

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PROFISSIONAL EM ECONOMIA**

TAYGUARA MARQUES MOREIRA

**AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELOS ÓRGÃOS DE CONTROLE:
OS MODELOS FEDERAIS E O CASO GAÚCHO**

Porto Alegre

2024

TAYGUARA MARQUES MOREIRA

**AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELOS ÓRGÃOS DE CONTROLE:
OS MODELOS FEDERAIS E O CASO GAÚCHO**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação Profissional em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia, área de concentração: Economia.

Orientador: Prof. Dr. Diogo Joel Demarco

Porto Alegre

2024

CIP - Catalogação na Publicação

Moreira, Tayguara Marques
Avaliação de políticas públicas pelos órgãos de
controle: os modelos federais e o caso gaúcho /
Tayguara Marques Moreira. -- 2024.
99 f.
Orientador: Diogo Joel Demarco.

Dissertação (Mestrado Profissional) -- Universidade
Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências
Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia,
Porto Alegre, BR-RS, 2024.

1. Políticas Públicas. 2. Órgãos de Controle. 3.
Gestão Pública. 4. Transparência. 5. Accountability.
I. Demarco, Diogo Joel, orient. II. Título.

TAYGUARA MARQUES MOREIRA

**AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELOS ÓRGÃOS DE CONTROLE:
OS MODELOS FEDERAIS E O CASO GAÚCHO**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação Profissional em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia, área de concentração: Economia.

Aprovada em: Porto Alegre, 29 de novembro de 2024.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Diogo Joel Demarco

UFRGS

Dr. Brunno Henrique Sibin

TCE/RS

Prof^a. Dra. Rosa Angela Chieza

UFRGS

RESUMO

A avaliação de políticas públicas desempenha um papel crucial no aprimoramento da gestão pública, promovendo maior eficiência na utilização de recursos e resultados mais efetivos para a sociedade. No Brasil, órgãos de controle como a Controladoria Geral da União (CGU), o Tribunal de Contas da União (TCU) e os Tribunais de Contas Estaduais têm se destacado nesse processo, utilizando modelos avaliativos que buscam assegurar a transparência e a accountability na implementação de programas e políticas governamentais. Contudo, a diversidade metodológica e os desafios na padronização desses modelos evidenciam a necessidade de estudos que analisem criticamente as práticas adotadas, contribuindo para o fortalecimento do controle interno e externo no contexto brasileiro. A presente dissertação aborda o papel dos órgãos de controle na avaliação de políticas públicas, com foco nos modelos adotados pela Controladoria Geral da União (CGU), Tribunal de Contas da União (TCU) e Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS). O objetivo principal do estudo foi analisar os pressupostos teóricos e metodológicos que fundamentam a avaliação de políticas públicas, caracterizando os sistemas de controle interno e externo em níveis federal e estadual. A metodologia seguiu uma abordagem qualitativa e exploratória, com revisão bibliográfica e análise documental dos materiais produzidos pelos órgãos de controle. Os resultados apontam que os modelos avaliativos analisados utilizam critérios como eficiência, eficácia e efetividade. No entanto, evidenciam a necessidade de maior padronização metodológica e integração entre os níveis de controle, bem como maior transparência e participação social. Conclui-se que a avaliação de políticas públicas, embora essencial para a gestão pública, enfrenta desafios que podem limitar sua efetividade. A dissertação oferece contribuições teóricas e práticas para o aprimoramento das metodologias avaliativas e para a consolidação de políticas públicas mais eficientes e inclusivas.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Órgãos de Controle. Gestão Pública. Transparência. Accountability.

ABSTRACT

The evaluation of public policies plays a crucial role in improving public management, promoting greater efficiency in the use of resources and more effective results for society. In Brazil, oversight bodies such as the Office of the Comptroller General of the Union (CGU), the Court of Auditors of the Union (TCU) and the State Courts of Auditors have stood out in this process, using evaluation models that seek to ensure transparency and accountability in the implementation of government programs and policies. However, the methodological diversity and the challenges in standardizing these models highlight the need for studies that critically analyze the practices adopted, contributing to the strengthening of internal and external control in the Brazilian context. This dissertation addresses the role of oversight bodies in the evaluation of public policies, focusing on the models adopted by the Office of the Comptroller General of the Union (CGU), the Court of Auditors of the Union (TCU) and the Court of Auditors of the State of Rio Grande do Sul (TCE-RS). The main objective of the study was to analyze the theoretical and methodological assumptions that underlie the evaluation of public policies, characterizing the internal and external control systems at the federal and state levels. The methodology followed a qualitative and exploratory approach, with a bibliographic review and documentary analysis of the materials produced by the control agencies. The results indicate that the evaluation models analyzed use criteria such as efficiency, efficacy and effectiveness. However, they highlight the need for greater methodological standardization and integration between the levels of control, as well as greater transparency and social participation. It is concluded that the evaluation of public policies, although essential for public management, faces challenges that can limit its effectiveness. The dissertation offers theoretical and practical contributions for the improvement of evaluation methodologies and for the consolidation of more efficient and inclusive public policies.

Keywords: Public Policies. Control Agencies. Public Management. Transparency. Accountability.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Diferentes conceitos relacionados à avaliação de políticas públicas	18
Figura 2. Etapas/pilares da AEPG na CGU.....	31
Figura 3. Blocos de Controle do Referencial de Controle de Políticas Públicas.....	40
Figura 4. Resultados das Atividade TCE-RS 2023.....	73
Figura 5. Pesquisa de relatórios CGU	63

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. As qualidades desejáveis para os indicadores de desempenho (ID).	25
Quadro 2. Estágios e fases do ciclo de políticas públicas	39
Quadro 3. Eixos e fiscalizações do TCU descritas no REPP 2024	65
Quadro 4. Eixos e fiscalizações do TCU descritas no REPP 2023	66
Quadro 5. Eixos e fiscalizações do TCU descritas no REPP 2022	67
Quadro 6. Série Auditorias Operacionais N°1 – TCE/RS	70
Quadro 7. Auditorias Operacionais realizadas pelo TCE/RS	71
Quadro 8. Auditorias Operacionais e avaliações realizadas pelo TCE/RS	71
Quadro 9. Avaliações realizadas pela CGU entre 2019 a 2023, por eixos prioritários	64
Quadro 10. Síntese das características dos modelos de avaliação de políticas públicas .	75

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Fiscalizações de políticas públicas realizadas pelo TCU ente 2017 a 2024.....	68
Tabela 2. Número de fiscalizações do TCU concluídas por trimestres ente 2019 a 2023	68
Tabela 3. Relação entre o número de fiscalizações e avaliações de políticas públicas realizadas pelo TCU ente 2019 a 2023	69

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEPG	Avaliação da Execução de Programas de Governo
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
AOP	Auditoria Operacional
BCB	Banco Central do Brasil
CAGE	Contadoria e Auditoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul
CE	Constituição do Estado do Rio Grande do Sul
CF	Constituição Federal de 1988
CGU	Controladoria Geral da União
DF	Distrito Federal
ENDES	Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
GAO	Government Accountability Office
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ID	Indicadores de Desempenho
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOA	Lei Orçamentária Anual
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
ME	Ministério da Economia
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NAO	National Audit Office (Reino Unido)
NBASP	Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
OS	Ordem de Serviço
PE	Plano Estratégico
PAC	Pedido de Ação de Controle

PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PO	Plano Operacional
PPA	Plano Plurianual
RAC	Relatório de Acompanhamento da Execução de Programa de Governo
RAV	Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo
REPP	Relatório de Fiscalização em Políticas e Programas de Governo
RS	Relatório de Situação
SA	Solicitação de Auditoria
SF	Solicitação de Fiscalização
SFC	Secretaria Federal de Controle Interno
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
TCE-RS	Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul
TCU	Tribunal de Contas da União
UCI	Unidade de Controle Interno
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	12
2	CONCEITOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	15
2.1	CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	16
2.2	CONCEITOS DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	17
2.3	CLASSIFICAÇÕES DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	19
2.3.1	Momento da avaliação	19
2.3.2	Natureza da avaliação	19
2.3.3	Conteúdo da avaliação	20
2.3.4	Estratégia metodológica da avaliação.....	21
2.3.5	Responsável pela avaliação	21
2.3.6	Justificativa da avaliação	21
2.4	ESTRUTURAÇÃO DOS SISTEMAS AVALIATIVOS.....	22
2.4.1	Critérios.....	22
2.4.2	Indicadores	24
2.4.3	Parâmetros.....	26
3	MODELOS (COMPETÊNCIAS) DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE FEDERAL	27
3.1	CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO.....	29
3.1.1	Avaliação da Execução de Programas de Governo (AEPG) pela CGU.....	30
3.1.1.1	Tomada de decisão	31
3.1.1.2	Planejamento	32
3.1.1.3	Execução.....	34
3.1.1.4	Monitoramento	35
3.1.1.5	Avaliação.....	36
3.2	TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO.....	37
3.2.1	Referencial de Controle de Políticas Públicas.....	38
3.2.1.1	Diagnóstico do problema e formação da agenda.....	41
3.2.1.2	Análise de alternativas e tomada de decisão	42
3.2.1.3	Desenho e institucionalização da política pública	44
3.2.1.5	Estruturação da governança e gestão.....	46

3.2.1.6 Alocação e gestão de recursos orçamentários e financeiros	48
3.2.1.7 Operação e monitoramento da política pública	50
3.2.1.8 Avaliação da política pública	53
4 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (TCE-RS)	57
4.1 AUDITORIAS OPERACIONAIS NO TCE-RS	57
4.2 CICLO DA AUDITORIA OPERACIONAL NO TCE-RS	58
4.2.1 Planejamento	58
4.2.2 Execução	59
4.2.3 Relatório	59
4.2.4 Apreciação	60
4.2.4.1 Monitoramento	61
5 ANÁLISES E ACHADOS DOS MODELOS ESTUDADOS	62
5.1 CGU	62
5.2 TCU	65
5.3 TCE-RS	70
5.4 SÍNTESE DOS MODELOS E ACHADOS	74
6 CONCLUSÃO	78
REFERÊNCIAS	81
ANEXO I – QUESTÕES DE AUDITORIA E ITENS DE VERIFICAÇÃO DO TCU	85

1 INTRODUÇÃO

Em que pese existam interações entre atores sociais e a busca por priorização de demandas coletivas que remontam à antiguidade, é no século XX, a partir do pós-guerra (1945) que a área de Políticas Públicas se estrutura como campo de estudo nas Ciências Sociais.

