

052

ORÇAMENTO  
em discussão

REVISÃO DO GASTO E AVALIAÇÃO DA  
DESPEZA PÚBLICA NA UNIÃO: AVANÇOS  
RECENTES E DESAFIOS À INSTITUIÇÃO DE  
PRÁTICAS CONSISTENTES E  
COORDENADAS COM O PROCESSO  
ORÇAMENTÁRIO

Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

Brasília, agosto de 2024  
ISSN 25254898

Consultoria de Orçamentos,  
Fiscalização e Controle

SENADO  
FEDERAL



**SENADO FEDERAL**

**CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF**  
**Consultor-Geral de Orçamentos: Flavio Diogo Luz**

**CONSELHO EDITORIAL DA CONORF**  
**Diretor do Conselho Editorial**  
Flávio Diogo Luz

**Coordenadores**  
Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt  
Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

**Membros do Conselho**  
Lívio Botelho Dantas  
Marcel Pereira  
Renan Bezerra Milfont  
Fernanda Tercetti Nunes Pereira

**Endereço:** Senado Federal, Ala Filinto Müller, Gabinete 9 – Brasília, DF, Brasil–CEP 70.165-900

**Telefone:** +55 (61) 3303-3318

**Página da internet:**

[https://www12.senado.leg.br/orcamento/resultadopesquisa?tipo\\_estudo=orcamento-em-discussao](https://www12.senado.leg.br/orcamento/resultadopesquisa?tipo_estudo=orcamento-em-discussao)

**Email:** [conselho.editorial@senado.gov.br](mailto:conselho.editorial@senado.gov.br)

**Lista de transmissão da Conorf:** Para fazer parte, acesse o link:

<https://wa.me/message/ZEJUBNMDNMENK1> e salve o número (61) 3303 3318 nos seus contatos.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados os autores e a Consultoria de Orçamentos do Senado Federal. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito do Senado Federal. Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus Autores, não representando necessariamente a opinião do Senado Federal ou de suas Comissões.

---

**2024**

---

**ORÇAMENTO**  
em discussão

---

n. 52

**REVISÃO DO GASTO E AVALIAÇÃO DA  
DESPEZA PÚBLICA NA UNIÃO: AVANÇOS  
RECENTES E DESAFIOS À INSTITUIÇÃO DE  
PRÁTICAS CONSISTENTES E  
COORDENADAS COM O PROCESSO  
ORÇAMENTÁRIO**

Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

Brasília, agosto de 2024

## RESUMO

A sistemática de revisão de gastos, conhecida internacionalmente como *spending review*, é uma modalidade de avaliação das finanças públicas (pela ótica da despesa) com o propósito de gerar poupança orçamentária. Não se confunde com outra modalidade de avaliação, de caráter mais sistêmico, voltada à melhoria da qualidade do gasto, pela identificação de anacronismos, lacunas, incoerências, intersecções, fragmentações, sobreposições ou redundâncias de objetivos, processos e estruturas financiadas pelo gasto público. Enquanto, no primeiro caso, a poupança orçamentária é o resultado esperado da avaliação, no segundo caso o resultado esperado é a melhoria do custo-efetividade do gasto avaliado. Este artigo conceitua e distingue ambas as abordagens, apresentando o escopo e atributos da revisão de gastos e os aprendizados oriundos da experiência de Portugal, bem como as iniciativas recentes de institucionalização da avaliação de gastos diretos e indiretos na União, as propostas de revisão do gasto em análise pelo Poder Executivo e as oportunidades legislativas e gerenciais de melhoria dos processos de avaliação e revisão no Brasil.

**Palavras-Chave:** REVISÃO DO GASTO, AVALIAÇÃO DA DESPESA, QUALIDADE DO GASTO, POLÍTICA FISCAL

## SUMÁRIO

Resumo .....	4
Sumário .....	5
1. INTRODUÇÃO.....	6
2. 2. MODELOS DE AVALIAÇÃO DAS DESPESAS PÚBLICAS .....	6
3. SISTEMÁTICA DE REVISÃO DE GASTOS .....	10
4. HISTÓRICO RECENTE DE MEDIDAS VOLTADAS À AVALIAÇÃO E REVISÃO DE GASTOS .....	11
5. POSSIBILIDADES DE REVISÃO DO GASTO EM APREÇO PELO PODER EXECUTIVO	16
6. OPORTUNIDADES LEGISLATIVAS E GERENCIAIS SOBRE REVISÃO DE GASTOS.....	24

---

# REVISÃO DO GASTO E AVALIAÇÃO DA DESPESA PÚBLICA NA UNIÃO: AVANÇOS RECENTES E DESAFIOS À INSTITUIÇÃO DE PRÁTICAS CONSISTENTES E COORDENADAS COM O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

---

Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos<sup>1</sup>

## 1. INTRODUÇÃO

Este artigo discute o tema da revisão de gastos públicos, conhecido na literatura internacional como *spending review*, e o distingue do processo de avaliação de despesa pública em sentido lato. Na Seção 2, conceitua e distingue ambas as abordagens de escrutínio das alocações de recursos, a primeira voltada à melhoria de desempenho alocativo, a segunda à economia de recursos. Em seguida, apresenta escopo e atributos da revisão de gastos, trazendo achados apurados pelo Tribunal de Contas de Portugal sobre a experiência de revisão nesse país nos últimos dez anos. A seção seguinte descreve as iniciativas recentes de institucionalização da avaliação de gastos diretos e indiretos na União, pontuando iniciativas no Poder Executivo, no Congresso Nacional e no Tribunal de Contas da União, e alertando para seu alinhamento mais com a avaliação em sentido lato do que com a revisão do gasto e para a ausência generalizada de conexão das avaliações com o processo orçamentário. A penúltima seção discute algumas propostas de revisão do gasto em análise pelo Poder Executivo, mostrando como a ausência de clara distinção entre revisão de gastos e avaliação de despesas compromete a primeira, ao se negligenciarem, por exemplo, repercussões futuras sobre a despesa oriundas da segunda. Por fim, a última seção indica oportunidades legislativas e gerenciais de melhoria dos processos de avaliação e revisão de gastos no Brasil.

## 2. MODELOS DE AVALIAÇÃO DAS DESPESAS PÚBLICAS

A sistemática de revisão de gastos, conhecida internacionalmente como *spending review*, é uma modalidade de avaliação das finanças públicas (pela ótica da despesa) com o propósito de gerar poupança orçamentária. Não deve se confundir com outra modalidade de avaliação, de caráter mais sistêmico, voltada à melhoria da qualidade do gasto, pela identificação de

---

<sup>1</sup> Consultora Legislativa – Especialidade Orçamentos, do Senado Federal

anacronismos, lacunas, incoerências, intersecções, fragmentações, sobreposições ou redundâncias de objetivos, processos e estruturas financiadas pelo gasto público. Enquanto, no primeiro caso, a poupança orçamentária é o resultado esperado da avaliação, no segundo caso o resultado esperado é a melhoria do custo-efetividade do gasto avaliado. Por esta razão, as duas modalidades, embora se retroalimentem, requerem metodologias e processos distintos.

A avaliação de custo-efetividade opera tanto sobre despesas em processo de formulação e aprovação (avaliação *ex ante*), quanto sobre despesas já existentes (avaliação *ex post*), enquanto a revisão do gasto incide somente no segundo caso.

