

## VOTO

Em exame fiscalização realizada sob a coordenação da Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAmbiental), com a participação da SecexEducação, SecexSaúde, Semag e Semec, com o objetivo de avaliar a preparação do governo federal brasileiro para implementar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

2. Utilizando como parâmetros as boas práticas delineadas nos referências do Tribunal de Contas da União (TCU), a equipe de auditoria avaliou mecanismos de governança dos órgãos componentes do Centro de Governo brasileiro e dos órgãos setoriais na implementação da agenda no Brasil, bem como na implementação da meta 2.4, referente a sistemas sustentáveis de produção de alimentos.

3. Segundo informa o relatório de auditoria, a seleção da meta (2.4) foi precedida do desenvolvimento de ferramenta de priorização de metas ODS, que considerou aspectos como materialidade, relevância e risco, com base nas informações preliminares coletadas e no julgamento da equipe de auditoria. Além dos aspectos de governança contidos nos referenciais do TCU, a meta 2.4 e as diversas políticas brasileiras a ela relacionadas foram avaliadas quanto à existência de fragmentações, sobreposições e duplicidades (FSD), utilizando-se método elaborado pelo GAO (Entidade de Fiscalização Superior dos Estados Unidos da América), adaptado pela equipe de auditoria.

## II

4. Para que se perceba a importância do tema de que trata este processo, rememoro que o embrião dos ODS foi lançado durante a conferência Rio+20, em 2012, quando ficou estabelecido um processo de cooperação intergovernamental inclusivo e transparente para a elaboração da agenda pós 2015 – ano em que se encerrariam os Objetivos do Milênio (ODM). Segundo informações disponíveis na página do Ministério das Relações Exteriores (<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/desenvolvimento-sustentavel-e-meio-ambiente/135-agenda-de-desenvolvimento-pos-2015>):

*“a Agenda de Desenvolvimento Sustentável Pós-2015, agora chamada Agenda 2030, corresponde a conjunto de programas, ações e diretrizes que orientarão os trabalhos das Nações Unidas e de seus países membros rumo ao desenvolvimento sustentável. Concluídas em agosto de 2015, as negociações da Agenda 2030 culminaram em documento ambicioso que propõe 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas correspondentes, fruto do consenso obtido pelos delegados dos Estados-membros da ONU. Os ODS são o cerne da Agenda 2030 e sua implementação ocorrerá no período 2016-2030.*

5. Ainda segundo o Itamaraty: *“A nova Agenda de Desenvolvimento foi oficialmente adotada pelos Chefes de Estado e de Governo do mundo todo na “Cúpula das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável 2015”, que teve lugar na sede da ONU, em Nova York, de 25 a 27 de setembro”*. Trata-se, portanto, de estratégia mundial em que se busca ações de longo prazo em prol de um planeta mais sustentável sob o ponto de vista social, econômico, ambiental e institucional, a qual o Brasil aderiu, ao aprová-la, na Assembleia Geral das Nações Unidas, em conjunto com os demais países-membros.

6. Amparada em doutrina sobre o tema, a SecexAmbiental esclareceu que as declarações enunciam preceitos que incentivam certas condutas, sem cominar sanções para o seu descumprimento. Esse tipo de norma internacional (soft law) costuma estabelecer recomendações e servir de balizas de comportamento dos governos dos países signatários, diante de preceitos tidos como politicamente relevantes pela sociedade internacional.

7. A participação do Tribunal de Contas da União, enquanto membro da Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai), é de extrema importância nessa empreitada global. No voto condutor do Acórdão 298/2017-TCU-Plenário (TC-020.414/2016-1), que analisou o ODS referentes à pobreza, à fome e à desigualdade de gênero (ODS 1, 2 e 5), ressaltou essa importância:

*“5. Para contribuir com o sucesso dessa agenda de longo prazo, cabe ao TCU e às Entidades de Fiscalização Superiores (EFS) dos demais países avaliar a preparação dos governos para a implementação dos objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS), realizar auditorias de desempenho em programas e políticas que contribuam para o alcance dos objetivos, ser modelo de transparência e accountability, bem como avaliar e dar suporte à implementação do ODS 16, que trata da Paz e da Justiça e instituições eficazes.*

