ACÓRDÃO Nº 2608/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 012.352/2018-7.
1.1. Apenso: 005.762/2018-9
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII - Acompanhamento
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Congresso Nacional (vinculador) ().
4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Águas; Agência Nacional de Telecomunicações; Banco Central do Brasil; Banco do Brasil S.A.; Banco do Nordeste do Brasil S.A.; Caixa Econômica Federal; Câmara dos Deputados (vinculador); Casa Civil da Presidência da República; Conselho Nacional de Justiça (vinculador); Conselho Nacional do Ministério Público (vinculador); Departamento de Serviço de Inclusão Digital - MC; Departamento Penitenciário Nacional; Embrapa/sct; Entidades/órgãos do Governo do Distrito Federal; Entidades/órgãos do Governo do Estado de Mato Grosso; Entidades/órgãos do Governo do Estado de Rondônia; Entidades/órgãos do Governo do Estado de Roraima; Entidades/órgãos do Governo do Estado de Santa Catarina; Entidades/órgãos do Governo do Estado do Acre; Entidades/órgãos do Governo do Estado do Amapá; Entidades/órgãos do Governo do Estado do Amazonas; Entidades/órgãos do Governo do Estado do Espírito Santo; Entidades/órgãos do Governo do Estado do Mato Grosso do Sul; Entidades/órgãos do Governo do Estado do Pará; Entidades/órgãos do Governo do Estado do Paraná; Entidades/órgãos do Governo do Estado do Rio Grande do Sul; Gabinete de Segurança Institucional; Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (vinculador); Ministério da Cultura; Ministério da Defesa (vinculador); Ministério da Fazenda (vinculador); Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços; Ministério da Integração Nacional (vinculador); Ministério da Justiça; Ministério da Pesca e Aquicultura (vinculador); Ministério da Saúde (vinculador); Ministério das Relações Exteriores (vinculador); Ministério de Minas e Energia (vinculador); Ministério do Desenvolvimento Social; Ministério do Meio Ambiente (vinculador); Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; Ministério do Trabalho; Ministério dos Direitos Humanos; Prefeitura Municipal de João Pessoa - PB; Secretaria da Receita Federal do Brasil; Secretaria de Direitos Humanos; Secretaria de Educação Básica; Secretaria de Governo da Presidência da República; Secretaria de Política de Informática; Secretaria de Telecomunicações - MC; Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário; Secretaria Executiva do Ministério da Integração Nacional; Secretaria Executiva do Ministério das Cidades; Senado Federal (vinculador); Telecomunicações Brasileiras S.A.; Tribunal de Contas da União (vinculador).
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Macroavaliação Governamental (SEMAG).
8. Representação legal:
8.1. Daniel Andrade Fonseca e outros, representando Agência Nacional de Telecomunicações.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este Relatório de Políticas e Programas de Governo (RePP), destinado a dar cumprimento ao art. 124 da Lei 13.707/2018 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2019),

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, e com fundamento nos arts. 1º, inciso II, e 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 239, inciso II, e 250, inciso III, do Regimento Interno, em:

9.1. encaminhar à Comissão Mista do Congresso Nacional a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal, o quadro-resumo relativo à qualidade da implementação e ao alcance de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60523825.

metas e objetivos dos programas e ações governamentais objetos de auditorias operacionais realizadas, para subsidiar a discussão do Projeto de Lei Orçamentária Anual;

9.2. recomendar à Casa Civil da Presidência da República, no exercício das competências atribuídas pelo art. 3º da Medida Provisória 782/2017, em especial aquelas relacionadas a coordenação, integração, monitoramento e avaliação das ações governamentais, e ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, no exercício das competências atribuídas pelo art. 2º do Decreto 9.035/2017, em especial aquelas relacionadas à formulação do planejamento estratégico nacional e à elaboração de subsídios para formulação de políticas públicas de longo prazo voltadas ao desenvolvimento nacional, em articulação com o Ministério da Fazenda, em atenção ao princípio da eficiência insculpido no art. 37 da Constituição e aos art. 4º e 5º do Decreto 9.203/2017, que contemplem, na implementação do plano de ação em curso, os seguintes aspectos:

9.2.1. a positivação de plano nacional integrado de longo prazo, a que faz menção o disposto no §1º do art. 174 da CF, em continuidade às ações de proposição e debate institucional atualmente em curso no âmbito de elaboração da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (ENDES) e do Projeto de Lei 9.163, de 23 de novembro de 2017 (item 33 do relatório);

9.2.2. integração e articulação do plano nacional integrado de longo prazo que vier a ser formalizado com os demais instrumentos de planejamento nacional, setorial e regional, em especial o Plano Plurianual (itens 26 e 78 do relatório);

9.2.3. definição de cronograma de ações para orientação, capacitação e estímulo aos órgãos da administração pública com vista a disseminar a aplicação do Guia de Análise **Ex Ante** do Governo Federal nos processos de criação, aperfeiçoamento e expansão de políticas públicas, em atendimento às diretrizes estabelecidas no art. 4º, inc. VII e VIII do Decreto 9.203/2017 (itens 206, 217, 219 e 239 do relatório);

9.2.4. definição de cronograma de ações com vistas a institucionalizar e qualificar os mecanismos e práticas de gestão de riscos, controles internos, coordenação e articulação, monitoramento e avaliação no âmbito dos órgãos da administração pública, em atendimento às diretrizes estabelecidas no art. 4º, inc. III e VI do Decreto 9.203/2017 (itens 247, 257 e 264 do relatório);

9.3. dar ciência ao Congresso Nacional da necessidade de aprimoramento do arcabouço legal dos processos de alocação e execução orçamentária, com vistas a:

9.3.1. considerar as avaliações do desempenho e dos resultados governamentais nos processos decisórios, para destinação de recursos e adoção de medidas de aperfeiçoamento dos programas e políticas públicas em curso;

9.3.2. instituir mecanismos que permitam cobrar das instituições responsáveis por gerir recursos públicos a aplicação de boas práticas de governança e gestão aplicáveis às políticas públicas (itens 208 e 217 do relatório);

9.4. encaminhar este relatório aos Ministérios responsáveis pelas políticas contempladas neste trabalho: Ministério das Cidades, Ministério da Educação, Ministério da Saúde, Ministério de Minas e Energia, Ministério da Integração Nacional, Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Ministério do Trabalho, Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, Ministério da Cultura, Ministério dos Direitos Humanos, Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços e Ministério da Segurança Pública, com vistas a dar ciência das lacunas e falhas apontadas nos processos de institucionalização, formulação, gestão de riscos, controles internos, coordenação, monitoramento e avaliação das políticas pelas quais são responsáveis (itens 206, 217, 219, 239, 247, 257 e 264 do relatório).

9.5. recomendar à Secretaria-Geral de Controle Externo que:

9.5.1. considere, no processo de acompanhamento da elaboração do Plano Plurianual 2020-2023, incumbido à Secretaria de Macroavaliação Governamental, os aspectos abordados no item 9.3.2 do Acórdão 2127/2017-Plenário;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60523825.

9.5.2. busque incluir, em seu planejamento, fiscalizações que contemplem, para políticas públicas de alta materialidade, relevância e risco, questões estruturais para a ação governamental, que avaliem, especialmente:

9.5.2.1.o uso de evidências nos processos decisórios das políticas públicas, incluindo aqueles relativos à sua própria criação;

9.5.2.2. a maturidade da governança e da gestão das políticas públicas auditadas;

9.5.2.3.os resultados alcançados em função dos recursos públicos empregados;

9.5.3. verifique, com o apoio da Coordenação-Geral de Controle Externo de Resultados de Políticas Programas Públicos e da Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo, a possibilidade de estabelecer parâmetros objetivos para classificar os achados de auditoria nos processos de fiscalização de políticas públicas e programas de governo, bem assim de estabelecer um núcleo comum de quesitos a serem examinados nessa modalidade de fiscalização, de modo a possibilitar a correta consolidação dos resultados e a elaboração do quadro-resumo a que se referem as últimas leis de diretrizes orçamentárias, a exemplo da Lei 13.707/2018;

9.5.4. adote medidas necessárias para o desenvolvimento de sistema para apoiar a fiscalização de políticas públicas, programas de governo, ações orçamentárias e indicadores nacionais, observadas as prioridades definidas pelo Comitê de Gestão de Tecnologia da Informação no Plano Diretor de Tecnologia;

9.5.5. examine a conveniência e oportunidade de adotar as medidas sugeridas nos subitens de "ii" a "v", "vii" e "viii" do item 1 da proposta de encaminhamento do Coordenador-Geral de Controle Externo de Resultado de Políticas e Programas Públicos;

9.6. recomendar à Secretaria-Geral da Presidência que verifique, em conjunto com a Secretaria-Geral de Controle Externo, a conveniência e oportunidade de adotar as medidas sugeridas nas alíneas "a" e "b" do item 2 da proposta de encaminhamento do Coordenador-Geral de Controle Externo de Resultado de Políticas e Programas Públicos.

10. Ata n° 45/2018 – Plenário.
11. Data da Sessão: 14/11/2018 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2608-45/18-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, José Múcio Monteiro, Ana Arraes e Vital do Rêgo.
13.2. Ministro-Substituto convocado: André Luís de Carvalho.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60523825.

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 012.352/2018-7 [Apenso: TC 005.762/2018-9]
Natureza(s): Acompanhamento
Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Águas; Agência Nacional de Telecomunicações; Banco Central do Brasil; Banco do Brasil S.A..; Banco do Nordeste do Brasil S.A..; Caixa Econômica Federal; Câmara dos Deputados (vinculador); Casa Civil da Presidência da República; Conselho Nacional de Justiça (vinculador); Conselho Nacional do Ministério Público (vinculador); Departamento de Serviço de Inclusão Digital - MC; Departamento Penitenciário Nacional; Embrapa/sct; Entidades/órgãos do Governo do Distrito Federal; Entidades/órgãos do Governo do Estado de Mato Grosso; Entidades/órgãos do Governo do Estado de Rondônia; Entidades/órgãos do Governo do Estado de Roraima; Entidades/órgãos do Governo do Estado de Santa Catarina; Entidades/órgãos do Governo do Estado do Acre; Entidades/órgãos do Governo do Estado do Amapá; Entidades/órgãos do Governo do Estado do Amazonas; Entidades/órgãos do Governo do Estado do Espírito Santo; Entidades/órgãos do Governo do Estado do Mato Grosso do Sul; Entidades/órgãos do Governo do Estado do Pará; Entidades/órgãos do Governo do Estado do Paraná; Entidades/órgãos do Governo do Estado do Rio Grande do Sul; Gabinete de Segurança Institucional; Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (vinculador); Ministério da Cultura; Ministério da Defesa (vinculador); Ministério da Fazenda (vinculador); Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços; Ministério da Integração Nacional (vinculador); Ministério da Justiça; Ministério da Pesca e Aquicultura (vinculador); Ministério da Saúde (vinculador); Ministério das Relações Exteriores (vinculador); Ministério de Minas e Energia (vinculador); Ministério do Desenvolvimento Social; Ministério do Meio Ambiente (vinculador); Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; Ministério do Trabalho; Ministério dos Direitos Humanos; Prefeitura Municipal de João Pessoa - PB; Secretaria da Receita Federal do Brasil; Secretaria de Direitos Humanos; Secretaria de Educação Básica; Secretaria de Governo da Presidência da República; Secretaria de Política de Informática; Secretaria de Telecomunicações - MC; Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário; Secretaria Executiva do Ministério da Integração Nacional; Secretaria Executiva do Ministério das Cidades; Senado Federal (vinculador); Telecomunicações Brasileiras S.A..; Tribunal de Contas da União (vinculador)
Interessado: Congresso Nacional (vinculador) ()
Representação legal: Daniel Andrade Fonseca e outros, representando Agência Nacional de Telecomunicações.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60523820.

SUMÁRIO: LEI 13.707/2018, ART. 124. RELATÓRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS ELABORADO COM OBJETIVO DE SUBSIDIAR O CONGRESSO NACIONAL NA ELABORAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA. ACÓRDÃO 2127/2017-PLENÁRIO. MONITORAMENTO. ADOÇÃO DE DIVERSAS MEDIDAS, POR PARTE DO PODER EXECUTIVO, PARA ATENDER ÀS RECOMENDAÇÕES. OPORTUNIDADE DE MELHORIAS. RECOMENDAÇÕES AOS ÓRGÃOS MENCIONADOS E A UNIDADES DESTE TRIBUNAL.

RELATÓRIO

O presente trabalho tem por objetivo atender ao disposto no art. 124 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2019 (Lei 13.707/2018):

> "*Art. 124. O Tribunal de Contas da União enviará à Comissão Mista a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, no prazo de até trinta dias após o encaminhamento da proposta orçamentária de 2019, quadro-resumo relativo à qualidade da implementação e ao alcance de metas e objetivos dos programas e das ações governamentais objeto de auditorias operacionais realizadas para subsidiar a discussão do Projeto de Lei Orçamentária de 2019.*"

2. Para maior clareza, transcrevo a versão final do relatório de acompanhamento de políticas públicas e programas de governo, elaborado em conjunto pela Coordenação-Geral de Controle Externo de Resultados de Políticas e Programas Públicos (Coger) e Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag):

"***I. INTRODUÇÃO***

1. Trata-se do Relatório de Políticas e Programas de Governo (RePP), destinado a dar cumprimento ao disposto no art. 124 da Lei 13.707/2018 (Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício de 2019 - LDO/2019), que confere ao Tribunal de Contas da União (TCU) a responsabilidade por enviar à Comissão Mista do Congresso Nacional, com fundamento no art. 166, § 1º, da Constituição Federal, um quadro resumo relativo à qualidade da implementação e ao alcance de metas e objetivos dos programas e ações governamentais objeto de auditorias operacionais realizadas, para subsidiar a discussão do Projeto de Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2019.

2. O presente relatório busca oferecer subsídios para o processo legislativo de alocação orçamentária e seus desdobramentos. O primeiro capítulo do Relatório de Políticas e Programas Públicos (RePP) trata de monitoramento do plano de ação e das determinações exaradas no Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Substituto Marcos Bemquerer Costa, que tratou do Relatório de Políticas e Programas de Governo – exercício 2017. Mencione-se que o relatório de monitoramento no qual embasa-se o referido capítulo foi instruído por meio do TC 005.762/2018-9. Tal capítulo trata de déficits governamentais de governança e de gestão, estruturais e de alto risco, que impactam negativamente o planejamento e a execução orçamentária e que, se corrigidos, podem contribuir para o alcance dos resultados almejados pela atuação governamental em benefício da sociedade.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60523820.

3. O segundo capítulo, por sua vez, busca realizar uma análise consolidada do conjunto de informações sobre políticas, programas e ações de governo que foram objeto de fiscalizações realizadas pelo TCU nos últimos anos, sendo sua maioria ocorrida em 2017 e 2018. A análise consolidada dos resultados das fiscalizações realizadas busca construir um panorama que reflita os riscos, irregularidades e deficiências mais recorrentes nas políticas públicas, que impactam, de forma repetitiva, seus resultados, e identificar os fatores institucionais e as boas práticas necessárias para promover a melhoria da eficiência e efetividade das políticas de forma geral.

4. A iniciativa do TCU ressalta a relevância da temática da qualidade do gasto público e a necessidade de fornecer evidências sobre a implementação de programas e seus resultados para o escrutínio do Congresso Nacional, favorecendo o debate que promova melhor alocação de recursos e melhores entregas aos cidadãos.

5. À Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) coube a tarefa de realizar o monitoramento do Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário, que tratou do Relatório de Políticas e Programas de Governo – exercício 2017, cujo conteúdo foi adaptado para compor o Capítulo 2. A Coordenação-Geral de Resultados de Políticas e Programas Públicos, por sua vez, foi responsável por coordenar as ações de preparação, elaboração e supervisão dos trabalhos que integraram o Capítulo 3 do presente relatório, assim como realizar a análise consolidada que substancia o referido capítulo.

II. PILARES DA ATUAÇÃO ESTATAL ESSENCIAIS AO ALCANCE DE RESULTADOS

II.1. Introdução

7. O Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário, Min.Relator Marcos Bemquerer, foi prolatado para fins de cumprimento ao disposto no art. 123 da Lei 13.473/2017 (Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício de 2018 - LDO/2018) c/c art. 166, § 1º, da Constituição Federal, que confere ao Tribunal de Contas da União (TCU) a responsabilidade por enviar à Comissão Mista do Congresso Nacional um quadro resumo relativo à ***qualidade da implementação*** *e ao* ***alcance de metas e objetivos*** *dos programas e ações governamentais objeto de auditorias operacionais realizadas, com vistas a subsidiar a discussão do Projeto de Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2018.*

8. Para tanto, o aludido acórdão identificou fatores institucionais que necessitam de aperfeiçoamento para o alcance de melhores políticas, ações e programas públicos federais e, por fim, determinou à Secretaria-Geral de Controle Externo que avaliasse a conveniência de realizar ***monitoramento sistêmico*** *dos acórdãos citados no relatório, por meio de ações de controle integradas e coordenadas pela Coordenação-Geral de Controle Externo de Resultados de Políticas e Programas Públicos (Coger).*

9. Em decorrência, abriu-se processo específico (TC 005.762/2018-9), para verificar o atendimento das deliberações constantes do Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário, abaixo transcritas:

9.2. fixar prazo de 60 (sessenta) dias para que a Casa Civil da Presidência da República, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e o Ministério da Fazenda, com o apoio dos demais ministérios, se manifestem acerca das ações já empreendidas para melhorias no arcabouço de planejamento e orçamento e na capacidade de articulação, monitoramento e avaliação da coerência do conjunto de programas e ações governamentais, de forma a sanar as ocorrências apontadas no presente relatório;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60523820.

9.3. recomendar à Casa Civil da Presidência da República, com fundamento no princípio da eficiência (art. 37 da Constituição Federal) e no art. 3º da Medida Provisória 782/2017, que lhe atribuiu competências relacionadas ao exercício da coordenação e integração, avaliação e monitoramento das ações do Governo, que, em articulação com o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e com o Ministério da Fazenda, com apoio dos demais ministérios pertinentes, desenvolva, no prazo de 90 (noventa) dias, plano de ação para sanar falhas e inconsistências identificadas neste relatório, em harmonia com as medidas já empreendidas, a serem informadas conforme o subitem 9.2 deste acórdão e que contemplem os aspectos apontados a seguir, de modo a aprimorar a eficiência e a efetividade de ações, políticas públicas, planos e programas de governo:

9.3.1. edição de proposta legislativa para estabelecimento de "diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado", em conformidade com o artigo 174, § 1º, da Constituição Federal, considerando a relevância da definição de plano de desenvolvimento nacional de longo prazo e sua integração ao sistema de planejamento e orçamento federal previsto no art. 165 da Constituição Federal;

9.3.2. aprimoramento do modelo do Plano Plurianual (PPA) para:

9.3.2.1. que o plano constitua instrumento efetivo de planejamento de médio prazo do Governo Federal, que oriente a distribuição de recursos em seu período de vigência, viabilize o acompanhamento e atendimento das metas estabelecidas e induza sustentabilidade fiscal, transparência e efetividade dos programas, em conformidade com o artigo 165, § 7º, da Constituição Federal;

9.3.2.2. que o plano favoreça a gestão, a transparência e o controle, ao contemplar aspectos como: a) explicitação de indicadores de efetividade para monitoramento da dimensão estratégica; b) seleção de indicadores para os programas, com descrições específicas e parâmetros de validade e qualidade; c) indicação dos valores esperados dos indicadores ao final do quadriênio; d) indicação de metas específicas a serem realizadas anualmente; e) indicação dos valores detalhados por ano e por objetivos, com disponibilização à sociedade das memórias de cálculo para sua definição; f) indicação de como será a integração dos objetivos e programas com a dimensão estratégica do PPA e com o plano de longo prazo que vier a ser implantado.

9.3.3. aprimoramento da governança orçamentária para: a) induzir a Administração Pública Federal à definição e utilização de indicadores de efetividade para seus programas e ações; b) sistematizar o monitoramento e a avaliação do desempenho de programas e políticas públicas; e c) valorizar o princípio da eficiência, ao relacionar alocações orçamentárias ao desempenho dos programas e resultados alcançados;

9.3.4. regulamentação de diretrizes para fortalecimento, avaliação e aprimoramento contínuo da governança das organizações públicas que contemple: a) institucionalização de processos contínuos de planejamento e gestão estratégica que consignem e revisem sistematicamente objetivos, metas, indicadores e linhas de ação de médio e longo prazo, em coerência com os planos governamentais mais abrangentes, de natureza setorial, regional ou geral; b) aprimoramento de atividades-chave de governança, como gestão de riscos e processos de monitoramento e avaliação; c) avaliação periódica do nível de maturidade das organizações responsáveis por políticas, programas ou ações de governo; e d) utilização das informações advindas de avaliações na elaboração do projeto de lei orçamentária anual, para minimizar o risco de malversação dos recursos públicos e de não alcance dos resultados esperados;

9.3.5. edição de referencial orientativo ou proposta normativa no sentido de que a instituição de políticas públicas para atuação governamental se fundamente em: a) análises de viabilidade, custo-oportunidade e sustentabilidade; b) avaliação da coerência, das inter-relações e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60523820.

das interdependências entre a nova política proposta e as existentes; c) coerência com os demais instrumentos de planejamento governamental existentes; d) preenchimento de requisitos mínimos, como definição de responsáveis, prazos de vigência, fontes de financiamento, metas e instrumentos de acompanhamento, fiscalização e aferição de resultados;

9.3.6. definição de arranjos institucionais com o propósito de aprimorar a coerência e a coordenação: a) entre programas e ações que integram o PPA; b) de planos e políticas nacionais, regionais e setoriais com o PPA federal e com planos, políticas e programas já existentes; c) de novas leis e emendas com os objetivos das políticas, programas e ações governamentais já existentes; d) entre políticas públicas que dependam de integração setorial e federativa, melhorando a eficiência do gasto governamental;

9.3.7. atualização da normatização do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, de forma a aproximá-lo, no que couber, das normas e padrões internacionais afetos ao tema;

9.3.8. elaboração e manutenção de Sistema de Indicadores-Chave Nacionais, indicadores estes refletidos nas diretrizes estratégicas do PPA, que informe, periodicamente, posição e evolução do nível do desenvolvimento nacional, permitindo comparabilidade com outros países.

10. Devido ao sentindo de continuidade desse trabalho, de análise anual da implementação e dos resultados gerados em políticas públicas e programas de governo, foi proposto o apensamento do monitoramento específico a estes autos, de forma a assegurar a consistência das análises e possíveis encaminhamentos, em moldes semelhantes ao que tem sido realizado no âmbito de outros processos sistemáticos de controle, como o acompanhamento dos relatórios de gestão fiscal (RGF) e a apreciação das contas prestadas pelo Presidente da República. Dessa forma, a análise do atendimento das deliberações é reproduzida a seguir, em que serão também elaboradas as conclusões e novas propostas de deliberações pelo TCU.

II.2. Análise do Atendimento das Deliberações

11. Para a verificação do atendimento das deliberações constantes do referido Acórdão, entendeu-se ser mais profícua à compreensão do relatório a organização da análise por meio dos mesmos pilares nos quais estruturou-se o Relatório de Políticas e Programas de Governo – 2017 (RePP 2017), uma vez que ambas as deliberações constantes dos itens 9.2 e 9.3 relacionam-se, em essência, à necessidade de aprimoramentos na capacidade de planejamento, orçamentação, coordenação e coerência, gestão de riscos e monitoramento do governo.

12. No que tange ao ***cumprimento do item 9.2*** *do Acórdão 2127/2017-TCU-Plenário, relativo* ***a ações já empreendidas pelo Centro de Governo voltadas a melhorias no arcabouço de planejamento e orçamento e na capacidade de articulação, monitoramento e avaliação da coerência do conjunto de programas e ações governamentais****, a Casa Civil destaca três ações estruturantes entre as várias ações cotidianas de articulação, monitoramento e avaliação da coerência do conjunto de programas e ações governamentais:*

a) A edição do Projeto de Lei e do Decreto de Governança Pública;

b) A instituição da Junta de Execução Orçamentária – JEO;

c) A criação do Conselho Nacional para a Desburocratização – Brasil Eficiente.

13. Além de ressaltar essas iniciativas, a Casa Civil apresentou outras medidas do centro de governo que se coadunam com o objetivo pretendido, de aprimoramento nos pilares da atuação estatal, as quais são sintetizadas e analisadas a seguir.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60523820.

II.2.1. Estratégia Nacional

II.2.1.1. Estratégia de Desenvolvimento Econômico e Social

14. No Relatório do Políticas e Programas de Governo – 2017 (Repp 2017) foram identificadas falhas no arcabouço do planejamento estratégico nacional que comprometem de forma significativa o resultado de políticas e programas públicos para o cidadão, quais sejam: a ausência de planejamento nacional de longo prazo; a ausência de planos estratégicos institucionais dos órgãos da Administração Pública Federal; e a falta de padronização dos planos nacionais.

15. As análises atinentes a esse pilar geraram as recomendações apresentadas a seguir:

9.3.1. edição de proposta legislativa para estabelecimento de "diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado", em conformidade com o artigo 174, § 1º, da Constituição Federal, considerando a relevância da definição de plano de desenvolvimento nacional de longo prazo e sua integração ao sistema de planejamento e orçamento federal previsto no art. 165 da Constituição Federal;

9.3.2. aprimoramento do modelo do Plano Plurianual (PPA) para:

9.3.2.1. que o plano constitua instrumento efetivo de planejamento de médio prazo do Governo Federal, que oriente a distribuição de recursos em seu período de vigência, viabilize o acompanhamento e atendimento das metas estabelecidas e induza sustentabilidade fiscal, transparência e efetividade dos programas, em conformidade com o artigo 165, § 7º, da Constituição Federal;

9.3.2.2. que o plano favoreça a gestão, a transparência e o controle, ao contemplar aspectos como: a) explicitação de indicadores de efetividade para monitoramento da dimensão estratégica; b) seleção de indicadores para os programas, com descrições específicas e parâmetros de validade e qualidade; c) indicação dos valores esperados dos indicadores ao final do quadriênio; d) indicação de metas específicas a serem realizadas anualmente; e) indicação dos valores detalhados por ano e por objetivos, com disponibilização à sociedade das memórias de cálculo para sua definição; f) indicação de como será a integração dos objetivos e programas com a dimensão estratégica do PPA e com o plano de longo prazo que vier a ser implantado.

[...]

9.3.6. definição de arranjos institucionais com o propósito de aprimorar a coerência e a coordenação: a) entre programas e ações que integram o PPA; b) de planos e políticas nacionais, regionais e setoriais com o PPA federal e com planos, políticas e programas já existentes; c) de novas leis e emendas com os objetivos das políticas, programas e ações governamentais já existentes; d) entre políticas públicas que dependam de integração setorial e federativa, melhorando a eficiência do gasto governamental;

[...]

16. No tocante à iniciativa adotada em resposta ao cumprimento da recomendação constante do item 9.3.1 do referido acórdão, a Casa Civil informa que o Presidente da República assinou os marcos jurídicos fundamentais da Política de Governança Pública no país, quais sejam, o Projeto de Lei 9613 e o Decreto 9203, ambos de 23 de novembro de 2017. Afirma que tais iniciativas integram projeto para a construção de um país eficiente e consistem em mudança de paradigma para a administração pública, que atualmente não conta com uma estrutura central para orientar e promover a implementação de boas práticas de governança nas instituições. Informa ainda que o projeto se iniciou a partir de trabalhos do TCU afetos ao tema, de modo que, com o apoio do Tribunal e com o referencial de boas práticas de governança, o Governo Federal desenvolveu os contornos e os instrumentos para sua viabilização.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60523820.

*17. Assim, explica que **o projeto prevê duas etapas**: a) primeiro, as mudanças alcançarão apenas a administração pública federal (órgãos e entidades integrantes da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo Federal), conforme previsto no Decreto 9203/2017; b) a segunda etapa consiste no Projeto de Lei 9163/2017, de modo que, no que couber e na ausência de norma própria sobre a matéria, o anteprojeto de lei prevê que a Política de Governança Pública seja aplicada aos Poderes da União, bem como ao Ministério Público da União, à Defensoria Pública da União e ao Tribunal de Contas da União, e também ao Distrito Federal, estados e municípios.*

18. Acrescenta que as políticas de desburocratização e de governança digital desenvolvidas pelo Governo Federal são exemplos de práticas orientadas para o cidadão e, com a reforma, elas passarão a fazer parte de uma ação estruturada e coesa para promoção desse objetivo. Tais medidas visam garantir e facilitar que essas e outras políticas sejam implementadas, evitando fragmentações (silos) e sobreposições e permitindo que se desenvolva uma abordagem integrada de governo.

*19. Portanto, explicita ser fundamental para o país que haja uma **política de governança focada em fazer com que as instituições públicas direcionem suas ações para o cidadão** com vistas a recuperar a confiança da sociedade no poder público e a fortalecer a credibilidade e a legitimidade desses órgãos perante a população. Segundo a Casa Civil, o primeiro passo da reforma da governança pública é a criação de um quadro normativo que oriente a governança das instituições, estabelecendo regras que devem balizar a atuação pública.*

*20. Esclarece que, para isso, tanto o decreto publicado quanto o projeto de lei encaminhado ao Congresso Nacional sintetizam em princípios e diretrizes as boas práticas de governança recomendadas por organizações internacionais, pelo Tribunal de Contas da União e por acadêmicos da área. De acordo com os referidos normativos, os **princípios que orientarão a governança pública** são: i) capacidade de resposta; ii) integridade; iii) confiabilidade; iv) melhoria regulatória; v) prestação de contas e responsabilidade; e vi) transparência.*

21. Com esses princípios e diretrizes, pretende-se criar elementos de conexão entre os princípios constitucionais que orientam a atividade administrativa e a atuação do agente público. A Casa Civil afirma que, por um lado, os agentes públicos ganham preceitos mais didáticos para que sua atuação seja orientada em prol do cidadão e, por outro, os princípios constitucionais ganham instrumentos para garantir sua observância e novos elementos para expandir a interpretação de seus conteúdos.

*22. Para que a governança ocorra de forma satisfatória, em consonância com os princípios e diretrizes, os normativos sugerem a adoção de **mecanismos para o seu exercício**, como **liderança, estratégia e controle**, bem como a instituição de instâncias e práticas de governança – em consonância com os princípios e diretrizes estabelecidos tanto no decreto como no de projeto de lei (PL 9613/2017).*

*23. Afirma que a Constituição estabeleceu, ainda que de forma assistemática, um conjunto de regras relativo ao **planejamento nacional** e que esse quadro normativo, quase trinta anos depois da promulgação da Carta Maior, ainda tem pontos que **carecem de regulamentação**, de modo que essas lacunas influenciam na efetividade de instrumentos importantes, como o próprio PPA.*

24. Explicita que o Projeto de Lei pretende corrigir esses problemas, dotando o País de ferramentas integradas de planejamento e, com isso, movendo o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal para outro patamar. Nesse sentido, esclarece que o planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado representa uma das mais importantes inovações da proposta e uma contribuição normativa para garantir a coerência e a coordenação das políticas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60523820.

governamentais. Além disso, supre o mandamento contido no §1º do art. 174 da Constituição Federal, que prevê que "a lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento".

25. Esclarece que o PL apresenta três conjuntos de instrumentos principais: (i) a estratégia nacional de desenvolvimento econômico e social; (ii) os planos nacionais, setoriais e regionais; e (iii) o Plano Plurianual da União. De acordo com o referido projeto de lei, a estratégia nacional de desenvolvimento econômico e sustentável terá duração de doze anos e orientará a elaboração dos planos plurianuais, demonstrando o compromisso do país com o planejamento, a estabilidade e a previsibilidade das políticas de estado.

26. Informa que, com isso, busca-se incorporar diretamente ao ciclo orçamentário-financeiro da União um conjunto de diretrizes e regras de governança que buscam garantir mais estabilidade e transparência ao processo de construção e implementação de planos e programas de governo. A nova estratégia também define requisitos e elementos mínimos para os planos nacionais, setoriais e regionais, mantendo a coerência e facilitando a integração entre esses planos.