A avaliação de custo-efetividade se volta à coleta de evidências sobre a necessidade, oportunidade, conveniência e qualidade da atuação governamental. São instâncias dessa avaliação os modelos de orçamento base-zero ou semi-base-zero<sup>2</sup> e, em caráter mais pontual e incipiente, os relatórios encaminhados pelos órgãos para fundamentar decretos e proposições legislativas solicitados à Presidência da República (*e.g.*, Decreto nº 12.002, de 22 de abril de 2024), os processos de controle prévio utilizados pelos órgãos de controle interno, a Controladoria-Geral da União (CGU) e externo, o Tribunal de Contas da União (TCU), normalmente em relação a propostas de contratação de obras, bens e serviços, e as análises de impacto legislativo e orçamentário realizadas pelo Congresso Nacional.

A revisão do gasto, por sua vez, é “instrumento para poupança pública, focalizado em despesas existentes (e não em novas) e que combina abrangência e seletividade para escolher e mensurar intervenções públicas e seus impactos e oferecer evidência de se a intervenção pública é um sucesso ou um fracasso, segundo critérios de efetividade, eficiência e custo-benefício”.<sup>3</sup>

A distinção entre as duas modalidades de avaliação mostra-se especialmente relevante em face de achados internacionais recentes que apontam para frustrações em experiências de revisão de gastos em alguns países. É o caso de relatório de auditoria do Tribunal de Contas de Portugal, segundo o qual, de 2016 a 2023, o processo de revisão de gastos do país foi marcado por:

ambiguidade [...] sobre o que constituía efetivamente um exercício de revisão da despesa. Os objetivos foram definidos de forma genérica, com referência à necessidade

---

<sup>2</sup> Exemplo prático de aplicação desses modelos é o caso do Governo do Estado de Minas Gerais, noticiado em: <https://www.agenciaminas.mg.gov.br/noticia/governo-de-minas-e-referencia-nacional-para-implantacao-do-orcamento-base-zero-que-garante-aplicacao-mais-eficiente-dos-recursos-publicos/>. Acesso em 26 ago. 2024.

<sup>3</sup> Munoz, Rafael (2018). *Expenditure Reviews Objectives, Approaches and Recent Trends*. World Bank Group. Disponível em <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/regulacao/eventos/2018/seminario-internacional-governanca-avaliacao-de-politicas-publicas-e-impacto-regulatorio/apresentacoes/painel-3/rafael-munoz-expenditure-reviews-may-2018-1.pdf>. Acesso em 26 ago. 2024.

de melhorar a qualidade da despesa pública e a eficiência dos serviços públicos. Não foram fixados montantes de poupanças a obter com a execução do exercício [de revisão].<sup>4</sup>

Como resultado, aponta o Tribunal, os exercícios de revisão do gasto introduzidos no país desde 2013 não produziram mais do que medidas de poupança vagas, com impactos incertos e não fundamentados.<sup>5</sup>

Parte da ambiguidade decorre da forma mesma como o processo foi definido pelas entidades multilaterais que a recomendam (Comissão Europeia, FMI e OCDE, por exemplo)<sup>6</sup>. Referem-se à revisão de gasto como “instrumento para reduzir o nível da despesa pública agregada *elou melhorar a qualidade da despesa pública*, redirecionando-a para onde é prioritária, criando espaço orçamental para novas iniciativas de despesa e para responder a pressões orçamentais emergentes”<sup>7</sup> (grifo meu).

Essa definição faz parecer que o objetivo da revisão é duplo: reduzir e melhorar o gasto. Porém, a melhoria do gasto configura uma externalidade positiva potencial a partir da liberação de espaço orçamentário. Por outro lado, a eliminação ou redução de despesas não-prioritárias, ineficientes ou inefetivas gera poupança orçamentaria. E a destinação da poupança gerada é matéria de outro processo decisório

A real justificativa para adoção de um processo continuado e sistemático de revisão de gasto é a enunciada pelo Relatório do Tribunal de Contas de Portugal: em momentos em que o país esteja sob forte pressão orçamental, “os exercícios de revisão da despesa oferecem uma *alternativa a cortes indiscriminados elou reduções da despesa pública transversais* [lineares], na medida em que pressupõem a existência de um estudo preliminar, de identificação de áreas específicas em que a despesa pública não é prioritária”<sup>8</sup> (grifo meu).

O Tribunal alerta, ainda, que a duplicidade (e ambiguidade) de propósito tem levado diversos países a implantar processos destituídos de clareza e das condições objetivas que lhes assegurem bons resultados. Ao se analisar se uma despesa é prioritária ou não, por exemplo, o objetivo não é o de assegurar que as prioridades de governo sejam realizadas (objeto da

---

<sup>4</sup> Tribunal de Contas de Portugal (2024). *Auditoria ao Exercício de Revisão da Despesa (Spending Review)*, Relatório n.º 3/2024. Lisboa, Tribunal de Contas. Disponível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2024/rel003-2024-2s.pdf#page=44&zoom=100,100,509>, Acesso em 17 jul. 2024, p. 56.

<sup>5</sup> Disponível em: <https://www.publico.pt/2024/07/16/economia/noticia/tribunal-contas-critica-decada-perdida-revisao-despesa-publica-2097677>. Acesso em 26 ago. 2024.

<sup>6</sup> Doherty, Laura e Sayegh, Amanda (2022) *How to Design and Institutionalize Spending Reviews*. *International Monetary Fund's How To Notes*; Washington: International Monetary Fund. Disponível em <https://www.imf.org/en/Publications/Fiscal-Affairs-Department-How-To-Notes/Issues/2022/09/20/How-to-Design-and-Institutionalize-Spending-Reviews-523364>, acessado em 16/07/2024.

<sup>7</sup> Idem.

<sup>8</sup> Tribunal de Contas de Portugal (2024), op. cit.



orçamentação por desempenho), mas o de identificar, por exclusão, o espaço de ações não-prioritárias passíveis de serem canceladas ou reduzidas.

Também se revela equivocada a inclusão de medidas destinadas a aumentar receitas como produto da revisão de gasto. Por mais óbvia que essa afirmação possa parecer, a auditoria operacional em Portugal identificou a computação indevida de medidas de elevação da receita pública entre os resultados do processo de revisão de gasto. Foi o caso, por exemplo, da criação de contribuição extraordinária das empresas que comercializam dispositivos médicos, medida tomada no bojo da revisão, mas que nenhuma relação guardava com a revisão propriamente dita das despesas de saúde.<sup>9</sup> Isso não elimina, alerte-se, a possibilidade de se gerarem externalidades positivas sobre as receitas públicas como efeito de revisão de gastos. Por exemplo, melhorias na eficiência de empresas públicas (laboratórios farmacêuticos, por exemplo) podem ter como resultado direto a elevação das receitas próprias dessas entidades e a conseqüente redução da dependência de repasses do tesouro público.

Outro ponto importante é que medidas que implicam investimentos passíveis de melhorar a qualidade dos serviços públicos, mas que não geram ganhos de eficiência para o Estado, também não podem ser tidas como medidas de revisão da despesa.<sup>10</sup> No exemplo acima, a melhoria da produtividade das entidades somente configurará revisão de despesas se houver, de fato, redução de custos de operação ou elevação de receitas próprias conducentes à menor dependência de repasses do tesouro. A geração de poupança orçamentária é o objetivo de todo o processo avaliativo na revisão de gasto.

