

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO **TCU**

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÕES EM POLÍTICAS E PROGRAMAS DE GOVERNO

RePP
2019

MINISTRO RELATOR
VITAL DO RÊGO





República Federativa do Brasil

Tribunal de Contas da União

MINISTROS

José Múcio Monteiro (Presidente)

Ana Arraes (Vice-presidente)

Walton Alencar Rodrigues

Benjamin Zymler

Augusto Nardes

Aroldo Cedraz de Oliveira

Raimundo Carreiro

Bruno Dantas

Vital do Rêgo

MINISTROS-SUBSTITUTOS

Augusto Sherman Cavalcanti

Marcos Bemquerer Costa

André Luís de Carvalho

Weder de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Cristina Machado da Costa e Silva (Procuradora-Geral)

Lucas Rocha Furtado (Subprocurador-geral)

Paulo Soares Bugarin (Subprocurador-geral)

Marinus Eduardo de Vries Marsico (Procurador)

Júlio Marcelo de Oliveira (Procurador)

Sérgio Ricardo Costa Caribé (Procurador)

Rodrigo Medeiros de Lima (Procurador)

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÕES EM POLÍTICAS E PROGRAMAS DE GOVERNO **2019**

GRUPO I - CLASSE V - Plenário
TC 020.750/2019-6.

Natureza: Acompanhamento.

Órgãos: Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Economia.

Interessado: Congresso Nacional.

Representação legal: Não há.

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. LEI 13.707/2018, ART. 124. RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÕES EM POLÍTICAS PÚBLICAS E PROGRAMAS DE GOVERNO (RePP 2019) ELABORADO COM O OBJETIVO DE SUBSIDIAR O CONGRESSO NACIONAL NA ELABORAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA. MONITORAMENTO DAS DECISÕES DOS RELATÓRIOS DE 2017 E 2018. OPORTUNIDADE DE MELHORIAS. CIÊNCIA AOS ÓRGÃOS JURISDICIONADOS. PROVIDÊNCIAS INTERNAS.

© Copyright 2019, Tribunal de Contas da União
<http://www.tcu.gov.br>
SAFS, Quadra 4, Lote 1
CEP 70042-900 - Brasília/DF

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

SUMÁRIO

RELATÓRIO 5

I. INTRODUÇÃO 5

I.1. Componentes da Análise 5

I.2. Metodologia 7

II. ANÁLISE CONSOLIDADA 8

II.1. Planejamento de Políticas Públicas 8

II.2. Institucionalização e Regulamentação de Políticas Públicas 15

II.3. Envolvimento de Partes Interessadas nas Políticas Públicas 21

II.4. Integração e Coordenação de Políticas Públicas 22

II.5. Capacidade Organizacional e Recursos para Políticas Públicas 28

II.6. Gestão de Riscos de Políticas Públicas 34

II.7. Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas 37

II.8. *Accountability* de Políticas Públicas 43

II.9. Transversalidade dos Componentes de Governança 47

III. MONITORAMENTO 54

III.1. Estratégia do Estado 57

III.1.1. Análise das medidas implementadas 61

III.2. Articulação e Coordenação 71

III.2.1. Análise das medidas implementadas 73

III.3. Governança Orçamentária 75

III.3.1. Análise das medidas implementadas 77

III.4. Monitoramento e Avaliação, Governança Organizacional e Gestão de Riscos 78

III.4.1. Análise das medidas implementadas 82

III.5. Formulação de Políticas Públicas 85

III.5.1. Análise das medidas implementadas 86

IV. CONCLUSÃO 88

V. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO 95

VOTO 97

ACÓRDÃO Nº 2513/2019 · TCU · PLENÁRIO 107

RELATÓRIO

Trata-se de Relatório de Fiscalizações de Políticas e Programas de Governo (RePP), destinado a dar cumprimento ao art. 124 da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2019, Lei 13.707/2018, que confere a este Tribunal responsabilidade de enviar à Comissão Mista do Congresso Nacional, a que se refere o § 1º do artigo 166 da Constituição Federal, quadro-resumo relativo à qualidade da implementação e ao alcance de metas e objetivos dos programas e ações governamentais, objeto de auditorias operacionais, para subsidiar a discussão do Projeto de Lei Orçamentária Anual.

Transcrevo o relatório elaborado pela equipe da Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico, com ajustes de forma, o qual contou com a anuência da dirigente daquela unidade (peças 38-39)

I INTRODUÇÃO

1. O Tribunal de Contas da União (TCU) elabora, pela 3ª vez, o Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo (RePP). Trata-se de documento desenvolvido em atendimento ao art. 123 da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2019, que assim determina:

O Tribunal de Contas da União enviará à Comissão Mista a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal, 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 ações governamentais objeto de auditorias operacionais realizadas, para subsidiar a discussão do Projeto de Lei Orçamentária de 2019.

2. O presente relatório, em atendimento ao referido artigo, apresenta fichas-síntese e quadro-resumo das principais fiscalizações realizadas pelo TCU em políticas públicas e programas de governo, entre 2017 e 2018. Também consta deste documento o resultado de monitoramento realizado em deliberações proferidas nos Acórdãos 2.127/2017-TCU-Plenário e 2.608/2018-TCU-Plenário.

1.1. Componentes da Análise

3. Em 2018, o TCU concluiu 555 fiscalizações. Dessas, face à sua materialidade, relevância e risco, dezessete foram selecionadas para compor o Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo (RePP/2019).

QUADRO 1 – AUDITORIAS OPERACIONAIS REALIZADAS PELO TCU
QUE FORAM SELECIONADAS PARA COMPOR O REPP/2019.

ID	ACÓRDÃO / RELATOR	OBJETO DE CONTROLE
1	1.237/2019-TCU-Plenário Min. Ana Arraes	Políticas federais de fomento à inovação no setor produtivo
2	2.587/2018-TCU-Plenário Min. Vital do Rêgo	Uso integrado de dados em políticas públicas
3	1.961/2018-TCU-Plenário Min. Augusto Nardes	Programa de informatização das unidades básicas de saúde
4	591/2019-TCU-Plenário Min. Walton Alencar	Política nacional de formação dos profissionais da educação básica
5	1.243/2019-TCU-Plenário Min. Subst. André Luís	Gestão patrimonial e orçamentária dos museus federais
6	2.153/2018-TCU-Plenário Min. Subst. Augusto Sherman	Políticas para as cidades: desenvolvimento urbano, habitação, saneamento, mobilidade, gestão de riscos e desastres
7	1.383/2019-TCU-Plenário Min. Bruno Dantas	Política nacional de transportes
8	1.197/2018-TCU-Plenário Min. Subst. André Luís	Declaração de aptidão ao Pronaf
9	709/2018-TCU-Plenário Min. Augusto Nardes	Preparação do governo brasileiro para implementação da agenda 2030 e meta 2.4 dos ODS
10	1.449/2019-TCU-Plenário Min. Subst. Augusto Sherman	Política nacional de enfrentamento à violência contra as mulheres
11	1.079/2019-TCU-Plenário Min. Vital do Rêgo	Obras públicas
12	1.530/2019-TCU-Plenário Min. Aroldo Cedraz	Políticas públicas de inserção de fontes renováveis na matriz elétrica brasileira
13	1.789/2019-TCU-Plenário Min. Subst. Weder de Oliveira	Políticas públicas de licenciamento ambiental
14	2.252/2015, 1.995/2016 e 2.241/2019-TCU-Plenário Min. Augusto Nardes	Políticas federais para a faixa de fronteira
15	1.846/2019-TCU-Plenário Min. Augusto Nardes	Políticas públicas para convivência com o semiárido
16	1.944/2019-TCU-Plenário Min. Augusto Nardes	Política nacional para prevenção e controle do câncer
17	2.033/2019-TCU-Plenário Min. Vital do Rêgo	Políticas educacionais de esporte

4. Ficha-síntese de cada uma dessas fiscalizações, contendo dados sobre as políticas públicas (objetivo, responsável e volume de recursos gastos) e as ações de controle realizadas pelo TCU (objetivo, principais achados e deliberações), estão disponíveis para consulta no Apêndice deste relatório.

1.2. Metodologia

5. O processo de elaboração da terceira edição do Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo (RePP/2019) começou em 2018 com a identificação de ações de controle, previstas e em andamento, que atendiam a critérios estabelecidos de materialidade, risco e relevância, e que tratavam de temas de potencial interesse de Comissões Parlamentares, Permanentes ou Temporárias da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.
6. Em 2019, para aquelas ações de controle que já dispunham de primeira instrução de mérito, foi solicitada a elaboração e encaminhamento de ficha-síntese. Como as fiscalizações foram realizadas de forma independente pelas unidades técnicas, os documentos recebidos (fichas-síntese, relatórios e acórdãos) foram consolidados e estudados com apoio de **métodos qualitativos de análise de conteúdo**, como a Bardin, o que permitiu a identificação de problemas recorrentes na governança de políticas públicas nacionais.
7. O resultado desse trabalho, de **natureza descritiva**, foi confrontado com a legislação e a jurisprudência e, também, com publicações (artigos, manuais, livros e boas práticas) nacionais e internacionais acerca do tema. Como forma de checagem adicional, foram realizadas observações diretas e indiretas por meio de consulta a sites, análise de dados de sistemas estruturantes do governo, participação em eventos, workshops e reuniões promovidos pelo executivo.
8. Por fim, foram realizadas diligências para o **monitoramento das deliberações** proferidas nos Acórdãos 2.127/2017-TCU-Plenário e 2.608/2018-TCU-Plenário (RePP 2017 e 2018, respectivamente).
9. Considerando que o atual trabalho foi desenvolvido em período de grande mudança externa (eleição, transição e mudança de governo) e interna (reestruturação das unidades técnicas de controle), não foram empreendidos estudos exploratórios ou experimentais adicionais, limitando, assim, a possibilidade de estabelecimento de relações estatisticamente significativas de causalidade e de generalização dos achados.
10. Ao longo dos próximos capítulos, serão apresentados os resultados da análise consolidada dos principais achados das ações de controle que compõe o RePP/2019 e o resultado de monitoramento realizado para verificar o cumprimento de deliberações constantes dos Acórdãos 2.127/2017-TCU-Plenário e 2.608/2018-TCU-Plenário.

II ANÁLISE CONSOLIDADA

- 11.** Trata-se de estudo descritivo consolidado de dezessete fiscalizações concluídas ou monitoradas pelo Tribunal de Contas da União entre 2018 e 2019 por meio do qual buscou-se identificar problemas recorrentes na governança de políticas públicas e, mediante análise documental e revisão de literatura, verificar se a situação encontrada está alinhada com as boas práticas e se houve mudança em relação à situação encontrada em trabalhos anteriormente realizados por esta corte.
- 12.** A análise consolidada das auditorias em políticas públicas foi realizada mediante a aplicação de métodos qualitativos de pesquisa que adotou como critério de observação os oito componentes do Referencial de Avaliação de Governança Políticas Públicas (RAG-PP): (1) institucionalização, (2) planos e objetivos, (3) participação, (4) coordenação e coerência, (5) capacidade organizacional e recursos, (6) gestão de riscos e controle interno, (7) monitoramento e avaliação, e (8) *accountability* de políticas públicas. Ao longo das próximas seções serão apresentados os resultados das análises empreendidas em cada um desses componentes.

II.1. Planejamento de Políticas Públicas

- 13.** De acordo com o Referencial para Avaliação de Governança (RAG-PP), “a política pública orienta-se por uma formulação geral que defina sua lógica de intervenção e por planos que permitam operacionalizar ações necessárias, delineadas em função das diretrizes, objetivos e metas propostas”.
- 14.** Conforme explicitado no quadro abaixo, foram identificadas **falhas no planejamento de 53% (9 de 17) das políticas públicas analisadas.**

QUADRO 2 – ACHADOS DE AUDITORIA RELACIONADOS À FORMULAÇÃO E AO PLANEJAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

ID	OBJETO DE CONTROLE	ACHADOS
1	Políticas federais de fomento à inovação no setor produtivo	Falhas na Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (quantidade excessiva de temas prioritários; ausência de visão de longo prazo para inovação, de planejamento estratégico para o governo como um todo, de previsão de acompanhamento e de participação de atores relevantes no processo de elaboração).
3	Programa de informatização das unidades básicas de saúde	Deficiência do planejamento: falta de projeto-piloto, cronograma e metas.

ID	OBJETO DE CONTROLE	ACHADOS
4	Política nacional de formação dos profissionais da educação básica	Execução da política sem amparo em planos estratégicos que definam precisamente os objetivos, as metas, os resultados esperados, os marcos temporais das ações de formação e a visão de longo prazo.
5	Gestão patrimonial e orçamentária dos museus federais	Inexistência, em 53,8% dos museus federais pesquisados, de Plano Museológico, o que prejudica o planejamento de longo prazo dessas instituições, inclusive em relação a questões de segurança, que deveriam estar concatenadas com o planejamento operacional.
7	Política nacional de transportes	Ineficiência das estratégias previstas na PNT e da atuação dos órgãos setoriais para solucionar a falta de isonomia dos preços de combustível entre a navegação de cabotagem e a de longo curso.
12	Políticas públicas de inserção de fontes renováveis na matriz elétrica brasileira	Inexistência de diretrizes explícitas sobre a expansão da geração distribuída, a meta indicativa da NDC brasileira não é clara.
14	Políticas federais para a faixa de fronteira	Fragilidades na lógica de intervenção integrada que abrange as políticas federais que compõem a atuação governamental na faixa de fronteira, em prejuízo do alinhamento adequado de insumos, atividades, produtos e efeitos desejados, relacionados às causas dos problemas a serem atacados; e insuficiência de planos capazes de orientar plenamente as ações dos diversos órgãos que atuam na região, com o estabelecimento de visão de futuro sobre os propósitos nacionais para aquele território, os objetivos, indicadores e metas determinados, em níveis estratégicos, intermediários e operacional, as prioridades definidas e as etapas previstas, assim como os meios de controle a serem utilizados.
15	Políticas públicas para convivência com o semiárido	Inclusão indevida de municípios no Semiárido.
17	Políticas educacionais de desporto	Ausência de referencial de planejamento de longo prazo em níveis nacional e estadual que oriente o financiamento das ações do desporto educacional, tornando-se crônica a falta de proposição e aprovação do Plano Nacional do Desporto.

15. Segundo Secchi (2017), políticas públicas são diretrizes elaboradas para enfrentar problemas públicos. Para este, o processo de elaboração, também conhecido como ciclo de políticas públicas, é um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política em fases sequenciais e interdependentes, quais sejam: (a) a identificação do problema, diferença entre o que é e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública; (b) a formação da agenda, conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes; (c) a formulação de

alternativas, escolha de solução que se desenvolve por meio de métodos formais e informais e análise de potenciais custos e benefícios de cada alternativa disponível; (d) a tomada de decisão, que representa o momento onde os interesses dos atores são equacionados e as intenções – objetivos e métodos – de enfrentamento de um problema público são explicitados; (e) a implementação, arco temporal em que são produzidos os resultados concretos da política pública; (f) a avaliação, processo de julgamento deliberado sobre a validade de propostas para a ação pública, bem como sobre o sucesso ou falha de projetos que foram colocados em prática; e (g) a extinção, quando a política se mostra ineficaz ou quando o problema originador da política é percebido como resolvido.

16. De acordo com o inciso VII do art. 4º, do Decreto 9.203/2017, são diretrizes da governança pública: “avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios”.
17. O Projeto de Lei do Senado Federal 488, de 2017, aprovado pelo plenário daquela casa e remetido à Câmara dos Deputados em abril de 2018, propõe a inclusão de artigo na Lei Complementar 95/1998, com o intuito de estabelecer normas e diretrizes para encaminhamento de proposições legislativas que instituem políticas públicas.
18. De acordo com esse, de forma a incrementar a capacidade de governança e gestão da Administração Pública, espera-se que, na concepção das políticas públicas, sejam definidos, entre outras coisas: (a) os responsáveis pela coordenação e articulação das ações concernentes à política; (b) as competências das principais partes envolvidas; (c) a formalização dos processos decisórios correlatos, incluindo o registro da motivação e do conjunto de evidências que embasam a escolha política; (d) os marcos de verificação, indicadores-chave e metas para os principais objetivos que permitam a medição do progresso e facilitem a identificação de interdependências e obstáculos; (e) o estabelecimento de formas de revisão, fixando a periodicidade da avaliação de desempenho da política; bem como (f) a formalização de instrumentos de transparência.
19. Tais expectativas vão ao encontro do preconizado no Guia de Análise Ex Ante de Políticas Públicas, publicado em 2017 pela Casa Civil, em parceria com o IPEA, o qual orienta:

A avaliação das políticas públicas deve começar no nascedouro, por meio da análise ex ante, a fim de verificar, fundamentalmente, se respondem a um problema bem delimitado e pertinente. Em função disso, observa-se se há um objetivo claro de atuação do Estado e se propõe um desenho que efetivamente possa ser alcançado. Entre outros tópicos, é necessário que as políticas públicas contem com essa análise ex ante para que os recursos públicos e o bem-estar da sociedade sejam otimizados. Desse modo, evita-se

- a detecção posterior de erros de formulação e de desenho, que, com maior racionalidade no processo inicial de implantação da política, poderiam ter sido previstos e eliminados.
- 20.** Ainda de acordo com essa publicação, a análise ex ante engloba as etapas de diagnóstico do problema; caracterização da política: objetivos, ações, público-alvo e resultados esperados; desenho da política; estratégia de construção de confiabilidade e credibilidade; estratégia de implementação; estratégias de monitoramento, de avaliação e de controle; análise de custo-benefício; e impacto orçamentário e financeiro.
 - 21.** Analisando-se as políticas públicas, objeto do presente trabalho, é possível identificar múltiplas lacunas em sua formulação, lacunas estas que vão desde a ausência de diretrizes e de planos – que definam precisamente os resultados esperados, os objetivos, as metas e os marcos temporais da política –, até erros na inclusão de beneficiários e fragilidades na lógica de intervenção.
 - 22.** Criado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e adotado pelo TCU por meio da Portaria-TCU 39/2001, o Marco Lógico é um modelo analítico para orientar a formulação, a execução, o acompanhamento e a avaliação de programas ou de projetos governamentais.
 - 23.** O Modelo de Marco Lógico trata os programas e projetos como conjuntos estruturados de processos organizacionais por meio dos quais busca-se atingir uma finalidade (resultado e impacto) e um conjunto de objetivos, por meio da oferta de produtos, bens e serviços (fixação de metas), bem como da execução de um rol de ações/atividade. Além de ordenar os processos organizacionais, espera-se que os modelos de Marco Lógico definam indicadores práticos, objetivos, mensuráveis e independentes para cada nível (finalidade, objetivo, meta e ação), que devem ser expressos em termos quantitativos, qualitativos e temporais.
 - 24.** A aplicação do modelo permite responder, por exemplo, se: (a) os objetivos fixados guardam nítida relação com a finalidade última do programa ou projeto; (b) definem precisamente os bens e serviços que serão ofertados e a clientela que será beneficiada; (c) os objetivos de cada nível hierárquico mantêm relações de causalidade plausíveis entre si; e (d) o impacto (ou benefícios) almejado é claro e mensurável.
 - 25.** Conforme apresentado em reunião realizada no Anexo I do Palácio do Planalto, em 9/6/2019, e da qual participaram representantes da Subchefia de Ação Governamental (Sag/Casa Civil), da Subsecretaria de Planejamento Governamental (Sepa/Secap/Fazenda/ME), da Secretaria de Orçamento Federal (Sof/Fazenda/ME), da Secretaria de Gestão (Seges/Sed/ME), entre outros; para elaboração do Plano Plurianual (2020-2023) o governo federal

adotou o Modelo Lógico e o Modelo de Planejamento Estratégico Situacional (PES), enquanto para elaboração dos planos estratégicos do órgãos e entidades da administração pública federal foi sugerida a adoção do modelo Balanced Scorecard (BSC).

26. Segundo consta do Manual Técnico de Planejamento Plurianual do Governo Federal (2020-2023):

A literatura sobre planejamento no setor público costuma elencar diversas técnicas de apoio para a elaboração e gestão de programas governamentais (Friedmann, 1987). Boa parte dessas técnicas realça a importância de que os planos possam: a) esclarecer os objetivos e apontar os resultados a serem alcançados; b) estabelecer indicadores de desempenho que viabilizem as tarefas de monitoramento e avaliação; c) quantificar os custos requeridos para o financiamento dos programas de governo. [...]

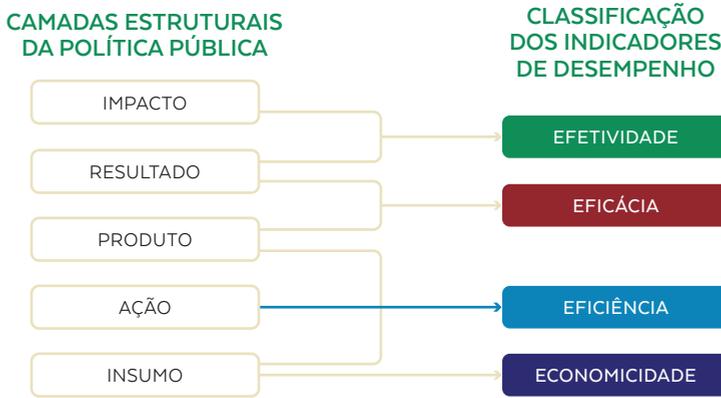
O exercício de planejamento pode ser facilitado mediante a adoção de modelos lógicos que revele as relações causais entre vários elementos. Nesse sentido, é possível construir e organizar a ação governamental de forma que os recursos a serem alocados (e os esforços institucionais empreendidos) possam contribuir para atingir efeitos positivos esperados na sociedade. Veja-se a esse respeito o comentário pertinente de Cassiolato e Guerresi (2010, p. 5), em que se elucida o conceito de “teoria do programa”, que é uma das bases conceituais do modelo lógico:

Assim é desejável que o desenho de programas do PPA seja orientado pelo modelo lógico. Nesse sentido, torna-se necessária a especificação clara e precisa de alguns elementos constitutivos dos programas: a) do problema a ser enfrentado (ou mitigado); b) das alternativas existentes para combater o problema (e indicação de seus respectivos custos); c) dos resultados pretendidos pela intervenção, ou seja, dos benefícios a serem auferidos pelo público-alvo; e d) do volume de recursos financeiros requeridos para a intervenção pública (Brasil, 2018a).

Esse conjunto de informações permite demonstrar como se pretende converter recursos (ou insumos) em resultados positivos para a sociedade. Recomenda-se a utilização dessa técnica (modelo lógico) não apenas por que ela é largamente difundida, mas também porque sua clareza e racionalidade tornam mais fácil a comunicação com a sociedade.

27. O Modelo Lógico, adotado pelo governo, é uma variação do modelo de marco lógico, que apresenta algumas peculiaridades: (1) possui camadas estruturais de cadeia causal (insumos, ações, produtos, resultados e impactos) e (2) sugere a adoção de metodologia de aferição de resultados por meio de indicadores que captam diferentes níveis de desempenho (economicidade, eficiência, eficácia e efetividade).

FIGURA 1 - RELAÇÃO ENTRE CAMADAS ESTRUTURAIS E INDICADORES DE DESEMPENHO



Fonte: Manual Técnico do Plano Plurianual do Governo Federal 2020-2023

- 28.** Os quatro pilares metodológicos priorizados pelo governo (simplificação metodológica, realismo fiscal, integração entre planejamento e avaliação, visão estratégica e foco em resultados), orientaram a estruturação e definição do conteúdo do PPA 2020-2023.

FIGURA 2 - VISÃO GERAL DA METODOLOGIA DO PPA 2020-2023



Fonte: Manual Técnico do Plano Plurianual do Governo Federal 2020-2023

- 29.** Em que pese os avanços que este modelo apresenta, ao sanar algumas das falhas de modelos anteriores, ainda é possível identificar riscos associados à formulação de programas finalísticos, entre os quais se encontram os riscos de falta de transparência e de *accountability*, decorrentes de provável insuficiência de informações acerca de como os programas previstos no PPA 2020-2023 serão implementados (o manual orientou as setoriais a associarem apenas um objetivo, uma meta e um indicador para cada programa finalístico). Face a esse e outros riscos identificados, a Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag/TCU) está acompanhando o processo no âmbito do TC 037.320/2018-1.
- 30.** Por meio de análise documental e revisão de literatura realizadas, foi possível depreender que existe consenso entre academia, mercado, Poder Executivo e Poder Legislativo acerca da importância e necessidade de realização de análise prévia (*ex ante*) e de planejamento detalhado de políticas públicas, incluindo não apenas aquelas explicitadas no PPA, por meio de programas finalísticos, mas, também aquelas instituídas por meio de instrumentos como políticas, programas e planos nacionais, regionais, setoriais e transversais.
- 31.** À despeito desse consenso, as ações de controle realizadas pelo TCU entre 2018 e 2019 apontam que a adoção de práticas (análise *ex ante* e planejamento detalhado de políticas) ainda não são uma realidade universal.
- 32.** No RePP 2018 (Acórdão 2.608/2018-TCU-Plenário), o TCU apontou que 31% das políticas públicas avaliadas naquela ocasião, encontravam-se em nível inicial de maturidade de “planejamento” e, mais severamente, 50% delas estavam em nível inicial de capacidade na dimensão “objetivos”. Entre os problemas identificados estavam: falta de identificação e definição de resultados esperados da política; definição imprecisa de objetivos, que não são suficientes para orientar a execução de ações; metas não exequíveis no horizonte temporal proposto ou incoerente com os objetivos e visão estratégica; falta de clareza acerca dos produtos e efeitos esperados da política; não realização de testes antes da efetiva implantação da política; falta de clareza acerca de quem são os responsáveis pelos objetivos das políticas; falta de cronograma atualizado com marcos e prazos para realização da política; falta de previsão, já na fase de planejamento, de meios de controle, com monitoramento e avaliação de resultados da política.
- 33.** Em 2019, por meio de análise consolidada empreendida no conjunto de políticas que compõem o RePP desse ano, foi possível identificar a ocorrência de falhas no planejamento de 53% (9 de 17) das políticas públicas analisadas. Falhas essas que vão desde a falta de visão de longo prazo e de diretrizes, até fragilidades na lógica de intervenção e execução da política sem amparo em planos que definam precisamente os objetivos, as metas e os resultados esperados.
- 34.** Assim, considerando que essa questão foi objeto dos Acórdão 2.127/2017 e 2.608/2018-TCU-Plenário (RePP 2017 e 2018) e que, a despeito disso, mais da

metade das políticas públicas analisadas pelo TCU no âmbito do corrente trabalho apresentam falhas em seu planejamento, faz-se necessária a continuidade do acompanhamento da atuação governamental no que tange ao aprimoramento dos mecanismos de formulação de políticas públicas.

- 35.** Conforme se evidencia no capítulo deste relatório que trata do monitoramento das deliberações decorrentes daqueles acórdãos, ainda se faz necessária uma evolução significativa na estrutura e nos mecanismos de planejamento de políticas públicas na Administração Pública Federal. Assim, esse aspecto deve permanecer em acompanhamento pelo Tribunal de Contas da União em consonância com sua missão institucional de “aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo”, conforme proposta constante do capítulo III deste Relatório.

II.2. Institucionalização e Regulamentação de Políticas Públicas

- 36.** De acordo com o Referencial para Avaliação de Governança (RAG-PP), “espera-se que uma política pública esteja jurídica e oficialmente formalizada, com o estabelecimento de normas, padrões e procedimentos que definam claramente as arenas decisórias, a divisão de competências e as atribuições dos atores envolvidos” ¹.
- 37.** Conforme explicitado no quadro abaixo, foram identificadas **falhas na institucionalização ou regulamentação de 65% (11 de 17) das políticas públicas analisadas**. Tal situação é crítica uma vez que é por meio da institucionalização e regulamentação que se formalizam as políticas públicas e se estabelecem suas estruturas básicas de governança e gestão.

QUADRO 3 – ACHADOS RELACIONADOS A INSTITUCIONALIZAÇÃO E/OU REGULAMENTAÇÃO DE POLÍTICAS

ID	OBJETO DE CONTROLE	ACHADOS
4	Política nacional de formação dos profissionais da educação básica	Não regulamentação da Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica; ausência de definição clara e formal dos principais processos decisórios e dos objetivos da política, bem como dos papéis, das responsabilidades, dos recursos e das obrigações de todos os envolvidos na execução; e ausência de efetiva atuação das instâncias de governança previstas no Decreto 8.752/2016 (Comitê Gestor Nacional e Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação dos Profissionais da Educação Básica).

¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial para Avaliação de Governança em Políticas e Programas. Brasília: TCU, 2014.

