





**REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

**MINISTROS**

Bruno Dantas, Presidente  
Vital do Rêgo, Vice-presidente  
Walton Alencar Rodrigues  
Benjamin Zymler  
Augusto Nardes  
Aroldo Cedraz  
Jorge Oliveira  
Antonio Anastasia  
Jhonatan de Jesus

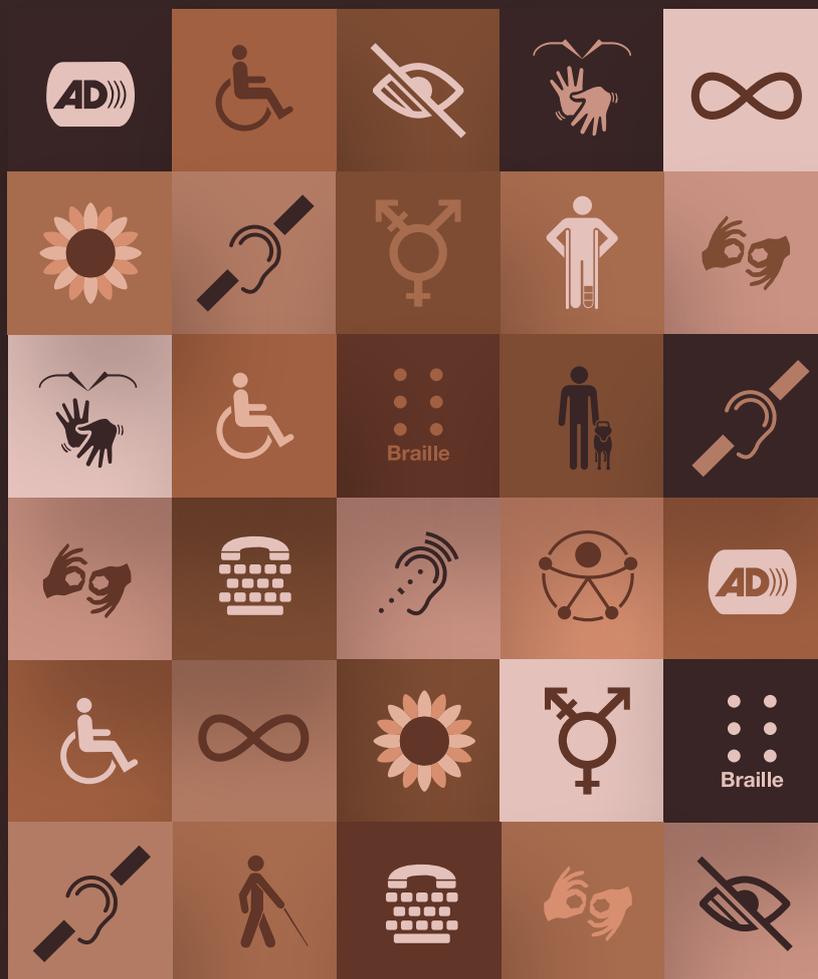
**MINISTROS-SUBSTITUTOS**

Augusto Sherman  
Marcos Bemquerer  
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  
Júlio Marcelo de Oliveira  
Sergio Ricardo Costa Caribé  
Rodrigo Medeiros de Lima

# **Estratégia de Controle de Equidade em Políticas Públicas**



© Copyright 2024, Tribunal de Contas da União  
[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)

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

Trata-se **de estratégia do Tribunal de Contas da União (TCU)**, enquanto Instituição Superior de Controle (ISC) do Brasil, e respeitados o seu mandato e as suas competências constitucionais, **para atuar de forma sistêmica e estruturada no exame da dimensão de desempenho Equidade**<sup>1</sup>.

Esta estratégia sinaliza o compromisso do TCU com sua participação no Programa Equal Futures Audit Changemakers<sup>2</sup>, promovido pela Iniciativa de Desenvolvimento da Intosai (IDI)<sup>3</sup>. Ao participar deste programa, o TCU está promovendo o desenvolvimento de seus auditores para traçarem estratégias e incluam ações regulares de controle externo com foco no desempenho igualitário e inclusivo de políticas públicas, considerando aspectos como pobreza, gênero, idade, deficiência, etnia, migração, e outros recortes de alta prioridade a serem identificados, além da interseccionalidade<sup>4</sup> entre eles.

É importante reconhecer que a sociedade brasileira ainda enfrenta graves desigualdades sociais. Essas desigualdades irão atingir com maior intensidade as pessoas que fazem parte dos grupos historicamente discriminados, minorizados ou em situação especial de vulnerabilidade. Os governos devem enfrentar essa questão incorporando a **perspectiva da equidade na formulação e na implementação das políticas públicas**, criando mecanismos e critérios para que programas, ações e serviços públicos contribuam de forma efetiva para a redução dessas desigualdades.

---

**1** Como preconiza a ISSAI 3100/49, as dimensões de desempenho examinadas pelas ISC podem contemplar: economicidade, eficiência, eficácia, efetividade e equidade, o que se denominou chamar de os “cinco Es”. A ISSAI trata o exame da equidade como derivação da dimensão de efetividade.

**2** O Programa está sendo desenvolvido pela Intosai no período 2023-2024, com participação de duas auditoras do TCU, e tem o propósito de transformar grupos de auditores de Instituições Superiores de Controle em agentes que se mobilizem para desenvolver duas linhas de ação nas suas respectivas instituições: a) elaborar estratégia para abordagem contínua da Equidade em fiscalizações; e b) realizar uma auditoria aplicando questões e critérios de equidade.