No caso do Brasil, em processo incipiente de instituição da revisão de gasto, o aprendizado com erros e acertos de outros países<sup>11</sup> pode assegurar a adoção de boas sistemáticas tanto para a avaliação de custo-efetividade e desempenho orçamentário quanto para a revisão do gasto em sentido estrito. Ambos os processos são importantes e devem ser instituídos com seus respectivos objetivos, metodologias, estruturas e processos.

Como se verá adiante, a ausência de compreensão clara sobre o escopo de cada tipo de análise impediu o tratamento tempestivo e preventivo do risco de aumento de despesas quando da avaliação, em 2109, do Benefício de Prestação Continuada. Não raro, recomendações de melhoria na oferta de políticas públicas levam a mais, e não a menos, gastos públicos.

---

<sup>9</sup> *Idem.*

<sup>10</sup> Tribunal de Contas de Portugal (2024), *op. cit.*

<sup>11</sup> A Irlanda tem sido apontada como um *benchmark*.

É nesse contexto que se mostra preocupante a forma como o Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) conceitua a revisão de gasto no sítio eletrônico dedicado ao assunto:<sup>12</sup>

Revisão de gastos é o processo que utiliza como insumo as avaliações existentes sobre as políticas e programas públicos com o objetivo de identificar *oportunidades de realocação de recursos* e geração de espaço fiscal para financiar novas prioridades. [...] São elaboradas [...] propostas destinadas a *aprimorar as entregas à sociedade*, buscando maiores efetividade e eficiência do gasto, de modo a permitir deslocá-lo para ações prioritárias, se for o caso [grifo nosso].

Esta definição embute o risco de se verem repetir a ambiguidade e as frustrações recém identificadas, por exemplo, na experiência de Portugal.

### 3. SISTEMÁTICA DE REVISÃO DE GASTOS

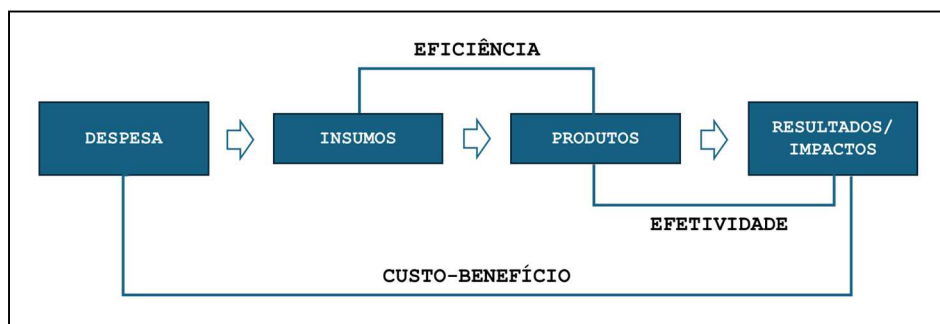
A atuação específica de revisão de gastos se particulariza em três atributos:

- visa a obtenção de economia de recursos;
- debruça-se sobre despesas existentes; e
- emite juízos quanto à prioridade, eficiência e custo-benefício da despesa.

Os critérios de análise se referem aos relacionamentos apresentados na Figura 1.

Figura 1

Critérios de aferição de possibilidades de geração de poupança orçamentária



Fonte: adaptado de Munoz (2018), *op. cit.*

A análise de custo-benefício investiga dois aspectos principais: se os resultados e impactos esperados da despesa configuram prioridade e se a despesa conduz à obtenção dos resultados e impactos esperados. Por óbvio, a inexistência de instrumentos definidores das metas de resultados de médio ou longo prazo para o país compromete, de antemão, a análise do grau de prioridade das despesas, por tornar subjetivos os argumentos de valoração. Sem tais instrumentos, a presunção de legitimidade e observância do interesse público, subjacentes a toda despesa legalmente criada, praticamente inviabiliza a refutação de sua prioridade em

<sup>12</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/avaliacao-de-politicas-publicas-1/revisao-de-gastos>. Acesso em 31 jul. 2024.

discussão isolada. Nesse aspecto, o recente anúncio do governo federal de que apresentará projeto de lei ao Congresso Nacional instituindo metas de resultado de longo prazo<sup>13</sup> para o Brasil é iniciativa relevante para apoiar a sistemática de revisão de gastos.

A análise de eficiência, por sua vez, investiga se as estruturas e os processos governamentais, financiados pela despesa sob análise, entregam os produtos planejados, com a quantidade, qualidade e tempestividade contratadas. A ocorrência de contratos incompletos<sup>14</sup>, resultantes de sistemáticas frágeis de planejamento e gestão que não permitam a aferição desses atributos, compromete a análise de eficiência, ao impor sobre os exercícios de revisão de gastos o esforço adicional de esclarecimento do marco lógico da política, necessários ao cotejamento dos produtos gerados com os esperados. A recente iniciativa de se instituir análise *ex ante* de políticas e programas no governo federal<sup>15</sup>, discutida adiante, se mostra pilar relevante para acelerar a sistemática de revisão do gasto.

O mesmo se aplica à análise de efetividade, que investiga se os produtos entregues geram os resultados e impactos almejados. À luz da máxima *carrolliana* de que “para quem não sabe onde quer ir, qualquer caminho serve”, o exercício de revisão do gasto se arrisca a se perder em emaranhado de debates subjetivos sobre o que é meritório cortar, em vista da falta de parâmetros claros tanto para os resultados a obter quanto para os produtos a entregar.

Sob os três critérios mencionados, a revisão do gasto requer, como fundação, processos robustos de planejamento, formulação e análise *ex ante* das decisões de gastos, os quais não estão plenamente assegurados no ciclo orçamentário federal.

#### 4. HISTÓRICO RECENTE DE MEDIDAS VOLTADAS À AVALIAÇÃO E REVISÃO DE GASTOS

A adoção de procedimentos de avaliação do gasto ainda é pouco estruturada na administração pública brasileira. Avanços recentes remetem às seguintes iniciativas.

Em 2016, o Poder Executivo criou uma unidade central dedicada à avaliação do gasto, no âmbito do Ministério da Economia. Por meio da Portaria Interministerial nº 102, de 7 de abril de 2016<sup>16</sup>, foi criado o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas

---

<sup>13</sup> Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2024/07/governo-lula-discutira-plano-de-pais-ate-2050-e-quer-transformar-agenda-em-lei.shtml>. Acesso em 26 ago 2024.

<sup>14</sup> Entenda-se por contratos incompletos, neste contexto, a ausência de compromissos pactuados sobre metas de produtos a serem cumpridas a partir da capacidade instalada.

<sup>15</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/avaliacao-de-politicas-publicas-1> . Acesso em 26 ago. 2024.

<sup>16</sup> Disponível em: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/123456789/1086/1/Portaria%20102-2016.pdf>

Federais (CMAP), composto por representantes dos órgãos de planejamento, orçamento, gestão, política econômica, tesouro nacional e controle interno e da Casa Civil da Presidência da República. Em 2018, o governo criou um segundo Comitê, esse voltado à avaliação e ao monitoramento dos subsídios da União (CMAS).<sup>17</sup> Cerca de seis meses depois, ambos os Comitês foram integrados ao Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP)<sup>18</sup>, que os manteve como instâncias operacionais para avaliar o gasto direto (CMAG) e o gasto indireto (CMAS).

