de estoque e fluxo de contribuições a OIs não esteja solucionada.	Janeiro/2019	Iniciar processo de racionalização da participação brasileira em OIs e renegociação com os bancos multilaterais.	Membros da CIPOI

Presidência da República

Presidente
Michel Temer

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Ministro de Estado
Esteves Pedro Colnago Junior

Secretário-Executivo
Gleisson Cardoso Rubin

Secretário de Orçamento Federal
George Alberto de Aguiar Soares

Secretário de Assuntos Internacionais
Carlos Eduardo Lampert Costa

Secretário de Gestão
Antonio Paulo Vogel de Medeiros

Secretário de Tecnologia da Informação e Comunicação
Luis Felipe Salin Monteiro

Secretário de Gestão de Pessoas
Augusto Akira Chiba

Secretário do Patrimônio da União
Sidrack de Oliveira Correia Neto

Secretário de Desenvolvimento da Infraestrutura
Pedro Maciel Capeluppi

Secretário de Coordenação e Governança das Empresas Estatais
Fernando Antonio Ribeiro Soares

Secretário de Planejamento e Assuntos Econômicos
Julio Alexandre Menezes da Silva

Esplanada dos Ministérios, Bloco K
CEP 70.046-906 Zona Cívico-Administrativa – Brasília - DF
E-mail: planejamento@planejamento.gov.br
Sítio: http://www.planejamento.gov.br http://transicao.planejamento.gov.br