**3** A Iniciativa de Desenvolvimento da Intosai (IDI) é um órgão criado para desenvolver capacidades técnicas e cooperação entre pares nas Instituições Superiores de Controle.

**4** O conceito de interseccionalidade considera a interação de diferentes identidades sociais que definem a pessoa, direcionando um olhar de análise para o risco de invisibilização de subgrupos específicos: p.ex. mulheres negras, mulheres com deficiência, mulheres lésbicas; mulheres da área rural.

Entre os princípios que orientam a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável<sup>5</sup>, estão a Inclusão (participação de todos os segmentos da sociedade, sem distinção de raça, gênero, etnia e identidade) e o lema Não Deixar Ninguém para Trás (contemplar todas as pessoas necessitadas e em situação de pobreza, onde quer que elas estejam, enfrentando suas vulnerabilidades específicas). O Plano Estratégico da Intosai 2023-2028 define como Prioridade 4 – Promover a Apoiar a Igualdade e a Inclusão. O Plano Estratégico 2023-2028 do TCU contempla a equidade no valor “Efetividade das Políticas Públicas”, assim declarado:

O valor “Efetividade das Políticas Públicas”, em que pese seu texto conciso, não se restringe ao campo da efetividade, mas também abarca as dimensões de eficácia, eficiência e equidade. Esse valor se materializa quando as intervenções estatais são percebidas pela sociedade como iniciativas que visam ao bem comum, sendo úteis e relevantes, e tratam adequadamente problemas públicos, mediante políticas públicas que entregam seus produtos e serviços, ao menor custo possível para os pagadores de impostos, e considerando aspectos de equidade, sem representar a concretização de privilégios para grupos de interesse.

Atualmente, os **grupos de interesse** que estão sendo objeto de estudos temáticos pelo TCU, e que merecem olhar diferenciado sob a dimensão da equidade, incluem: a) mulheres; b) pessoas com deficiência; c) pessoas negras; d) crianças; e) adolescentes; f) pessoas idosas; g) LGBTQIAPN+<sup>6</sup>; h) povos indígenas; i) comunidades quilombolas<sup>7</sup>; j) camponeses e trabalhadores rurais; l) população em situação de rua; m) pessoas vítimas de trabalho forçado, em condição análoga à escravidão e vítimas de tráfico de pessoas; n) pessoas privadas de liberdade, em sistema socioeducacional e em comunidades terapêuticas; e o) migrantes, refugiados e apátridas<sup>8</sup>.

---

**5** A agenda é um plano de ação da Organização das Nações Unidas (ONU), com 17 objetivos e 169 metas, que busca concretizar os direitos humanos de todas as pessoas e equilibrar três dimensões de desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental.

**6** A sigla LGBTQIAPN+ é uma representação abrangente da diversidade das identidades de gênero e orientações sexuais. Abrange pessoas Lésbicas, Gays, Bi, Trans, Queer/Questionando, Intersexo, Assexuais/Arromânticas/Agênero, Pan/Poli, Não-binárias. O “+” representa o reconhecimento de outras orientações sexuais que não foram mencionadas anteriormente.

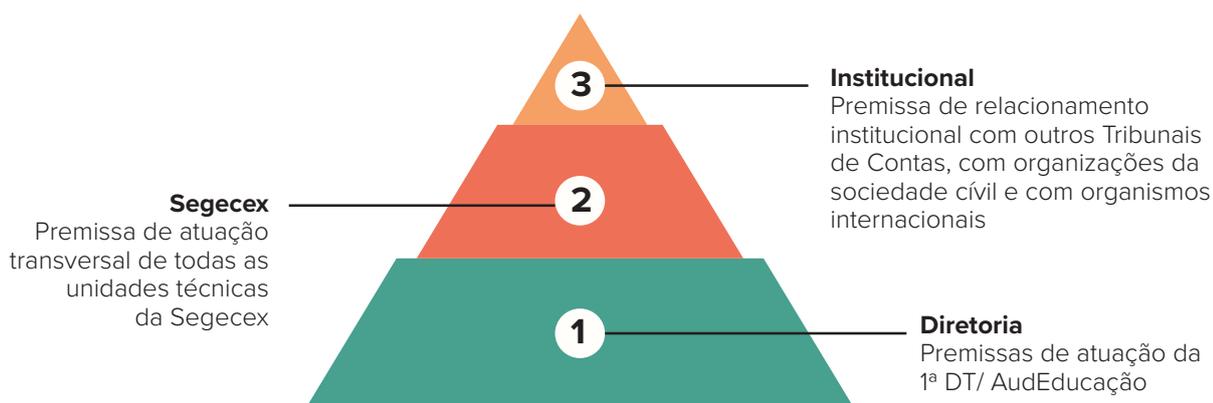
**7** Comunidades quilombolas são grupos étnicos, predominantemente constituídos pela população negra rural ou urbana, que se autodefinem a partir das relações específicas com a terra, o parentesco, o território, a ancestralidade, as tradições e práticas culturais próprias.

**8** Apátrida é a pessoa que não é considerada como nacional por nenhum Estado, segundo a sua legislação, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954.

As **premissas de implementação desta estratégia** não estão restritas à Diretoria de Fiscalização de Políticas de Equidade e Direitos Humanos, criada em 2023. A motivação e a operacionalização das ações de controle indutoras do exame da equidade abrangem três níveis do TCU, conforme sumarizado na figura a seguir, não se buscando “ilhas de especialização”, ao contrário, o engajamento com a execução desta estratégia é de responsabilidade de todas as unidades de auditoria especializada.