*6. Essa atuação foi acordada em reuniões da Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai), da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Olacefs, organização da América Latina e do Caribe das EFS”.*

8. Segundo informa a SecexAmbiental, a contribuição da Intosai para a implementação dos ODS centra-se no apoio às EFS por meio de quatro abordagens, assim delineadas:

a) Abordagem 1: avaliar a preparação dos governos nacionais para implementar, monitorar e relatar o progresso dos ODS e posteriormente auditar o funcionamento e a confiabilidade dos dados que produzem;

b) Abordagem 2: realizar auditorias de desempenho que examinem a economia, eficiência e efetividade de programas governamentais que contribuem para aspectos específicos dos ODS;

c) Abordagem 3: avaliar e apoiar a implementação do ODS 16, que trata de instituições transparentes, eficientes e responsáveis; e

d) Abordagem 4: ser modelos de transparência e accountability em suas próprias operações, incluindo auditoria e relatórios.

9. No âmbito da primeira abordagem, um dos meios propostos pela Intosai para prestar apoio às EFS é o guia sobre auditoria de preparação para implementação dos ODS, elaborado por meio da IDI (Intosai **Development Initiative**), a organização de capacitação da Intosai. Esse guia fornece orientações de como usar uma abordagem integrada de governo (“whole-of-government approach”) em uma auditoria operacional, baseada nas ISSAIs, para examinar a preparação do governo de um país para a implementação dos ODS.

10. Ainda segundo a SecexAmbiental, o TCU participou da elaboração desse guia, em conjunto com uma equipe formada por representantes de outras EFS convidadas (Índia, Indonésia, EUA, Emirados Árabes), de órgãos da Intosai, da IDI e da ONU, entre maio e outubro de 2016. Uma primeira versão do guia foi discutida no XXII Incosai em 2016, mas o documento final somente deverá estar disponível para acesso até o final de 2017.

11. No presente processo, a equipe de auditoria desenvolveu um modelo de auditoria para analisar a coordenação dos órgãos governamentais nos níveis horizontal e vertical, a transversalidade das políticas públicas e aspectos de governança pública multinível, conforme desenhado na figura 1 do relatório de auditoria.

12. Esse modelo, conforme documento divulgado pelo TCU (<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/o-tcu-e-os-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-1.htm>) compõe o guia a ser publicado pela Intosai e ficará disponível a todos as EFS dos países membros da ONU. O modelo também será utilizado, ainda em 2017, em auditoria coordenada com a

Comissão de Meio Ambiente da Olacefs (Comtema), sob a liderança do TCU. Segundo informa o documento do TCU:

*“Nove EFS participarão do trabalho, o que vai possibilitar a elaboração de um diagnóstico regional na temática dos ODS. Para tal, o Tribunal já está provendo cursos de capacitação, em conjunto com aquela Comissão, dirigidos aos auditores das EFS dos países associados. Esses cursos de capacitação também serão ministrados aos técnicos e auditores dos tribunais de contas estaduais e municipais do Brasil por meio da Escola Superior do TCU, o Instituto Serzedello Corrêa (ISC)”.*

13. A partir do modelo desenvolvido, a equipe do TCU se propôs a responder às seguintes questões de auditoria: i) O Centro de Governo está preparado para implementar a Agenda 2030?; ii) quem são os órgãos responsáveis por essas políticas? Eles estão preparados para implementar as metas ODS? iii) Quais políticas públicas contribuem positivamente ou negativamente para o alcance da meta? iv) Elas estão alinhadas entre si? v) Quais são as metas prioritárias para atuação do Controle Externo (Matriz de priorização de metas)?

### III

14. No que diz respeito às três primeiras questões, a equipe avaliou a governança dos órgãos que compõe o Centro de Governo, além das estruturas criadas especificamente para internalizar os ODS. Pode-se considerar que o processo de implementação da Agenda 2030 é composto pelas seguintes etapas, conforme ilustrado na figura 3 do relatório de auditoria: i) NEGOCIAÇÃO da participação brasileira; ii) INTERNALIZAÇÃO e; iii) INTERIORIZAÇÃO.