27. Explica que a promulgação do decreto viabiliza a aplicação imediata dos princípios e diretrizes de governança no âmbito da administração pública federal, o que possibilitará a incorporação das boas práticas de governança pelo novo Comitê Interministerial de Governança (CIG), colegiado composto pelos Ministros da Casa Civil, Planejamento, Fazenda e CGU. Caberá ainda, aos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, no prazo de noventa dias, instituir comitê interno, a fim de garantir que as boas práticas se desenvolvam e sejam apropriadas pela instituição de forma contínua e progressiva.

28. Acrescenta que a atuação do CIG permitirá que propostas inovadoras, recomendações de organizações internacionais – como a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) – e iniciativas bem-sucedidas de órgãos setoriais sejam transformadas em regras e manuais, que servirão de orientação para toda a administração pública federal. Explicita que o primeiro manual será voltado à avaliação de políticas públicas, instrumento essencial para a efetiva aplicação de recursos públicos e, portanto, arranjo institucional essencial para garantir a internalização e a disseminação das boas práticas de governança e, com isso, assegurar que o cidadão esteja sempre no centro das decisões governamentais.

29. Por fim, informa que o projeto também estabelece a instituição de mecanismos de controle, uma vez que a garantia da excelência da prestação de serviços públicos está diretamente relacionada a uma apropriada gestão de riscos; assim, o projeto dispõe que a alta administração das organizações deve estabelecer, manter, monitorar e aprimorar sistema de gestão de riscos e controles internos, com definição dos princípios a serem observados e previsão do papel a ser exercido pelas auditorias internas, de modo que sua atuação possa adicionar valor e melhorar as operações das organizações.

II.2.1.2. Análise:

30. Verificou-se que os órgãos integrantes do centro de governo da União articularam-se de modo a adotar medidas para o cumprimento da recomendação constante do item 9.3.1 do acórdão, destacando-se: a) a edição do Decreto 9203/2017; b) a elaboração do Projeto de Lei 9613/2017, c) o lançamento da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Endes); e d) a instituição do Comitê Interministerial de Governança.

31. Vale destacar as medidas apresentadas coadunam com, dentre outras, as boas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60523820.

práticas internacionais de governança compiladas nos referenciais elaborados por esta Casa, em especial, as referentes à competência do centro de governo para desenvolver, manter e monitorar arranjos institucionais voltados à estratégia de desenvolvimento de longo prazo do país, ao aprimoramento da coordenação entre os entes da federação, ao aprimoramento da gestão de riscos e, por fim, à capacidade de monitoramento e avaliação.

32. Depreende-se, desse modo, que, apesar de as iniciativas apresentadas pelas unidades jurisdicionadas integrantes do centro de governo nacional relacionarem-se mais diretamente à competência de pensar estrategicamente o país, os benefícios são dotados de potencial de transpor as fronteiras da referida atividade-chave, beneficiando os demais pilares entendidos como estruturantes para a atuação e capacidade de entrega estatal, tais como a capacidade de coordenação e coerência, a gestão de riscos e supervisão do resultado do conjunto das ações governamentais.

33. Vale destacar que a institucionalização do plano de longo prazo do país depende da aprovação do Projeto de Lei 9613/2017. Contudo, ainda que as regras afetas e as relações com os demais instrumentos do arcabouço de planejamento e orçamento nacional estejam pendentes de serem positivadas, o Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão (MP) agiu no sentido de elaborar e disponibilizar para consulta à sociedade documento que materializa a visão do governo para o desenvolvimento de longo do prazo do país, visando suprir vácuo de longa data e dar concretude ao disposto no artigo 174, § 1º, da Constituição.

II.2.1.3. Conclusão:

34. Em implementação.

II.2.2. Aprimoramentos no Planejamento Nacional de Médio Prazo

35. Constam organizadas sob os itens 9.3.2 e 9.3.8 do referido acórdão as recomendações voltadas à adoção de medidas para o aprimoramento do planejamento de médio prazo nacional.

*36. Sobre a recomendação constante do **item 9.3.2.1,** a Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos (Seplan) informa que vem trabalhando em conjunto com a Secretaria de Orçamento Federal (SOF), para melhorar a integração entre planejamento e orçamento, de modo que, ao longo do PPA 2016-2019 adotou inovações voltadas a prover maior transparência às ações do governo e fazer com que cumpra seu papel de plano de médio prazo para a Administração Pública Federal.*

37. Nesse sentido, a Seplan relaciona as seguintes medidas: ações de aproximação com os órgãos setoriais (reuniões mais frequentes e aplicação de questionários de feedback); inserção de campo para monitoramento de todas as iniciativas no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (SIOP); elaboração de template padrão para o Relatório de Avaliação, melhoria de relatórios do SIOP; realização de reuniões distintas para coordenadores dos órgãos e para novos preenchedores; revisão do Guia de Monitoramento; elaboração do Sumário Executivo do Relatório de Avaliação; criação do relatório de avaliação visão setorial e ferramentas que visam ampliar a transparência do PPA para a sociedade e servir como instrumento orientador para os órgãos (PPA Cidadão e Painel do Planejamento).

*38. Em relação à recomendação constante no item **9.3.2.2**, que agrega um conjunto de medidas voltadas a favorecer a gestão, a transparência e o controle, explicita iniciativas detalhadas nos parágrafos a seguir.*

*39. Sobre o **item "a'**, afeto à necessidade de explicitação de indicadores de efetividade para monitoramento da dimensão estratégica e também relacionado às recomendações dispostas*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60523820.

no Acórdão TCU-Plenário 782/2016-Min. José Múcio, a Seplan informa que será atendida durante a elaboração do PPA 2020-2023. Explica que será escolhido um conjunto de indicadores estratégicos, ou seja, um rol de indicadores com papel representativo para acompanhamento da dimensão estratégica que possam ser relacionados à visão de futuro, aos eixos estratégicos ou mesmo a algumas diretrizes estratégicas. Acrescenta que tais indicadores serão selecionados pelos órgãos responsáveis e terão destaque em relação aos demais, de modo que deverão constituir um número reduzido, a fim de facilitar a interpretação e comunicação.

40. Em relação ao ***item "b"****, afeto à seleção de indicadores para os programas, com descrições específicas e parâmetros de validade e qualidade, a Seplan informa as iniciativas de implementação das fichas de indicadores do PPA e a atualização do Guia Metodológico de Indicadores do Plano Plurianual, ambas contempladas em etapa do plano de ação. Acrescenta, sobre a implementação das fichas de indicadores para o PPA, que todas já se encontram preenchidas no SIOP e, a partir desse preenchimento, a Seplan estaria apta a elaborar relatórios de modo que as informações constantes das referidas fichas possam ser extraídas do sistema e disponibilizadas. O referido processo estaria concluso até maio do presente exercício e disponível no sítio eletrônico do MP.*

41. Informa ainda a realização de Acordo de Cooperação Técnica (ACT) específico para a atualização do Guia de Indicadores, recentemente firmado entre Seplan e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), cuja vigência teve marco inicial em 17 de abril de 2018. Desse modo, a partir da celebração do ACT, uma primeira versão atualizada do Guia, já produzida pela Seplan, foi então submetida à apreciação do Ipea para discussão das necessidades de aperfeiçoamento e sugestões de melhoria. Acrescenta que, neste momento, a Seplan analisa a devolutiva do Ipea, tendo em vista incorporar as melhorias propostas. Finalmente, a ficha de análise da adequabilidade dos indicadores, que também faz parte do plano de ação e tem término previsto em dezembro de 2018, também está em discussão. A parte conceitual da análise de adequabilidade deverá compor o novo Guia Metodológico.

42. Por fim, o referido plano de ação, informa a iniciativa para elaboração de ficha de análise quanto à adequabilidade dos indicadores atuais do PPA em relação aos seus Programas Temáticos a ser implementada até dezembro de 2018.

43. ***Sobre o item "c"****, que versa sobre a ausência de indicação dos valores esperados dos indicadores ao final do quadriênio, a Seplan afirma que a definição de índices finais para os indicadores de programas temáticos não se adequa à metodologia atual do Plano Plurianual, uma vez que são usualmente impactados por variáveis que não estão sob a total governança do Governo Federal.*

44. Explica que, enquanto o indicador do programa temático tem como finalidade mensurar a evolução de determinado aspecto da intervenção proposta pela política pública, a meta é um atributo mais próximo à atuação direta dos órgãos setoriais de modo que, neste PPA, o foco principal do monitoramento é em relação à execução das metas, que possuem previsão de valores esperados ao final do quadriênio. Complementa que cada indicador incluído no plano atual pode ensejar uma metodologia específica para sua projeção, considerando as especificidades dos diversos setores de políticas públicas.

45. Conclui informando que, uma vez que a definição de indicadores estratégicos não foi realizada quando da elaboração do PPA 2016-2019, e, como não houve até o momento um processo de revisão amplo do PPA, avaliou-se que a iniciativa seria melhor atendida na elaboração do próximo plano, quando será possível selecionar um rol de indicadores diretamente relacionados à visão de futuro, aos eixos estratégicos ou ás diretrizes estratégicas.

46. ***Em relação ao item "d"*** *da referida recomendação, afeto à necessidade de*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60523820.

indicação de metas específicas a serem realizadas anualmente, a Seplan entende que a recomendação em questão já vem sendo atendida parcialmente: no Relatório Anual de Avaliação do PPA 2016-2019 (ano-base 2016), encaminhado ao Congresso Nacional em maio de 2016, informa a realização de análise da situação de cada Programa, informando as medidas corretivas a serem adotadas quando houvesse indicativo de que metas estabelecidas não seriam atingidas até o término do Plano.

47. Informa que essa análise também será realizada nos próximos Relatórios Anuais de Avaliação, permitindo um acompanhamento tempestivo da situação de cada meta do plano, além da indicação de medidas corretivas quando houver indicativo de que metas estabelecidas não serão atingidas, de forma a propiciar a correção de rumos e o monitoramento concomitante pela sociedade. Quanto à previsão de valores anuais de referência para as metas, a Seplan avaliará a possibilidade da sua inclusão no plano quando da discussão sobre parâmetros metodológicos do PPA 2020-2023.

48. ***Sobre o item "e",*** *indicação dos valores detalhados por ano e por objetivos, com disponibilização à sociedade das memórias de cálculo para sua definição, informa que já foi publicado no sítio do MP[1] relatório contendo o detalhamento dos valores globais por objetivo. Como a lei que institui o PPA 2016-2019 não especifica os valores no nível dos Objetivos, os valores apresentados no relatório foram baseados na previsão que embasou o projeto de lei. A lei do PPA também não especifica os valores globais por ano, o que inviabilizou este detalhamento.*

49. ***No que tange o item "f"****, o qual aponta a necessidade de indicação de como será a integração dos objetivos e programas com a dimensão estratégica do PPA e com o plano de longo prazo que vier a ser implantado, explica que o alinhamento entre planos e políticas nacionais, regionais e setoriais com o PPA federal é uma busca evolutiva da Seplan e do Ministério do Planejamento no âmbito do Plano Plurianual, e foi uma preocupação na elaboração do PPA 2016-2019 e em seu monitoramento. Nessa linha, conforme disposto no PL de governança, esclarece que: a) a partir do próximo plano será buscada uma maior aderência entre os objetivos de PPA e os planos nacionais e regionais de longo prazo e b) já foram iniciadas discussões internas sobre propostas de aprimoramentos do modelo do PPA 2020-2023, visando um maior alinhamento entre esses planos, além da busca para que as diretrizes estratégicas do PPA reflitam as prioridades dos planos de longo prazo do Governo Federal.*

50. ***Sobre a recomendação constante no item 9.3.8*** *– que versa sobre a elaboração e manutenção de Sistema de Indicadores-Chave Nacionais, refletidos nas diretrizes estratégicas do PPA, que informe, periodicamente, a posição e a evolução do nível do desenvolvimento nacional, permitindo comparabilidade com outros países – a unidade jurisdicionada informa que a estratégia nacional estabelecerá índices-chave que mensurem a situação nacional e permitam a comparação internacional, de forma a subsidiar a avaliação da observância das diretrizes e orientações de longo prazo para a atuação do conjunto dos órgãos orçamentários. Esclarece que esses indicadores serão observados quando da definição das diretrizes estratégicas do PPA 2020-2023.*

II.2.2.1. ***Análise:***

51. Os acórdãos TCU 948/2016-Min. José Múcio, 1.320/2017-Min. Bruno Dantas e 782/2016-TCU-Min. José Múcio, todos do Plenário, nos quais se assenta a análise quanto ao comprometimento do papel de planejamento de médio prazo do PPA, apresentam considerações quanto a oportunidades de aprimoramento em diferentes quesitos (representatividade dos indicadores, ausência de metas, detalhamento de valores globais, transparência, dentre outros) para reestabelecimento ou aprimoramento da finalidade e hierarquia imputada ao PPA no arcabouço do planejamento governamental nacional estabelecido pela CF/88.

[1] http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/relatorio_objetivos.pdf

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60523820.

52. Com base nas informações apresentadas, verifica-se que a unidade jurisdicionada tem adotado medidas para o atendimento das deliberações constantes no item 9.3.2, também voltadas ao aprimoramento do planejamento de médio prazo do país, mas correlacionadas à qualidade e representatividade dos indicadores utilizados. Em relação as medidas adotadas em resposta ao item 9.3.2.1, verifica-se que se relacionam em maior medida a aprimoramentos voltados a atividades de acompanhamento e monitoramento do PPA, dotadas de potencial para aprimorar o cumprimento de papel de médio prazo do planejamento governamental, mas pouco versam em relação à sustentabilidade fiscal, transparência e efetividade dos programas.

53. Interessante notar, contudo, que a unidade jurisdicionada correlacione a sustentabilidade fiscal mais diretamente ao orçamento anual do que ao planejamento de médio prazo nacional, considerando que o PPA também integra o arcabouço orçamentário nacional sendo, de fato, o instrumento dotado de maior temporalidade dentre os demais arranjos existentes (LDO, LOA).

54. Na verdade, a recomendação constante do acórdão em análise baseia-se na distância entre o marco legal nacional e uma estrutura orçamentária de médio prazo. ***A anualidade do orçamento, sem que haja contraposição de arranjos dotados de maior temporalidade, tende a induzir a Administração Pública e o próprio Congresso Nacional a adotar uma visão de curto prazo, mera e demasiadamente contábil e orçamentária, para o tratamento de problemas particularmente complexos e transversais que afetam a sociedade brasileira****.*

55. O PPA tem se demonstrado inadequado ou insuficiente como um instrumento indutor da alocação do gasto público no médio prazo, possuindo um protagonismo aquém do pretendido para gerir a plurianualidade que integra sua própria definição.

56. Não obstante, ao longo da resposta da unidade jurisdicionada identificam-se medidas que, em certa medida, suprem as referidas orientações, em especial, as que se relacionam ao pilar afeto à orçamentação, a ser analisado em tópico próprio.

57. No que concerne a alegação, relacionada ao item 9.3.2.2, de ausência de governança sobre todas as variáveis afetas aos indicadores de efetividade como justificativa para que não constem dos instrumentos de planejamento estatal, são necessárias algumas considerações.

58. De fato, ***assiste razão ao gestor quando afirma não possuir controle sobre todas as variáveis afetas aos indicadores de efetividade****. Os problemas atacados pelo governo federal são usualmente complexos, transversais, interconectados, multicausais, envolvem uma gama considerável de atores e informações contraditórias. Assim, a título exemplificativo, a pobreza encontra-se relacionada com educação, a nutrição com a pobreza, a economia e a saúde com a capacidade da força de trabalho, dentre outras diversas interconexões.*

59. Devido a escala e transversalidade desses problemas, conhecimentos de diferentes especialidades – economia, estatística, tecnologia da informação, medicina e política, dentre outros – podem ser requeridos para a mudança efetiva, o que exige forte colaboração interdisciplinar e perseverança da administração pública.

60. Desse modo, em decorrência da natureza de tais problemas, alguns pontos merecem destaque. Primeiramente, ***são exatamente esses mesmos problemas que diariamente afligem a sociedade,*** *incorrendo em alto impacto econômico e social,* ***e, para os quais, dela são arrecadados vultosos recursos para sua efetiva mitigação*** *e b) quanto mais transversal o problema, maior a necessidade de atuação conjunta do Estado, e, por conseguinte, maior a responsabilidade do Centro de Governo e da alta administração em prover coordenação e coerência ao conjunto de governo.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60523820.

61. Desse modo, ao se identificar e delimitar os principais fatores que afetam o conjunto de problemas entendidos como prioritários, o Centro de Governo e a alta administração habilitam-se para melhor definir prioridades e atuar, de modo mais evidenciado, naqueles que mais frequentemente encontram-se dando causa a outros, sinalizando maior necessidade de atenção do Estado. Como resultado, pode decidir por fazer uso de uma política ou, ainda, de determinado conjunto de políticas públicas para atuarem de modo coerente para mitigá-lo.

62. Contudo, tais ações mitigadoras – as políticas públicas setoriais – devem demonstrar ao país serem capazes para, em conjunto, ou mesmo isoladamente, identificar e manter os indicadores/índices que melhor representam o problema em níveis considerados aceitáveis. ***Tal demonstração resta comprometida quando o governo não demonstra capacidade de identificar, mapear e monitorar de maneira adequada o problema atacado.***

63. Na verdade, os prejuízos à governança e gestão da administração pública são diversos. Ao se abster de tornar transparente e monitorável a finalidade a ser alcançada pelo conjunto de recursos humanos, materiais, logísticos e tecnológicos geridos pelo governo e custeados pelo cidadão, restam comprometidos, nos centros de governo federal, estaduais e municipais, assim como aos próprios gestores da política pública: a) o desenvolvimento de uma visão de Estado, mais voltada ao médio e longo prazo, b) a capacidade de coordenação e de mobilização da máquina pública na direção pretendida, c) a identificação, gestão e monitoramento dos riscos que possam comprometer o alcance dos objetivos, d) o monitoramento da evolução e/ou involução dos indicadores voltados a evidenciar a necessidade de se manter/rever as intervenções implementadas, e) a adoção de mudanças corretivas e tempestivas, minimizando eventuais prejuízos à administração, f) a identificação de interdependências entre distintas políticas públicas de modo a induzir uma atuação sinérgica, coerente e custo-efetiva do Estado, dentre outros pontos.

64. Identificar e mapear essa multicausalidade e transversalidade e identificar o terreno comum necessário para a tomada de decisões políticas situam-se dentre os principais desafios do centro de governo e da alta administração e, ao mesmo tempo, constitui-se como uma das principais falhas encontradas nos instrumentos de planejamento nacionais. Portanto, para a atuar de modo adequado e suficientemente embasado no enfrentamento de tais problemas, as instituições públicas devem buscar fazer uso de um conjunto de indicadores, preferencialmente organizados por meio de índices, que busque representá-lo com a completude devida e proporcione uma visão igualmente transversal, integrada e sistêmica aos tomadores de decisão da alta administração.

65. Ao passo que os instrumentos de planejamento governamental brasileiros carecem fortemente desses instrumentos, diversos think-thanks já desenvolveram expertise correlata, dispondo inclusive de dados históricos e instrumentos próprios de mensuração. Um exemplo consiste no Índice de Competitividade Global - ICG, desenvolvido e calculado pelo Fórum Econômico Mundial desde 2005. O ICG combina 114 indicadores voltados a capturar fatores que afetam a produtividade e prosperidade a longo prazo dos países.

66. Observa-se que, apesar de constar como competência do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços - MDIC, "formular, executar e avaliar políticas públicas para a promoção da ***competitividade****, do comércio exterior, do investimento e da inovação nas empresas e do bem-estar do consumidor" a análise do Planejamento Estratégico do MDIC 2016-2019*[2] *aponta*

[2] O objetivo estratégico "**Estimular a Competitividade das Empresas Brasileiras no País e no Exterior**" é representado pelos indicadores "Número de empresas diretamente beneficiadas por iniciativas voltadas para inovação, produtividade e eficiência energética", "Média de variação da produtividade das empresas atendidas pelos programas voltados para esse fim" e "Percentual das Iniciativas implementadas". http://www.mdic.gov.br/images/REPOSITORIO/institucional/Gest%C3%A3o_Estrat%C3%A9gica/Planejamento_Estrat%C3%A9gico_Brochura.pdf

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60523820.

para o acompanhamento de um conjunto de indicadores afeto à competitividade excessivamente setorial e restrito – além de desvinculado das eventuais causas do problema ou mesmo da efetividade da política de estímulo à competitividade nacional – conforme entendido, a título exemplificativo, pelo Fórum Econômico Mundial.

67. Ademais, ao passo que o ICG consolida visão e dados estatísticos de organizações internacionalmente reconhecidas (Fundo Monetário Internacional-FMI, Banco Mundial, Nações Unidas e Organização Mundial de Saúde, dentre outros) o ***documento apresentado pelo ministério é falho em motivar a escolha dos indicadores adotados*** *para representar e monitorar o desafio de proporcionar ao país as condições necessárias à maior competitividade.*

68. O conjunto de indicadores utilizado pela instituição deve permitir a identificação das demais políticas públicas que necessitam atuar em conjunto para que o país desfrute das condições necessárias à maior participação no comércio exterior. A ausência ou incompletude dos indicadores nos instrumentos de planejamento governamental para representar e monitorar os problemas enfrentados pode dar causa à atuação infundada, incoerente e ineficiente do Estado ou mesmo impedir que se vislumbre as relações de causa e efeito pretendidas pelo governo.

69. Assim, desenhar, avaliar e monitorar a política pública sem levar em consideração o mapeamento, o entendimento, devidamente baseado em estudos e evidências, e a devida representação do problema enfrentado, pode implicar em risco significativo de desperdício de recursos públicos e dar causa a atuações incoerentes, descoordenadas e, por consequência, inefetivas do Estado.

70. Apesar do disposto acima, verifica-se significativa evolução da unidade jurisdicionada na adoção de indicadores voltados a representar a evolução de problemas de natureza transversal, uma vez que na Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social foram estabelecidos índices voltados a monitorar a evolução dos eixos estabelecidos no referido plano (econômico, institucional, infraestrutura, ambiental e social), quais sejam:

- *Indicador 1 – Índice de Desenvolvimento Humano (IDH);*
- *Indicador 2 – Variação real do PIB per capita;*
- *Indicador 3 – Variação real da produtividade;*
- *Indicador 4 – Corrente de comércio exterior da economia brasileira;*
- *Indicador 5 – Índice de competitividade global (ICG);*
- *Indicador 6 – Grau de facilidade de se fazer negócios;*
- *Indicador 7 – Participação das obras de infraestrutura no PIB;*
- *Indicador 8 – Índice de Desempenho Logístico (LPI);*
- *Indicador 9 – Porcentagem de domicílios com condição satisfatória de bem-estar;*
- *Indicador 10 – Intensidade de emissão de Gases de Efeito Estufa (GEE) (CO2e kg per $ PIB PPP);*
- *Indicador 11 – Participação de fontes de energia renovável na matriz energética;*
- *Indicador 12 – Taxa de homicídio (por 100 mil habitantes);*
- *Indicador 13 – Taxa de mortalidade na infância (menores de 5 anos);*
- *Indicador 14 – Esperança de vida ao nascer;*
- *Indicador 15 – Porcentagem de adolescentes com 16 anos que concluíram o ensino*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60523820.

fundamental;

- *Indicador 16 – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb);*
- *Indicador 17 – Índice de Gini;*
- *Indicador 18 – Proporção da população abaixo da linha de pobreza;*

71. Contudo, a própria unidade jurisdicionada informa que a atual metodologia do PPA não contempla a utilização de indicadores de efetividade para programas temáticos, mas consideram sua adoção na próxima edição do referido plano, razão pela qual a recomendação deve ser objeto de acompanhamento.

72. No que tange a recomendação constante no item 9.3.8 – afeta à elaboração e manutenção de Sistema de Indicadores-Chave Nacionais, indicadores estes refletidos nas diretrizes estratégicas do PPA, que informe, periodicamente, posição e evolução do nível do desenvolvimento nacional, permitindo comparabilidade com outros países – constitui um passo evolutivo importante na utilização de índices, apresentados acima, que contemplem e tornem mais clara a transversalidade e complexidade típicos da natureza dos problemas atacados pelo Centro de Governo, de modo que entende-se a referida determinação como cumprida.

II.2.2.2. Conclusão:

73. Em implementação.

II.2.3. Uniformidade e Padronização dos Planos Nacionais Setoriais

74. Conforme disposto no Acórdão 811/2017-TCU-Plenário-Min. José Múcio, utilizado como base para análise do RePP 2017, a falta de uniformidade e padronização dos planos nacionais e falta de integração desses com os demais instrumentos de planejamento governamental comprometem a atuação coerente e coordenada do Estado, resultando na recomendação abaixo transcrita:

9.3.6. definição de arranjos institucionais com o propósito de aprimorar a coerência e a coordenação: a) entre programas e ações que integram o PPA; b) de planos e políticas nacionais, regionais e setoriais com o PPA federal e com planos, políticas e programas já existentes; c) de novas leis e emendas com os objetivos das políticas, programas e ações governamentais já existentes; d) entre políticas públicas que dependam de integração setorial e federativa, melhorando a eficiência do gasto governamental;

75. A unidade jurisdicionada reafirma o disposto no tópico afeto à Estratégia Nacional da presente instrução, ao informar que o Projeto de Lei 9613/2017 também objetiva tratar dessa questão, ao dotar o país de ferramentas integradas de planejamento e ao positivar o planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado como meio de garantir a coerência e a coordenação das políticas governamentais.

76. Além disso, visa cumprir o mandamento contido no §1º do art. 174 da Constituição Federal, que prevê que "a lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual ***incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento****" e prover três conjuntos de instrumentos principais: a estratégia nacional de desenvolvimento econômico e social; os planos nacionais, setoriais e regionais; e o Plano Plurianual da União.*

77. Afirma que a estrutura acima permite a adequada orientação estratégica de longo prazo do governo, sendo desnecessária, assim, a construção de um plano nacional de desenvolvimento de longo prazo. Entende que planos nacionais setoriais são mais adequados para se detalhar o desenvolvimento das políticas, com suas respectivas metas de longo prazo e que a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60523820.

estratégia nacional de desenvolvimento econômico e social funcionará como o grande definidor das diretrizes e bases para o desenvolvimento nacional equilibrado, cabendo aos planos nacionais setoriais a responsabilidade de, a partir dessas diretrizes, traçar metas e estratégias de intervenção setorial de longo prazo.

78. Reafirma que o referido PL também define requisitos e elementos mínimos para os planos nacionais, setoriais e regionais, mantendo a coerência e facilitando a integração entre esses planos e induzindo a atuação sinérgica e transversal das políticas e programas públicos. De fato, os art. 12 apresenta esclarecimentos úteis a administração pública federal:

Art. 12. Os planos nacionais, setoriais e regionais, instrumentos de comunicação à sociedade das ações governamentais, terão duração mínima de quatro anos e serão elaborados em consonância com a estratégia nacional de desenvolvimento econômico e social, com o plano plurianual e com as diretrizes das políticas nacionais afins.

§ 1 À política nacional cabe definir as diretrizes, os princípios, os atores e os instrumentos e orientar a atuação dos agentes públicos no atendimento às demandas da sociedade, cuja operacionalização será detalhada a partir de planos nacionais, setoriais e regionais com escopo e prazo definidos.

§ 2 A política nacional será aprovada, segundo o conteúdo e alcance da proposta, por lei ou decreto.

79. Especificamente às determinações à que faz menção o Acórdão 811/2017 TCU-Plenário, sobre a padronização de políticas e planos nacionais, informa que o art. 13 apresenta algumas definições principais e os requisitos mínimos para a elaboração dos planos nacionais, setoriais e regionais, tais como:

Art. 13. Os planos nacionais, setoriais e regionais terão o seguinte conteúdo mínimo:

I - o diagnóstico do setor, que aponte as principais causas das deficiências detectadas e as oportunidades e os desafios identificados;

II - os objetivos estratégicos do setor, de modo compatível com outros planos governamentais correlatos;

III - a vigência do plano;

IV - as metas necessárias ao atendimento dos objetivos, com a indicação daquelas consideradas prioritárias;

V - as estratégias de implementação necessárias para alcançar os objetivos e as metas;

VI - a identificação dos recursos necessários, dos responsáveis pela implementação, dos riscos e suas respostas, das possíveis fontes de financiamento e do embasamento para a definição da estratégia selecionada;

VII - a análise de consistência com outros planos nacionais, setoriais e regionais e as suas relações com os instrumentos de planejamento do plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com a lei orçamentária anual;

VIII - as ações para situações de emergência ou de contingência; e

IX - os mecanismos e os procedimentos para o monitoramento e a avaliação sistemática da eficiência, da eficácia, da efetividade e da economicidade das ações programadas.

80. Por fim, ressalta que o PPA continuará sendo o elo entre a estratégia nacional, os planos nacionais, setoriais e regionais com visão de longo prazo existentes no país e com as leis orçamentárias que representam um planejamento anual, ou seja, de curto prazo.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60523820.

81. Outra iniciativa informada consiste na implementação da revitalização da biblioteca digital, que tem como escopo consolidar documentos como os PPAs federais e estaduais e os planos setoriais existentes, organizando-os em um único lócus e permitindo, assim, uma visão geral do planejamento governamental, disponível em http://bibspi.planejamento.gov.br/.

II.2.3.1 Análise:

82. Depreende-se do exposto acima a adoção de medidas que cooperam para a construção de sinergias, coordenação e coerência entre as atuações setoriais e/ou regionais com o desenvolvimento equilibrado e sustentável do país. Vale destacar o papel vislumbrado pela unidade jurisdicionada para: a) a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social como instrumento de convergência para os demais instrumentos de planejamento, b) o regramento proposto pelo Projeto de Lei 9613/2017 e, por fim, c) a revitalização da biblioteca digital, voltada a consolidar os PPAs federais e estaduais e os planos setoriais existentes, organizando-os em um único lócus.

83. Mencione-se a colocação da unidade jurisdicionada no sentido de que os "planos nacionais setoriais são mais adequados para se detalhar o desenvolvimento das políticas, com suas respectivas metas de longo prazo e que a estratégia nacional de desenvolvimento econômico e social funcionará como o grande definidor das diretrizes e bases para o desenvolvimento nacional equilibrado, cabendo aos planos nacionais setoriais a responsabilidade de, a partir dessas diretrizes, traçar metas e estratégias de intervenção setorial de longo prazo".

84. O argumento da unidade jurisdicionada também coaduna e colabora com o disposto no item 9.1.1.1 do Acórdão 1233/2012-TCU-Plenário-Min. Aroldo Cedraz, abaixo transcrito, em especial, quando a organização é responsável por gerir planos nacionais setoriais. O referido acórdão foi utilizado como base para a constatação de que a ausência generalizada de planos estratégicos institucionais de longo prazo dos órgãos da Administração Pública Federal fragiliza as estruturas de governança setoriais e compromete a efetividade e sustentabilidade das políticas públicas, constante no item II.1.3 do Relatório de Políticas e Programas - 2017.

9.1.1.1. elaboração, com participação de representantes dos diversos setores da organização, de um documento que materialize o plano estratégico institucional de longo prazo, contemplando, pelo menos, objetivos, indicadores e metas para a organização;

85. Verifica-se que o referido projeto de lei foi apensado ao PL 4083/2015 – destinado a aprimorar a governança, a gestão de riscos e os controles internos das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União – que, por sua vez, foi apensado ao PL 622/2011, voltado a instituir o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias. Em consulta ao sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, verifica-se que no dia 18/5/2018 ocorreu a última tramitação do referido PL, na qual atribui-se a relatoria ao Dep. Ronaldo Nogueira.

86. Em decorrência do acima exposto e em face do risco de que a agenda afeta ao aprimoramento dos arcabouço estratégico do país – tais como a necessidade de positivação da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, da uniformização dos planos nacionais, setoriais e regionais e a diferenciação dentre essas e as políticas públicas, e a necessidade de arranjos que mitiguem o risco da predominância da visão usualmente imediatista e setorial que caracterizam os mandatos políticos – dilua-se em discussões afetas à instituição do estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, objeto do PL 622/2011, ou mesmo de que não seja aprovado, entende-se pertinente o acompanhamento do cumprimento da referida recomendação.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60523820.