Nesse contexto, a nova diretoria (nível 1) tem como função: a) propor e delinear ações de controle externo voltadas a temáticas de grande complexidade e transversalidade envolvendo os grupos identitários e as situações-problema priorizadas para atuação do Tribunal; b) induzir a inclusão da dimensão equidade nas fiscalizações do Tribunal; c) sensibilizar os Gabinetes dos Ministros do Tribunal e as unidades de auditoria especializada sobre a importância dos trabalhos de equidade e comunicar e difundir os resultados das ações de controle realizadas; d) contribuir com a criação de capacidades em auditores e equipes de fiscalização na aplicação de métodos e critérios de exame da equidade; e) aperfeiçoar o diálogo com entidades e setores de participação cidadã.

## Níveis de Estratégia



# Aspirações

A equidade é uma dimensão de desempenho importante da auditoria governamental, juntamente com a economicidade, eficiência, eficácia e efetividade. A administração de um programa ou atividade governamental é equitativa quando distribui serviços públicos e implementa políticas públicas de uma forma que promova a imparcialidade, a justiça e a igualdade. O Manual de Auditoria Operacional do TCU inclui o exame da equidade como um “quinto E”, derivado da dimensão de efetividade da política pública (ISSAI 3100/49).

## QUAL A AMBIÇÃO DO TCU?

**Incorporar a visão da equidade em trabalhos realizados pelo Tribunal**, por meio do controle externo sobre políticas públicas e ações governamentais afirmativas voltadas a grupos específicos ou políticas universais, buscando **aprimorar os mecanismos de governança de políticas públicas e os produtos e resultados entregues à sociedade no que concerne à essa dimensão de desempenho**. Ainda, tornar o TCU protagonista no âmbito das ISC, liderando pelo exemplo.

**Todas as unidades de auditoria do TCU devem incorporar sistematicamente, sempre que apropriado, o olhar sobre essa dimensão nas suas ações de controle**, pensando nisso como metodologia estabelecida. E qual razão para o TCU realizar esse exame? Por vezes, a implementação de legislação, política, programa ou edital governamental pode não estar cumprindo os critérios de equidade estabelecidos ou pode estar resultando no reforço não intencional ou na exacerbação das desigualdades.

**É recomendável:** a) que os auditores pensem se determinado objeto de controle é um bom candidato para uma auditoria com foco em equidade ou, pelo menos, se é relevante e significativa a formulação de uma questão de auditoria em um contexto mais amplo; b) que se inclua análise da equidade nos atributos de risco e relevância, tanto na etapa de seleção de objetos de controle quanto na fase de planejamento das fiscalizações; c) que os relatórios de fiscalização, sempre que aplicável, tragam em sua visão geral a contextualização de recortes ou critérios de equidade associados ao objeto fiscalizado. Frequentemente, o exame da equidade é realizado em auditorias operacionais ou de conformidade.

A dimensão da equidade está contemplada explicitamente em quatro Objetivos e dois Resultados-Chave (Key Result – KR) da Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação):

**Objetivo 1. Aprimorar a atuação do controle no que concerne à equidade** (apesar deste ser um objetivo declarado pela AudEducação, ele deve ser perseguido por todas as unidades do Tribunal, criando competências técnicas, validação conjunta entre as unidades das situações problema a serem priorizadas e sua inclusão no plano anual de fiscalizações do Tribunal, e, quando oportuno, realização de trabalhos em parceria, pois não se busca uma ilha de especialização no exame da equidade);

Objetivo 2. Aumentar o acesso e a permanência na educação, com equidade;

Objetivo 3. Melhorar a aprendizagem na educação, com equidade;

Objetivo 4. Melhorar as condições para prestação de serviço na educação, com equidade;

**KR 1.1. Até final de março de 2024, ter definida a estratégia de controle das políticas públicas no que concerne à equidade** (reforçando que o compromisso com a operacionalização da estratégia deve ser de todas as unidades de auditoria do Tribunal);

KR 2.6. Em dois anos, ter 80% das instituições públicas federais de ensino superior com seus comitês de prevenção e combate ao assédio moral e sexual implementados.

## O QUE O TCU FEZ OU ESTÁ FAZENDO?

- Produção de conhecimento e realização de webinários sobre políticas de equidade para dez grupos prioritários: mulheres; pessoas negras; pessoas com deficiência; população idosa; crianças e adolescentes; população quilombola; população indígena; LGBTQIAPN+; população em situação de rua; população carcerária; e migrantes, refugiados e apátridas.
- Realização das primeiras fiscalizações no novo plano operacional do TCU aprovado para o biênio 2023-2025: a) acompanhamento de ações e programas do governo federal relacionados às pessoas refugiadas no Brasil; b) auditoria operacional na política de prevenção e combate ao assédio da principal instituição financeira pública federal; c) auditoria operacional no Programa Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes).
- Inclusão de trabalhos prioritários no planejamento operacional de 2024, com início no primeiro semestre: a) auditoria operacional sobre gênero – assédio nas instituições federais de ensino superior, como iniciativa do Equal Futures Audit (EFA); b) auditorias operacionais nos temas acesso à creche e alfabetização de alunos do ensino fundamental; c) monitoramento da política de cotas nas universidades públicas.
- Priorização de situações-problemas dos diferentes grupos de interesse. Essa atividade não é estanque e passará por revisões a cada novo ciclo de planejamento operacional do TCU, tendo em vista que a evolução dos estudos feitos pelas unidades de auditoria, os resultados dos trabalhos realizados, as agendas de governo e as demandas pautadas pela sociedade, entre outras fontes, podem sinalizar ao Tribunal eventual nova situação-problema que mereça sua atuação prioritária.