ID	OBJETO DE CONTROLE	ACHADOS
5	Gestão patrimonial e orçamentária dos museus federais	Falta de normatização e procedimentos de priorização referentes à segurança patrimonial dos museus federais.
6	Políticas para as cidades: desenvolvimento urbano, habitação, saneamento, mobilidade, gestão de riscos e desastres	Ausência de rotinas operacionais para padronizar a forma de acompanhar e gerir os investimentos.
7	Política nacional de transportes	Inexistência de política pública específica de fomento à navegação de cabotagem.
8	Declaração de aptidão ao Pronaf	Dificuldade de interpretação e aplicação da legislação que regulamenta a identificação e qualificação dos agricultores familiares; e dificuldade de interpretação e aplicação dos normativos por parte dos agentes emissores, que não recebem treinamento e capacitação para essa tarefa.
9	Preparação do governo brasileiro para implementação da agenda 2030 e meta 2.4 dos ODS	Falhas no sistema de governança necessário para a implementação dos ODS.
12	Políticas públicas de inserção de fontes renováveis na matriz elétrica brasileira	Dificuldades regulatórias à expansão de usinas de geração híbrida (A título de exemplo, a Nota Técnica EPE-DEE-NT-011/2018-r0 aponta as seguintes lacunas/opportunidades de aprimoramento da regulamentação: (a) necessidade de criar a categoria "Usinas Híbridas", para fins de tratamento regulatório; (b) aprimorar as regras atinentes ao uso dos sistemas de transmissão e distribuição, de modo a acomodar a possibilidade de contratação de capacidade inferior à soma das potências das fontes que compõem a usina híbrida, no caso de usinas associadas; (c) definir os requisitos a serem cumpridos pelas usinas para conectarem-se à rede; e (d) avaliar as possíveis combinações de fontes, as formas de contratação e as especificidades de cada contrato.)
13	Políticas públicas de licenciamento ambiental	As avaliações e percepções coletadas sugerem que a inexistência de manuais ou guias técnicos, bem como uso esporádico e assistemático de materiais de referência, podem aumentar o tempo e tornar mais subjetiva a análise de EIA/RIMA; e a incipiência na elaboração de guias e matrizes pode estar levando à elaboração de TR com ênfase em diagnóstico ambiental extenso, em vez de enfatizar impactos socioambientais mais significativos.
14	Políticas federais para a faixa de fronteira	Não consta na legislação brasileira uma política nacional para a faixa de fronteira, formal e adequadamente instituída, com a competência e a legitimidade do Congresso Nacional, para orientar as ações que dependem de atuação coordenada das diversas agências encarregadas de promover o desenvolvimento socioeconômico, a segurança e a integração daquele espaço territorial.

ID	OBJETO DE CONTROLE	ACHADOS
15	Políticas públicas para convivência com o semiárido	Atraso na institucionalização do combate à desertificação.
17	Políticas educacionais de desporto	O Brasil ainda carece da institucionalização formal e minimamente estruturada de política nacional para o desporto educacional.

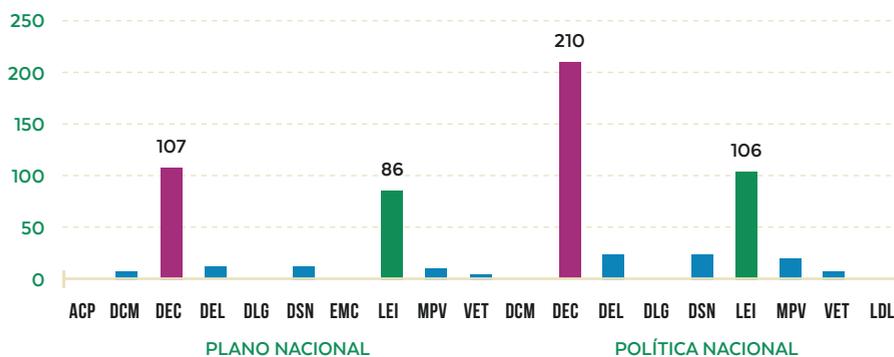
- 38.** Institucionalização e regulamentação, comumente, dão-se por meio da publicação de leis e atos normativos (decretos, regulamentos, resoluções, instruções, portarias) emitidos por atores competentes para legislar acerca da questão ou regulamentar sua operacionalização.
- 39.** Ao não se institucionalizar uma política pública, restringe-se a possibilidade de Avaliação do Impacto Legislativo (AIL) e limita-se a participação das instâncias superiores de governança, do legislativo e da sociedade no debate político acerca das políticas públicas e programas de governo.
- 40.** De acordo com diretrizes da Câmara dos Deputados, a AIL é uma análise sistematizada dos impactos econômicos, sociais e ambientais associados a um projeto de lei ou a uma lei existente, que é desenvolvida com os seguintes objetivos: (a) aumentar a quantidade e a qualidade das informações disponíveis no processo de tomada de decisões políticas; (b) fornecer subsídios às instituições para que sejam projetadas melhores políticas e leis; (c) melhorar a tomada de decisão durante o processo legislativo; (d) facilitar a compreensão das leis e possibilitar contribuições ao processo legislativo pelas partes interessadas, contribuindo para a transparência do processo legislativo junto à sociedade; (f) melhorar a qualidade das proposições, proporcionando transparência quanto aos benefícios e custos de diferentes alternativas normativas passíveis de serem adotadas para resolver um mesmo problema; e (g) ajudar a esclarecer por que a norma que está sendo proposta é necessária e apropriada.
- 41.** Sem uma adequada institucionalização não fica claro para o legislativo, a sociedade e os operadores da política que problemas o governo pretendem resolver (qual é a agenda governamental); como serão tratadas as questões postas; que resultados são almejados; quem são as partes interessadas (responsáveis pela coordenação e execução, público alvo e outras partes envolvidas) e quais são seus papéis e as responsabilidades; como se dará o processo de avaliação, direcionamento e monitoramento da política; e quais recursos (orçamentários e não orçamentários) são necessários à sua implantação e continuidade.
- 42.** Acerca desse tema, o executivo publicou o Decreto 9.191/2017, por meio do qual estabelece normas e diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado.

- 43.** Conforme art. 32 do referido decreto, o parecer de mérito de atos normativos deve conter: (i) a análise do problema que o ato normativo visa a solucionar; (ii) os objetivos que se pretende alcançar; (iii) a identificação dos atingidos pelo ato normativo; (iv) quando couber, a estratégia e o prazo para implementação; (v) na hipótese de a proposta implicar renúncia de receita, criação, aperfeiçoamento ou expansão da ação governamental, ou aumento de despesas a estimativa do impacto orçamentário-financeiro; (vi) a análise do impacto da medida sobre o meio ambiente e sobre outras políticas públicas, inclusive quanto à interação ou à sobreposição; (vii) na hipótese de medida provisória ou de projeto de lei em regime de urgência, a análise das consequências do uso do processo legislativo regular; e (viii) na hipótese de políticas públicas financiadas por benefícios de natureza tributária, financeira e creditícia previstos no § 6º do art. 165 da Constituição, as proposições deverão conter objetivos, metas e indicadores para acompanhamento e avaliação dos resultados alcançados, bem como indicação do órgão responsável e do eventual corresponsável pela gestão da política.
- 44.** Os atos normativos possuem pontos de contato com a lei, mas não se confundem com ela. Há, portanto, que se ter clareza acerca das características da política pública ou programa de governo a ser criada e/ou alterada para, com base nisso, definir os melhores instrumentos para sua institucionalização e regulamentação: lei, decreto, regulamento, resolução etc.
- 45.** Aqui cabe uma ressalva: o poder normativo, expresso por meio de atos normativos, confere ao Executivo a possibilidade de editar atos de caráter geral e abstrato, sem, contudo, inovar, de forma inicial, o ordenamento jurídico. Isso implica na necessidade de reflexão acerca do papel do poder executivo e legislativo na institucionalização de políticas públicas. Deveria uma política que envolve múltiplos entes federados e/ou tenha significativo impacto nas finanças nacionais ser institucionalizada por meio de decretos ou de outros atos normativos, sem o adequado envolvimento dos demais poderes e debate com as múltiplas partes interessadas?
- 46.** Não é difícil encontrar falhas recorrentes na institucionalização e regulamentação de políticas públicas. Os “programas fantasia” são exemplos claros desse problema. Há diversas políticas e programas, muitos de amplo conhecimento público, que não estão adequadamente institucionalizados e regulamentados.
- 47.** Levantamento realizado pelo TCU, no âmbito do TC 012.352/2018-7 (RePP/2018), indicou que em 21% das políticas, que foram objeto de análise daquele instrumento, o normativo utilizado para institucionalização não possuía legitimidade e competência para normatizar a atuação dos diversos órgãos, instituições e esferas de governo envolvidos. O estudo mostrou ainda que 53% das políticas, encontravam-se em estado inicial ou intermediário de institucionalização.
- 48.** Em 2019, a questão outra vez se fez presente. Por meio de análise sistêmica empreendida no conjunto de políticas que compõem o RePP desse ano,

foi possível identificar a ocorrência de falhas na institucionalização ou regulamentação de 65% das políticas públicas analisadas. Os achados variam desde a não institucionalização da política até a dificuldade de interpretação e aplicação da legislação vigente.

- 49.** Tal situação conduz ao questionamento acerca de quais são os potenciais efeitos de se continuar investindo recursos em políticas públicas que não estão adequadamente institucionalizadas e regulamentadas. Outrossim, remete à reflexão acerca de possíveis causas e formas de se mitigar esse problema.
- 50.** Partindo da hipótese de que uma das causas do problema diz respeito à falta de clareza acerca do que são políticas públicas, quais são seus tipos e características, como cada uma delas deve ser institucionalizada e por quem; foi feito levantamento em [base legislativa federal](#) da Presidência da República por meio da qual se constatou que dos 394 atos que tratam de “políticas nacionais”, 210 (53%) foram feitos por meio de decreto e apenas 106 (27%) por meio de lei; e que dos 247 atos que tratam de “planos nacionais”, 107 (43%) foram feitos por meio de decreto, 86 (35%) por meio de lei.
- 51.** Analisando-se somente essas duas categorias de políticas públicas, que não exauzem a tipologia existente, foi possível observar que em apenas 30% (192) dos casos essas foram institucionalizadas por meio de lei e que em 70% (449) das vezes a institucionalização se deu por meio de decreto ou outro tipo ato.

FIGURA 3 - INSTRUMENTOS UTILIZADOS PARA INSTITUCIONALIZAR POLÍTICAS E PLANOS NACIONAIS



- 52.** Analisando a Constituição Federal/88, observa-se que ela privilegiou algumas políticas e planos dando a eles diretrizes e orientações especiais. Um bom exemplo é o Plano Nacional de Educação (PNE). Para este o art. 214 da CF/88 assim preconiza:

A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: (i) erradicação do analfabetismo; (ii) universalização do atendimento escolar; (iii) melhoria da qualidade do ensino; (iv) formação para o trabalho; (v) promoção humanística, científica e tecnológica do País; e (vi) estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

- 53.** Os benefícios desse tipo de orientação são evidentes. Dentre as políticas públicas analisadas no âmbito do Acórdão 2.608/2018-TCU-Plenário (RePP 2018), no que tange ao componente institucionalização, o PNE se destacou por estar formalmente instituído em normativo que possui legitimidade e competência para normatizar a atuação dos diversos órgãos, instituições e esferas de governo envolvidos; por dispor de diretrizes que norteiam a política; por possuir visão estratégica de longo prazo; por dispor de colegiado formalmente instituído; por ter o público alvo precisamente delimitado; por explicitar em seu âmbito os produtos e efeitos esperados da política; por identificar e definir em seus planos os resultados esperados; por explicitar indicadores de desempenho por meio do qual a política será monitorada e avaliada; por explicitar o estágio inicial da política (linha de base) que serve de subsídio para avaliação de resultados da política; por prever, na fase de planejamento, meios de controle, monitoramento e avaliação da política; por estabelecer sistema de monitoramento e avaliação da política; e avaliar e publicar, periodicamente e de forma regionalizada, o desempenho dos indicadores.
- 54.** Diferentemente do PNE e do Plano Plurianual, para os quais a Constituição Federal é clara acerca dos instrumentos a serem adotados para sua institucionalização (lei), do conteúdo mínimo esperado e da forma de prestação de contas e avaliação, para a maioria das políticas públicas isso não acontece. Não foi possível identificar na legislação vigente, conceituação, categorização e descrição precisas dos principais tipos de políticas públicas, tão pouco indicação clara das instâncias responsáveis e dos instrumentos por meio dos quais aquelas devem ser institucionalizadas, formalizadas e regulamentadas.
- 55.** Ante ao estopo, considera-se premente que o ciclo de políticas públicas seja institucionalizado em lei e que, por meio desta, as principais categorias de políticas públicas sejam identificadas, conceituadas e caracterizadas, e que, para cada uma delas, sejam indicados: sua finalidade, instrumentos (ex. política nacional; planos nacionais, regionais, setoriais e transversais; programa de finalísticos, programa fantasia; planos estratégicos etc), forma de oficialização (lei, decreto ou outro tipo de ato normativo), conteúdo mínimo, instâncias deliberativas responsáveis, forma de prestação de contas e responsáveis pelo seu monitoramento, avaliação e fiscalização.

56. Nesse sentido, propõe-se informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, destinatária deste Relatório conforme o art. 123 da LDO/2019, acerca da importância de aperfeiçoar o arcabouço normativo que rege as políticas públicas, a exemplo do teor do PLS 488/2017, que objetiva estabelecer normas e diretrizes para encaminhamento de proposições legislativas que instituam políticas públicas, propiciando melhor responsabilidade gerencial na Administração Pública, de forma a aprimorar e institucionalizar os mecanismos de governança associados ao ciclo de políticas públicas.

II.3. Envolvimento de Partes Interessadas nas Políticas Públicas

57. Segundo relatório *Governance: the World Bank's experience*, publicado em 1994, a “governança é sintetizada por formulação previsível, aberta e esclarecida de políticas (ou seja, processos transparentes); uma burocracia imbuída com ethos profissional; um braço executivo responsável por suas ações; e uma forte participação da sociedade civil nos negócios públicos; e todos se comportando sob as regras da lei”.
58. Assim, uma boa prática de governança consiste na definição de um modelo de participação social no qual se promova o envolvimento da sociedade, dos usuários e demais partes interessadas no ciclo de políticas públicas.
59. De acordo com o Referencial para Avaliação de Governança, a participação social traz mais legitimidade, justiça e eficácia à política pública e deve ocorrer em vários momentos do ciclo de políticas públicas, com destaque especial às fases de planejamento e avaliação.
60. Conforme explicitado no quadro abaixo, foram **identificadas limitações no envolvimento de partes interessadas em 6% (1 de 17) das políticas públicas analisadas²**.

QUADRO 4 - ACHADOS DE AUDITORIA RELACIONADOS
À PARTICIPAÇÃO DE PARTES INTERESSADAS NAS

ID	OBJETO DE CONTROLE	ACHADOS
14	Políticas federais para a faixa de fronteira	A participação social e de partes interessadas em todas as fases das políticas federais voltadas para a região de fronteira ainda é limitada, tanto pela ausência de clareza dos rumos da política definida quanto pela cultura vigente na sociedade civil.

2 O fato de apenas uma fiscalização ter explicitado esse achado, não significa que ele não exista nas demais políticas públicas, uma vez que a questão pode não ter sido escopo daquelas ações de controle.

- 61.** O Decreto 9.980, aprovado em agosto de 2019, definiu a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Secretaria de Governo da Presidência da República, atribuiu à esta secretaria a competência de assistir diretamente o Presidente da República no desempenho de suas atribuições, no relacionamento e na articulação com as entidades da sociedade civil e na criação e na implementação de instrumentos de consulta e de participação popular de interesse do governo federal.
- 62.** Por sua vez, o Decreto 8.243/2014 que instituía a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS) foi revogado em 2019 por meio do Decreto 9.759, que extinguiu e estabeleceu diretrizes, regras e limitações para colegiados na administração. Em seu lugar surgiu o Projeto de Lei 128/19, apresentado pela deputada Renata Abreu (Pode-SP), o qual repete a redação do antigo decreto e se encontra em tramitação na Câmara dos Deputados.
- 63.** Em que pese a discricionariedade e legitimidade das partes de tratar a questão, fato é que a ausência de uma regulamentação acerca de como se dá o envolvimento das partes interessadas gera lacunas no processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Por essa razão, considera-se necessário acompanhar no próximo Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas a nova diretriz governamental para esse tema e como as partes interessadas estão sendo ou serão incluídas no ciclo de políticas públicas.

II.4. Integração e Coordenação de Políticas Públicas

- 64.** De acordo com o Referencial para Avaliação de Governança (RAG-PP), a obtenção de resultados nas políticas públicas exige, cada vez mais, que as organizações públicas trabalhem em conjunto, de forma articulada, coordenada e coerente.
- 65.** Conforme explicitado no quadro abaixo, foram identificadas **falhas de coordenação em 47% (8 de 17) das políticas públicas analisadas.**

QUADRO 5 – ACHADOS DE AUDITORIA RELACIONADOS
A COORDENAÇÃO E COERÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

ID	OBJETO DE CONTROLE	ACHADOS
1	Políticas federais de fomento à inovação no setor produtivo	Ausência de estrutura atuante de coordenação das políticas federais de fomento à inovação sob uma perspectiva integrada de governo.
4	Política nacional de formação dos profissionais da educação básica	Falhas de articulação na coordenação da política pelo Ministério da Educação (MEC); e ausência de integração com outras políticas educacionais e sociais.

ID	OBJETO DE CONTROLE	ACHADOS
5	Gestão patrimonial e orçamentária dos museus federais	Não funcionamento dos museus federais como um sistema coordenado e planejado, resultando em discrepâncias de condições de funcionamento, a depender da vinculação orgânica do museu.
6	Políticas para as cidades: desenvolvimento urbano, habitação, saneamento, mobilidade, gestão de riscos e desastres	Deficiências na implementação da política pública para as áreas de saneamento básico, urbanização de favelas e mobilidade urbana, que, atualmente, está sujeita à eventualidade do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); e risco de seleção de empreendimentos não prioritários, sem viabilidade e/ou incompatíveis com os planos de desenvolvimento urbano.
12	Políticas públicas de inserção de fontes renováveis na matriz elétrica brasileira	Ausência de formalização de como ocorre a articulação entre os órgãos e entidades; deficiências na articulação entre os atores governamentais para definição de diretrizes governamentais claras quanto à eletrificação parcial da frota brasileira de veículos.
14	Políticas federais para a faixa de fronteira	<p>Não foram formalmente estabelecidos instrumentos que possibilitem a identificação dos papéis e responsabilidades dos envolvidos na política que se implementa, de maneira a reduzir efeitos de sobreposições e lacunas de atuação conjunta.</p> <p>Falta de sistematização específica para os países fronteiriços dos mecanismos de cooperação internacional e os entraves políticos, institucionais, legais e processuais comprometem a concretização de acordos binacionais e multilaterais com as nações vizinhas, com forte impacto negativo nas perspectivas de integração sul-americana.</p> <p>Fatores políticos, institucionais, operacionais e legais criam obstáculos à unidade de esforços conjuntos, haja vista conflitos de competências, jurisdições e atribuições; disputas partidárias pelo controle de ministérios, órgãos e entidades, as quais se somam aos respectivos interesses e ditam os rumos a serem seguidos, muitas vezes conflitantes; competições orçamentárias; buscas das metas individuais das organizações, fato que, por si só, não raras vezes, vem de encontro às necessidades ou objetivos das demais parceiras; dificuldades de ajustamento mútuo, em face das configurações de estruturas estabelecidas em todos os níveis; fricções de cargos e carreiras; e até mesmo barreiras de ordem interpessoal.</p>
15	Políticas públicas para convivência com o semiárido	Foram identificadas 18 políticas, 36 unidades orçamentárias e 157 ações orçamentárias, que tratam de forma direta e/ou indireta de questões afetas à convivência com o semiárido, acerca dessas verifica-se que várias ações estão sendo executadas por mais de uma unidade orçamentária, o que pode ser um indício de que esteja havendo duplicação de esforço, ou que se necessita de uma maior coordenação entre as unidades.
17	Políticas educacionais de desporto	A legislação infraconstitucional apresenta total viés para o desporto de rendimento, deixando lacunas nas disposições sobre o desporto educacional, em especial quanto ao regime de colaboração dos entes que compõem o Sistema Nacional do Esporte, sistema este ainda não regulamentado.

- 66.** Problemas de coordenação não são novidade no contexto das políticas públicas no Brasil. Em 2016, auditoria coordenada pelo TCU avaliou a preparação de governos para implementar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) – agenda que traz um plano de ação internacional para o alcance de dezessete objetivos, desdobrados em 169 metas.

- 67.** Tal auditoria analisou a preparação dos países, no que tange à presença e ao funcionamento de estruturas de governança, tais como coordenação, supervisão, monitoramento e transparência, bem como evidenciou fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas, com base em adaptação da metodologia desenvolvida pelo *Government Accountability Office (GAO)*, EFS dos Estados Unidos da América.
- 68.** Naquela ocasião, constatou-se a existência de falhas na institucionalização da Agenda 2030; ausência de planejamento nacional de longo prazo, multissetorial e integrado; ausência de mecanismos integrados de monitoramento e avaliação das políticas públicas; e desalinhamento e ausência de coordenação horizontal das políticas públicas relacionadas à produção sustentável de alimentos (Acórdão 1.968/2017-TCU-Plenário).
- 69.** Trabalho semelhante, também coordenado pelo TCU, realizado em 2018, avaliou as políticas federais para a faixa de fronteira e constatou, entre outras coisas, que: (a) não foram formalmente estabelecidos instrumentos que possibilitem a identificação dos papéis e responsabilidades dos envolvidos na política que se implementa, de maneira a reduzir efeitos de sobreposições e lacunas de atuação conjunta; (b) a falta de sistematização específica para os países fronteiriços dos mecanismos de cooperação internacional e os entraves políticos, institucionais, legais e processuais comprometem a concretização de acordos binacionais e multilaterais com as nações vizinhas, com forte impacto negativo nas perspectivas de integração sul-americana; (c) fatores políticos, institucionais, operacionais e legais criam obstáculos à unidade de esforços conjuntos, haja vista conflitos de competências, jurisdições e atribuições.
- 70.** Em âmbito nacional os problemas de coordenação de políticas multissetoriais e multinível também se manifestam. No que concerne às políticas públicas para convivência com o semiárido, foram identificadas 18 políticas, 36 unidades orçamentárias e 157 ações orçamentárias, que tratam de forma direta e/ou indireta de questões afetas à convivência com o semiárido, acerca dessas verifica-se que várias ações estão sendo executadas por mais de uma unidade orçamentária, o que pode ser um indício de que esteja havendo duplicação de esforço, ou que se necessita de uma maior coordenação entre as unidades.
- 71.** Mesmo nos casos em que as políticas envolvem um único setor foram identificados problemas. O Plano Nacional de Educação (PNE) determina diretrizes, metas e estratégias para a política educacional dos próximos dez anos, definindo vinte metas para a educação brasileira, que englobam todos os níveis, todas as etapas e todas as modalidades de ensino (desde a creche até a pós-graduação stricto sensu). Cada meta também incorpora um conjunto de estratégias, que representam ações a serem efetivadas pela União, pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios. Acerca este plano, ação de controle empreendida no âmbito do Acórdão 2.775/2017-TCU-Plenário, constatou a existência de problemas de coordenação como a falta de definição clara e formal das atribuições dos principais atores interessados, fazendo com que os entes federados não reconheçam suas

incumbências na operacionalização do Plano; e a ausência de normativo que explicita de que forma se dará o regime de colaboração entre os entes.

- 72.** De acordo com a ONU (2018), a integração de políticas públicas diz respeito à gestão de questões transversais, que transcendem os limites de uma política ou organização específica. Há uma variedade de conceitos relacionados, frequentemente utilizados na literatura, que abordam questões afetas à integração de políticas. Estes incluem termos como coerência política, coordenação e políticas conjuntas. Stead e Meijers (2009) propuseram que os vários conceitos podem ser caracterizados como refletindo diferentes graus de integração e podem ser agrupados em três categorias de integração: (a) formulação integrada de políticas (ou integração de políticas), referindo-se a respostas coordenadas de uma variedade de organizações que elaboram em conjunto políticas públicas que vão além de suas fronteiras; (b) coordenação (ou governo unido), referindo-se aos esforços feitos para assegurar que políticas e programas, vindos de diferentes partes do governo, sejam coerentes e não se contradigam (*public coherence*); e (c) colaboração (ou cooperação), referindo-se à existência de relações entre organizações autônomas que cooperam para a realização de metas individuais.
- 73.** Ao se analisar os esforços de integração a partir da perspectiva institucional, é padrão na literatura distinguir três dimensões: (a) integração horizontal, isto é, integração entre setores ou instituições; (b) integração vertical, alinhamento entre ações de níveis nacionais e sub-subnacionais, com vistas à produção de resultados coerentes; e (c) engajamento de outras partes interessadas na realização de objetivos compartilhados.

FIGURA 4 - NÍVEL DE INTEGRAÇÃO DE POLÍTICAS

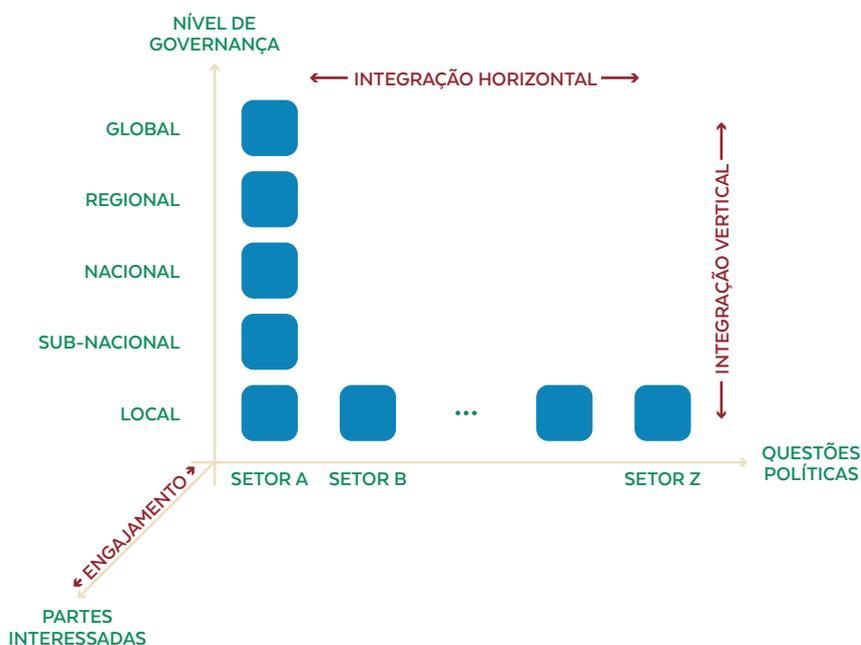


Fonte: Stead e Meijers (2009 apud ONU 2018).

74. Segundo a ONU (2018), em conjunto, estas três dimensões da integração abrangem as principais categorias apresentadas pela literatura (ex.: participação, parcerias, coerência), bem como as noções de *whole-of-government approach* e de *whole-of-society approach*.
75. O primeiro diz respeito a atividades realizadas conjunta e coordenadamente por múltiplos órgãos e entidades da administração pública, em diferentes níveis, com vistas a solucionar problemas públicos; o segundo, se refere a atividades realizadas conjuntamente por atores não estatais e estatais, geralmente, coordenadas por estes últimos.

76.

FIGURA 5 - INTEGRAÇÃO INSTITUCIONAL



Fonte: Adaptado de ONU 2018.

77. Entre os fatores genéricos, identificados pela ONU (2018), que influenciam a integração de políticas públicas estão a existência de: (a) estratégia nacional de alto nível; (b) estruturas e mecanismos de coordenação intersetorial; (c) ferramentas de planejamento integradas; (d) incentivos para pessoas e organizações trabalharem de forma integrada; (e) modelo legal e regulatório para a descentralização e colocação em prática de acordos firmados; (f) mecanismos de *accountability* das partes interessadas (ex.: organizações participantes e governos locais); (g) mecanismos de engajamento das partes interessadas; (h) capacidade das partes interessadas; entre outros.