II.2.3.2. Conclusão:

87. Em implementação.

II.2.4. Coordenação e Coerência

II.2.4.1. Baixa Capacidade do Estado em Planejar e Coordenar as Diversas Políticas Públicas

88. Conforme disposto no Referencial para Avaliação de Governança do Centro de Governo (TCU, 2016) a articulação política constitui a competência do centro de governo de articular-se com as diversas partes interessadas (do Executivo, do Legislativo, partidos políticos, entes federativos, setor privado, organismos não governamentais, sociedade civil) com vistas a garantir que os atores envolvidos nas ações governamentais trabalhem em busca da consecução de políticas coerentes e contínuas, evitando fragmentação, redundância ou sobreposição. Já a coordenação de políticas públicas é função relacionada com a facilitação da coerência das políticas e programas governamentais e a coordenação produtiva entre partes interessadas envolvidas no processo de política pública.

89. Em relação a essa função-chave, o Relatório de Políticas e Programas de Governo - 2017 fundamentou-se em trabalhos do TCU – em específico, os acórdãos TCU-Plenário 1968/2017-Min Augusto Nardes, 727/2016-Min. André de Carvalho, 1942/2015-Walton Alencar, 1827/2017-José Múcio, 1935/2016-Min. Weder de Oliveira e 1655/2017-Min. Aroldo Cedraz, 1995/2016-Min. Augusto Nardes e 41/2015-Min. Bruno Dantas – que identificaram que a falta de atuação integrada de governo, assim como a baixa coordenação das políticas públicas, decorrentes de ausências ou falhas nos arranjos institucionais necessários para promover a atuação coerente do conjunto de governo, conduz o país a riscos de desperdícios vultosos e baixa efetividade da atuação estatal. Conforme dispõe o referido relatório. Nesse sentido, a importância da existência de tais arranjos é reconhecida pela Constituição Federal ao estabelecer, no parágrafo único do art. 23 que, para as competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, deverão ser estabelecidas leis complementares para fixar normas para a cooperação entre os entes da federação, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

90. Em consequência, o Acórdão 2127/2017-TCU-Plenário exarou as recomendações abaixo transcritas:

9.3.5. edição de referencial orientativo ou proposta normativa no sentido de que a instituição de políticas públicas para atuação governamental se fundamente em: a) análises de viabilidade, custo-oportunidade e sustentabilidade; b) avaliação da coerência, das inter-relações e das interdependências entre a nova política proposta e as existentes; c) coerência com os demais instrumentos de planejamento governamental existentes; d) preenchimento de requisitos mínimos, como definição de responsáveis, prazos de vigência, fontes de financiamento, metas e instrumentos de acompanhamento, fiscalização e aferição de resultados;

9.3.6. definição de arranjos institucionais com o propósito de aprimorar a coerência e a coordenação: a) entre programas e ações que integram o PPA; b) de planos e políticas nacionais, regionais e setoriais com o PPA federal e com planos, políticas e programas já existentes; c) de novas leis e emendas com os objetivos das políticas, programas e ações governamentais já existentes; d) entre políticas públicas que dependam de integração setorial e federativa, melhorando a eficiência do gasto governamental;

91. Em relação a recomendação constante no item 9.3.5, a unidade jurisdicionada explica que, com a publicação do Decreto 9203/2017, uma das ações a serem lançadas é a publicação de guias com medidas, mecanismos e práticas organizacionais que contribuam para a implementação dos princípios e diretrizes da governança pública pelo Comitê Interministerial de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60523820.

Governança.

92. Informa que o primeiro manual será voltado à avaliação de políticas públicas, instrumento essencial para a efetiva aplicação de recursos públicos. A publicação é resultado de uma construção coletiva da Casa Civil, dos Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, da Fazenda, da Controladoria-Geral da União e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

93. Esclarece que os instrumentos abordados no guia são aplicáveis em todos os órgãos, fundos, autarquias e fundações do governo federal. O Ipea e as escolas de governo, a Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e a Escola de Administração Fazendária (Esaf), em parceria com os ministérios centrais, desenvolverão estudos, capacitações e formações técnicas para construir a expertise dos órgãos, fundos, autarquias e fundações do governo federal acerca da avaliação de políticas públicas.

94. A Casa Civil da Presidência da República informa ainda que o Conselho Nacional para a Desburocratização - Brasil Eficiente foi criado pelo Decreto não numerado de 7/3/2017. O colegiado tem como competências:

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;

sugerir ao Presidente da República o estabelecimento de prioridades e metas para a adoção de medidas de simplificação de procedimentos na administração pública federal, a modernização da gestão pública e a melhoria da prestação de serviços públicos, a partir das propostas de desburocratização elaboradas pelos Ministérios;

recomendar ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão a adoção de prioridades e metas na atualização e na elaboração de futuras versões da Estratégia de Governança Digital - EGD, no que se refere às políticas, às prioridades e às metas relativas à simplificação administrativa, à modernização da gestão pública e à melhoria da prestação de serviços públicos.

95. De forma a executar seus trabalhos, esclarece que o Conselho Nacional para a Desburocratização conta com um Comitê Executivo, com as seguintes competências:

1. analisar propostas 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 organizada, as quais serão submetidas ao Comitê Nacional de Desburocratização;

2. analisar as prioridades e as metas para adoção de medidas de simplificação de procedimentos na administração pública federal, modernização da gestão pública e melhoria da prestação de serviços públicos, a partir das propostas de desburocratização elaboradas pelos Ministérios;

3. coordenar e orientar a elaboração das propostas de desburocratização pelos Ministérios, para a convergência de esforços e a complementaridade de investimentos;

4. coordenar e acompanhar a implementação das propostas de políticas, das prioridades e das metas estabelecidas para a simplificação de procedimentos na administração pública, modernização da gestão pública e melhoria da prestação de serviços públicos;

5. estimular os órgãos e as entidades do Poder Executivo federal no processo de revisão de procedimentos, fluxos e atos normativos que interfiram na qualidade e na agilidade dos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60523820.

serviços públicos prestados direta ou indiretamente aos cidadãos, às empresas e à sociedade civil organizada; e

6. sugerir ao Conselho Nacional para a Desburocratização - Brasil Eficiente propostas de recomendações ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão para a atualização e a elaboração de futuras versões da Estratégia de Governança Digital - EGD de que trata o Decreto 8638, de 15 de janeiro de 2016.

96. Entre as ações já adotadas com atuação direta do Brasil Eficiente, são destacados itens como criação do Portal Único do Comércio, que reduz a burocracia via mar ou rodovias; o eSocial Empresas, que oferece, em uma única declaração, todas as informações sobre relações trabalhistas, como FGTS, Caged e Rais; e o Agro +, que elimina entraves, permitindo ganho de eficiência de R$ 1 bilhão ao ano para os setores público e privado.

97. Além disso, de forma resumida, foram identificadas propostas de governo voltadas à simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a melhoria da prestação de serviços públicos, no âmbito dos trabalhos do Comitê Executivo do Conselho Nacional para a Desburocratização.

98. Detalha, no plano de ação, a construção do Guia de Orientação à Análise Ex-Ante, concluído em fevereiro/2018 e as ações de Capacitação técnica, envolvendo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, a Escola de Administração Fazendária e a Escola Nacional de Administração Pública, a serem concluídas até dezembro/2018.

99. Sobre as recomendações constantes nas alíneas "a" e "b" do item 9.3.6, explicita que o alinhamento entre os programas que compõem o PPA e o orçamento é uma busca evolutiva da Seplan e do Ministério do Planejamento no âmbito do Plano Plurianual e foi uma preocupação na elaboração do PPA 2016-2019 e em seu monitoramento. Nessa linha evolutiva, informa que já foram iniciadas discussões internas sobre proposta de aprimoramentos do modelo do PPA 2020-2023 para que seja buscado um melhor alinhamento do Planejamento e do Orçamento.

100.Por sua vez, sobre a recomendação constante na alínea "c" do mesmo item, informa que se trata de atividade rotineira da Seplan emitir notas técnicas sobre novas leis e emendas propostas tanto pelo Executivo quanto pelo parlamento, sendo que o alinhamento dessas propostas com políticas e programas já existentes, em especial o PPA, já estaria incluída no escopo de análise.

101.Por fim, em relação a alínea "d", argumenta que integração setorial e federativa sempre foi uma busca evolutiva da Seplan e do Ministério do Planejamento no âmbito do Plano Plurianual e foi uma preocupação na elaboração do PPA 2016-2019 e em seu monitoramento. Em relação à questão federativa, destaca as reuniões ocorridas no âmbito do Conselho dos Secretários Estaduais de Planejamento (Conseplan) para a elaboração do PPA 2016-2019. Com relação à integração setorial, conforme Nota Técnica 21272/2017-MP de 13/11/2017 que respondeu ao item 9.2 deste acórdão, a partir dos Programas Temáticos, são reveladas as transversalidades e multissetorialidades próprias das políticas públicas, contribuindo para a compreensão das suas estratégias de implementação e arranjos de gestão entre órgãos.

102.Desta forma, ressalta que a elaboração do PPA 2016-2019 integra os diversos órgãos do governo para organizar e articular as ações e políticas públicas em um instrumento único e coerente de gestão. Nessa linha evolutiva, já foram iniciadas discussões internas sobre proposta de aprimoramentos do modelo do PPA 2020-2023 para que seja buscado uma melhor integração federativa e setorial.

Análise:

103.A unidade jurisdicionada aponta um conjunto de medidas úteis para o

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60523820.

aprimoramento e/ou regular funcionamento da coordenação e coerência estatal, tais como a) as reuniões ocorridas no âmbito do Conselho dos Secretários Estaduais de Planejamento (Conseplan) e b) a possibilidade de a atual metodologia do PPA permitir diferentes órgãos compartilharem a responsabilidade pelo alcance de um mesmo objetivo, c) a criação do Conselho Nacional para a Desburocratização - Brasil Eficiente e d) a elaboração de notas técnicas sobre novas leis e emendas propostas tanto pelo Executivo quanto pelo parlamento, considerando-se o alinhamento dessas propostas com políticas e programas já existentes, em especial o PPA.

104.Vale destacar, dentre as medidas supracitadas, a criação do Conselho Nacional para a Desburocratização, como iniciativa dotada de potencial para minimizar custos, sobreposições, fragmentação e duplicidades na atuação estatal e otimizar a prestação de serviços públicos à sociedade por meio da integração de bases da dados e processos de trabalho.

105.Ademais, mencione-se a publicação do referencial orientativo "Avaliação de Políticas Públicas – Guia Prático de Avaliação Ex-Ante"[3], resultado de trabalho conjunto entre a Casa Civil, o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), o Ministério da Fazenda (MF), o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e o Ipea, dentre outras instituições, o qual corresponde ao produto a que faz menção a resposta da unidade jurisdicionada quanto ao cumprimento do item 9.3.5.

106.Contudo, a resposta apresentada e os instrumentos de planejamento ainda carecem de evidências que demonstrem os esforços para mitigar as incoerências contidas nas demandas, projetos e/ou políticas setoriais, a qual estão usualmente expostos o Centro de Governo de um país, em linha com boas práticas adotadas para o aprimoramento da atividade-chave "Coordenação e Coerência", típica dos centros de governos nacionais. Assim, a título exemplificativo, a mera composição de conselhos intersetoriais – ainda que potencialmente profícuas à atuação coordenada e coerente do Estado – sem que sejam instrumentalizados com processos de trabalho voltados a induzi-los ao alcance de objetivos comuns podem, inadvertidamente, aprofundar diferenças políticas e provocar cisões ao invés de sinergias entre diferentes setores.

107.Para o tratamento de problemas interconectados e impactados por grande número de variáveis, torna-se premente que o centro de governo mapeie e demonstre – com base em estudos, boas práticas e amplo leque de evidências – os principais conflitos existentes entre os objetivos das políticas setoriais de modo que possa mitigar, ou mesmo enxergar, eventuais riscos que comprometam o alcance de objetivos comuns, não setoriais, tais como competitividade, desenvolvimento econômico e social, dentre outros.

108.Nesse sentido, apesar de demonstrar os principais Objetivos, Metas, Iniciativas e Programas Temáticos da administração federal, o PPA é falho em demonstrar como o centro de governo enxerga esses conflitos intersetoriais, ou mesmo, como são mitigados para dotar a atuação governamental da sustentabilidade positivada no §1º do art. 174 da Constituição Federal.

Conclusão:

109.Em implementação.

II.2.5. Orçamento

110.Conforme disposto no RePP 2017, o TCU desenvolveu, em 2014, em parceria com a OCDE, relatório sobre governança pública em que destaca que "a governança orçamentária forte – incluindo Gestão Financeira Pública – é essencial para garantir que os recursos sejam alocados de forma eficiente, efetiva e com probidade para alcançar os objetivos públicos". O trabalho ressalta que:

[3] Disponível em http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/guia-analise-*Ex-Ante*.pdf

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60523820.

a consolidação fiscal contínua e trade-offs orçamentários intensificaram o foco nas ferramentas, nos mecanismos e nos processos orçamentários que podem ser usados para apoiar governos e administrações públicas nesse complexo empreendimento. De modo mais geral, o papel mais amplo da Gestão Financeira Pública (GFP) e da elaboração do orçamento está sendo reavaliado para destacar os elos e as interligações necessárias com outras áreas de governança pública - incluindo o planejamento de médio prazo do governo, orçamento relacionado a desempenho, total transparência e acessibilidade no tocante a informações orçamentárias, identificação e gestão de riscos fiscais, e maior garantia de qualidade ao longo das diferentes fases e funções do ciclo orçamentário.

111.Os apontamentos do julgado denotam, em relação ao arcabouço orçamentário do país, a) baixa prevenção e deficiente gestão de riscos no processo orçamentário, dotadas de potencial para afetar todo o conjunto de políticas públicas e comprometer a sustentabilidade fiscal e o alcance dos resultados pretendidos pelo governo, b) superestimacão da receita, em prejuízo à credibilidade, ao planejamento e à qualidade do orçamento, c) frustração das receitas e o aumento das despesas, prejudicando-se a confiança dos agentes econômicos e do consumidor brasileiro, dificultando a retomada do desenvolvimento sustentável, d) a incrementalidade do Orçamento Federal, em afronta às boas práticas internacionais de gestão orçamentária e comprometendo-se a accountability e a transparência, bem como a orientação para resultados.

112.Em resposta, as unidades jurisdicionadas informam a adoção de um conjunto de medidas voltadas ao aprimoramento da governança orçamentária do país, apresentadas a seguir.

II.2.5.1. Promulgação do Decreto 9.046/2017

113.Por meio da Nota Informativa 9.649/2017-MP, a Secretaria de Orçamento Federal informa a participação no processo de elaboração do Decreto 9046, de 5 de maio de 2017, que dispõe sobre as condições para a contratação plurianual de obras, bens e serviços, no âmbito do Poder Executivo Federal.

114.Informa, por meio deste normativo, que os órgãos, fundos e entidades do Poder Executivo Federal integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União estão obrigados a registrar no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - Siasg os compromissos financeiros plurianuais decorrentes de contratos referentes às despesas primárias classificadas como "Outras Despesas Correntes", "Investimentos" ou "Inversões Financeiras", para fins de monitoramento dos contratos plurianuais firmados pela Administração.

115.Assim, conclui que a finalidade da proposta é a de estabelecer um planejamento de médio prazo dos contratos do governo, considerando não apenas o que foi contratado no ano, mas os contratos a serem executados no médio prazo, instituindo instrumentos de controle que avaliem as consequências para os próximos exercícios, colaborando para o atingimento dos objetivos preconizados na Emenda Constitucional 95/2016, que estabelece teto para as despesas da União.

II.2.5.2. Portaria Interministerial 46/2017

116.A SOF informa a participação no processo de elaboração da Portaria Interministerial 46, de 17/3/2017, que dispõe sobre a execução das programações incluídas ou acrescidas por Emendas de Bancada Estadual. Explica que por meio do art. 2°, IV, do referido normativo, foi possível condicionar a liberação de recursos de Emendas de Bancada Estadual de execução obrigatória à comprovação de que os recursos alocados são suficientes para conclusão do empreendimento ou de etapa útil com funcionalidade que permita o imediato usufruto dos benefícios pela sociedade.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60523820.

II.2.5.3. Gestão de Riscos do Processo de Alterações Orçamentárias

117.O MP informa que a Política de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão foi publicada na Portaria 426/2016. Além disso, foi desenvolvida metodologia e publicado manual, em 31/1/2017, com a finalidade de orientar cada unidade do Ministério sobre a identificação, a avaliação e a adoção de respostas aos eventos de riscos, a partir do Método de Priorização de Processos.

118.O Memorando Circular 003/2017-MP, de 3/1/2017, determinou a identificação/mapeamento, para cada Secretaria do MP, de um processo relevante (Projeto Piloto), até o final do primeiro semestre de 2017.

119.O macroprocesso priorizado e concluído pela Secretaria de Orçamento Federal foi o de alterações orçamentárias, sendo previsto que até 2018 poderão ser concluídos os macroprocessos de elaboração da lei orçamentária anual e das estimativas de receitas e despesas.

II.2.5.4. Antecipação do Cronograma para Elaboração da Proposta Orçamentária de 2018

120.Informa, ainda, o aprimoramento do processo de elaboração da proposta orçamentária anual de 2018 - PLOA/2018, por meio da divulgação de referenciais monetários preliminares aos órgãos superiores da Administração Pública Federal, com vistas a assegurar um melhor planejamento orçamentário que assegure a continuidade de políticas públicas priorizadas, a sustentabilidade fiscal e o alcance dos resultados pretendidos pelo governo.

121.Por meio da antecipação do cronograma de atividades para elaboração do PLOA-2018 relata que é possível auxiliar os órgãos superiores a antecipar e estabelecer suas prioridades para a proposta orçamentária de 2018.

II.2.5.5. Monitoramento das Recomendações do TCU no Âmbito das Prestações de Contas do Presidente da República

122.Afirma ter realizado o acompanhamento e atendimento das recomendações do TCU no âmbito das Prestações de Contas da Presidência da República, a fim de assegurar a conformidade dos atos praticados pela Secretaria com as determinações da Corte de Contas.

II.2.5.6. Revisão Geral das Despesas Obrigatórias

123.Informa a deflagração de processo de revisão geral da classificação dos orçamentos fiscal e da seguridade social quanto ao identificador de resultado primário de despesas tipicamente discricionárias classificadas como despesas obrigatórias (RP 1) – PLDO 2019.

II.2.5.7. Contenção do Crescimento do Estoque de Restos a Pagar

124.Relata a elaboração, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, de estudo para a adoção de medidas que visem conter o crescimento do estoque de Restos a Pagar, cujo plano de ação deste processo encontra-se ainda em execução.

II.2.5.8. Criação da Junta de Execução Orçamentária – JEO

125.Conforme informado pela Casa Civil, a Junta de Execução Orçamentária – JEO foi formalmente instituída pelo Decreto 9.169/2017 como órgão colegiado de assessoramento do Presidente da República na condução da política fiscal, cabendo ao colegiado o acompanhamento da programação financeira, o monitoramento do cumprimento das metas fiscais e a avaliação sobre a sustentabilidade intertemporal do endividamento público.

126.Nesse sentido, a CC destaca que o Tribunal de Contas da União (TCU), por meio do Acórdão 803/2017-TCU-Plenário, Min. Bruno Dantas, defendeu a necessidade de formalização

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60523820.

da referida Junta, com o estabelecimento, no mínimo, dos membros que a integrarão, das suas competências e atribuições e das regras de decisão. A unidade jurisdicionada aponta como vantagens da instituição da JEO como instância estratégica e de supervisão da política fiscal no país: a) proporcionar melhor coordenação da gestão orçamentária e sua conexão mais clara com a estratégia fiscal de médio prazo, b) a sustentabilidade das finanças públicas e c) a condução ao aprimoramento do marco fiscal brasileiro em termos de credibilidade, melhoria das projeções macroeconômicas e fiscais, transparência, accountability e boa governança.

127.Nesse contexto, a JEO foi instituída com a finalidade de assessorar o Presidente da República acerca dos assuntos relacionados à programação financeira e ao cronograma de execução mensal de desembolso do Poder Executivo Federal, ao estabelecimento das metas anuais previstas na Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) e à proposta de orçamento anual, bem como sobre demais temas pertinentes à condução da política fiscal e ao equilíbrio financeiro-orçamentário.

128.Para a consecução desses objetivos, informa que a JEO tem como integrantes: o Ministro de Estado da Fazenda, que a coordenará; o Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República; e o Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. A Secretaria-Executiva da JEO, por sua vez, será exercida pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

II.2.5.9. Atendimento às diligências da Semag no âmbito dos TCs 014.981/2017-3 e 010.410/2017-1

129.Aprimoramento dos mecanismos e metodologias do processo de estimação de receitas e despesas primárias impactantes, contingenciamento de despesas e cumprimento de metas de resultado primário, no tocante às disposições da LOA 2017, LDO 2017 e LRF, referentes às avaliações bimestrais de 2017, em atendimento às diligências da SEMAG/TCU.

130.Desse modo, especificamente sobre os processos afetos à orçamentação, o Acórdão 2127/2017-TCU-Plenário teceu a seguinte recomendação, constante no item 9.3.3, abaixo transcrito.

9.3. recomendar à Casa Civil da Presidência da República, com fundamento no princípio da eficiência (art. 37 da Constituição Federal) e no art. 3º da Medida Provisória 782/2017, que lhe atribuiu competências relacionadas ao exercício da coordenação e integração, avaliação e monitoramento das ações do Governo, que, em articulação com o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e com o Ministério da Fazenda [...]

9.3.3. aprimoramento da governança orçamentária para: a) induzir a Administração Pública Federal à definição e utilização de indicadores de efetividade para seus programas e ações; b) sistematizar o monitoramento e a avaliação do desempenho de programas e políticas públicas; e c) valorizar o princípio da eficiência, ao relacionar alocações orçamentárias ao desempenho dos programas e resultados alcançados;

*131.**Em relação ao item "a" do item 9.3.3,** relacionado à indução para a definição e utilização de indicadores a unidade jurisdicionada informa, conforme Nota Técnica 21272/2017-MP de 13/11/2017 que respondeu ao item 9.2 deste acórdão, que vem trabalhando ao longo de 2017 em um Plano de Trabalho com as seguintes etapas:*

• inclusão de ficha de indicadores reunindo os necessários atributos para a sua caracterização – os atributos da ficha já foram inseridos no SIOP e as informações sobre os indicadores já estão sendo preenchidas pelos Órgãos;

• atualização do guia metodológico dos indicadores do PPA – atualização pela Seplan até primeiro trimestre de 2018, sendo que esta atualização contará com o apoio técnico do Ipea na

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60523820.

sua finalização;

• implantação de ficha de análise quanto à adequabilidade dos indicadores atuais do PPA em relação aos seus Programas Temáticos.

*132.**Em relação ao item "b",** afeto ao monitoramento e a avaliação do desempenho da atuação governamental e à vinculação das alocações orçamentárias ao desempenho dos programas e resultados alcançados, a SOF explica que está implementando um processo de avaliação de políticas públicas com vistas a subsidiar a elaboração dos projetos de lei orçamentária anual (PLOAs), de modo que, para os programas e ações que forem avaliados pela SOF em cada ciclo orçamentário, um dos aspectos a serem observados deverá ser a sua relevância para a política pública e para sociedade como um todo, abrangendo impacto e efetividade.*

133.Informa ter criado, em 2016, a Coordenação-Geral de Avaliação de Políticas Públicas (CGAPP), vinculada à Secretaria -Adjunta de Avaliação e Relações Institucionais (SEARI), unidades essas que coordenam a implantação do processo de avaliação na SOF em parceria com os departamentos de programas.

134.Desse modo, afirma que, para subsidiar a elaboração do PLOA 2019 e dos anos subsequentes, a SOF selecionou doze programas de governo (incluindo ações, políticas públicas, planos orçamentários etc.) para serem avaliados por seu corpo técnico no ciclo de avaliações 2017/2018, sendo 2 deles como projeto-piloto do processo de avaliação. Informa que dos outros dez programas, oito já foram avaliados e dois a SOF entendeu que os prazos para a entrega deveriam ser estendidos.

135.Esclarece que o conteúdo dessas avaliações privilegia pesquisas, estudos e recomendações que já foram realizadas por órgãos que atuam no ambiente técnico ou aqueles oriundos da academia, além de manter contato mais estreito com o gestor da política no órgão setorial. A SOF informa, ainda, estar elaborando um formato de edição com os principais achados de cada avaliação. Entretanto, esclarece que as avaliações realizadas pela SOF no ciclo 2017/2018 têm o objetivo imediato de capacitar o corpo técnico da Secretaria para as discussões sobre políticas públicas com os órgãos setoriais visando a melhor alocação de recursos no PLOA 2019, tendo como foco privilegiar as políticas mais efetivas e eficientes.

136.Ademais, esclarece que estão ocorrendo capacitações internas do seu corpo técnico para a utilização de ferramentas que auxiliam na análise de dados, assim como palestras e workshops com relação ao tema. Isto posto, com as avaliações, busca-se incrementar o aprendizado institucional, e, a partir daí, elevar o patamar de discussão sobre as políticas públicas, para assim buscar a melhoria da alocação.

137.Pondera, contudo, que não se deve esperar que os resultados das avaliações sejam automaticamente incorporados à risca no PLOA 2019, haja vista que outras variáveis também influenciam a alocação de recursos, como restrições legais (despesas obrigatórias e vinculações de receita) e o posicionamento dos órgãos setoriais, os quais, ao serem responsáveis pela implementação das respectivas políticas públicas, são pressionados por variadas demandas da sociedade civil no âmbito de suas áreas de atuação.

138.A Seplan também desenvolve anualmente avaliação de um rol de políticas públicas no âmbito do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (CMAP) com o intuito de buscar o aperfeiçoamento das políticas públicas, desde o desenho, até a implementação das mesmas. Nesse sentido, entende-se que, desde já, as políticas avaliadas têm sofrido melhorias, bem como os insumos obtidos também serão levados em consideração no próximo ciclo do PPA (PPA 2020-2023).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60523820.

Análise:

139.A análise das informações prestadas pelos órgãos integrantes do Centro de Governo Nacional demonstra a adoção de medidas que coadunam com o aprimoramento do arcabouço normativo orçamentário do país, em linha com o disposto na recomendação constante no item 9.3.3 do Acórdão 2127/2017-TCU-Plenário.

140.Vale destacar o papel cumprido pelos acórdãos nos avanços no processo de orçamentação do país (Acórdãos TCU-Plenário 927/2015-Min. Augusto Nardes, 3682/2013-Min. Aroldo Cedraz, 1712/2017-Min. Vital do Rego, 1598/2017-Min. Aroldo Cedraz, 2.526/2015-Min. José Múcio, 2.031/2014-Min. Augusto Sherman e 1.729/2016-Min. Benjamin Zymler e 948/2016-Min. José Múcio) e nos quais baseou-se o RePP 2017 para realizar a avaliação do arcabouço orçamentário do país. A criação da Junta de Execução Orçamentária e os demais aprimoramentos conduzidos pela SOF em relação à projeção e confiabilidade dos parâmetros macroeconômicos para a elaboração do orçamento, conforme afirmado pela própria unidade jurisdicionada, tem demonstrado serem efetivos para mitigar o risco de comprometimento da sustentabilidade fiscal do país em decorrência de eventual superestimação das receitas e/ou frustração das receitas.

141.No que tange à mitigação da incrementalidade que tende a caracterizar o orçamento pátrio – impropriedade que tende a favorecer a malversação dos recursos públicos, o não alcance dos resultados esperados e a perpetuação da alocação orçamentária em programas inefetivos e/ou ineficazes, conforme demonstrado Acórdão 948/2016–TCU–Plenário – foram identificados avanços significativos, tais como a) a implementação de processo de avaliação de políticas públicas com vistas a subsidiar a elaboração dos projetos de lei orçamentária anual (PLOAs) e b) a criação da Coordenação-Geral de Avaliação de Políticas Públicas (CGAPP), vinculada à Secretaria -Adjunta de Avaliação e Relações Institucionais (SEARI).

142.Contudo, em razão da maior complexidade dessa questão e das medidas apresentadas ainda se encontrarem em estágio embrionário e serem de natureza unicamente administrativa – podendo não se sustentar face à alternância de mandatos presidenciais e à ausência de positivação de regramento que correlacione e, em certa medida, condicione a alocação orçamentária ao desempenho das intervenções públicas – entende-se salutar acompanhar a efetiva implementação dessas medidas no PPA 2019-2023 e na LOA 2019, assim como, eventuais propostas legislativas com vistas à mitigação da incrementalidade orçamentária.

143.Nesse contexto de insegurança quanto à efetiva positivação das melhorias propostas, vale retomar a argumentação trazida na análise dos aprimoramentos realizados no PPA, na qual apresenta-se a necessidade de o governo adotar arranjos institucionais voltados a induzir um caráter mais plurianual à orçamentação e ao planejamento governamental. No tópico afeto aos "Aprimoramentos no planejamento de médio prazo" é analisado o cumprimento da recomendação para que o plano se constitua instrumento efetivo de planejamento de médio prazo do Governo Federal (item 9.3.2.1 do Acórdão 2127/2017). No presente tópico, a unidade jurisdicionada aponta como medidas que visam melhor gerir a plurianualidade orçamentária a:

1. instituição da JEO, como instância estratégica e de supervisão da política fiscal no país de modo a: a) proporcionar melhor coordenação da gestão orçamentária e sua conexão mais clara com a estratégia fiscal de médio prazo, b) a sustentabilidade das finanças públicas e c) a condução ao aprimoramento do marco fiscal brasileiro em termos de credibilidade, melhoria das projeções macroeconômicas e fiscais, transparência, accountability e boa governança;

2. a promulgação do Decreto 9046/2017, que dispõe sobre as condições para a contratação plurianual de obras, bens e serviços, no âmbito do Poder Executivo Federal. A unidade explica que a finalidade da proposta é a de estabelecer um planejamento de médio prazo dos contratos do governo, considerando não apenas o que foi contratado no ano, mas os contratos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60523820.

a serem executados no médio prazo, instituindo instrumentos de controle que avaliem as consequências para os próximos exercícios, colaborando para o atingimento dos objetivos preconizados na Emenda Constitucional 95, de 15 de dezembro de 2016.

144.Apesar de bem-vindas e demonstrarem avanços na direção almejada, entende-se que a questão merece ser objeto de monitoramento por esta Corte. Na mesma linha, merecem destaque as ponderações trazidas no relatório "Relatório de Assistência Técnica - Apoio à Implementação do Novo Regime Fiscal por meio de Reformas na Gestão Financeira Pública"[4], produzido pelo Fundo Monetário Internacional, sobre a necessidade de o governo aproximar o arcabouço orçamentário nacional das estruturas orçamentárias de médio prazo.

145.O referido relatório, em linha com as análises e ponderações trazidas no Relatório de Políticas e Programas de Governo, forneceu recomendações de curto e médio prazo e um Plano de Ação ao governo sugerindo mudanças institucionais e processuais para operacionalizar o Novo Regime Fiscal e centrou-se em três áreas inter-relacionadas: 1) melhorar a flexibilidade no orçamento; 2) ***fortalecimento da gestão fiscal e orçamentária de médio prazo através da implementação de estruturas orçamentárias de médio prazo****; e 3) mudanças processuais para implementar, relatar e monitorar o novo regime fiscal.*

Conclusão:

146.Em implementação.

II.2.6. Aprimoramento Contínuo da Governança nas Organizações

147.De acordo com o disposto no RePP 2017, constataram-se falhas significativas em atividades-chave integrantes dos pilares de atuação do governo federal, dentre os quais a ausência de planejamento de longo prazo, impropriedades no planejamento de médio prazo, no processo de orçamentação e nos processos voltados a propiciar a coordenação e coerência, já objeto de análise nos tópicos acima. Adicionalmente, no referido relatório também foram identificadas falhas nas atividades de gestão de riscos, monitoramento e supervisão, apresentadas brevemente a seguir.

148.Afirma-se no referido relatório que um dos mecanismos de governança descritos no Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo (TCU, 2016) é a supervisão. Segundo o documento, a supervisão é o papel do Centro de Governo de garantir que as políticas priorizem os compromissos contidos no plano de governo para garantir o bom desempenho e assegurar a alta qualidade dos serviços públicos. Isso se obtém por meio de monitoramento, medição de desempenho por meio de indicadores, comunicação com partes interessadas e respostas acerca dos resultados alcançados. Assim, explicita que o monitoramento e avaliação consistem em verificar o desempenho das ações do governo, possibilitando ajustes na intervenção estatal, de forma a utilizar dos meios mais adequados para garantir os resultados esperados.