# Foco das auditorias de equidade

## QUAL O UNIVERSO DE CONTROLE?

Políticas, programas, ações e serviços de responsabilidade do governo federal destinados à promoção da equidade e dos direitos humanos, tendo como públicos-alvo prioritários os grupos de indivíduos afetados por processos históricos de discriminação e/ou de desigualdade estrutural, considerando a questão da interseccionalidade. Ademais, quaisquer políticas, programas, ações e serviços universais de responsabilidade do governo federal ou executados com recursos federais, que possam impactar de forma diversa esses grupos. A atuação diante desse universo de controle requer, na maior parte das vezes, **abordagem transversal<sup>9</sup> e governança multinível<sup>10</sup> das políticas, ou seja, requer a identificação de responsabilidades e competências atribuídas aos Ministérios envolvidos, em nível central, e aos estados e municípios, em nível interfederativo.**

## QUAIS SÃO AS PRIORIDADES DO TCU?

O Tribunal está avançando na **construção de conhecimento acerca das especificidades e das situações-problema de cada grupo de interesse, incluindo a compreensão do ambiente e das condições em que operam as respectivas políticas públicas.** Como exemplo ilustrativo, o uso da técnica da árvore de problemas elaborada para o grupo Mulheres,

---

<sup>9</sup> As políticas de direitos humanos familiar não devem ser vistas como política setorial, ou seja, sob a responsabilidade e execução exclusiva de um órgão específico da estrutura de governo, porque suas ações estão potencialmente conectadas a um conjunto mais amplo de órgãos, haja vista que atuam em vários âmbitos da vida social e diversas esferas de atuação pública.

<sup>10</sup> O conceito da governança multinível busca compreender as relações tecidas nos diversos níveis governamentais e as novas formas de governança, com o olhar voltado para as diferentes realidades territoriais.

em que se estrutura a formulação da situação-problema central, as situações-problema prioritizadas (que devem ser revistas em novo ciclo de priorização de ações de controle) e identificação de potenciais objetos de controle que têm relação com a resolução das situações-problema selecionadas (Apêndice B). Análise similar está sendo realizada para os demais grupos identitários.

Como passo seguinte, **é prioritário tratar da comunicação interna dessa estratégia e criar meios para sua implementação.**

As ações de controle serão direcionadas prioritariamente para intervenções públicas que objetivam (ou deveriam objetivar) a igualdade do exercício/da consumação de direitos, ou seja, não basta que cidadãos tenham direitos iguais (por exemplo, crianças com direito de acesso à escola pública e gratuita), o mais importante é que tenham condições e oportunidades equivalentes para exercerem esses direitos (por exemplo, educação especial e inclusiva).

Entendemos que as auditorias também devem ter como objetivo o aperfeiçoamento da governança central e da governança multinível das políticas de equidade e de direitos humanos, uma vez que se mostra relevante a chamada *whole-of-government* approach (abordagem integral do governo) que diz respeito justamente à transversalidade e a intersectorialidade.

Como exemplo, podemos citar: a) aprimoramento da governança do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania com seus pares, com enfoque no planejamento estratégico e na gestão de riscos para o alcance das metas das políticas voltadas à promoção dos direitos humanos; b) aprimoramento dos sistemas de indicadores e do acompanhamento do acesso aos serviços de promoção e proteção de direitos estabelecidos na política nacional; c) fortalecimento da coordenação e do regime de colaboração entre os entes federados; d) etiquetagem de despesas orçamentárias que possibilitem a geração de dados desagregados; e) corrigir eventuais fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas entre instituições e ações governamentais que permeiam as políticas de equidade no governo federal, a partir da orçamentação, dos repasses e do que o governo tem priorizado.

# Métodos e procedimentos para o exame da equidade

As auditorias operacionais podem examinar, em um mesmo trabalho, uma ou mais das principais dimensões de desempenho (economicidade, eficiência, eficácia, efetividade e equidade – os cinco Es). O Manual de Auditoria Operacional do TCU inclui o exame da equidade derivado da dimensão de efetividade da política pública, baseando-se no princípio que reconhece a diferença entre os indivíduos e a necessidade de tratamento diferenciado entre eles (ISSAI 3100/49; MANOP-TCU/1.3.5).

**O foco de atuação do TCU pode envolver um escopo só com questões de equidade ou possuir uma ou mais questões estruturadas sobre a equidade dentro de um escopo mais amplo de questões, avaliando outras dimensões de desempenho.**

O exame da equidade pode envolver, por exemplo: a) investigação dos critérios de alocação de recursos perante a distribuição espacial, o perfil socioeconômico ou o perfil de gênero da população-alvo; b) as estratégias adotadas pelo gestor público para adequar a oferta de serviços ou benefícios às diferentes necessidades do público-alvo; c) a aderência da execução de uma política pública em relação às normas aplicáveis, incluindo avaliações com viés da equidade; e d) critérios de qualificação ou seleção em procedimentos licitatórios envolvendo equidade. A análise dos “critérios adotados” por um programa, por exemplo, não deverá estar limitada à análise dos “critérios formulados e aprovados” (situação formal) mas deverá incluir também análise dos “critérios implementados” na prática (situação atual).