A existência de uma multiplicidade de visões teóricas sobre o assunto demonstra a complexidade de se conseguir explicar adequadamente os fenômenos sociais e modelá-los de forma preditiva.

Inicialmente, a preocupação voltou-se para o estudo dos processos decisórios que orientavam a ação governamental, baseados na teoria comportamental (Lasswell, 1951). De forma oposta, Simon (1955) apontou a capacidade limitada de os agentes tomarem decisões totalmente racionais. Nesse sentido, conforme Lindblom (1959) foram desenvolvidas as visões incrementalistas do ciclo das políticas públicas.

Essa diversidade de teorias reflete a existência de inúmeras possibilidades de escolhas políticas de acordo com o contexto social e as visões ideológicas dos atores da sociedade envolvidos. Até mesmo por isso, é essencial que o conhecimento sobre políticas públicas esteja fundamentado em uma ampla base teórica de referência para embasar o paradigma adotado quando se pretende avaliá-las.

Diante desse quadro e da crescente limitação de recursos públicos para atender as demandas da população, coube, dentro da organização da Administração Pública nacional, aos órgãos de controle administrativo a competência para exercer a fiscalização orçamentária e financeira dos entes estatais.

Desse modo, além da grande quantidade de atos da administração que os órgãos de controle têm o dever legal de acompanhar, principalmente relacionados à conformidade legal e contábil, ganha relevância a atuação voltada para avaliação de políticas públicas, com ênfase nos impactos gerados pela ação estatal na coletividade.

Considera-se que essa sistemática de análise possui grande contribuição para os resultados das políticas implementadas pelo setor público, tanto em relação ao bom uso dos recursos públicos, quanto à geração de benefícios à sociedade.

Nesse sentido, por ser a avaliação de políticas públicas uma atividade não exata e que possui elevada complexidade em seus temas e instrumentos, ganha importância o estabelecimento de metodologias avaliativas objetivas, que sejam capazes de compreender os fenômenos sociais tratados e que possam ser replicadas por outros atores envolvidos.

Com isso, a questão central deste estudo é compreender quais os pressupostos teóricos e metodológicos orientam a avaliação de políticas públicas pelos órgãos de controle internos e externos do Governo Federal do Brasil e do Estado do Rio Grande do Sul, mais especificamente, a Controladoria Geral da União (CGU), o Tribunal de Contas da União (TCU), em âmbito nacional, e o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) no contexto estadual.

Posteriormente, como objetivos específicos, pretende-se:

- a) Caracterizar os modelos federal e do órgão de controle gaúcho nesses assuntos;
- b) Analisar os modelos utilizados pelos órgãos de controle interno e externos em seus pressupostos e elementos estruturantes;
- c) Verificar e analisar as avaliações de políticas públicas implementadas pelos órgãos de controle estudados.

Entende-se que o tema proposto é de grande relevância acadêmica e prática para a administração pública, visto a importância social dos itens analisados. Academicamente, a avaliação de políticas públicas muito tem a contribuir para a análise e resultados das políticas adotadas. Essas avaliações estão diretamente ligadas às competências dos órgãos de controle da gestão pública. Nesse sentido, o presente trabalho contribui, especificamente, aos órgãos de controle do Rio Grande do Sul, seja por meio de uma pesquisa conceitual do estado da arte nesses temas, seja como forma de verificar a atual atuação e possibilidades de abordagem.

Além disso, este trabalho pode contribuir como elo entre o modelo dos órgãos de controle nacionais e dos paradigmas de referência para os órgãos de controle subnacionais que possuam a necessidade prática de estabelecer uma sistemática para

avaliação de políticas públicas, a exemplo da Contadoria e Auditoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul (CAGE).

Em termos metodológicos, trata-se de um estudo exploratório e utilizando uma abordagem qualitativa. A pesquisa realizada é de cunho bibliográfico e documental, possuindo natureza descritiva. A partir de pesquisas nos materiais de referência produzidos pelos órgãos estudados, serão feitas análises nos portais da internet e verificadas as publicações e divulgação dos resultados sobre o tema averiguado.

Adicionalmente a esta introdução, o capítulo II aborda os conceitos de políticas públicas para a doutrina de referência. O capítulo III trata dos modelos dos órgãos de controle federal, ou seja, a sistemática de avaliação de políticas públicas utilizada pela Controladoria Geral da União (CGU) e pelo Tribunal de Contas da União (TCU). O capítulo IV se detém sobre a forma de atuação do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) nesse tema. No capítulo V é feita uma síntese dos modelos e achados encontrados. Por fim, no capítulo VI, são feitas considerações finais.

2 CONCEITOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O presente capítulo apresenta os conceitos de políticas públicas, bem como os relacionados ao ciclo e avaliação de políticas públicas.

“Políticas públicas” remete a um conceito recente – e amplo – nas Ciências Sociais. A partir da segunda metade do século XX a produção acadêmica norte-americana e europeia se debruçou sobre estudos que tinham por objetivo analisar e explicar o papel do Estado, uma vez que suas instituições administrativas impactam e regulam diversos aspectos da vida em sociedade. Assim, pode-se concluir que as políticas públicas estão diretamente associadas às questões políticas e governamentais que mediam a relação entre Estado e sociedade.

As políticas públicas de modo geral são atravessadas pelos campos da Economia, Administração, do Direito e das Ciências Sociais. Elas se traduzem em políticas econômicas, políticas externas (relações exteriores), políticas administrativas e tantas outras com referência nas ações do Estado. Invariavelmente, as políticas públicas que mais se aproximam da vida cotidiana são as políticas sociais – comumente organizadas em políticas públicas setoriais (como por exemplo, saúde, educação, saneamento básico, transporte, segurança etc.).

O conceito de políticas públicas é abordado por diversos autores, apresentando uma variabilidade de enfoques, mas com grande convergência de alguns aspectos. Inicialmente, políticas públicas são definidas como “conjunto articulado e estruturado de ações e incentivos que buscam alterar uma realidade em resposta a demandas e interesses dos atores envolvidos” (Martins, 2003, p.28). Dispõem sobre “o que fazer” (ações), “aonde chegar” (objetivos relacionados ao estado de coisas que se pretende alterar) e “como fazer” (princípios e macroestratégias de ação) (Martins, 2003, p.28).

Em termos normativos, políticas públicas podem ser definidas como o conjunto de diretrizes e intervenções emanadas do Estado, feitas por pessoas físicas e jurídicas, públicas e/ou privadas, com o objetivo de tratar problemas públicos e que requerem, utilizam ou afetam recursos públicos (TCU, 2021).

Citado pelo “Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU” (2020), de acordo com Clarke, Cochran et al. “política pública se refere a uma ação governamental

e às intenções que a determinaram” (TCU, 2020. p.14). Já para Guy Peters (2010), “política pública é a soma das ações governamentais, praticadas de forma direta ou por meio de agentes, que influenciam a vida dos cidadãos” (TCU, 2020. p.14). Para Thomas Dye (1972), políticas públicas são “tudo aquilo que os governos escolhem fazer ou deixar de fazer” (TCU, 2020. p.14).

Assim, ao conjunto de diretrizes e intervenções do Estado, feitas por pessoas físicas e jurídicas, públicas e/ou privadas, com vistas a tratar o problema público, dá-se o nome de políticas públicas (TCU, 2020).

Por fim, considerando o mandato e as competências dos órgãos de controle externo no Brasil, são consideradas políticas públicas o conjunto de intervenções e diretrizes emanadas de atores governamentais, que visam tratar, ou não, problemas públicos e que requerem, utilizam ou afetam recursos públicos (TCU, 2020).

2.1 CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Compreender o que são políticas públicas também implica no entendimento do processo de elaboração e execução dessas mesmas. Neste sentido, o *ciclo de políticas públicas* – um esquema de visualização que organiza as fases envolvidas nesse processo – é uma forma didática que nos permite compreender o desenvolvimento das políticas públicas.

Conforme Secchi, Coelho e Pires (2019), as políticas públicas são diretrizes elaboradas para o enfrentamento de problemas públicos. Seguindo o ciclo ou processo de política pública, existem fases pré-decisionais (identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas), a fase de tomada de decisão, seguida das fases posteriores à decisão (implementação, avaliação, extinção).

Desse modo, o ciclo de políticas públicas é o conjunto articulado das macro etapas de formulação, implementação e avaliação (Secchi; Coelho; Pires 2019).