149.Desse modo, com base nos acórdãos (Acórdão TCU–Plenário 782/2016-Min. José Múcio e 1209/2014-Min. José Jorge, 1968/2017-Min. Augusto Nardes) conclui-se que "embora o monitoramento e a avaliação sejam processos de extrema relevância para o alcance de metas e objetivos do governo, as fiscalizações realizadas pelo TCU identificaram ausência de indicadores de desempenho e baixa capacidade dos órgãos federais para avaliar e monitorar seus resultados".

150.Por sua vez, em relação a atividades de gestão de riscos, de maneira similar, identificou-se cenário preocupante. Intrinsicamente relacionada e dotada de caráter estruturante para o alcance dos objetivos estratégicos positivados nos instrumentos de planejamento governamental, a implantação de uma gestão de riscos efetiva encontra respaldo no dever de todo

[4] Documento produzido pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), realizada como parte de consultas regulares previstas no Convênio Constitutivo do FMI, descreve as descobertas preliminares ao final da missão oficial da equipe.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60523820.

agente público de agir com zelo na administração e de, ao mitigar os riscos que comprometam o alcance dos objetivos, prover o retorno esperado aos recursos dos cidadãos.

151.Contudo, com fulcro nos Acórdão 1.273/2015–TCU–Plenário-Min. Augusto Nardes e 2467/2013–TCU–Plenário-Min. Ana Arraes, verificou-se cenário preocupante no que tange à capacidade de os órgãos da administração Púbica conduzirem de modo adequado tal atividade. Verificou-se que 70% de todas as organizações da Administração Pública estariam no estágio de capacidade inicial de gestão de riscos, definida como "Estabelecer estrutura de gestão de riscos" e, considerando apenas a Administração Pública Federal, 80% das organizações estariam no estágio inicial. Dentre todas as práticas sugeridas no questionário de governança pública, aplicado no referido trabalho, a prática de gestão de riscos apresentou o menor nível de aderência por parte dos respondentes, com a maioria das organizações classificadas no estágio inicial, e em torno de apenas 10% no estágio de capacidade aprimorada.

152.Por sua vez, no trabalho julgado pelo Acórdão 2467/2013–TCU–Plenário-Min. Ana Arraes, voltado a avaliar a maturidade da gestão de riscos, especificamente da administração pública indireta, evidenciou-se que dois terços das organizações participantes da pesquisa estão nos níveis básico e intermediário e que apenas 9% da amostra atingiu o estágio avançado. Tais dados indicam haver bastante espaço para que a gestão de riscos possa ser estruturada e fortalecida nas referidas organizações, com potenciais ganhos para a sociedade em termos de maior garantia de que os resultados da ação pública sejam, de fato, alcançados.

153.Desse modo, considerando-se o potencial de comprometimento da capacidade de entrega do governo em face ao conjunto de fragilidades apontadas em atividades estruturantes da administração pública federal, foi proferida a recomendação abaixo transcrita.

9.3.4. regulamentação de diretrizes para fortalecimento, avaliação e aprimoramento contínuo da governança das organizações públicas que contemple: a) institucionalização de processos contínuos de planejamento e gestão estratégica que consignem e revisem sistematicamente objetivos, metas, indicadores e linhas de ação de médio e longo prazo, em coerência com os planos governamentais mais abrangentes, de natureza setorial, regional ou geral; b) aprimoramento de atividades-chave de governança, como gestão de riscos e processos de monitoramento e avaliação; c) avaliação periódica do nível de maturidade das organizações responsáveis por políticas, programas ou ações de governo; e d) utilização das informações advindas de avaliações na elaboração do projeto de lei orçamentária anual, para minimizar o risco de malversação dos recursos públicos e de não alcance dos resultados esperados;

154.Em resposta, especificamente em relação às deficiências apontadas no monitoramento e avaliação, o MP afirma que uma das iniciativas que vem sendo implementada nesse sentido é a criação de câmaras temáticas, que terão como missão a governança compartilhada, proporcionando um espaço de convergência e proposição de políticas públicas, ações e instrumentos para implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, de forma a acompanhar e monitorar o desenvolvimento dos objetivos.

155.Além disso, como forma de melhorar o processo de Monitoramento e Avaliação governamental, afirma que está sendo implementado o Monitoramento Participativo Tempestivo do PPA 2016-2019, que visa a promover o controle social e aproximar ainda mais a sociedade civil da elaboração e implementação de políticas públicas constantes no PPA.

156.Acrescenta a já descrita elaboração e encaminhamento, no dia 22 de novembro de 2017, ao Congresso Nacional, do Projeto de Lei 9163/2017, que estabelece os marcos jurídicos fundamentais da Política de Governança Pública no país. Afirma que, com o apoio do Tribunal e com o referencial de boas práticas de organizações internacionais, o Governo Federal desenvolveu os contornos e os instrumentos para sua viabilização. Especificamente em relação às diretrizes

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60523820.

para fortalecimento, avaliação e aprimoramento contínuo da governança das organizações públicas, o art. 4º do referido projeto de lei prevê, entre outros itens:

- *direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades;*

- *monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas;*

- *articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público;*

- *fazer incorporar padrões elevados de conduta pela alta administração para orientar o comportamento dos agentes públicos, em consonância com as funções e as atribuições de seus órgãos e de suas entidades;*

- *implementar controles internos fundamentados na gestão de risco, que privilegiará ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores;*

- *manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade;*

- *definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais.*

157.Reafirma, ainda, o papel do novo Comitê Interministerial de Governança (CIG) – colegiado composto pelos Ministros da Casa Civil, Planejamento, Fazenda e CGU – para a incorporação de boas práticas de governança pela Administração Pública Federal.

Análise:

158.Depreende-se do disposto acima que o Centro de Governo adotou um conjunto de medidas voltadas para o aprimoramento da governança pública na administração pública federal e, de fato, regulamentou diretrizes para fortalecimento, avaliação e aprimoramento contínuo da governança das organizações públicas. Ademais, verifica-se que o MP entende como mais apropriadas para o estímulo ao aprimoramento das atividades-chave de governança, conforme apontado no plano de ação, as medidas a seguir: a) manutenção do papel orientador dos referenciais de governança elaborados pelo TCU, b) a alocação de esforços para a aprovação do Projeto de Lei 9163/2017 e c) a institucionalização do Comitê Interministerial de Governança.

*159.**No que tange a alínea "a" do parágrafo acima**, de fato, esta Casa tem conduzido trabalhos voltados a orientar atividades-chave integrantes de distintos níveis da administração pública. Vale destacar o papel exercido pelos referencias de governança de organizações públicas, políticas públicas e centro de governo, dentre outros, nos quais embasou-se a iniciativa para a elaboração do referido projeto de lei e cujas boas práticas inspiram as diretrizes que fundamentam a atuação do CIG.*

160.Ademais, com base nos referidos trabalhos, tornou-se possível o diagnóstico e a construção de entendimento transversal sobre o nível de maturidade de atividades entendidas como relevantes para a capacidade de entrega do Estado e o aprimoramento dos produtos e serviços públicos, tais como, dentre outros, os julgados pelo: i) Acórdão 1273/2015–TCU–Plenário-Min. Augusto Nardes – que teve como objetivo avaliar a maturidade da governança pública na administração pública federal e ii) Acórdão 2467/2013–TCU–Plenário-Min. Ana Arraes – que apontou para a existência de deficiências sistêmicas na capacidade de gestão dos órgãos da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60523820.

administração indireta, afetas a gestão de riscos.

161.Tais trabalhos, também utilizados para a elaboração do RePP 2017, caracterizam-se por prover um olhar transversal sobre a administração pública federal – por vezes, incluindo-se entes estaduais e municipais – constituindo insumo relevante ao Centro de Governo para a identificação de riscos de má-versação de recursos públicos decorrentes de má governança e gestão e da necessidade de capacitação em áreas que denotem baixa capacidade administrativa e comprometam a capacidade de entrega do Estado. Trabalhos dessa natureza permitem a construção de uma visão estratégica sobre o funcionamento da máquina pública, a detecção antecipada de fragilidades no modus operandis estatal e a adoção de medidas mitigadoras.

162.Tal entendimento encontra respaldo na recomendação da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, a qual, por meio do documento Partners for Good Governance – Mapping the role of Supreme Audit Institutions, de 2014, afirma que

Ao adotar uma abordagem integrada de conjunto de governo, as EFS poderiam fornecer aos Centros de Governo uma visão panorâmica sobre a eficácia dos mecanismos de governança e sobre o desempenho das políticas, para que os Centros possam melhor usar informações objetivas e confiáveis para informar seus orçamentos, o planejamento das políticas públicas e os respectivos processos de implementação e avaliação.

163.O contexto instável das iniciativas do próprio governo dotadas de potencial de prover tal visão reforça a tempestividade da referida recomendação. O Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública), programa de governo projetado para "apoiar o desenvolvimento e a implantação de soluções que permitam um contínuo aperfeiçoamento dos sistemas de gestão das organizações públicas e de seus impactos junto aos cidadãos" e que disponibilizava um conjunto de modelos voltados para a identificação e implementação de ciclos contínuos de avaliação de seus sistemas de gestão foi recentemente revogado, a partir da publicação do Decreto 9094/17.

164.Assim, com a revogação do referido programa, atualmente não há paralelo na administração pública de iniciativas dotadas de objetivo similar e que proporcionem entendimento com amplitude e profundidade suficientes sobre o funcionamento do conjunto de governo, de modo que se entende relevante e oportuna a manutenção e aperfeiçoamento de tais iniciativas por esta Casa.

165.Contudo, vale acrescentar – como fator de instabilidade ao contexto supracitado, mas passível de aperfeiçoamentos – o caráter ad hoc e a ausência de institucionalização das iniciativas do Tribunal dotadas da abrangência necessária para prover tal visão ao Centro de Governo, tais como os diagnósticos proporcionados pelo Índice Integrado de Governança e Gestão (IGG) e pelos índices de voltados a capturar, de modo mais aprofundado, o estado atual de governança e gestão em determinadas políticas e ou setores, tais como, o iGov-Segurança, iGov-Saúde e iGov-Pessoas, dentre outros.

166.A despeito de tal cenário, entende-se haver sinergias entre a recomendação proferida pela OCDE às entidades fiscalizadoras superiores e a competência desta Corte de Contas para "julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos" – prevista nos arts. 33, § 2 e 71, II, da Constituição Federal – que, caso devidamente aproveitadas, proveriam maior segurança, periodicidade, economia de recursos e simplificação de processos às iniciativas desta EFS capazes de prover, nos termos utilizados pela própria OCDE, birds-eye views à administração pública.

167.Integram as contas dos responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, a que faz menção os arts. da CF acima transcritos, o denominado Relatório de Gestão, conforme positivado na Instrução Normativa 72/2013. De acordo com a referida norma, o documento

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60523820.

destina-se a consolidar "documentos, informações e demonstrativos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, organizado para permitir a visão sistêmica do desempenho e da conformidade da gestão dos responsáveis por uma ou mais unidades jurisdicionadas durante um exercício financeiro".

168.Por sua vez, a Portaria-TCU 65/2018, que dispõe sobre as orientações para a elaboração do relatório de gestão, aponta no Anexo I, a existência de seção destinada a consolidar informações sobre "Governança, Gestão de Riscos e Controles Internos" assim como "Áreas especiais da gestão", sendo, essa última, destinada a apresentar informações sobre a gestão de pessoas, gestão da tecnologia da informação, dentre outras.

169.Em face à previsão normativa acima apresentada e a existência de sistema digitalizado para prestação de contas (E-Contas), a coleta de informações por meio do relatório de gestão possibilitaria a construção de um olhar transversal, sistemático e devidamente evidenciado, sobre a capacidade e maturidade dos órgãos da administração pública federal em conduzir atividades entendidas como imprescindíveis ou relevantes para o aprimoramento da capacidade de entrega do estado. Ademais, pouparia recursos tanto da própria Segecex quanto da unidade jurisdicionada, os quais veem-se impelidos a coletar e apresentar, respectivamente, informações de natureza similar em momentos distintos do exercício. A adoção de tal medida coaduna com a necessidade de simplificação de processos, tema defendido e regulamentado pelo Decreto 9094/17, que veio a revogar o programa Gespública.

*170.**No que tange as alíneas "b" e "c" do parágrafo 155,** afetas aos esforços para elaboração do Projeto de Lei 9163/2017 e a instituição do Comitê Interministerial de Governança, vale o disposto nos parágrafos 32, 84 e 85 do presente relatório, nos quais destaca-se que a institucionalização de diversos mecanismos depende da aprovação e posterior promulgação do Projeto de Lei 9613/2017, o qual, por sua vez, encontra-se em risco de ter seus arranjos e aprimoramentos diluídos em decorrência de anexação a projetos de leis de natureza distinta e essencialmente direcionados às empresas públicas.*

171.Em decorrência do acima exposto e em face do risco de que a agenda afeta ao aprimoramento dos arcabouço estratégico do país – tais como a necessidade de positivação da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, da uniformização dos planos nacionais, setoriais e regionais e a diferenciação dentre essas e as políticas públicas, e a necessidade de arranjos que mitiguem o risco da predominância da visão usualmente imediatista e setorial que caracterizam os mandatos políticos – dilua-se em discussões afetas à instituição do estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, objeto do PL 622/2011, ou mesmo de que não seja aprovado, entende-se pertinente o acompanhamento do cumprimento da referida recomendação

Conclusão:

172.Em implementação.

II.3. Benefícios das Deliberações

173.As unidades jurisdicionadas integrantes do Centro de Governo apresentaram diversas medidas que, apesar de não estarem distinguidas temporalmente em relação ao plano de ação apresentado, demonstram avanços no arcabouço de planejamento e orçamento – assim como na capacidade de articulação, monitoramento e avaliação da coerência do conjunto de programas e ações governamentais – que não se iniciaram unicamente após a publicação do referido Acórdão.

174.Ademais, o plano de ação proposto discorre em pormenores sobre as medidas adotadas para cada um dos itens propostos nos subitens 9.3.1 a 9.3.8 do Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário, de modo a aprimorar o arcabouço estratégico e orçamentário do país. Dentre as

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60523820.

medidas adotadas destaque-se:

3. a edição do Projeto de Lei 9613/2017 e a promulgação do Decreto 9203/2017, contendo as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado;

4. o lançamento da Estratégica Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, como instrumento consolidador da visão de longo prazo do Centro de Governo;

5. iniciativa para adoção do sistema de indicadores chave nacionais refletidos nas diretrizes estratégicas do PPA;

6. edição do guia de "Avaliação de Políticas Públicas – Guia de Avalição Ex-Ante", pelas unidades integrantes do Centro de Governo;

7. implementação de processo de avaliação de políticas públicas com vistas a subsidiar a elaboração dos projetos de lei orçamentária anual.

175.Conclui-se que a União vem implementando medidas para o efetivo cumprimento das recomendações, demonstrando iniciativa em adotar aprimoramentos em todos os pilares de atuação estatal analisados – planejamento estratégico, orçamentação, coordenação e coerência, aprimoramento contínuo (gestão de riscos e monitoramento e avaliação).

176.Contudo, verifica-se que o cumprimento da recomendação relativa ao plano de ação (9.3), em razão de seu caráter estruturante, será gradual uma vez que depende da evolução do nível de maturidade de atividades-chave que integram o Centro de Governo. Ademais, verifica-se que, em face da ainda não positivação e institucionalização de alguns aprimoramentos – tal como a aprovação do PL 9.613/2017 – e da proximidade da alternância de mandatos presidenciais – situação dotada de potencial para retrocessos na adoção e evolução de novos arranjos institucionais – torna-se salutar acompanhar a evolução da implementação do plano de ação a que faz menção o item 9.3.3 do acórdão em tela.

III. ANÁLISE CONSOLIDADA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AUDITADAS

177.O presente capítulo busca realizar uma análise consolidada do conjunto de informações sobre políticas, programas e ações de governo que foram objeto de fiscalizações realizadas pelo TCU em 2017 e 2018.

178.A abordagem consolidada dos resultados das fiscalizações é muito relevante para diagnosticar e prevenir a perpetuação de déficits sistêmicos que vem comprometendo de forma significativa os resultados da ação governamental. Referida abordagem trata de construir um panorama geral que retrate os riscos, as irregularidades e as deficiências relevantes e recorrentes nas políticas públicas, que afetam, de forma repetitiva, o alcance de seus objetivos.

179.Além disso, cuida-se de identificar boas práticas e fatores institucionais que podem ser utilizados e/ ou implantados para promover a melhoria da eficiência e da efetividade das políticas públicas no pais, de forma duradoura e consistente.

180.A partir desse panorama de riscos recorrentes e causalidades sistêmicas, pretende-se apontar para onde devemos – gestores públicos e órgãos de controle – direcionar nossos esforços, de forma ágil, estratégica e efetiva, no sentido de promover as mudanças necessárias ao aprimoramento das políticas públicas e à geração de valor público.

III.1. Fiscalizações Selecionadas

181.Para compor esse capítulo, foram selecionados os seguintes trabalhos, com base em sua relevância, materialidade e risco, bem como pela pertinência com as matérias de maior interesse do Congresso Nacional, com base em escuta realizada às duas Casas Legislativas sobre

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60523820.

as áreas de maior significância:

- *Acompanhamento do Portal Único de Comércio Exterior, da relatoria do Ministro Augusto Sherman, realizado pela Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento (SecexDesenvolvimento) – Acordão 623/2018-TCU-Plenário;*

- *Acompanhamento do Plano Nacional de Educação, com foco nas ações relacionadas ao acesso à educação infantil (Meta 1 doPNE), da relatoria da Ministra Ana Arraes, realizado pela Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação) – Acórdão 2775/2017-TCU-Plenário;*

- *Fiscalização de Orientação Centralizada na gestão dos recursos transferidos por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), da relatoria do Ministro Augusto Sherman, coordenada pela Secretaria de Controle Externo do Espírito Santo (Secex-ES) – Acórdão 141/2017-TCU-Plenário;*

- *Auditoria na Política de Fronteiras, da relatoria do Ministro Augusto Nardes, realizada pela Secretaria de Controle Externo do Mato Grosso do Sul (Secex-MS) – Acórdão 2252/2015-TCU-Plenário;*

- *Auditoria nos programas de Inclusão Produtiva, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, realizada pela Secretaria de Controle Externo da Previdência, Assistência Social e Trabalho (SecexPrevi) – Acórdão 188/2018-TCU-Plenário;*

- *Auditoria no Plano Viver Sem Limite, da relatoria do Ministro Walton Alencar, realizada pela Secretaria de Controle Externo da Previdência, Assistência Social e Trabalho (SecexPrevi) – Acórdão 2140/2017-TCU-Plenário;*

- *Avaliação do uso de tecnologias digitais como parte da estratégia de modernização governamental (Governo Digital), da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, realizada pela Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti) – Acórdão 1469/2017-TCU-Plenário;*

- *Monitoramento da Lei de Informática, da relatoria do Ministro-Substituto André Luis de Carvalho, realizada pela Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti) – Acórdão 729/2018-TCU-Plenário;*

- *Auditoria no Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional, da relatoria da Ministra Ana Arraes, realizada pela Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública (SecexDefesa) – Acórdão 2643/2017-TCU-Plenário;*

- *Auditoria no Programa Cidades Digitais (PCD), da relatoria do Ministro Bruno Dantas, realizada pela realizado pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Hídrica, de Comunicação e de Mineração (SeinfraCOM) – Acórdão 1898/2017-TCU-Plenário;*

- *Fiscalização de Orientação Centralizada sobre a qualidade das moradias do Programa Minha Casa Minha Vida, da relatoria do Ministro-Substituto Weder Oliveira, coordenada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana) – Acórdão 979/2017-TCU-Plenário;*

- *Auditoria no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), da relatoria do Ministro-Substituto André Luis de Carvalho, realizada pela Secretaria de Controle Externo do Meio-Ambiente (SecexAmbiental) – Acórdão 2191/2018-TCU-Plenário;*

- *Auditoria Política de Banda Larga em Regiões Remotas, da relatoria da Ministra Ana Arraes, realizada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Hídrica, de Comunicação e de Mineração (SeinfraCOM) – Acórdão 2053/2018-TCU-Plenário;*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60523820.

- *Auditoria no Programa de Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo, realizada pela Secretaria de Controle Externo do Mato Grosso (Secex-MT) – TC 016.327/2017-9;*

- *Auditoria nos Projetos Financiados pelo Lei Rouanet, da relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer, realizada pela Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação) – TC 034.623/2016-7;*

- *Auditoria no planejamento de investimentos em infraestrutura hídrica, da relatoria do Ministro Augusto Nardes, realizada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Hídrica, de Comunicação e de Mineração (SeinfraCOM) – TC 030.005/2017-5;*

- *Auditoria nas medidas de erradicação do aedes aegypti, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, realizada pela Secretaria de Controle Externo da Saúde (SecexSaúde) – TC 023.421/2016-9;*

- *Auditoria no fundo setorial Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, realizada pela Secretaria de Fiscalização da Infraestrutura Elétrica (SeinfraElétrica) – TC 032.981/2017-1.*

III.2. Modelo de Quadro-Resumo

182.Para cada um dos programas auditados, foi gerado quadro-resumo, que consta do anexo I, contendo as seguintes informações:

a) Descrição da política auditada, incluindo o problema que a política pretende enfrentar/solucionar, sua abrangência, público-alvo, principais objetivos, órgão responsável e previsão legal.

183.Esse primeiro item da análise busca trazer uma visão sobre qual a realidade que a política fiscalizada pretende alterar, ou seja, qual o problema coletivo a ser mitigado pela política.

184.Além disso, busca-se nessa parte inicial da análise, identificar se a política está formalmente prevista, com princípios e macro estratégias de ação, que garantam maior legitimidade, segurança jurídica e direcionamento à resolução do problema que se almeja enfrentar.

b) Resultados da política, abordando os seguintes aspectos: indicadores, metas, coerência desses elementos com os objetivos da política e alcance de metas nos últimos anos.

185.Embora almeja-se nessa parte da análise trazer aspectos sobre o impacto das políticas públicas fiscalizadas para a sociedade, as instituições públicas, tanto do Poder Executivo, quanto do sistema de controle, ainda carecem de sistemas e processos que permitam a devida avaliação de resultados das políticas públicas existentes. Desse modo, a análise apresentada nesse item da ficha, limita-se em alguns casos, a avaliar a existência de indicadores e metas de desempenho da política, a sua coerência com os objetivos da política, o seu acompanhamento e divulgação, bem como a evolução do alcance das metas existentes.

c) Vinculação e coerência da política com o Plano Plurianual (PPA)

186.Essa etapa da análise busca verificar se os programas e políticas fiscalizados pelo Tribunal têm sido elaborados em consonância com o PPA, conforme preconizado no artigo 165, § 4º da Constituição Federal de 1988.

d) Inserção da política na Lei de Orçamento Anual (LOA)

187.Considerando que o orçamento é o instrumento que garante, legitima e dá transparência aos recursos financeiros aplicados nas diversas políticas públicas, é indispensável

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60523820.

que as políticas e os programas de governo estejam claramente explicitados no orçamento, de maneira que a Administração Pública, os órgãos de controle e a sociedade possam acompanhar, de forma acessível e transparente, o custo histórico e atual de cada política pública.

188.Nesse sentido, essa etapa da análise busca: a) identificar as ações orçamentárias destinadas à implementação de cada política pública; b) verificar a coerência das despesas realizadas com o previsto no PPA, como também com os objetivos e as metas a serem alcançadas; c) a capacidade de execução da política, ao comparar as dotações dos valores efetivamente pagos.

e) A política sob a ótica da governança

Governança em políticas públicas se refere aos arranjos institucionais que condicionam a forma pela qual as políticas são formuladas, implementadas e avaliadas, em benefício da sociedade (TCU, Referencial para Avaliação de Governança de Políticas Públicas, 2014, p.32).

189.Os arranjos institucionais estão relacionados principalmente a estruturas, processos, mecanismos, princípios, regras e normas que influenciam a política pública e, consequentemente, os seus resultados.

190.Desse modo, esse item busca avaliar, utilizando como base para análise o Referencial do TCU supracitado, três componentes de governança nas políticas públicas fiscalizadas: i) Institucionalização; ii) Planos e Objetivos e; iii) Monitoramento e avaliação

191.Sobre o componente institucionalização, a análise busca responder a seguinte pergunta: Em que medida a política foi institucionalizada formal e adequadamente por meio de instrumento normativo?

192.No intuito de avaliar o quesito "Planos", buscou-se responder as seguintes questões: i) de que forma a lógica de intervenção da política pública está alinhada com seus componentes e resultados esperados?; e ii) em que medida o planejamento da política pública orienta a sua operacionalização?

193.Para avaliar o quesito "Objetivos", buscou-se responder a seguinte pergunta: como os responsáveis pela política pública definem e declaram as diretrizes, objetivos, metas, priorização, responsáveis, prazos e a orientação estratégica a que a política está alinhada?

194.Por fim, para o componente Monitoramento e Avaliação, a análise é direcionada a responder a seguinte questão: em que medida o sistema de monitoramento e avaliação da política está adequadamente estruturado para produzir informações com vistas a retroalimentar os processos decisórios de forma a favorecer o aprendizado e o aperfeiçoamento das ações para o alcance de resultados?

f) Análise geral da política

195.Essa parte do quadro-resumo busca trazer a síntese dos achados encontrados nas auditorias realizadas e suas principais causas.

g) Principais deliberações

196.Esse item busca trazer as principais deliberações exaradas nos Acórdãos referentes aos trabalhos contemplados para a composição deste Relatório, as quais serão objeto de monitoramento futuro.

h) Temas de Especial Relevância

197.Considerando que o Congresso Nacional é ator de extrema relevância não somente no processo de alocação de recursos públicos, como também no aprimoramento dos planos, programas e políticas públicas do País, busca-se nesse item abordar questões e ações de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60523820.

competência do Congresso necessárias para a melhoria dos resultados das ações governamentais, tais como:

- *Alterações e/ou criações de leis capazes de eliminar falhas e/ ou mitigar riscos apontados nas auditorias;*
- *Aperfeiçoamento dos instrumentos de planejamento e orçamento;*
- *Restrições e/ ou incentivos para promoção do desempenho da atuação governamental.*

i) Trabalhos do TCU relacionados

198.Por último, o quadro-resumo traz uma relação das ações de controle realizadas nos últimos 4 anos correlatas à cada política pública que foi objeto de fiscalização contemplada no presente Relatório.

III.3. Análise Consolidada

199.Conforme descrito anteriormente, a análise consolidada se propõe a construir um panorama da realidade das políticas públicas fiscalizadas, descrevendo os riscos, irregularidades e deficiências mais recorrentes no conjunto de políticas que foram objeto de auditorias realizadas pelo TCU (ver anexo II).

III.3.1 Achado 1 – A ausência de diagnóstico adequado dos problemas que as políticas públicas pretendem enfrentar tem comprometido a concepção, formulação e processo de tomada de decisão das políticas.

200.O diagnóstico do problema que se pretende enfrentar por meio da criação, reformulação ou aperfeiçoamento de uma política pública é elemento fundamental para a adequada orientação dos rumos que a política deve seguir para lograr alcançar a solução para o problema identificado.

201.O recente documento desenvolvido pelo Governo Federal, denominado Guia Prático de Análise Ex Ante aponta que a identificação clara sobre o problema que enseja a proposta, associado a uma população ou a um grupo em particular garante que a política pública tenha uma concepção sólida e que a análise entre esse problema e as ações e os resultados propostos possa ser desenvolvida de forma consistente. "A problematização que enseja a ação governamental precisa ser bem-feita para que a solução proposta seja adequada e a melhor opção possível".

202.Apesar da importância crucial dessa etapa de diagnóstico do problema para que se defina o real alcance colimado pela intervenção da ação pública, as recentes fiscalizações realizadas no pelo TCU apontaram sistematicamente a ausência de conhecimento aprofundado e de definição clara sobre o problema que a política almeja solucionar. Essa lacuna provocou decisões pouco ou nada baseadas em evidências, contribuindo para a ausência de foco e de priorização das ações governamentais e da destinação de recursos públicos. Decisões que se mostraram, não raro, dissociadas do atendimento real às demandas sociais e econômicas mais prioritárias para o país.

203.A análise consolidada demonstrou que 87% de 15 políticas apresentaram falhas no processo de seleção dos beneficiários e na destinação da política, 62% de 13 políticas não foram precedidas de um adequado levantamento de demanda ou diagnóstico do problema e 46% de 13 políticas desconhecem o problema que pretende solucionar.

204.Somente à guisa de exemplificação, cita-se a Política de Investimentos em Infraestrutura Hídrica (anexo I), cujos valores orçamentários alcançaram R$ 6.685.493.310 entre 2012 e 2015, em que os processos de seleção e de priorização de investimentos federais não são

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60523820.

fundamentados em critérios objetivos, com base nas principais carências hídricas nacionais, gerando alto grau de subjetividade na seleção das obras e baixa capacidade de solucionar o problema da escassez hídrica.

205.No caso da Política de Desenvolvimento Urbano (anexo I), cujos gastos nos últimos cinco anos alcançaram R$ 5.096.909.616,00, verificou-se que a seleção dos objetos dos contratos de repasse para pavimentação urbana não está baseado em evidências ou procedimento racional, podendo levar inclusive à aplicação de recursos públicos em localidades já pavimentadas, sem atender as localidades em que a ação seria mais urgente e necessária.

206.Também ocorre tal fato em relação ao Plano Nacional de Educação, onde verificou-se que o planejamento da oferta da educação infantil pelos municípios resta prejudicado pela não realização do levantamento de demanda de forma adequada e pela ausência de metas de expansão da rede pública de educação infantil.

207.No caso da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), constatou-se o custeio indevido dos subsídios "Rural", "Irrigação e Aquicultura" e "Água, Esgoto e Saneamento" com base em recursos financeiros dos consumidores de energia elétrica, considerando que tais subsídios dizem respeito a atividades econômicas ou a problemas sociais que não guardam correlação com o setor elétrico, que deveria ser o foco da CDE. Esses subsídios cruzados podem onerar de forma significativa os preços da energia do país – principal insumo para o desenvolvimento econômico – aumentando o Custo Brasil.

208.A ausência de norma clara e objetiva que exija dos formuladores de políticas públicas a necessidade de realizar etapas essenciais para a criação, reformulação e expansão das políticas públicas provoca a realização de um processo com alta subjetividade e, consequentemente, com alta probabilidade de não alcançar dos resultados almejados, ou fazê-lo de forma muito mais onerosa e dispendiosa que o necessário.

209.Ademais, a edição de normativo que exija tal prática deve vir acompanhada de instrumentos que orientem a atuação governamental – a exemplo do Guia de Análise Ex-Ante supracitado – e de um plano que preveja a disseminação, capacitação e aplicação desses instrumentos no curto e médio prazo. Nesse sentido, compete ao Centro de Governo avaliar e realizar as medidas necessárias para a capacitação da Administração Pública e para a devida aplicação da análise ex-ante por parte dos órgãos responsáveis pela condução das diversas políticas públicas.

210.Além disso, faz-se necessário levar a consideração do Congresso Nacional a necessidade de edição de ato normativo que mitigue o risco de perpetuação de políticas e programas que sejam implantadas sem diagnóstico prévio, a exemplo do Projeto de Lei do Senado nº 488, de 2017, apresentado com o intuito de estabelecer normas e diretrizes para encaminhamento de proposições legislativas que instituam políticas públicas, propiciando melhor responsabilidade gerencial na Administração Pública.

III.3.2. Achado 2 – A ausência reiterada de institucionalização das políticas públicas tem prejudicado a atuação conjunta das partes interessadas e comprometido a legitimidade e a qualidade da tomada de decisão governamental.

211.A institucionalização de qualquer intervenção governamental é parte inerente da estratégia de implementação de qualquer política pública, consistindo-se em requisito de extrema importância tanto para garantir a legitimidade da política, como para reforçar o comprometimento e responsabilização dos atores envolvidos e a sustentação segura das fontes de recursos a serem alocados.