**O problema de algumas políticas públicas não está em seus resultados médios, mas em seus extremos, ou seja, os grupos minoritários que ela não alcança.** O exame da equidade busca ampliar esse foco, para além de melhorar os resultados médios verificar o acesso dessas minorias às políticas que estão sendo executadas. Há que se ter um olhar para identificar se outros grupos, que não os grupos de interesse reconhecidos pela política, merecem o reconhecimento como tal. Uma boa maneira de saber se um determinado grupo de interesse reconhecido merece um tratamento especial em uma determinada política, é verificar sua incidência na população de beneficiários cujas ações ou resultados da política são inferiores.

**Mesmo não fazendo parte dos objetivos e nem da missão de um programa, a equipe de auditoria poderá entender que a equidade é um aspecto relevante do programa e decidir investigá-la.** Essa abordagem está estreitamente relacionada com a preocupação de se garantir equidade e impessoalidade na escolha dos beneficiários em programas cujos recursos são limitados e não permitem a universalização do atendimento, assim como com a preocupação de como as políticas públicas universais chegam aos diferentes grupos populacionais.

**Exemplo de atuação do TCU na avaliação da equidade:**

Auditoria operacional no Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES)

Processo TC 017.513/2023-5

Síntese do **problema de auditoria** (com adaptações): a expansão, interiorização e reestruturação do ensino superior, que ocorreu no Brasil a partir de 2010, propiciou maior democratização do acesso de estudantes aos cursos de graduação das universidades federais, todavia gerou crescente demanda quanto à ampliação, consolidação e aprimoramento de ações de assistência estudantil, de modo a criar condições para que estudantes em situação socioeconômica mais vulnerável consigam permanecer e concluir seus estudos, impactando na redução dos índices de evasão escolar. As questões 2 e 3 formuladas pela equipe de auditoria abordaram a dimensão de desempenho equidade dessa política educacional.

**Questão de auditoria 2:** em que medida estudantes em situação de vulnerabilidade estão sendo atendidos pelo PNAES, de forma a maximizar o atingimento dos objetivos de equidade do programa? (equidade de atendimento a grupos identitários)

**Questão de auditoria 3:** de que maneira os recursos financeiros são alocados ao PNAES e distribuídos entre as 69 universidades de forma a garantir a equidade e a diminuição de desigualdades sociais e regionais? (equidade de partilha/equalização de recursos públicos)

Para o sucesso das políticas de equidade, os seguintes fatores precisam ser observados: a) que dados confiáveis com este recorte de desempenho estejam disponíveis; b) que haja parâmetros de referência, linhas de base ou metas de desempenho de equidade nas políticas públicas; c) que o processo de planejamento, programação e orçamentação pública incorpore e seja sensível à dimensão da equidade; e d) que as organizações públicas estejam engajadas na incorporação da dimensão da equidade nos seus processos de avaliação de políticas. A não observância ou a baixa maturidade na implementação desses requisitos pode ser um achado relevante das auditorias de equidade realizadas pelo TCU e objeto de indução de melhorias por meio de recomendações ou determinações dirigidas aos gestores responsáveis.

Consideramos destacar na estratégia a importância de trabalhos tipo Acompanhamento (ACOM), previsto nos artigos 241 e 242 do Regimento do TCU, que se realizam de forma periódica e concomitante à execução dos atos de gestão.

O TCU não possui documento técnico específico sobre métodos, técnicas, ferramentas e boas práticas aplicáveis ao exame da equidade em políticas públicas. No contexto da estratégia, estamos sugerindo quatro medidas: a) elaborar artigo sobre a abordagem da equidade em auditorias a partir da expertise adquirida pelas auditoras participantes do Programa EFA/IDI; b) elaborar documento metodológico, como, por exemplo, um guia, com orientações que auxiliem os auditores do TCU na abordagem da dimensão equidade em fiscalizações; c) desenvolver curso autoinstrucional sobre o tema análise da equidade em auditorias; e d) consultoria técnica da Diretoria de Fiscalização de Políticas de Equidade e Direitos Humanos para outras unidades técnicas a fim de subsidiar discussões em diferentes momentos das fiscalizações.

# Criação de capacidades

**O desenvolvimento de capacidades deve ser realizado em todas as unidades técnicas do TCU, considerando a transversalidade da estratégia.**

Não se vislumbra que para a implementação das propostas desta estratégia sejam necessários recursos financeiros e equipamentos adicionais aos já disponibilizados pelo TCU para as suas unidades especializadas de auditoria. Os prazos de implementação da estratégia seguirão cronograma a ser definido pela Secretaria-Geral de Controle Externo, considerando, especialmente, o calendário de planejamento do Tribunal.

A fase inicial de criação de capacidades priorizou três frentes de ação: a) realização de dez eventos em formato de webinar, para proporcionar debates sobre temas entre diferentes setores da sociedade de alguma forma relacionados aos públicos-alvo das políticas de equidade e direitos humanos; b) produções de conhecimento acerca dos diferentes grupos populacionais de interesse da unidade; e c) acesso a conteúdo e cursos externos sobre os temas diversidade, equidade e inclusão.

Devido à variedade e à complexidade das questões tratadas pelos direitos humanos, será exigida, por parte do TCU, flexibilidade na escolha de temas, de objetos de controle e de métodos de trabalho, além de capacidade analítica dos seus auditores e abertura para o diálogo e escuta de especialistas e representantes de entidades de participação social/cidadã.