Resumidamente, as etapas do ciclo de políticas públicas são assim descritas, com adaptações (Secchi, 2012, p.3):

- Identificação do problema: um problema é a discrepância entre o status quo e uma situação ideal possível. Um problema público é a diferença entre o que é e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública.

- Formação da agenda: a agenda é um conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes.
- Formulação de alternativas: idealmente, a formulação de soluções passa pelo estabelecimento de objetivos e estratégias e o estudo das potenciais consequências de cada alternativa de solução.
- Tomada de decisão: a tomada de decisão representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções, objetivos e métodos de enfrentamento de um problema público são explicitadas.
- Implementação da política pública: a fase de implementação é aquela em que regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações.
- Avaliação da política pública: a avaliação da política pública é o processo de julgamentos deliberados sobre a validade de propostas para a ação pública, bem como sobre o sucesso ou a falha de projetos que foram colocados em prática.
- Extinção da política pública: o ciclo de vida de uma política pública chega ao fim quando ela é extinta. Basicamente, isso ocorre quando o problema originário é visto como resolvido, quando ela é percebida como ineficaz ou quando ela perde sua importância e sai da agenda política.

Destarte, o objetivo deste trabalho está concentrado em analisar mais detidamente a fase de avaliação de políticas públicas.

2.2 CONCEITOS DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Primeiramente, cabe destacar como a avaliação de políticas públicas é conceituada, em sentido amplo, por diversos autores.

A avaliação de políticas, programas e ações públicas é tarefa que remete à atividade de "controle". Na teoria geral da administração, entre as funções do administrador estão o planejamento, organização, comando, coordenação e controle (Lacombe; Heilborn; 2003).

Para Vedung (2010, p. 264), avaliação é "verificação retrospectiva cuidadosa de intervenções do setor público, sua organização, conteúdo, implementação, produtos, ou resultados, com intenção de servir em situações decisórias futuras".

Uma versão simplificada e concordante com esta definição é a de Crumpton *et al.* (2016, p. 981), para os quais "avaliar envolve julgar valores da política implementada e tem como objetivo fornecer informações que possam melhorar a escolha de decisões na esfera pública".

Já para Stuart Nagel (2002, p. 11), "envolve a decisão entre meios alternativos de resolver controvérsias relativas ao que deve ser feito com problemas econômicos, tecnológicos, sociais, políticos, internacionais e legais na esfera societal".

Para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2019, p. 3), “a avaliação de políticas públicas é um julgamento, conduzido da maneira mais sistemática e imparcial possível sobre uma atividade, projeto, programa, estratégia, política, tópico, tema, setor, área operacional ou desempenho institucional”.

Na definição integradora de Secchi, Coelho e Pires (2019, p. 250),

[...] avaliação é um processo de julgamentos deliberados sobre a demanda, desenho, insumos, processo ou resultados de uma política pública ou seus instrumentos, conduzidas por metodologias qualitativas ou quantitativas feitas pelo governo, organizações da sociedade civil ou pelos cidadãos, com objetivo de gerar entendimento geral, convencimento político ou informações úteis ao processo decisório.

Por sua vez, para o referencial “Política Pública em Dez Passos” (TCU, 2021, p. 11), destaca que,

[..] avaliação diz respeito ao processo de julgamento deliberado sobre a validade de propostas para a ação pública ou inação, bem como sobre o sucesso ou falha de intervenções executadas. O resultado da avaliação pode subsidiar a continuidade do curso de ação, a revisão da concepção, mudanças no curso de implementação ou, até mesmo, a indicação de necessidade de extinção da política pública.

Secchi, Coelho e Pires (2019) sistematizam um quadro resumo com diferentes conceitos relacionados à avaliação de políticas públicas, conforme descrito na Figura 1:

Figura 1 - Diferentes conceitos relacionados à avaliação de políticas públicas

Monitoramento	Acompanhamento contínuo do progresso de alguma política, programa, ação ou problema público com objetivo de gerar informações gerenciais.
Análise	Decomposição de um problema público ou de uma política, programa ou ação com vistas a prescrever soluções, formular novas políticas (ou reformular antigas) para o enfrentamento do problema identificado.
Inspeção	Exame geral de uma política, programa ou ação para identificação de vulnerabilidades ou disfunções e propor ações corretivas.
Pesquisa	estudo sistemático sobre políticas, programas, ações ou sobre suas avaliações (meta-análises) com vistas à produção de conhecimento técnico-científico sobre o tema.
Investigação	Exame específico sobre malfeito ou desvirtuação na implementação de política pública, programa ou ação, voltado para produção de evidências em processos acusatórios ou disciplinares.
Auditoria	"Conjunto de técnicas que visa avaliar a gestão pública, pelos processos e resultados gerenciais, e a aplicação de recursos públicos por entidades de direito público e privado, mediante a confrontação entre uma situação encontrada com um determinado critério técnico, operacional ou legal" (BRASIL, 2001, p. 1).
Controle	"Ações estabelecidas por meio de políticas e procedimentos que ajudam a garantir o cumprimento das diretrizes determinadas pela administração para mitigar os riscos à realização dos objetivos" (TCU, 2017, p. 10).
Fiscalização	"Poder-dever de vigilância, exame ou verificação atribuído por lei a órgão, entidade ou agente público" (TCU, 2017, p. 20).

Fonte: elaborado por Secchi com base em Weiss (1988), Brasil (2001), UNEG (2016), Secchi (2016), TCU (2017).

2.3 CLASSIFICAÇÕES DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Descritos vários conceitos que abarcam políticas públicas, passamos agora a descrever as classificações dos diferentes tipos de avaliação no que se refere ao momento, natureza, conteúdo, método, responsabilidade e justificativa. Ressalta-se que as tipologias apresentadas possuem o objetivo de sintetizar a teoria de referência, sem exaurir os entendimentos.

2.3.1 Momento da avaliação

Quanto ao momento, a avaliação pode ser *ex-ante*, *in itinere* ou *ex-post* (Secchi, 2012):

- a) A avaliação *ex-ante* é aquela que ocorre previamente a implementação da política pública. Essa busca oferecer subsídios para uma melhor elaboração e escolha de alternativas pela política;
- b) A avaliação *in itinere*, que ocorre concomitantemente a implementação da política, tem o objetivo de atuar durante sua execução, oferecendo informações para o seu gerenciamento e possíveis correções;
- c) A avaliação *ex-post*, realizada posteriormente a sua execução, busca medir os resultados alcançados, verificando se a política foi eficaz, eficiente e efetiva.

2.3.2 Natureza da avaliação

Em relação à natureza da avaliação, as políticas públicas podem ser classificadas como formativa ou somativa (Ramos; Schabbach, 2012; MDS, 2015):

- a) Avaliações formativas são aquelas relacionadas à formação ou elaboração da política, gerando subsídios durante sua execução;
- b) Avaliações somativas estão focadas na fase final da implementação da política ou após seu encerramento. Busca construir conhecimento sobre

seus resultados e impactos para servir de fundamento para análises e comparações. O Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), também inclui como avaliação somativa aquelas feitas durante a formulação, desde que sejam avaliações voltadas para o processo decisório de adoção ou expansão de política, de acordo com Manual de Avaliação ex-post (IPEA, 2018).

2.3.3 Conteúdo da avaliação

Em relação ao seu conteúdo, com base em Januzzi (2011), a avaliação pode ser classificada como de demanda, desenho, processo, resultado e insumos:

- a) Avaliação de demanda está relacionada ao contexto de elaboração da política. Verifica as questões que influenciam o problema, inclusive o perfil socioeconômico;
- b) Avaliação de desenho trata dos pressupostos e conceitualização geral da intervenção. Verifica as variáveis que embasaram a formulação da política;
- c) Avaliação de processo está relacionada ao conjunto de atividades relacionadas para operacionalização da política, seus recursos necessários e cronogramas planejados;
- d) Avaliação de resultados (curto prazo) e impacto (longo prazo) verifica o atingimento dos objetivos da política, sua eficácia, e os impactos observados no público-alvo, sua efetividade, e os demais efeitos intermediários e colaterais;
- e) Avaliação de insumos está relacionada a aplicação dos recursos necessários, sobretudo financeiros. Busca verificar a economicidade da política e sua relação custo-benefício, ou seja, sua eficiência.

2.3.4 Estratégia metodológica da avaliação

Nessa classificação, conforme Weiss (1998), as políticas são divididas em qualitativas, quantitativas e mistas:

- a) Qualitativas são as avaliações que utilizam metodologias não quantificáveis, mas outras ferramentas de investigação dos problemas como entrevistas pessoais, grupos focais, a observação do participante, a análise documental e a análise de conteúdo;
- b) Quantitativas são as avaliações quantificáveis matematicamente, possíveis de utilização das técnicas estatísticas e econométricas para identificar relações causais e covariação de variáveis;
- c) Mistas são as avaliações que combinam as metodologias qualitativas e quantitativas.

2.3.5 Responsável pela avaliação

Essa classificação prevê que, baseado em Ramos e Schabbach (2012):

- a) Externa são as avaliações realizadas por grupos ou instituições que não fazem parte do órgão responsável pela execução da política, trazendo uma maior imparcialidade para a análise;
- b) Interna são as avaliações realizada por atores que fazem parte da mesma instituição responsável pela política pública, o que favorece um maior conhecimento do órgão avaliado;
- c) Mista é a avaliação que combina agentes internos e externos;
- d) Participativa é a avaliação que conta com o envolvimento das partes relacionados e públicos de interesses da sociedade.