212.O Referencial para Avaliação de Governança de Políticas Públicas do TCU

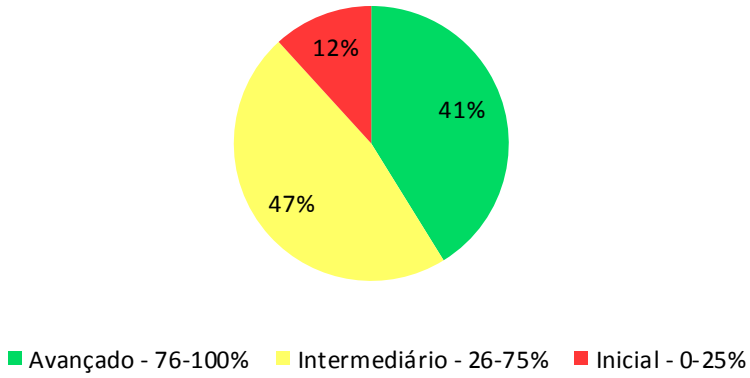
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60523820.

estabelece a institucionalização como um dos oito componentes de governança de políticas públicas e declara que a institucionalização está relacionada ao estabelecimento de normas, padrões e procedimentos que definam claramente as arenas decisórias, a divisão de competências e as atribuições dos atores envolvidos.

213.Em que pese a importância da institucionalização para a implementação das políticas públicas, a análise agregada deste relatório demonstra que esse componente não está presente em diversas políticas, afetando diretamente a sua implementação, uma vez que ficam prejudicados aspectos relacionados a definição e cumprimento de papéis e responsabilidades, divisão de riscos, processos decisórios e capacidade organizacional.

214.A análise realizada demonstrou que, das dezessete políticas que tiveram o componente "Institucionalização" avaliado, 41% apresentaram nível de maturidade avançado, estando a maioria em nível intermediário, conforme demonstrado na figura 1.

Figura 1 – Nível de maturidade do componente "Institucionalização" nas políticas públicas analisadas



Fonte: Elaboração própria

215.Como exemplo, citam-se as políticas de desenvolvimento da zona fronteiriça (anexo I), que se caracterizam pela presença de projetos desarticulados e fragmentados, sem um planejamento ou orientação programática, resultando na dispersão dos recursos públicos, sem ter impactos significativos na geração de emprego e renda, melhoria nas condições de segurança e defesa nacional. Como consequência, presencia-se a recorrência incólume de crimes transnacionais, a existência de conflitos fundiários, a injustiça social e a degradação do meio ambiente.

216.No caso da gestão do Sistema Prisional, cujas despesas foram da ordem de R$ 2.060.572.154,00 nos últimos 2 anos (ver anexo I), verificou-se que entre as 19 unidades da federação avaliadas, apenas o estado de Rondônia instituiu e formalizou uma política pública para o sistema prisional, direcionada para a atuação conjunta e integrada dos órgãos da execução penal.

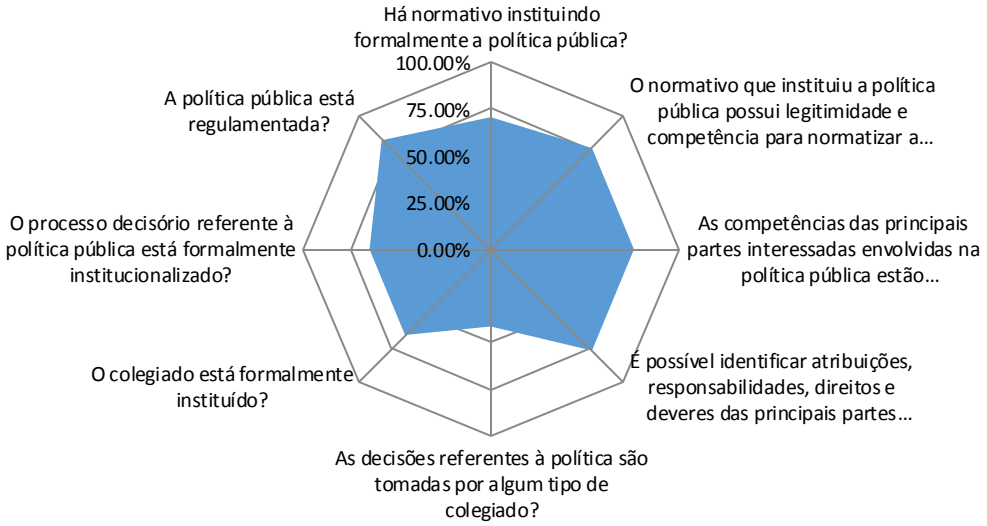
217.Novamente em relação aos investimentos hídricos, a inexistência da Política de Infraestrutura Hídrica deixa claro que os órgãos governamentais responsáveis têm enfrentado o problema da distribuição desigual dos recursos hídricos e das crises de escassez de água no Brasil sem planejamento sistêmico, integrado e estruturado, contribuindo para a continuidade dos efeitos da seca que assola várias regiões do país.

218.Conforme se observa, boa parte das políticas está com baixo nível de institucionalização, e de fato, somente pouco mais da metade das políticas analisadas está de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60523820.

alguma forma regulamentada, sendo a maioria, em normativos legítimos, com definição de competências, atribuições, responsabilidades, direitos e deveres das principais partes interessadas envolvidas na política, conforme indicado na figura 2. Além disso, no que tange ao processo decisório, cerca de metade das políticas analisadas não possuem seus processos de decisão formalmente institucionalizados e em grande parte delas, as decisões normalmente não são tomadas por meio de colegiado, comprometendo a qualidade e a legitimidade das decisões relacionadas às políticas públicas.

Figura 2 – Avaliação de aspectos relativos à institucionalização das políticas públicas analisadas



219.Entende-se que a lacuna legislativa que defina e exija o atendimento a pré-requisitos mínimos para criação, reformulação e aperfeiçoamento de políticas públicas contribui para sua baixa governança. Sem embargo, a ausência de determinação legislativa não justifica a não aplicação de boas práticas que busquem garantir o alcance dos resultados necessários para a sociedade.

220.Nesse contexto, citam-se como boas práticas de institucionalização, a serem implementadas em todas as políticas: i) institucionalização formal da política pública por meio de norma legal (lei, decreto, resolução, etc.) apropriada, emitida por órgão dotado de legitimidade e competência para fazê-lo, e na qual normatize-se a atuação dos diversos órgãos, instituições e esferas de governo envolvidos; ii) definição clara e formal das competências das principais partes interessadas envolvidas na política pública (matriz de responsabilidades), de forma que seja possível a identificação dos objetivos, papéis, responsabilidades, recursos e obrigações de todos os envolvidos, incluindo-se abordagem para tratar resolução de conflitos, identificar e dividir riscos e oportunidades e estabelecer formas de revisão, avaliação e monitoramento; iii) institucionalização formal dos processos decisórios referentes à política pública; iv) existência de marco regulatório que não prejudique o desempenho da política pública pelo excesso de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60523820.

formalismo e de detalhamento.

221.Assim, propõe-se recomendar ao Poder Executivo que atue com vistas a orientar e capacitar os órgãos da administração pública no sentido de promover a adoção de boas práticas e reduzir a existência de lacunas na institucionalização das políticas públicas existentes.

III.3.3. Achado 3 – A formulação inadequada das políticas públicas tem dificultado sistematicamente sua boa e regular implementação, comprometendo o alcance dos objetivos e dos resultados esperados.

222.A adequada formulação é crucial para o sucesso da política pública, uma vez que é nessa fase em que se definem os objetivos, público-alvo, meios e instrumentos de implementação, atores envolvidos, arranjos institucionais necessários, metas e resultados esperados. A ausência de tais elementos pode tornar a política carente de direcionamento e foco de atuação, minando suas chances de criar efeitos sobre as realidades econômicas ou sociais a que almeja transformar.

223.Impende destacar que a importância de um plano estruturado para a política pública é reforçada no bojo do projeto de lei complementar (PLS 488/2017), aprovado pelo Senado Federal e encaminhado para a Câmara dos Deputados sob o número 441/18, que obriga o envio pelo Poder Executivo de avaliação fundamentada sobre o impacto da aprovação de lei que cria uma nova política pública, o que inclui o atendimento a um conjunto de pré-requisitos essenciais para criação de novas políticas públicas, a fim de garantir a eficácia, a eficiência, a economicidade e a efetividade das ações públicas.

224.Nesse mesmo diapasão, o Guia Prático de Análise Ex-Ante, já citado anteriormente neste documento, aborda um conjunto de elementos essenciais para a (boa) formulação de políticas públicas e reconhece a importância de que a política seja bem desenhada para cumprir objetivos claros, estabelecer meios factíveis, definindo os beneficiários e construindo metas realisticamente alcançáveis. Além disso, reforça a necessidade de que a política seja desenhada de forma realista, considerando uma grande variedade de fatores, nem sempre sob controle total do setor público.

225.Nessa mesma linha, o Referencial do TCU define "Planos e Objetivos" como um dos componentes de governança de políticas públicas e aponta um conjunto de boas práticas a serem aplicadas no seu processo de formulação, tendo como exemplos, formulação baseada em evidencias, com aproveitamento da experiência de outros países; consulta a todos os envolvidos; explicitação do estágio de referência inicial, que servirá de base para avaliação do resultado da intervenção, entre outras.

226.Apesar da importância da devida formulação das políticas públicas para a promoção de resultados efetivos, em decorrência de hiato legislativo e ausência de obrigação e de cultura institucional para que a formulação de políticas sigam ritos mínimos de formulação adequadas, as auditorias apontaram diversas deficiências nessa fase do ciclo das políticas analisadas, tais como, o descasamento entre responsabilidades e capacidades, falhas na mensuração dos recursos financeiros e humanos necessários para gerir e controlar as políticas, falhas na seleção dos beneficiários e, principalmente, falhas na construção de instrumentos que permitam o devido monitoramento e avaliação dos resultados das políticas.

227.Como exemplo, cita-se a Política de Desenvolvimento Urbano, que apontou como um de seus principais problemas o descasamento entre o grau de responsabilidade do município com a sua estrutura e capacidade técnica e administrativa, resultando na baixa implementação da ação de pavimentação, percebida por meio da baixa capacidade de execução orçamentária, equivalente a 0,2% do valor previsto entre 2012 e 2017 (ver anexo I).

228.Em relação ao Plano Nacional de Educação (PNE), embora haja estratégia como objetivo de promover a redução das desigualdades na educação, boa parte dos municípios

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60523820.

pesquisados não adota critérios para priorizar o atendimento a crianças mais pobres no acesso às creches públicas. Dos municípios que responderam ao questionário enviado pela equipe de auditoria, 47% não possuíam critérios nesse sentido (qual o número de municípios e crianças – proxi). Além disso, embora o PNE tenha elencado 17 estratégias para consecução da Meta 1, não há definição clara e formal das atribuições dos principais atores interessados, de forma que seja possível identificar os objetivos, os papéis, as responsabilidades e as obrigações de todos os envolvidos. A ausência de responsabilidades claramente definidas prejudica a execução de determinadas estratégias, pelo fato de que os entes federados não reconhecem suas incumbências na operacionalização das ações.

229.No caso da Lei Rouanet, identificou-se que a maioria dos problemas apresentados na política, tais como fraude, superfaturamento, projetos duplicados, entre outros, decorrem da incapacidade operacional do órgão de verificar e fiscalizar adequadamente a aplicação dos recursos, o que poderia ter sido evitado na formulação da política, fase em que se verificam e se definem os recursos humanos necessários à devida implementação e ao adequado monitoramento da política.

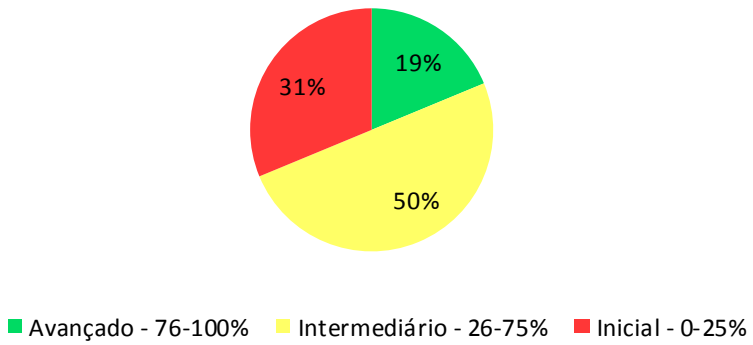
230.Problemas de formulação também estão presentes no caso da Política de Fronteiras, onde se observou que a inexistência de avaliações formais, sistemáticas e periódicas sobre o desempenho integrado dos órgãos governamentais na área de fronteira decorre da ausência de um referencial estratégico da política formulado de maneira compartilhada, com a definição de objetivos, metas e indicadores. A desarticulação dos diversos atores, que deveriam interagir de forma mais sinérgica e coordenada nas políticas de fronteiras, tem promovido o permanente e reiterado índices de contrabandos, descaminhos e desvios com prejuízos ao desenvolvimento e a produtividade do produto nacional.

231.No Programa Nacional de Alimentação Escolar Quantitativo de nutricionistas incompatível com o número de alunos existentes nas escolas estaduais, cardápios em desacordo com as exigências legais, condições de higiene e conservação da cozinha inadequadas ao preparo e fornecimento da alimentação. Essa discrepância pode implicar a nutrição inadequada das crianças, prejudicando seu nível de aprendizado.

232.Da mesma forma ocorre na Lei de Informática, cuja inexistência de indicadores finalísticos industriais para avaliar o retorno de investimentos em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) incentivados pela política dificulta o acompanhamento de resultados que poderiam ser utilizados como subsídio para avaliação e revisões da política de informática.

233.A análise consolidada demonstrou que, das dezesseis políticas que tiveram o componente "Planos" avaliado, somente 19% apresentaram nível avançado de maturidade, estando a maior parte das políticas em nível intermediário, conforme demonstrado na figura 3.

Figura 3 – Nível de maturidade do componente "Planos" nas políticas públicas analisadas

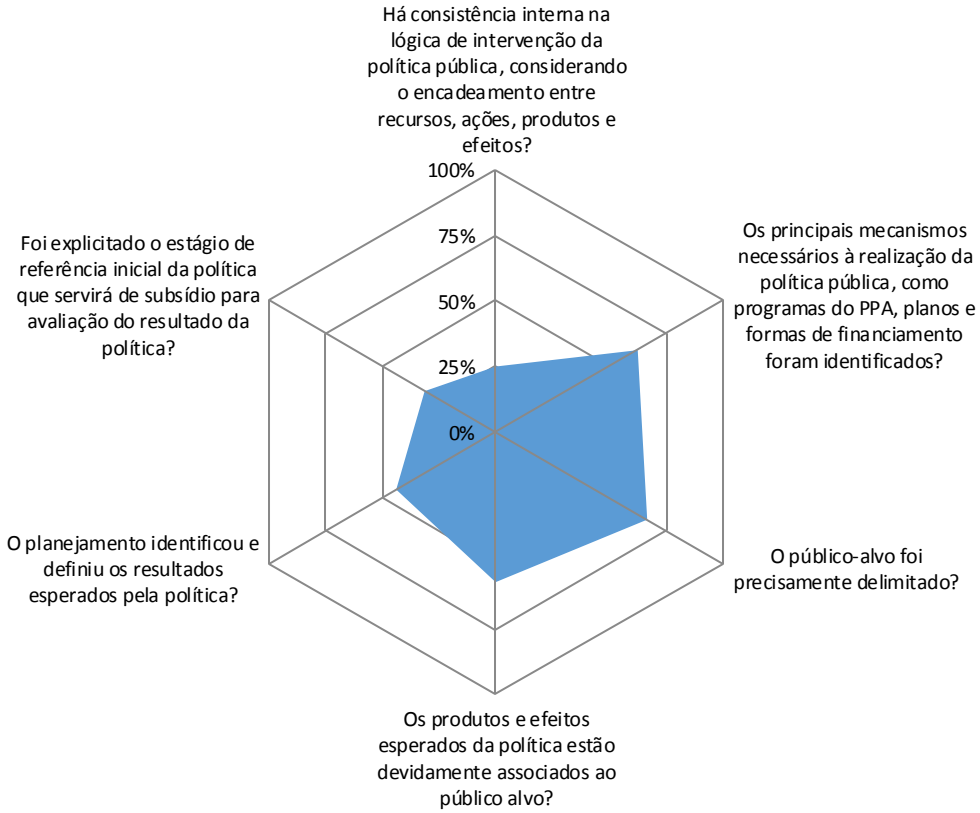


Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60523820.

Fonte: Elaboração própria.

234.Na análise pormenorizada sobre a lógica de intervenção das políticas públicas e do seu alinhamento com seus componentes e resultados esperados, verificou-se que mais da metade das políticas analisadas apresentam público-alvo definido, com produtos e efeitos esperados associados a esse público, como também possuem identificação dos principais mecanismos necessários para a realização das políticas. Entretanto, grande parte das políticas não possui consistência interna na sua lógica de intervenção, considerando o encadeamento entre recursos, ações, produtos e efeitos. Além disso, os elementos relacionados a resultados, que permitem avaliar a efetividade da política, se mostraram em estágio bastante inicial de maturidade, conforme indicado na figura 4.

Figura 4 – Avaliação de aspectos relativos à lógica de intervenção das políticas públicas

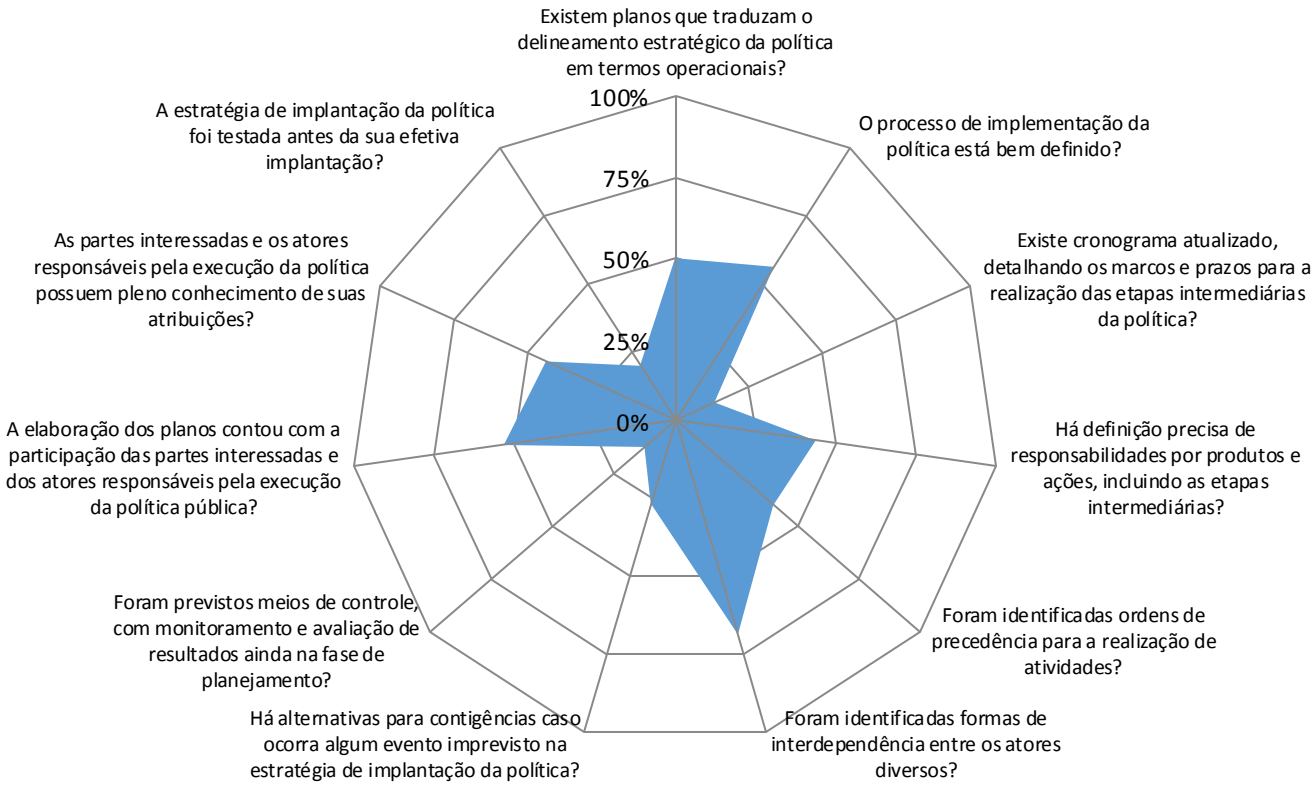


Fonte: Elaboração própria.

235.A análise detalhada sobre os aspectos de planejamento que orientam a operacionalização das políticas públicas apontou que mais da metade das políticas analisadas possui um processo de implementação da política bem definido, com planos elaborados com a participação das partes interessadas e dos responsáveis pela execução da política e considerando as formas de interdependência entre os diversos atores. Contudo, todos os demais elementos foram negligenciados na formulação das políticas, sendo os aspectos relacionados a teste piloto, cronograma atualizado, alternativas de contingência, conhecimento das atribuições pelas partes interessadas, e previsão de mecanismos para acompanhamento e controle das políticas extremamente críticos, conforme se observa na figura 5. Esses fatores são explicativos claros e incontestáveis do baixo grau de resultados alcançados pelas diversas políticas analisadas, promovendo baixa eficiência e efetividade dos recursos públicos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60523820.

Figura 5 – Avaliação de aspectos relativos ao planejamento das políticas públicas analisadas.

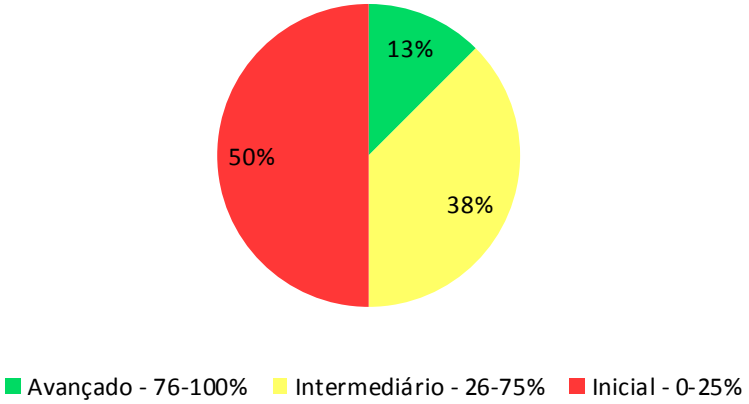


Fonte: Elaboração própria.

236.Em relação ao componente "Objetivos", a consolidação das informações apontou que das a questão é bastante preocupante, uma vez que apenas 13% das dezesseis políticas que tiveram esse componente avaliado, apresentaram nível avançado de maturidade, estando a maioria em nível inicial, conforme se observa na figura 6.

Figura 6 - Nível de maturidade do componente "Objetivos" nas políticas públicas analisadas

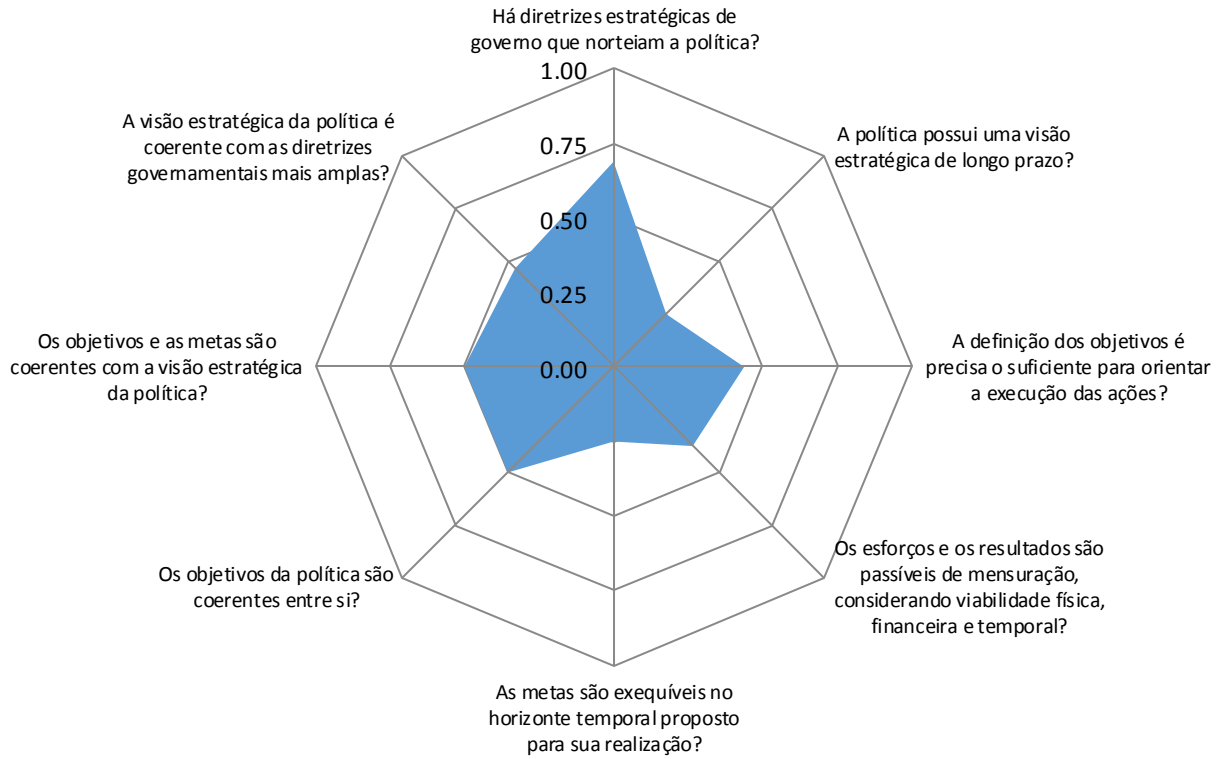
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60523820.



Fonte: Elaboração própria

237.A análise mais detalhada verificou que embora boa parte das políticas sejam orientadas por diretrizes estratégicas de governo, a grande maioria não possui visão estratégia de longo prazo. Além disso, os aspectos relacionados a definição de objetivos e de metas e análise de coerência entre esses elementos se mostraram ainda em estágio inicial de maturidade, conforme se observa na figura a seguir.

Figura 7 – Avaliação de aspectos relativos aos objetivos das políticas públicas analisadas – Parte 1

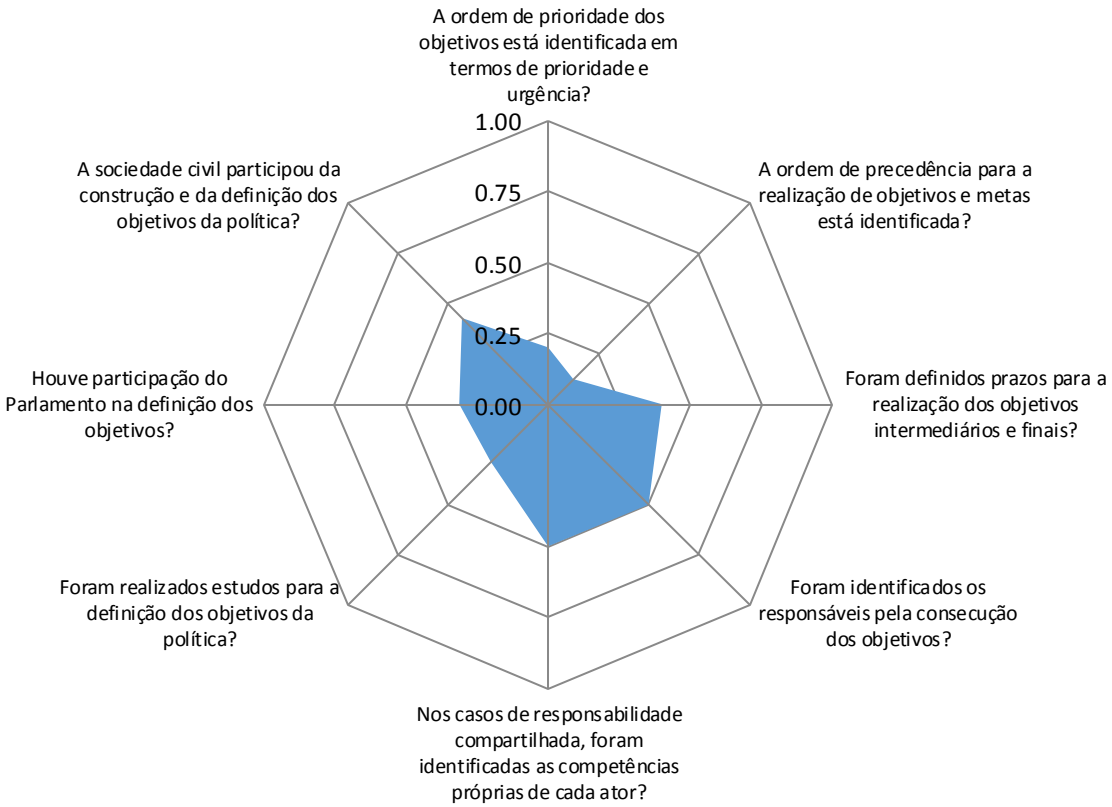


Fonte: Elaboração própria

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60523820.

238.Ao avaliar os aspectos relacionados a participação na definição dos objetivos, análise de precedência entre os eles, bem como definição de prazos, responsáveis e competências, percebeu-se que a definição os objetivos das políticas públicas analisadas ainda é um processo bastante incipiente, que ainda carece de muito aprimoramento, conforme indicado na figura 8.

Figura 8 – Avaliação de aspectos relativos aos objetivos das políticas públicas analisadas – Parte 2



Fonte: Elaboração própria.

239.Entende-se que a lacuna legislativa que defina e exija o atendimento a pré-requisitos mínimos necessários à adequada formulação de políticas públicas contribui para a existência de políticas mal desenhadas. Não obstante, a ausência de positivação legislativa não exime as instituições responsáveis pelas políticas e pela aplicação de recursos públicos da devida aplicação de boas práticas que busquem garantir as entregas demandadas pela sociedade.

240.Nesse contexto, citam-se como boas práticas para formulação de políticas públicas: i) definição dos resultados das políticas, tendo uma visão de longo prazo; ii) consulta a todos os envolvidos na implantação durante o processo de planejamento, incluindo-se a definição consensual dos objetivos; iii) explicitação do estágio de referência inicial ("marco zero") que servirá de subsídio para a avaliação do resultado da intervenção pública; iv) realização de testes acerca da forma de implantação de uma política pública antes da sua efetiva implantação; v) identificação e definição de marcos e prazos da implantação de planos em passos administráveis;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60523820.

vi) estabelecimento, de comum acordo, de objetivos coerentes e alinhados entre todas as organizações envolvidas na implementação da estratégia; vii) identificação e provisão de recursos humanos, físicos, financeiros e de tecnologia da informação necessários para o início e o desenvolvimento da política pública.

241.Desse modo, considerando a análise ex-ante ferramenta essencial para mitigar falhas de formulação das políticas públicas e suas respectivas consequências, é fundamental que os órgãos do Poder Executivo identifiquem as falhas de formulação das principais políticas pelas quais são responsáveis e apliquem esse modelo de análise, adotando minimamente, as práticas supracitadas.

III.3.4. Achado 4 – Deficiências na gestão de riscos e na implementação de controles internos nas políticas públicas tem permitido a concessão e a manutenção de beneficiários inapropriados.

242.A gestão de riscos eficaz e a implementação de controles internos efetivos é condição necessária para garantir que os objetivos estabelecidos na formulação da política sejam de fato alcançados, garantindo a entrega e a qualidade dos serviços ofertados ao público-alvo ao qual a política se destina.

243.O recente Decreto 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, em seu artigo 4º, inciso VI, define como diretriz da governança pública, "implementar controles internos fundamentados na gestão de risco, que privilegiará ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores".

244.Além disso, a Instrução Normativa MP/CGU 01, de 2016, em seu artigo 1º determina que "os órgãos e entidades do Poder Executivo federal deverão adotar medidas para a sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, aos controles internos, e à governança".

245.Embora haja previsão legal para a implementação de gestão de riscos e de controles internos, a análise consolidada demonstrou que o seu cumprimento ainda é incipiente. Todas as políticas abordadas neste relatório que tiveram esse aspecto auditado, apresentaram deficiências nesse componente de governança. Como consequência, verificaram-se concessão e manutenção indevidas de beneficiários, implicando gastos desnecessários e desvirtuamento dos objetivos e da solução almejados pela política. Além disso, 91% de 11 políticas analisadas apresentaram falhas na qualidade ou descontinuidade dos serviços prestados por meio das políticas.