Uma atitude (mentalidade, pensamento ou ideia internalizada) requerida do auditor que atua com o tema direitos humanos é se abster de preconceitos, vieses e simbolismos

sociais estigmatizantes sobre certos grupos e pessoas, buscando maior neutralidade possível na sua ação, decisão e opinião. Tal postura visa, inclusive, ao atendimento do que preceitua a ISSAI 100 - Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público, de modo a que o auditor se mantenha independente em suas fiscalizações, que os seus relatórios sejam imparciais e assim sejam vistos pelos usuários previstos, que exerçam seu trabalho com o devido zelo para assegurar que seu comportamento profissional seja apropriado, evitando que sua conduta e comportamento desacreditem o trabalho do TCU.

Em auditorias que abordam assuntos complexos e sensíveis, como os casos dos direitos humanos e da equidade, nem sempre é possível estabelecer critérios com antecedência, frequentemente eles serão definidos durante o processo de auditoria, pela equipe de auditores designada. Nesse sentido, recomendamos que haja interação e troca de opiniões com os gestores da política auditada e esforço ativo para conhecer os pontos de vista das diversas partes interessadas. A aproximação com os stakeholders durante todo o trabalho alinha-se com o que prescreve a ISSAI 300 – Princípios Fundamentais de Auditoria Operacional, segundo a qual os “auditores devem manter uma comunicação eficaz e adequada com as entidades auditadas e as partes interessadas relevantes durante todo o processo de auditoria e definir o conteúdo, o processo e os destinatários da comunicação para cada auditoria”.

**Importante fortalecer a aproximação entre o TCU e as entidades de participação cidadã em todas as fases das ações de controle de externo, por meio de entrevistas, painéis, diálogos públicos, webinários e outros eventos, permitindo que o controle sobre os escassos recursos públicos seja feito de forma mais ampla e com escuta ativa de representantes da sociedade.**

# Monitoramento e aprendizagem

## COMO MEDIR O DESEMPENHO DA ATUAÇÃO DO TCU?

As unidades de auditoria especializadas devem seguir as orientações constantes da Portaria TCU nº 80, de 12/4/2023, que trata do Plano de Gestão do TCU e estabelece as diretrizes para a elaboração dos planos institucionais e das ações operacionais. Os critérios de medição do nosso desempenho incluem: a) atendimento dos resultados-chave que integrarão os planos operacionais; b) índice de tempestividade em monitoramentos de auditoria; c) índice de aderência a padrões de qualidade; e d) *tags* de auditorias específicas sobre a dimensão equidade e quantidade de auditorias que incluem entre suas questões o viés da equidade.

## COMO GERIR OS RISCOS ASSOCIADOS À ATUAÇÃO DO TCU

O Apêndice A – Gestão dos Riscos Associados à Atuação do TCU na implementação desta estratégia foi elaborado com objetivo de servir de modelo sintético de governança a ser adotado pela Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex) e de identificar, registrar e monitorar eventos de risco que possam constranger o alcance das nossas aspirações, se apoiando na metodologia *Bow Tie*. O quadro deverá ser revisto a cada final de ciclo avaliativo, de modo a reavaliar os riscos iniciais identificados e suas causas, além de atualizar as medidas preventivas e mitigadoras adotadas, caso aplicável.

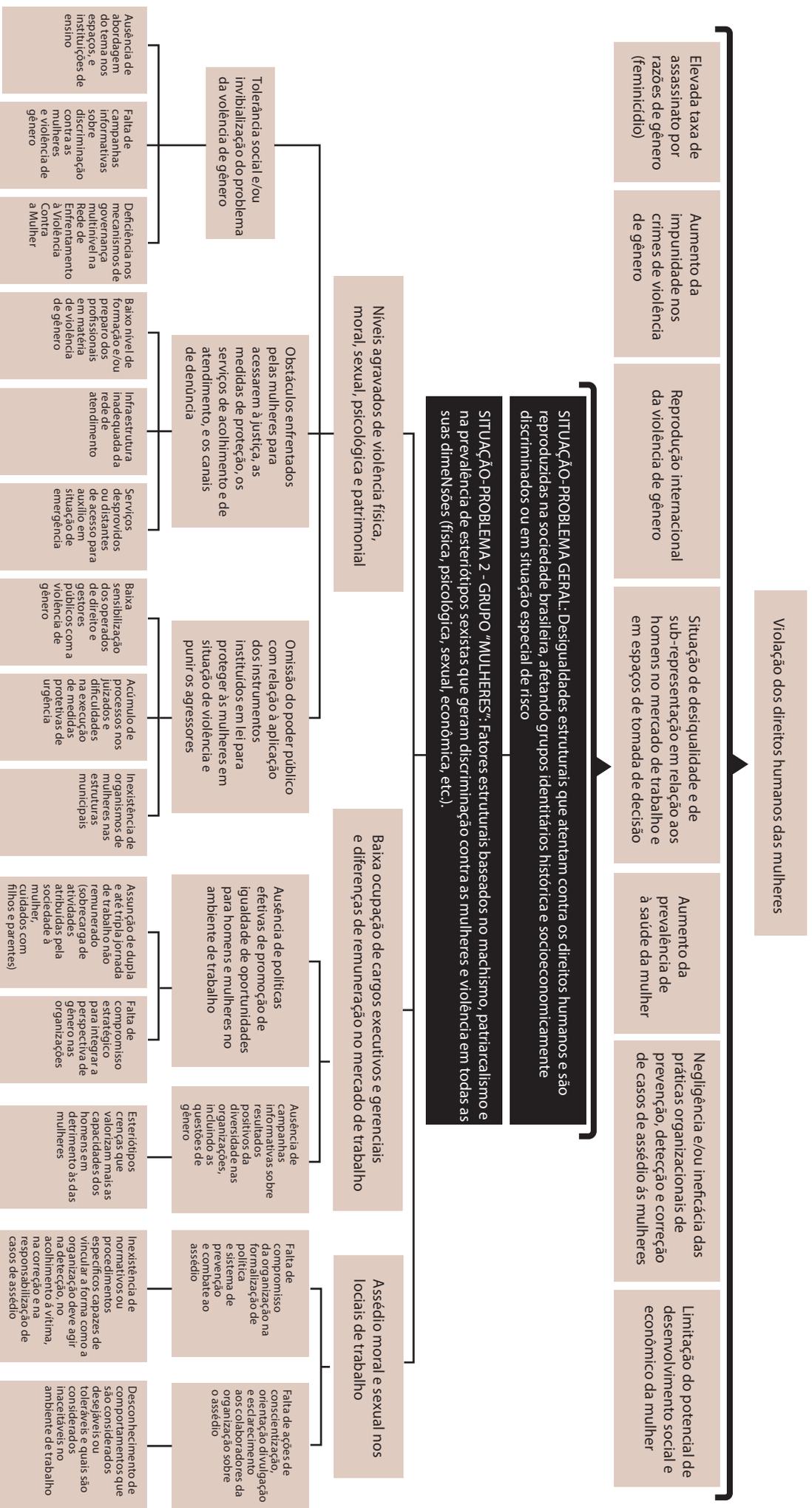
## Apêndice A – Gestão dos riscos associados à atuação do TCU na implementação da estratégia de controle de equidade em políticas públicas.