2.3.6 Justificativa da avaliação

Segundo Weiss (1988), as avaliações de políticas públicas podem ter as seguintes justificativas:

- a) Instrumental: avaliação feita para produzir informações úteis para o redesenho, aprimoramento ou descontinuação da política pública. O objetivo da avaliação é o subsídio decisório.
- b) Conceitual: avaliação feita com intenção de melhor entender o contexto do problema, da política pública, com benefício de geração de conhecimento metodológico ou organizacional àqueles que trabalham com o tema.
- c) Persuasiva: avaliação feita com conotação política, com vistas a mobilização de apoios para alguma mudança de curso da ação pública.
- d) Meta-analítica: avaliação feita sobre outras avaliações que se debruçaram sobre algum problema ou política pública, com objetivos de trazer organização das avaliações, panorama geral ou novos entendimentos para além dos atores diretamente envolvidos com a política pública, tais como acadêmicos, meios de comunicação, formadores de opinião.

2.4 ESTRUTURAÇÃO DOS SISTEMAS AVALIATIVOS

Após verificarmos diversas classificações com variadas tipologias de avaliação de políticas públicas, passamos a ver os elementos básicos que caracterizam a estrutura de um sistema avaliativo. Nesse sentido, são determinados os critérios, indicadores e parâmetros de uma avaliação.

2.4.1 Critérios

Os critérios de avaliação "são mecanismos lógicos que servem de base para escolhas ou julgamentos" Secchi, Coelho e Pires (2019, p. 79). Assim sendo, os critérios servirão como os guias do que se pretende avaliar na política. De acordo com o perfil do demandante ou avaliador da política, são estabelecidos critérios para a avaliação da política em questão.

Os critérios da política são avaliados de forma mais facilitada quando essa política foi estabelecida de forma planejada e técnica. É nessa direção que aponta o Modelo Lógico (IPEA, 2018), metodologia amplamente utilizada para formulação e

avaliação de políticas públicas no governo federal (MDS, 2015; Ministério da Saúde, 2017). Dessa forma, a importância do estabelecimento de critérios é essencial para o sucesso do processo que vai da elaboração à avaliação da política pública.

Alguns dos principais critérios utilizados na avaliação de políticas públicas são os seguintes, consoante Secchi, Coelho e Pires (2019):

- a)Economicidade: critério relativo à utilização de insumos (*inputs*), no sentido de quanto menos insumos, menos desperdícios, menos tempo, ou mais "barata" a política pública, melhor;
- b)Produtividade: critério relativo à quantidade de saídas (*outputs*), no sentido de quanto mais produtos, serviços, atendimentos ou qualquer outra medida de produtividade organizacional ou da política, melhor;
- c)Eficiência econômica: critério que trata da relação entre produtividade e economicidade, ou seja, a relação entre custo e benefício;
- d)Eficácia: critério que trata da capacidade de atingir metas ou objetivos. É um critério intermediário de sucesso, que parte do pressuposto que as metas e objetivos foram bem traçadas e que irão levar a melhoria do contexto público;
- e)Efetividade: critério para medir a geração de valor para a população ou a redução do problema que havia provocado a criação da política, programa ou ação;
- f)Satisfação dos beneficiários: critério que busca entender a atitude dos usuários da política, programa ou ação com relação a sua percepção de qualidade;
- g)Igualdade: critério que trata da distribuição homogênea de benefícios (ou prejuízos) para os destinatários da política pública;
- h)Equidade: critério que trata da justiça distributiva, levando em consideração o ponto de partida de cada destinatário da política pública;
- i)Conformidade: critério de eficiência administrativa, que trata da capacidade de obediência às prescrições, procedimentos, fluxogramas de tarefas, rotinas operacionais, feitas para orientar a ação dos agentes implementadores ou os destinatários da política;

- j)Legalidade: critério que trata do respeito à institucionalidade jurídico-legal existente em torno da política pública;
- k)Perenidade/sustentabilidade: critério que busca aferir a capacidade de manutenção da política ou de efeitos da política no médio e longo prazo.
- l)Legitimidade: critério que trata da capacidade de angariar apoios políticos e aceitação daqueles que são afetados pela política pública;
- m)Simplicidade: critério que trata da facilidade de implementação, relativa ao grau de complicações burocráticas, contratempos ou oposições políticas, técnicas ou organizacionais à execução da política pública.

2.4.2 Indicadores

Os indicadores são ferramentas constituídas de variáveis que, associadas a partir de diferentes configurações, expressam significados mais amplos sobre os fenômenos a que se referem (IBGE, 2008).

No mesmo sentido, para o MPOG (2012, p. 16) “indicador é uma medida, de ordem quantitativa ou qualitativa, dotada de significado particular e utilizada para organizar e captar as informações relevantes dos elementos que compõem o objeto da observação”.

Dessa forma, constata-se que indicadores são representações mensuráveis dos critérios estabelecidos para a política pública.

Pode-se dividir os indicadores em 5 espécies, quais sejam: insumo (*input*), processo (*throughput*), produto (*output*), resultado (*outcome*) e impacto (*impact*) (MPOG, 2012):

- a)Indicadores de insumo mostram o nível de utilização de recursos;
- b)Indicadores de processo são elaborados para evidenciar as atividades;
- c)Indicadores de produto mostram as saídas ou serviços prestados;
- d)Indicadores de resultados podem ser de efeitos de curto ou médio prazo;
- e)Indicadores de impacto possuem efeitos de longo prazo.

Conforme o manual “Técnica de Indicadores de Desempenho para Auditorias” (TCU, 2011, p. 19-20), o Tribunal recomenda “as qualidades desejáveis para os indicadores de desempenho (ID)”, descritas no quadro 1:

Quadro 1 - As qualidades desejáveis para os indicadores de desempenho (ID).

Validade	Grau segundo o qual o indicador reflete o fenômeno que está sendo medido. O ID deve ser a expressão dos produtos essenciais de um processo. O enfoque deve ser nos produtos e nos resultados. Assim, o ID deve medir aquilo que é produzido, seja produto intermediário ou final, além dos resultados (<i>outcomes</i>).
Comparabilidade	Propriedade de possibilitar comparações ao longo do tempo e entre diferentes objetos de auditoria.
Estabilidade	As variáveis componentes do indicador devem ter estabilidade conceitual, sua forma de cálculo não deve variar no tempo, bem como devem ser estáveis os procedimentos de coleta de dados para sua apuração. Essas são condições necessárias ao emprego de indicadores para avaliar o desempenho ao longo do tempo.
Homogeneidade	Na construção de indicadores devem ser consideradas apenas variáveis homogêneas. Por exemplo, ao estabelecer o custo médio por auditoria, devem-se identificar os diversos tipos de auditoria, já que para cada tipo tem-se uma composição de custo diversa.
Praticidade	Garantia de que o indicador realmente é útil para o monitoramento e a tomada de decisões. Para tanto, deve ser testado, modificado ou excluído quando não atender a essa condição.
Independência	O indicador deve medir os resultados atribuíveis às ações que se quer monitorar, devendo ser evitados indicadores que possam ser influenciados por fatores externos.
Confiabilidade	A fonte de dados utilizada para o cálculo do indicador deve ser confiável, de tal forma que diferentes avaliadores possam chegar aos mesmos resultados.
Seletividade	Deve-se estabelecer um número equilibrado de indicadores que enfoquem os aspectos essenciais do que se quer medir.
Compreensão	O indicador deve ser de fácil compreensão e não envolver dificuldades de cálculo ou de uso. Indicadores que medem mais de uma variável e apresentam métricas não intuitivas podem ser usados, e às vezes devem sê-lo, quando têm aceitação e validade.
Compleitude	Os indicadores devem representar adequadamente a amplitude e a diversidade de características do fenômeno monitorado, resguardado o princípio da seletividade e da simplicidade.

Economicidade	As informações necessárias ao cálculo do indicador devem ser coletadas e atualizadas a um custo razoável, quando comparado com a utilidade gerencial da informação que ele fornece.
Acessibilidade	Deve haver facilidade de acesso às informações primárias bem como de registro e manutenção para o cálculo dos indicadores.
Tempestividade	A apuração do indicador deve estar disponível quando necessária, em tempo para a tomada de decisão.
Objetividade	O indicador deve ser inequívoco sobre o que está sendo medido e quais dados estão sendo usados em sua apuração. A objetividade inclui clareza sobre a definição do indicador, de forma a evitar disputa sobre seu significado, especialmente no caso de indicadores multidimensionais

Fonte: Manual “Técnica de Indicadores de Desempenho para Auditorias” (TCU, 2011).

2.4.3 Parâmetros

Os parâmetros da avaliação são os padrões estabelecidos para servirem de referência. Eles serão úteis se forem relevantes para fins de comparabilidade da qualidade de determinada política.

Com a finalidade de bem atender aos objetivos da avaliação, é desejável que os parâmetros possuam elementos que possibilitem a comparação, como destacado por Costa e Castanhar (2002):

- a) Absolutos: quando são expressões de metas qualitativas ou quantitativas estabelecidas no momento do desenho da política pública;
- b) Históricos: quando são expressões de valores ou descrições relativas ao que já foi observado no passado, naquele mesmo ambiente de política pública;
- c) Normativos: quando são expressões comparativas a um *benchmark* ideal ou modelo de referência;
- d) Teóricos: são estabelecidos em simulações hipotéticas ou estudos dedutivos prévios à implementação do programa;
- e) Negociados: quando são frutos de acordo ou compromisso entre as partes envolvidas no desenho da política/programa e sua gestão, como agências de fomento e órgãos executores.