Os objetivos do Conselho foram definidos como os de avaliar as políticas públicas selecionadas, acompanhar a implementação das propostas de aprimoramento das políticas públicas avaliadas e apoiar o monitoramento da implementação de políticas públicas. Como diretrizes, foram definidas as de: promoção da eficácia, da efetividade e da eficiência das políticas públicas para que obtenham melhores resultados e impactos aos usuários da política e à sociedade; a prática e a promoção da avaliação e do monitoramento como processos de aprendizagem institucional; a busca pelo aprimoramento das políticas públicas em apoio e colaboração com os respectivos órgãos gestores; a articulação entre a avaliação de políticas públicas e o processo de planejamento e orçamento federal; e a ampliação da capacidade da administração pública federal, por meio da produção de subsídios, para o aprimoramento da formulação das políticas públicas, o aperfeiçoamento dos mecanismos de implementação e integração das políticas públicas, a ampliação da oferta e da qualidade dos bens e serviços públicos, a simplificação dos processos e a otimização dos diferentes tipos de recursos e instrumentos.

Em sua concepção, portanto, o Conselho se alinha com o fortalecimento da avaliação mais como ferramenta sistêmica de melhoria de desempenho do Estado do que como instrumento de revisão do gasto em sentido estrito.

O Decreto que criou o Conselho previa, no § 6º do artigo 5º, que “as informações produzidas e as proposições elaboradas no âmbito dos Comitês (...), sempre que possível, serão integradas ao ciclo de gestão de finanças públicas, em particular, aos processos de planejamento e orçamento do Governo federal”. A partir desse mandato, o Conselho passou a dar ciência dos resultados das avaliações ao Congresso Nacional.

Importa ressaltar que o relevante avanço no fortalecimento da avaliação de despesas trazido pela atuação do CMAP tem sido acompanhado, de forma muito mais tênue, por outra

---

<sup>17</sup> Decreto nº 9.588, de 27 de novembro de 2018. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2018/decreto-9588-27-novembro-2018-787376-publicacaooriginal-156811-pe.html#:~:text=Institui%20o%20Comit%C3%AA%20de%20Monitoramento,que%20lhe%20confere%20o%20art> . Acesso em 26 ago. 2024.

<sup>18</sup> Decreto nº 9.834, de 12 de junho de 2019, atualizado pelo Decreto nº 11.558, de 13 de junho de 2023. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11558.htm#art15](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11558.htm#art15) . Acesso em: 26 ago. 2024.

linha de atuação importante: o fortalecimento da avaliação descentralizada da despesa pelos órgãos setoriais. Enquanto as avaliações do CMAP se concentram em *temas selecionados* de políticas públicas *em andamento*, resta inalcançado pela avaliação centralizada todo o conjunto de despesas em formulação ou em andamento que, por limitação de prerrogativas e de capacidade do CMAP, jamais chegarão a ser tratadas pelo Conselho.

Em 2018, a Casa Civil da Presidência da República, em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), elaborou e publicou guias oficiais de análise *ex ante* e *ex post* de políticas públicas, visando apoiar a atuação descentralizada dos órgãos setoriais na realização de avaliações dos programas sob sua responsabilidade.<sup>19</sup> Também a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) tem intensificado a oferta de capacitações técnicas em avaliação de políticas e programas. Tudo considerado, a avaliação ainda é a etapa menos estruturada do ciclo da política pública nos órgãos setoriais, mais frágil do que a etapa de planejamento e formulação.

Outra lacuna importante é a atuação do Poder Legislativo em matéria de avaliação dos gastos públicos. O texto originário da Constituição Federal consignou, no artigo 74, que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União e comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado. A implementação dessa diretiva se concentrou nos órgãos de controle interno (CGU) e externo (TCU), que a realizaram com foco mais em análise de conformidade do que de desempenho<sup>20</sup>.

Em 2013, a Resolução nº 44<sup>21</sup> do Senado Federal determinou que cada Comissão Permanente da Casa escolhesse uma política pública para avaliar durante o ano legislativo e oferecesse relatório com os achados da análise. Embora o processo venha acontecendo desde então, tendo-se gerado dezenas de relatórios, a integração das análises com o processo orçamentário não ocorreu.

Também nesse período, o TCU passou a realizar auditorias operacionais, tendo publicado, em 2020, o Manual de Auditoria Operacional, que a define como:

---

<sup>19</sup> Disponíveis em: [https://www.gov.br/gestao/pt-br/aceso-a-informacao/estrategia-e-governanca/planejamento\\_estrategico\\_arquivos/livros\\_guias\\_publicacoes](https://www.gov.br/gestao/pt-br/aceso-a-informacao/estrategia-e-governanca/planejamento_estrategico_arquivos/livros_guias_publicacoes) . Acesso em 26 ago. 2024.

<sup>20</sup> Destaque-se que a CGU tem sido um ator importante na operacionalização das avaliações de desempenho conduzidas pelo CMAP.

<sup>21</sup> Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2015/05/05/resolucao-no-44-de-2013/view> . Acesso em 26 ago. 2024.

processo de coleta e análise sistemáticas de informações sobre características, processos e resultados de um programa, atividade ou organização, com base em critérios fundamentados, com o objetivo de aferir o desempenho da gestão governamental, subsidiar os mecanismos de responsabilização por desempenho e contribuir para aperfeiçoar a gestão pública.<sup>22</sup>

Nessa mesma linha, a Corte de Contas passou a publicar anualmente, a partir de 2017, Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo (RePP), visando “a identificação de problemas crônicos e riscos críticos de natureza sistêmica, que precisam ser tratados pelas organizações públicas, especialmente pelo Congresso Nacional e pelo Poder Executivo”.<sup>23</sup>

A iniciativa se originou de dispositivo inscrito em sucessivas Leis de Diretrizes Orçamentárias, instando o TCU a enviar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), no prazo de trinta dias após o encaminhamento do Projeto de Lei Orçamentária, quadro-resumo relativo à qualidade da implementação e ao alcance de metas e dos objetivos dos programas e das ações governamentais objeto de auditorias operacionais realizadas. Em que pese já se terem passado sete edições de relatórios avaliativos dos gastos, nenhum avanço se verificou no Congresso Nacional quanto a integrar as informações geradas ao processo decisório-orçamentário, para além do tratamento de obras com indícios de irregularidades graves.

Em 2021, a Emenda Constitucional nº 109 institucionalizou a avaliação de políticas públicas em todas as esferas de governo, nos seguintes termos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

§ 16. Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei.

A mesma emenda constitucional determinou, no §16 do artigo 165, que as leis orçamentárias (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual e seus créditos adicionais) devem observar, no que couber, os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas previstos no § 16 do artigo 37 da Constituição. Ainda não há, contudo, lei federal dispendo sobre avaliação de políticas públicas, nem disposições internas do Congresso Nacional com o intuito de integrar as informações geradas ao processo legislativo-orçamentário.

---

<sup>22</sup> Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas-e-fiscalizacao/controle-e-fiscalizacao/auditoria/normas-de-fiscalizacao/auditoria-operacional.htm> . Acesso em 26 ago. 2024.