Causa	Evento de Risco	Efeito	Medidas mitigadoras
<p><b>C1.</b> Alta sensibilidade dos assuntos tratados e presença de vieses inconscientes, apelos ideológicos e estereótipos incorporados pelos auditores.</p> <p><b>C2.</b> Elevado grau de diversidade e de complexidade dos temas e das políticas afetas aos direitos humanos.</p> <p><b>C3.</b> Falta de visão estratégica e de compreensão sistêmica do TCU sobre o tema.</p> <p><b>C4.</b> Histórico de ações de controle eventuais e de abrangência reduzida com ênfase em direitos humanos e equidade.</p>	<p><b>R1.</b> Baixa aptidão e expertise do corpo técnico para atuar no controle externo das políticas de direitos humanos.</p>	<p><b>E1.</b> Falta de qualificação e perda de atratividade e engajamento dos auditores para atuar com o tema.</p> <p><b>E2.</b> Deslizes e constrangimentos do auditor na forma de apresentação, no comportamento e na linguagem utilizada durante os trabalhos.</p> <p><b>E3.</b> Análise, interpretação e condução equivocada dos trabalhos desenvolvidos no tema.</p> <p><b>E4.</b> Baixos níveis de maturidade técnica/funcional e emocional da Diretoria no tema.</p>	<p>Escuta de diversos setores da sociedade em relação aos diferentes grupos de interesse, por serem público-alvo das políticas de equidade. Sensibilização interna do corpo de auditores, dirigentes e gabinetes de ministros em relação às oportunidades de atuação no tema e à desconstrução de estigmas e estereótipos quanto à compreensão das políticas de direitos humanos.</p>
<p><b>C5.</b> Conflitos e tensões em relação ao modo de planejar e atuar de forma transversal com as demais unidades de auditoria do TCU que detêm clientela, programas e atividades com interface em temas específicos dos direitos humanos.</p> <p><b>C6.</b> Isolamento institucional no diálogo e na realização de fiscalizações conjuntas com outras unidades do TCU que detêm clientelas com atuação direta em políticas associadas aos direitos humanos.</p> <p><b>C7.</b> Isolamento institucional no diálogo com atores e entidades representativas da participação cidadã.</p>	<p><b>R2.</b> Falta de autonomia para definir objetos e ações de controle prioritárias.</p> <p><b>R3.</b> Baixa sinergia entre unidades de auditoria e destas com atores externos na criação de capacidades, na gestão do conhecimento e na atuação sistêmica sobre os diversos temas afetos aos direitos humanos.</p>	<p><b>E5.</b> Seleção, planejamento e execução das fiscalizações na temática dos direitos humanos feita de forma compartimentalizada e/ou sem a escuta efetiva e permanente de organizações da sociedade civil.</p> <p><b>E6.</b> Criação de “ilha de especialização” em direitos humanos na diretoria criada em 2023.</p>	<p>Relacionamento e cooperação permanente entre a diretoria criada em 2023 e outras unidades de auditoria do Tribunal, bem como escuta e diálogo com entidades e setores da sociedade civil interessados. Sensibilização e esclarecimento dos Gabinetes dos Ministros do TCU sobre os trabalhos. Melhoria da difusão dos resultados das auditorias.</p>