3 MODELOS (COMPETÊNCIAS) DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE FEDERAL

O presente capítulo apresenta as competências para avaliação de políticas públicas e os modelos utilizados pela Controladoria Geral da União e pelo Tribunal de Contas da União.

Com base nos diversos conceitos vistos relacionados à avaliação de políticas públicas, verificou-se que se trata de um conjunto de processos, metodologicamente estruturados, que buscam estabelecer julgamentos sobre as ações estatais. Por abranger variados temas atinentes à atuação do setor público, requer uma ampla gama de conhecimentos e multidisciplinariedade dos avaliadores.

Em razão disso e por obrigações legais, os órgãos de controle, mais precisamente os tribunais de contas e controladorias gerais, possuem a competência de realizar a avaliação de políticas públicas em seus âmbitos de atuação.

O mandamento geral com as competências legais dos órgãos de controle administrativo está previsto no caput do art. 70 da Constituição Federal de 1988, expressamente estabelecendo que:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

A referida fiscalização operacional é a base para a realização das avaliações de políticas públicas em aspectos como legitimidade e economicidade no âmbito do controle externo, incluídos os tribunais de contas, e no controle interno. Ainda, o inciso II do art. 74 da Constituição Federal cita a avaliação de resultados quanto à eficácia e a eficiência, referindo-se ao sistema de controle interno dos três Poderes, dimensões tipicamente presentes nas avaliações operacionais.

No campo do Direito Administrativo, existe grande contestação, por parcela de seus operadores, de que haja uma extrapolação de competências dos órgãos de controle, sobretudo dos tribunais de contas, nos julgamentos efetuados, negativamente alcunhados de “revisores gerais da administração”. Tal prática é denominada “ativismo de contas”, no sentido de uma invasão indevida nas funções discricionárias da administração pública estabelecidas na Constituição (Sundfeld, 2022).

Como consequência, são propostas formas de limitação do alcance e atuação dos controladores, Rodrigues (2023, p.34) cita algumas:

Esse movimento defende, por exemplo, a limitação das hipóteses de controle de legitimidade e de economicidade (ROSILHO, 2016, p. 156-159), não aceita o controle difuso de constitucionalidade, nos termos da Súmula nº 347 do Supremo Tribunal Federal (PALMA, 2018; MOREIRA, 2019; BARBOSA, 2019), nega a possibilidade de serem emitidos provimentos de natureza cautelar (JORDÃO, 2020; SUNDFELD; CÂMARA, 2011), atribui aos órgãos de controle, em grande medida, a responsabilidade pela ineficiência da Administração Pública, que se sentiria podada para atuar e inovar – fenômeno identificado por slogans criativos, como “apagão das canetas”, “crise da ineficiência pelo controle” ou “Direito Administrativo do Medo” –, entre várias outras críticas (MARQUES NETO; PALMA, 2017; GUIMARÃES, 2016; NIEBUHR, 2017; BRAGA, 2019; GABRIEL, 2019).

Em que pese possam existir críticas justificáveis a possíveis invasões de competências e a separação dos poderes, não há dúvida de que a Constituição Federal 1988 dotou os órgãos de controles de um extenso rol de atributos no sentido de fiscalizar a boa aplicação dos recursos públicos.

Nesse sentido, Conrado (2019, p. 2) diz que:

Esse tipo de controle pelo TCU, mais focado em resultados, foi pavimentado pela Constituição de 1988, que atribuiu ao tribunal competência para realizar “fiscalização operacional” (arts. 70 e 71). Por meio de auditorias operacionais, o TCU avalia o desempenho da administração sob os parâmetros da economicidade, eficiência e efetividade, levantando dados e formulando recomendações.

No mesmo sentido, o art. 74 da Carta Magna prevê que o sistema de controle interno terá a finalidade de avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal.

Assim, percebe-se claramente o enfoque no controle de desempenho que o constituinte de 1988 deu aos controladores da administração pública, externos e internos, inclusive seguindo as tendências e princípios internacionais. Segundo Sundfeld (2022, p. 18):

Na experiência internacional contemporânea, é nesta linha a tendência do controle externo: ao invés de procurar um a um os desvios a reprimir, o controle de contas busca influir de modo sistêmico na gestão, com visão de melhoria constante, de governança pública.

3.1 CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO

A Controladoria Geral da União (CGU), órgão central do controle interno do Poder Executivo Federal, elaborou o Manual da Metodologia para Avaliação da Execução de Programas de Governo. Segundo este manual, “a metodologia para a Avaliação da Execução de Programas de Governo (AEPG) representa a reunião de variados esforços em diversos momentos da história da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)” (CGU, 2015, p.3).

Inicialmente, é destacado que

A avaliação da execução de programas de governo é uma atividade realizada por diversas instituições em todo o mundo, sendo conhecida por diferentes nomes, tais como auditoria de desempenho, auditoria operacional, *value for money*, dentre outros. Embora cada uma dessas abordagens tenha suas peculiaridades, pode-se dizer que a avaliação da execução de programas de governo caracteriza-se por ter como diretriz principal a obtenção de diagnósticos acerca da eficácia, eficiência e economicidade, assim como, quando possível, da efetividade das políticas públicas, diferenciando-se fortemente, portanto, das auditorias de conformidade (*compliance*) (CGU, 2015, p. 3).

No que tange ao marco legal adotado no Brasil, a Constituição Federal de 1988 (CF) prevê, como instrumentos do planejamento da ação governamental, o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais.

O Poder Executivo Federal, que possui a CGU como órgão de controle interno, de forma integrada com os demais Poderes, manterá o sistema central de controle interno com as seguintes finalidades (CF, art. 74):

- I. Avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- II. Comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- III. Exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
- IV. Apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Dessa maneira, “a expressão contida no inciso I do art. 74 da CF/88 (“avaliar a execução de programas de governo”) é interpretada pela CGU como sendo uma avaliação formal, normalmente focada em processo, formativa e executada por equipe mista. Além disso, a definição de avaliação abrange mais que apenas a “avaliação científica”, ampliando-a para abarcar outras práticas como providenciar para que a

avaliação seja usada e fazer recomendações com o objetivo de melhorar um programa” (CGU, 2015, p.27).

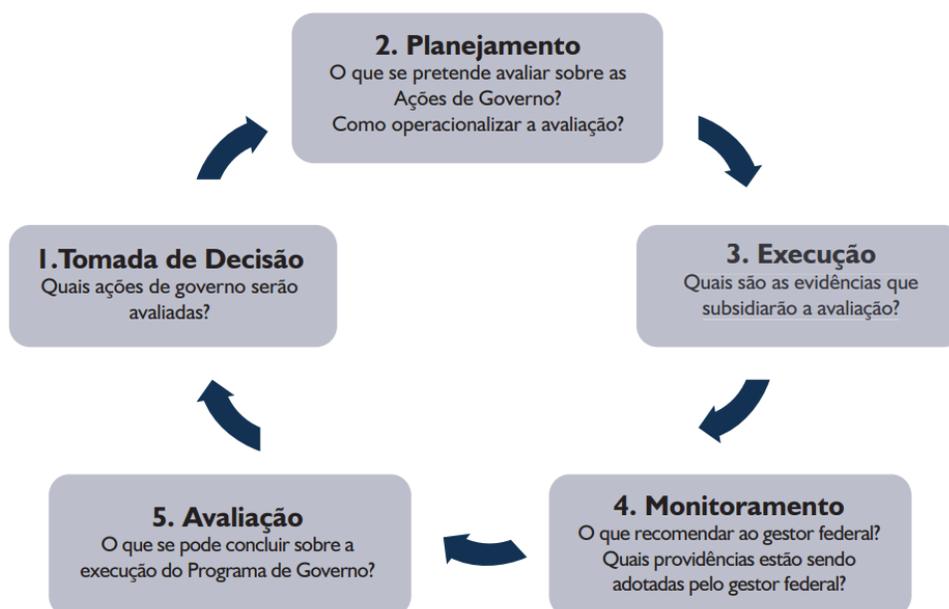
Assim sendo, haja vista a grande quantidade e diversidade de políticas públicas existentes no país e o considerável volume de recursos envolvidos, é necessário um método criterioso de planejamento que permita atender às finalidades constitucionais do art. 74 (CGU, 2015), abarcando as seguintes ações:

- a) Selecionar adequadamente as políticas públicas a serem avaliadas, com base em uma matriz de risco;
- b) Delimitar o escopo de avaliação;
- c) Obter evidências de modo a subsidiar a avaliação;
- d) Recomendar melhorias para a política pública;
- e) Avaliar a execução do programa de governo.

3.1.1 Avaliação da Execução de Programas de Governo (AEPG) pela CGU

O funcionamento da metodologia de AEPG no controle interno do Poder Executivo Federal tem o objetivo de atender os mandamentos constitucionais, no sentido de avaliar o cumprimento das metas do PPA, da execução dos programas de governo e dos orçamentos da União, fortemente relacionado com a execução dos programas. Desse modo, o processo de AEPG é estruturado em cinco pilares, representados na figura 2 e descritos na sequência:

Figura 2 - Etapas/pilares da AEPG na CGU.



Fonte: (CGU, 2015)

3.1.1.1 Tomada de decisão

O processo de Tomada de Decisão na metodologia da AEPG tem como foco subsidiar a CGU na escolha de políticas públicas a serem avaliadas, contemplando as seguintes fases:

- I. Mapeamento e conhecimento das políticas públicas pertencentes a cada ministério;
- II. Hierarquização das políticas públicas a partir de critérios de materialidade, criticidade e relevância; e
- III. Priorização das Ações de Governo que serão avaliadas.