15. A etapa de internalização tem sido conduzida pelo governo brasileiro, segundo apurou a equipe de auditoria, obedecendo ao seguinte processo: i) criação e ativação da Comissão Nacional para os ODS (Decreto 8.892/2016), ii) vinculação das políticas públicas do PPA às metas dos ODS; iii) adaptação das metas globais ao contexto nacional; definição das metas prioritárias; e definição de indicadores de desempenho nacionais.

16. A partir dessas informações, a equipe apontou como gargalo relevante, nessa etapa inicial da preparação do governo brasileiro, o fato de a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, estrutura prevista no Decreto 8.892/2016 para coordenar a implementação dessa Agenda, ainda não ter entrado em funcionamento. Sem essa providência, resta prejudicado os demais processos.

17. Não obstante esse diagnóstico, em seus comentários sobre a versão inicial do relatório de auditoria, a Secretaria de Governo da Presidência da República (Segov) enviou cronograma para o início de funcionamento da referida Comissão, o que tornou desnecessária eventual determinação desta Corte nesse sentido. De fato, em evento realizado no dia 29/6/2017, realizado no Palácio do Planalto deu-se a posse da referida Comissão.

18. Para ser exitosa em suas atribuições, no entanto, a Comissão deve viabilizar os demais processos de internalização dos ODS que consiste em: i) adaptar as metas globais ao contexto nacional; ii) vincular as metas adaptadas às políticas públicas do PPA; iii) identificar as metas prioritárias; e iv) definir os indicadores nacionais.

19. É vital que um plano com todos esses processos esteja claramente delineado para que os objetivos da Comissão possam ser atingidos. Nesse sentido, assiste razão à equipe de auditoria, que considerou a ausência desse plano como uma causa primária dos demais achados. Pertinente, pois, a determinação proposta à Segov, na condição de Secretaria-Executiva da Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, que apresente, no prazo de 120 dias, plano de

internalização dos ODS, definindo os processos e as atividades necessárias para esse fim (inclusive internalização das metas e definição de indicadores nacionais), bem como os responsáveis, produtos e prazos.

20. Ressalto que a identificação dos processos, atividades e responsáveis pela implementação dos ODS pode ser considerada como um passo inicial para que sejam instituídas medidas para a sistematização de atividades relacionadas à gestão de riscos e aos controles internos, nos termos previstos na Instrução Normativa Conjunta nº 1/2016, necessárias para assegurar o alcance dos objetivos da Comissão Nacional.

21. Segundo o Decreto 8.892/2016, a Comissão foi criada com a finalidade de internalizar, difundir e dar transparência ao processo de implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas, subscrita pela República Federativa do Brasil. Dessa forma, as práticas de gestão de riscos e controles internos dos processos identificados podem contribuir para que os objetivos da Comissão sejam cumpridos, razão pela qual a determinação à Segov deve mencionar também essas atividades.

22. Não obstante os objetivos atribuídos à Comissão Nacional para os ODS, a equipe de auditoria ressaltou que os órgãos do Centro de Governo têm papel fundamental na implementação da Agenda 2030. O Centro de Governo, segundo definição dos referenciais do TCU, é composto pelos órgãos responsáveis pelo apoio direto ao chefe do Poder Executivo, incluindo os que desempenham funções centrais e governamentais transversais, como planejamento, orçamento, coordenação, monitoramento e comunicação das decisões resultantes das prioridades do governo.

23. Embora a Casa Civil tenha argumentado, em suas manifestações, que as competências específicas relacionadas aos ODS já estão devidamente contempladas pelos normativos legais nas competências institucionais dos órgãos envolvidos no tema, a equipe ponderou que os moldes da Agenda 2030 desafiam essa premissa. Nesse sentido, o planejamento objeto da determinação anterior, além de contribuir para o alcance dos objetivos da Comissão, poderá dar maior clareza às atribuições e responsabilidade dos órgãos do Centro de Governo, relativas à implementação dos ODS.

#### IV

24. Ainda com relação à governança dos órgãos componentes do Centro de Governo, a equipe elencou como achado de auditoria a ausência de estratégia de planejamento de longo prazo que defina prioridades multissetoriais, numa perspectiva integrada de governo. Além de discorrer sobre as dificuldades que a ausência de um plano de longo prazo representa para a internalização dos ODS no Brasil, a equipe enfatizou o desafio que representa identificar claramente os órgãos componentes do Centro de Governo responsáveis por essa atribuição.

