

TC 012.352/2018-7

Tipo de processo: Acompanhamento

Interessado: Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO do Congresso Nacional

Assunto: Quadro-resumo com informações sobre programas e/ou ações governamentais fiscalizados pelo Tribunal de Contas da União, para fins de atendimento ao art. 124 da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2019, com fundamento no art. 166, § 1º, da Constituição Federal. Monitoramento das ações governamentais para aprimoramento do arcabouço institucional de planejamento, orçamento e políticas públicas e análise consolidada do conjunto de fiscalizações realizadas em políticas e programas de governo.

Ministro-Relator: Benjamin Zymler

PRONUNCIAMENTO DA COORDENAÇÃO-GERAL

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

Achado fundamental do Relatório de Política e Programa 2018

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

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

demonstra que a baixa capacidade de entrega do Estado brasileiro principalmente da ausência de fatores institucionais e de práticas essenciais para a criação de valor público.

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

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

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

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

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

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

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

9. A Cogер tem como principal objetivo aperfeiçoar a capacidade de fiscalização de políticas e programas de governo para, com foco no cidadão, aumentar a transparência, a

conformidade, a eficácia, a eficiência e a efetividade das políticas e programas que promovam o alcance de seus resultados, e contribuir para a solução de problemas nacionais, garantindo melhores entregas à sociedade. Para alcançar esses objetivos, Coger buscou no biênio 2017-2018 atuar em fatores institucionais, processos de trabalho e produtos capazes de solucionar problemas crônicos e de alto risco que afetam os resultados de sua atuação e também a efetividade das políticas e programas públicos, a saber:

- priorização e incentivo de ações de controle de maior relevância, de alto risco e com maior potencial de mudança;
- diagnóstico sistêmico e consolidado sobre o funcionamento do centro de governo e da atuação setorial com impacto nas políticas públicas;
- desenvolvimento da capacidade organizacional para auditar políticas públicas (pessoal e TI);
- construção de parcerias necessárias ao alcance dos resultados;
- construção de planejamento integrado e institucional sobre políticas e programas;
- construção de estratégias de comunicação e monitoramento para mudanças efetivas; e
- construção de produto a ser encaminhado ao Congresso o Relatório de Políticas e Programas de Governo, que tem o papel de comunicar não somente ao Congresso, mas também ao Poder Executivo e à sociedade os resultados das fiscalizações do TCU na área de políticas e programas de governo.

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

ESCOPO E FOCO DO RePP

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

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

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

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

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

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

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

SUSTENTABILIDADE DO PRODUTO

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

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

20. Para entrega do RePP no exercício de 2018, foram selecionadas fiscalizações realizadas pelo TCU entre 2017 e 2018 com foco em políticas, programas e ações governamentais. Desse modo, no sentido de aperfeiçoar o relatório para torná-lo mais efetivo, o planejamento e a elaboração das próximas versões do RePP devem contemplar minimamente: (a) processo sistematizado de priorização dos programas/ações a serem fiscalizados; (b) integração entre as fiscalizações,

permitindo abordar questões transversais, relacionadas à resolução de problemas crônicos e de alto risco; e (c) padronização: das análises realizadas, possibilitando a conclusão consolidada sobre aspectos em comum dos programas e ações auditadas; do período de avaliação dos programas e ações de governo como também do período de ocorrência das auditorias; e da granularidade dos objetos de controle selecionados.

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

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

23. Desse modo, a Coger, como desdobramento da diretriz da Segecex relacionada à melhoria dos resultados das políticas, programas e organizações públicas, prevê a necessidade de realização de um conjunto de ações no sentido de: a) melhor conhecimento o ambiente de controle e seus riscos b) aprimorar a governança das políticas e programas governamentais c) melhorar os resultados das políticas e programas, bem como fomentar a administração pública transparente; e d) coibir a má gestão em políticas e programas governamentais.

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

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

- I. Produção de conhecimento sobre os desafios nacionais associados a cada função de governo;
- II. Seleção e monitoramento de cesta de indicadores estratégicos, preferencialmente vinculados a Estratégia Nacional de Longo Prazo (Endes)
- III. Identificação e avaliação de objetos e riscos críticos;
- IV. Identificação e promoção de boas práticas nacionais e internacionais;

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

- V. Avaliação sistemática da capacidade de governança e gestão de órgãos e entidades responsáveis pela condução de políticas públicas;
- VI. Avaliação das estruturas de governança e gestão de políticas públicas de maior materialidade, relevância e risco;
- VII. Avaliação das estruturas de governança orçamentária;
- VIII. Avaliação da atuação do centro de governo;
- IX. Avaliação da capacidade de governança e gestão dos objetivos de desenvolvimento sustentável;

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

- X. Realização de ações de controle com vistas a avaliar a formulação (desenho) de políticas e programas públicos,;