246.No caso da Lei Rouanet, foram encontrados pagamentos de despesas sem a comprovação da efetiva prestação dos serviços e da economicidade das contratações realizadas, execução de despesas vedadas pela legislação em vigor na execução de projetos culturais e inexistência de critérios objetivos para validação dos valores apontados pelos proponentes como custos de captação de recursos dos projetos incentivados.

247.No Programa Nacional de Agricultura Familiar (Pronaf), encontrou-se que a emissão da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) é baseada em informações declaradas pelo então agricultor familiar, sem qualquer análise de consistência (validação) por parte do órgão responsável dos dados declarados. Além disso, não há regulamentação quanto a suspeição e qualificação mínima dos agentes emissores de DAP.

248.Em relação à Lei de Informática, apontou-se a manutenção do benefício fiscal a empresas inadimplentes em relação ao parcelamento de débitos anteriores, em desconformidade com a norma estabelecida.

249.A existência de norma que preveja a gestão de riscos e controles e internos é um passo importante para garantir a sua implementação. Além disso, ela deve vir acompanhada por

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60523820.

planos de institucionalização, orientados pelo Centro de Governo e implementados pelas demais instituições governamentais.

III.3.5. Achado 5 – Deficiências de coordenação entre setores e/ ou entre esferas de governo e ausência de articulação entre os atores envolvidos tem prejudicado a entrega de soluções integradas para os problemas enfrentados pela sociedade.

250.A coordenação é componente essencial para garantir que os diversos sistemas institucionais e gerenciais que formulam e implementam as políticas públicas trabalhem juntos. A integração deve ocorrer entre setores, entre políticas e entre esferas de governo.

251.Nesse sentido, o Decreto 9.203/2017, define como diretriz da governança pública, "articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público".

252.O Referencial para Avaliação de Governança de Políticas Públicas do TCU também aponta que "as políticas públicas devem ser integradas, tanto interna quanto externamente, de forma que as ações e os objetivos específicos das intervenções empreendidas pelas diversas partes interessadas sejam alinhados para se reforçar mutuamente. Espera-se a institucionalização e reforço dos mecanismos de coordenação, de forma a criar condições para a atuação conjunta e sinérgica, evitando assim superposições ou esforços mutuamente contraproducentes. Deve-se garantir a construção de relações institucionais e articulação entre as esferas de governo, em todas as fases do ciclo das políticas públicas".

253.Embora a coordenação seja essencial para garantir o sucesso dos resultados das ações governamentais e tenha previsão legal, a aplicação deste componente de governança ainda é bastante incipiente, o que prejudica a coerência entre ações e cooperação entre instituições, resultando, muitas vezes em ações esparsas e desconectadas, incapazes de resolver os desafios nacionais e atender às necessidades da população.

254.Como exemplo, cita-se o Programa Minha Casa Minha Vida, em que a ausência de coordenação e integração resultou na construção de residências (90% das 19 mil moradias vistoriadas) em regiões carentes de serviços públicos básicos, tais como escolas, creches, postos de saúde, transporte público, comércio local, segurança pública, entre outros.

255.No caso na Política de Banda Larga, percebe-se que um dos obstáculos à inclusão digital é a existência de políticas públicas desconexas entre diferentes poderes e níveis federativos gerando redundância na prestação dos serviços digitais, falta de isonomia e desperdício dos recursos públicos. Há muitos municípios que possuem telecentros instalados pela União e também pelo Município, enquanto outros, não possuem nem um nem outro.

256.Em relação ao Sistema Prisional, embora ele dependa da integração de diversas instituições públicas, verificou-se que somente 44% das unidades federativas fiscalizadas instituíram e formalizaram fórum de articulação, tendo como participantes, em geral, o Poder Judiciário, a Defensoria Pública, o Ministério Público, a autoridade policial e o diretor do estabelecimento prisional, entre outros.

257.A existência de decreto que preveja a coordenação e a articulação como essenciais para a boa governança é de extrema importância. Entretanto, a sua aplicação é bastante complexa e exige das diversas instituições uma forma de pensar e de agir mais sinérgica, colaborativa e integrada.

258.O Guia Prático de Análise Ex Ante recomenda como forma de minimizar os problemas futuros, o envolvimento dos atores desde a fase inicial das ações, incluindo a construção conjunta da estratégia ou plano de implementação da política pública. Além disso, é importante que a política preveja a existência de uma instância legítima e formalizada de coordenação,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60523820.

responsável por alinhar as ações dos diversos atores, e defina formalmente os meios de articulação necessários entre os diversos atores.

259.Nesse sentido, faz-se necessário que o Poder Executivo atue no sentido de institucionalizar mecanismos e práticas de coordenação e de articulação das diversas políticas públicas, em atendimento ao disposto no art. 4º, inciso IV do Decreto 9.203/2017.

III.3.6. Achado 6 – Deficiências no processo de monitoramento e avaliação tem dificultado o acompanhamento dos resultados das políticas públicas e prejudicado a transparência da atuação governamental.

260.O processo de monitoramento e avaliação de políticas públicas é responsável por gerar informação necessária sobre o desempenho de políticas, permitindo realizar ajustes ao longo de sua execução, bem como dar transparência à sociedade sobre os resultados obtidos com a aplicação dos recursos públicos alocados.

Por monitoramento entende-se o exame contínuo dos processos, produtos, resultados e impactos das ações realizadas. Trata-se de informação mais simples e imediata sobre a operação e os efeitos da política. A avaliação envolve julgamento, atribuição de valor e mensuração da política, no sentido de melhorar seus processos de tomada de decisão e ajustar as linhas de intervenção. Trata-se de informação mais aprofundada e detalhada sobre o funcionamento e os efeitos da política (Guia de Análise Ex Ante, 2018).

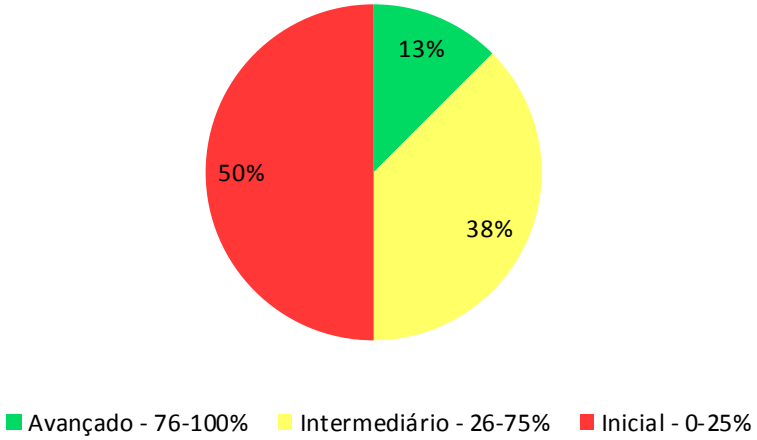
261.O Decreto 9.203/2017, já citado anteriormente, em seu artigo 4º, inciso III, define como diretriz da governança pública, "monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas".

262.Além disso, a Lei 12.527/2011, em seu artigo 6º, inciso VII, atribui aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, a responsabilidade de assegurar a informação relativa à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos.

263.Embora o monitoramento e a avaliação sejam indispensáveis para fortalecer o ciclo das políticas públicas e melhorar a efetividade das ações, a análise consolidada das políticas fiscalizadas demonstra que parte significativa das políticas apresenta diversas deficiências nesse processo, impedindo o seu devido aprimoramento e comprometendo as relações de accountability. Conforme representado na figura 9, somente 13% das políticas que tiveram esse componente avaliado, apresentaram nível de maturidade avançado. A maioria está em nível inicial, o que exemplifica a incapacidade do Estado de examinar, mensurar e corrigir os rumos das políticas públicas implementadas.

Figura 9 – Nível de maturidade do componente "Monitoramento e Avaliação" nas políticas públicas analisadas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60523820.

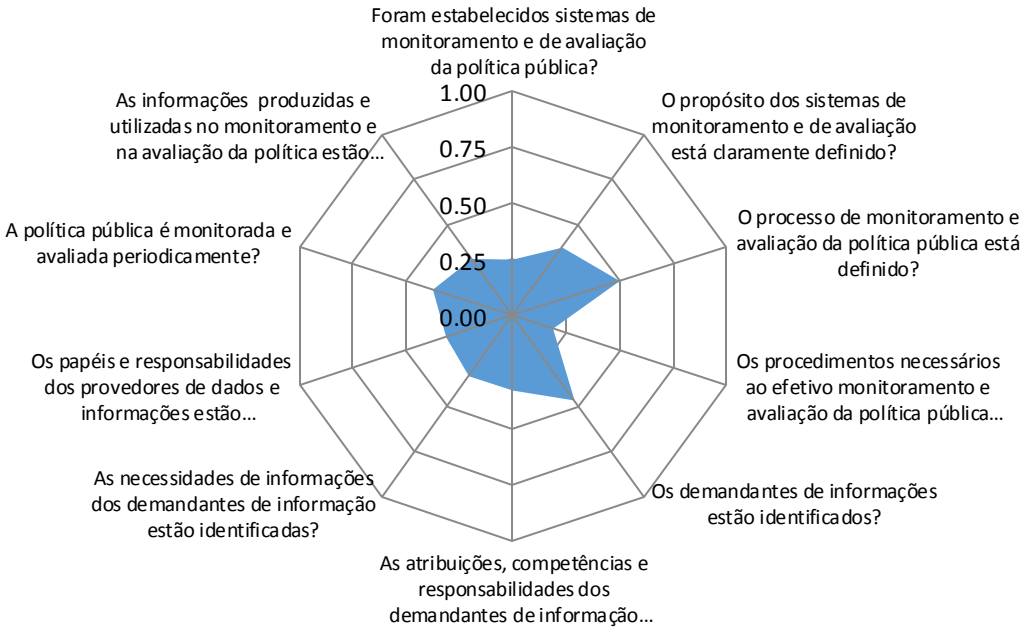


Fonte: Elaboração própria.

264.Ao buscar analisar em que medida o sistema de monitoramento e avaliação da política está adequadamente estruturado para produzir informações com vistas a retroalimentar os processos decisórios, percebeu-se que origem das falhas encontradas neste componente de governança decorre principalmente do fato de que o processo de monitoramento e avaliação e todos os seus respectivos elementos, como procedimentos, sistemas, indicadores-chave, responsáveis, etc., não são contemplados na fase de planejamento das políticas, conforme indicado no figura 10, tornando praticamente impossível a sua execução. Como consequência, todos os aspectos relacionados a produção de informações, comunicação de resultados e retroalimentação das políticas públicas ficam comprometidos, conforme aponta a figura 11.

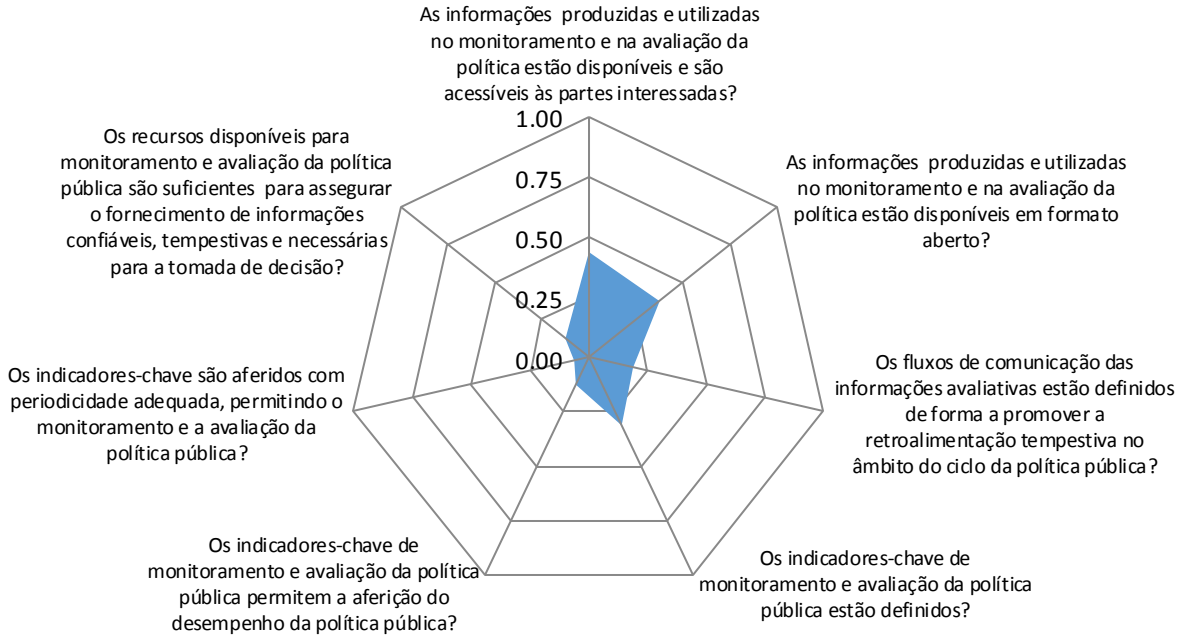
Figura 10 – Avaliação de aspectos relativos ao componente "Monitoramento e Avaliação" das políticas públicas analisadas – Parte 1

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60523820.



Fonte: Elaboração própria.

Figura 11 – Avaliação de aspectos relativos ao componente "Monitoramento e Avaliação" das políticas públicas analisadas – Parte 2



Fonte: Elaboração própria.

265.A existência de norma que exija o monitoramento e a avaliação dos resultados das

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60523820.

políticas públicas é condição essencial para a sua implementação. Além disso, são necessárias ações do Poder Executivo destinadas a institucionalizar mecanismos e práticas, no sentido de atender ao disposto no art.4º, inciso III do Decreto 9.203.

IV. CONCLUSÃO

266.O presente trabalho, denominado de Relatório de Políticas e Programas de Governo (RePP), foi desenvolvido em cumprimento ao disposto no art. 123 da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2019, que confere ao Tribunal de Contas da União (TCU) a responsabilidade por enviar à Comissão Mista do Congresso Nacional um quadro resumo relativo à qualidade da implementação e ao alcance de metas e objetivos dos programas e ações governamentais objeto de auditorias operacionais realizadas, para subsidiar a discussão do Projeto de Lei Orçamentária Anual.

267.O Capítulo I abordou o monitoramento das deliberações exaradas no âmbito do Relatório de Políticas e Programas de Governo 2017 (Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário), que determinaram à União a adoção de um conjunto de medidas voltadas a aprimorar o arcabouço de governança do país, abordando aspectos de planejamento estratégico, orçamentação, gestão de riscos e coordenação e coerência na formulação e implementação das políticas públicas por ela conduzidas.

268.O Capítulo II por sua vez, apresentou de forma inédita uma análise consolidada dos resultados das fiscalizações realizadas em 18 políticas públicas distintas avaliadas pelo TCU nos de 2018 e 2018, de forma a construir um panorama que refletisse as falhas mais recorrentes nas políticas públicas analisadas, que comprometem os resultados das ações governamentais.

269.A análise realizada permitiu demonstrar que as deficiências de gestão e governança de políticas públicas não ocorrem pontualmente, mas sim de forma sistêmica, recorrente e em todas as etapas do ciclo de políticas, conforme representado na figura do anexo V. Depreende-se, portanto, que a baixa capacidade de entrega do Estado brasileiro não decorre somente de imprevistos e de fatores externos e incontroláveis, mas sim da ausência de fatores institucionais e de aplicação de boas práticas essenciais para a criação de valor público.

270.Nesse contexto, entende-se ser essencial a reformulação do modelo atual de condução, criação e de expansão de políticas públicas no País, que considere, pelo menos, as seguintes premissas:

- *O principal plano estratégico do governo federal deve orientar as demais políticas públicas de âmbito nacional, de forma que a vinculação entre planos de longo prazo e políticas públicas evidencie claramente o propósito estratégico de cada política pública e a transversalidade, coerência e sinergia entre elas, considerando eventuais fragmentações, duplicações e sobreposições ou lacunas;*

- *A obtenção de resultados para a nação depende de um modelo de governança e de liderança institucional capaz de engajar as diversas instituições públicas em uma agenda comum, que considere a transversalidade dos problemas e de suas respectivas soluções e faça com que as organizações públicas trabalhem em conjunto e de forma coordenada;*

- *Os processos decisórios relativos a qualquer política pública, inclusive os relacionados à sua criação, devem estar alicerçados por evidências capazes de certificar que as melhores alternativas foram analisadas e que decisões críveis e viáveis estão sendo tomadas;*

- *A mensuração sistemática da efetividade e da eficiência da política deve ser condição essencial para justificar a sua existência. A ausência de avaliação de impacto e a permanência indevida de uma política gera distorções e ineficiências econômicas sistêmicas;*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60523820.

- *O aperfeiçoamento da atuação estatal requer constante monitoramento e avaliação dos resultados obtidos com cada intervenção pública, mitigando-se o risco de perpetuação de intervenções que não tenham o efeito esperado, bem como de interrupções de políticas ou programas que possam prejudicar o desenvolvimento sustentável;*

- *As políticas públicas de caráter descentralizado, por sua natureza, requerem maior coordenação e maior esforço de articulação e controle por parte da União em todas as suas fases, incluindo a execução na ponta, sendo a transferência de recursos para execução da política a etapa menos desafiadora e pouco efetiva para aferir se há obtenção de resultados;*

- *A simples destinação de recursos para políticas meritórias não significa necessariamente que os resultados serão alcançados e a perpetuação de determinadas políticas públicas destoa da lógica econômica e do senso-comum, em que se espera que o resultado a ser alcançado se reduza ao longo do tempo, à medida que atinja metas e objetivos parciais da política pública, até chegar à sua completa extinção, quando cumprido na íntegra o objetivo da política;*

- *Deve estar claro para a sociedade o custo corrente e acumulado de cada política pública, assim como os seus benefícios, de forma a justificar a manutenção das políticas em andamento.*

271.Considerando ainda o agravamento do contexto de limitação dos gastos públicos, em decorrência endividamento estatal excessivo, trazido pelo Novo Regime Fiscal e de baixa qualidade do gasto e da produtividade do País, considera-se que a mesma lógica de reformulação do modus operandi precisa ser aplicada ao modelo de alocação dos recursos públicos, a qual deve considerar:

- *A necessidade de um sistema orçamentário que permita rever periodicamente os resultados dos seus gastos e, a partir destes, priorizar ações governamentais que, de fato, demonstrem a sua efetividade;*

- *A análise ex-ante da política – necessariamente para novas políticas e, se possível, para aquelas em andamento – como condição essencial para alocação de recursos públicos, de forma a evitar ações escolhidas por demandas pontuais e injustificáveis, sem análise mais ampla do cenário nacional e sem o devido planejamento;*

- *A priorização de políticas claramente vinculadas ao planejamento e aos objetivos estratégicos do Estado;*

- *A transferência de recursos públicos para execução de políticas públicas vinculada à capacidade técnica, gerencial e administrativa do ente federativo recebedor dos recursos.*

272.Algumas iniciativas já estão sendo tomadas pelo Governo, conforme verificado no monitoramento do Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário, abordado no Capítulo I deste relatório. Com relação aos itens 9.2 e 9.3 do referido acórdão, verificou-se que a União vem adotando medidas para o efetivo cumprimento das recomendações, demonstrando iniciativa em adotar aprimoramentos em todos os pilares de atuação estatal analisados – planejamento estratégico, orçamentação, coordenação e coerência, gestão de riscos e monitoramento e avaliação. Contudo, verifica-se que o cumprimento da recomendação relativa ao plano de ação (9.3), em razão de seu caráter estruturante, será gradual uma vez que depende da evolução do nível de maturidade de atividades-chave que integram o Centro de Governo. Ademais, verifica-se que, em face da ainda não positivação e institucionalização de alguns aprimoramentos e da proximidade da alternância de mandatos presidenciais – situação dotada de potencial para retrocessos na adoção e evolução de novos arranjos institucionais – torna-se fundamental acompanhar a evolução da implementação do plano de ação a que faz menção o item 9.3.3 do acórdão em tela.

273.Cabe ressaltar que a existência de lacuna legislativa que determine a utilização de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60523820.

práticas e procedimentos essenciais para a boa gestão e boa governança de políticas públicas e para a devida alocação orçamentária não desobriga os responsáveis de atuarem de forma correta e responsiva, buscando aplicar as melhores práticas existentes, com vistas a garantir o atendimento das demandas sociais e cumprir com os preceitos constitucionais de moralidade, eficiência e economicidade.

274.Por último, destaca-se a importância do Congresso Nacional nesse processo de revisão de políticas públicas e de alocação orçamentária. De acordo com os artigos 49 e 166 da Constituição Federal, compete ao Congresso Nacional: i) apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo; ii) examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição e; iii) exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária.

275.Embora algumas auditorias tenham apontado a edição de lei que institucionalizasse e definisse parâmetros e bases essenciais para o devido funcionamento da política, entende-se que o papel do Congresso Nacional no aperfeiçoamento das políticas e do processo orçamentário supera significativamente a competência de legislar. Cabe ao Parlamento, na condição de chancelador das despesas públicas e de titular do controle externo, o exame criterioso dos planos, políticas e programas de governo e o acompanhamento da qualidade do gasto público.

276.Nesse sentido, este relatório se presta não somente a atender pontualmente ao artigo da LDO, mas também apoiar de forma mais ampla o Congresso Nacional no completo cumprimento das suas competências constitucionais.

V. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

277. Com fundamento nos arts. 1º, inciso II, e 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c arts. 239, inciso II, e 250, inciso II, do Regimento Interno, propõe-se:

*I. **Encaminhar à Comissão Mista do Congresso Nacional a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal**, nos termos do art. 123 da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2019, quadro-resumo relativo à qualidade da implementação e ao alcance de metas e objetivos dos programas e ações governamentais objetos de auditorias operacionais realizadas, para subsidiar a discussão do Projeto de Lei Orçamentária Anual;*

*II. **Recomendar à Casa Civil da Presidência da República**, no exercício das competências atribuídas pelo art. 3º da MP 782/2017, em especial aquelas relacionadas a coordenação, integração, monitoramento e avaliação das ações governamentais, e ao **Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão**, no exercício das competências atribuídas pelo art. 2º do Decreto 9.035/2017, em especial aquelas relacionadas à formulação do planejamento estratégico nacional e à elaboração de subsídios para formulação de políticas públicas de longo prazo voltadas ao desenvolvimento nacional, em articulação com o Ministério da Fazenda, em atenção ao princípio da eficiência insculpido no art. 37 da Constituição e aos art. 4º e 5º do Decreto 9.203/2017, que contemplem, na implementação do plano de ação em curso, os seguintes aspectos:*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60523820.

a) Positivação de plano nacional integrado de longo prazo, a que faz menção o disposto no art. 174, §1º da CF, em continuidade às ações de proposição e debate institucional atualmente em curso no âmbito de elaboração da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (ENDES) e do Projeto de Lei 9163, de 23 de novembro de 2017 (item 33 deste relatório);

b) Integração e articulação do plano nacional integrado de longo prazo que vier a ser formalizado com os demais instrumentos de planejamento nacional, setorial e regional, em especial o Plano Plurianual (itens 26 e 78 deste relatório);

c) Definição de cronograma de ações para orientação, capacitação e estímulo aos órgãos da administração pública visando disseminar a aplicação do Guia de Análise Ex Ante do Governo Federal nos processos de criação, aperfeiçoamento e expansão de políticas públicas, em atendimento às diretrizes estabelecidas no art. 4º, inc. VII e VIII do Decreto 9.203/2017 (itens 206, 217, 219 e 239 deste relatório);

d) Definição de cronograma de ações visando institucionalizar e qualificar os mecanismos e práticas de gestão de riscos, controles internos, coordenação e articulação, monitoramento e avaliação no âmbito dos órgãos da administração pública, em atendimento às diretrizes estabelecidas no art. 4º, inc. III e VI do Decreto 9.203/2017 (itens 247, 257 e 264 deste relatório);

*III - **Dar ciência ao Congresso Nacional** da necessidade de aprimoramento do arcabouço legal dos processos de alocação e execução orçamentária, com vistas a: i) considerar as avaliações do desempenho e dos resultados governamentais nos processos decisórios, para destinação de recursos e adoção de medidas de aperfeiçoamento dos programas e políticas públicas em curso; ii) instituir mecanismos sistemáticos para demandar, das instituições responsáveis por gerir recursos públicos, a aplicação de boas práticas de governança e gestão aplicáveis às políticas públicas (itens 208 e 217);*

*IV- **Encaminhar este relatório aos Ministérios** responsáveis pelas políticas contempladas neste trabalho: Ministério das Cidades, Ministério da Educação, Ministério da Saúde, Ministério de Minas e Energia, Ministério da Integração Nacional, Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério do Trabalho, Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações, Ministério da Cultura, Ministério dos Direitos Humanos, Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, Ministério da Segurança Pública, com vistas a dar ciência das lacunas e falhas apontadas nos processos de institucionalização, formulação, gestão de riscos, controles internos, coordenação, monitoramento e avaliação das políticas pelas quais são responsáveis (itens 206, 217, 219, 239, 247, 257 e 264 deste relatório).*

*V - **Orientar à Secretaria-Geral de Controle Externo** que:*

a) Considere, no processo de acompanhamento da elaboração do Plano Plurianual 2020-2023, incumbido à Secretaria de Macroavaliação Governamental, os aspectos abordados no item 9.1.4 (9.3.2) *do Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário;*

b) Considere a importância de incluir em seu planejamento fiscalizações que contemplem, para políticas públicas de alta materialidade, relevância e risco, questões estruturais para a ação governamental, em especial que avaliem: i) o uso de evidências nos processos decisórios das políticas públicas, incluindo aqueles relativos à sua própria criação; ii) a maturidade da governança e da gestão das políticas públicas auditadas; iii) os resultados alcançados em função dos recursos públicos empregados."

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60523820.

O titular da Coger, a par de endossar a proposta de encaminhamento, teceu as considerações adicionais:

"1. ***Manifesto-me favoravelmente à proposta de encaminhamento elaborada pela equipe de auditoria e corroborada pelo titular da Semag****, com acréscimos de alguns itens pelas razões que busco expor a seguir.*

2. Inicialmente impende destacar que o presente trabalho possui dois objetivos: O primeiro de identificar ações governamentais conduzidas pelo Poder Executivo Federal, que visem à superação das falhas do arcabouço institucional objeto de análise do primeiro Relatório de Política e Programa elaborado em 2017, notadamente déficits sistêmicos relativos às áreas de planejamento, orçamento, governança e coordenação da Administração Pública Federal. O segundo objetivo deste relatório trata de consolidar evidências de trabalhos desta Corte conduzidos em 2017 e 2018 inerentes aos resultados, à conformidade e ao desempenho de políticas públicas setoriais e regionais. Nesse desiderato, o Relatório de Políticas e Programas de Governo (RePP 2018) revela que: o Centro de Governo tem levado à efeito um conjunto de ações estruturantes, ainda que incipientes, para o aperfeiçoamento da Administração Pública Federal no que tange às suas atribuições de garantir os resultados, a eficiência, a coerência e a coordenação das ações públicas em benefício da sociedade. Contudo, a análise consolidada apresentada neste relatório revela de forma inequívoca e grave que persistem ***déficits institucionais crônicos e de alto risco, de forma recorrente, generalizada e sistêmica nos diversos órgãos, entidades, políticas, programas e ações governamentais, afetando de forma significativa a qualidade do gasto público federal e perenizando a baixa eficácia e efetividade dos bens e serviços públicos ofertados pelo Estado ao cidadão.***

3. Com vistas a sanar as falhas estruturantes de governança e gestão do Estado brasileiro, a equipe de auditoria reforça a necessidade de continuidade do acompanhamento realizado pelo TCU das ações estruturantes destacadas neste Relatório, que estão sendo engendradas pelo Centro de Governo para melhoria de seu funcionamento e também destaca a equipe a premente necessidade da ***reformulação do modelo atual de criação, condução e expansão de políticas públicas, bem como a reformulação do modelo de alocação de recursos públicos no País tendo em vista a sua baixa eficácia e efetividade no que diz respeito a qualidade do gasto público.*** *O achado de auditoria mais relevador dessa necessidade de mudança na atuação governamental se refere à constatação de que* ***as deficiências de gestão e governança de políticas públicas não ocorrem pontualmente, mas sim de forma sistêmica, recorrente e em todas as etapas do ciclo dessas políticas****, o que demonstra que a baixa capacidade de entrega do Estado brasileiro principalmente da ausência de fatores institucionais e de práticas essenciais para a criação de valor público.*

Enquadramento Constitucional e Legal do Relatório de Políticas e Programas de Governo

4. Por se tratar da agregação de novo produto ao já vasto portfólio de atividades de controle externo exercido pelo TCU, cabe assegurar-se seu enquadramento legal, salientando, desde logo, que se por um lado, não se trata de processo de trabalho necessariamente inovador, pois de quanto ao fato o TCU já há muito tem consolidado diversos produtos de suas fiscalizações, a exemplo do que ocorre com as Contas de Governo da República, ou mesmo dos mais diversos Relatórios Sistêmicos Setoriais e Regionais e o próprio Fiscobras, Contudo, por outro lado, é sim um produto de alto impacto inovador, notadamente na forma de relacionamento com o Congresso Nacional e o Centro de Governo do Poder Executivo, no que se refere à integração da fiscalização exercida pelo TCU nas dimensões de conformidade, operacional e orçamentária das políticas e programas governamentais e se tornando um subsídio singular e sistêmico ofertado às Casas Legislativas, para que possam exercer plenamente, com o apoio do TCU, suas fundamentais competências inerentes ao processo orçamentário e de fiscalização da administração pública.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60523820.

5. Assim, para assegurar a eficácia do controle e instruir o julgamento das contas, o Tribunal efetua a fiscalização dos atos de que resulte receita ou despesa, praticados pelos responsáveis sujeitos à sua jurisdição (art. 41, caput, da Lei 8.443/1992). O Relatório de Políticas e Programas de Governo 2018 é produto resultante da fiscalização efetuada pelo TCU em razão de suas atribuições constitucionais, servindo como valioso instrumento de análise e comunicação da qualidade da implementação e o alcance de metas e objetivos dos programas e ações governamental objeto de fiscalizações realizadas.

6. Ao ser encaminhado à Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição Federal para subsidiar a discussão do Projeto de Lei Orçamentária de 2019 pelo Poder Legislativo (art. 124 da Lei 13.707/2018 - LDO 2019), o relatório "RePP 2018" é resultado do trabalho de controle externo preventivo exercido pelo Congresso Nacional com o apoio do TCU, que objetiva melhorar os resultados das ações governamentais e promover melhor alocação de recursos públicos, em benefício da sociedade.

7. Trata-se, portanto, de produto ainda em construção e consolidação, que almeja-se ser de periodicidade anual, ***resultado de fiscalização que integra a visão de conformidade, operacional e orçamentária realizada pelo TCU em decorrência de suas atribuições constitucionais e legais, que deve subsidiar a discussão e a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) pelo Poder Legislativo, bem como auxiliar o controle externo exercido por meio da Fiscalização exercida pelo Congresso Nacional sobre os atos e atividades da administração pública****.*

Diretrizes do TCU e institucionalização do Relatório de Políticas e Programas Públicos

8. Importante destacar que o Relatório de Políticas e Programas Públicos 2018, além de seu estreito vínculo com as competências legais do TCU e de seu Planejamento Estratégico, encontra-se aderente às diretrizes de foco e priorização de controle, exaradas pela atual Presidência do TCU, que determinou à Segecex a priorização de ações de controle que, entre outras, induzam o aumento da eficiência e a melhoria dos resultados das políticas e organizações públicas, em especial nas ações de maior impacto no bem-estar dos cidadãos. Para planejar, coordenar e supervisionar o conjunto de ações prioritárias relativas a políticas e programas governamentais, foi criada a Coordenação Geral de Controle Externo de Resultado de Políticas e Programas Públicos (Coger), unidade que compõe o Núcleo Estratégico de Controle Externo (NEC) da Segecex.