QUADRO 6 - FATORES GENÉRICOS QUE INFLUENCIAM A INTEGRAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

Integração horizontal	Integração vertical	Participação e engajamento
<ul style="list-style-type: none"> • Estratégia abrangente de alto nível, “guarda-chuva” (por exemplo, estratégia nacional de desenvolvimento sustentável). • Estruturas e mecanismos de coordenação intersetorial. • Processos orçamentários. • Existência de ferramentas de planejamento integradas. • Incentivos para instituições e pessoal nessas instituições trabalharem de forma intersetorial (mandatos, cartas, regras, regulamentos, contabilidade interna, etc.). • Regras de contratação pública. • Sensibilização, desenvolvimento de capacidades em instituições governamentais, incluindo capacidade de pensamento sistêmico e de planejamento. <p>Interface robusta de política científica, incluindo modelagem e dados.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Processos para “localizar” os objetivos transversais. • Modelo legal e regulatório para a descentralização e colocação em prática de acordos firmados. • Contexto político nos níveis nacional e local, accountability dos governos locais versus governo nacional • Processos e recursos orçamentários disponíveis para governos locais. • Incentivos para instituições e pessoal nessas instituições para trabalhar em todos os níveis de governo. • Capacidade do governo local e nacional. • Existência de ferramentas de planejamento integradas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Engajamento de partes interessadas no desenho de estratégias nacionais de desenvolvimento sustentável. • Apetite pelo engajamento de atores não estatais em um país, de forma geral, e em setores específicos. • Nível de institucionalização de mecanismos de engajamento para formulação de políticas e implementação. • Uso estratégico de mecanismos de engajamento como ferramentas políticas pelos governos. • Grau de organização da sociedade civil. • Influência do setor privado (em toda a sociedade e em setores individuais). • Capacidade política na sociedade civil <p>Habilidades e recursos para engajamento no serviço público.</p>

Fonte: Adaptado de ONU (2018).

- 78.** Ante a magnitude e complexidade das políticas públicas que envolvem múltiplos setores e níveis de governo, o TCU firmou acordo de cooperação com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e parceria com os TCEs e TCMs para desenvolver modelo de avaliação de governança multinível e de planejamento coordenado de ações de controle. Em complemento, instituiu o Programa de Controle de Políticas Públicas que integrará informações sobre políticas (problemas, planos, objetivos, metas, indicadores e partes interessadas), com dados de desempenho (físico e financeiro) e informações provenientes de ações controle (fiscalizações realizadas, achados, deliberações e resultados de monitoramento).

- 79.** No que tange à atuação do Poder Executivo, em seus múltiplos níveis e setores, foi constatada a ocorrência de problemas concernentes à coordenação de políticas públicas. Nas ações de controle realizadas pelo TCU ao longo dos últimos três anos foram identificadas falhas recorrentes na coordenação de políticas públicas, falhas essas que se manifestam em políticas de nível global (ex. ODS), nacional (ex. matriz elétrica), regional (ex. fronteiras, semiárido) e sub-nacional (ex. educação básica).
- 80.** Das dezessete políticas públicas selecionadas para compor o RePP/2019, oito (47%) apresentaram falhas de coordenação que variam desde a inexistência de estrutura atuante até a ausência de integração com outras políticas. Tendo em vista o volume de recursos gastos com essas políticas, considera-se necessário e premente o desenvolvimento de modelo de integração e coordenação de políticas públicas, em especial daquelas que envolvem múltiplos níveis e/ou setores.
- 81.** Considerando que nos RePPs dos anos anteriores essa questão também foi objeto de deliberação do Tribunal direcionada ao Poder Executivo, entende-se que o encaminhamento sugerido na análise do monitoramento daqueles acordos (capítulo III deste relatório) é suficiente, no momento, para endereçar a questão no âmbito do Poder Executivo.

II.5. Capacidade Organizacional e Recursos para Políticas Públicas

- 82.** De acordo com o Referencial para Avaliação de Governança (RAG-PP), “espera-se que as políticas públicas contem com organizações que possuam estruturas e processos apropriados para empreender atividades planejadas, assegurar o bom uso dos recursos públicos, supervisionar as ações descentralizadas, monitorar os resultados e realimentar o processo decisório”.
- 83.** Ainda de acordo com aquele documento, “as estruturas referem-se à disponibilidade de recursos conforme previsto para execução das ações, aplicáveis de acordo com as prioridades e os objetivos da política pública, de forma a atender os requisitos de tempestividade, qualidade e direcionamento adequados. Englobam não somente a existência de recursos orçamentários e financeiros, mas também a disponibilidade apropriada de materiais, equipamentos, instalações, sistemas e pessoas”.
- 84.** Em 2018, fiscalizações do TCU, objeto do Repp/2018 (Acórdão 2.608/2018-TCU-Plenário), identificaram falhas recorrentes na gestão de políticas e programas públicos, entre as quais: (a) incapacidade organizacional para gerir e controlar adequadamente a política; (b) falhas na qualidade ou descontinuidade dos serviços; (c) ausência de fontes de recursos; (d) insuficiência de recursos para viabilizar a política; (e) desconhecimento dos custos da política; (f) descontinuidade das ações governamentais; entre outros.

- 85.** Em 2019, a situação não foi diferente. Com base no estudo de políticas, programas e projetos governamentais constantes do RePP, foi possível evidenciar a ocorrência de **inadequações na gestão de recursos (financeiros e humanos), em 59% (10 de 17) das políticas públicas analisadas**, ocorrências essas, em sua maioria, relacionadas à problemas na gestão orçamentária e financeira, e na gestão e fiscalização de contratos.

QUADRO 7 – ACHADOS DE AUDITORIA RELACIONADOS À GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

ID	OBJETO DE CONTROLE	ACHADOS
3	Programa de informatização das unidades básicas de saúde	Insuficiência do orçamento e falta de análise do impacto financeiro para os exercícios futuros; falta de capacidade para fiscalizar os contratos; falta de contratação de ferramenta de SLAs antes de iniciar a execução; minuta de edital da ferramenta de SLAs com indícios de irregularidades; falta de capacidade operacional para atestar o volume de informações; verificação física de somente 10% do programa, a cargo de conveniadas.
5	Gestão patrimonial e orçamentária dos museus federais	Situação de “invisibilidade orçamentária” em relação à execução da despesa na maioria dos museus federais diligenciados.
6	Políticas para as cidades: desenvolvimento urbano, habitação, saneamento, mobilidade, gestão de riscos e desastres	Assunção de compromissos acima da capacidade financeira e administrativa do órgão.
7	Política nacional de transportes	Não promoção, por parte dos órgãos e entes públicos, da operacionalização do transporte multimodal de cargas na cabotagem; e ausência de fomento à competição entre armadores na navegação de cabotagem de contêiner.
11	Obras públicas	Paralisação de mais de um terço das obras que deveriam estar em andamento. São, cerca de, 14 mil em um total de 38 mil, o que corresponde a, aproximadamente, 37%. Pendência de execução de mais de 90% dos valores previstos para as obras (até o momento, já foram gastos, em torno de, R\$ 11 bilhões, sendo que a previsão inicial de recursos para a execução completa dos empreendimentos é de R\$ 144 bilhões). Causas de paralisação relacionadas a falhas de projeto; interrupção do fluxo orçamentário, especialmente da contrapartida dos entes que recebem recursos federais; e baixa capacidade gerencial dos entes que recebem os recursos federais.
13	Políticas públicas de licenciamento ambiental	Atrasos na elaboração de termos de referência. Além das complexidades inerentes ao aporte das variáveis socioambientais, a precariedade institucional de entidades como FUNAI, IPHAN, ICMBio e Fundação Palmares é apontada como causa geral e recorrente para a superação de problemas e atrasos em processos de licenciamento. Há necessidade de aprimorar a governança do processo e a articulação entre Ibama e órgãos intervenientes no LAF; e há fragilidades elementares na gestão processual que afetam, por exemplo, os controles de demandas, prazos e responsáveis. O Sistema Informatizado do Licenciamento Ambiental (SisLic) apresenta sérias limitações e fragilidades, que dificultam a produção de informações gerenciais e a criação de indicadores de desempenho. O Ibama tem avançado, mas há evidente descompasso entre recursos humanos e materiais alocados para um crescente número de processos.

ID	OBJETO DE CONTROLE	ACHADOS
14	Políticas federais para a faixa de fronteira	O baixo grau de investimentos e a carência de recursos humanos, materiais e financeiros dos órgãos responsáveis pela prevenção, controle, fiscalização e repressão aos crimes transfronteiriços realçam a vulnerabilidade daquele espaço territorial e contribuem para agravar sua condição de ambiente propício a atividades ilícitas ligadas ao tráfico de drogas e de armas, entre outros crimes típicos de regiões fronteiriça.
15	Políticas públicas para convivência com o semiárido	Baixos índices de governança e gestão e alto nível de exposição a fraude e a corrupção dos órgãos e entidades envolvidos; entraves na alocação de recursos do FNE; e falta de regionalização do gasto.
16	Política nacional para prevenção e controle do câncer	Foram identificadas nesta auditoria barreiras que o paciente de câncer enfrenta para ter acesso aos serviços de diagnóstico relacionadas à disponibilidade de serviços, à disponibilidade de médicos especializados e equipamentos e sua distribuição geográfica, aos mecanismos de remuneração da prestação de serviços e à disponibilidade de informação qualificada do paciente em todas as etapas da sua trajetória da linha de cuidado.
17	Políticas educacionais de desporto	As condições das escolas públicas de educação básica não são favoráveis à prática do desporto educacional, refletindo as desigualdades estruturais do país ao se comparar os indicadores por Região e por Estado, o que impõe sérias limitações à cobertura dessa política; não vem sendo garantida a destinação prioritária de recursos públicos ao desporto educacional, que, proporcionalmente, vem sofrendo redução se comparado às despesas com o desporto de rendimento, além de incorrer na prática da inscrição e do cancelamento de elevado montante de Restos a Pagar; houve forte retração dos gastos com o Programa Segundo Tempo (PST), impactando negativamente no seu alcance, com redução de núcleos instalados e de crianças e jovens atendidos, e no benefício social almejado de democratizar a prática esportiva (destaca-se o esforço de articulação do PST com o Programa Forças no Esporte - Profesp, boa prática institucional de conjugação de interesses); e as assimetrias de financiamento são também visíveis na ótica da despesa extraorçamentária oriunda das renúncias fiscais da Lei de Incentivo ao Esporte, que, desde, 2006, quando entrou em vigor, privilegiou projetos do desporto de rendimento, com R\$ 1,4 bilhão (65% do total captado), enquanto o desporto educacional recebeu R\$ 402,3 milhões (19% do total captado), valor 3,5 vezes menor.

- 86.** Quanto à gestão orçamentária e financeira, foram identificados problemas como a assunção de compromissos acima da capacidade de financiamento; a interrupção do fluxo orçamentário; não recebimento tempestivo de contrapartida dos entes que recebem recursos federais; a insuficiência de recursos; a falta de regionalização do gasto; pendências na execução dos recursos disponíveis; e o baixo grau de investimento.
- 87.** Quanto à gestão e fiscalização de contratos, foram identificados: atrasos na elaboração de termos de referência; falhas nos projetos; indícios de irregularidades nos Acordo de Nível de Serviço (ANS) e falta destes; falta de capacidade para fiscalizar os contratos e de atestar o volume de informações; enfim, assunção de compromissos acima da capacidade administrativa dos órgãos.

- 88.** Em questão semelhante, o item 9.4.7 do Acórdão 5.315/2019-2C, assim recomendou:

Não realize ampliação de sua estrutura organizacional e de sua área de atuação, com a criação de novos programas vinculados à atividade-fim, sem que tenha a garantia dos órgãos competentes [...] de que terá autorização para contratar pessoal, inclusive cargos em comissão e funções de confiança, para atender a essas novas demandas, assim como de que terá reforço em seu orçamento para arcar com novas despesas de custeio criadas pela ampliação de sua estrutura organizacional e área de atuação.

- 89.** Assim como nas contratações, uma boa implementação de políticas e programas requer o atendimento de alguns pressupostos básicos: processos de trabalho e competências das partes interessadas (ex.: responsáveis pela gestão, execução e fiscalização) bem definidos; pessoal qualificado e em quantidade adequada para realização das atividades necessárias ao seu bom desenvolvimento; e recursos financeiros disponíveis, no tempo correto, para adequada implementação de iniciativas e, posterior, manutenção de produtos e serviços.

- 90.** Conforme preconizado pelo Dr. Leonardo Secchi (2017), a fase de implementação é aquela em que a administração pública se reveste de sua função precípua de executar as políticas públicas, necessitando, portanto, da disponibilidade dos meios necessários para transformar as intenções em ações políticas.

- 91.** Ao se incluir uma política pública na agenda governamental e, por meio dos planos governamentais (ex.: PPA; planos nacionais, regionais, setoriais), decidir pela sua execução, o governo assume publicamente o compromisso de gerar resultados e de garantir os meios (recursos humanos, materiais e financeiros) necessários à sua implementação.

- 92.** Em que pese a situação das contas públicas que, desde 2014, vem sofrendo com a redução da arrecadação, crescimento dos gastos obrigatórios, aumento da dívida pública e, conseqüente, redução dos recursos discricionários disponíveis; as políticas públicas vêm sofrendo com atrasos, cortes e paralizações.

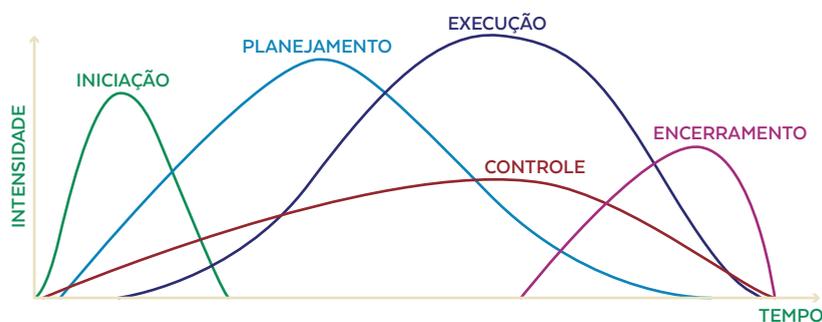
- 93.** Ao se analisar as possíveis causas desses problemas é possível perceber que estas não se limitam à insuficiência de recursos, mas englobam também falhas na gestão das políticas públicas, muitas das quais, resultantes de deficiências em sua formulação.

- 94.** Conforme Capella (2018), “o processo de formulação de políticas públicas compreende dois elementos principais: definição da agenda e definição de alternativas. O primeiro envolve o direcionamento da atenção em torno de questões ou problemas específicos. O segundo, a exploração e o desenho de um plano possível para a ação”. Ainda segundo este:

Nos estudos sobre políticas públicas, é muito comum que a formulação seja apresentada no contexto do ciclo de políticas, sendo nesse caso identificada como etapa inicial, à qual se seguem, geralmente, as fases de tomada de decisão, implementação e avaliação. Assim, a formulação pode ser caracterizada como uma etapa pré-decisória, ou seja, anterior a qualquer atividade de formalização de uma política, envolvendo fundamentalmente a identificação de problemas que requerem atenção governamental (definição da agenda) e uma busca inicial por soluções possíveis, confrontadas com seus custos e efeitos estimados (definição de alternativas). Quando compreendida por meio da metáfora do ciclo, a fase de formulação assume grande relevância, uma vez que essa etapa inicial tem impacto sobre todo o processo de produção de políticas que se desenvolve posteriormente.

95. A agenda governamental, segundo Kingdon (2003), contempla o conjunto de assuntos sobre os quais o governo, e pessoas ligadas a ele, concentram sua atenção num determinado momento. A agenda decisória, por sua vez, um subconjunto daquela que contempla questões que estão prontas para a tomada de decisão pelos formuladores de políticas.
96. A literatura é rica acerca de métodos e técnicas que auxiliam a tomada de decisão. Por exemplo, o *Project Management Institute* (PMI) desenvolveu um modelo de boas práticas de gestão de portfólio, que pressupõe uma análise prévia do ambiente externo (cenário atual) e interno (plano estratégico atual), levando em consideração tanto aspectos econômicos e políticos quanto capacidades, recursos e competências necessárias à sua implementação. De acordo com o PMI, o ciclo de vida de um programa e ou projeto é gerenciado mediante a execução de uma série de atividades interconectadas por meio de macroprocesso que se inicia com a análise de ambiente e obtenção de autorização para sua realização (gestão de portfólio) e se estende por todo ciclo de vida de programas e projetos.

FIGURA 6 - CICLO DE VIDA DE PROGRAMAS E PROJETOS, SEGUNDO PMI



Fonte: PMI

- 97.** Segundo esse modelo, por meio da gestão de portfólio se estabelecem critérios de seleção e priorização de iniciativas, se avaliam a capacidade organizacional e a disponibilidade de recursos, e se autoriza a incorporação daqueles na agenda formal do governo, consubstanciada sob a forma de planos, programas, projetos e ações. E, em complemento, é durante a fase de iniciação e planejamento de programas e projetos que se detalham os principais elementos (escopo, tempo, recursos, custos etc.) que orientarão a ação pública.
- 98.** Ora, se aproximadamente dois terços das políticas públicas analisadas apresentam algum tipo de inadequação na gestão de recursos (financeiros e humanos) é provável que existam fatores externos ao escopo do presente estudo que estejam contribuindo para a ocorrência de tais falhas. Considerando a criticidade da questão, uma vez que pode redundar em perda de recursos e falta de efetividade das políticas, sugere-se o aprofundamento do estudo em trabalhos futuros de sorte a identificar e tratar, com maior objetividade, os fatores que mais interferem na gestão dos recursos públicos, sejam ele humanos ou financeiros.



II.6. Gestão de Riscos de Políticas Públicas

- 99.** “Risco é o efeito da incerteza sobre objetivos estabelecidos. É a possibilidade de ocorrência de eventos que afetem a realização ou alcance dos objetivos, combinada com o impacto dessa ocorrência sobre os resultados pretendidos” (TCU, 2018).
- 100.** Controles internos, por sua vez, são o “conjunto de atividades, planos, métodos, indicadores e procedimentos interligados, utilizados com vistas a assegurar a conformidade das ações e a concorrer para que os objetivos e metas estabelecidos sejam alcançados” (TCU, 2018).
- 101.** De acordo com o Referencial para Avaliação de Governança, “a consideração dos principais riscos de implementação é essencial durante o desenvolvimento da política pública, o que inclui identificá-los e trata-los”.
- 102.** Conforme explicitado no quadro abaixo, foram identificadas **falhas na gestão de riscos e controles internos de 41% (7 de 17) das políticas públicas analisadas.**

QUADRO 8 – ACHADOS DE AUDITORIA RELACIONADOS A GESTÃO DE RISCOS E CONTROLES INTERNOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

ID	OBJETO DE CONTROLE	ACHADOS
2	Uso integrado de dados em políticas públicas	<p>a. identificação de mais de 450 mil ocorrências de indícios de fraudes e/ou de ineficiências entre 2012 e 2018, sobre um universo de recursos públicos fiscalizados da ordem de R\$ 40 bilhões. Ao todo, foram explorados mais de oitenta tipos de indícios de irregularidades, que envolveram a análise de 31 bases de dados governamentais, geridas por dezoito organizações públicas; e</p> <p>b. identificação de agentes (pessoas, empresas ou organizações públicas) que incorreram em mais de um tipo de irregularidade, bem como comportamentos que sugerem a atuação em conluio. O trabalho explorou a análise combinada dos indícios.</p>
3	Programa de informatização das unidades básicas de saúde	Deficiência da gestão de riscos; incompatibilidade do edital com o instituto do credenciamento: licitação inversa, falta de impessoalidade; e irregularidades na fixação do preço: risco de sobrepreço de 36%.
5	Gestão patrimonial e orçamentária dos museus federais	Não adaptação das normas técnicas de segurança dos órgãos fiscalizadores às necessidades, especificidades e características dos museus federais e de seus acervos; e deficiências nos sistemas responsáveis pelo controle de bens musealizados, como a não utilização, pelos museus, do Cadastro Brasileiro de Bens Musealizados Desaparecidos e a ausência de sistema cuja base de dados recepcione e integre o Inventário Nacional dos bens culturais musealizados.

ID	OBJETO DE CONTROLE	ACHADOS
6	Políticas para as cidades: desenvolvimento urbano, habitação, saneamento, mobilidade, gestão de riscos e desastres	Nível intermediário de maturidade dos controles internos do MCidades; deficiências nos controles internos da mandatária para operacionalização das transferências intergovernamentais; e não orientação a riscos do sistema de controles internos do MCidades.
8	Declaração de aptidão ao Pronaf	Deficiências no sistema de emissão da DAP (DAPWeb) e nos controles internos da emissão, que deveriam auxiliar na verificação de informações declaradas pelos agricultores familiares, o que impacta nos controles e no serviço dos agentes emissores.
14	Políticas federais para a faixa de fronteira	Não foi implantado um sistema de gestão de riscos capaz de identificar e gerenciar eventos que afetem os objetivos das ações governamentais na zona de fronteira.
15	Políticas públicas para convivência com o semiárido	Foram levantados 104 riscos que podem comprometer a execução da política.

- 103.** Há anos o TCU realiza fiscalizações que tratam direta ou indiretamente do tema “gestão de riscos”. Em sua maioria os achados não são animadores. Levantamento realizado em 2013 pelo TCU em 65 entidades da administração pública indireta, objeto do Acórdão 2467/2013-TCU-Plenário, já sinalizavam a baixa maturidade das organizações públicas no que tange à gestão de riscos.
- 104.** Anos depois, o quadro ainda é preocupante. O cenário encontrado nos levantamentos de governança e gestão, realizados em organizações da administração direta e indireta nos anos de 2014 e 2017, se repete e, conforme Acórdão 2.699/2018-TCU-Plenário, não há sinalização de que exista tendência de melhoria verificável.
- 105.** Conforme levantamento realizado no âmbito do TC 015.268/2018-7, os pontos de deficiência que mais chamam atenção na administração pública são: i) no âmbito da governança, o baixo monitoramento da gestão pela alta administração e ii) no âmbito da gestão, a baixa capacidade de gerir riscos o que, segundo o Acórdão 2.699/2018-TCU-Plenário, compromete o alcance dos objetivos da organização e das suas subáreas (contratos, pessoal, tecnologia).
- 106.** Levantamento realizado pela Seccor, detalhado no Acórdão 2.604/2018-TCU-Plenário, confrontou informações sobre poder econômico e de regulação de organizações públicas com o índice de fragilidade de gestão de riscos e controles internos. Por meio desta foi possível observar que a grande maioria das organizações responsável pelas políticas públicas em análise, apresenta alto nível de risco. É possível consultar essa informação na página do TCU em <https://meapffc.apps.tcu.gov.br>.

- 107.** Ao confrontar dados sobre poder econômico e de regulação de organizações públicas com o índice de fragilidade de controles de fraude e corrupção a situação não foi diferente. Mais da metade das organizações analisadas apresentavam alto nível de risco associados a fragilidade nos controles de fraude e corrupção, com destaque negativo para os atuais Ministério da Saúde; Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicação; Ministério do Desenvolvimento Regional; Ministério da Educação; e Ministério da Infraestrutura.
- 108.** No que concerne especificamente às políticas públicas, o Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário sinalizou acerca ineficiência de mecanismos de monitoramento e avaliação governamental e gestão de riscos, que, respectivamente, dificultam o acompanhamento e aferição de resultados e impedem o alcance dos objetivos almejados. Conforme indicado na auditoria do FIES (Acórdão 3.001/2016-TCU-Plenário), a ausência de planejamento e gestão de riscos no processo de expansão do programa gerou desequilíbrio fiscal nas contas públicas e comprometeu a sustentabilidade do programa. No caso do programa de resíduos sólidos (Acórdão 813/2016-TCU-Plenário), a fiscalização apontou como um dos principais problemas a falta de controles internos capazes de impedir a celebração de convênios indevidos.
- 109.** Em 2019 a situação encontrada foi semelhante: 41% (7 de 17) das políticas públicas analisadas apresentavam falhas na gestão de riscos ou em controles internos. Falhas essas que vão desde a não implantação de sistema de gestão de riscos capaz de identificar e gerenciar eventos que afetem os objetivos das ações governamentais até deficiências nos controles internos para operacionalização das transferências intergovernamentais.
- 110.** A realização de planejamento institucional para o alcance dos objetivos traçados constitui princípio fundamental da Administração Pública regido por dispositivos constitucionais, legais e infralegais e depreendido pelo próprio modelo do ciclo de planejamento e orçamento (PPA, LDO e LOA), pelo disposto no art. 174, §1º da CF e no Decreto-Lei 200/1967. Menciona-se, também, que o Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário orientou (item 9.3.4) acerca da regulamentação de diretrizes para fortalecimento, avaliação e aprimoramento contínuo da governança das organizações públicas que contemple o aprimoramento de atividades-chave de governança, como gestão de riscos e processos de monitoramento e avaliação. Por meio do Acórdão 2.608/2018-TCU-Plenário, por sua vez, o Tribunal solicitou a 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). Destarte, deve-se promover a continuidade do acompanhamento das ações governamentais que visam aprimorar a gestão de riscos e controles internos de políticas públicas governamentais.

II.7. Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas

- 111.** De acordo com o Referencial para Avaliação de Governança, “a avaliação de políticas públicas é um processo de julgamento da ação pública, verificando o sucesso e as falhas que foram colocadas em prática”.
- 112.** Enquanto o monitoramento é um processo que envolve a coleta de informações sobre insumos, produtos, atividades e circunstâncias que são relevantes para a eficaz implementação da política; a avaliação é um processo conduzido antes, durante e depois de sua implementação, por meio do qual se efetua um juízo sobre seu valor ou mérito, considerando: a relevância dos objetivos e estratégias, a eficácia (ou efetividade) no alcance dos objetivos e metas esperados, e eficiência do uso dos recursos, o impacto e a sustentabilidade da intervenção.
- 113.** De autoria da senadora Maria do Carmo (DEM-SE), a PEC 26/2017 propunha que os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário manteriam, de forma integrada, sistema de avaliação de políticas públicas, com o objetivo de promover o aperfeiçoamento da gestão pública, que avaliariam a economicidade, a efetividade, a eficácia e a eficiência das ações governamentais; forneceriam subsídios técnicos para a formulação de novas políticas públicas; observariam o princípio da periodicidade; e, seria exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União e dos órgãos integrantes do sistema de controle interno de cada Poder.
- 114.** O substitutivo da proposta supracitada, que altera a Constituição Federal para dispor sobre a avaliação de políticas públicas nos âmbitos de controle interno e externo, apresentado pelo relator, Senador Antonio Anastasia (PSDB-MG), foi aprovado em primeiro turno no Plenário do Senado no dia 4/6/2019.
- 115.** Acerca desse tema, o conjunto de ações de controle empreendidas pelo TCU, no contexto dos Acórdão 2.127/2017 e 2.608/2018-TCU-Plenário (RePP 2017 e 2018), alertou acerca da existência de deficiências no monitoramento e avaliação governamental que dificultam o acompanhamento e aferição de resultados.
- 116.** Tais deficiências ainda persistem, a despeito das respostas dadas pelo executivo e explicitadas em monitoramento realizado em 2018, objeto do Acórdão 2.608/2018-TCU-Plenário (RePP/2018).
- 117.** Conforme indicado no quadro abaixo, em 2019 a situação encontrada não foi diferente dos anos anteriores. Foram identificadas **falhas no monitoramento e na avaliação de 59% (10 de 17) das políticas públicas analisadas.**

QUADRO 9 – ACHADOS DE AUDITORIA RELACIONADOS AO MONITORAMENTO E À AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

ID	OBJETO DE CONTROLE	ACHADOS
1	Políticas federais de fomento à inovação no setor produtivo	Falhas no monitoramento e na avaliação (inexistência de histórico de avaliação para parte das políticas, dos programas e das iniciativas; diferentes estágios de maturidade dos processos de monitoramento e avaliação; inexistência de indicadores de resultado e impacto para parte das políticas; e falta de informações para apoiar a realização de monitoramento e avaliação).
2	Uso integrado de dados em políticas públicas	Ausência de integração entre as diferentes bases de dados governamentais, o que resulta em expressivo quantitativo de divergências de informações e possibilita a existência de inconsistências que podem prejudicar a gestão de políticas públicas, especialmente quando apoiada por técnicas de análise de dados.
4	Política nacional de formação dos profissionais da educação básica	Insuficiência de dados confiáveis e relevantes disponíveis sobre a política.
6	Políticas para as cidades: desenvolvimento urbano, habitação, saneamento, mobilidade, gestão de riscos e desastres	Não mensuração, pelas metas do Plano Plurianual (PPA), da efetividade das ações do MCidades.
7	Política nacional de transportes	Não provimento de informações, pelos sistemas de informação governamentais, que permitam o monitoramento das ações de fomento à navegação de cabotagem de contêiner.
9	Preparação do governo brasileiro para implementação da agenda 2030 e meta 2.4 dos ODS	Meta 2.4: ausência de acompanhamento e avaliação de desonerações tributárias federais relativas à importação, produção e comercialização de agrotóxicos; concessão de desonerações tributárias a agrotóxicos sem distinção de alíquotas quanto ao nível de toxicidade à saúde humana e ao potencial de periculosidade ambiental.
10	Política nacional de enfrentamento à violência contra as mulheres	Pouca produção de informações qualificadas referentes ao atendimento de mulheres vítimas de violência.
12	Políticas públicas de inserção de fontes renováveis na matriz elétrica brasileira	Inexistência de avaliação dos resultados dos incentivos às fontes renováveis; subsídios para geração de energia elétrica a partir de carvão são contraditórios em relação a esforço para redução das emissões de gases de efeito estufa, como previsto no Acordo de Paris; insuficiência de critérios objetivos para a definição das fontes a serem ofertadas nos leilões; avanços na contratação de energia para os sistemas isolados; bem como ausência de avaliação dos custos e benefícios dos reservatórios de empreendimentos hidrelétricos frente às outras maneiras de se compensar a intermitência de fontes renováveis.
14	Políticas federais para a faixa de fronteira	O modelo de monitoramento e avaliação utilizado pelos agentes executores da política pública que se aplica na fronteira não fornece dados suficientes para o julgamento das ações integradas colocadas em prática, de forma a evidenciar, com a devida transparência, os sucessos e falhas ocorridos, requisitos imprescindíveis às tomadas de decisão que guiarão os rumos da política.
15	Políticas públicas para convivência com o semiárido	Ausência de indicadores de eficiência, efetividade e equidade; e controle de ações em planilhas internas (sem sistema).