<sup>23</sup> Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/relatorio-de-politicas/> . Acesso em 26 ago. 2024.

Os recentes avanços adotados no modelo de PPA para o período 2024-2027, aproximando o Brasil de boas práticas de governança orçamentária internacionalmente recomendadas,<sup>24</sup> ainda não foram capazes de superar a situação histórica prevalecente na administração pública brasileira de baixa cultura de planejamento (carecendo o PPA de patrocínio político e burocrático necessários para garantir-lhe executoriedade), de baixa capacidade de priorização (excesso de prioridades de mandato, tanto pelos setoriais quanto pelo centro de governo) e de baixa capacidade de se formular o marco lógico das entregas para gerar os resultados. Destituído de fundamentos claros do que deve ser priorizado e de quais produtos gerar para entregar resultados e impactos, o exercício de revisão do gasto tende a ser empurrado para a análise de eficiência, e, esta, restrita ao que está posto na agenda de programas de duração continuada.

A esta situação, acrescenta-se o problema de que a análise de eficiência da revisão do gasto requer a identificação inequívoca dos recursos orçamentários e financeiros que custeiam cada produto associado a resultados e impactos. Implica dizer que o fluxo decisório entre o PPA e as Leis Orçamentárias Anuais deve ser direto e inequívoco, o que não se dá presentemente. A priorização materializada pela LOA (medida pela magnitude dos créditos alocados) só corresponde à do PPA no nível agregado dos programas, revelando-se opaca e incerta no nível de produtos e entregas táticas orientadas a resultados específicos (metas de indicadores-chave).

Na ausência de prioridades claras e das metas de produtos a serem gerados para o alcance de cada prioridade, remanesce ao exercício de revisão do gasto a produção de mecanismos de geração de poupança orçamentária no plano operacional: à revelia das metas de produtos necessárias para a obtenção de níveis desejados de indicadores-chave, o exercício de revisão do gasto passa a operar sobre a redução de insumos i) com redução de produtos; ou ii) com aumento da produtividade, mantendo-se constante o nível de produtos. Note-se que, no primeiro caso, haverá poupança orçamentária, com custo político. No segundo caso, a poupança orçamentária de curto e médio prazo estará condicionada a que o aumento da produtividade não requeira novas despesas de reengenharia de estruturas e processos

---

<sup>24</sup> Especialmente: a explicitação de metas de resultado quantificadas para indicadores-chave prioritários; a definição de produtos para o alcance dessas metas; e a adoção de carteiras multissetoriais para temas transversais, como meio ambiente, gênero e igualdade racial.

## 5. POSSIBILIDADES DE REVISÃO DO GASTO EM APREÇO PELO PODER EXECUTIVO

Desde sua criação, o CMAP analisou e emitiu recomendações para mais de 60 temas de políticas públicas<sup>25</sup>, cobrindo mais de 1 trilhão de reais de despesas orçamentárias.<sup>26</sup> Por força de dispositivo inscrito na Lei do PPA 2020-2023, o Poder Executivo tem enviado ao Congresso Nacional relatórios consolidados das avaliações realizadas.<sup>27</sup>

No Relatório de 2019<sup>28</sup> foram apresentadas 14 avaliações, sendo oito relativas a subsídios da União e seis a gastos diretos:

- i) Programas de Garantia da Atividade Agropecuária e Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PROAGRO-PSR)
- ii) Conta de Desenvolvimento Energético (CDE)
- iii) Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER)
- iv) Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO)
- v) Programa de Financiamento Estudantil (FIES)
- vi) Zona Franca de Manaus [Relatórios em elaboração]
- vii) Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social na Área de Educação (CEBAS-Educação)
- viii) Lei da Informática
- ix) Judicialização de Benefícios Administrados pelo INSS (previdenciários e assistenciais)
- x) Seguro Desemprego
- xi) Defesa Agropecuária
- xii) Componente Especializado de Assistência Farmacêutica (CEAF)
- xiii) Seguro-Defeso
- xiv) Sobreposição de Políticas Públicas do Ministério da Cidadania

Nos Relatórios de 2020<sup>29</sup> foram apresentadas 16 avaliações, sendo 8 de gastos diretos e 8 de gastos indiretos<sup>30</sup>:

- i) Benefícios Previdenciários Urbanos
- ii) Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (PNAE)
- iii) Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade

<sup>25</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/acao-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/politicas-1> . Acesso em 26 ago. 2024.

<sup>26</sup> Informação fornecida pelo Ministério do Planejamento e Orçamento, em apresentação à CMO em 12/12/2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/apresentacao/2023/12-12-2023-Sergio.pdf> . Acesso em 26 ago. 2024.

<sup>27</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/avaliacao-de-politicas-publicas-1/relatorio-anual-de-avaliacao-de-politicas-publicas> . Acesso em 26 ago. 2024.

<sup>28</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/acao-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/avaliacoes-de-politicas-publicas-concluidas> . Acesso em 26 ago. 2024.

<sup>29</sup> *Idem*.

<sup>30</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/avaliacao-de-politicas-publicas-1/relatorio-anual-de-avaliacao-de-politicas-publicas/relatorio-anual-avaliacao-politicas-publicas-ano-base-2020.pdf> . Acesso em 26 ago. 2024.



- iv) Atenção Primária à Saúde
- v) Abono Salarial
- vi) Programa Bolsa Família
- vii) Benefícios de Prestação Continuada (BPC)
- viii) Operação do Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro (SISCEAB)
- ix) Leasing de Aeronaves
- x) Simples Nacional
- xi) Fundos Constitucionais de Financiamento
- xii) Dedução de Despesas Médicas do IRPF
- xiii) Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)
- xiv) Aposentadoria por Moléstia Grave ou Acidente
- xv) Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social na Área da Saúde (CEBAS Saúde)
- xvi) Programa Minha Casa Minha Vida

No Relatório de 2021<sup>31</sup>, foram analisados outros 16 temas, sendo os 8 primeiros referentes à concessão de subsídios e os demais a gastos diretos:

- i) Desoneração de PIS/COFINS sobre os produtos da Cesta Básica
- ii) Política de Subsídios Tributários a Medicamentos
- iii) Parcela isenta do IRPF para rendimentos da aposentadoria ou pensão de declarantes com 65 anos
- iv) Microempreendedor Individual (MEI)
- v) Dedução de despesas com Educação no IRPF
- vi) Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT)
- vii) Empréstimos da União ao BNDES
- viii) Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)
- ix) Rede Federal de Universidades
- x) Aquisição de Imunobiológicos, insumos e medicamentos para HIV/AIDS, IST e Hepatites Virais
- xi) Conservação e Recuperação de Ativos de Infraestrutura da União - Manutenção de Rodovias
- xii) Aprimoramento da Segurança Pública Nacional
- xiii) Programa Nacional de Apoio à Formação de Médicos Especialistas em Áreas Estratégicas para o SUS
- xiv) Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (RFEPCT)
- xv) Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (PISF)

Por fim, no Relatório de 2022<sup>32</sup>, foram apresentadas avaliações de outros 15 temas, sendo 7 de gastos diretos e 8 de subsídios da União:

- i) Exames e Avaliações da Educação Básica
- ii) Esgotamento Sanitário em Municípios mais populosos ou RM's ou RIDE's

---

<sup>31</sup> *Idem.*

<sup>32</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/avaliacoes-de-politicas-publicas-concluidas>. Acesso em 26 ago. 2024.