9. A Coger tem como principal objetivo aperfeiçoar a capacidade de fiscalização de políticas e programas de governo para, com foco no cidadão, aumentar a transparência, a conformidade, a eficácia, a eficiência e a efetividade das políticas e programas que promovam o alcance de seus resultados, e contribuir para a solução de problemas nacionais, garantindo melhores entregas à sociedade. Para alcançar esses objetivos, Coger buscou no biênio 2017-2018 atuar em fatores institucionais, processos de trabalho e produtos capazes de solucionar problemas crônicos e de alto risco que afetam os resultados de sua atuação e também a efetividade das políticas e programas públicos, a saber:

- *priorização e incentivo de ações de controle de maior relevância, de alto risco e com maior potencial de mudança;*
- *diagnóstico sistêmico e consolidado sobre o funcionamento do centro de governo e da atuação setorial com impacto nas políticas públicas;*
- *desenvolvimento da capacidade organizacional para auditar políticas públicas (pessoal e TI);*
- *construção de parcerias necessárias ao alcance dos resultados;*
- *construção de planejamento integrado e institucional sobre políticas e programas;*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60523820.

- *construção de estratégias de comunicação e monitoramento para mudanças efetivas; e*

- *construção de produto a ser encaminhado ao Congresso o Relatório de Políticas e Programas de Governo, que tem o papel de comunicar não somente ao Congresso, mas também ao Poder Executivo e à sociedade os resultados das fiscalizações do TCU na área de políticas e programas de governo.*

10. Para trazer efetividade ao produto, a Coger, juntamente com a Aspar, tem buscado uma maior aproximação com os consultores e membros da Câmara e do Senado. Nesse sentido, foram firmados pela atual Presidência do TCU acordos de cooperação entre o TCU e as duas Casas Legislativas, que reforçam a parceria e compartilhamento das iniciativas realizadas por essas instituições. ***Assim, proponho que seja acrescida recomendação à Segecex, para que, de preferência no âmbito dos Acordos de Cooperação entre o TCU e as duas Casas Legislativas, realize com apoio da Segepres: i) ações para aperfeiçoamento e sustentabilidade do Relatório de Políticas e Programas; ii) acompanhamento da evolução e do desempenho da atuação do Poder Executivo; e iii) ações para contribuição ao aprimoramento do arcabouço legal relacionado à gestão e governança de políticas públicas e à governança orçamentária.***

ESCOPO E FOCO DO RePP

11. O RePP tem o propósito de atender a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que solicita ao TCU o envio de quadro-resumo relativo à qualidade da implementação e ao alcance de metas e objetivos dos programas e ações governamentais objetos de auditorias realizadas. O que se espera é entregar um produto capaz de apoiar o Congresso Nacional nas decisões de alocação de recursos orçamentários e no acompanhamento de políticas, programas e ações de governo.

12. No sentido de alcançar seu propósito, o RePP 2018 busca: a) expor as ações governamentais que estão sendo implementadas para promover a melhoria do arcabouço institucional de planejamento, orçamento e políticas públicas, com base em monitoramento realizado pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (TC 005.762/2018-9); b) apresentar análise consolidada do conjunto de informações sobre políticas, programas e ações de governo que foram objeto de fiscalizações realizadas pelo TCU nos últimos 3 anos e construir um panorama geral que retrate os riscos, as irregularidades e as deficiências relevantes e recorrentes nas políticas públicas, que afetam, de forma repetitiva, o alcance de seus objetivos.

13. Desse modo, o relatório traz uma análise ampla e consolidada dos problemas a serem superados pelo Estado brasileiro no sentido de garantir efetividade na atuação governamental e melhores entregas aos cidadãos.

14. O relatório está composto por monitoramento que aborda questões estruturantes para o país, como estratégia, planejamento, orçamento, coordenação, de competência do Centro de Governo. Além disso, ele traz análise individualizada e agregada das questões que impactam políticas e programas e governo, os quais foram objeto de auditorias realizadas pelo TCU nos últimos anos sobre os variados temas governamentais.

15. Ressalta-se que a iniciativa, prontamente acolhida pelo gabinete do Exmo. Sr. Ministro Benjamin Zymler, ressalta a relevância da temática da qualidade do gasto público e a necessidade de fornecer evidências sobre a implementação de programas e seus resultados para o escrutínio do Congresso Nacional, favorecendo o debate que promova melhor alocação de recursos e melhores entregas à sociedade.

16. Além disso, ao trazer um conjunto consolidado de trabalhos do TCU, o Relatório oferece uma análise mais ampla do contexto que se quer tratar, demonstrando que a resolução transversal dos problemas poderia, de fato, contribuir para a solução de problemas persistentes e crônicos no país.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60523820.

17. Importante dizer que o trabalho contou com a participação de diversas unidades do TCU: Semag, SeinfraCOM, Sefti, SecexPrevi, SecexDesenvolvimento, SecexEducação, SecexSaúde, SecexDefesa, SecexAmbiental, Secex-ES, Secex-MT, Secex-MS, SeinfraElétrica, SeinfraUrbana, Aspar e Secom, às quais esta Coordenação-geral rende agradecimentos, em especial à Semag e à equipe de assessoria da Coger, e parabeniza pelo excelente auxílio na elaboração do relatório, cujo potencial de transformação considera-se bastante significativo, podendo inclusive complementar as análises do Relatório e Parecer Prévio das Contas de Governo. ***Ademais, considerando que a construção do RePP exige a participação sinérgica e coordenada de diversas unidades do TCU, propõe-se que seja orientado à Segecex que, no processo de regulamentação do presente produto, considere a necessidade de criação de unidade organizacional pertinente para planejamento, operacionalização e coordenação dos trabalhos.***

SUSTENTABILIDADE DO PRODUTO

18. À realidade de baixa capacidade institucional apresentada no relatório, se junta o cenário de retração econômica, insustentabilidade fiscal e, consequente limitação de despesas, consubstanciada pelo Novo Regime Fiscal, que torna ainda mais premente a necessidade de uma análise crítica e comparativa entre os programas e ações governamentais. Ao destinar recursos públicos limitados, é essencial que o governo priorize as ações que tem gerado resultados, ou que minimamente, apresentem condições de gerá-los. Desse modo, vê-se no RePP um produto capaz de trazer análises de grande relevância não somente para o aprimoramento dos programas e ações públicas, como também para de fato promover a melhoria da alocação orçamentária e dos arranjos institucionais que permitem a adequação do gasto público.

19. Embora o TCU venha ao longo dos anos priorizando a realização de fiscalizações em políticas, programas e ações governamentais de forma individualizada, o quadro resumo previsto na LDO demanda, entretanto, a construção de um produto que sistematiza e consolida conclusões de uma cesta de trabalhos realizados em determinado período de tempo.

20. Para entrega do RePP no exercício de 2018, foram selecionadas fiscalizações realizadas pelo TCU entre 2017 e 2018 com foco em políticas, programas e ações governamentais. Desse modo, no sentido de aperfeiçoar o relatório para torná-lo mais efetivo, o planejamento e a elaboração das próximas versões do RePP devem contemplar minimamente: (a) processo sistematizado de priorização dos programas/ações a serem fiscalizados; (b) integração entre as fiscalizações, permitindo abordar questões transversais, relacionadas à resolução de problemas crônicos e de alto risco; e (c) padronização: das análises realizadas, possibilitando a conclusão consolidada sobre aspectos em comum dos programas e ações auditadas; do período de avaliação dos programas e ações de governo como também do período de ocorrência das auditorias; e da granularidade dos objetos de controle selecionados.

21. Conforme bem indicado no próprio relatório, este é um produto que demanda aprimoramento contínuo, decorrente da evolução da disponibilidade de dados e informações, uso intensivo de TI e da capacidade de planejamento, avaliação e análise do próprio TCU, da Administração Pública Federal e do Congresso Nacional, no que concerne ao ciclo de formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas e programas e sua integração com o ciclo orçamentário-financeiro.

22. No âmbito do TCU, considera-se de extrema importância a necessidade de construção de estratégia institucional que garanta sustentabilidade das ações que tem sido planejadas e realizadas, de modo a permitir a evolução projetada para as versões futuras do RePP.

23. Desse modo, a Coger, como desdobramento da diretriz da Segecex relacionada à melhoria dos resultados das políticas, programas e organizações públicas, prevê a necessidade de realização de um conjunto de ações no sentido de: a) melhor conhecimento o ambiente de controle e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60523820.

seus riscos b) aprimorar a governança das políticas e programas governamentais c) melhorar os resultados das políticas e programas, bem como fomentar a administração pública transparente; e d) coibir a má gestão em políticas e programas governamentais.

24. Assim, considerando as entregas pretendidas no contexto das diretrizes da atual gestão, fazem-se necessárias as seguintes ações a serem conduzidas sob coordenação da Segecex:

25. Com relação ao melhor conhecimento o ambiente de controle, indicadores e seus riscos:

I. Produção de conhecimento sobre os desafios nacionais associados a cada função de governo;

II. Seleção e monitoramento de cesta de indicadores estratégicos, preferencialmente vinculados a Estratégia Nacional de Longo Prazo (Endes)

III. Identificação e avaliação de objetos e riscos críticos;

IV. Identificação e promoção de boas práticas nacionais e internacionais;

26. Com relação à promoção da melhoria da governança de políticas e programas públicos:

I. Avaliação sistemática da capacidade de governança e gestão de órgãos e entidades responsáveis pela condução de políticas públicas;

II. Avaliação das estruturas de governança e gestão de políticas públicas de maior materialidade, relevância e risco;

III. Avaliação das estruturas de governança orçamentária;

IV. Avaliação da atuação do centro de governo;

V. Avaliação da capacidade de governança e gestão dos objetivos de desenvolvimento sustentável;

27. Com relação à promoção da melhoria dos resultados das políticas e programas, bem como fomentar a administração pública transparente:

VI. Realização de ações de controle com vistas a avaliar a formulação (desenho) de políticas e programas públicos,:

VII. Avaliar a disponibilidade e da qualidade de indicadores e metas, desempenho físico e financeiro de políticas e programas públicos,

VIII. Analisar a fragmentação, a sobreposição e a duplicidade de políticas e programas públicos;

28. Com relação a coibir a má gestão em políticas e programas governamentais

IX. Identificar, analisar e avaliar riscos e controles internos em políticas e programas públicos;

X. Investigar riscos de fraude, corrupção e/ou desvio de recursos em políticas e programas públicos.

29. No que se refere ao RePP, a estratégia prevê que o relatório de 2019 conterá, pelo menos, a análise sobre a formulação dos programas e ações, análise de indicadores e metas e avaliação de desempenho físico-financeiro das ações e programas de governo selecionados. Além disso, o relatório deverá conter o resultado do monitoramento das fiscalizações que foram apontadas no capítulo 2 do relatório, como estruturantes e essenciais para o resultado das políticas e programas com um todo.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60523820.

30. Para o Relatório de 2020 em diante, pretende-se, a partir de levantamento de riscos a ser realizado em 2019, identificar os principais aspectos dos programas e ações de governo que merecem maior atenção do controle. Assim, o relatório de 2020 poderá conter análises específicas em programas e ações sistematicamente selecionadas, permitindo uma concepção mais orgânica do conjunto de objetos de controle e sua melhor consolidação. Nesse caso, as auditorias deverão abordar aspectos de governança, gestão, fraude e corrupção, entre outros, a depender do que vier a ser apontado como aspecto crítico no levantamento de riscos previsto.

31. De modo a apoiar as unidades no aprimoramento de suas ações de controle, é importante promover o desenvolvimento institucional. Para tanto o TCU e, em especial, a Segecex, devem tomar um conjunto de medidas que visam garantir a continuidade, a sustentabilidade e o aprimoramento contínuo do controle externo de políticas públicas, programas e ações de governo, entre as quais:

I. instituir unidade organizacional responsável pela coordenação de ações de controle e pela análise e consolidação de dados afetos a políticas públicas, programas e ações de governo;

II. instituir mecanismos que facilitem a articulação e o planejamento de ações de controle coordenadas;

III. desenvolver modelos de fiscalização aplicáveis a políticas públicas, programas de governo, ações orçamentárias e indicadores nacionais;

IV. revisar os processos internos de trabalho e complementar o portfólio de métodos e técnicas de fiscalização, de sorte a incorporar orientações específicas para a fiscalização de políticas públicas, programas de governo, ações orçamentárias e indicadores nacionais;

V. orientar, por meio de resolução, portarias e instruções normativas, a sistemática de provimento de informações e de fiscalização de políticas públicas, programas de governo, ações orçamentárias e indicadores nacionais;

VI. desenvolver solução corporativa integrada ao e-TCU, para apoiar a fiscalização de políticas públicas, programas de governo, ações orçamentárias e indicadores nacionais;

VII. desenvolver competências necessárias à fiscalização de políticas e programas públicos, por meio da realização de seminários, cursos de curta duração e pós-graduação lato e stricto sensu;

VIII. promover a cooperação e a integração com organizações parceiras nacionais e internacionais.

32. Por fim, cabe ressaltar que a abordagem integrada de conformidade, operacional e orçamentária para políticas e programas públicos é tema de extrema relevância para o TCU, para o Congresso e para o País. Serve para analisar se as ações governamentais possuem condições de realizar as entregas pretendidas e solucionar os problemas existentes. Nesse contexto, a diretriz de resultados de políticas e programas revela-se bastante estratégica para as transformações que o Tribunal quer alcançar e deve, portanto, ter o seu desdobramento institucionalizado, para que possa exercer de forma eficiente suas competências e ao mesmo tempo exercer maior aproximação e apoio ao Congresso Nacional.

ENCAMINHAMENTO

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60523820.

32. Ante o exposto, ***manifesto-me de acordo com o encaminhamento da Semag no relatório****, peça 55, e, considerando o potencial transformador do relatório e a necessidade de lhe dar continuidade e sustentabilidade, propõe-se, de forma adicional que:*

1. Seja solicitado à Segecex que, ***no prazo de 90 dias, dê conhecimento ao Plenário do conjunto de ações a serem implementadas, institucionalizadas e coordenadas pelo TCU com o objetivo de prover sustentabilidade e progresso do Relatório de Políticas e Programas Governamentais, bem como das ações previstas na estratégia para aprimoramento da atuação do TCU voltada para políticas, programas e ações governamentais****, entre as quais busquem:*

i. *instituir unidade organizacional responsável pela coordenação de ações de controle e pela análise e consolidação de dados afetos a políticas públicas, programas e ações de governo;*

ii. *Instituir mecanismos que facilitem a articulação e o planejamento de ações de controle coordenadas;*

iii. *desenvolver modelos de fiscalização aplicáveis a políticas públicas, programas de governo, ações orçamentárias e indicadores nacionais;*

iv. *revisar os processos internos de trabalho e complementar o portfólio de métodos e técnicas de fiscalização, de sorte a incorporar orientações específicas para a fiscalização de políticas públicas, programas de governo, ações orçamentárias e indicadores nacionais;*

v. *orientar, por meio de resolução, portarias e instruções normativas, a sistemática de provimento de informações e de fiscalização de políticas públicas, programas de governo, ações orçamentárias e indicadores nacionais;*

vi. *desenvolver solução corporativa integrada ao e-TCU, para apoiar a fiscalização de políticas públicas, programas de governo, ações orçamentárias e indicadores nacionais;*

vii. *desenvolver competências necessárias à fiscalização de políticas e programas públicos, por meio da realização de seminários, cursos de curta duração e pós-graduação lato e stricto sensu; e*

viii. *promover a cooperação e a integração com organizações parceiras nacionais e internacionais.*

2. Solicitar a Presidência deste Tribunal que, por intermédio da Segecex:

a. com apoio da Segepres, dê continuidade aos Planos de Trabalho desenvolvidos no âmbito dos acordos de cooperação com as Casas Legislativas, com o objetivo de alavancar ações integradas de aperfeiçoamento, comunicação e sustentabilidade do Relatório de Políticas e Programas, promovendo a participação do Poder Executivo, notadamente as unidades integrantes do Centro de Governo;

b. *com apoio da Segepres e das Coordenações-gerais, seja confeccionado quadro resumido de periodicidade anual e apresentado ao Plenário do TCU, preferencialmente em formato de audiência pública com os órgãos que compõem o Centro de Governo, o andamento das ações estruturantes para sanar as falhas basilares de gestão e governança da Administração Pública Federal tratadas neste relatório.*"

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60523820.

VOTO

Trata-se de relatório de consolidação das avaliações de políticas públicas e programas de governo realizadas por este Tribunal por meio de fiscalização.

2. O presente trabalho tem por objetivo atender ao disposto no art. 124 da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2019 (Lei 13.707/2018):

> "*Art. 124. O Tribunal de Contas da União enviará à Comissão Mista a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, no prazo de até trinta dias após o encaminhamento da proposta orçamentária de 2019, quadro-resumo relativo à qualidade da implementação e ao alcance de metas e objetivos dos programas e das ações governamentais objeto de auditorias operacionais realizadas para subsidiar a discussão do Projeto de Lei Orçamentária de 2019.*"

3. A preocupação do legislador em orientar a alocação orçamentária de acordo com os resultados dos programas de governo vem desde a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO 2004 - Lei 10.707/2003), quando estabeleceu que:

> "*Art. 20. Além de observar as demais diretrizes estabelecidas nesta Lei, a alocação dos recursos na lei orçamentária e em seus créditos adicionais, bem como a respectiva execução, serão feitas de forma a propiciar o controle dos custos das ações e a avaliação dos resultados dos programas de governo.*
> *§ 1º O Tribunal de Contas da União, em seu parecer prévio acerca das contas de que trata o art. 95 desta Lei, classificará os resultados dos programas em satisfatórios ou insatisfatórios, considerando os objetivos e as metas e prioridades estabelecidas para o exercício, bem como os recursos orçamentários consignados nos orçamentos, com as alterações promovidas por créditos adicionais e decretos de limitação de empenho.*
> (...)*"* (grifos não existentes no original).

4. De fato, quando do exame das Contas do exercício de 2004, das quais fui relator, houve um grande esforço por parte do Tribunal, com a valiosa contribuição da Semag, para desenvolver metodologia de classificação dos programas de governo em "satisfatórios" e "insatisfatórios". Para tanto, foi realizada fiscalização para verificar os atributos do projeto de lei do Plano Plurianual 2004/2007. O resultado dessa fiscalização revelou um quadro extremamente preocupante, pois foram apontadas "*diversas impropriedades nos programas constantes do projeto de lei do PPA 2004/2007, tais como definição genérica de objetivos dos programas, utilização de indicadores inadequados e metas físicas incompatíveis com os objetivos dos programas. No universo de 322 programas governamentais finalísticos e de serviços ao Estado, observou-se a existência de 40 programas sem indicadores de resultados e 148 produtos sem atributos de indicadores*".

5. A classificação dos programas centrou-se em dois aspectos: planejamento governamental, medido em razão do grau de execução orçamentária (sendo satisfatórios os com execução superior a 75%); e execução física (sendo satisfatórios os de execução superior a 60%) e de economia de recursos (sendo satisfatórios os que tivessem execução física igual ou superior a 60%, juntamente com uma execução orçamentária inferior a 75%). Apenas 55 dos 118 programas avaliados (ou 47% da amostra) foram considerados satisfatórios.

6. A exigência prevista no art. 20 da LDO de 2004 não mais se repetiu. Contudo, a partir da LDO de 2007 (Lei 11.439/2006), este Tribunal foi incumbido de encaminhar um quadro-resumo "*relativo à qualidade da implementação e ao alcance de metas e objetivos dos programas e ações governamentais objeto de auditorias operacionais realizadas, para subsidiar a discussão do Projeto de Lei Orçamentária Anual*", o que veio a ocorrer, pela primeira vez, no ano de 2017, com

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60523821.

o Acórdão 2127/2017-Plenário, da relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, cujo monitoramento foi feito pela equipe técnica no relatório precedente, cujas conclusões acolho integralmente.

7. Na prática, esse "quadro-resumo" é um resumo dos trabalhos de fiscalização de políticas públicas utilizados na consolidação.

Monitoramento do Acórdão 2127/2017-Plenário

8. Além de consolidar os achados de auditoria, o presente relatório também promoveu o monitoramento do Acórdão 2127/2017-Plenário, exarado nos seguintes termos:

> "*9.2. fixar prazo de 60 (sessenta) dias para que a Casa Civil da Presidência da República, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e o Ministério da Fazenda, com o apoio dos demais ministérios, se manifestem acerca das ações já empreendidas para melhorias no arcabouço de planejamento e orçamento e na capacidade de articulação, monitoramento e avaliação da coerência do conjunto de programas e ações governamentais, de forma a sanar as ocorrências apontadas no presente relatório;*
> *9.3. recomendar à Casa Civil da Presidência da República, com fundamento no princípio da eficiência (art. 37 da Constituição Federal) e no art. 3º da Medida Provisória 782/2017, que lhe atribuiu competências relacionadas ao exercício da coordenação e integração, avaliação e monitoramento das ações do Governo, que, em articulação com o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e com o Ministério da Fazenda, com apoio dos demais ministérios pertinentes, desenvolva, no prazo de 90 (noventa) dias, plano de ação para sanar falhas e inconsistências identificadas neste relatório, em harmonia com as medidas já empreendidas, a serem informadas conforme o subitem 9.2 deste acórdão e que contemplem os aspectos apontados a seguir, de modo a aprimorar a eficiência e a efetividade de ações, políticas públicas, planos e programas de governo:*
> *9.3.1. edição de proposta legislativa para estabelecimento de "diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado", em conformidade com o artigo 174, § 1º, da Constituição Federal, considerando a relevância da definição de plano de desenvolvimento nacional de longo prazo e sua integração ao sistema de planejamento e orçamento federal previsto no art. 165 da Constituição Federal;*
> *9.3.2. aprimoramento do modelo do Plano Plurianual (PPA) para:*
> *9.3.2.1. que o plano constitua instrumento efetivo de planejamento de médio prazo do Governo Federal, que oriente a distribuição de recursos em seu período de vigência, viabilize o acompanhamento e atendimento das metas estabelecidas e induza sustentabilidade fiscal, transparência e efetividade dos programas, em conformidade com o artigo 165, § 7º, da Constituição Federal;*
> *9.3.2.2. que o plano favoreça a gestão, a transparência e o controle, ao contemplar aspectos como: a) explicitação de indicadores de efetividade para monitoramento da dimensão estratégica; b) seleção de indicadores para os programas, com descrições específicas e parâmetros de validade e qualidade; c) indicação dos valores esperados dos indicadores ao final do quadriênio; d) indicação de metas específicas a serem realizadas anualmente; e) indicação dos valores detalhados por ano e por objetivos, com disponibilização à sociedade das memórias de cálculo para sua definição; f) indicação de como será a integração dos objetivos e programas com a dimensão estratégica do PPA e com o plano de longo prazo que vier a ser implantado.*
> *9.3.3. aprimoramento da governança orçamentária para: a) induzir a Administração Pública Federal à definição e utilização de indicadores de efetividade para seus programas e ações; b) sistematizar o monitoramento e a avaliação do desempenho de*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60523821.

programas e políticas públicas; e c) valorizar o princípio da eficiência, ao relacionar alocações orçamentárias ao desempenho dos programas e resultados alcançados;

9.3.4. regulamentação de diretrizes para fortalecimento, avaliação e aprimoramento contínuo da governança das organizações públicas que contemple: a) institucionalização de processos contínuos de planejamento e gestão estratégica que consignem e revisem sistematicamente objetivos, metas, indicadores e linhas de ação de médio e longo prazo, em coerência com os planos governamentais mais abrangentes, de natureza setorial, regional ou geral; b) aprimoramento de atividades-chave de governança, como gestão de riscos e processos de monitoramento e avaliação; c) avaliação periódica do nível de maturidade das organizações responsáveis por políticas, programas ou ações de governo; e d) utilização das informações advindas de avaliações na elaboração do projeto de lei orçamentária anual, para minimizar o risco de malversação dos recursos públicos e de não alcance dos resultados esperados;

9.3.5. edição de referencial orientativo ou proposta normativa no sentido de que a instituição de políticas públicas para atuação governamental se fundamente em: a) análises de viabilidade, custo-oportunidade e sustentabilidade; b) avaliação da coerência, das inter-relações e das interdependências entre a nova política proposta e as existentes; c) coerência com os demais instrumentos de planejamento governamental existentes; d) preenchimento de requisitos mínimos, como definição de responsáveis, prazos de vigência, fontes de financiamento, metas e instrumentos de acompanhamento, fiscalização e aferição de resultados;

9.3.6. definição de arranjos institucionais com o propósito de aprimorar a coerência e a coordenação: a) entre programas e ações que integram o PPA; b) de planos e políticas nacionais, regionais e setoriais com o PPA federal e com planos, políticas e programas já existentes; c) de novas leis e emendas com os objetivos das políticas, programas e ações governamentais já existentes; d) entre políticas públicas que dependam de integração setorial e federativa, melhorando a eficiência do gasto governamental;

9.3.7. atualização da normatização do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, de forma a aproximá-lo, no que couber, das normas e padrões internacionais afetos ao tema;

9.3.8. elaboração e manutenção de Sistema de Indicadores-Chave Nacionais, indicadores estes refletidos nas diretrizes estratégicas do PPA, que informe, periodicamente, posição e evolução do nível do desenvolvimento nacional, permitindo comparabilidade com outros países."

9. Em relação ao subitem 9.2 do Acórdão 2127/2017-Plenário, a Casa Civil destacou três ações estruturantes adotadas: edição do Projeto de Lei 9613/2017 e do decreto de governança pública (Decreto 9203/2017, dirigido ao Poder Executivo); instituição da Junta de Execução Orçamentária (JEO) e criação do Conselho Nacional para a Desburocratização (Brasil Eficiente).

10. Tendo em vista a interligação entre os subitens 9.2. e 9.3, que se relacionam à necessidade de aprimoramento na capacidade de planejamento, orçamentação, coordenação e coerência, gestão de riscos e monitoramento, o relatório dividiu o acompanhamento nos seguintes tópicos:

1) estratégia nacional, subdividida em estratégia de desenvolvimento econômico e social (subitens 9.3.1, 9.3.2.1, 9.3.2.2 e 9.3.6 do Acórdão 2127/2017-Plenário); planejamento de médio prazo (subitens 9.3.2.1, 9.3.2.2 e 9.3.8); uniformização e padronização dos planos nacionais setoriais (subitem 9.3.6);
2) coordenação e coerência (subitens 9.3.5 e 9.3.6 do Acórdão 2127/2017-Plenário);
3) orçamento (subitem 9.3.3);
4) aprimoramento contínuo da governança nas organizações (subitem 9.3.4).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60523821.

11. No geral, o relatório considerou que as recomendações exaradas encontram-se em fase de implementação.

12. Dentre as medidas adotadas pelo governo federal, vale mencionar o encaminhamento do Projeto de Lei (PL) 9163/2017, que além de prever normas de governança para toda a administração pública federal, tem por objetivo cumprir o § 1º do art. 174 da Constituição Federal, de seguinte teor:

> "***Art. 174.*** *Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.*
> ***§ 1º*** *A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.*"

13. Nessa seara, o art. 7º do projeto de lei estabelece que o planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado seja composto pela estratégia nacional de desenvolvimento econômico e social (estabelecida para um período de doze anos); pelos planos nacionais, setoriais e regionais e pelo plano plurianual da União.

14. O relatório de acompanhamento considerou que os órgãos federais estão se articulando para dar cumprimento à recomendação constante do subitem 9.3.1.

15. O relatório anotou que a Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos (Seplan) vem adotando medidas para o aprimoramento do planejamento de médio prazo do País, mas apenas aquelas ligadas à qualidade e representatividade dos indicadores utilizados.

16. No tocante ao subitem 9.3.2.1, apesar de entender que estão sendo adotadas medidas com vistas a aprimorar as atividades de acompanhamento e monitoramento do PPA, o relatório apontou que pouco se está fazendo para assegurar a sustentabilidade fiscal no médio e longo prazos (haja vista que a matéria é tratada apenas no orçamento anual), transparência e efetividade dos programas.

17. Reconheceu a equipe técnica, todavia, a complexidade dos problemas, cuja solução requer atuação integrada dos órgãos do governo.

18. O subitem 9.3.2.2 abrange seis aspectos: 1) explicitação de indicadores de efetividade; 2) seleção de indicadores para os programas, com descrições específicas e parâmetros de validade e qualidade; 3) indicação dos valores esperados dos indicadores ao final do quadriênio; 4) indicação de metas específicas a serem realizadas anualmente; 5) indicação dos valores detalhados por ano e por objetivos, com disponibilização à sociedade das memórias de cálculo para sua definição; 6) indicação de como será a integração dos objetivos e programas com a dimensão estratégica do PPA e com o plano de longo prazo que vier a ser implantado.

19. A Seplan informou que a explicitação dos indicadores de efetividade (item 1, também objeto do Acórdão 782/2016-Plenário, rel. Min. José Múcio) ocorrerá por ocasião da elaboração do PPA 2020-2023. Os órgãos responsáveis escolherão um número reduzido, mas representativo, de indicadores para acompanhamento da dimensão estratégica dos programas.

20. Quanto ao item 2, estariam sendo implementadas fichas de indicadores do PPA (já preenchidas no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – Siop), com previsão de conclusão para dezembro deste ano, além de ser realizada atualização do Guia Metodológico de Indicadores do Plano Plurianual, em conjunto com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

21. No que concerne ao item 3, a Seplan alegou que a definição de índices finais não se adequaria à metodologia atual do PPA, uma vez que são impactados por variáveis fora do controle do governo federal. Assim, o foco principal do monitoramento é a execução da meta.

22. Quanto ao item 4 (indicação de metas específicas a serem realizadas anualmente), já estaria sendo atendido parcialmente, segundo a Seplan, no Relatório Anual de Avaliação do PPA 2016-2019, o que continuará ocorrendo nas futuras avaliações anuais.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60523821.

23. O item 5 (indicação dos valores detalhados por ano e por objetivos) teria sido parcialmente atendido por meio de relatório publicado no sítio do Ministério do Planejamento, com detalhamento dos valores globais por objetivo, com base na previsão que embasou o projeto de lei do PPA, uma vez que a lei que instituiu o PPA não especificou valores globais por ano.

24. A Seplan asseverou que o alinhamento entre os planos e políticas nacionais, regionais e setoriais com o PPA federal (item 6) é uma busca evolutiva da Seplan e do Ministério do Planejamento no âmbito do PPA. Essa integração foi uma preocupação quando da elaboração do PPA 2016-2019 e no seu monitoramento. No próximo PPA, será buscada uma maior aderência entre seus objetivos e os planos nacionais e regionais de longo prazo. Para tanto, foram iniciadas discussões internas sobre propostas de aprimoramentos do modelo do PPA 2020-2023.

25. A equipe técnica considerou que o subitem 9.3.2.2 está em implementação e asseverou que várias medidas vêm sendo adotadas pela unidade jurisdicionada.

26. Reconheceu que o gestor não possui controle sobre todas as variáveis que afetam os indicadores de efetividade. Contudo, a equipe ressaltou que os problemas atacados pelo governo federal são usualmente "*complexos, transversais, interconectados, multicausais, envolvem uma gama considerável de atores e informações contraditórias*". E seria exatamente por causa dessa complexidade que a sociedade necessita da atuação conjunta do Estado, motivo pelo qual paga elevados tributos.

27. A recomendação constante do subitem 9.3.3 do Acórdão 2127/2017-Plenário foi considerada em implementação pela equipe técnica, que examinou as informações prestadas pelo governo no âmbito do tema "Orçamento" (tem 2.3 do relatório). A recomendação, dirigida à Casa Civil, em articulação com os Ministérios do Planejamento e da Fazenda, foi no sentido de serem contempladas em plano de ação: a) medidas para induzir a administração pública federal a definir e utilizar indicadores de efetividade em seus programas e ações; b) a adoção de sistemática de monitoramento e de avaliação dos programas e políticas públicas; c) medidas para relacionar alocações orçamentárias ao desempenho dos programas e resultados alcançados, de modo a assegurar o princípio da eficiência.

28. As medidas adotadas em relação à alínea "a" seriam: i) a inclusão de ficha de indicadores no Siop e o preenchimento (em execução pelos órgãos envolvidos) das informações sobre os indicadores; ii) atualização do guia metodológico dos indicadores do PPA; iii) implantação de ficha de análise quanto à adequabilidade dos indicadores atuais do PPA.

29. Em relação às alíneas "b" e "c", a Secretaria de Orçamento Federal esclareceu que está implementando um processo de avaliação de políticas públicas. Desse modo, para subsidiar a elaboração do Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) 2019 e dos anos subsequentes, foram selecionados doze programas de governo para serem avaliados por seu corpo técnico no ciclo de avaliações 2017/2018, dois deles como projeto-piloto. Dos dez programas restantes, oito já foram avaliados e outros dois tiveram seu prazo de avaliação estendido. Destacou o órgão central de orçamento que o objetivo imediato dessas avaliações é a capacitação de seu corpo técnico, com vistas a, futuramente, elevar o patamar de discussão sobre as políticas públicas para, consequentemente, buscar a melhoria da alocação dos recursos.