- 118.** Segundo Scriven (2018), há dois motivos principais para se avaliar políticas públicas: melhoria (avaliação formativa) ou tomada de decisão (avaliação somativa). A primeira, normalmente é realizada durante o desenvolvimento da política, com vistas ao seu aprimoramento. A segunda, em geral, após o término de programas, projetos e ações com vistas a apoiar a tomada de decisão acerca da sua adequação, continuidade, ampliação (generalização) ou extinção.
- 119.** As auditorias operacionais, realizadas pelos órgãos de controle, podem examinar, em um mesmo trabalho, uma ou mais das principais dimensões de avaliação. O modelo lógico a seguir ilustra essas dimensões e suas inter-relações:

FIGURA 7 - MODELO LÓGICO PARA AUDITORIA OPERACIONAL



Fonte: Adaptado do Manual de Auditoria de Resultados do Tribunal de Contas Europeu

- 120.** Segundo a nova edição do Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União:

A economicidade é a minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade (ISSAI 3100/38, 2016). Os recursos usados devem estar disponíveis tempestivamente, em quantidade suficiente, na qualidade apropriada e com o melhor preço (ISSAI 300/11, 2013). Refere-se à capacidade de uma instituição gerir adequadamente os recursos financeiros colocados à sua disposição.

A eficiência é definida como a relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los, em um determinado período de tempo, mantidos os padrões de qualidade (ISSAI 3100/39, 2016). Essa dimensão refere-se ao esforço do processo de transformação de insumos em produtos. Pode ser examinada sob duas perspectivas: minimização do custo total ou dos meios necessários para obter a mesma quantidade e qualidade de produto; ou otimização da combinação de insumos para maximizar o produto quando o gasto total está previamente fixado (COHEN; FRANCO, 1993).

A eficácia é definida como o grau de alcance das metas programadas (bens e serviços) em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados (COHEN; FRANCO, 1993). O conceito de eficácia diz respeito à capacidade da gestão de cumprir objetivos imediatos, traduzidos em metas de produção ou de atendimento, ou seja, a capacidade de prover bens ou serviços de acordo com o estabelecido no planejamento das ações.

A efetividade diz respeito ao alcance dos resultados pretendidos, a médio e longo prazo. Refere-se à relação entre os resultados de uma intervenção ou programa, em termos de efeitos sobre a população-alvo (impactos observados), e os objetivos pretendidos (impactos esperados), traduzidos pelos objetivos finalísticos da intervenção. Trata-se de verificar a ocorrência de mudanças na população-alvo que se poderia razoavelmente atribuir às ações do programa avaliado (COHEN; FRANCO, 1993).

121. Para que essas avaliações sejam realizadas há um conjunto de pré-requisitos que precisam ser atendidos, entre eles:

- ✓ o problema a ser resolvido por meio da ação estatal e o público alvo da intervenção precisam estar claramente identificados e delineados;
- ✓ há que se ter clareza objetiva acerca de produtos, resultados e impactos esperados, bem como de objetivos, metas e indicadores a serem alcançados;
- ✓ há que se explicitar o conjunto de recursos (financeiros, humanos e materiais) previstos para implementação e manutenção da política; e, por fim,
- ✓ há que se ter informações e transparência acerca das ações empreendidas para consecução da política; de seus produtos, resultados e impactos; do alcance, ou não, de objetivos, metas e indicadores; bem como do montante de recursos efetivamente utilizados.

- 122.** Sem esses dados não é possível responder de forma satisfatória às demandas do legislativo e da sociedade de transparência e prestação de contas acerca da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade da ação estatal empreendida por meio de políticas públicas.
- 123.** Observando-se a situação das políticas públicas em estudo, constatou-se que 59% delas apresentam falhas no monitoramento e avaliação, muitas das quais decorrentes da falta de um modelo de monitoramento e avaliação, da insuficiência de dados e de sua baixa qualidade.
- 124.** Sobre esse tema, o arcabouço legislativo desenhado pelo constituinte no art. 124 da Constituição Federal e consubstanciada na Lei 13.005/2014, que trata do Plano Nacional da Educação – PNE, pode ser visto como boa prática passível de replicação.
- 125.** A Lei 13.005/2014, por exemplo, estabelece objetivamente diretrizes e metas a serem alcançadas, assim orienta acerca de questões afetas ao monitoramento e avaliação daquela política:

Art. 3º As **metas previstas no Anexo desta Lei** serão cumpridas no **prazo de vigência** deste PNE, desde que não haja prazo inferior definido para metas e estratégias específicas.

Art. 4º As metas previstas no Anexo desta Lei deverão ter como **referência** a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD, o censo demográfico e os censos nacionais da educação básica e superior mais atualizados, disponíveis na data da publicação desta Lei.

Parágrafo único. O poder público buscará ampliar o escopo das pesquisas com fins estatísticos de forma a incluir **informação detalhada** sobre o perfil das populações de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos com deficiência.

Art. 5º A execução do PNE e o cumprimento de suas metas serão objeto de **monitoramento contínuo e de avaliações periódicas**, realizados pelas seguintes **instâncias**:

- I.** Ministério da Educação - MEC;
- II.** Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal;
- III.** Conselho Nacional de Educação - CNE;
- IV.** Fórum Nacional de Educação.

S 1º Compete, ainda, às instâncias referidas no caput:

I - **divulgar os resultados do monitoramento e das avaliações** nos respectivos sítios institucionais da internet;

II - **analisar e propor políticas públicas** para assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas;

III - **analisar e propor a revisão do percentual de investimento** público em educação.

§ 2º A cada 2 (dois) anos, ao longo do período de vigência deste PNE, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP publicará **estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas estabelecidas no Anexo desta Lei, com informações organizadas por ente federado e consolidadas em âmbito nacional**, tendo como referência os estudos e as pesquisas de que trata o art. 4o, sem prejuízo de outras fontes e informações relevantes.

§ 3º A **meta progressiva do investimento** público em educação será avaliada no quarto ano de vigência do PNE e poderá ser ampliada por meio de lei para atender às necessidades financeiras do cumprimento das demais metas.

[...]

Art. 6º A União promoverá a realização de pelo menos 2 (duas) **conferências nacionais de educação** até o final do decênio, precedidas de **conferências distrital, municipais e estaduais**, articuladas e coordenadas pelo Fórum Nacional de Educação, instituído nesta Lei, no âmbito do Ministério da Educação.

§ 1º O Fórum Nacional de Educação, além da atribuição referida no caput:

I - **acompanhará a execução do PNE e o cumprimento de suas metas**;

II - promoverá a **articulação** das conferências nacionais de educação com as conferências regionais, estaduais e municipais que as precederem.

§ 2º As conferências nacionais de educação realizar-se-ão com intervalo de até 4 (quatro) anos entre elas, com o objetivo de avaliar a execução deste PNE e subsidiar a elaboração do plano nacional de educação para o decênio subsequente.

Art. 7º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em **regime de colaboração**, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano.

[...]

[Art. 3 a 7 da Lei 13.005/2014, grifo nosso]

- 126.** Como é possível observar, a lei que instituiu a política explicitou suas diretrizes, metas, estrutura de governança, bem como seu modelo de monitoramento, avaliação e prestação de contas. Tais ações fizeram com que fosse possível conhecer o escopo da política e acompanhar seu desempenho por meio do resultado de avaliações bianuais empreendidas pelo INEP e disponíveis em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/dados/monitoramento-do-pne/relatorios-de-monitoramento>.
- 127.** Demonstra-se, por meio desta, que é possível mitigar a ocorrência de falhas de monitoramento e avaliação, por meio do aprimoramento dos instrumentos de formulação de políticas públicas, em especial, daqueles utilizados para institucionalização e planejamento. Demonstrou-se ainda que atuação do legislativo, no sentido de deixar claro os instrumentos de institucionalização e o conteúdo destes, pode contribuir para o aprimoramento da capacidade de governança de políticas programas.
- 128.** Considerando a atual situação da governança das políticas públicas nacionais, considerando a importância do monitoramento e avaliação para o aprimoramento e tomada de decisão acerca da continuidade destas, e tendo em vista as recorrentes falhas identificadas no monitoramento e avaliação de políticas públicas, recomenda-se que seja acompanhada a atuação governamental no que concerne a estruturação e funcionamento do sistema de monitoramento e avaliação de políticas públicas, bem como sobre a atuação deste no sentido de aprimorar o ciclo de políticas públicas.
- 129.** Por fim, cabe destacar que existem iniciativas recentes do governo federal como, por exemplo a institucionalização do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), por meio do Decreto 9.834/2019. O acompanhamento e o estímulo à efetiva atuação deste conselho e dos comitês que o compõem pode contribuir para o aprimoramento da capacidade governamental de monitorar e avaliar as políticas públicas.

II.8. Accountability de Políticas Públicas

- 130.** A palavra *accountability* traz implicitamente a ideia de responsabilização pessoal pelos atos praticados e explicitamente a exigência de prontidão para a prestação de contas, seja no âmbito público ou privado.
- 131.** Conforme o Referencial para Avaliação de Governança, *accountability* envolve, aspectos como transparência, responsabilização, comunicação e prestação sistemática de contas; bem como, mecanismos de incentivo e sanção aos responsáveis pelo alcance dos objetivos das políticas públicas.
- 132.** Em 2006, o Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (Clad) já alertava para o fato de que o valor político da *accountability* depende, fundamentalmente, de dois fatores: o desenvolvimento da capacidade dos cida-

dãos de agir na definição das metas coletivas de sua sociedade, e a construção de mecanismos institucionais que garantam o controle público das ações dos governantes ao longo de todo o seu mandato.

- 133.** Há, portanto, uma relação entre a *accountability* pública e os conceitos de “governo aberto”, “prestação de contas” e “responsabilização”. Enquanto o primeiro se estrutura sob os pilares da transparência, da participação e da colaboração; o segundo e terceiro nascem com a assunção por uma pessoa de responsabilidade delegada, da qual se exige a prestação de contas, que pode, ou não, culminar em responsabilização.
- 134.** Conforme indicado no quadro abaixo, **24% (4 de 17) das políticas públicas analisadas apresentam falhas na *accountability* no tange à transparência.**

QUADRO 10 – ACHADOS DE AUDITORIA RELACIONADOS
À *ACCOUNTABILITY* DE POLÍTICAS PÚBLICAS

ID	OBJETO DE CONTROLE	ACHADOS
8	Declaração de aptidão ao Pronaf	Insuficiência dos resultados e não execução, pela maior parte dos municípios brasileiros, do controle social da DAP, sob responsabilidade dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRSs); e falhas no procedimento de comunicação de DAPs canceladas ao Ministério Público e aos órgãos gestores, o que prejudica o ressarcimento de eventuais danos ao erário e permite a continuidade de acessos indevidos aos programas e às políticas.
10	Política nacional de enfrentamento à violência contra as mulheres	Não disponibilização das informações geradas para o cidadão, haja vista a pouca divulgação na internet de canais de contato com esses órgãos e essas entidades, como e-mail, número de telefone, páginas na internet e redes sociais; não divulgação, na internet, das informações existentes, mesmo no caso de Campo Grande (Os requerimentos devem ser solicitados na própria casa ou na respectiva secretaria municipal responsável por sua gestão); e no âmbito do Creas, em que pese os registros das informações relativas aos indivíduos e às famílias atendidas no Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (Paefi) serem lançados mensalmente no sistema informatizado Relatório Mensal de Atendimento (RMA), não é possível a identificação da quantidade de atendimentos e encaminhamentos de mulheres vítimas de violência doméstica e familiar realizados.
13	Políticas públicas de licenciamento ambiental	O Ibama não tem sido capaz de demonstrar a importância do licenciamento e os benefícios alcançados com o instrumento, tais como melhorias nos projetos e a prevenção de graves impactos ao meio ambiente. Tampouco tem dado publicidade às ações que vem adotando para superar suas dificuldades operacionais.
14	Políticas federais para a faixa de fronteira	Os mecanismos e instrumentos utilizados para promover a comunicação e a prestação de contas da execução das políticas aplicadas à fronteira não asseguram a transparência necessária para uniformizar a estratégia de atuação das instituições envolvidas e garantir a responsabilização e melhoria do desempenho, além de inibir a sociedade.

135. Segundo art. 3º da Lei 12.527/2011(Lei de Acesso a Informação - LAI):

Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

- I. observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II. divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III. utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV. fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- V. desenvolvimento do controle social da administração pública.

136. Conforme preconizado no art. 2º do Decreto 7.724/2012, “os órgãos e as entidades do Poder Executivo federal assegurarão, às pessoas naturais e jurídicas, o direito de acesso à informação, que será proporcionado mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão, observados os princípios da administração pública e as diretrizes previstas na Lei 12.527, de 2011”

137. Em complemento, o art. 7º do daquele decreto, assim orienta: “É dever dos órgãos e entidades promover, independente de requerimento, a divulgação em seus sítios na Internet de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, observado o disposto nos arts. 7º e 8º da Lei 12.527, de 2011.”

138. Conforme alíneas “a” e “b”, do inciso VII, arts. 7º da LAI, o acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter informação relativa: (a) **à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos;** e (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.

139. Ainda segundo a LAI (grifo nosso):

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

- I. registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;
- II. registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;
- III. registros das despesas;
- IV. informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;
- V. **dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e**
- VI. respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

§ 2º **Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).**

§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

- I. conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;
- II. possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

- III.** possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;
 - IV.** divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;
 - V.** garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;
 - VI.** manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;
 - VII.** indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e
 - VIII.** adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008.
- 140.** Observa-se que, especificamente no que tange aos dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades, o art. 8º da Lei 12.527/2011, é explícito ao indicar que “é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas”.
- 141.** Ante ao exposto, alerta-se quanto a obrigatoriedade de divulgação, em formato adequado, de dados necessários ao acompanhamento de políticas e programas, em formato eletrônico, aberto e acessível por sistemas externos.

II.9. Transversalidade dos Componentes de Governança

- 142.** Ao longo deste relatório foram descritos múltiplos problemas identificados na governança das políticas públicas em análise.
- 143.** Das dezessete políticas analisadas, 65% apresentavam falhas na institucionalização ou regulamentação; 59%, inadequações na gestão de recursos (financeiros e humanos); 59%, falhas no monitoramento e avaliação; 53%, falhas no planejamento; 47%, falhas na coordenação; 41%, falhas na gestão de riscos; 24% falhas na *accountability*; e 6%, outros tipos de falhas.

FIGURA 8 - FALHAS RECORRENTES NA GOVERNANÇA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

POLÍTICA / ACHADO	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	TOTAL	%
1. Falhas na institucionalização ou regulamentação				X	X	X	X	X	X			X	X	X	X		X	11	65%
2. Falhas no planejamento	X		X	X	X		X					X		X	X		X	9	53%
3. Limitações no envolvimento de partes interessadas														X				1	6%
4. Falhas na coordenação	X			X	X	X						X		X	X		X	8	47%
5. Inadequações na gestão de recursos (financeiros e humanos)			X		X	X	X				X		X	X	X	X	X	10	59%
6. Falhas na gestão de riscos e controles interno			X		X	X		X						X	X			7	41%
7. Falhas no monitoramento e avaliação	X	X		X		X	X		X			X		X	X			10	59%
8. Falhas na accountability								X		X			X	X				4	24%
Quantidade de componentes de governança que apresentam falhas	3	2	3	4	5	5	4	3	2	2	1	4	3	8	6	1	4	60	
	38%	25%	38%	50%	63%	63%	50%	38%	25%	25%	13%	50%	38%	100%	75%	13%	50%		

- 144.** Ação de controle empreendida pelo TCU no âmbito do Acórdão 2.359/2018-TCU-Plenário, que fiscalizou a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, concluiu que o mecanismo de apoio àquela política possuía uma cadeia de falhas sistêmicas que percorrem todas as suas etapas, desde sua concepção até o monitoramento de seus resultados e constatou a existência de um comprometimento crítico da própria política pública e da sua capacidade de gerar os resultados pretendidos, com falhas que repercutem na impossibilidade de se medir o custo-benefício da política pública e de se saber se sua implementação gera valor público para a sociedade brasileira. Esta conclusão foi suportada pelos achados e elementos relacionados no quadro abaixo.

QUADRO 11 - SÍNTESE DE ACHADOS DE FISCALIZAÇÃO REALIZADA NO ÂMBITO DO TC 016.327/2017-9 E SUAS EVIDÊNCIAS

Etapa	PRINCIPAIS ACHADOS DE AUDITORIA	EVIDÊNCIAS
Formulação	A União desconhece o problema para o qual pretende contribuir e não há evidências de que tenha contribuição relevante, além da financeira, para a resolução do problema	<ul style="list-style-type: none"> Ausência de diagnóstico da situação-problema; Ausência de justificativa qualificada para a realização da intervenção; Formulação da política pública não baseada em evidências.
	A União não sabe que resultados quer atingir	<ul style="list-style-type: none"> Ausência de objetivos específicos, mensuráveis, atingíveis, relevantes e delimitados no tempo.
	Não há evidências de que a Ação 1D73 seja a melhor forma da União contribuir para a resolver o problema de pavimentação municipal	<ul style="list-style-type: none"> Ausência de análise de alternativas de intervenção para definição e concepção da política pública; Ausência de análise custo-benefício ou custo-efetividade; Ausência de estudo de implantação e impactos distributivos.
Implementação	Foram identificadas irregularidades com prejuízo significativo na execução dos contratos de repasse de valor elevado e uma incidência relevante de irregularidades nos contratos de menor valor	<ul style="list-style-type: none"> 99 irregularidades em 40 contratos; R\$ 2.909.520,26 em prejuízo;

Etapa	PRINCIPAIS ACHADOS DE AUDITORIA	EVIDÊNCIAS
Implementação	Foram identificados problemas relevantes de qualidade	<ul style="list-style-type: none"> • Má qualidade dos serviços executados, problemas construtivos e falhas de execução; • Inexecução parcial do objeto (quatro ocorrências); • Desagregação de pavimentos de paralelepípedo • Painéis em pavimento asfáltico recém construído; • Desagregação de pavimento asfáltico recém construído (“esfarelamento”); • Espessura de pavimento asfáltico inferior à de projeto; • Afundamento e ruptura de pavimentos e calçadas instaladas sobre tubulação de drenagem; • Reflexão de trincas em pavimento asfáltico delgado sobre pavimento de pedra tosca; e • Drenagem superficial não executada
Controles	Os custos da política não são inteiramente conhecidos. Os custos da Caixa Econômica Federal, os únicos conhecidos, oneram excessivamente as transferências de pequeno valor	<ul style="list-style-type: none"> • O Ministério das Cidades não possui registros de contabilidade de custos aptos a informar os seus custos totais com a política; • Custos de operacionalização da mandatária são expressivos em relação do valor dos contratos em média.
	Aumento significativo de recursos bloqueados, já desembolsados pela União	<ul style="list-style-type: none"> • R\$ 659.207.716,09 bloqueados, porém já desembolsados; • Aumento de 559% do saldo bloqueado de junho de 2012 até janeiro de 2018.
Monitoramento	A União desconhece os resultados alcançados pela implementação da Ação 1D73	<ul style="list-style-type: none"> • O Ministério das Cidades não mede o quanto as transformações urbanísticas estruturais foram provocadas pela política pública;

Etapa	PRINCIPAIS ACHADOS DE AUDITORIA	EVIDÊNCIAS
Monitoramento	A União não compara resultados alcançados da Ação 1D73 com os seus custos de operação, visto que ambos são desconhecidos	<ul style="list-style-type: none"> • Não se sabe se a política pública gera valor público, visto que não se conhece seus custos, tampouco seus benefícios.
	Não há aprimoramento decorrente da retroalimentação da política pública obtido com a experiência da implementação e com os resultados da Ação 1D73.	<ul style="list-style-type: none"> • Inexistência de procedimento que vise aprimorar a política pública a partir do aprendizado obtido com os erros e resultados insuficientes.

145. Ainda segundo aquela decisão do Plenário (grifo nosso):

nessa abordagem cíclica da política pública, percebe-se que os achados possuem elevado grau de interdependência e até mesmo relação de causa-efeito, tal como as falhas de monitoramento, em não comparar custos com resultado (efeito), e desconhecimento dos custos da política pública (causa). Nesse contexto, **os achados relativos à formulação possuem uma relevância adicional, pois, em certa medida, possibilitam a ocorrência dos demais achados, sendo parte da causa destes.**

146. De modo semelhante, conforme observados neste e nos outros dois Relatórios de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo (RePP/2017 e RePP/2018), parece existir uma relação, que merece ser estudada em maior profundidade, entre falhas na formulação de políticas públicas (incluindo análise *ex ante*, planejamento e institucionalização) e problemas identificados nas etapas de implementação, monitoramento e avaliação.

147. Por exemplo, a falta de clareza acerca de quais são os objetivos, os indicadores e as metas de desempenho de uma política pública parece comprometer a capacidade governamental de avaliação da eficácia e da efetividade da política. Outrossim, a falta de transparência acerca dos recursos previstos e efetivamente gastos, por vezes, inviabiliza a realização de aferição da economicidade e do custo-benefício da intervenção pública.

148. Entre as fragilidades identificadas na governança das políticas públicas, evidenciou-se neste Relatório a insuficiência de informações transparentes acerca das políticas públicas vigentes e de seus respectivos objetivos, indicadores, metas e desempenho físico-financeiro. Entre os achados das auditorias realizadas pelo TCU entre 2018 e 2019 encontram-se, por exemplo: a execução das políticas sem amparo em planos estratégicos que definam precisamente os objetivos, as metas, os resultados esperados, os marcos temporais das ações de formação e a visão de longo prazo; a inexistência de indicadores de resultado e impacto para parte das políticas; a falta de informações para apoiar a realização de monitoramento e avaliação; a ausência de integração entre as diferentes bases de dados

governamentais, o que resulta em expressivo quantitativo de divergências de informações e possibilita a existência de inconsistências; a não mensuração da efetividade de ações; e a utilização de mecanismos e instrumentos para promover a comunicação e a prestação de contas da execução das políticas aplicadas que não asseguram a transparência necessária.

149. Trata-se de falha relevante de transparência e *accountability* que preterem o Congresso Nacional e a sociedade de seu papel de fiscalização e controle do gasto público e vão de encontro ao definido na Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), que assim preconiza:

- ✓ cabe aos órgãos e entidades do poder público assegurar a gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação (art. 6º, inciso I);
- ✓ o acesso à informação compreende o direito de obter informação relativa à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos (art. 7º, inciso VII, alínea a);
- ✓ é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, divulgação que deve conter, entre outras coisas, dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades (art. 8º, inciso V).

150. Embora a Lei de Acesso à Informação esteja em vigor desde 2011, ainda não é possível identificar informações acerca da “implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos” de uma forma completa e estruturada.

151. Atualmente o governo federal dispõe de dois sistemas estruturantes que são utilizados por todos os órgãos e as entidades da Administração Pública Federal para explicitar seus principais programas e ações. Trata-se do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) e do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP).

152. O primeiro, amplamente conhecido e utilizado, contempla informações detalhadas acerca da alocação e utilização de créditos orçamentários e recursos financeiros, contudo não explicita, para o conjunto de ações orçamentárias nele constantes, quais problemas públicos pretende-se resolver por meio dessas ações, quem são os beneficiários, quais são os objetivos, as metas e os indicadores de eficácia e efetividade, nem quais são as projeções de gastos futuros. Trata-se, portanto de sistema que operacionaliza a distribuição de créditos e recursos e controla,

contabilmente, a execução financeira das ações, não contemplando, portanto, todas as etapas e requisitos informacionais necessários ao acompanhamento do ciclo das políticas públicas.

- 153.** O segundo sistema, SIOP, desenvolvido em 2009 com o objetivo de integrar sistemas até então utilizados para elaboração e acompanhamento do Plano Plurianual e do Orçamento da União, trouxe avanços no que tange a governança de políticas públicas explícitas no PPA. Em sua última versão, em vigor desde o início de 2019, possibilitou a explicitação de informações básicas acerca de dos programas como, por exemplo, a indicação do problema que a política pretende resolver, beneficiários, objetivos, metas e indicadores. Contudo, orientação do Manual Técnico do Plano Plurianual do Governo Federal 2020-2023 limitou a utilização deste instrumento para fins de planejamento e gestão de políticas públicas ao restringir a quantidade de objetivos, indicadores e metas que podiam ser associados a um programa. Segundo o Manual Técnico do Plano Plurianual do Governo Federal 2020-2023 cada programa só poderia ter um objetivo, um indicador e uma meta. Tal situação pode comprometer a transparência e limitar a capacidade de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade destes programas.
- 154.** Por fim, não foram identificados no rol de sistemas estruturantes do governo federal, sistema que abrangesse todo o ciclo de políticas públicas. Também não foi identificada solução sistêmica que abarcasse o conjunto de políticas públicas vigentes que não estão explícitas no PPA, como por exemplo as políticas e os planos nacionais, regionais, transversais e setoriais; as políticas que não envolvem diretamente os créditos orçamentários (por exemplo, políticas baseadas em renúncias de receitas ou políticas de regulamentação); e os ditos “programas fantasia”. Para essas políticas não há dados estruturados em sistema ou plataforma aberta, o que compromete a transparência e *accountability* pública.
- 155.** Assim, diante da necessidade de se garantir transparência às informações e à condução das políticas públicas, entende-se que o Tribunal de Contas da União pode contribuir por meio da estruturação de mecanismos de controle para induzir a melhoria da qualidade dos dados sobre políticas públicas em diálogo com os órgãos competentes do Poder Executivo. Nesse sentido, encontra-se em andamento no TCU o Programa de Controle de Políticas Públicas. Trata-se de um conjunto de iniciativas coordenadas que visa qualificar equipes e aprimorar métodos, técnicas e instrumentos de pesquisa, análise, avaliação e fiscalização de políticas públicas. Para tanto, tem como pilar o aprimoramento metodológico e desenvolvimento de capacidades; a integração de dados qualitativos e quantitativos acerca das políticas públicas; o desenvolvimento de softwares que facilitem a coleta e a análise de dados; bem como a produção e a disseminação de conhecimento acerca da qualidade e do desempenho físico e financeiro das políticas públicas.

III MONITORAMENTO

- 156.** Este capítulo tem como objetivo apresentar o monitoramento das determinações e recomendações propostas pelos Relatórios de Políticas e Programas Públicos (RePP) relativos aos exercícios de 2017 e 2018 (TC 018.218/2017-2 e TC 012.352/2018-7, respectivamente). Tais relatórios foram apreciados pelo Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer, e pelo Acórdão 2.608/2018-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler. Em ambos os julgados, foram exaradas determinações e recomendações à Casa Civil da Presidência da República (CC/PR) e aos antigos Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG) e Ministério da Fazenda, incorporados ao Ministério da Economia (ME), para aprimorar a eficiência e a efetividade de ações, políticas públicas, planos e programas de governo.
- 157.** São apresentadas as principais fragilidades identificadas na consolidação dos achados das auditorias operacionais do TCU pelos relatórios dos últimos dois exercícios, problemas 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.
- 158.** Já foi realizado um primeiro monitoramento do Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário (TC 005.762/2018-9), em que o Poder Executivo apresentou uma série de medidas que contribuiriam para a correção de parte das falhas identificadas. Porém, entendeu-se como necessária a continuidade do acompanhamento das ações no presente RePP 2019, uma vez que se trata de problemas de resolução complexa e que exigem maturação em prazo maior. Ademais, deve-se considerar que muitas das medidas seriam implementadas quando da elaboração do PPA 2020-2023 e que houve mudança de gestão recentemente.
- 159.** O RePP 2017 apresentou o resultado de sete auditorias operacionais realizadas entre 2014 e 2017 e consolidou informações de acórdãos do TCU que trataram de déficits governamentais de governança e de gestão. Ademais, buscou-se destacar aspectos do contexto nacional relevantes para a efetividade da discussão orçamentária, abordando temas como a evolução do tamanho do Estado brasileiro, a percepção da sociedade sobre o retorno advindo dos programas e ações governamentais e, finalmente, a evolução de indicador voltado a demonstrar se, comparativa e historicamente, o país tem avançado na direção almejada a um custo adequado para o cidadão e para as empresas.
- 160.** Destacaram-se os seguintes déficits institucionais crônicos e de alto risco: falhas na estratégia do Estado brasileiro; falta de articulação sistêmica de órgãos centrais do Governo Federal (Centro de Governo); falta de coordenação das políticas públicas; deficiências na governança orçamentária, insuficiente monitoramento e avaliação de resultados e deficiências na gestão de riscos.