25. O Ministério do Planejamento/Seplan, em seus comentários, esclarece que o planejamento de médio e longo prazo (iguais ou superiores a 4 anos) do Governo Federal tem se baseado nos planos setoriais, os quais estariam sendo objeto de uma ação de maior coordenação por parte daquela Secretaria, cujos primeiros estudos identificaram a existência de 75 planos setoriais, sendo 14 considerados estruturantes.

26. A Seplan defende que sua atribuição de formulação do planejamento estratégico nacional, prevista na Lei 10.683/2003, está sendo implementada com foco no fortalecimento do processo de planejamento já existente, que os planos setoriais já refletiriam a visão de longo prazo e que o Plano Plurianual (PPA), instrumento formalmente previsto na Constituição, seria o instrumento de implementação coordenada desses planos.

27. Os auditores reconhecem a validade do PPA como instrumento de coordenação dos planos setoriais, mas ressaltam que isso não impede a consolidação dos planos setoriais em um documento nacional com maior amplitude, contendo temas estratégicos, providência que favoreceria uma visão mais integrada (multissetorial) da atuação governamental, a partir de um horizonte de tempo maior e não apenas de quatro anos. Nessa linha destacam que esse documento, contendo políticas de Estado com prazo superior a um período eletivo, abrangeria instâncias de decisão como o Congresso Nacional, especialmente quando envolver políticas estruturantes como defesa, relações exteriores e desenvolvimento econômico.

28. No campo internacional, a equipe de auditoria destacou o caso da Eslovênia que, com a assessoria técnica da OCDE, elaborou visão estratégia até o ano de 2050 e um plano até 2030. No âmbito nacional, foram destacados Minas Gerais e Pernambuco como exemplos de estados que já trabalham com planejamento de longo prazo.

29. Nesse sentido propôs determinar à Secretaria-Geral da Presidência da República, à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que, no prazo de 180 dias, definam processo (atividades, produtos, prazos e atribuições) de elaboração e proposição de um plano nacional de longo prazo (dez a vinte anos), considerando o alinhamento aos planos de médio e curto prazo e planos setoriais. Foi proposto também dar conhecimento deste trabalho ao Congresso Nacional, tendo em vista a tramitação, no Senado Federal, da PEC 74, de 2015, tratando do tema.

30. Quanto à proposta apresentada, devo rememorar que este Tribunal tem se debruçado sobre a questão do planejamento estratégico nacional no âmbito da governança pública como um todo, que abrange estratégia, liderança e controle. No monitoramento do processo TC-020.830/2014-9, no âmbito do qual foi proferido o Acórdão 1.273/2015-TCU-Plenário, temos debatido a edição de um projeto de lei e/ou de um decreto sobre a governança com as principais lideranças e técnicos da Presidência da República, CGU, Casa Civil e do Ministério do Planejamento.

31. A partir de proposta apresentada por Grupo de Trabalho deste Tribunal (formado após a Comunicação ao Plenário feita em 22/3/2017, da qual resultou a ordem de serviço Segecex nº 7/2017), fomos informados que está em elaboração uma minuta de decreto e de projeto de lei, nos quais será estabelecido o Sistema Nacional de Planejamento. Nesse sistema está previsto o Planejamento do Desenvolvimento Nacional, com periodicidade de 12 anos, responsabilidade do Ministério do Planejamento/ IPEA, definição de indicadores e plena articulação com os ODS, o que abrigaria a determinação proposta pela unidade técnica.

32. Há que se considerar ainda que no Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República referente ao exercício de 2016 (TC-012.659/2017-7), o Plenário desta Casa inseriu a seguinte deliberação, a partir de minha declaração de voto, que também supre a determinação proposta neste processo:

*“3.1.31. Recomendar ao Ministério do Planejamento, Casa Civil e Presidência da República que consolidem em normativo único todos os dispositivos editados sobre a estratégia governamental e seu monitoramento e avaliação, identificando claramente a forma de organização dos planos de longo, médio e curto prazo, com seus objetivos e metas, além do papel do centro de governo, dos ministérios setoriais, eventuais conselhos e comitês e da CGU na formulação, monitoramento e avaliação desses planos e das políticas públicas neles contidas, aproveitando, caso entenda viável, as conclusões do grupo de trabalho do TCU encaminhado aos titulares das pastas”.*