30. Contudo, a SOF ponderou que não se deve esperar que os resultados das avaliações sejam automaticamente incorporados no PLOA 2019, em razão de outras variáveis que afetam a alocação dos recursos, a saber, a existência de despesas obrigatórias e de vinculação de receitas e o posicionamento dos órgãos setoriais responsáveis, que são muitas vezes pressionados por várias demandas da sociedade civil.

31. O exame do cumprimento da recomendação do subitem 9.3.4 foi realizado no tópico 2.4 do relatório "*Aprimoramento contínuo da governança nas organizações*".

32. Dentre as medidas adotadas pelo governo, foram citadas a criação de câmaras temáticas, que serão um espaço de convergência e de proposição de políticas públicas, ações e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60523821.

instrumentos para implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Em tese, essas câmaras possibilitarão o acompanhamento e monitoramento desses objetivos.

33. Outras medidas citadas são: a implementação do Monitoramento Participativo e Tempestivo do PPA 2016-2019 e o encaminhamento do PL 9163/2017 (que cuida de governança e regulamenta o § 1º do art. 174 da Constituição Federal).

34. Também se encontra em fase de cumprimento o subitem 9.3.5. Deve-se destacar a publicação do Decreto 9203/2017 e a elaboração (ainda não concluída) de guias com medidas, mecanismos e práticas organizacionais com objetivo de contribuir para a implementação dos princípios e diretrizes da governança pública pelo Comitê Interministerial de Governança.

35. Dentre esses, vale destacar o referencial "*Avaliação de Políticas Públicas – Guia Prático de Avaliação Ex-Ante*", elaborado em conjunto pela Casa Civil, Controladoria-Geral da União (CGU) e Ministério da Fazenda.

36. Além disso, foi criado pelo Decreto não numerado de 7 de março de 2017, o Conselho Nacional para a Desburocratização – Brasil Eficiente, que possui, dentre outras, as seguintes competências: assessorar o Presidente da República na formulação de políticas ligadas ao desenvolvimento sustentável, racionalização e modernização da administração pública e melhoria dos serviços públicos.

37. No tocante à recomendação constante do subitem 9.3.6 do Acórdão 2127/2017-Plenário (definição de arranjos institucionais com o propósito de aprimorar a coerência e a coordenação entre programas e ações integrantes do PPA, dentre outros) o relatório de acompanhamento considera que está em fase de implementação, em razão do encaminhamento do PL 9163/2017, apensado ao PL 4083/2015, que, por sua vez, foi apensado ao PL 622/2011.

Análise consolidada das políticas públicas auditadas

38. Nesta oportunidade, consolidam-se os resultados de 18 fiscalizações, 14 das quais já haviam sido apreciadas pelo Plenário deste Tribunal quando da elaboração do relatório preliminar. De mencionar, contudo, que o Tribunal proferiu recentemente deliberação em dois outros processos (TC 016.327/2017-9, que examinou o Programa de Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, e TC 034.623/2016-7, que tratou da Lei Rouanet, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo e do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, respectivamente).

39. O quadro seguinte relaciona os trabalhos de fiscalização de políticas públicas que foram objeto da presente consolidação:

Fiscalização	Acórdão
Acompanhamento do Portal Único de Comércio Exterior, da relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman, realizado pela Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento (SecexDesenvolvimento)	Acordão 623/2018-Plenário
Acompanhamento do Plano Nacional de Educação, com foco nas ações relacionadas ao acesso à educação infantil (Meta 1 do PNE), da relatoria da Ministra Ana Arraes, realizado pela Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação)	Acórdão 2775/2017 - Plenário
Fiscalização de Orientação Centralizada na gestão dos recursos transferidos por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), da relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman, coordenada pela Secretaria de Controle Externo do Espírito Santo (Secex-ES)	Acórdão 141/2017-Plenário
Auditoria na Política de Fronteiras, da relatoria do Ministro Augusto Nardes, realizada pela Secretaria de Controle Externo do Mato Grosso do Sul (Secex-MS)	Acórdão 2252/2015-Plenário
Auditoria nos programas de Inclusão Produtiva, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, realizada pela Secretaria de Controle Externo da Previdência, Assistência Social e Trabalho (SecexPrevi)	Acórdão 188/2018-Plenário

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60523821.

Auditoria no Plano Viver Sem Limite, da relatoria do Ministro Walton Alencar, realizada pela Secretaria de Controle Externo da Previdência, Assistência Social e Trabalho (SecexPrevi)	Acórdão Plenário	2140/2017-
Avaliação do uso de tecnologias digitais como parte da estratégia de modernização governamental (Governo Digital), da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, realizada pela Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti)	Acórdão Plenário	1469/2017-
Monitoramento da Lei de Informática, da relatoria do Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, realizada pela Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti)	Acórdão Plenário	729/2018-
Auditoria no Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional, da relatoria da Ministra Ana Arraes, realizada pela Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública (SecexDefesa)	Acórdão Plenário	2643/2017-
Auditoria no Programa Cidades Digitais (PCD), da relatoria do Ministro Bruno Dantas, realizada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Hídrica, de Comunicação e de Mineração (SeinfraCOM) –	Acórdão Plenário	1898/2017-
Fiscalização de Orientação Centralizada sobre a qualidade das moradias do programa Minha Casa, Minha Vida, da relatoria do Ministro-Substituto Weder Oliveira, coordenada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana)	Acórdão Plenário	979/2017-
Auditoria no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), da relatoria do Ministro-Substituto André Luis de Carvalho, realizada pela Secretaria de Controle Externo do Meio-Ambiente (SecexAmbiental)	Acórdão Plenário	2191/2018-
Auditoria da Política de Banda Larga em Regiões Remotas, da relatoria da Ministra Ana Arraes, realizada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Hídrica, de Comunicação e de Mineração (SeinfraCOM)	Acórdão Plenário	2053/2018-
Auditoria no Programa de Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo, realizada pela Secretaria de Controle Externo do Mato Grosso (Secex-MT)	Acórdão Plenário	2359/2018-
Auditoria nos Projetos Financiados pelo Lei Rouanet, da relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer, realizada pela Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação)	Acórdão Plenário	2513/2018-
Auditoria no planejamento de investimentos em infraestrutura hídrica, da relatoria do Ministro Augusto Nardes, realizada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Hídrica, de Comunicação e de Mineração (SeinfraCOM) – TC 030.005/2017-5;		-
Auditoria nas medidas de erradicação do **aedes aegypti**, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, realizada pela Secretaria de Controle Externo da Saúde (SecexSaúde) – TC 023.421/2016-9		-
Auditoria no fundo setorial Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, realizada pela Secretaria de Fiscalização da Infraestrutura Elétrica (SeinfraElétrica) – TC 032.981/2017-1		-

40. Para cada um dos programas auditados, foi gerado um resumo (Anexo I do relatório – vide peça 55, fls. 66 a 272) - com as seguintes informações:

a) descrição da política auditada, incluindo o problema que a política pretende enfrentar/solucionar, sua abrangência, público-alvo, principais objetivos, órgão responsável e previsão legal;

b) resultados da política, abordando os seguintes aspectos: indicadores, metas, coerência desses elementos com os objetivos da política e alcance de metas nos últimos anos.

c) vinculação e coerência da política com o Plano Plurianual;

d) inserção da política na Lei de Orçamento Anual;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60523821.

e) a política sob a ótica da governança;
f) análise geral da política;
g) principais deliberações;
h) temas de especial relevância.

41.Em síntese, a análise consolidada apontou os seguintes achados, comuns às auditorias:

Achado 1 - Ausência de diagnóstico adequado dos problemas que as políticas públicas pretendem enfrentar tem comprometido a adequada concepção, formulação e processo de tomada de decisão das políticas.

42. O correto diagnóstico dos problemas a serem enfrentados constitui elemento essencial para a correta formulação da política pública, de modo a assegurar sua efetividade.

43. O Guia Prático de Análise **Ex Ante**, desenvolvido pelo governo federal, também parte desse entendimento.

44. Contudo, foram identificadas as seguintes deficiências nas políticas auditadas:

a) treze de quinze políticas públicas apresentaram "falhas" no processo de seleção de beneficiários;
b) oito de treze políticas não foram precedidas de um "adequado" levantamento de demanda ou diagnóstico do problema;
c) seis de treze políticas desconhecem o problema que pretendem solucionar.

45. Cite-se, por exemplo, a Política de Desenvolvimento Urbano, na qual a seleção dos objetos dos contratos de repasse para pavimentação urbana não está baseada em evidência sobre a necessidade das localidades beneficiárias.

46. Já na Conta de Desenvolvimento Energético, a equipe de fiscalização apontou que os subsídios cruzados ("Rural", "Irrigação e Aquicultura" e "Água, Esgoto e Saneamento") efetuados com os valores pagos pelos consumidores de energia elétrica não guardam relação direta com o setor elétrico, que deveria ser o foco do CDE. Esses subsídios cruzados podem impactar o preço da energia elétrica, um dos principais insumos para o desenvolvimento econômico do País.

Achado 2 – A ausência reiterada de institucionalização das políticas públicas tem prejudicado a atuação conjunta das partes interessadas e comprometido a legitimidade e a qualidade da tomada de decisão governamental.

47. A institucionalização da política pública constitui requisito de fundamental importância para garantir sua legitimidade para assegurar o comprometimento dos atores envolvidos e as fontes de recursos necessárias.

48. Está relacionada ao estabelecimento de normas, padrões e procedimentos com objetivo de definir as arenas decisórias, a divisão de competências e as atribuições dos atores envolvidos.

49. Para avaliar o grau de institucionalização, foram formuladas oito questões: "*há normativo instituindo formalmente a política pública?*"; "*a política pública está regulamentada?*"; "*o processo decisório está formalmente institucionalizado?*"; "*o colegiado está formalmente instituído?*"; "*as decisões referentes à política são tomadas por algum tipo de colegiado?*"; "*é possível identificar atribuições, responsabilidades, direitos e deveres das principais partes interessadas envolvidas?*"; "*as competências das principais partes envolvidas estão formalmente definidas?*" e "*o normativo que instituiu a política possui legitimidade para normatizar a atuação dos diversos órgãos, instituições e esferas de governo envolvidos?*".

50. A importância da institucionalização é reconhecida no Referencial para Avaliação de Governança de Políticas Públicas do TCU, segundo o qual a institucionalização constituiu um dos oito componentes de governança pública.

51. De acordo com o relatório de consolidação, diversas políticas públicas são afetadas pela ausência de institucionalização, o que prejudica os aspectos relacionados à definição e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60523821.

cumprimento de papéis e responsabilidades, divisão de riscos, processos decisórios e capacidade organizacional.

52. De acordo com a análise, apenas 41% (sete) das dezessete políticas que tiveram o componente institucionalização avaliado apresentaram nível de maturidade elevado; 47% (oito) apresentaram nível intermediário e 12% (duas), nível inicial.

53. A política de desenvolvimento da zona fronteiriça foi apontada como exemplo de política com projetos desarticulados e fragmentados, sem planejamento ou orientação programática. Como resultado, há dispersão de recursos públicos, sem impactos significativos na segurança e defesa nacional e na geração de emprego e renda.

54. Já na política de gestão do sistema prisional (despesas de cerca de R$ 2 bilhões em dois anos), verificou-se que apenas uma dentre as dezenove unidades da federação avaliadas instituiu e formalizou uma política pública, a saber, o estado de Rondônia.

Achado 3 - Formulação inadequada de políticas públicas tem dificultado sistematicamente sua boa e regular implementação, o que compromete o alcance dos objetivos e dos resultados esperados

55. O sucesso da política pública está intimamente ligado à sua formulação, que deve contemplar a definição dos objetivos, público-alvo, meios e instrumentos de implementação, atores envolvidos, arranjos institucionais necessários, metas e resultados esperados.

56. O relatório precedente mencionou que o projeto de lei complementar 441/2018, já aprovado no Senado e atualmente na Câmara dos Deputados prevê que o Poder Executivo envie uma avaliação fundamentada do impacto da aprovação de lei que cria uma nova política pública.

57. Ademais, citou que o Guia Prático de Análise **Ex Ante** e Referencial do TCU também se associam a boa formulação das políticas públicas ao seu sucesso.

58. A despeito disso, auditorias apontaram diversas deficiências nessa fase do ciclo das políticas analisadas, como o descasamento entre responsabilidades e capacidades, falhas na mensuração dos recursos financeiros e humanos necessários para gerir e controlar as políticas, falhas na seleção dos beneficiários e, principalmente, falhas na construção de instrumentos que permitam o devido monitoramento e avaliação dos resultados das políticas.

59. Exemplo disso é a Política de Desenvolvimento Urbano, que possui como um de seus principais problemas o descasamento entre o grau de responsabilidade do município e sua estrutura técnica e administrativa. Disso, resultaria a baixa implementação da ação de pavimentação, percebida por meio da baixa capacidade de execução orçamentária, equivalente a 0,2% do valor previsto entre 2012 e 2017.

60. O Plano Nacional de Educação (PNE) também é citado como exemplo de formulação inadequada de política pública. Verificou-se que parte significativa dos municípios entrevistados não dava prioridade às crianças mais pobres no acesso às creches públicas. Verificou-se que não havia definição clara e formal das atribuições dos principais atores envolvidos, dentre outros problemas.

61. Já no caso da Lei Rouanet, atribuíram-se os problemas de fraude, superfaturamento e projetos duplicados à incapacidade operacional do órgão de fiscalizar adequadamente os recursos, o que poderia ser evitado quando da formulação da política, que deveria contemplar a definição dos recursos humanos necessários ao seu adequado monitoramento.

62. No geral, a consolidação revelou, quanto à maturidade do componente "planos", que apenas 17% (3) das dezesseis políticas nas quais esse quesito foi avaliado, apresentaram nível elevado; 50% (8) apresentaram nível intermediário e 31% (5), nível inicial.

63. O ponto melhor avaliado nesse componente refere-se à existência de definição de público-alvo: ocorrência verificada em mais de 50% da amostra de dezesseis políticas. De outro lado, grande parte das políticas não possui, segundo o relatório consolidado, "*consistência interna na sua lógica de intervenção, considerando o encadeamento entre recursos, ações, produtos e efeitos. Além disso, os elementos relacionados a resultados, que permitem avaliar a efetividade da política, se mostraram em estágio bastante inicial de maturidade*".

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60523821.

64. No tocante ao planejamento, observou-se que mais da metade das políticas possui planos elaborados com a participação dos interessados e dos responsáveis pela execução. Todavia, a formulação das políticas desconsidera todos os demais elementos (teste piloto, cronograma atualizado, alternativas de contingência, conhecimento das atribuições pelas partes interessadas e previsão de mecanismos para acompanhamento e controle das políticas), segundo apontado nas fiscalizações.

65. Preocupante a conclusão a que chegou o relatório no tocante ao componente "objetivos": apenas 13% das dezesseis políticas nas quais esse item foi avaliado apresentaram nível avançado de maturidade, ao passo que 50% encontram-se no nível inicial. Essa conclusão decorre da verificação de que essas políticas, de uma forma geral, não são formuladas com uma visão estratégica de longo prazo; não há coerência entre os objetivos (considerada cada política individualmente) e as metas não são exequíveis no horizonte temporal proposto, dentre outros problemas.

Achado 4 – Deficiências na gestão de riscos e na implementação de controles internos nas políticas públicas tem permitido a concessão e manutenção de beneficiários inapropriados.

66. A análise consolidada revelou que a implementação da gestão de risco nos controles internos, prevista no inciso VI do art. 4º do Decreto 9.203/2017 ainda é incipiente. Todas as nove políticas nas quais esse item foi examinado teriam apresentado "deficiências".

Achado 5 – Deficiências de coordenação entre setores ou esferas de governo e ausência de articulação entre os atores envolvidos, com prejuízo à entrega de soluções

67. Os diversos órgãos e entidades que formulam e implementam políticas públicas nas diversas esferas de governo devem trabalhar coordenadamente, de forma a somar esforços e evitar a adoção de medidas incompatíveis entre si.

68. A coordenação é uma das diretrizes previstas no art. 4º do Decreto 9.203/2017 e é tratada também no Referencial para Avaliação de Governança de Políticas Públicas do TCU.

69. Apesar da importância da coordenação, a consolidação concluiu que esse componente da governança ainda é bastante incipiente, o que compromete a coerência das ações.

70. Nessa linha, é citado o programa "*Minha Casa, Minha vida*", no qual a ausência de coordenação teria resultado na construção de residências (90% das 19 mil moradias vistoriadas) em regiões carentes de serviços públicos básicos, como escolas, creches, postos de saúde, transporte público, segurança pública, e sem comércio próximo.

71. Já na "*Política Nacional de Banda Larga*", verificou-se ações desconexas dos diferentes poderes e níveis federativos, o que ocasionou redundância na prestação de serviços digitais em determinadas localidades, com o consequente desperdício de recursos públicos, ao passo que outras áreas deixaram de ser servidas.

72. De fato, assiste razão à equipe técnica quando defende que o Poder Executivo deve atuar no sentido de institucionalizar os mecanismos e as práticas de coordenação e articulação das diversas políticas públicas, de modo a dar concretude ao inciso IV do Decreto 9.203 quando da formulação, implantação e monitoramento das respectivas políticas públicas.

Achado 6 - Deficiências no processo de monitoramento e avaliação tem impedido o acompanhamento e a melhoria dos resultados das políticas públicas e prejudicado a transparência da atuação governamental.

73. O processo de monitoramento tem por objetivo avaliar as políticas de modo a permitir a correção de problemas e das falhas das políticas. Além disso, é instrumento de transparência e controle social.

74. A importância da fase de monitoramento foi reconhecida pelo Decreto 9.203/2017 , que o alçou à condição de diretriz de governança pública.

75. Deve-se ressaltar que a Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), previu, no inciso VII do art. 6º:

> "*Art. 6º Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a:*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60523821.

> *(...)*
> *VII - informação relativa:*
> *a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos;*
> *b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.*"

76. A despeito disso, o trabalho de consolidação revelou que existem deficiências no monitoramento de parte significativa das políticas públicas: apenas duas de dezesseis políticas nas quais o quesito "*monitoramento e avaliação*" foi examinado possuem nível de maturidade elevado. Oito dessas políticas possuem nível de maturidade inicial.

77. Registre-se, por exemplo, que, em apenas 25% dos casos estudados, ou seja, em quatro políticas, foram estabelecidos sistemas de monitoramento e de avaliação da política pública. Somente em duas políticas existem procedimentos definidos para a realização de monitoramento e avalição, bem assim definição dos fluxos de comunicação, de modo a assegurar que as informações possam retroalimentar o sistema da política pública e contribuir para sua melhoria.

Da proposta de encaminhamento

78. Em conclusão, além do encaminhamento dos resumos dos programas auditados e a da expedição de orientações à Segecex, a equipe técnica propôs que fosse exarada recomendação à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, em conjunto com o Ministério da Fazenda, para contemplarem, na implementação do plano de ação em curso (objeto da recomendação constante do subitem 9.3 do Acórdão 2127/2017-Plenário), as seguintes necessidades:

> a) de positivação de plano nacional integrado de longo prazo (§1º do art. 174 da CF),
> b) de integração e articulação do plano nacional integrado de longo prazo que vier a ser formalizado com os demais instrumentos de planejamento nacional, setorial e regional, em especial o Plano Plurianual;
> c) de definição de cronograma de ações para orientação, capacitação e estímulo aos órgãos da administração pública com vistas a disseminar a aplicação do Guia de Análise **Ex Ante** do Governo Federal nos processos de criação, aperfeiçoamento e expansão de políticas públicas;
> d) de definição de cronograma de ações com vista a institucionalizar e qualificar os mecanismos e práticas de gestão de riscos, controles internos, coordenação e articulação, monitoramento e avaliação no âmbito dos órgãos da administração pública;

79. A equipe propôs, ainda, que fosse dada ciência ao Congresso Nacional da necessidade de aprimoramento do arcabouço legal dos processos de alocação e execução orçamentária, com vistas a considerar as avaliações do desempenho e os resultados dos programas nos processos de alocação de recursos, bem assim de instituir mecanismos para instar as instituições responsáveis a adotar boas práticas de governança.

80. As recomendações sugeridas pela equipe têm por objetivo assegurar a efetividade do que o plano de ação criado em atendimento ao Acórdão 2127/2017-Plenário, da relatoria do eminente Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, motivo pelo qual as acolho integralmente.

81. Já as orientações à Segecex visam aprimorar os trabalhos atualmente executados pelo TCU (no exame do PPA e nas auditorias de programa), e também as acolho.

Proposta do Coordenador-Geral de Controle Externo de Resultados de Políticas e Programas Públicos

82. O titular da Coger, em seu parecer de peça 56, reconheceu que existe um grande esforço do Centro de Governo para melhorar o resultado das políticas públicas. Para tanto, tem sido

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60523821.

levado a cabo um conjunto de ações estruturantes, ainda que incipientes, com objetivo garantir a eficiência, a coerência e a coordenação das ações públicas.

83. Nada obstante, entendeu o Coordenador-Geral que as deficiências de gestão e governança das políticas públicas não ocorre de forma pontual, mas, sim, de forma sistemática e em todas as etapas do ciclo dessas políticas.

84. Na visão do titular da Conger, este trabalho de consolidação, executado em cumprimento aos ditames da LDO 2019, tem por objetivo melhorar os resultados das ações governamentais e promover melhor alocação de recursos públicos, uma vez que pode ser utilizado para subsidiar o exame da proposta orçamentária.

85. Destacou que o Relatório de Políticas e Programas de Governo (RePP) está estreitamente vinculado às competências legais do TCU, ao seu planejamento estratégico e às diretrizes da Presidência, que determinou à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) que desse prioridade às ações de controle capazes de induzir o aumento da eficiência e a melhoria dos resultados das políticas e organizações públicas.

86. Ponderou que a Conger tem buscado, juntamente com a Assessoria Parlamentar (Aspar), maior aproximação com os membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e com as respectivas consultorias, por meio de acordos de cooperação entre o TCU e as duas Casas.

87. Nesse desiderato, propôs fosse expedida recomendação à Segecex para que, realize, com apoio da Secretaria-Geral da Presidência e preferencialmente no âmbito dos acordos de cooperação entre o TCU e as casas do Congresso Nacional: i) ações para o aperfeiçoamento e sustentabilidade do Relatório de Políticas e Programas de Governo; ii) acompanhamento da evolução e do desempenho da atuação do Poder Executivo; iii) ações para o aprimoramento do arcabouço legal relacionada à gestão e governança de políticas públicas e governança orçamentária.

88. Entendo que essa proposta tem por objetivo dar maior consistência ao RePP e moldá-lo às necessidades do Congresso Nacional, o que permitirá sua utilização para auxiliar o exame da proposta orçamentária e a alocação dos escassos recursos públicos.

89. Todavia, como envolve múltiplos agentes, que não tiveram oportunidade de se manifestar nestes autos, entendo que deva ser recomendado à Secretaria-Geral da Presidência, em conjunto com a Segecex, que avaliem, juntas, a conveniência e oportunidade de adotar as medidas sugeridas nas alíneas "a" (dar continuidade aos planos de trabalho desenvolvidos no âmbito dos acordos de cooperação com as Casas do Congresso Nacional) e "b" (elaboração de quadro resumido de periodicidade anual a ser apresentado por meio de audiência pública) do item 2 da proposta de encaminhamento do Coordenador-Geral.

90. Deixo de acolher a proposta de orientar a Segecex para, "*no processo de regulamentação do presente produto, considere a necessidade de criação de unidade organizacional pertinente para planejamento, operacionalização e coordenação dos trabalhos*" (parágrafo 17 do despacho e subitem "i" do item 1).

91. Em primeiro lugar, por entender que a Coger possui as condições técnicas necessárias para coordenar as diversas unidades do tribunal e assegurar que as fiscalizações das quais serão extraídos os dados que compõem o RePP tragam os insumos necessários para esse trabalho, haja vista a excelente qualidade do trabalho executado pela Especialista Sênior Roberta Mallabi Coscarelli em conjunto com o AUFC da Semag.

92. Em segundo lugar, por entender que as mudanças na estrutura administrativa do TCU devem ser avaliadas pelo gestor maior, a saber, o Presidente.

93. Em terceiro lugar, porque, a partir do advento da EC 95/2016, este Tribunal vem enfrentado mais e mais limitações para o provimento de cargos efetivos, de forma que a escassez de recursos humanos tende a se elevar. Desse modo, a proposta do diligente Coordenador-Geral pode, em princípio, não se coadunar com os esforços atuais de racionalização administrativa.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60523821.

94. Nada obstante, poderá a Segecex, por iniciativa própria, examinar a viabilidade da proposta formulada, ainda que não seja endossada por este relator nesta oportunidade, pelos motivos já expostos.

95. No tocante ao modelo a ser adotado para elaboração do RePP, entendo prematuro estabelecer que o relatório deve conter, necessariamente, o monitoramento das deliberações do RePP do exercício precedente. Observo que, a despeito da inegável importância do monitoramento, o TCU deve envidar esforços para encaminhar o RePP no prazo estabelecido na LDO (trinta dias após o encaminhamento da proposta orçamentária), o que não está ocorrendo neste exercício e pode vir a não ocorrer nos próximos exercícios caso se adote modelo assaz abrangente de relatório.

96. Ademais, a inclusão de trabalho tão importante no relatório pode desviar o foco das atenções, que deveria estar voltado para o resultado da consolidação das avaliações das políticas públicas examinadas.

97. Nada obsta que o monitoramento seja feito em outro processo – inclusive nos autos do processo monitorado – e que o resultado seja considerado no RePP do ano seguinte.

98. Assim sendo, num exame perfunctório, entendo que o monitoramento deste RePP e dos subsequentes deve observar as diretrizes da Portaria Segecex 27/2009.

99. Contudo, até que se regulamente a matéria de forma diversa, poderá o monitoramento das deliberações de um RePP ser executado no RePP do exercício seguinte se houver anuência dos relatores envolvidos, como ocorreu no presente caso.

100. A despeito desse meu posicionamento, nada impede que a Segecex examine a matéria de forma mais aprofundada e, se for o caso, venha a propor uma regulamentação na forma sugerida pelo zeloso Coordenador-Geral.

101. No tocante ao encaminhamento contido nos subitens "ii" a "v" e "vii" e "viii" do item 1 da proposta do Coordenador-Geral, entendo suficiente recomendar à Segecex que examine a conveniência e oportunidade de adoção das medidas ali sugeridas. Isso porque não existem elementos nos autos que me permitam concluir, por exemplo, pela necessidade de desenvolver novos modelos de fiscalização aplicáveis às políticas públicas (subitem iii) e de realizar treinamento de servidores (subitem "vii").

102. De outro lado, acolho com ajustes a proposta contida no subitem "vi" do item 1 da proposta de encaminhamento do Coordenador-Geral. De fato, o desenvolvimento de sistema proposto terá o condão não apenas de ajudar na elaboração do RePP como também nas próprias fiscalizações de políticas públicas. Todavia, caberá ao Comitê Gestor de Tecnologia da Informação (CGTI), previsto na Resolução 284/2016, definir as prioridades a serem observadas pela Secretaria de Tecnologia da Informação, juntamente com a Segecex.

Considerações finais

103. O presente trabalho representa um grande esforço da Coger e da Semag de sistematizar os achados das avaliações de programa realizadas pelo Tribunal e cumprir a determinação contida na LDO de 2019 de apresentar um resumo sobre a qualidade da implementação e ao alcance de metas e objetivos dos programas e das ações governamentais objeto de auditorias operacionais realizadas para subsidiar a discussão do Projeto de Lei Orçamentária de 2019. Além disso, fez-se, nesta oportunidade, o monitoramento do Acórdão 2127/2017-Plenário.

104. O RePP é um produto relativamente novo e com potencial de impactar a alocação de recursos públicos, na medida em que são fornecidos subsídios importantes para o Congresso Nacional para a apreciação da proposta orçamentária. Ademais, por ser um trabalho de consolidação, é capaz de revelar se as falhas observadas em determinadas políticas são localizadas ou sistemáticas.

105. De acordo com as conclusões a que chegou a equipe técnica, muitas das falhas são sistemáticas, ainda que as responsabilidades possam ser atribuídas a diversos atores.

106. Contudo, justamente por ser um produto novo, há espaço para melhoria por parte das unidades técnicas envolvidas. Cite-se, por exemplo, a deficiência no estabelecimento de parâmetros

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60523821.

para quantificar ou melhor qualificar os diagnósticos das políticas públicas, como ocorre com os seguintes achados: "*falhas de coordenação e integração multissetorial*", "*falhas no processo de seleção dos beneficiários e destinação da política pública*" "*falhas na qualidade ou descontinuidade do serviço prestado*".

107. Nesse sentido, proponho que seja recomendado à Segecex que, com o apoio da Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo e da Coger, verifique a possibilidade de estabelecer parâmetros objetivos para os achados de auditoria nas fiscalizações de políticas públicas e programas de governo, de modo a permitir a correta consolidação dos resultados desses trabalhos e a elaboração do quadro-resumo a que se referem as últimas LDO (no caso concreto, art. 124 da Lei 13.707/2018).

108. Ademais, é importante que as fiscalizações tenham um núcleo comum dos quesitos a serem avaliados. Verifico, por exemplo, que o quesito "*gestão de risco*" foi avaliado em apenas 9 das 18 políticas auditadas, ao passo que o quesito "*descasamento entre o grau de responsabilidade do município com a sua estrutura técnica e administrativa para a gestão da política*" foi avaliado em 5 dos 18 programas. Neste caso, contudo, é possível que diversos programas não contemplem tal quesito, caso seja executado exclusivamente pelo governo federal.

109. De toda sorte, é necessário que a Segecex esteja sempre atenta à necessidade de uniformização dos procedimentos de auditoria e do constante aperfeiçoamento dos métodos de trabalho para assegurar a qualidade do RePP, dada a crescente importância das fiscalizações de políticas públicas no processo de alocação orçamentária.

110. Por fim, gostaria de louvar o esforço da equipe técnica, composta pela Especialista Sênior Roberta Mallab Coscarelli, da Coger, e Rodrigo Araújo Vieira, da Semag, bem assim a condução dos trabalhos pelos titulares das respectivas unidades.

Feitas essas considerações, VOTO por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto a este colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 14 de novembro de 2018.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60523821.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Primeiramente, gostaria de parabenizar o Ministro Benjamin Zymler pela condução do trabalho e as equipes técnicas envolvidas na produção da segunda edição do Relatório de Políticas e Programas de Governo.

Acredito ser este um produto de alto impacto inovador, notadamente na forma de relacionamento com o Congresso Nacional e com o Centro de Governo do Poder Executivo.

Ao trazer uma análise ampla e consolidada dos problemas a serem superados pelo Estado brasileiro, esse relatório serve como subsídio singular e sistêmico ofertado às Casas Legislativas, para que possam exercer plenamente, com o apoio do TCU, suas fundamentais competências inerentes ao processo orçamentário e de controle da administração pública.

Destaco que, à realidade de baixa capacidade institucional apresentada no relatório, se junta o cenário de retração econômica, insustentabilidade fiscal e, consequente limitação de despesas. Ao destinar recursos públicos limitados, é essencial que o governo priorize as ações que tem gerado resultados, ou que minimamente, apresentem condições de gerá-los. Desse modo, vê-se no Relatório um produto capaz de trazer análises de grande relevância não somente para o aprimoramento dos programas e ações públicas, como também para de fato promover a melhoria da alocação orçamentária e dos arranjos institucionais que permitem a adequação do gasto público.

Na minha visão, são produtos como este que permitem ao Tribunal manter um diálogo mais positivo e construtivo com os atores governamentais que buscam acertar e construir um País melhor. Assim, novamente parabenizo o Ministro Benjamin Zymler, assim como as equipes da Semag e da Coger, lideradas pelos Auditores Leonardo Albernaz e Marcelo Barros Gomes, e reforço a necessidade de darmos continuidade a esse trabalho, oferecendo à Secretaria Geral de Controle Externo as condições necessárias ao seu aperfeiçoamento.

Diante do exposto, com satisfação, acompanho o Relator.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 14 de novembro de 2018.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Redator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60553739.