- 161.** Por sua vez, o RePP 2018 apresentou o resultado de dezenove auditorias operacionais realizadas entre 2017 e 2018. Foi realizada análise dos riscos, das irregularidades e das deficiências mais recorrentes no conjunto de políticas que foram objeto de auditorias realizadas pelo TCU. Os principais problemas identificados foram: ausência de diagnóstico adequado dos problemas que as políticas públicas pretendem enfrentar; falta de institucionalização das políticas públicas; formulação inadequada das políticas públicas; deficiências na gestão de riscos e na implementação de controles internos; deficiências de coordenação entre setores e/ou entre esferas de governo e ausência de articulação entre os atores envolvidos; deficiências no processo de monitoramento e avaliação. O Acórdão 2.608/2018-TCU-Plenário reforçou algumas das deliberações do Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário voltadas para a estratégia nacional.
- 162.** Com vistas a levantar informações acerca das ações empreendidas pelo governo para atender às deliberações, foram enviados ofícios ao Ministério da Economia e à Casa Civil da Presidência da República (CC/PR). Como parte das questões monitoradas envolvem a elaboração do PPA 2020-2023, a qual é objeto de um processo específico no TCU (TC 037.320/2018-1), os ofícios também formularam questões relativas a esse processo. As diligências foram atendidas por ambos os órgãos tempestivamente, após pedido de prorrogação de prazo.
- 163.** Apesar da resposta tempestiva, os documentos enviados não atendem a todas as informações solicitadas. Os ofícios encaminhados pelo TCU faziam perguntas específicas quanto ao atendimento dos acórdãos e acerca do processo de acompanhamento da elaboração do anteprojeto de lei do PPA 2020-2023 (TC 037.320/2018-1). Mas os órgãos do Executivo Federal não responderam às perguntas individualmente, não chegaram a discorrer sobre várias das questões formuladas, apresentaram documentos desatualizados e ainda houve confusões acerca das competências de secretarias do Ministério da Economia e qual delas deveria responder a determinado questionamento.
- 164.** Entre os documentos entregues pelo Ministério da Economia, estão ofícios que já haviam sido enviados pelo antigo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão em 2017 e 2018 (peças 22 a 26), quando da elaboração do RePP 2018 e da realização do primeiro monitoramento do RePP 2017. Também foi anexada a Nota Técnica 30783/2018-MP (peça 20), com informações desatualizadas acerca da positivação da Endes, conforme será visto na seção acerca das recomendações voltadas para a formulação da estratégia de longo prazo do Estado.
- 165.** Foi solicitado o encaminhamento do plano de ação então em curso, atualizado com as novas recomendações exaradas no Acórdão 2.608/2018-TCU-Plenário. Porém, nem a Casa Civil nem o Ministério da Economia apresentaram o plano de ação atualizado. Tendo em vista o prazo para encaminhamento do RePP ao Congresso Nacional, não foi possível reiterar a requisição do plano de ação, sendo necessário determinar que a Casa Civil apresente o plano de ação atualizado, com o cronograma de ações para atendimento dos Acórdãos 2.127/2017-TCU-Plenário, 2.608/2018-TCU-Plenário e do acórdão que vier a ser proferido na apreciação do RePP 2019.

- 166.** A Nota Técnica SEI 4/2019/SEPLA/SECAP/FAZENDA-ME (peça 31) foi o documento que buscou responder ao maior número de questões do ofício, tendo apresentado a descrição sobre as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado e à metodologia do PPA, porém sem responder individualmente às perguntas formuladas, deixando muitas delas sem resposta. Nesse documento também se observa uma indefinição entre as secretarias do Ministério da Economia acerca da competência para acompanhar e monitorar o PPA. No Ofício 0337/2019-TCU/SecexDesenvolvimento (peça 12, p.6) foi questionado:
- b.** Quais são as medidas adotadas e/ou planejadas para que as instâncias de monitoramento e avaliação de programas sejam efetivamente estruturadas, conduzindo monitoramento contínuo e avaliações mais frequentes, e contem com recursos humanos e materiais adequados para o atendimento a essas missões?
- 167.** A Secretaria de Avaliação de Políticas Públicas, Planejamento, Energia e Loteria (Secap), sugeriu que fossem coletados subsídios junto à Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e à Secretaria de Gestão (Seges). Por seu turno, a SOF afirmou, na Nota Informativa SEI 1/2019/SEARI/SOF/FAZENDA-ME (peça 30, p.2), que, “salvo melhor juízo, não compete a esta Secretaria o acompanhamento do plano plurianual”. Já a Seges, na Nota Informativa SEI 4/2019/GABIN/SEGES/SED-GG-ME (peça 29), apresentou trechos do Decreto 9.745/2019 para demonstrar que não possui competências acerca do acompanhamento e monitoramento do PPA, que essas competências são da Secap, não sendo possível se pronunciar sobre um tema em relação ao qual não haveria guarida regimental. Afirmou ainda que o Manual Técnico do Plano Plurianual (MTPPA) 2020-2023 necessitaria de ajustes para se adequar à estrutura regimental vigente.
- 168.** Verifica-se desorganização entre as secretarias do Ministério da Economia quanto às competências relativas ao acompanhamento e monitoramento do PPA, e a pergunta específica do ofício ficou sem resposta pelo órgão. A questão, que representa um risco na implementação do PPA 2020-2023, será devidamente analisada no âmbito do relatório do acompanhamento objeto do TC 037.320/2018-1.
- 169.** A Casa Civil da Presidência da República, por meio da Nota Técnica 128/2019/AS/SAFIN/SAG (peça 37) destacou algumas ações implementadas ao longo da nova gestão do Executivo Federal:
- a.** Instituição do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), por meio do Decreto 9.834, de 12 de junho de 2019;
 - b.** Novo decreto que dispõe sobre a Junta de Execução Orçamentária – JEO (Decreto 9.884, de 27 de junho de 2019), órgão de assessoramento direto ao Presidente da República na condução da política

fiscal do governo federal e que passa a ter uma assessoria técnica para orientar as decisões do governo;

- c. Novo decreto que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR (Decreto 9.810, de 30 de maio de 2019);
- d. Novo decreto de governança (Decreto 9.901, de 8 de julho de 2019).

170. O órgão jurisdicionado também apontou algumas medidas que não se referem a uma recomendação específica dos acórdãos monitorados, mas que têm o condão de aperfeiçoar os vários aspectos das políticas públicas analisados pelos RePP 2017 e 2018. Tais medidas se inserem no que a Casa Civil chama de processo de “estruturação de funções de centro de governo”. A necessidade de aprimoramento da governança pública foi avaliada a partir de dois direcionadores principais. O primeiro refere-se à construção do Plano Diretor de Governança e Gestão do Estado (PDGGE), que engloba a consolidação das prioridades governamentais, em fase de coordenação pela Casa Civil. O segundo constitui a aproximação com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em busca de aderência às práticas da organização. Segundo a Casa Civil (peça 37, p.6):

Com a criação do Centro de Governo busca-se uma visão de longo prazo consolidada para o país, prioridades de governo bem definidas e comunicadas, e alinhamento das ações e resultados governamentais. O Centro de Governo também aumenta a qualidade decisória do chefe de governo e busca transformações econômicas e sociais efetivas.

171. A seguir, passa-se à análise do atendimento das deliberações de ambos os acórdãos a partir dos temas tratados em ambos, uma vez que estão bastante entrelaçados, divididos em alguns pilares da atuação governamental: estratégia do Estado; articulação e coordenação; governança orçamentária; monitoramento e avaliação; gestão de riscos nas organizações públicas; formulação e políticas públicas. Os benefícios e as propostas de encaminhamentos decorrentes deste monitoramento constam, respectivamente, dos capítulos IV e V deste relatório.

III.1. Estratégia do Estado

172. Segundo o Referencial para Avaliação de Governança do Centro de Governo (TCU, 2016), a estratégia é um mecanismo de governança relacionada ao papel do Centro de Governo de estabelecer a perspectiva estratégica integrada do governo, de modo a garantir coerência e continuidade das ações dos ministérios e órgãos/entidades orientadas a resultados e que o processo de orçamento seja feito em compasso com o planejamento estratégico governamental amplo.

- 173.** No que se refere à estratégia do Estado brasileiro, foram identificadas como falhas que comprometem de forma significativa o resultado de políticas e programas públicos para o cidadão: 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.
- 174.** Outro problema relacionado à estratégia apontado no RePP 2017 foi o comprometimento da efetividade do PPA no cumprimento do papel de plano de médio prazo. O TCU identificou que os valores globais dos programas do PPA eram atualizados ano a ano de acordo com os valores das dotações atualizadas a eles destinadas nas respectivas Leis Orçamentárias Anuais (LOAs). Também foram apontadas como impropriedades relacionadas ao PPA: não estabelecimento de indicadores para aferir o desempenho da esfera estratégica do Plano, quanto à efetividade e aos resultados alcançados pelas diretrizes estratégicas acordadas com a sociedade; descrição genérica do conceito do atributo “indicador de programa temático” e sem parâmetros de qualidade e validade; ausência de valores esperados ao final do quadriênio para os indicadores dos programas temáticos, de forma a definir o nível de efetividade almejado para cada programa temático; ausência de definição de valores anuais a serem alcançados para as metas, de forma a possibilitar o acompanhamento da performance e a potencial correção de rumos; alto grau de agregação de valores, que são demonstrados pelo valor total do ano corrente e pelo saldo dos três anos restantes.
- 175.** A terceira falha identificada na estratégia do Estado brasileiro foi a ausência generalizada de planos estratégicos institucionais de longo prazo dos órgãos da Administração Pública Federal, o que fragiliza as estruturas de governança setoriais e compromete a efetividade e sustentabilidade das políticas públicas. Não há norma legal que determine aos órgãos que integram a Administração Pública Federal a obrigatoriedade da institucionalização do plano estratégico institucional de longo prazo.
- 176.** Além da ausência dos planos, verificou-se a falta de uniformidade e padronização dos planos nacionais setoriais, o que cria obstáculos à atuação sinérgica e transversal das políticas e programas públicos, promovendo fragmentações, duplicações e sobreposição de programas e ações e baixos resultados das intervenções públicas.
- 177.** Para corrigir as falhas relacionadas ao pilar da estratégia do Estado, o Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário recomendou à Casa Civil da Presidência da República e aos órgãos que hoje compõem o Ministério da Economia que adotassem as seguintes medidas, 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.

9.3.8. 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.

178. Já o Acórdão 2.608/2018-TCU-Plenário reforçou a necessidade da regulamentação do planejamento de longo prazo e fez novas recomendações relacionadas ao pilar da estratégia do Estado:

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);

- 179.** No primeiro monitoramento do Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário, a Casa Civil destacou três ações estruturantes entre as várias ações cotidianas de articulação, monitoramento e avaliação da coerência do conjunto de programas e ações governamentais:
- a.** edição do Projeto de Lei e do Decreto de Governança Pública;
 - b.** instituição da Junta de Execução Orçamentária (JEO);
 - c.** criação do Conselho Nacional para a Desburocratização – Brasil Eficiente.
- 180.** A Casa Civil informou que o Presidente da República assinou os marcos jurídicos fundamentais da Política de Governança Pública no país, quais sejam, o Projeto de Lei 9.613 e o Decreto 9.203, ambos de 23 de novembro de 2017. O órgão esclareceu 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 governamentais. Além disso, supre o mandamento contido no §1º do art. 174 da Constituição Federal. Afirmou também que tais iniciativas integravam projeto para a construção de um país eficiente e consistiam 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. Informou 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.
- 181.** De acordo com o referido projeto de lei, a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Endes) 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.
- 182.** As recomendações constantes do itens 9.3.2 e 9.3.8 do acórdão relativo ao RePP 2017 eram voltadas à adoção de medidas para o aprimoramento do planejamento de médio prazo nacional. A Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos (Seplan) do então Ministério do Planejamento informou que vinha 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 cumprisse seu papel de plano de médio prazo para a Administração Pública Federal.

- 183.** A Seplan informou ainda que diversas medidas relacionadas com o aprimoramento do PPA viriam a ser implementadas quando da elaboração do próximo plano, com vigência entre 2020 e 2023, que seria elaborado ao longo de 2019. Entre tais medidas estavam: explicitação de indicadores de efetividade para monitoramento da dimensão estratégica; indicação dos valores esperados dos indicadores ao final do quadriênio; indicação de metas específicas a serem realizadas anualmente; indicação dos valores detalhados por ano e por objetivos, com disponibilização à sociedade das memórias de cálculo para sua definição; indicação de como seria a integração dos objetivos e programas com a dimensão estratégica do PPA e com o plano de longo prazo que viesse a ser implantado.
- 184.** 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 informou que a estratégia nacional estabeleceria índices-chave que mensurassem a situação nacional e permitissem 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. Esclareceu que esses indicadores seriam observados quando da definição das diretrizes estratégicas do PPA 2020-2023.
- 185.** No primeiro monitoramento, foi considerado que houve significativa evolução no processo de adoção de indicadores voltados a representar a evolução de problemas de natureza transversal, uma vez que na Endes estariam estabelecidos índices voltados a monitorar a evolução dos eixos estabelecidos no referido plano (econômico, institucional, infraestrutura, ambiental e social).

III.1.1. Análise das medidas implementadas

- 186.** Em sua resposta ao ofício de requisição de informações, o Ministério da Economia encaminhou a Nota Técnica 30.783/2018-MP (peça 20), de 28 de dezembro de 2018, da então Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos do antigo Ministério do Planejamento. O documento foi elaborado, ainda pela equipe anterior, como resposta aos itens 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 2.608/2018-TCU-Plenário. Na época, o órgão entendia que o atendimento dessas recomendações dependeria da aprovação do Projeto de Lei 9.163/2017, mas que, devido ao lapso temporal para sua aprovação, a expectativa era de que:

a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – Endes – seja positivada junto à lei que encaminhará o Plano Plurianual para os anos 2020-2023, compondo a dimensão estratégica deste plano, o qual historicamente representa a visão estratégica de desenvolvimento do país, caso o referido Projeto de Lei não seja editado antes.

- 187.** No entanto, no Projeto de Lei 21/2019-CN, que trata do PPA 2020-2023, há apenas uma menção à Endes, no inciso IX do art. 2º, quando se definem os planos nacionais, setoriais e regionais como “instrumentos de comunicação à sociedade das ações governamentais, observados a estratégia nacional de desenvolvimento econômico e social, o PPA 2020-2023 e as diretrizes das políticas nacionais”. O PL elenca as diretrizes, definidas como “declaração ou conjunto de declarações que orientam os programas abrangidos no PPA 2020-2023, com fundamento nas preferências políticas descritas no programa do Governo eleito”. Também são enumerados temas, conceito novo previsto na proposta de PPA, definidos como “agregação de assuntos programáticos dentro da estrutura institucional da administração pública federal”. Contudo, não há previsão de positivação da Endes no PPA 2020-2023.
- 188.** Ressalta-se que o PL 9.163/2017 havia sido apensado ao PL 4.083/2015, que estabelece normas e princípios para aprimorar a governança, a gestão de riscos e os controles internos das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Este, por sua vez, foi apensado ao PL 611/2011, que institui o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias. Em março de 2019, este último projeto de lei foi apensado ao PL 798/2019, que altera a Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais). Atualmente a localização do PL é a Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público.
- 189.** Com a mudança de governo, optou-se por reformular a proposta para a Endes, conforme se depreende da informação prestada pela Casa Civil (peça 37, p.1) de que estava elaborando estudos preparatórios referentes à Endes para o período de 2020 a 2031, com vistas à sua institucionalização. É citada recomendação do Comitê Interministerial de Governança (CIG) para que o ME conclua os estudos referentes à Endes 2020-2031 e a realização de oficinas relativas aos eixos de atuação governamental. A expectativa do órgão jurisdicionado é de que a Endes 2020-2031 seja institucionalizada ainda em 2019 por meio de ato do Executivo.
- 190.** No MTPPA 2020-2023 (peça 21, p.28), afirma-se que:

A dimensão estratégica do PPA se encontra alinhada à visão de planejamento de longo prazo do governo. Essa sintonia decorre do fato de as 12 Diretrizes e os 15 Temas terem sido concebidos de forma associada aos 5 (cinco) eixos da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (ENDES) – econômico, institucional, infraestrutura, ambiental e social. Vale acrescentar que a elaboração da ENDES teve como respaldo jurídico o PL nº 9.163, de 2017 – conhecido como “PL de Governança” – que atualmente se encontra em processo de tramitação no Congresso Nacional.

- 191.** Por seu turno, na Nota Técnica SEI 4/2019/SEPLA/SECAP/FAZENDA-ME (peça 31, p.1), noticia-se que os estudos preparatórios para a elaboração da Endes forneceram subsídios para a definição da dimensão estratégica do PPA 2020-2023. Na mensagem presidencial que acompanhou o Projeto de Lei do PPA 2020-2023, dispõe-se que:

A dimensão estratégica do PPA 2020-2023 é desdobrada em duas categorias: diretrizes e temas, dialogando com os cinco eixos – institucional, social, ambiental, econômico e de infraestrutura – propostos no Documento Preparatório da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (ENDES), de longo prazo, bem como com a estratégia de defesa.

Os 5 (cinco) eixos foram inspirados na ENDES, que é prevista em dispositivo jurídico (PL nº 9.163/2017, “de Governança”), em tramitação no Congresso Nacional.

- 192.** Portanto, a princípio, os eixos da proposta do PPA 2020-2023 teriam sido originados a partir de uma proposta de planejamento governamental de longo prazo que ainda não foi positivada. Entretanto, verifica-se que o projeto de lei do PPA também afirma que as diretrizes são baseadas “nas preferências políticas descritas no programa do Governo eleito”, o que contraria os princípios do planejamento de longo prazo, uma vez que restringe a definição de prioridades ao período de quatro anos, duração do mandato do governo eleito. Por certo, todo governo eleito democraticamente tem o direito de implementar suas propostas de governo e seguir seus valores políticos, inclusive elaborando um Plano Plurianual a partir de sua visão de mundo e de país. Todavia, o planejamento governamental de médio prazo não pode prescindir de um elo com o planejamento de longo prazo.
- 193.** Verifica-se que o cenário atual, em relação à formulação e à institucionalização de uma estratégia nacional de longo prazo, é o seguinte: o PL 9.613/2017 permanece no Congresso Nacional para ser apreciado, não tendo avançado no rito legislativo; o Executivo vem trabalhando na institucionalização da Endes 2020-2031 para que ocorra ainda em 2019; o projeto de lei do PPA 2020-2023 não trata da integração com o planejamento de longo prazo e o MTPPA faz menções esparsas à Endes. Entende-se, assim, que os avanços quanto ao estabelecimento das diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado foram tímidos. Por conseguinte, considera-se que a recomendação constante do item 9.3.1 do Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário e a recomendação do item 9.2.1 do Acórdão 2.608/2018-TCU-Plenário permanecem em implementação. Diante disso, considera-se relevante manter o monitoramento da questão, uma vez que a elaboração e a formalização de uma estratégia de longo prazo para o país constitui aspecto crucial para a orientação da atuação governamental.
- 194.** A recomendações do item 9.3.2 do Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário trataram do aprimoramento do Plano Plurianual do governo federal. Quando da realização do

primeiro monitoramento do Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário, ficou registrado que boa parte das deliberações seria atendida na elaboração do próximo PPA, a ser proposto em 2019, com vigência entre 2020 e 2023. Por sua vez, o presente monitoramento foi realizado durante a elaboração do PPA 2020-2023, cujo projeto de lei foi apresentado ao Congresso Nacional em 30/8/2019.

- 195.** Com o objetivo de verificar o cumprimento das deliberações, questionou-se a Casa Civil e o Ministério da Economia se o PPA que estava sendo elaborado contemplava as recomendações propostas pelo TCU. As questões específicas e detalhadas acerca do cumprimento das deliberações foram complementadas por questões relativas ao processo de acompanhamento da elaboração do anteprojeto de lei do PPA 2020-2023 (TC 037.320/2018-1), no âmbito do qual o novo modelo, bem como avanços e riscos a ele associados são analisados com maior detalhamento.
- 196.** Entretanto, as respostas encaminhadas pelos órgãos federais não respondem às questões formuladas de forma clara e precisa. Apenas a Nota Técnica SEI 4/2019/SEPLA/SECAP/FAZENDA-ME (peça 31) discorre brevemente sobre a metodologia do PPA 2020-2023 e tangencia levemente as perguntas dos escritórios. Com vistas a verificar o cumprimento das deliberações, foi analisado o Manual Técnico do PPA 2020-2023 (peça 27) e o Projeto de Lei 21/2019-CN.
- 197.** O item 9.3.2.1 do Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário apresentou uma recomendação mais genérica, abrangendo aspectos necessários para que o PPA tenha maior efetividade no cumprimento de sua missão institucional de orientar a distribuição de recursos em seu período de vigência, viabilizar o acompanhamento e atendimento das metas estabelecidas e induzir sustentabilidade fiscal, transparência e efetividade dos programas.
- 198.** Em sua resposta, o Ministério da Economia afirmou que o PPA 2020-2023 foi elaborado a partir de uma metodologia “suportada por quatro pilares que tem como finalidade promover avanços institucionais na Administração Pública Brasileira, quais sejam: simplificação metodológica; realismo fiscal; integração entre planejamento e avaliação; e visão estratégica com foco em resultados.”
- 199.** A simplificação significa que o PPA se restringiu à dimensão estratégica e tática do planejamento, enquanto a parte operacional referente às ações orçamentárias estaria atrelada à Lei Orçamentária Anual e ao planejamento estratégico de cada um dos ministérios. A dimensão estratégica é formada pelos eixos, diretrizes e temas; e a tática, pelos programas. A Lei Orçamentária Anual contemplará as ações na dimensão operacional. Ademais, por meio da aplicação do Modelo Lógico, buscou-se promover a simplificação em relação aos atributos do plano, adotando-se apenas um objetivo, um indicador e uma meta para cada programa.
- 200.** O segundo pilar da metodologia é o realismo fiscal, que estaria presente na sua concepção, adaptada ao contexto de restrição de recursos públicos e ao teto dos gastos públicos, consubstanciado na Emenda Constitucional nº 95/2016.

- 201.** A integração entre planejamento e avaliação corresponde ao terceiro pilar e envolve a necessidade de rever prioridades e escolhas, previstas no plano, a partir de análises de impactos da ação pública. No modelo adotado, o processo de avaliação diferencia-se do monitoramento, que buscará acompanhar, simultaneamente, as metas do PPA e as ações estratégicas da LOA.
- 202.** O quarto e último pilar é a visão estratégica com foco em resultados, que está assentada na priorização de ações que tenham efeitos relevantes na sociedade.
- 203.** Para que seja concluído o posicionamento acerca do atendimento da recomendação 9.3.2.1, seria necessário analisar de forma detalhada não apenas a proposta do PPA 2020-2023, mas também as ações empreendidas para torná-lo um instrumento efetivo de planejamento governamental. Outrossim, como já mencionado, está em curso no TCU processo de acompanhamento da elaboração do anteprojeto de lei relativo ao PPA 2020-2023 (TC 037.320/2018-1), cujo objetivo é “assegurar que o processo de planejamento governamental resulte em um Plano Plurianual (PPA) 2020/2023 que reflita de forma precisa os compromissos governamentais e sirva como instrumento de orientação da gestão e de monitoramento e avaliação”. Assim, o tratamento das ações relacionadas ao item 9.3.2.1 será realizado no referido processo de acompanhamento, considerando-se a recomendação em implementação.
- 204.** Já o item 9.3.2.2 do Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário propôs aperfeiçoamentos no PPA buscando que o plano favoreça a gestão, a transparência e o controle. Foram elencados seis aspectos a serem melhorados. O primeiro era a explicitação de indicadores de efetividade para o monitoramento da dimensão estratégica. A recomendação do item 9.3.8 se aproxima desta da alínea “a” do item 9.3.2.2, ao recomendar “a 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”.
- 205.** Nas respostas apresentadas pela Casa Civil e pelo Ministério da Economia, não se discorre acerca de quais medidas foram empreendidas para atender tanto à alínea “a” do item 9.3.2.2 quanto ao item 9.3.8. Já o MTPPA (peça 27, p.28), afirma que o PPA 2020-2023 é composto por duas dimensões: a estratégia, composta pelas diretrizes e temas; e a tática, formada pelos programas, com seus objetivos, metas e indicadores. Segundo o MTPPA (peça 27, p.29):

Cabe salientar que a metodologia de elaboração do PPA 2020-2023 não prevê a definição de metas e indicadores para as Diretrizes e Temas. Isso porque as Diretrizes expressam trajetórias a serem perseguidas, enquanto Temas expressam grandes áreas, que se constituem em agregações setoriais de caráter amplo.

206. Portanto, a proposta de PPA 2020-2023 não explicita indicadores de efetividade para sua dimensão estratégica, contrariando a recomendação da alínea “a” do item 9.3.2.2 do Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário. O documento justifica essa ausência de indicadores porque as diretrizes expressariam trajetórias a serem perseguidas e os temas correspondem a grandes áreas. Contudo, tal justificativa não possui coerência, uma vez que, justamente por consistir em uma trajetória a ser perseguida, se mostra necessário saber se o país está caminhando na direção correta e se vai conseguir alcançar seus objetivos, o que só poderá ocorrer caso existam indicadores que demonstrem o quanto essa trajetória já foi percorrida.

207. Além da ausência de indicadores na dimensão estratégica, segundo a Nota Técnica SEI 4/2019/SEPLA/SECAP/FAZENDA-ME (peça 31, p.2), o foco dos indicadores da dimensão tática do PPA deveria ser na eficácia das ações. Segundo o documento:

A adoção do Modelo Lógico visa identificar os resultados por camadas estruturais da política pública tendo, no caso do PPA, o **foco no resultado de eficácia** (dimensão Tática), uma vez que se trata de um processo de planejamento de médio prazo, cabendo ao instrumento que irá regulamentar o dispositivo constitucional referido 2.1.1 o foco no impacto de efetividade em questão [grifo nosso].

208. A nota técnica ainda informa que os órgãos setoriais foram orientados “no sentido de definirem indicadores de **medição de eficácia** relacionados aos respectivos resultados finais, alinhados com o enunciado do Objetivo do Programa que, por sua vez, está vinculado a uma Diretriz ligada a um Eixo da ENDES” [grifo nosso]. Portanto, entende o Ministério da Economia que cabe aos indicadores do PPA acompanhar a eficácia das ações, estando a efetividade restrita ao planejamento de longo prazo.

209. Discorda-se da visão do órgão jurisdicionado de que o PPA não deve conter indicadores de efetividade e de que a dimensão estratégica não é passível de ser acompanhada por indicadores. A integração entre o planejamento de longo prazo e o PPA ocorre por meio da dimensão estratégica, ou seja, das diretrizes e eixos. Sem indicadores que acompanhem a evolução da efetividade das ações, o governo não disporá de elementos para identificar em que medida alcançará ou não os objetivos estratégicos. A proposta do PL 9.613/2017 é de que a Endes abranja um período de doze anos, ou seja, seja implementada por três PPAs. Sendo assim, é preciso que os planos intermediários demonstrem que o grau de alcance dos objetivos estratégicos durante esse período, de forma a permitir a correção de rumos caso necessário.

210. O MTPPA (peça 27, p. 29) apresenta uma explicação simplista acerca da relação entre a dimensão tática e a estratégica, entre os programas e as diretrizes:

Como verificar se os Programas concorrem para o alcance das Diretrizes?

Questão que pode ser levantada relaciona-se à forma de aferir a contribuição dos Programas (dimensão tática) para o atingimento dos objeti-

vos, alinhados às Diretrizes (dimensão estratégica). A esse respeito, cabe salientar que a atuação governamental é apenas um dos elementos que contribuem para o cumprimento das Diretrizes de governo. Assim, via de regra, não é possível estabelecer relação de causalidade entre desempenho dos Programas e o cumprimento das Diretrizes (a menos que sejam realizadas avaliações de impacto daqueles Programas).