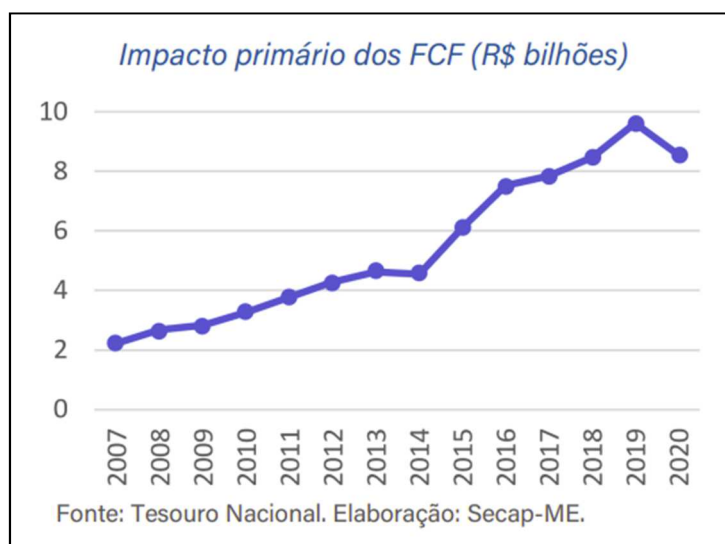
- iii) Fomento à P&D e a Projetos Institucionais de C&T
- iv) Postos de representação do Brasil no exterior
- v) Política Nuclear
- vi) Financiamento de Estudos e Pesquisas Científicas, Tecnológicas e de Inovação em Saúde
- vii) Subsistema de Atenção à Saúde Indígena (SasiSUS)
- viii) Política de Desoneração do Biodiesel
- ix) Fundo da Marinha Mercante (FMM)
- x) Fundo de Terras e Reforma Agrária – FTRA
- xi) Benefícios Previdenciários a Empregados e FAPI
- xii) Programa de Financiamento às Exportações - Proex
- xiii) Subsídio Tributário do Programa Nacional de Apoio à Cultura
- xiv) Despesas com Pesquisas Científicas e Tecnológicas
- xv) Programa Universidade para Todos - Prouni

Em regra, os exercícios de avaliação de políticas e programas pelo CMAP não fazem distinção, a priori, entre os objetivos de melhorar o custo-efetividade da despesa, de um lado, e gerar poupança orçamentária, de outro. Oferecem elementos que podem deflagrar, a depender das escolhas políticas em cada momento, tanto uma quanto outra linha de ação. O perfil das recomendações exaradas nos Relatórios se apresenta, contudo, fortemente orientado à melhoria de resultados da despesa, mais do que a identificações de oportunidades de poupança orçamentária.

No caso dos Fundos Constitucionais de Financiamento, por exemplo, o Relatório de 2020 alertou para o crescimento do impacto dos Fundos sobre as despesas primárias, que alcançou R\$ 8,5 bilhões em 2020 (Figura 2). A partir desse tipo de achado (elevada materialidade sobre as despesas primárias), teria sido necessário comissionar avaliação específica para a produção de poupança orçamentária, tendo em vista que as recomendações de praxe tendem a se orientar para a melhoria de desempenho da despesa, não para a sua redução.

**Figura 2**

### Elevação das despesas primárias dos Fundos Constitucionais de Financiamento



Fonte: [https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/avaliacao-de-politicas-publicas-1/relatorio-anual-de-avaliacao-de-politicas-publicas/relatorio\\_anual\\_avaliacao\\_politicas\\_publicas-ano-base-2020.pdf](https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/avaliacao-de-politicas-publicas-1/relatorio-anual-de-avaliacao-de-politicas-publicas/relatorio_anual_avaliacao_politicas_publicas-ano-base-2020.pdf)

De fato, das sete recomendações constantes do Relatório de 2022 para os vários temas analisados, apenas a última aponta para redução de gasto (tributário):<sup>33</sup>

*Recomendação 1:* Garantir a existência de modelo lógico para orientar a política, criar ou aprimorar indicadores e metas de resultado e/ou execução.

*Recomendação 2:* Realização de estudos ou implementação de ações que visem atender as necessidades de populações em maior vulnerabilidade, priorizar recursos e conter regressividade.

*Recomendação 3:* Priorizar públicos ou setores com perfil mais aderente à política e aos resultados pretendidos, bem como adequar regras de elegibilidade para permitir melhor identificação.

*Recomendação 4:* Medidas visando aumento da eficiência tendo em vista a qualidade pretendida e aprimoramento de processos administrativos.

*Recomendação 5:* Instituir ou fortalecer mecanismo de governança, com atribuições bem definidas, articulação, priorização e gestão de riscos.

<sup>33</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/avaliacao-de-politicas-publicas-1/relatorio-anual-de-avaliacao-de-politicas-publicas/anual-de-avaliacao-ciclo-2022.pdf>. Acesso em 26 ago. 2024.

*Recomendação 6:* Disponibilizar mais informações com vistas a viabilizar futuras análises mais detalhadas da política e melhorias no acompanhamento das metas e objetivos.

*Recomendação 7:* Reavaliar benefícios tributários levando em conta os resultados pretendidos.

Na linha da poupança orçamentária, os Relatórios também apontaram, por exemplo, que:

- o ganho líquido de se extinguir a parcela isenta do IRPF para rendimentos provenientes da aposentadoria ou pensão de declarantes com 65 anos montaria a algo entre R\$ 4 bilhões e R\$ 8 bilhões, em valores de 2017;
- a eliminação da dedução de despesas com educação do Imposto de Renda Pessoa Física resultaria em poupança orçamentária de R\$ 4,15 bilhões (valores de 2109), sendo R\$ 1,55 bilhão da União, R\$ 1,29 bilhão dos Estados e Distrito Federal e R\$ 1,22 bilhão dos Municípios, além de R\$ 90 milhões dos programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional; e
- a aplicação de instrumentos de mercado disponíveis para mitigar a exposição cambial direta ou indireta na compra de imunobiológicos, insumos e medicamentos para tratamento dos portadores de HIV/AIDS, IST e Hepatites Virais pode gerar poupança orçamentária da ordem de R\$ 890 milhões (valores de 2019).

Os efeitos práticos dessas possibilidades sobre o orçamento dependem, contudo, de dois fatores: oferta de incentivos e capacidades para que os órgãos e entidades realizem estratégias de redução de suas despesas; e a seleção, pelo centro de governo, dos temas a priorizar para efetivação da poupança orçamentária.

Em relação ao primeiro fator, o CMAP tem atuado como supervisor e orientador de órgãos setoriais para os temas sobre os quais tenha conduzido avaliações. Não tem tido, contudo, força institucional e capacidade instalada para instrumentalizar a administração pública a consolidar processos avaliativos. Seu Relatório de 2020 já alertava que:

o fortalecimento da governança deste processo [de avaliação] e a disseminação da cultura de avaliação são alguns dos desafios a serem trilhados para que se disponha de elementos que permitam a construção de desenhos mais eficazes, calcados em hipóteses críveis e instrumentos efetivos.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> *Idem.*

Os dois principais entraves ao avanço da revisão de gastos pelos órgãos e entidades setoriais são a falta de incentivos ao esforço de economia orçamentária e a baixa capacidade instalada para realizar e integrar processos avaliativos no ciclo de gestão (equipes, metodologias, estruturas e processos). A falta de incentivos, particularmente, é agravada pelo fato de que a não-execução de gastos autorizados prejudica a obtenção de recursos nos ciclos orçamentários subsequentes, devido ao modelo incremental prevalecente nas práticas de elaboração da proposta orçamentária anual.