O mapeamento e conhecimento das políticas públicas pertencentes a cada ministério é a etapa inicial do processo e é caracterizada pelo levantamento anual de políticas públicas a serem implementadas. Essa etapa é facilitada pelo fato de a maior parte das políticas do universo de análise estarem inclusas no PPA. Todavia, isso não impede que os recursos não inclusos no PPA também passem pelo mapeamento.

O segundo momento é o da hierarquização das políticas públicas, a partir de critérios de materialidade, criticidade e relevância. Essa fase é representada pelo estabelecimento de uma gradação entre os objetivos e as áreas de negócio de cada Ministério. Para isso, são utilizadas variáveis que servirão de parâmetros, “de acordo com o Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, aprovado pela IN nº 01/SFC, de 06/04/2001: materialidade, relevância e criticidade. Essas variáveis possibilitam a classificação dos objetivos e das áreas de negócio em essenciais, relevantes ou coadjuvantes” (CGU, 2015, p. 32). Com isso, os focos de futuras atuações de controle poderão ser estabelecidos levando-se em conta as ações prioritárias.

Ressalte-se que esse processo busca padronizar os critérios de classificação, mas isso não exclui que sejam considerados outros critérios muito específicos que possuam influência. “Por essa razão, o resultado proveniente da ponderação dos critérios apresentados deve ser validado pela equipe técnica, em função do conhecimento que se tem das políticas públicas, de forma a se obter a hierarquização final após a discussão” (CGU, 2015, p. 33).

Por fim, a tomada de decisão passa pela priorização das ações de governo que serão avaliadas. Segundo a metodologia,

A Priorização das Ações de Governo consiste na definição, pela Coordenação-Geral de Auditoria responsável por acompanhar determinado Ministério, de quais Objetivos/Áreas de Negócio e suas correspondentes Ações de Governo serão incorporadas ao processo de avaliação, de acordo com os parâmetros da hierarquização e a capacidade operacional existente para o planejamento e a execução das ações de controle (CGU, 2015, p. 33).

Logo, a priorização está vinculada à hierarquização e espera-se que a AEPG esteja centrada nas ações de governo mais significativas, não excluindo a possibilidade de que decisões estratégicas incluam outros objetivos a serem analisados.

3.1.1.2 Planejamento

A etapa do planejamento é constituída de uma sequência de fases, possuindo o objetivo de estabelecer o escopo da avaliação e a forma de operacionalizar os controles

que serão implementados. Esse processo é sintetizado em quatro etapas a seguir descritas (CGU, 2015, p.34):

I. Elaboração de:

- a. Relatório de Situação (RS): levantamento detalhado dos agentes, responsabilidades, processos, produtos e demais informações que visam a consubstanciar o melhor conhecimento possível sobre a Ação de Governo;
- b. Pré-projeto: definição das questões estratégicas que serão objeto de avaliação pelo controle interno;
- c. Plano Estratégico (PE): definição das hipóteses que serão testadas para permitir a avaliação das questões e subquestões estratégicas, assim como da abordagem da avaliação, incluindo a previsão de cenários estatísticos;
- d. Plano Operacional (PO): detalhamento da estrutura de atuação, caracterizando as ações de controle previstas e relacionando-as a cada teste de hipótese;
- e. Procedimentos: conjunto de verificações e averiguações que permitirão testar as hipóteses formuladas e, conseqüentemente, responder às questões e subquestões estratégicas propostas no Pré-projeto e ratificadas no Plano Estratégico;
- f. Questionários: instrumentos utilizados para coletar dados estruturados que evidenciarão as respostas às hipóteses formuladas;
- g. Pedido de Ação de Controle (PAC): preparação dos instrumentos e requisitos necessários à realização das ações de controle, que são concretizadas em PAC a ser transformado em Ordem de Serviço (OS).

II. Ação de Controle-piloto, constituída de duas fases:

- a. Execução de ações de controle pelas CGU-Regionais: teste da aplicabilidade, objetividade e adequabilidade dos procedimentos e questionários; estimativa do tempo de execução dos trabalhos de fiscalização e auditoria (homem-hora);
- b. Reunião no Órgão Central para avaliação da estratégia da AEPG: reavaliação das questões e subquestões estratégicas, hipóteses, procedimentos e questionários; elaboração de Relatório de Acompanhamento (RAc) a ser encaminhado ao gestor federal.

III. Amostragem: validação do cenário estatístico ou do critério de seleção para escolha da amostra a ser avaliada pelo estudo em questão;

IV. Geração de Ordem de Serviço (OS): autorização para que a Unidade de Controle Interno (UCI) executora (seja a Coordenação-Geral de Auditoria, seja a CGU-Regional) realize a ação de controle, a partir da replicação dos dados do PAC elaborado pela UCI demandante.

Todas essas etapas possuem diversos subprocessos e atividades que geram produtos materializados em documentos e relatórios. Devido à grande quantidade de dados mobilizados, são utilizadas uma vasta base legal e de sistemas estruturantes, como as leis orçamentárias e o SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal.

3.1.1.3 Execução

A etapa da execução no procedimento de AEPG é realizado in loco, no sentido de analisar as realizações de ações de governo, que dotarão de evidências para a avaliação das políticas públicas. Essa etapa é constituída das seguintes fases (CGU, 2015, p.58):

- a)Planejamento da execução: seleção das ordens de serviço (OS); envio de solicitação de fiscalização (SF) ou de solicitação de auditoria (SA) prévia ao gestor; previsão do período de campo; definição da equipe de trabalho; e leitura da OS, da documentação básica, dos procedimentos e dos questionários pela equipe alocada para realizar as ações de controle;
- b)Realização das atividades de campo: aplicação dos procedimentos previstos na OS;
- c)Relatoria: elaboração de relatório de fiscalização ou de auditoria no Sistema Novo Ativa; e organização dos papéis de trabalho.

O Novo Ativa é o Sistema de informação que a CGU utiliza para execução das ações de controle. Essas ações são materializadas por meio de Ordens de Serviço – OS (CGU, 2011). O Sistema gera automaticamente um registro numérico e sequencial para identificação da ação de controle de cada etapa.

“Para registro do detalhamento do planejamento e da execução das ações de controle, a CGU utiliza o Sistema Novo Ativa. Já para acompanhar o atendimento das recomendações junto ao gestor federal, a CGU utiliza o Sistema Monitor” (CGU, 2015, p.29).

Inicialmente, é realizado um planejamento da execução, sendo solicitado com antecedência documentos ou informações necessários à realização da ação de controle. Posteriormente aos trabalhos de campo, os registros são inseridos no sistema e o conteúdo apresentado deve ser atestado pela unidade de controle interno.

Em razão da ordem de serviço (OS) verificada, o processo de execução pode ser efetuado de duas maneiras distintas, a roteirização e o Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos.

Roteirização é o processo de planejamento realizado pela CGU-Regional em relação à execução de OS em estoque, para um determinado período de tempo, tendo como base as diretrizes previstas pela SFC.

Seu objetivo é a racionalização e a otimização dos deslocamentos, bem como a atuação isonômica da CGU, de forma a assegurar que todo o espaço territorial

do estado seja coberto por ações de controle. O ponto de início dos trabalhos na roteirização deve ser a OS de maior prioridade ou, como critério de desempate, a de maior antiguidade. (CGU, 2015, p. 59):

A roteirização envolve as seguintes etapas:

- a. Levantamento e plotagem do estoque;
- b. Identificação do município-vértice;
- c. Construção do roteiro;
- d. Composição da equipe de fiscalização;
- e. Preenchimento do Sistema Novo Ativa;
- f. Rodízio entre os setores; e
- g. Monitoramento da roteirização.

As etapas anteriormente citadas são desdobradas em várias subfases e outras atividades, todas no intuito de operacionalizar a roteirização, que darão suporte a execução da AEPG.

Por último, a execução de OS por meio de programa de fiscalização a partir de sorteios públicos é a forma de executar a AEPG em ações de governo que estão mais pulverizadas pelo país. Desse modo, a grande vantagem é a realização dos trabalhos de forma mais tempestiva, comparado a execução das OS por roteirização, permitindo intervenções no rumo das políticas públicas em curso.

3.1.1.4 Monitoramento

Segundo a metodologia de AEPG, o monitoramento “compreende a validação da execução das ações de controle e a análise dos dados obtidos em conjunto com o gestor federal visando à elaboração de recomendações estruturantes no sentido da melhoria da execução da política pública” (CGU, 2015, p. 67). Ainda, nessa fase é feito o acompanhamento das providências adotadas pelos gestores federais, sendo objetivos do monitoramento (CGU, 2015, p. 67):

- a) Consolidar os dados obtidos com a execução das ações de controle, permitindo realizar avaliações parciais sobre as questões e subquestões estratégicas propostas;
- b) Elaborar recomendações estruturantes, discutidas e acordadas com o gestor federal, estipulando-se, em comum acordo, prazos de implementação.
- c) Monitorar as providências adotadas pelo gestor federal.

Para alcançar essas finalidades, o processo de monitoramento é desdobrado em quatro etapas:

- a. Homologação das ações de controle concluídas no Sistema Novo Ativa;
- b. Tratamento e análise dos dados da amostra;
- c. Elaboração de Relatório de Acompanhamento da Execução de Programa de Governo (RAc); e
- d. Atualização da situação das recomendações no Sistema Monitor.