- 211.** O documento não enumera nenhum tipo de vínculo concreto que deve ocorrer entre os programas e as diretrizes, faz menções apenas vagas de que os programas devem refletir as prioridades de governo. Apesar de a causalidade entre a ação governamental e o impacto na sociedade ser algo mais complexo de ser avaliado, é fundamental que o governo e a sociedade acompanhem o alcance de seus objetivos primordiais, o que só pode ser feito por meio de indicadores de efetividade. Estes indicadores seriam definidos primordialmente no planejamento de longo prazo, o qual ainda não foi regulamentado, mas a integração entre o PPA e a Endes deve ocorrer principalmente por meio das diretrizes e dos indicadores de efetividade.
- 212.** A recomendação do item 9.3.8 propôs a implementação de um sistema de indicadores-chave nacionais. Também não se verificou avanço do governo federal no desenvolvimento de tal sistema. Com ele, seria possível a sociedade acompanhar a evolução do desenvolvimento equilibrado do país. Segundo o “Artigo branco sobre Indicadores-Chave Nacionais”, da International Organization of Supreme Audit Institutions (Intosai) “o sistema de indicadores-chave nacionais é definido como um esforço organizado para reunir e disseminar um grupo de indicadores que juntos contam uma história sobre a posição e o progresso de uma nação”. Ainda segundo a Intosai, “tais indicadores são de extrema relevância quando há uma necessidade percebida de gestão integrada do desenvolvimento e que os processos de implementação de estratégias nacionais de desenvolvimento socioeconômico e o desenvolvimento de indicadores estão inter-relacionados”.
- 213.** Entre as experiências internacionais no desenvolvimento de sistemas de indicadores-chave de desempenho, a Austrália conta com o Measures of Australia’s Progress (MAP), que tem como objetivo “auxiliar os australianos a responderem à questão ‘A vida na Austrália está melhorando?’”. O sistema conta com indicadores divididos em três áreas: sociedade, economia e meio-ambiente. Os indicadores avaliam aspectos de saúde, como expectativa de vida ao nascer e taxa de mortalidade infantil; educação, pessoas entre 25 e 64 anos com qualificação vocacional ou superior; trabalho, taxa de desemprego; democracia, governança e cidadania; renda, nacional e per capita; habitação, disponibilidade habitacional para classes baixas; produtividade multifatorial; biodiversidade, número de espécies ameaçadas; atmosfera, emissão de gases do efeito estufa. Percebe-se que são diversos os indicadores de efetividade que permitem ao governo e à sociedade australiana acompanharem o desenvolvimento equilibrado do país.

- 214.** No caso brasileiro, a Endes seria acompanhada de indicadores de natureza semelhante aos mencionados. No entanto, como visto anteriormente, a proposta encaminhada ao Congresso Nacional não possui perspectiva de análise e tampouco foi informada pelo Poder Executivo a previsão para concluir a revisão que decidiu realizar em relação à proposta elaborada na gestão anterior. Assim, considerando que se pretendeu estabelecer, na nova proposta metodológica para o PPA, uma ligação entre a dimensão estratégica do plano e a estratégia nacional de longo prazo em elaboração, é razoável supor que o plano de médio prazo trouxesse tais indicadores, tendo em vista a ausência de formalização da referida estratégia.
- 215.** Nesse sentido, devido à ausência de indicadores de efetividade na dimensão estratégica do PPA 2020-2023, considera-se que a recomendação relativa à alínea “a” do item 9.3.2.2 do Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário não foi implementada. A recomendação do item 9.3.8 também não foi implementada e, exceto pela menção em algumas reuniões da intenção de se revisar a Endes, não se observa no governo federal ações concretas no sentido de construir um sistema de indicadores-chave.
- 216.** A alínea “f” do item 9.3.2.2 do Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário propunha “a 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”. Devido à falta de uma explicitação clara de como se dá essa integração no MTPPA e nas respostas da Casa Civil e do Ministério da Economia, além da não positividade do planejamento de longo prazo, conclui-se que a recomendação da alínea “f” também não foi implementada.
- 217.** A CF/1988 estabelece que o planejamento é determinante para o setor público, conforme disposição expressa no art. 174 da CF/1988. O §1º do mesmo art. 174 determina a regulamentação do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado. Além disso, a Carta Magna dispõe que a lei que instituir o Plano Plurianual deve estabelecer “de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (art. 165, §1º). Portanto, o planejamento é tema de extrema relevância para o normativo maior do país e o PPA tem papel essencial.
- 218.** Segundo o documento “Técnica de Indicadores de Desempenho e Mapa de Produtos” (TCU, 2010), um “indicador de desempenho é um número, porcentagem ou razão que mede um aspecto do desempenho, com o objetivo de comparar esta medida com metas preestabelecidas”. Ainda segundo o documento, os “objetivos devem ter metas associadas a eles, cujo alcance é aferido pelos indicadores de desempenho”. Segundo Valarelli (1999), indicadores “são parâmetros qualificados e/ou quantificados que servem para detalhar em que medida os objetivos de um projeto foram alcançados, dentro de um prazo delimitado de tempo e numa localidade específica”. Portanto, não há como se falar em um objetivo e uma meta sem que exista um indicador associado que permita medir o alcance dos resultados.

- 219.** A Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) estabelece que o “acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter (...) informação relativa à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos” (art. 7º, inciso VII, alínea “a”). Se o governo federal não estabelece indicadores para a dimensão estratégica, compromete o direito à informação de todo cidadão que deseja avaliar em que medida os objetivos maiores do país estão sendo alcançados.
- 220.** Por sua vez, o Decreto 9.203/2017 estabelece 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”. Diante da ausência de indicadores de efetividade na dimensão estratégica, também fica inviabilizado o monitoramento e avaliação das políticas públicas.
- 221.** A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a Lei Complementar 101/2001, dispõe que:
- § 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:
- (...)
- V - fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.
- 222.** Tendo em vista que a ausência de indicadores de efetividade na dimensão estratégica do novo PPA contraria os dispositivos constitucionais e legais elencados, assim como comprometem o alcance de resultados dos programas e políticas públicas, ao não indicar de que forma será medido o alcance dos objetivos e metas relacionados com a dimensão estratégica, cabe alertar a Casa Civil da Presidência da República e o Ministério da Economia que a ausência de indicadores de efetividade para a dimensão estratégica do Plano Plurianual e de um sistema de indicadores-chaves nacional compromete o alcance dos resultados dos programas e contraria os seguintes dispositivos constitucionais e legais: o §1º do art. 165 da CF/1988, que estabelece que o PPA deve estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal; o art. 174 da CF/1988, que estabelece que o planejamento é determinante para o setor público, e seu §1º, que preconiza o planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual deve incorporar e compatibilizar os planos nacionais e regionais de desenvolvimento; a alínea “a” do inciso VII do art. 7º da Lei 12.527/2011, que determina que os órgãos e entidades do poder público assegurem a informação relativa à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos; o inciso III do art. 4º do Decreto 9.203/2017, que estabelece 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.

223. A alínea “c” do item 9.3.2.2 do Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário propunha a indicação dos valores esperados dos indicadores ao final do quadriênio, enquanto a alínea “d” reforçava a necessidade de indicação de metas específicas a serem realizadas anualmente. O Acórdão 782/2016-TCU-Plenário, rel. Min. José Múcio Monteiro, havia apontado que o PPA 2016-2019 não havia contemplado algumas falhas identificadas pelos órgãos oficiais de controle, entre as quais a “ausência de valores esperados ao final do quadriênio para os indicadores dos programas temáticos, de forma a definir o nível de efetividade almejado para cada programa temático”. Segundo o RePP 2017:

No entanto, no âmbito da mesma fiscalização, verificou-se que não constam no PPA, de forma estruturada e organizada, os valores esperados ao final do quadriênio para os indicadores dos programas temáticos e os valores anuais de referência para as metas. Assim, o PPA torna-se mais um referencial conceitual e teórico da atuação governamental que de direção e visão de transformação do país.

224. Segundo a Nota Técnica SEI 4/2019/SEPLA/SECAP/FAZENDA-ME (peça 31, p.2), “os valores das metas declaradas para o PPA serão coletados anualmente (para fins gerencias) e consolidados no período 2020-2023 (para fins legais)”. O órgão jurisdicionado afirma ainda que, “conforme pressuposto do Modelo Lógico, observa-se a existência de resultados intermediários para o atingimento do resultado final de um Programa”. O MTPPA (peça 27, p. 48) apresenta a seguinte definição de meta:

IX. Meta - quantifica e comunica a transformação da realidade almejada a cada ano, e para o final do quadriênio do Plano Plurianual. Deve considerar o montante de recursos disponíveis e a capacidade operacional das instituições envolvidas na execução do programa. A meta para o final do PPA é um atributo legal, enquanto as metas anuais são atributos gerenciais.

225. Verifica-se que as metas para o final do quadriênio fazem parte da lei do PPA, sendo um atributo legal, enquanto as metas anuais dos programas são consideradas um atributo gerencial, não estando previstas na lei, mas na gestão dos órgãos governamentais. As metas anuais podem ser observadas na descrição dos programas do PPA no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal, conforme o exemplo do Programa “5011 - Educação Básica de Qualidade” (peça 36, p.6), que possui como indicador o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica Sintético e metas propostas para todos os exercícios entre 2020 e 2023. Destarte, considera-se que as alíneas “c” e “d” da recomendação constante do item 9.3.2.2 foram implementadas.

226. O quinto aspecto do item 9.3.2.2 refere-se à indicação dos valores detalhados por ano e por objetivos, com disponibilização à sociedade das memórias de cálculo para sua definição. As respostas apresentadas pela Casa Civil e pelo Ministério da Economia

não mencionam se essa recomendação foi ou será atendida. Uma vez que a proposta do PPA 2020-2023 ainda estava sendo finalizada durante a realização deste monitoramento, não é possível afirmar com as informações disponíveis se os valores e as memórias de cálculo serão comunicados à sociedade. Mais uma vez entende-se como mais oportuno que o tratamento dessa recomendação seja realizado no processo de acompanhamento da elaboração do anteprojeto de lei relativo ao PPA 2020-2023 (TC 037.320/2018-1), considerando-se a recomendação em implementação.

III.2. Articulação e Coordenação

- 227.** O RePP 2017 identificou falta de atuação integrada do governo, bem como a baixa coordenação das políticas públicas, apontadas em trabalhos de fiscalização do TCU. Verificaram-se tanto problemas no relacionamento entre as diferentes áreas do governo federal no tratamento de questões que necessitam de atuação multidisciplinar, a exemplo de segurança pública, educação e competitividade e produtividade da indústria, como fragilidades na atuação conjunta do governo federal com os governos estaduais e municipais. A falta de atuação integrada de governo, decorrente de ausências e falhas nos arranjos institucionais necessários para promover a atuação coerente do conjunto de governo, conduz a riscos de desperdícios vultosos e baixa efetividade da atuação estatal.
- 228.** Fiscalizações realizadas pelo TCU identificaram a fragmentação na atuação do governo federal no tratamento de problemas nacionais e inoperância das instâncias destinadas a garantir a coordenação e a coerência da atuação do governo, tais como conselhos e comitês afetos à respectiva política pública ou mesmo o Centro de Governo da União. Verificou-se que a baixa capacidade do Estado em planejar e coordenar as diversas políticas públicas tem levado ao aumento do risco de desperdício de recursos, do comprometimento de resultados e da baixa qualidade dos serviços à população.
- 229.** O Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário apresentou a seguinte proposta para aperfeiçoar a articulação e a coordenação das políticas públicas:
- 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;
- 230.** No RePP 2018, a coordenação e a articulação novamente foram apontadas como insuficientes nas políticas públicas analisadas. Verificou-se coordenação bastante incipiente, o que prejudica a coerência entre ações e cooperação entre instituições, resultando, muitas vezes em ações esparsas e desconectadas, incapazes de re-

solver os desafios nacionais e atender às necessidades da população. Seja em políticas de habitação como o Programa Minha Casa Minha Vida, que não considera a necessidade de provimento de serviços básicos de saúde, educação, transporte entre outros nas localidades das novas moradias, seja em políticas como a de inclusão digital, implementada tanto pelo nível federal quanto o municipal, em que os entes não conversam entre si para evitar a sobreposição de ações, verifica-se a ausência de instrumentos adequados para a promoção da coordenação. Mais uma vez, a mera previsão legal da necessidade de promoção da coordenação não é suficiente para que ela se concretize. Mostram-se necessárias ações mais sinérgicas entre os atores e a instituição de instância legítima e formalizada de coordenação, responsável por alinhar as ações dos diversos atores e que defina formalmente os meios de articulação necessários entre os diversos atores.

231. O Acórdão 2.608/2018-TCU-Plenário fez a seguinte recomendação:

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);

232. No primeiro monitoramento, a Casa Civil explicou que, com a publicação do Decreto 9.203/2017, uma das ações a serem lançadas era a publicação de guias com medidas, mecanismos e práticas organizacionais que contribuíssem para a implementação dos princípios e diretrizes da governança pública pelo Comitê Interministerial de Governança. Informou que o primeiro manual seria voltado à avaliação de políticas públicas, instrumento essencial para a efetiva aplicação de recursos públicos. A publicação era resultado de uma construção coletiva da Casa Civil, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, do Ministério da Fazenda, da Controladoria-Geral da União (CGU) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

233. O órgão jurisdicionado esclareceu também que os instrumentos abordados no guia seriam 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, desenvolveriam estudos, capacitações e formações técnicas para construir a expertise de órgãos, fundos, autarquias e fundações do governo federal acerca da avaliação de políticas públicas.

234. Outra medida foi a criação do Conselho Nacional para a Desburocratização (Brasil Eficiente). Além disso, de forma resumida, foram identificadas propostas de governo voltadas à simplificação administrativa, à modernização da gestão pública e à melhoria da prestação de serviços públicos, no âmbito dos trabalhos do comitê. Foi detalhada também, no plano de ação, a construção do Guia de Orientação à Análise Ex Ante, concluído em fevereiro de 2018, e ações de capacitação técnica, envolvendo o Ipea, a Esaf e a Enap, que seriam concluídas até dezembro de 2018.

- 235.** Ainda no primeiro monitoramento, o Ministério do Planejamento explicitou que o alinhamento entre os programas que compõem o PPA e o orçamento é uma busca evolutiva no âmbito do Plano Plurianual e foi uma preocupação na elaboração do PPA 2016-2019 e em seu monitoramento. Nessa linha evolutiva, informou que já haviam sido iniciadas discussões internas sobre proposta de aprimoramentos do modelo do PPA 2020-2023 para que fosse buscado um melhor alinhamento entre planejamento e orçamento, assim como uma melhor integração federativa e setorial.
- 236.** Na análise do primeiro monitoramento, entendeu-se que a resposta apresentada e os instrumentos de planejamento ainda careciam de evidências que demonstrassem os esforços para mitigar as incoerências contidas nas demandas, projetos e/ou políticas setoriais, às quais está usualmente exposto 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.
- 237.** De acordo com o primeiro monitoramento, 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.
- 238.** Nesse sentido, apesar de demonstrar os principais objetivos, metas, iniciativas e programas temáticos da administração federal, o PPA vigente 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.

III.2.1. Análise das medidas implementadas

- 239.** A Casa Civil e o Ministério da Economia não responderam às questões do presente monitoramento acerca das ações empreendidas para atender às recomendações do item 9.3.6 do Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário e do item 9.2.2 do Acórdão 2.608/2018-TCU-Plenário. Também não foi apresentado plano de ação atualizado.

- 240.** A CF/1988 determina que o planejamento governamental incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento. Segundo a Carta Magna, no § 4º do art. 165, “os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional”.
- 241.** Entretanto, o PLN 21/2019, relativo ao PPA 2020-2023, apenas afirma que os planos nacionais, regionais e setoriais devem observar a Endes, o PPA e as políticas nacionais. O MTPPA 2020-2023 (peça 27, p.30) afirma que é “importante que os Programas do PPA, conforme as possibilidades, demonstrem sintonia com o planejamento setorial dos órgãos e entidades do governo federal”. Também apresenta a seguinte descrição da relação entre Plano Plurianual e Planos Setoriais:
- 242.** PPA X Planos setoriais
- Não seria factível esperar que os Programas do PPA fossem tradução dos planos setoriais. Entretanto, quanto melhor o alinhamento, maior será a capacidade do PPA em refletir as escolhas, preferências e decisões dos órgãos e entidades governamentais. Trata-se, inclusive, de observar mandamento constitucional, já que “os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional” (§ 4º do art. 165; grifo nosso). Desta forma, será reforçado durante o processo de elaboração do PPA que os órgãos setoriais proponham programação compatível com planos nacionais, regionais e setoriais relativos à sua área de atuação.
- 243.** Apesar de a CF/1988 estabelecer que os planos setoriais devem ser elaborados em consonância com o PPA, há divergências na doutrina acerca dessa relação entre os planos. Alguns planos setoriais possuem vigência superior ao PPA, como o Plano Nacional de Educação, com dez anos de duração. O PPA é um instrumento do planejamento de médio prazo, enquanto muitos planos setoriais têm foco no longo prazo, o que dificultaria sua adequação a cada novo PPA. Não obstante a divergência teórica, é primordial que os diferentes instrumentos de planejamento governamental tenham coerência entre si, e a proposta do PPA 2020-2023 não aborda o tema com a complexidade necessária.
- 244.** Na Nota Técnica 128/2019/AS/SAFIN/SAG (peça 37), a Casa Civil informa sobre a estruturação do centro de governo e que está em curso a elaboração do Plano Diretor de Governança e Gestão do Estado (PDGGE). Tal documento seria um instrumento de referência de atuação governamental, em que se conciliam a visão de longo prazo do Estado e a agenda de curto prazo de governo. Segundo a Casa Civil (peça 37, p.6) “o PDGGE enfrenta o problema antigo da falta de visão estratégica e coordenação integrada de políticas aliado ao ambiente fiscal macroeconômico desafiador atual”.

- 245.** O PDGGE apresentaria os horizontes estratégicos de longo prazo para o Estado brasileiro com cenários prospectivos de doze e quarenta anos, realizados pela Endes e pela OCDE. Também seria composto por uma proposta de indicadores-chave nacionais que seriam objeto referência para atuação governamental. O PDGGE define o Centro de Governo como “local de coordenação central, integração e articulação do Governo para promover uma gestão coerente de políticas públicas, suas funções e matriz de responsabilidades dos participantes”.
- 246.** Este ano foi publicado o Decreto 9.810/2019, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Entre outras medidas, o normativo estabelece que uma das estratégias da PNDR é a “estruturação de modelo de planejamento integrado, por meio da elaboração de planos regionais e sub-regionais de desenvolvimento, pactos de metas e carteiras de projetos em diferentes escalas geográficas” (art. 4º, inciso III). Também foi instituída a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, instância estratégica de governança da PNDR, que possui entre suas competências aprovar propostas de instituição ou revisão de planos sub-regionais, programas e ações de desenvolvimento regional; e promover a articulação de políticas setoriais, objetivando a convergência de suas ações para o benefício das áreas prioritárias da PNDR. Já o Comitê-Executivo da Câmara tem entre suas atribuições operacionalizar a articulação de políticas e ações federais para o benefício das áreas prioritárias da PNDR.
- 247.** O processo de acompanhamento da elaboração do anteprojeto de lei do PPA (TC 037.320/2018-1) contempla a análise de programas específicos e da integração com os planos setoriais. Por conseguinte, entende-se que o tratamento das recomendações constantes do item 9.3.6 do Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário e do item 9.2.2 do Acórdão 2.608/2018-TCU-Plenário seja realizado no âmbito do processo de acompanhamento.

III.3. Governança Orçamentária

- 248.** Na consolidação dos trabalhos de fiscalização do TCU, o RePP 2017 elencou como um conjunto de impropriedades na governança orçamentária: baixa prevenção e gestão de riscos no processo orçamentário; superestimação da receita; frustração das receitas e aumento das despesas; e o caráter essencialmente incremental do orçamento fiscal.
- 249.** As recomendações do item 9.3.3 do Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário tiveram como objetivo aperfeiçoar a governança orçamentária do governo federal:

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.

- 250.** No primeiro monitoramento, a Casa Civil e a Seplan elencaram uma série de medidas que tinham como objetivo aprimorar a governança orçamentária. O Decreto 9.046/2017 impõe que os órgãos, fundos e entidades do Executivo Federal devem 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”. Também foi apontado o condicionamento da 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.
- 251.** Outra medida adotada foi a publicação do documento Política de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão do Ministério do Planejamento, na Portaria MPDG 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.
- 252.** 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.
- 253.** A Seplan também desenvolveria 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 seu desenho até a sua implementação. Nesse sentido, entendeu que as políticas avaliadas apresentavam melhorias, bem como os insumos obtidos também seriam levados em consideração no próximo ciclo do PPA 2020-2023.
- 254.** O primeiro monitoramento entendeu que as informações prestadas pelos órgãos integrantes do Centro de Governo Nacional demonstravam a adoção de medidas que se 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.
- 255.** No que tange à mitigação da incrementalidade que caracteriza o orçamento pátrio, 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, 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; e b) a criação da Coordenação-Geral de Avaliação de Políticas Públicas (CGAPP), vinculada à Secretaria-Adjunta de Avaliação e Relações Institucionais (SEARI).

III.3.1. Análise das medidas implementadas

- 256.** Este ano foi publicado o Decreto 9.884/2019, novo regulamento que dispõe acerca da Junta de Execução Orçamentária, órgão de assessoramento direto ao Presidente da República na condução da política fiscal do Governo federal e que passa a ter uma assessoria técnica para orientar as decisões do governo.
- 257.** A Secretaria de Orçamento Federal do Ministério da Economia discorreu acerca das medidas adotadas para atendimento a estas recomendações na Nota Informativa SEI 1/2019/SEARI/SOF/FAZENDA-ME (peça 30).
- 258.** Quanto à alínea “a”, o órgão jurisdicionado afirmou que, com o objetivo de subsidiar a elaboração do PLOA 2020 e exercícios subsequentes, realizou dezessete estudos sobre políticas de governo, dentro do ciclo de avaliações. A partir de outubro de 2019, seria iniciada nova etapa de estudos orçamentários. Também mencionou a realização de capacitação para seu corpo técnico para o uso de ferramentas de análise de dados. Porém, o órgão não menciona nenhuma ação que tenha relação com a indução do uso de indicadores de efetividade pela Administração Pública, apenas medidas internas à secretaria.
- 259.** No primeiro monitoramento, foram informadas ações do Plano de Trabalho voltadas para a sistematização dos indicadores, mas, passado um ano, não são apresentadas novas ações ou ao menos evolução das ações que vinham sendo realizadas. O que se observa, na realidade, é um retrocesso quanto ao uso de indicadores de efetividade. Como foi analisado acima no item anterior, há uma ausência de indicadores na dimensão estratégica do PPA e o foco dos indicadores da dimensão tática do PPA foi colocado na eficácia das ações, conforme a Nota Técnica SEI 4/2019/SEPLA/SECAP/FAZENDA-ME (peça 31, p.2). Considera-se, então, que a recomendação da alínea “a” do item 9.3.3 do Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário não foi implementada.
- 260.** A alínea “b” propôs a sistematização do processo de monitoramento e avaliação do desempenho dos programas e políticas públicas. Na Nota Informativa SEI 1/2019/SEARI/SOF/FAZENDA-ME, a Secretaria de Orçamento Federal afirma que, além dos estudos sobre políticas públicas realizadas pelo corpo técnico, ela também participa de reuniões de monitoramento de algumas áreas estratégicas do governo, nas quais colhe subsídios para melhorar a alocação de recursos. Informa ainda que as avaliações realizadas pela Secap/ME estão disponíveis no Siop, podendo assim ser usadas para subsidiar a elaboração do orçamento. Além dessas medidas, conforme será analisado mais adiante, foram apresentadas medidas que constituem significativo avanço na área. Assim, entende-se que a alínea “b” do item 9.3.3 do acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário está em implementação.
- 261.** Por seu turno, a alínea “c” recomendou a valorização do princípio da eficiência ao relacionar alocações orçamentárias ao desempenho dos programas e resul-

tados alcançados. Na Nota Informativa SEI 1/2019/SEARI/SOF/FAZENDA-ME (peça 30, p. 2), a SOF afirmou que essa valorização decorreria do “aprendizado adquirido com as atividades de estudos e acompanhamentos das políticas públicas mencionadas nos itens anteriores”. Porém, entende que “as alocações orçamentárias são em grande medida influenciadas por outras variáveis, como por exemplo, as determinações legais (despesas obrigatórias e vinculações de receita) e o posicionamento dos órgãos setoriais, os quais são pressionados por variadas demandas da sociedade civil”.

- 262.** O Poder Executivo previu a ampliação do uso da contratualização de resultados a partir do PPA 2020-2023. Segundo o Projeto de Lei 21/2019-CN:

Art. 12. Os contratos de desempenho de que trata o § 8º do art. 37 da Constituição observarão as metas estabelecidas no Anexo I a esta Lei e no planejamento estratégico institucional do órgão.

- 263.** Já o MTPPA 2020-2023 (peça 27, p. 46) detalha a contratualização de desempenho, afirmando que “o foco em resultados pode ser potencializado pela adoção de mecanismos de recompensa (positivos ou negativos)”. Parte das recompensas viria da aplicação de recursos orçamentários provenientes de economia com despesas correntes, prevista no art. 39 da CF/1988:

§ 7º Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disciplinará a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade.

- 264.** Tal dispositivo ainda não foi regulamentado. Verifica-se iniciativas do Executivo Federal no sentido de valorizar o princípio da eficiência da alocação de recursos e, portanto, considera-se que a recomendação da alínea “c” do item 9.3.3 do Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário está em implementação.

III.4 Monitoramento e Avaliação, Governança Organizacional e Gestão de Riscos

- 265.** O monitoramento e a avaliação são processos de extrema relevância para o alcance de metas e objetivos do governo, por meio dos quais se busca verificar o desempenho das ações, possibilitando ajustes na intervenção estatal, de forma a utilizar dos meios mais adequados para garantir os resultados esperados. Todavia, fiscalizações do TCU identificaram ausência de indicadores de desempenho e baixa capacidade dos órgãos federais para avaliar e monitorar seus resultados.

- 266.** Além das impropriedades relacionadas ao PPA que dificultavam esses processos – ausência de valores de chegada para indicadores e de valores anuais para as metas –, foi identificada a existência de deficiências sistêmicas na capacidade de gestão dos órgãos da administração direta quanto ao monitoramento e à avaliação, como inexistência de estruturas organizacionais e processos apropriados, carência de pessoal, contingenciamento e corte de recursos e tecnologia de informação inadequada.
- 267.** Contudo, é importante ressaltar que também foram identificadas boas práticas, como o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (CMAP) e a Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil (SAM).
- 268.** Outro conjunto de falhas foi observado na gestão de riscos dos órgãos da administração pública federal, entre elas: quadro deficiente na gestão de riscos; e imprecisões conceituais nas normas que definem o sistema de controle interno.
- 269.** No Acórdão 1.273/2015-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes, apreciou-se levantamento que teve como objetivo avaliar a maturidade da governança pública na administração pública federal. Verificou-se que 70% de todas as organizações estariam no estágio de capacidade inicial de gestão de riscos, definida como “Estabelecer estrutura de gestão de riscos”. Considerando apenas a Administração Pública Federal, 80% das organizações estariam no estágio inicial. Ademais, 49% de todas as organizações e 69% das organizações federais declararam que o processo de gestão de riscos não está implantado.
- 270.** Já o Acórdão 1.171/2017-TCU-Plenário, relator Ministro Walton Alencar, apontou que o atual ordenamento jurídico restringe o sistema de controle interno federal aos órgãos de auditoria interna, em desconpasso com as normas correlatas e gerando estranheza internacional. Interpretação diversa dada pela Lei 10.180/2001 restringiu o conceito original de Sistema de Controle Interno a um mero sistema de auditoria interna. Isso ocorre pois define-se o sistema de controle interno com base nos órgãos que o compõem, e não de acordo com o sentido original da Constituição Federal, no qual o Sistema de Controle Interno é composto por atividades.
- 271.** O Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário fez a seguinte recomendação voltada para aperfeiçoar os aspectos relacionados com o monitoramento e a avaliação, a governança das organizações federais e a gestão de riscos:

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 consigam 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) ava-

liação 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;

9.3.7. 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;

- 272.** Em 2018, o RePP identificou outro conjunto de falhas relacionadas com a gestão de riscos e a implementação de controles internos nas organizações públicas federais. Existe determinação legal para a implementação de controles internos fundamentados na gestão de riscos, conforme o inciso VI do art. 4º do Decreto 9.203/2017. Porém, o que se observou foi o cumprimento ainda incipiente da exigência normativa, pois ficou demonstrado que a existência de normativo legal não é suficiente para que haja efetiva implementação de controles internos e gestão de riscos, sendo necessária a atuação do Centro de Governo na formulação de planos de institucionalização, os quais contemplem capacitação, levantamentos, estrutura, planejamento e o devido acompanhamento das ações e dos resultados.
- 273.** O RePP 2018 entendeu que as falhas identificadas na gestão e governança não são características pontuais de uma política pública específica, mas decorrentes de problemas sistêmicos, relacionados com a ausência de fatores institucionais e de aplicação de boas práticas essenciais para a criação de valor público. Concluiu-se que é essencial a reformulação do modelo atual de criação e de expansão de políticas públicas no país, que considere, necessariamente, as seguintes premissas:
- a.** o principal plano estratégico do governo federal deve orientar as políticas públicas de âmbito nacional, de forma que a vinculação entre planos de longo prazo e políticas públicas evidencie claramente qual o propósito estratégico de cada política pública;
 - b.** 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;
 - c.** os processos decisórios relativos a qualquer política pública, inclusive a sua criação, devem estar alicerçados por evidências que certifiquem que as melhores decisões viáveis estão sendo tomadas;
 - d.** a mensuração da efetividade e da eficiência da política deve ser condição essencial para justificar a sua existência;

- e. o aperfeiçoamento da atuação estatal requer constante monitoramento e avaliação dos resultados obtidos com cada intervenção pública;
- f. as políticas públicas de caráter descentralizado, por sua natureza, requerem maior coordenação e maior esforço de articulação e controle por parte da União, sendo a transferência de recursos para execução da política a etapa menos desafiadora para a obtenção de resultados;
- g. 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. A permanência indevida de uma política gera distorções e ineficiências econômicas;
- h. 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.