33. Vê-se, portanto, que esse assunto está bem encaminhado, ficando dispensável, segundo entendo, a determinação proposta pela equipe de auditoria, **até porque a fundamentação legal utilizada não ampara a proposta formulada**. Sendo assim, e como a própria equipe de auditoria

reconhece (trecho transcrito a seguir) que o estabelecimento de um plano de longo prazo no Brasil se constituiu uma questão geral, afeta não apenas à Agenda 2030, entendendo que esse assunto fica melhor encaminhado e monitorado no processo das contas de governo:

*“Cabe ressaltar que os impactos causados por essa lacuna não se limitam à questão da Agenda 2030, estendendo-se também à atuação governamental de forma geral. Assim, a ausência de instrumento de planejamento de longo prazo prejudica a definição de prioridades nacionais, tornando as ações do governo mais sujeitas a descontinuidades e desalinhamentos. Dificulta também a alocação de recursos de forma eficiente, uma vez que não estão claras as prioridades nacionais. E, em última análise, traz prejuízos à própria entrega de resultados das políticas públicas e ao atendimento das complexas demandas sociais elencadas na Constituição, mencionadas no início desta análise”.*

34. Esse entendimento abrange também o terceiro achado de auditoria, que diz respeito à ausência de mecanismos de monitoramento integrado de mensuração das políticas públicas. A recomendação exarada nas Contas de Governo 2016, conjugada com as providências para edição de um decreto e/ou projeto de lei sobre a governança, no âmbito do TC-020.830/2014-9, segundo entendendo, contemplam, de forma geral, a deliberação a seguir, proposta pela equipe de auditoria:

*a) Recomendar à Secretaria de Governo da Presidência da República, com base no Decreto 8.579/2015, Anexo I, art. 1º, inciso VIII, c/c Decreto 8.892/2016, art. 1º, parágrafo único, e art. 2º, inciso III, à Casa Civil da Presidência da República, com base no Decreto 8.889/2016, Anexo I, art. 1º, inciso I, alínea ‘d’, e ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, com base na Lei 10.683/2003, art. 27, inciso XVII, alíneas ‘a’, ‘b’, ‘c’ e ‘d’, c/c Lei 10.180/2001, art. 2º, inciso V, em conjunto com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, com base na Lei 5.878/1973, art. 2º, § 1º, e art. 9º, c/c Decreto 4.740/2003, Anexo I, art. 2º, e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, com base no Decreto 7.142/2010, Anexo I, art. 3º, incisos I ao VI, que desenvolvam um plano para estruturação do monitoramento integrado das políticas públicas, definindo responsáveis, prazos e produtos, considerando as características inerentes aos ODS (multissetorial, multinível e de longo prazo), e que avaliem a conveniência de contemplar nesse plano as contribuições que podem ser decorrentes da adaptação de sistemas existentes, a exemplo do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), e do Sistema Nacional de Informações Oficiais (SNIO), em construção, possibilitando avaliações transversais ao longo do tempo, de forma contínua e permanente, compreendendo as três esferas da federação.*

35. Não obstante, para assegurar que a ideia do monitoramento integrado das políticas públicas, bem como da adaptação dos sistemas existentes (Siop e SNIO), na forma concebida pela equipe de auditoria, será dada ciência deste trabalho aos responsáveis pelo cumprimento da recomendação exarada no subitem 3.1.31 do Parecer Prévio sobre das Contas de Governo 2016 (TC-012.659/2017-7), recomendando-se, expressamente, que preveja esses aspectos no Sistema Nacional de Planejamento, que está sendo concebido no âmbito do normativo recomendado.

36. Conforme destacou a equipe de auditoria, a observância desses aspectos é importante para o conjunto das políticas públicas brasileiras e para o cumprimento do compromisso brasileiro com os objetivos da Agenda 2030, uma vez que o país carece de mecanismos integrados que permitam o monitoramento e a avaliação de políticas públicas de forma multissetorial, multinível e numa perspectiva de longo prazo.