Dessa forma, inicialmente são analisadas se as ações de controle foram finalizadas, verificando se estão de acordo com o solicitado pela unidade demandante. Após, são realizadas inferências estatísticas com base em amostras probabilísticas, que subsidiam a elaboração do Relatório de Acompanhamento da Execução de Programa de Governo (RAc) e de Avaliação da Execução de Programas de Governo (RAv). A elaboração do RAc é a principal fase do monitoramento, trazendo a avaliação formal do realizado até aquele ponto e as recomendações de soluções. Por fim, as providências adotadas pelo gestor federal constantes no RAc devem ser inseridas no Sistema Monitor para acompanhamento.

3.1.1.5 Avaliação

Concluindo a metodologia de AEPG, o processo de avaliação:

[...] consiste em elaborar e divulgar à sociedade o Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo (RAv), o qual será baseado na última versão do RAc enviado ao gestor federal, posicionando-se, de forma conclusiva, quanto às questões e subquestões estratégicas ratificadas no Plano Estratégico (PE) e apresentando as providências já adotadas pelo gestor federal em relação às recomendações acordadas nas reuniões de busca conjunta de soluções (CGU, 2015, p. 74).

Com base nisso, a etapa da avaliação tem como finalidades:

- a) Emitir opinião conclusiva sobre a execução do Programa de Governo sob o escopo previamente definido;
- b) Dar publicidade à sociedade sobre a avaliação da execução do Programa de Governo.

Portanto, ao final do processo de avaliação e uso do método de AEPG, a CGU busca contribuir para a efetividade das políticas públicas, atendendo suas competências constitucionais.

3.2 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

O TCU é o órgão de controle externo que auxilia o Congresso Nacional na missão de fiscalizar as contas da Administração Pública Federal. Possui um amplo rol de competências, a exemplo do elencado no art. 71 da Constituição Federal:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

Com o objetivo de cumprir suas atribuições na área das políticas públicas e contribuir para os demais órgãos de controle brasileiros, o Tribunal elaborou o Referencial de Controle de Políticas Públicas.

3.2.1 Referencial de Controle de Políticas Públicas

O Referencial de Controle de Políticas Públicas tem a tarefa de atender ao estipulado no Acórdão 2.608/2018-TCU-Plenário, no que concerne “a definição de parâmetros objetivos para classificar os achados de auditoria nos processos de fiscalização de políticas públicas, bem como o estabelecimento de um núcleo comum de quesitos a serem examinados nessas fiscalizações” (TCU, 2020, p. 9). Dessa forma, fica possibilitada a agregação e comparação dos resultados obtidos utilizando as mesmas diretrizes. Além disso:

O objetivo específico deste Referencial de Controle de Políticas Públicas é estabelecer uma estrutura de critérios comuns que possam compor um modelo para avaliar o nível de maturidade de políticas públicas, orientando e sistematizando ações de controle, de modo a contribuir para a melhoria do desempenho e dos resultados das políticas públicas, por meio do aprimoramento de seu processo de formulação, implementação e avaliação (TCU, 2020, p. 18).

Por modelo de maturidade é entendido o quanto um processo é capaz de promover o alcance de seus objetivos e a melhoria contínua do seu desempenho. Já a avaliação do nível de maturidade de políticas públicas, refere-se à análise qualitativa do processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas relacionadas a parâmetros de boas práticas que contribuem para aprimoramento de desempenho e resultados.

Assim sendo, o Referencial almeja servir de base para diagnosticar o atual estado das políticas públicas executadas e, principalmente, contribuir para o aprimoramento dessas desde sua formulação até o fim de seu ciclo.

Como apresentado no próprio Referencial, a base para sua elaboração buscou referências de práticas consagradas na legislação, na literatura especializada nacional e internacional. Para isso, realizou-se ampla revisão da literatura e análise de conteúdo de relevância, especialmente à realidade brasileira.

Nacionalmente, diversas publicações do TCU auxiliaram a formulação, a exemplo do Referencial de Avaliação de Governança em Políticas Públicas, o Referencial para Avaliação da Governança em Centro de Governo, o Referencial Básico de Gestão de Riscos e o Roteiro de Avaliação da Maturidade de Gestão de Riscos, cabendo destaque também as publicações do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Internacionalmente, diversos modelos de referência também foram utilizados, ressaltando-se os elaborados pela *International Organization of Supreme Audit Institutions* (Intosai), Organização das Nações Unidas (ONU), Banco Mundial, Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), *U.S. Government Accountability Office* (GAO) e o *U.K National Audit Office* (NAO).

O Referencial de Controle de Políticas Públicas parte da noção amplamente aceita pela academia de um processo que constitui um ciclo de políticas públicas, resumidamente dividido em três estágios (formulação, implementação e avaliação) e nove fases, por meio de uma sequência de etapas resumidamente descritas no quadro 2 abaixo:

Quadro 2 - Estágios e fases do ciclo de políticas públicas

1 – Formulação	<ul style="list-style-type: none"> a) diagnóstico do problema; b) formação da agenda pública; c) desenho da política pública; d) análise de alternativas; e) tomada de decisão;
2 – Implementação	<ul style="list-style-type: none"> a) estruturação da governança e gestão; b) alocação e gestão de recursos orçamentários e financeiros;

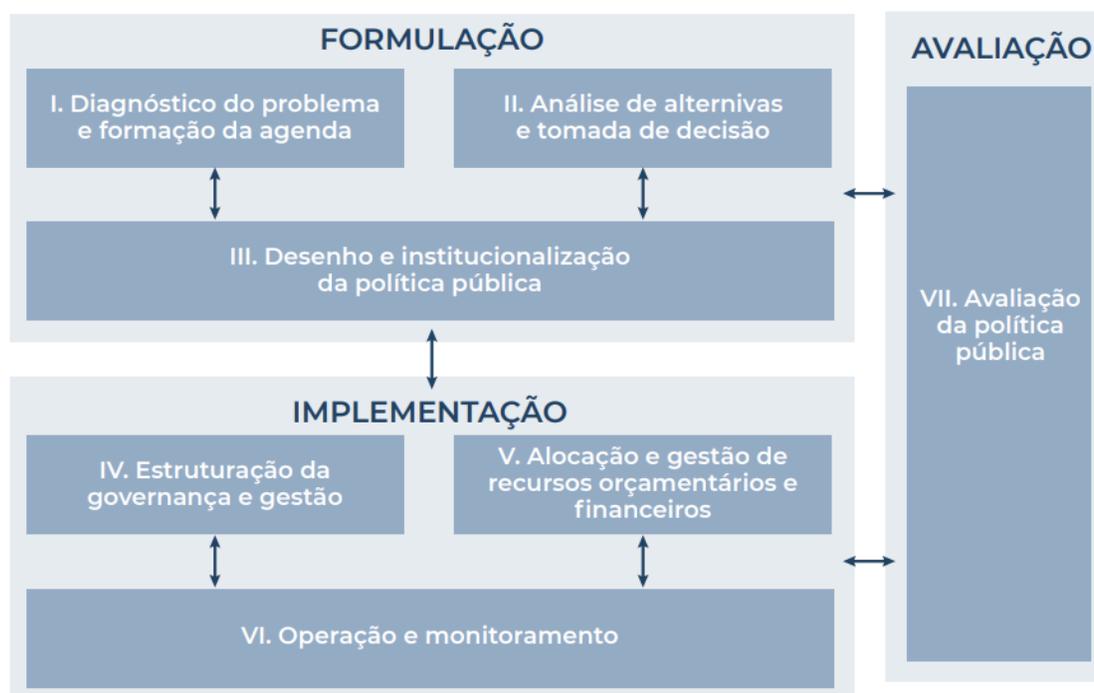
	c) operação e monitoramento;
3 – Avaliação	a) avaliação b) extinção

Fonte: Adaptado de TCU (2015)

Com a finalidade de possibilitar as ações de planejamento e execução de controle, as fases do ciclo mencionadas são associadas a um bloco de controle contendo informações essenciais a cada etapa em que a política se encontra.

Foram propostos sete blocos de controle relacionados a uma ou mais fases do ciclo de políticas públicas, de modo a contribuir com as equipes responsáveis pelas ações de controle.

Figura 3 - Blocos de Controle do Referencial de Controle de Políticas Públicas



Fonte: (TCU, 2020, p. 28).

Os blocos de controle são constituídos de uma série de boas práticas, critérios de auditoria, questões de auditoria, itens de verificação e matrizes de planejamento. Embora haja uma ampla gama de informações para auxiliar as avaliações de políticas,

o modelo proposto não é exaustivo e deve ser adaptado as questões específicas de cada caso.

Destaca-se que o Referencial pode ser aplicado de forma ampla, utilizando todos os blocos de controle disponíveis, ou de forma parcial, usando alguns de seus itens. De acordo com o grau de desenvolvimento da política, o modelo recomenda adotar questões e itens de verificação pertinentes ao estágio observado, como:

- a) para políticas públicas que se encontram no estágio de formulação recomenda-se utilizar os blocos de controle que tratam de aspectos como diagnóstico do problema, formação da agenda, análise de alternativas, tomada de decisão, desenho e institucionalização da política pública;
- b) para aquelas políticas que estejam começando o estágio de implementação, sugere-se utilizar o bloco de controle que trata de aspectos relacionados à estruturação da governança e gestão, alocação e gestão de recursos orçamentários e financeiros;
- c) para as políticas que já se encontrem em implementação há algum tempo, propõe-se a utilização dos blocos de controle relativos à operação, monitoramento e avaliação e/ou extinção da política pública (TCU, 2020, p. 29).