274. Diante das conclusões, foi feita a seguinte recomendação no Acórdão 2.608/2018-TCU-Plenário:

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);

275. No primeiro monitoramento, em resposta, especificamente em relação às deficiências apontadas no monitoramento e avaliação, o Ministério do Planejamento afirmou que uma das iniciativas que vinha sendo implementada nesse sentido era a criação de câmaras temáticas, que teriam 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.

276. Além disso, como forma de melhorar o processo de monitoramento e avaliação governamental, afirmou que estava sendo implementado o Monitoramento Participativo Tempestivo do PPA 2016-2019, que visava a promover o controle social e aproximar ainda mais a sociedade civil da elaboração e implementação de políticas públicas constantes no PPA.

- 277.** Acrescentou a já descrita elaboração Projeto de Lei 9.163/2017, que estabelece os marcos jurídicos fundamentais da Política de Governança Pública no país. Afirmou que, com o apoio do TCU e com o referencial de boas práticas de organizações internacionais, o Governo Federal desenvolveu os contornos e os instrumentos para sua viabilização.
- 278.** Reafirmou, 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.
- 279.** Assim, entendeu-se, no primeiro monitoramento, 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, verificou-se que o Ministério do Planejamento entendia 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 9.163/2017; e c) a institucionalização do Comitê Interministerial de Governança. A recomendação constante do item 9.3.4 foi considerada em implementação.

III.4.1. Análise das medidas implementadas

- 280.** Como analisado anteriormente, não houve avanços na tramitação do PL 9.163/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Por outro lado, este ano foi publicado o Decreto 9.901/2019, que promoveu alterações no Decreto 9.203/2017. Ainda podem ser citadas a elaboração do Plano Diretor de Governança e Gestão de Estado (PDGGE) e a revisão do Guia da Política de Governança Pública, para atualização e conformidade normativa. Nesse sentido, considera-se que as recomendações dos itens 9.3.4 e 9.3.7 permanecem em implementação.
- 281.** Em relação à recomendação do item 9.2.4 do Acórdão 2.608/2018-TCU-Plenário, na Nota Informativa 6/2019/AS/SAINF/SAM/CC/PR (peça 34, p.15 a 17), a Subchefia de Articulação e Monitoramento discorre sobre o processo de coordenação, monitoramento e avaliação dos programas e projetos prioritários. Informa que realiza a coordenação, o monitoramento e avaliação dos programas e projetos prioritários e, até o fim de 2018, o processo incluía a prévia interação entre as equipes técnicas da subchefia com as dos ministérios setoriais para a elaboração das respectivas fichas de identificação sintéticas dos programas e projetos. Tais fichas eram elaboradas para indicar informações sumárias sobre os projetos, tais como:

- a. escopo descritivo;
- b. beneficiários potenciais das ações;
- c. impactos positivos possíveis para a sociedade;
- d. atores envolvidos nas ações;
- e. cronograma das entregas, inclusive as parciais;
- f. riscos ou entraves eventuais para a consecução das ações;
- g. custos de referência; e
- h. informações adicionais para a estruturação do programa e/ou projeto.

282. Na segunda etapa, poderiam ser realizadas, conforme a complexidade do programa ou projeto, reuniões periódicas a fim estabelecer um diálogo com os principais órgãos executores, de maneira que fossem concentrados esforços para mitigar a possibilidade de não atendimento dos objetivos e prazos pretendidos. Em geral, nessas reuniões eram definidos encaminhamentos e diretrizes de forma a contribuir para que os resultados buscados fossem obtidos.

283. Por fim, o Ministro Chefe da Casa Civil da Presidência da República, a cada três meses, realizava reuniões com os ministros chefes das pastas responsáveis pela execução dos projetos e programas para uma apresentação de informações sobre o andamento e, eventualmente, os resultados dos projetos e programas prioritários, com vistas a subsidiar a tomada de decisão.

284. Acrescenta que, na atual gestão do Executivo Federal, foram inseridas melhorias nesse processo de coordenação, monitoramento e avaliação. Entre essas melhorias, são citados: o processo de concepção dos projetos, em que anteriormente era iniciado por uma ficha preliminar pelo órgão setorial, mas deverá ser objeto de desenvolvimento de um módulo em plataforma digital; mudanças no acompanhamento dos projetos, que deverá ser integrado por uso da plataforma, de forma complementar as reuniões de integração entre os ministérios envolvidos; e que o conjunto de produtos entregáveis dos projetos deverá compor um painel aberto à sociedade.

285. A Casa Civil (peça 37, p.3) informou ainda que, quanto ao aperfeiçoamento da governança de políticas públicas, tem atuado no âmbito do Comitê Interministerial de Governança (CIG) para aprovação de medidas de governança para os investimentos plurianuais. Foi aprovada a Resolução-CIG 1/2019, que estabelece critérios de seleção e priorização referentes aos projetos de investimento público para o projeto de lei do PPA 2020-2023 e para o PLOA 2020; prevê medidas

de governança para os investimentos plurianuais e institui grupo de trabalho para investimentos em infraestrutura, com duração de um ano.

- 286.** Quanto ao monitoramento e à avaliação, verifica-se que constitui a área em que houve o maior avanço no último exercício. A Casa Civil, por meio do Ofício 3/2019/SAFIN/SAG/CC/PR (peça 34, p.7) afirmou que o Centro de Governo promoveria em setembro de 2019 duas oficinas para Construção do Modelo Lógico de Avaliação de Políticas Públicas no âmbito do Governo Federal, com apoio da Escola Nacional de Administração Pública, nas quais haveria uma reflexão sobre o processo de monitoramento e avaliação de políticas e, a partir das oficinas, novas medidas poderiam ser implementadas.
- 287.** Em 2018 foi publicado o documento “Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post, que tem como propósito “fornecer referências às avaliações a serem implementadas no âmbito do governo federal, de disseminar as abordagens e os conceitos de boas práticas de avaliação aos gestores das várias esferas governamentais, permitindo melhor padronização para as rotinas de monitoramento e avaliação de políticas públicas”.
- 288.** No MTPPA 2020 (peça 27, p.25) também são citadas inovações para o processo de monitoramento:
- As duas principais inovações para o monitoramento do PPA 2020-2023 são: a) caráter seletivo, de forma que apenas as programações consideradas prioritárias serão objeto de monitoramento intensivo; b) a participação do CMAP (Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais), no processo de monitoramento dos programas do PPA, com apoio dos órgãos setoriais, da SOF/ME e da SEGES/ME.
- 289.** Ainda cabe mencionar a publicação do Decreto 9.834, de 12/6/2019, que instituiu o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP). O conselho tem como finalidade “avaliar as políticas públicas selecionadas, que são financiadas por gastos diretos ou subsídios da União; e monitorar a implementação das propostas de alteração das políticas públicas resultantes da avaliação, em consonância com as boas práticas de governança” (art. 1º).
- 290.** Verifica-se que o governo federal tem investido significativamente na sistematização dos processos de monitoramento e avaliação das políticas públicas, criando instâncias e elaborando referenciais que subsidiem órgãos e agentes a realizarem avaliações de programas e políticas públicas. Porém, a sistematização desses processos é uma tarefa complexa, que não se encerra no curto prazo, sendo necessárias ações permanentes de disseminação e capacitação. Assim, considera-se a recomendação em implementação, assim como a recomendação do item 9.3.4 do Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário.

III.5 Formulação de Políticas Públicas

- 291.** Um último conjunto de falhas sistêmicas identificadas pelos RePP 2017 e 2018 está relacionado com a fase da formulação das políticas públicas, tais como: ausência de diagnóstico adequado dos problemas que as políticas públicas pretendem enfrentar; falta de institucionalização das políticas públicas; 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; falhas na construção, ainda na fase de formulação, de instrumentos que permitam o devido monitoramento e avaliação dos resultados das políticas.
- 292.** Apesar da grande importância da etapa de análise do problema para o alcance dos resultados das políticas públicas, as fiscalizações realizadas apontaram que a ausência de conhecimento aprofundado e de definição clara sobre o problema que a política almeja solucionar provocou decisões pouco ou nada baseadas em evidências, contribuindo para a ausência de foco e de priorização das ações e para destinação de recursos públicos dissociada do atendimento às demandas sociais mais prioritárias.
- 293.** A institucionalização das políticas públicas é apontada pelo Referencial para Avaliação de Governança de Políticas Públicas (TCU, 2014) como um dos oito componentes de governança de políticas públicas, a qual 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. Todavia, a análise agregada no RePP 2018 demonstrou 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.
- 294.** No Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário foi feita a seguinte recomendação:
- 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:
- análises de viabilidade, custo-oportunidade e sustentabilidade;
 - avaliação da coerência, das inter-relações e das interdependências entre a nova política proposta e as existentes;
 - coerência com os demais instrumentos de planejamento governamental existentes;
 - preenchimento de requisitos mínimos, como definição de responsáveis, prazos de vigência, fontes de financiamento, metas e instrumentos de acompanhamento, fiscalização e aferição de resultados.
- 295.** E o Acórdão 2.608/2018-TCU-Plenário recomendou:
- 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).

III.5.1. Análise das medidas implementadas

296. Na Nota Técnica 128/2019/AS/SAFIN/SAG (peça 37), a Casa Civil apresenta as ações para orientação, capacitação e estímulo aos órgãos da administração pública para a disseminação do Guia de Análise Ex Ante, como também do Guia de Análise Ex Post. Ao longo de 2019, foram ofertados os seguintes cursos e oficinas voltados à avaliação de políticas públicas:

- a.** Curso “Avaliação Ex-Ante de políticas públicas: uma abordagem prática”: tendo como base o Guia Prático de Análise Ex-Ante e partindo de uma abordagem prática, o curso teve o intuito de auxiliar parte do plano de trabalho das avaliações em curso no âmbito dos Comitês (CMAG e CMAS) que compõem o CMAP. O curso foi realizado no período de 03 a 14 de junho de 2019 e contou com a participação de servidores do ME, da Casa Civil, da Controladoria Geral da União (CGU), do Ministério de Minas e Energia (MME), Ministério da Saúde (MS) e do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), todos envolvidos com avaliação de políticas públicas em seus órgãos de exercício;
- b.** Curso de capacitação sobre o Guia Prático de Análise Ex-Post: o curso foi realizado no período de 03 a 11 de setembro de 2019 e contou com a participação de servidores de órgãos centrais de governo, como ME, Casa Civil e CGU, de órgãos setoriais como o MME, MS, além de outros que atuam fora do Poder Executivo, contemplando servidores do Tribunal de Contas da União (SecexSaúde) e do Ministério Público da União;
- c.** O processo participativo de construção do Modelo Lógico de Avaliação de Políticas Públicas no âmbito da Administração Pública Federal foi realizado nos meses de agosto e setembro de 2019, em duas oficinas de trabalho. O processo contou com a participação de técnicos da Casa Civil, do ME, do TCU, do Ipea, do Unicef e da Enap;
- d.** Oficina de Construção do Modelo Lógico de Políticas Públicas, financiadas por gasto direto ou por subsídios: estão também sendo realizadas com o apoio da Enap, no segundo semestre de 2019, pelo menos, duas oficinas para construção de árvore de problema e de modelo lógico. Essas oficinas tiveram como objetivo capacitar os membros da Secap, assim como auxiliar avaliações em andamento;

- e. Programa Catédras: a Enap, com apoio da Secap e da Casa Civil, lançou edital para concessão de bolsas no âmbito do Programa Catedras. Dentro as áreas temáticas, estão a avaliação políticas públicas financiadas por subsídios da União e por gastos diretos.
- 297.** Segundo a Nota Técnica SEI 4/2019/SEPLA/SECAP/FAZENDA-ME (peça 31, p.2), “foram emitidas orientações no sentido de a construção dos indicadores do PPA 2020-2023 seguir técnicas critérios relacionados ao Modelo Lógico e às análises de políticas públicas (Ex Ante e Ex Post), além do Guia Metodológico para Indicadores (atualizado em julho de 2018)”.
- 298.** No despacho da Subsecretaria de Planejamento Governamental (peça 19), o órgão encaminha a versão preliminar do Manual Técnico do Plano Plurianual do Governo Federal e afirma que o documento
- 299.** vai ao encontro das determinações do Acórdão nº 2608/2018-TCU-Plenário no que se relaciona à aplicação do Guia de Análise Ex ante do Governo Federal para a programação do PPA, bem como a integração com a Endes na dimensão estratégica de longo prazo do governo, também descrita no Item 14 da NT nº 30783/2018-MP.
- 300.** O MTPPA 2020-2023 (peça 27) aborda o Guia de Avaliação Ex Ante ao longo de seu texto, como na descrição dos principais atributos do programa (p. 47), quando afirma que “para o diagnóstico do problema sugere-se preencher o Item 1 do checklist contido no Guia Prático de Análise Ex Ante de Avaliação de Políticas Públicas, reproduzido no Anexo V deste MTPPA”.
- 301.** Portanto, há um esforço no Manual do PPA em incentivar o uso do Guia de Avaliação Ex Ante na elaboração dos programas de governo, mas falta a descrição de um conjunto sistemático de ações, com cronograma, como propôs o Acórdão 2.608/2018-TCU-Plenário.
- 302.** Considera-se que as recomendações do item 9.3.5 do Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário e a recomendação do item 9.2.3 do Acórdão 2.608/2018-TCU-Plenário estão em implementação.

IV CONCLUSÃO

- 303.** Desde novembro de 2014 o resultado primário do governo central é deficitário. O desequilíbrio entre Receita e Despesas Primárias associado ao crescimento das despesas obrigatórias, reduziu o volume de recursos disponíveis para investimento em políticas públicas. Considerando essa escassez de recursos, torna-se premente a necessidade de aperfeiçoar os mecanismos para formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, de forma a garantir que a aplicação desses recursos resulte em prestação de serviços de qualidade ao cidadão, que é a justa contraprestação pela carga tributária elevada que sobre ele incide.
- 304.** No entanto, neste relatório evidenciaram-se diversos problemas associados ao ciclo de políticas públicas, a partir da consolidação dos resultados de auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas da União em dezessete políticas públicas como, por exemplo:
- a.** Quanto às obras: mais de um terço destas estão paralisadas (cerca de 14 mil, em um total de 38 mil) e 90% dos valores previstos estão pendentes de execução (foram gastos em torno de R\$ 11 bilhões, de R\$ 144 bilhões inicialmente previstos).
 - b.** Quanto à inovação: constatou-se a ausência de estrutura atuante de coordenação das políticas federais de fomento à inovação sob perspectiva integrada de governo; bem como a existência de falhas na Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, no monitoramento e avaliação de políticas públicas federais de fomento à inovação.
 - c.** Quanto ao semiárido: foram mapeados 104 riscos, envolvendo a própria delimitação do Semiárido; atraso na efetivação da política de combate à desertificação; entraves na alocação de recursos do FNE; sobreposição e duplicação de ações; alocação de recursos com base em emendas parlamentares, o que pode desfavorecer o critério técnico; risco de descontinuidade de políticas; risco de falta de recursos para o custeio decorrente das despesas de capital, dentre outros.
- 305.** No que concerne à capacidade de governança das políticas públicas, das dezessete políticas analisadas, 65% apresentavam falhas na institucionalização ou regulamentação; 59%, inadequações na gestão de recursos (financeiros e humanos); 59%, falhas no monitoramento e avaliação; 53%, falhas no planejamento; 47%, falhas na coordenação; 41%, falhas na gestão de riscos; 24% falhas na *accountability*; e 6%, outros tipos de falhas.

FIGURA 9 - FALHAS RECORRENTES NA GOVERNANÇA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

POLÍTICA/ACHADO	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	TOTAL	%
1. Falhas na institucionalização ou regulamentação				X	X	X	X	X	X			X	X	X	X		X	11	65%
2. Falhas no planejamento	X		X	X	X		X					X		X	X		X	9	53%
3. Limitações no envolvimento de partes interessadas														X				1	6%
4. Falhas na coordenação	X			X	X	X						X		X	X		X	8	47%
5. Inadequações na gestão de recursos (financeiros e humanos)			X		X	X	X				X		X	X	X	X	X	10	59%
6. Falhas na gestão de riscos e controles interno		X	X		X	X		X						X	X			7	41%
7. Falhas no monitoramento e avaliação	X	X		X		X	X		X	X		X		X	X			10	59%
8. Falhas na accountability								X		X			X	X				4	24%
Quantidade de componentes de governança que apresentam falhas	3	2	3	4	5	5	4	3	2	2	1	4	3	8	6	1	4	60	
	38%	25%	38%	50%	63%	63%	50%	38%	25%	25%	13%	50%	38%	100%	75%	13%	50%		

- 306.** Por meio de análise, foi possível depreender que existe consenso acerca da importância e necessidade de realização de análise prévia (ex ante) e de planejamento detalhado de políticas públicas, incluindo não apenas aquelas explicitadas no PPA, por meio de programas finalísticos, mas, também aquelas instituídas por meio de instrumentos como políticas, programas e planos nacionais, regionais, setoriais e transversais.
- 307.** À despeito desse consenso, as ações de controle realizadas pelo TCU entre 2018 e 2019 apontam que a adoção de boas práticas de formulação de políticas públicas, com análise ex ante e planejamento, ainda não são uma realidade universal.
- 308.** No RePP 2018 (Acórdão 2.608/2018-TCU-Plenário), o TCU apontou que 31% das políticas públicas avaliadas naquela ocasião, encontravam-se em nível inicial de maturidade de “planejamento” e, mais severamente, 50% delas estavam em nível inicial de capacidade na dimensão “objetivos”. Em 2019, foi possível identificar a ocorrência de falhas no planejamento de 53% (9 de 17) das políticas públicas analisadas. Falhas essas que vão desde a falta de visão de longo prazo e de diretrizes, até fragilidades na lógica de intervenção e execução da política sem amparo em planos que definam precisamente os objetivos, as metas e os resultados esperados.
- 309.** O RePP 2018 indicou que em 21% das políticas, que foram objeto de análise daquele instrumento, o normativo utilizado para institucionalização não possuía legitimidade e competência para normatizar a atuação dos diversos órgãos, instituições e esferas de governo envolvidos. O estudo mostrou ainda que 53% das políticas, encontravam-se em estado inicial ou intermediário de institucionalização. Em 2019, a questão outra vez se fez presente: identificou-se a ocorrência de falhas na institucionalização ou regulamentação de 65% das políticas públicas analisadas.
- 310.** Outrossim, não foi possível identificar na legislação vigente, conceituação, categorização e descrição precisas dos principais tipos de políticas públicas, tão pouco indicação clara das instâncias responsáveis e dos instrumentos por meio dos quais aquelas devem ser institucionalizadas, formalizadas e regulamentadas.
- 311.** Destacou-se, também, que foram identificadas falhas recorrentes na coordenação de políticas públicas nas ações de controle realizadas pelo TCU ao longo dos últimos três anos, falhas essas que se manifestam em políticas de nível global (ex. ODS), nacional (ex. matriz elétrica), regional (ex. fronteiras, semiárido) e sub-nacional (ex. educação básica). Das dezessete políticas públicas selecionadas para compor o RePP/2019, oito (47%) apresentaram falhas de coordenação que variam desde a inexistência de estrutura atuante até a ausência de integração com outras políticas.

- 312.** Com base no estudo de políticas, programas e projetos governamentais constantes do RePP, foi possível evidenciar, ainda, a ocorrência de inadequações na gestão de recursos (financeiros e humanos) em 59% (10 de 17) das políticas públicas analisadas, ocorrências essas, em sua maioria, relacionadas à problemas na gestão orçamentária e financeira, e na gestão e fiscalização de contratos:
- a.** Quanto à gestão orçamentária e financeira, foram identificados problemas como: assunção de compromissos acima da capacidade de financiamento; interrupção do fluxo orçamentário; não recebimento tempestivo de contrapartida dos entes que recebem recursos federais; insuficiência de recursos; e falta de regionalização do gasto.
 - b.** Quanto à gestão e fiscalização de contratos, foram identificados: atrasos na elaboração de termos de referência; falhas nos projetos; indícios de irregularidades nos Acordo de Nível de Serviço (ANS); falta de capacidade para fiscalizar os contratos e de atestar o volume de informações; enfim, assunção de compromissos acima da capacidade administrativa dos órgãos.
- 313.** Com relação ao monitoramento, à avaliação e à gestão de riscos, o Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário já sinalizava acerca da ineficiência dos mecanismos existentes, o que dificulta o acompanhamento e a aferição de resultados e pode impedir o alcance dos objetivos almejados. Em 2019, a situação encontrada foi semelhante: 41% (7 de 17) das políticas públicas analisadas apresentavam falhas na gestão de riscos ou em controles internos. Falhas essas que vão desde a não implantação de sistema de gestão de riscos capaz de identificar e gerenciar eventos que afetem os objetivos das ações governamentais até deficiências nos controles internos para operacionalização das transferências intergovernamentais.
- 314.** Nos Relatórios de 2017 e 2018, o Tribunal alertou acerca da existência de deficiências no monitoramento e avaliação governamental. Tais deficiências ainda persistem, já que, em 2019, observando-se a situação das políticas públicas em estudo, constatou-se que 59% delas apresentam falhas no monitoramento e avaliação, muitas das quais decorrentes da falta de um modelo de monitoramento e avaliação, da insuficiência de dados e de sua baixa qualidade. O trabalho também demonstrou que atuação do legislativo, no sentido de deixar claro os instrumentos de institucionalização e o conteúdo destes, pode contribuir para o aprimoramento da capacidade de governança de políticas programas.
- 315.** No que tange à transparência e à *accountability*, observa-se que, especificamente quanto aos dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades, o art. 8º da Lei 12.527/2011, é explícito ao indicar que “é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso,

no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas”. A despeito desse preceito legal 24% (4 de 17) das políticas públicas analisadas apresentam falhas na *accountability* no tange à transparência.

- 316.** Ademais, evidenciou-se a insuficiência de informações transparentes acerca das políticas públicas vigentes e de seus respectivos objetivos, indicadores, metas e desempenho físico-financeiro. Entre os achados das auditorias realizadas encontram-se, por exemplo: a execução da políticas sem amparo em planos estratégicos que definam os objetivos, as metas, os resultados esperados e a visão de longo prazo; a inexistência de indicadores de resultado e impacto para parte das políticas; a falta de informações para apoiar a realização de monitoramento e avaliação; a ausência de integração entre as diferentes bases de dados governamentais, o que resulta em expressivo quantitativo de divergências de informações e possibilita a existência de inconsistências; e a utilização de mecanismos para promover a comunicação e a prestação de contas da execução das políticas aplicadas que não asseguram a transparência necessária.
- 317.** Trata-se de falha relevante de transparência e *accountability* que preterem o Congresso Nacional e a sociedade de seu papel de fiscalização e controle do gasto público e vão de encontro ao definido na Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), que assim preconiza:
- a.** cabe aos órgãos e entidades do poder público assegurar a gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação (art. 6º, inciso I);
 - b.** o acesso à informação compreende o direito de obter informação relativa à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos (art. 7º, inciso VII, alínea a);
 - c.** é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, divulgação que deve conter, entre outras coisas, dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades (art. 8º, inciso V).
- 318.** Embora a Lei de Acesso à Informação esteja em vigor desde 2011, ainda não é possível identificar informações acerca da “implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos” de uma forma completa e estruturada.

- 319.** Por fim, não foi identificado no rol de sistemas estruturantes do governo federal, sistema que abrangesse todo o ciclo de políticas públicas. Também não foi identificada solução sistêmica que abarcasse o conjunto de políticas públicas vigentes que não estão explícitas no PPA, como por exemplo as políticas e os planos nacionais, regionais, transversais e setoriais; as políticas que não envolvem diretamente os créditos orçamentários (por exemplo, políticas baseadas em renúncias de receitas e políticas de regulamentação); e os ditos “programas fantasia”. Para essas políticas não há dados estruturados em sistema ou plataforma aberta, o que compromete a transparência e *accountability* pública.
- 320.** Assim, diante da necessidade de se garantir transparência às informações e à condução das políticas públicas, entende-se que o Tribunal de Contas da União pode contribuir por meio da estruturação de mecanismos de controle para induzir a melhoria da qualidade dos dados sobre políticas públicas em diálogo com os órgãos competentes do Poder Executivo.
- 321.** Ao longo do monitoramento dos Acórdãos 2.127/2017 e 2.608/2018-TCU-Plenário, verificou-se que foram promovidos avanços importantes quanto às recomendações dos Relatórios de Políticas e Programas Públicos de 2017 e 2018, principalmente quanto à sistematização do monitoramento e da avaliação das políticas públicas, criando instâncias e elaborando referenciais que subsidiem órgãos e agentes a realizarem avaliações de programas e políticas públicas. Também se verificou a previsão de metas para o final do quadriênio na proposta do PPA 2020-2023, como um atributo legal, enquanto as metas anuais dos programas são consideradas um atributo gerencial, não estando previstas na lei, mas na gestão dos órgãos governamentais. Há ainda um esforço de incentivar uso do Guia de Avaliação Ex Ante na formulação dos programas, como previsto no Manual Técnico do Plano Plurianual do Governo Federal.
- 322.** Porém, algumas das medidas que vinham sendo implementadas nos exercícios anteriores permaneceram sem avanços significativos, como a positivação do plano nacional integrado de longo prazo, uma vez que o Projeto de Lei 9.613/2017 permanece sem perspectivas de ser aprovado no curso prazo. O governo federal também não informou novas medidas voltadas para: o fortalecimento, a avaliação e o aprimoramento contínuo da governança das organizações públicas; o aperfeiçoamento do processo de instituição de políticas públicas; e o aprimoramento da coerência e da coordenação. Tampouco foram apresentadas medidas no sentido de atualização da normatização do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.
- 323.** Cabe registrar ainda o retrocesso em relação a algumas propostas dos RePP 2017 e 2018. O Poder Executivo havia indicado, no primeiro monitoramento, ações que tinham o condão de aperfeiçoar o uso de indicadores no monitoramento e na avaliação das políticas públicas, informando que implementaria indicadores de efetividade para a dimensão estratégica do PPA e que buscava desenvol-

ver um sistema de indicadores-chave nacionais. Porém, o MTPPA 2020-2023 prevê expressamente que a dimensão estratégica não será contemplada por indicadores, que o foco dos indicadores dos programas é a eficácia e não houve nenhum avanço na implementação do sistema de indicadores-chave.

- 324.** Apesar do avanço significativo em algumas áreas, o que se verifica é que houve a interrupção da atuação do Centro de Governo com vistas a incentivar a Administração Pública a aperfeiçoar sua atuação em áreas essenciais. Diante disso, as medidas propostas pelos Acórdãos 2.127/2017-TCU-Plenário e 2.608/2018-TCU-Plenário necessitam do permanente esforço do governo federal para que os problemas sistêmicos nas políticas públicas venham a ser corrigidos.

V PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO —»

325. Diante do exposto, com fulcro nos arts. 38, inciso II, e 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, propõe-se:

- a.** Dar ciência à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Economia quanto a obrigatoriedade de divulgação, em formato adequado, de dados necessários ao acompanhamento de políticas e programas governamentais, em formato eletrônico, aberto e acessível por sistemas externos, consoante o disposto no inciso I do art. 6º, inciso VII do art. 7º e inciso V do art. 8º da Lei 12.527/2011;
- b.** Informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, em atenção ao art. 123 da LDO/2019, que o aperfeiçoamento do arcabouço normativo que rege as políticas públicas pode contribuir para a resolução das falhas de governança associadas ao ciclo de políticas públicas que foram identificadas neste Relatório, a exemplo do teor do PLS 488/2017, que objetiva estabelecer normas e diretrizes para encaminhamento de proposições legislativas que instituem políticas públicas;
- c.** Recomendar à Segecex que avalie a conveniência e a oportunidade de realizar estudo técnico ou levantamento para identificar os fatores estruturais que interferem na capacidade de governança e gestão de políticas públicas;
- d.** Considerar não implementada a recomendação constante do item 9.3.8 do Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário;
- e.** Considerar em implementação as recomendações constantes dos itens 9.3.1, 9.3.2.1, 9.3.2.2, 9.3.3, 9.3.4, 9.3.5, 9.3.6 e 9.3.7 do Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário e 9.2 e respectivos subitens do Acórdão 2.608/2018-TCU-Plenário, informando à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Economia que este Tribunal continuará monitorando as medidas adotadas e o cronograma das ações a serem adotadas para: aperfeiçoar o arcabouço de planejamento e orçamento e positivar o plano nacional integrado de longo prazo a que faz menção o disposto no §1º do art. 174 da CF/1988; ampliar a capacidade de articulação, monitoramento e avaliação da coerência do conjunto de programas e ações governamentais; definir indicadores de efetividade para a dimensão estratégica do PPA e instituir sistema de indicadores-chaves nacional; aprimorar a governança orçamentária; institucionalizar e qualificar os mecanismos e práticas de gestão

de riscos, controles internos, coordenação e articulação no âmbito dos órgãos da administração pública; atualizar a normatização do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal; orientar, capacitar e estimular 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.

- f.** Dar ciência à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Economia que a ausência de um sistema de indicadores-chaves nacional – o qual deve estar refletido nas diretrizes estratégicas do PPA e tem como finalidade informar periodicamente a posição e a evolução do nível do desenvolvimento nacional – contraria os seguintes dispositivos constitucionais e legais: o §1º do art. 165 da CF/1988, que estabelece que o PPA deve estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal; o art. 174 da CF/1988, que estabelece que o planejamento é determinante para o setor público, e seu §1º, que preconiza o planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual deve incorporar e compatibilizar os planos nacionais e regionais de desenvolvimento; a alínea “a” do inciso VII do art. 7º da Lei 12.527/2011, que determina que os órgãos e entidades do Poder Público assegurem a informação relativa à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos; o inciso III do art. 4º do Decreto 9.203/2017, que estabelece 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.

É o Relatório.

VOTO

- Este processo cuida do Relatório de Fiscalizações de Políticas e Programas de Governo (RePP), acompanhamento que consolida informações sobre trabalhos realizados pelo Tribunal para envio ao Congresso Nacional, com vistas a cumprir o art. 124 da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2019, Lei 13.707 de 14 de agosto de 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.

- A seleção foi realizada com base em critérios de materialidade, relevância e risco e que tratavam de temas de potencial interesse de comissões parlamentares, permanentes ou temporárias da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. O trabalho reúne fichas-síntese de dezessete auditorias operacionais realizadas pelo TCU, consoante se apresenta:

ID	ACÓRDÃO / RELATOR	OBJETO DE CONTROLE
1	1.237/2019-TCU-Plenário Min. Ana Arraes	Políticas federais de fomento à inovação no setor produtivo
2	2.587/2018-TCU-Plenário Min. Vital do Rêgo	Uso integrado de dados em políticas públicas
3	1.961/2018-TCU-Plenário Min. Augusto Nardes	Programa de informatização das unidades básicas de saúde
4	591/2019-TCU-Plenário Min. Walton Alencar	Política nacional de formação dos profissionais da educação básica
5	1.243/2019-TCU-Plenário Min. Subst. André Luís	Gestão patrimonial e orçamentária dos museus federais
6	2.153/2018-TCU-Plenário Min. Subst. Augusto Sherman	Políticas para as cidades: desenvolvimento urbano, habitação, saneamento, mobilidade, gestão de riscos e desastres
7	1.383/2019-TCU-Plenário Min. Bruno Dantas	Política nacional de transportes
8	1.197/2018-TCU-Plenário Min. Subst. André Luís	Declaração de aptidão ao Pronaf
9	709/2018-TCU-Plenário Min. Augusto Nardes	Preparação do governo brasileiro para implementação da agenda 2030 e meta 2.4 dos ODS

ID	ACÓRDÃO / RELATOR	OBJETO DE CONTROLE
10	1.449/2019-TCU-Plenário Min. Subst. Augusto Sherman	Política nacional de enfrentamento à violência contra as mulheres
11	1.079/2019-TCU-Plenário Min. Vital do Rêgo	Obras públicas
12	1.530/2019-TCU-Plenário Min. Aroldo Cedraz	Políticas públicas de inserção de fontes renováveis na matriz elétrica brasileira
13	1.789/2019-TCU-Plenário Min. Subst. Weder de Oliveira	Políticas públicas de licenciamento ambiental
14	2.252/2015, 1.995/2016 e 2.241/2019-TCU-Plenário Min. Augusto Nardes	Políticas federais para a faixa de fronteira
15	1.846/2019-TCU-Plenário Min. Augusto Nardes	Políticas públicas para convivência com o semiárido
16	1.944/2019-TCU-Plenário Min. Augusto Nardes	Política nacional para prevenção e controle do câncer
17	2.033/2019-TCU-Plenário Min. Vital do Rêgo	Políticas educacionais de esporte

- O Relatório está organizado em cinco capítulos: 1. Introdução; 2. Análise Consolidada; 3. Monitoramento; 4. Conclusão; e 5. Proposta de encaminhamento. São desnecessários comentários sobre os casos concretos objeto das auditorias listadas, uma vez que análises, conclusões e encaminhamentos definidos pelos relatores das deliberações selecionadas são suficientes para o deslinde daqueles casos.
- A metodologia do trabalho partiu de consolidação das fiscalizações concluídas ou monitoradas (política nacional de fronteiras), por meio da observação de oito componentes do Referencial de Avaliação de Governança das Políticas Públicas (RAG-PP) elaborado pelo TCU: (1) institucionalização, (2) planos e objetivos, (3) participação, (4) coordenação e coerência, (5) capacidade organizacional e recursos, (6) gestão de riscos e controle interno, (7) monitoramento e avaliação, e (8) accountability de políticas públicas.
- Vale mencionar que o trabalho não se pauta por procedimentos padronizados definidos previamente à execução de todas auditorias. Não há uma seleção prévia de quais objetos comporiam o RePP para só então se executar as fiscalizações.
- Por essa razão, o fato de uma política específica não conter achado relacionado a um daqueles componentes citados não resulta em conformidade quanto ao tema, uma vez que aquele ponto pode não ter sido examinado durante os procedimentos de auditoria. Desse modo, as avaliações são de cunho descritivo por meio de observação de resultados de fiscalizações planejadas de forma isolada.

7. Tal ausência de uniformização prévia não prejudica o resultado porque o próprio referencial citado já menciona que “na condução dessas avaliações, é pertinente notar que os oito componentes do modelo apresentado possuem sobreposições, de forma que não é possível fazer uma separação integral entre esses componentes, pois seus temas possuem conexão.” Ademais, o mesmo documento explicita as limitações e desnecessidade de avaliar os oito componentes apresentados em cada política de uma só vez, tendo em vista a amplitude de análise de cada um deles, o que poderia estender desnecessariamente o escopo das fiscalizações.
8. Feito esse breve adendo, apresento os resultados alcançados na análise de cada tópico, de forma resumida, para se ter uma visão sistêmica dessa consolidação:

TEMA DA ANÁLISE	CONSTATAÇÕES CONSOLIDADAS
Institucionalização e regulamentação de políticas públicas	Foram identificadas falhas na institucionalização ou regulamentação de 65% (11 de 17) das políticas públicas analisadas
Planejamento de políticas públicas	Foram identificadas falhas no planejamento de 53% (9 de 17) das políticas públicas analisadas
Envolvimento das partes interessadas nas políticas públicas	Foram identificadas limitações no envolvimento de partes interessadas em 6% (1 de 17) das políticas públicas analisadas
Integração e coordenação de políticas públicas	Foram identificadas falhas de coordenação em 47% (8 de 17) das políticas públicas analisadas
Capacidade organizacional e recursos para políticas públicas	Foi possível evidenciar a ocorrência de inadequações na gestão de recursos (financeiros e humanos), em 59% (10 de 17) das políticas públicas analisadas
Gestão de riscos de políticas públicas	Foram identificadas falhas na gestão de riscos e controles internos de 41% (7 de 17) das políticas públicas analisadas
Monitoramento e avaliação de políticas públicas	Foram identificadas falhas no monitoramento e na avaliação de 59% (10 de 17) das políticas públicas analisadas
Accountability de políticas públicas	24% (4 de 17) das políticas públicas analisadas apresentam falhas na <i>accountability</i> especificamente quanto à transparência



9. Destaco alguns aspectos abordados que evidenciam oportunidades de aprimoramento do processo de planejamento das políticas públicas, no qual é necessário responder a um problema previamente delimitado e pertinente para só então serem traçados objetivos, ações, público-alvo, estratégias de implementação,

- análise custo-benefício com impacto orçamentário e financeiro, bem como estratégias de monitoramento, avaliação e controle.
10. As deficiências encontradas vão desde a ausência de projeto-pilotos, cronogramas e metas, consoante identificado no Programa de Informatização das Unidades Básicas de Saúde até a execução de política sem amparo em planos estratégicos que definam precisamente os objetivos, as metas, os resultados esperados, os marcos temporais das ações de formação e a visão de longo prazo, como na Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica.
 11. Segundo dados do relatório, o novo PPA 2020-2023 apresentou avanços ao focar quatro pilares metodológicos priorizados pelo governo (simplificação metodológica, realismo fiscal, integração entre planejamento e avaliação e visão estratégica com foco em resultados), não obstante apresentar riscos em função de nova orientação para que cada programa finalístico esteja associado a apenas um objetivo, uma meta e um indicador.
 12. Esses riscos podem ocasionar limitações na capacidade de avaliação da eficácia, eficiência e efetividade das políticas públicas, assim como podem impactar a transparência dessas ações. Registro que essa questão está sendo acompanhada por meio do TC 037.320/2018-1, de minha relatoria, que acompanha o planejamento governamental com enfoque na elaboração do PPA 2020-2023.
 13. Por certo, a análise do PPA acerca dos programas finalísticos é essencial para nortear a análise prévia e de planejamento detalhado das políticas públicas, mas devem ser complementadas por políticas, programas e planos. Esses instrumentos necessitam de análises *ex ante*, de forma que se possa verificar se a política pública a ser executada responde a um problema delimitado e pertinente com a melhor otimização dos recursos e com avaliação dos resultados por meio de objetivos e metas bem definidos que permita evidenciar não apenas eficácia, mas também efetividade dos resultados de uma determinada despesa.
 14. Nos dois RePP anteriores, o TCU já identificou falhas semelhantes às aqui apresentadas e vem monitorando as determinações e recomendações exaradas nos Acórdãos 2.127/2017 e 2.608/2018-TCU-Plenário. Ainda assim, mais da metade das políticas públicas analisadas pelo TCU no âmbito do corrente trabalho apresentam falhas em seu planejamento, o que enseja a continuidade do acompanhamento pelo TCU da atuação governamental quanto a esse aspecto, nos termos propostos pela unidade técnica.
 15. A situação encontrada não é diferente quando se avalia se a política está formalmente instituída e definida por meio de leis e atos normativos, já que 65% das políticas analisadas padecem de algum problema quanto a esse aspecto.

- 16.** Institucionalizar e regulamentar uma política é antes de tudo estabelecer suas estruturas básicas de governança e gestão. Os meios para isso podem variar desde a utilização de leis até o uso de decretos ou outros atos normativos para tal fim. Não se sabe ao certo qual deles seria o mais apropriado a cada caso, mas concordo com as conclusões da unidade técnica de que seria preciso avaliar a pertinência de uma política que envolve mais de um ente federado com impacto significativo nas finanças nacionais ser instituída mediante decreto sem o envolvimento dos demais poderes.
- 17.** Não se pode afirmar que a existência de uma lei supriria todas as deficiências de formulação de uma política pública, mas não institucionalizar de forma adequada pode limitar a participação do legislativo e da sociedade no debate político de uma determinada ação governamental. Ademais, de nada adianta ter um planejamento ou visão ex ante bem formulados se há deficiências de institucionalização, porquanto tal lacuna pode trazer riscos de desencontros e má execução e ineficiência na condução da política.
- 18.** A unidade técnica aponta que há diversas políticas e programas que não estão corretamente institucionalizados e regulamentados, como a “Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica” e a “Política Nacional de Transportes” no que diz respeito à navegação de cabotagem. Deve-se ter em mente também que, de nada adianta institucionalizar e regulamentar se houver dificuldade de interpretação e aplicação dos normativos vigentes, consoante identificado na fiscalização que examinou a “Declaração de aptidão ao Pronaf” (DAP).
- 19.** Na auditoria que examinou os procedimentos de emissão dessa declaração (Acórdão 1.197/2018-TCU-Plenário), os agentes informaram que, eventualmente, apresentam dificuldades em interpretar os normativos da DAP e necessitam de um canal ágil para solução de suas dúvidas. Como consequência, foram identificados grupos de beneficiários que não estariam aptos ao Pronaf, como empresários não agrícolas, detentores de emprego e cargo público em período integral, pessoas com renda superior ao limite, titulares falecidos, entre outros.
- 20.** Alinho-me à proposta da SecexDesenvolvimento de informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional acerca da importância de aperfeiçoar o arcabouço normativo que rege as políticas públicas, a exemplo do teor do PLS 488/2017. Uma das maneiras de mitigar a ocorrência de falhas na execução dessas ações seria institucionalizar o ciclo de políticas públicas por lei. Esse normativo poderia, por exemplo, definir as principais categorias de cada uma delas, indicar expressamente a finalidade, os instrumentos (política, planos nacionais, regionais etc), a forma de oficialização (se lei, decreto ou outro tipo normativo), o conteúdo mínimo, instâncias deliberativas responsáveis pela execução e pela avaliação, as formas de prestação de contas, entre outros aspectos.

21. A análise do componente relativo ao envolvimento das partes interessadas nas políticas públicas aborda a necessidade da participação social em todos os momentos do ciclo de uma política pública, do nascedouro até a avaliação e monitoramento das ações.
22. Sobre esse ponto, acato a proposta da unidade técnica de acompanhar no próximo RePP a evolução desse tema, em virtude de o governo federal possuir diretriz aprovada em agosto último por meio do Decreto 9.980 de fomentar o relacionamento e articulação com entidades da sociedade civil para criar instrumentos de consulta de participação popular de interesse do governo federal.
23. Acerca da importância de as organizações públicas trabalharem em conjunto, de forma articulada e coordenada, 47% das políticas avaliadas possuem falhas de integração e coordenação. Quando se implementa uma política que envolve múltiplos níveis e setores tal requisito se torna ainda mais importante. A possibilidade de sobreposição de funções, retrabalho ou lacunas de formulação e implementação fica premente nessas circunstâncias.
24. Cito como exemplo a política educacional de desporto em que se identificou que a legislação infraconstitucional apresenta total viés para o desporto de rendimento, deixando lacunas nas disposições sobre o desporto educacional, em especial quanto ao regime de colaboração dos entes que compõem o Sistema Nacional do Esporte, sistema este ainda não regulamentado. Como essa questão já foi objeto de deliberação ao Executivo nos RePP anteriores, concordo com o encaminhamento sugerido pela unidade instrutiva de monitorar as decisões anteriores.
25. Destacou-se também que 59% das políticas públicas analisadas possuem inadequações na gestão de recursos (financeiro e humanos), a exemplo da gestão de obras públicas pelo governo federal, em que se constatou que um terço das obras que deveriam estar em andamento estão paralisadas, muitas delas por interrupção do fluxo orçamentário financeiro. De igual modo, as políticas educacionais de desporto recebem menos recursos do que as de desporto de rendimento, muito embora haja previsão constitucional de preferência de destinação para as primeiras.
26. Questão relevante é o recorrente desconhecimento dos custos da política nas suas fases de formulação, o que resulta em descontinuidade de ações e perda de qualidade dos produtos. Os resultados atingem tanto questões orçamentárias e financeiras quanto de gestão e fiscalização de contratos.
27. Na gestão orçamentária e financeira, foram identificados problemas como a assunção de compromissos acima da capacidade de financiamento; a interrupção do fluxo orçamentário; não recebimento tempestivo de contrapartida dos entes que manejam recursos federais; a insuficiência de recursos; a falta de regionalização do gasto; pendências na execução dos recursos disponíveis; e o baixo grau de investimento.

28. A fiscalização realizada nas obras paralisadas da União (Acórdão 1.079/2019-TCU-Plenário) destacou empreendimentos importantes que foram paralisados devido à insuficiência de recursos, a exemplo da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (FIOL), cujos contratos foram suspensos em 2017 devido a restrições orçamentárias.
29. Relativamente à gestão e fiscalização de contratos, foram identificados atrasos na elaboração de termos de referência; falhas nos projetos; falta de capacidade para fiscalizar os contratos e de atestar o volume de informações; sugerindo a assunção de compromissos acima da capacidade administrativa dos órgãos.
30. Nesse particular, apenas no tocante aos recursos destinados às creches do Programa Proinfância, 75 mil vagas deixaram de ser criadas e oferecidas à população. Na saúde, são 192 obras de Unidade Básica de Saúde (UBS) paralisadas.
31. A proposta da unidade técnica é de aprofundar os estudos em trabalhos futuros para identificar e tratar os fatores que mais interfeririam na gestão de recursos públicos, tanto humanos quanto financeiros. Concordo, na essência, porquanto há fatores externos ao escopo deste trabalho que podem contribuir para a existência de tais falhas. Pondero, no entanto, que isso possa ser feito no escopo de levantamentos do próximo RePP, naquelas fiscalizações individuais, de forma a se obter amostra representativa que valide resultados sistêmicos e não visões pontuais sobre a gestão de recursos na implementação de políticas públicas.
32. Não menos importante é a fase de monitoramento e avaliação das políticas, em que se constataram falhas nesses quesitos em 59% dos objetos fiscalizados. As deficiências são oriundas principalmente da falta de um modelo de monitoramento e avaliação e da insuficiência e baixa qualidade dos dados.
33. Destaco a insuficiência de dados confiáveis e relevantes disponíveis sobre a política nacional de formação dos profissionais da educação básica e as falhas no monitoramento e na avaliação das políticas federais de fomento à inovação no setor produtivo, tais como inexistência de histórico de avaliação para algumas políticas, dos programas e das iniciativas; ausência de indicadores de resultado e impacto; e falta de informações para apoiar a realização de monitoramento e avaliação.
34. As propostas convergem para um acompanhamento da atuação governamental quanto à estruturação e funcionamento do sistema de monitoramento e avaliação de políticas públicas e quanto ao aprimoramento do ciclo dessas políticas. Alinho-me ao que foi sugerido e destaco que já há uma iniciativa do governo federal para executar tal ação mediante a criação do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), com a aprovação do Decreto 9.834/2019.
35. A frequência de falhas encontradas nos elementos *accountability* (24%) e gestão de riscos (41%) demonstram que ainda há necessidade de melhorias quanto a

- esses quesitos no que se refere a implementação de políticas públicas. Especificamente quanto ao último, tanto o Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário (RePP 2017) quanto o Acórdão 2.608/2018-TCU-Plenário (RePP 2018) abordaram o tema, com a apresentação de falhas associadas à inexistência ou deficiência de sistema de gestão de riscos.
36. Por esse motivo, acompanho proposta da unidade técnica em acompanhar no próximo trabalho as ações que visam aprimorar a gestão de riscos e controles internos de políticas públicas governamentais.
 37. Já quanto ao *accountability*, os exames pautaram-se sob aspectos de transparência, responsabilização, comunicação e prestação sistemática de contas; bem como mecanismos de incentivo e sanção aos responsáveis pelo alcance dos objetivos das políticas públicas.
 38. Há vários normativos que preconizam a transparência nas ações governamentais. A Lei de Acesso à Informação (LAI) dispõe especificamente sobre a disponibilidade de dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades.
 39. Nesse quesito, o art. 8º da Lei 12.527/2011 indica que “é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas”.
 40. Como encaminhamento, anuo à proposta de ciência à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Economia quanto à obrigatoriedade de divulgação de dados necessários ao acompanhamento de políticas e programas, em formato eletrônico, aberto e acessível por sistemas externos.
-
- III
41. Passo ao exame do monitoramento das decisões exaradas no âmbito dos RePPs de 2017 e 2018. De forma didática, as deliberações dos Acórdãos 2.127/2017 e 2.608/2018, ambos do Plenário, foram divididas, para fins de análise, nos seguintes pilares de atuação governamental: estratégia do Estado; articulação e coordenação; governança orçamentária; monitoramento e avaliação; gestão de riscos nas organizações públicas; formulação de políticas públicas.
 42. Em relação à estratégia do Estado, foram abordadas questões como 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. Nesse particular, tanto a decisão de 2017 quanto a de 2018 direcionam aprimoramentos no modelo do Plano Plurianual (PPA)

- e integração do sistema de planejamento e orçamento federal a planos de desenvolvimento nacionais de longo prazo.
- 43.** Essas medidas estão descritas nos subitens 9.3.1, 9.3.2 e 9.3.8 do Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário e nos subitens 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 2.608/2018. A Secex-Desenvolvimento esclareceu que esse assunto guarda relação com o aprimoramento do PPA cujo próximo ciclo de gestão será 2020 a 2023.
 - 44.** A unidade técnica concluiu que estão em fase de implementação as citadas recomendações, à exceção do subitem 9.3.8 da decisão de 2017 que foi considerado não implementado e das alíneas “c” e “d” da recomendação do item 9.3.2.2 que foram implementadas. O atendimento dessas medidas precisa ser revisitado em momento posterior, o que também pode ser feito no bojo do TC 037.320/2018-1, processo autuado especificamente para acompanhar o planejamento governamental com enfoque no PPA 2020-2023.
 - 45.** Entre as questões pendentes de elucidação, assinalo que o projeto de lei do PPA teria sido originado a partir de uma proposta de planejamento governamental de longo prazo ainda não positivada, uma vez que a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico (ENDES) até o momento está delineada no Projeto de Lei (PL) 9.163/2017, conhecido como “PL de Governança”, ainda em tramitação no Congresso Nacional. Assim, evidencia-se uma dissociação do planejamento governamental de médio prazo (planos plurianuais) com o planejamento de longo prazo.
 - 46.** Do mesmo modo, para o pilar articulação e coordenação, verifica-se a ausência de instrumentos adequados para a promoção desses pontos. As necessidades de melhoria envolvem não apenas integração entre ações e programas, mas também indução da coerência e harmonização entre planos e políticas e o PPA, que abrangem diferentes entes federativos e até mesmo conexão entre planos antigos e atuais.
 - 47.** Ainda que os jurisdicionados tenham apontado a publicação de guias e manuais já institucionalizados sobre os princípios e diretrizes de governança pública balizados pelo Decreto 9.203/2017, a criação do Conselho Nacional para a Desburocratização (Brasil Eficiente), entre outras medidas, as recomendações exaradas nos RePPs anteriores para tratar disfunções de articulação e coordenação foram consideradas em implementação (subitens 9.3.6 do Acórdão 2.127/2017 e 9.2.2 do Acórdão 2.608/2018, ambos do Plenário).
 - 48.** Como o TC 037.320/2018-1 contempla a integração entre planos setoriais e a análise de programa específicos, anuo à proposta da unidade técnica em continuar o acompanhamento dessas questões naqueles autos.
 - 49.** Para os demais aspectos, governança orçamentária (subitem 9.3.3 do Acórdão de 2017); monitoramento, avaliação e gestão de riscos (subitens 9.3.4 e 9.3.7 da

decisão de 2017 e subitem 9.2.4 da de 2018), assim como formulação de políticas públicas (subitem 9.3.5 do RePP 2017 e 9.2.3 do RePP 2018), todos necessitam de acompanhamento posterior porquanto ainda em fase de implementação.

- 50.** Registro que essas ações em monitoramento compreendem situações complexas que não se encerram no curto prazo e necessitam de acompanhamento contínuo no âmbito dos futuros RePPs e até mesmo em outros trabalhos singulares que porventura tratem das análises sistêmicas aqui relatadas.
- 51.** Por fim, consoante apontamentos descritos nos itens 163 a 168 do relatório desta decisão, as mudanças na estrutura organizacional do Executivo, com a criação e fusão de órgãos e secretarias motivaram proposta de determinação ao Ministério da Economia para que haja um cronograma e definição de responsabilidades para tratar as questões pendentes de cumprimento apontadas nesta decisão, as quais continuarão a ser acompanhadas por este Tribunal. Anuo às considerações da unidade técnica quanto a este ponto.
- 52.** Importante ressaltar o esforço das unidades que compuseram esse trabalho no sentido de agregar valor ao resultado das análises. De fato, este relatório não é apenas uma compilação de resultados, mas também uma oportunidade de o TCU contribuir com o Congresso para a efetiva alocação de recursos que resulte em prestação de serviços com qualidade para o cidadão e a concretização de investimentos associados a uma alta taxa de retorno social.
- 53.** Em conclusão, encaminha-se ciência à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Economia, bem como informações à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

Diante do exposto, VOTO por que seja adotada a minuta de acórdão que submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 16 de outubro de 2019.

Ministro VITAL DO RÊGO

Relator

ACÓRDÃO Nº 2513/2019 · TCU · PLENÁRIO —»

1. Processo nº TC 020.750/2019-6.
2. Grupo I – Classe V – Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos: Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Economia.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesenvolvimento).
8. Representação legal: não há
9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este Relatório de Fiscalizações 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. informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, em atenção ao art. 124 da LDO/2019, que o aperfeiçoamento do arcabouço normativo que rege as políticas públicas pode contribuir para a resolução das falhas de governança associadas ao ciclo de políticas públicas que foram identificadas neste Relatório, a exemplo do teor do PLS 488/2017, que objetiva estabelecer normas e diretrizes para encaminhamento de proposições legislativas que instituem políticas públicas;

9.2. considerar não implementadas as recomendações constantes dos subitens 9.3.8 e 9.3.3 alínea “a”, do Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário;

9.3. considerar em implementação as recomendações constantes dos itens 9.3.1, 9.3.2.1, 9.3.2.2, 9.3.3 alíneas “b” e “c”, 9.3.4, 9.3.5, 9.3.6 e 9.3.7

do Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário e 9.2 e respectivos subitens do Acórdão 2.608/2018-TCU-Plenário;

9.4. determinar ao Ministério da Economia que estabeleça cronograma e definição de responsabilidades para tratar as questões pendentes de cumprimento apontadas neste Relatório de Fiscalizações de Políticas Públicas (RePP 2109), remetendo essas informações ao Tribunal em 90 (noventa) dias;

9.5. dar ciência à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Economia sobre:

9.5.1. a obrigatoriedade de divulgação, em formato adequado, de dados necessários ao acompanhamento de políticas e programas governamentais, em formato eletrônico, aberto e acessível por sistemas externos, consoante o disposto no inciso I do art. 6º, inciso VII do art. 7º e inciso V do art. 8º da Lei 12.527/2011;

9.5.2. a ausência de um sistema de indicadores-chaves nacional contraria dispositivos constitucionais e legais e deve estar refletido nas diretrizes estratégicas do PPA com a finalidade de informar periodicamente a posição e a evolução do nível do desenvolvimento nacional;

9.6. dar ciência desta deliberação à Secretaria-Geral de Controle Externo para observância das considerações apresentadas no voto desta decisão, em especial daquelas constantes nos itens 44 e 48 a 50;

9.7. encaminhar cópia desta deliberação ao Presidente do Congresso Nacional, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Economia e à Controladoria-Geral da União.

10. Ata nº 40/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/10/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2513-40/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler, Ana Arraes e Vital do Rêgo (Relator).

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

JOSÉ MUCIO MONTEIRO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

PROJETO GRÁFICO, DIAGRAMAÇÃO E CAPA

Secretaria de Comunicação (Secom)

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Comunicação (Secom)

SAFS Quadra 4 Lote 1

Edifício Sede Sala 174

70042-900, Brasília – DF

(61) 3527-5338

secom@tcu.gov.br

OUIDORIA DO TCU

0800 644 1500

ouvidoria@tcu.gov.br

WWW.TCU.GOV.BR

MISSÃO

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

VISÃO

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