37. Na segunda fase da fiscalização, a equipe selecionou a meta 2.4 (redação transcrita a seguir) para aprofundar a avaliação da atuação governamental, especialmente nos aspectos referentes à coordenação, transversalidade e alinhamento das políticas públicas relacionadas à respectiva meta:

*Até 2030, garantir sistemas sustentáveis de produção de alimentos e implementar práticas agrícolas resilientes, que aumentem a produtividade e a produção, que ajudem a manter os ecossistemas, que fortaleçam a capacidade de adaptação às mudanças climáticas, às condições meteorológicas extremas, secas, inundações e outros desastres, e que melhorem progressivamente a qualidade da terra e do solo.*

38. Ao avaliar as políticas públicas brasileiras e confrontá-las com o conteúdo da meta 2.4, a equipe constatou que existe uma coordenação vertical das políticas públicas avaliadas, mas não há coordenação horizontal entre elas para a definição de uma estratégia integrada de governo. Isso contribuiu para a ocorrência de desalinhamentos das políticas públicas, visto que os órgãos colegiados dessas políticas não se articulam de forma a constituir uma visão integrada que possibilite a identificação de lacunas, duplicidades, fragmentações e sobreposições entre elas, de forma a corrigir a atuação governamental a fim de alinhar os objetivos, identificar sinergias, solucionar contradições e alcançar resultados comuns.

39. Sem pretensão de esgotar o tema, de extrema complexidade, a equipe propôs recomendar à Casa Civil da Presidência da República, com base no Decreto 8.889/2016, Anexo I, art. 1º, inciso I, alínea 'a', e à Secretaria de Governo da Presidência da República, com base no Decreto 8.579/2015, Anexo I, art. 1º, incisos V, VI e VIII c/c Decreto 8.892/2016, art. 1º, parágrafo único c/c art. 5º, que, considerando uma perspectiva integrada de governo (**whole-of-government approach**), estabeleçam mecanismos de coordenação interministerial para promover o alinhamento e consistência das políticas públicas relacionados a sistemas sustentáveis de produção de alimentos no Brasil.

40. Essa questão também está sendo tratada na minuta de decreto e/ou projeto de lei que está sendo elaborado no âmbito do Governo Federal. Dessa forma, também nesse caso, ao ser dado conhecimento do relatório de auditoria, voto e acórdão aos órgãos do Governo Federal, responsáveis pela elaboração do normativo, será recomendado que levem em conta os aspectos destacados pela equipe de auditoria neste achado. Para contemplar tanto a recomendação do achado anterior quanto a presente, será recomendado que seja elaborado um plano de implementação do normativo recomendado no âmbito do Parecer Prévio das Contas de Governo 2016.

## VI

41. Em suas conclusões, a equipe de auditoria constatou que o Governo Federal Brasileiro possui iniciativas para a implementação da Agenda 2030, mas identificou riscos para o sucesso de sua implementação, bem como para o alcance dos objetivos delineados.

42. De forma geral, esses riscos vêm sendo relatados em diversos trabalhos desta Casa, que analisaram a governança de instituições e de políticas públicas. Essa constatação é natural, pois “o sucesso dos ODS depende em grande medida da coordenação dos esforços de implementação por meio de uma boa governança (OCDE, 2017). Especialmente no processo em que foi apurado o Índice Geral de Governança e em diversos pareceres prévios sobre as contas de governo foram propostas providências coincidentes ou alinhadas com deliberações aqui formuladas.

43. Em linha com o pensamento dos principais órgãos técnicos mundiais, reafirmamos nossa convicção de que a melhoria da governança pode colocar o país em condições de vencer desafios históricos, postos ao nosso desenvolvimento. Nesse sentido, a instituição de um normativo nacional de governança pode catalisar esse processo. Tal providência encontra precedentes em países avançados como Estados Unidos, Alemanha e Austrália e vem sendo negociado com o governo, com boas

possibilidades de sucesso, no âmbito do processo que apurou o IGG (TC-020.830/2014-9). Mas a edição de um normativo, simplesmente, não é suficiente. É necessário um plano de implementação consistente, e algumas das providências propostas neste processo contribuem para esse desiderato.