Quanto ao segundo fator (atuação pelo centro de governo), releva destacar que, em 2023, o CMAP foi incorporado à nova Secretaria Nacional de Monitoramento e Avaliação de Políticas e Assuntos Econômicos do MPO inaugurou linha de atuação mais robusta para o propósito específico da revisão do gasto.

Embora o sítio eletrônico desse Ministério dedicado ao tema da revisão do gasto não veicule oficialmente nenhuma proposta ou medida concreta (apenas os atos normativos que criaram a Subsecretaria de Revisão do Gasto e o Grupo de Trabalho de revisão do gasto)<sup>35</sup>, o governo anunciou à mídia, recentemente, dois temas prioritários para revisão do gasto: o Benefícios de Prestação Continuada (BPC) e a regra de formação dos valores mínimos constitucionais da educação e da saúde. A priorização, nos dois casos, foi motivada mais pelo crescimento abrupto dessas despesas do que por exercícios de avaliação sistemática.

#### *Benefício de Prestação Continuada*

O caso do BPC é emblemático quanto à importância de se distinguir as medidas de melhoria de desempenho da despesa das medidas de economia de despesa. Em 2020, o CMAP publicou relatório de avaliação do BPC que tinha como achados os seguintes<sup>36</sup>:

- Existência de estoques elevados de BPC pendentes de análise conclusiva, bem como verificou-se que os tempos relacionados à sua operacionalização são significativamente superiores àqueles observados para outros benefícios administrados pelo INSS.
- Ausência de tratamento tempestivo, no âmbito do INSS, das demandas de acerto cadastral e de apuração de indicativos de irregularidade de BPC.
- Fragilidade na coordenação das ações relacionadas ao processo de reavaliação da deficiência e do grau de impedimento dos beneficiários do BPC e ausência de mapeamento ou diagnóstico estruturado sobre eventuais entraves à sua realização.
- O conceito de família amplo, utilizado pelo CadÚnico, apresentar-se-ia mais alinhado aos objetivos específicos do BPC e ao contexto em que o benefício se encontra

---

<sup>35</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/avaliacao-de-politicas-publicas-1/revisao-de-gastos> . Acesso em 26 ago. 2024.

<sup>36</sup> Disponível em: [https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/avaliacao-de-politicas-publicas-1/relatorio-anual-de-avaliacao-de-politicas-publicas/relatorio\\_anual\\_avaliacao\\_politicas\\_publicas-ano-base-2020.pdf](https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/avaliacao-de-politicas-publicas-1/relatorio-anual-de-avaliacao-de-politicas-publicas/relatorio_anual_avaliacao_politicas_publicas-ano-base-2020.pdf) , p. 66. Acesso em 26 ago. 2024

inserido, e sua adoção propiciaria a simplificação de fluxos e procedimentos de concessão, manutenção e revisão do BPC, além do incremento da transparência na gestão. Adicionalmente, as simulações realizadas sugerem que as mudanças teriam pouco impacto no que diz respeito à quantidade de beneficiários e à elegibilidade dos mesmos, havendo, entretanto, a possibilidade de ajustes pontuais na focalização do BPC, com a substituição de famílias com rendas mais elevadas por famílias menos favorecidas.

- Limitações no registro da oferta de serviços e de atendimentos, realizados de forma incompleta ou muito agregada, sem registros individuais e sem distinção do grupo do BPC – se PcD ou Idoso – ou de participação no BPC.
- O Programa Nacional de Monitoramento e Avaliação do BPC não se encontra regulamentado.

Como consequência precisamente das medidas propugnadas pelo CMAP, o governo implementou o Programa de Enfrentamento à Fila da Previdência Social – PEFPS, provocando, pelas medidas mesmas de melhoria da prestação de serviços ao cidadão, um aumento na concessão de benefícios, que está projetado em R\$ 6,4 bilhões para 2024.

Como o próprio governo reconheceu, esse aumento ocorreu “principalmente por causa do esforço para diminuir a fila e do aumento da quantidade de requerimentos novos e analisados”,<sup>37</sup> com impactos significativos sobre a meta de resultado primário corrente e seguintes. Embora previsíveis os efeitos fiscais das recomendações de 2020 sobre os gastos, os riscos não foram tratados naquele momento e, somente agora, o governo busca mitigar os impactos orçamentários do aumento da despesa, quando o recomendável teria sido o de tê-los tratado no âmbito do próprio PEFPS.

Em coletiva à imprensa para apresentação do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do terceiro bimestre de 2024, o Secretário de Orçamento Federal anunciou que “o trabalho de revisão [do BPC] passa pelo Atestemed, pela reavaliação dos benefícios por incapacidade temporária, pela prevenção e contenção de fraudes e irregularidades e pela prevenção de ataques cibernéticos, entre outros”<sup>38</sup>, com expectativa de economia de R\$ 9 bilhões em 2024. Também na linha de revisão do BPC e de despesas previdenciárias, a Ministra do Planejamento sinalizou à mídia a possibilidade de desvinculação dos benefícios da previdência social ao salário mínimo, proposta, entretanto, não ratificada até o momento pela Presidência da República.<sup>39</sup>

#### *Revisão dos mínimos constitucionais*

---

<sup>37</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/noticias/2024/contencao-de-r-15-bilhoes-em-despesas-demonstra-compromisso-com-o-arcaouco-fiscal-e-reflete-revisao-de-gastos-ja-em-2024> . Acesso em 26 ago. 2024.

<sup>38</sup> *Idem*.

<sup>39</sup> Disponível em: <https://www.metropoles.com/brasil/revisao-de-pisos-da-saude-e-educacao-haddad-fala-em-variantes-cenarios> . Acesso em 26 ago. 2024.

No caso da alteração da regra de formação dos valores mínimos constitucionais da saúde e da educação, o mesmo alerta se deve fazer para a importância de distinção entre o que se objetiva em termos de redução da despesa para fins de política fiscal e o que se almeja em melhoria de desempenho da despesa para fins de sustentação do crescimento e desenvolvimento.

Se a medida é apresentada como revisão de gasto, o propósito é, inequivocamente, o de reduzir o espaço orçamentário dedicado aos setores da educação e da saúde, pela compreensão de que comprometem o tratamento de outros temas, como investimentos e endividamento. Não é relevante, nesse contexto decisório, a alteração do gasto para melhoria dos níveis de resultados e impactos (IDEB, PISA, mortalidade, doenças crônicas e outros indicadores-chave). A melhoria de resultados é objeto de outro processo: a avaliação de custo-efetividade, que fundamenta a orçamentação por desempenho.