- XI. Avaliar a disponibilidade e da qualidade de indicadores e metas, desempenho físico e financeiro de políticas e programas públicos;
 - XII. Analisar a fragmentação, a sobreposição e a duplicidade de políticas e programas públicos;
28. Com relação a coibir a má gestão em políticas e programas governamentais
- XIII. Identificar, analisar e avaliar riscos e controles internos em políticas e programas públicos;
 - XIV. Investigar riscos de fraude, corrupção e/ou desvio de recursos em políticas e programas públicos.
29. No que se refere ao RePP, a estratégia prevê que o relatório de 2019 conterà, pelo menos, a análise sobre a formulação dos programas e ações, análise de indicadores e metas e avaliação de desempenho físico-financeiro das ações e programas de governo selecionados. Além disso, o relatório deverá conter o resultado do monitoramento das fiscalizações que foram apontadas no capítulo 2 do relatório, como estruturantes e essenciais para o resultado das políticas e programas com um todo.
30. Para o Relatório de 2020 em diante, pretende-se, a partir de levantamento de riscos a ser realizado em 2019, identificar os principais aspectos dos programas e ações de governo que merecem maior atenção do controle. Assim, o relatório de 2020 poderá conter análises específicas em programas e ações sistematicamente selecionadas, permitindo uma concepção mais orgânica do conjunto de objetos de controle e sua melhor consolidação. Nesse caso, as auditorias deverão abordar aspectos de governança, gestão, fraude e corrupção, entre outros, a depender do que vier a ser apontado como aspecto crítico no levantamento de riscos previsto.
31. De modo a apoiar as unidades no aprimoramento de suas ações de controle, é importante promover o desenvolvimento institucional. Para tanto o TCU e, em especial, a Segecex, devem tomar um conjunto de medidas que visam garantir a continuidade, a sustentabilidade e o aprimoramento contínuo do controle externo de políticas públicas, programas e ações de governo, entre as quais:
- I. instituir unidade organizacional responsável pela coordenação de ações de controle e pela análise e consolidação de dados afetos a políticas públicas, programas e ações de governo;
 - II. instituir mecanismos que facilitem a articulação e o planejamento de ações de controle coordenadas;
 - III. desenvolver modelos de fiscalização aplicáveis a políticas públicas, programas de governo, ações orçamentárias e indicadores nacionais;
 - IV. revisar os processos internos de trabalho e complementar o portfólio de métodos e técnicas de fiscalização, de sorte a incorporar orientações específicas para a fiscalização de políticas públicas, programas de governo, ações orçamentárias e indicadores nacionais;
 - V. orientar, por meio de resolução, portarias e instruções normativas, a sistemática de provimento de informações e de fiscalização de políticas públicas, programas de governo, ações orçamentárias e indicadores nacionais;
 - VI. desenvolver solução corporativa integrada ao e-TCU, para apoiar a fiscalização de políticas públicas, programas de governo, ações orçamentárias e indicadores nacionais;

- VII. desenvolver competências necessárias à fiscalização de políticas e programas públicos, por meio da realização de seminários, cursos de curta duração e pós-graduação *lato e stricto sensu*;
- VIII. promover a cooperação e a integração com organizações parceiras nacionais e internacionais.

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

ENCAMINHAMENTO

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

1. Seja solicitado à Segecex que, **no prazo de 90 dias, dê conhecimento ao Plenário do conjunto de ações a serem implementadas, institucionalizadas e coordenadas pelo TCU com o objetivo de prover sustentabilidade e progresso do Relatório de Políticas e Programas Governamentais, bem como das ações previstas na estratégia para aprimoramento da atuação do TCU voltada para políticas, programas e ações governamentais**, entre as quais busquem:
 - i. instituir unidade organizacional responsável pela coordenação de ações de controle e pela análise e consolidação de dados afetos a políticas públicas, programas e ações de governo;
 - ii. Instituir mecanismos que facilitem a articulação e o planejamento de ações de controle coordenadas;
 - iii. desenvolver modelos de fiscalização aplicáveis a políticas públicas, programas de governo, ações orçamentárias e indicadores nacionais;
 - iv. revisar os processos internos de trabalho e complementar o portfólio de métodos e técnicas de fiscalização, de sorte a incorporar orientações específicas para a fiscalização de políticas públicas, programas de governo, ações orçamentárias e indicadores nacionais;
 - v. orientar, por meio de resolução, portarias e instruções normativas, a sistemática de provimento de informações e de fiscalização de políticas públicas, programas de governo, ações orçamentárias e indicadores nacionais;
 - vi. desenvolver solução corporativa integrada ao e-TCU, para apoiar a fiscalização de políticas públicas, programas de governo, ações orçamentárias e indicadores nacionais;
 - vii. desenvolver competências necessárias à fiscalização de políticas e programas públicos, por meio da realização de seminários, cursos de curta duração e pós-graduação *lato e stricto sensu*; e

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

2. Solicitar a Presidência deste Tribunal que, por intermédio da Segecex:
- a. com apoio da Segepres, dê continuidade aos Planos de Trabalho desenvolvidos no âmbito dos acordos de cooperação com as Casas Legislativas, com o objetivo de alavancar ações integradas de aperfeiçoamento, comunicação e sustentabilidade do Relatório de Políticas e Programas, promovendo a participação do Poder Executivo, notadamente as unidades integrantes do Centro de Governo;
 - b. com apoio da Segepres e das Coordenações-gerais, seja confeccionado quadro resumido de periodicidade anual e apresentado ao Plenário do TCU, preferencialmente em formato de audiência pública com os órgãos que compõem o Centro de Governo, o andamento das ações estruturantes para sanar as falhas basilares de gestão e governança da Administração Pública Federal tratadas neste relatório.

34. Feitos estes destaques, encaminho os presentes autos ao gabinete do Relator, o Exmo. Sr. Ministro Benjamin Zymler.

Segecex/Coger, em 12/11/2018.

Assinado Eletronicamente

Marcelo Barros Gomes

Coordenador-Geral

**Coordenação-Geral de Controle Externo de
Resultados de Políticas e Programas Públicos**