## VII

44. Reservo aqui um comentário final sobre a colaboração do TCU para o sucesso da Agenda 2030. Assim como há uma adesão formal do país aos objetivos delineados na mesma, há um compromisso da Intosai, que deve balizar os planos de longo, médio e curto prazo do Tribunal.

45. Conforme informado pela SecexAmbiental, a Intosai adotou a Declaração de Abu Dhabi durante o seu XXII congresso, em 2016 (XXII Incosai). Essa declaração orienta a atuação da entidade nos próximos anos, incluindo fornecer uma significativa contribuição para o alcance da Agenda 2030 e dos ODS por meio de auditorias independentes, conforme se extrai do trecho da referida declaração, transcrito no relatório precedente.

46. Ainda segundo a Declaração de Abu Dhabi, o objetivo geral da Intosai é apoiar as EFS a darem uma contribuição significativa para o sucesso da Agenda de 2030 e, assim, ajudar a melhorar a vida dos cidadãos em todo o mundo. A Intosai (2017) considera que os ODS fornecem uma oportunidade significativa para aprofundar ainda mais seu relacionamento junto à ONU. Tanto que a questão dos ODS foi incluída como uma das cinco prioridades transversais do plano estratégico da Intosai 2017-2022.

47. Não obstante o compromisso assumido, a ainda que o TCU tenha atualmente uma posição de liderança junto à Intosai, não vislumbrei neste processo e em conversas com a equipe de auditoria, SecexAmbiental e integrantes do Núcleo Estratégico de Controle Externo (NEC), da Segecex, nenhum documento formal do Tribunal, ou mesmo da Segecex, que dê segurança de que serão cumpridos os compromissos assumidos, especialmente no longo prazo.

48. Ao submeter a presente fiscalização à minha autorização, no âmbito do TC-026.130/2016-5, a unidade técnica e a Segecex/Codesenvolvimento enfatizaram o alinhamento do trabalho com o Plano de Controle Externo vigente de abril/2015 a março/2017, mais especificamente com a linha de ação 8.5 “Avaliar as ações governamentais relacionadas à organização do meio rural, desenvolvimento da agricultura familiar, produção de alimentos e segurança alimentar”, constante do objetivo estratégico 8 “Estimular o monitoramento e a avaliação do desempenho pela Administração Pública” (p. 14 do Plano de Controle Externo 2015-2017).

49. No âmbito do TC-020.414/2016-1, no qual fui sorteado relator (no âmbito da proposta de auditoria formulada no TC 014.563/2016-9), foi verificada a capacidade operacional do governo brasileiro de implementação de indicadores do ODS relativos a pobreza, a fome e a desigualdade de gênero (ODS 1, 2 e 5). Naquele processo, a SecexPrevidência e a Segecex/Cosocial enfatizaram que o trabalho estava alinhado com o Plano de Controle Externo 2015-2016, aprovado pelo Tribunal em 25 de março de 2015, estando vinculada à linha de ação “11.1 Atuar em cooperação com organismos interessados no desenvolvimento do controle da Administração Pública, em especial com Intosai e Olacefs, objetivando a integração interinstitucional, o intercâmbio de experiências, o desenvolvimento metodológico e a realização de auditorias coordenadas de objetos de controle de interesse comum.

50. Vê-se, portanto, que mesmo os trabalhos que já foram realizados não estão vinculados a um direcionamento estratégico especificamente relacionado à Agenda 2030. Até mesmo os trabalhos que foram iniciados para viabilizar uma auditoria coordenada sobre os ODS no âmbito da Olacefs, em um cenário de contenção de gasto como o que vivemos poderia estar em risco caso não haja uma chancela prévia das instâncias de governança adequadas. Na verdade, os movimentos realizados até o momento em

relação os ODS configuram-se mais como iniciativas esparsas da gestão da Casa e não das estruturas de governança, o que não garante a sua continuidade.

51. Nesse contexto, e a exemplo do diagnóstico realizado neste processo em relação ao preparo do Governo Federal para implementar os ODS, considero que deve ser determinado à Secretaria de Controle Externo (Segecex) que no prazo de 90 dias submeta à aprovação do Plenário um plano para acompanhamento dos ODS, contemplando ações de curto, médio e longo prazos.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em tagDataSessao.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES  
Relator