Causa	Evento de Risco	Efeito	Medidas mitigadoras
<p><b>C8.</b> Pouca experiência no uso de técnicas de coleta e de análise de dados mais sofisticadas com foco em equidade.</p> <p><b>C9.</b> Metodologias que focam nos produtos e resultados das políticas de direitos humanos sob a ótica da equidade, demandando prazos maiores de planejamento e execução incompatíveis com demandas de outras unidades de auditoria.</p> <p><b>C10.</b> Inexistência de dados quantitativos desagregados que permitam examinar as questões de equidade.</p>	<p><b>R4.</b> Inadequação dos métodos, critérios, instrumentos e evidências adotados pelas auditorias operacionais na análise da dimensão de desempenho da equidade.</p>	<p><b>E7.</b> Práticas de análise da equidade pouco consolidadas e disseminadas nas fiscalizações do TCU.</p>	<p>Incorporação do exame da equidade nos referenciais técnicos e nos métodos de seleção e planejamento das fiscalizações, bem como fomento à qualificação do corpo de auditores do Tribunal na forma de enxergar a dimensão da equidade, explorando sistematicamente, sempre que possível, questões com essa abordagem de desempenho em relação à política, ao programa, à ação ou ao serviço público que está sendo fiscalizado.</p>
<p><b>C11.</b> Sistema de governança da política opera com significativas fragilidades: a) desatualização do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH); b) não aprovação dos Planos de Ação de Direitos Humanos (PADH) bianuais definindo metas, prazos e recursos necessários para a implementação do PNDH-3; c) inadequação do volume de recursos orçamentários / financeiros às necessidades das diversas políticas; d) falhas no diálogo e na coordenação de ações entre os ministérios setoriais e o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDH); e) poucos municípios possuem algum nível de institucionalização de programas e ações voltadas exclusivamente para a promoção e defesa dos direitos humanos; e f) falta de agenda transversal na promoção dos direitos humanos aos governos e as empresas.</p> <p><b>C12.</b> Ausência ou incompletude de base de dados nacional e de indicadores sobre a situação dos direitos humanos no Brasil em seus diversos recortes sociais, econômicos e territoriais de interesse para as políticas afins.</p> <p><b>C13.</b> As políticas públicas de direitos humanos cobrem um arco enorme de direitos e não é tarefa de fácil execução delimitar as ações que não estão sob a gerência do MDH, identificar o viés de equidade em ações que são universais e/ou mensurar o público-alvo que se deseja alcançar.</p> <p><b>C14.</b> Falta de clareza ou desalinhamento entre a agenda de prioridades futuras da política de direitos humanos do novo governo e sua instrumentalização nos instrumentos de planejamento (Plano Plurianual - PPA) e orçamento (LOA).</p> <p><b>C15.</b> Desconhecimento do precedente de atuação do Tribunal no tema.</p>	<p><b>R5.</b> Compreensão fragmentada, incompleta ou insuficientemente estruturada do universo de controle da D1.</p> <p><b>R6.</b> Delimitação parcial ou equivocada do sistema de governança central e multinível da política nacional de direitos humanos, das situações-problema que afetam os diversos grupos populacionais-alvo das políticas setoriais de direitos humanos e/ou das agendas e ações prioritárias das áreas setoriais de governo.</p> <p><b>R7.</b> Falta de sistematização e refinamento da forma de escolha de objetos e ações de controle com maiores oportunidades de melhoria de desempenho.</p>	<p><b>E8.</b> Visão estanque das políticas de direitos humanos aos programas e ações dos Ministérios que constituem a clientela da Diretoria.</p> <p><b>E9.</b> Seleção de objetos de controle de baixa relevância, materialidade, risco e agregação de valor.</p> <p><b>E10.</b> Autuação de processo de auditoria sem a devida especificação e/ou conhecimento do objeto de controle.</p>	<p>Compreensão do ambiente e das condições favoráveis e desfavoráveis em que operam as políticas públicas de direitos humanos no país. Identificação de situações-problema central e específicas afetas a cada grupo identitário, e à identificação de objetos de controle que têm relação com a resolução dessas situações-problema. Observar as orientações de documentos técnico do TCU referentes ao conhecimento do universo de controle, à seleção e validação das situações-problema e à definição da estratégia de controle. Na construção das situações-problema e sugestão dos potenciais objetos de controle, atentar-se para a materialidade e o risco dos temas analisados, bem como sua consistência em relação à jurisdição do TCU, auditabilidade e potencial agregação de valor à atuação do Tribunal, em observância ao que preceitua a ISSAI 3000.</p>

Causa	Evento de Risco	Efeito	Medidas mitigadoras
<p><b>C16.</b> Portfólio extenso de fiscalizações, eventos e/ou capacitações no tema dos direitos humanos.</p> <p><b>C17.</b> Crescimento da demanda de Solicitação do Congresso Nacional (SCN) sobre direitos humanos.</p> <p><b>C18.</b> Aumento da demanda por auditorias coordenadas com outros países e/ou outros Tribunais de Contas brasileiros.</p>	<p><b>R8.</b> Incapacidade de atender a maior demanda por parcerias e trabalhos transversais e inovadores no tema dos direitos humanos.</p>	<p><b>E11.</b> Perda de oportunidades de cooperação interinstitucional do TCU com a Rede Integrar/IRB e com Instituições Superiores de Controle na condução de ações de controle do tema direitos humanos e equidade.</p>	<p>Seletividade no planejamento das fiscalizações, haja vista o amplo universo de controle existente, priorizando situações-problema e objetos de controle por recorte de grupos populacionais vulnerabilizados ou historicamente discriminados ou marginalizados, bem como atuando sobre as fragilidades do sistema de governança central e multinível da política nacional de direitos humanos, com foco em análise prévia de risco, materialidade e agregação de valor.</p>

# Apêndice B – Exemplo de situação-problema para o grupo de interesse Mulheres (árvore de problemas)





[www.tcu.gov.br](http://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.