Enquanto a revisão de gastos visa reduzir a pressão de despesas sobre o fluxo da dívida pública e os resultados primários no curto e médio prazo, por meio da compressão de gastos diretos e indiretos, a orçamentação por desempenho visa reduzir a pressão de despesas sobre o estoque da dívida como proporção do PIB no médio e longo prazo, por meio da elevação da produtividade e eficiência sistêmicas. O combate ao abandono escolar, por exemplo, pode gerar poupança orçamentária no médio e longo prazo pela redução do tempo médio de conclusão de cada ciclo de ensino, mas dificilmente configuraria medida de revisão de despesa em sentido estrito. Essa mesma medida, por outro lado, pode integrar a orçamentação por desempenho, como estratégia para impactar a produtividade sistêmica e melhorar o ambiente de negócios no país, favorecendo o crescimento econômico e a redução de gastos assistenciais no longo prazo.

Assim como no caso do BPC, a prioridade definida pelo governo para revisão dos mínimos constitucionais não decorre de avaliações sistemáticas de desempenho da despesa, embora algumas avaliações do CMAP tenham endereçado a questão. O motivo foram as consequências da regra de formação dos mínimos instituída pela Lei Complementar nº 200/2023 (Novo Arcabouço Fiscal), que restaurou a vinculação dos gastos à arrecadação de receitas de impostos, estabelecendo para o piso da Saúde 15% da receita corrente líquida e, para o piso da Educação, 18%. Com essa alteração, a variação real das receitas acima do percentual de 2,5% aplicável ao aumento real das demais despesas tem como consequência ampliar o espaço orçamentário dos pisos constitucionais e, portanto, comprimir o dos demais gastos, *ceteris paribus*.

Nenhuma proposta concreta de revisão dos mínimos foi anunciada pela equipe econômica até o momento. O Ministro da Fazenda tem sinalizado a expectativa de fazê-lo quando do encaminhamento da proposta orçamentária para 2025 ao Congresso Nacional, em 31 de agosto próximo. Houve pronunciamentos da Ministra Simone Tebet quanto à

possibilidade de se propor a inclusão do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) na conta do piso da Educação, ainda sem o referendo, contudo, da Presidência da República.

## 6. OPORTUNIDADES LEGISLATIVAS E GERENCIAIS SOBRE REVISÃO DE GASTOS

Em relação à integração dos resultados da avaliação e da revisão de gastos com o ciclo orçamentário, o CMAP tem informado que:

Os resultados estão sendo encaminhados ao legislativo e aos gestores das políticas, instâncias que podem endereçar a maior parte das propostas. O desafio agora é sistematizar e definir o processo para subsidiar a execução financeira e orçamentária.<sup>40</sup>

Em questionário aplicado aos países da OCDE de 2020 sobre revisão do gasto, os principais desafios reportados por aqueles que utilizam esta ferramenta foram:

Inexistência ou pouca qualidade da informação sobre o desempenho das entidades, programas e políticas sujeitas a revisão; reduzido tempo para realizar os estudos técnicos; insuficiente cooperação e adoção do processo por parte das entidades sujeitas à revisão; falta de pessoal com adequada capacidade técnica; e reduzida relevância dada ao exercício [de revisão].<sup>41</sup>

Ou seja, em que pese sua conexão direta com a política fiscal, o processo de revisão de gastos tem sofrido, nas experiências internacionais, da mesma falta de patrocínio e engajamento verificada para outras formas de avaliação de gastos e políticas públicas.

O Tribunal de Contas de Portugal destaca que a revisão de gasto implica um processo de maturação até que atinja a “velocidade de cruzeiro” e se possam explorar suas potencialidades. Esta maturação deve ocorrer tanto ao nível interno da unidade de avaliação centralizada do gasto (criação de competências, desenvolvimento de metodologias e formação de pessoal), como das entidades conexas ao exercício de revisão da despesa, por meio de incentivos, estruturas e processos de avaliação descentralizada.

À luz dessas conclusões, depreendem-se como oportunidades legislativas e gerenciais de melhoria dos processos de avaliação e de revisão no Brasil, tanto de custo-efetividade quanto de economia orçamentária, os seguintes aspectos.

<sup>40</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/avaliacao-de-politicas-publicas-1/relatorio-anual-de-avaliacao-de-politicas-publicas/anual-de-avaliacao-ciclo-2020.pdf>. Acesso em 26 ago. 2024.

<sup>41</sup> Tribunal de Contas de Portugal (2024), *op. cit.*



*Medida legislativa (sem reserva de iniciativa)*

- Instituição de lei complementar regulamentando a determinação constitucional de avaliação de despesas e políticas públicas.

*Medidas gerenciais e de liderança*

- Da alçada do Poder Executivo – fortalecimento de estruturas e processos de planejamento, formulação, monitoramento e avaliação das despesas públicas, tanto na unidade central (CMAP) quanto nos órgãos setoriais, por meio da oferta e efetivação de incentivos, prerrogativas, competências e capacidades, estruturando a avaliação de custo-efetividade e a revisão de gastos como ações continuadas e integrando-as ao processo orçamentário.
- Da alçada do Poder Executivo – fortalecimento de estruturas e processos de análise, acompanhamento e mitigação de riscos fiscais, tornando mais efetivo o uso do espaço institucional de tratamento dos riscos disponível nas leis de diretrizes orçamentárias.
- Da alçada do Poder Executivo – articulação com outros poderes para integração dos achados de avaliação e revisão ao processo legislativo-orçamentário e aos processos judiciais.
- Da alçada do Poder Legislativo – efetivação do disposto no artigo 22 da Resolução nº 01/2006 – CMO, segundo o qual o Comitê de Avaliação, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária realizará bimestralmente:

I - reuniões de avaliação de seus relatórios com representantes dos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda para discutir a evolução e as projeções das metas fiscais, dos grandes itens de despesa, em especial as projeções das despesas obrigatórias e de funcionamento dos órgãos e entidades para o exercício corrente e os 2 (dois) seguintes, bem como outras matérias de competência do Comitê; e

II - encontros técnicos com representantes de outros Ministérios para discutir a avaliação dos programas de sua responsabilidade, os critérios de aplicação de recursos, os critérios e efeitos da limitação de empenho, a respectiva execução orçamentária,

inclusive das ações que foram objeto de emendas parlamentares, as projeções de necessidades de recursos para os exercícios seguintes, bem como outras matérias de competência do Comitê.<sup>42</sup>

- Da alçada do Poder Legislativo – efetivação do disposto no artigo 62 da Resolução nº 01/2006 – CMO, segundo o qual “os Relatores Setoriais debaterão o projeto [de lei orçamentária anual] nas Comissões Permanentes, antes da apresentação de seus relatórios, observadas as áreas temáticas correspondentes”, levando em conta, particularmente, os resultados de auditorias operacionais do Tribunal de Contas da União consolidados nos *Relatórios de Fiscalização de Políticas e Programas* (RePP).
- Da alçada do Senado Federal – aperfeiçoamento do processo legislativo de avaliação de políticas, instando cada Comissão Permanente a gerar, como produto das análises realizadas no âmbito da Resolução nº 44/2013, extrato de recomendações orçamentárias a ser enviado aos relatores setoriais pertinentes.
- Da alçada do Conselho Nacional de Justiça – realização de levantamentos e envio de achados ao Poder Executivo sobre gastos evitáveis com judicialização de demandas contra o tesouro público e melhorias do custo-efetividade da ação judiciária.

---

<sup>42</sup> Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2006/resolucao-1-22-dezembro-2006-548706-normaatuizada-pl.html> . Acesso em 26 ago. 2024.