A seguir, são detalhados cada bloco de controle.

3.2.1.1 Diagnóstico do problema e formação da agenda

A formulação de políticas públicas parte da ideia de que há um problema público, compreendido como uma discrepância entre uma situação fática da realidade e o que seria desejado pela sociedade. A partir disso, o diagnóstico do problema é a atividade que caracteriza essa discrepância, delimitando suas causas, consequências e evidências.

Posteriormente, a formação da agenda é o momento em que alguns dos problemas públicos, com relevância social, política ou de grupos de interesses, são escolhidos pelos entes governamentais para receberem a atenção devida e solução desejada pelos atores sociais.

Segundo o TCU (2020) são consideradas boas práticas de diagnóstico do problema e de formação da agenda:

- a) identificar o problema público;
 - b) identificar possíveis causas e efeitos do problema público;
 - c) identificar a população que possivelmente está envolvida ou é afetada pelo problema público; e
 - d) apresentar evidências do problema público e de suas causas e efeitos.
- São boas práticas de formação da agenda:

- a) identificar os principais agentes públicos e partes interessadas envolvidos e afetados pela inclusão do problema na agenda pública;
- b) explicitar possíveis conflitos de interesse dos participantes do processo de inclusão do problema na agenda pública; e
- c) assegurar a transparência do processo de inclusão de problemas públicos na agenda oficial do governo. (TCU, 2020, p. 32).

Nesta seção, são destacados os padrões gerais que embasam os exames realizados na atividade de controle.

Com o fim de bem descrever o diagnóstico do problema, entre outras etapas do ciclo, e suas principais questões, foram elaborados os guias de avaliação de políticas públicas *ex ante* e *ex post* pelo IPEA (2018). Outra fonte é o Decreto nº 9.191/2017 que trata das informações que as propostas normativas devem possuir sobre o problema que buscam corrigir. No mesmo sentido, o Decreto nº 10.411/2020 trata da identificação do problema por meio do relatório de análise de impacto regulatório – AIR.

Em relação à formação da agenda, os problemas públicos passam a ser incluídos nela quando são tratados pelos atores governamentais. A Lei nº 12.813/2013 aborda os temas do conflito de interesse, informação privilegiada que pode ocorrer nesse processo e devem ser evitados.

Consoante ao Referencial, relativo ao controle de políticas públicas, o diagnóstico do problema e formação da agenda verificam “se os problemas públicos tratados pela política estão identificados e caracterizados de forma clara e objetiva; e se o processo de inclusão dos problemas na agenda oficial do governo foi transparente” (TCU, 2020, p. 33).

Ainda, é preciso observar as causas e consequências da situação problema e a população que é diretamente afetada. Para isso, deve-se usar todas as informações relevantes sobre o tema, sejam dados quantitativos ou qualitativos.

3.2.1.2 Análise de alternativas e tomada de decisão

A verificação dos possíveis caminhos para atacar o problema público é a principal característica da análise de alternativas. Nessa fase, são verificadas as possibilidades de escolhas e tentado estimar os custos e consequências de cada uma dessas, objetivando escolher o caminho mais eficiente para a solução da situação.

Por sua vez, a tomada de decisão se dá com a adoção de uma determinada política para tratar certo problema. Essa decisão ocorre em um processo com vários atores e variados grupos de interesses. É desejável que essa dinâmica ocorra de forma o mais transparente possível e possibilite a participação social e prestação de contas.

Conforme o referencial (TCU, 2020, p. 39/40), são boas práticas de análise de alternativas:

- a) desenhar a lógica de intervenção da política pública com base em evidências, o que inclui, entre outras coisas: identificar porque a intervenção pública é necessária, quais os resultados pretendidos, qual a situação atual (status quo) e o contrafactual (business as usual); e levantar dados, estudos (quantitativos e/ou qualitativos) e experiências (nacionais ou internacionais) envolvendo contextos e problemas públicos semelhantes.
- b) identificar qual política pública é a alternativa mais vantajosa para tratar o problema, frente a opções viáveis de intervenção, o que inclui: • identificar possíveis alternativas de tratamento do problema público (lista longa); selecionar um subconjunto de alternativas consideradas viáveis (lista curta), considerando aspectos estratégicos, econômicos, comerciais, financeiros e de gerenciamento; confrontar as alternativas selecionadas com a alternativa de não intervir no problema (contrafactual); selecionar a alternativa mais vantajosa de tratamento do problema público, com base em critérios ponderados como, por exemplo, resultados e riscos potenciais, custo-benefício e custo-efetividade;
- c) avaliar se a política pública selecionada contribui, de fato, para tratar o problema, o que pode ser feito por meio de simulações, testes e estudos qualitativos e quantitativos;
- d) identificar e evitar fragmentações, duplicidades, sobreposições e lacunas em e entre políticas públicas, o que envolve, entre outras coisas, verificar se, no contexto corrente, a política é necessária e adequada, frente a outras intervenções públicas existentes.

São boas práticas de tomada de decisão:

- a) explicitar objetivamente os motivos que determinaram a decisão quanto à escolha da política pública;
- b) realizar e manter registro de análises, pareceres e deliberações de instâncias e autoridades competentes no processo decisório para escolha da política pública;
- c) identificar claramente os agentes responsáveis pela escolha da política pública;
- d) garantir a participação de representantes de todos os poderes, as esferas de governo e os setores afetados pela política no processo decisório para escolha da política pública;
- e) estimular a participação social no processo decisório para escolha da política (ex. consulta pública);
- f) explicitar possíveis conflitos de interesse dos participantes do processo decisório para escolha da política pública; enfim,
- g) garantir que o processo de tomada de decisão quanto à escolha da política seja aberto (motivado, transparente, participativo e accountable).

Os critérios gerais estão relacionados ao papel fundamental que as evidências de auditoria devem possuir na análise das possibilidades de alocação do gasto público. Nesse sentido, a demanda social para a constituição de determinada política deve ser verificada com base nos dados quantitativos e qualitativos que melhor representem a questão estudada, de acordo com as melhores práticas dos organismos internacionais e a legislação brasileira, a exemplo do Decreto nº 9.203/2017 sobre a governança pública.

No que se refere à tomada de decisão, destaca-se a necessidade de que o processo ocorra de forma transparente, possibilitando a participação social preferivelmente. Mais que uma faculdade dos gestores públicos, isso é uma obrigação que está presente no princípio da publicidade, art. 37 da Constituição Federal, entre outras legislações que regem à Administração Pública.

Em relação à análise de alternativas, o controle aplicado “consiste em checar se houve um processo consistente em que foi avaliado se a alternativa escolhida é capaz de solucionar o problema ao menor custo possível” (TCU, 2020, p. 44). Para isso, deve-se embasar a escolha em várias dimensões, como custo, benefício, riscos e resultados. É desejável também que haja uma ampla pesquisa nas políticas públicas com temas similares para apontar as melhores práticas e experiência sobre o tema.

Adicionalmente, a alternativa adotada deve ser comparada com a opção contrafactual, ou seja, com a possibilidade de não intervenção. Assim, almeja-se verificar se essa escolha é mais eficiente na busca pela solução do problema.

Relativo à tomada de decisão, o controle deve estar focado em analisar se o processo ocorreu de forma transparente, participativo e com mitigação de eventuais conflitos de interesse. Nesse sentido, é recomendável que as decisões possuam motivação e adequada fundamentação para possibilitar a devida prestação de contas.

3.2.1.3 Desenho e institucionalização da política pública

Essa etapa está relacionada com o planejamento da política anteriormente a sua execução. De forma a permitir que o desenho ocorra de forma estruturada, recomenda-

se a adoção do modelo lógico, em que há coerência entre os *inputs* e *outputs* da política (Ipea, 2018).

Esse modelo lógico deve estar presente em todo o ciclo de vida da política, sobretudo nas fases iniciais. Encerrando o desenho e institucionalização, recomenda-se que a política seja formalizada por algum ato governamental que servirá de parâmetro para sua continuidade.

O Referencial estabelece como boas práticas (TCU, 2020, p. 49):

- a) oficializar e regulamentar a política pública por meio de ato normativo apropriado e com a devida observância do princípio da administração pública;
- b) apresentar de forma clara e objetiva a teoria que sustenta a política, explicitando a forma como a política incide sobre as causas e os efeitos do problema;
- c) explicitar de forma clara os objetivos da política pública;
- d) elaborar modelo lógico que detalha entradas, atividades, produtos, impactos e resultados;
- e) definir indicadores de efetividade, de eficácia e de eficiência da política pública;
- f) explicitar a linha de base dos indicadores;
- g) projetar os resultados e os impactos de curto, médio e longo prazo da política pública;
- h) definir metas objetivas de entrega de produtos, de desempenho e de alcance de resultado;
- i) estabelecer frequência de verificação do desempenho da política;
- j) delimitar e caracterizar o público-alvo da política;
- k) definir critérios para priorização de beneficiários;
- l) incluir a política em portfólio oficial de políticas governamentais ativas.

A formalização da política por meio de ato administrativo é um marco de grande importância para a eficácia de seus objetivos. Para investimentos que ultrapassem um exercício financeiro, o art. 167 da Constituição Federal exige sua inclusão no plano plurianual. Esse instrumento orçamentário estabelece a diretrizes, objetivos e metas da administração pública e possui diversos mecanismos para gestão das políticas públicas.

A gestão estratégica é considerada essencial para a governança das políticas públicas, envolvendo a definição de objetivos, os meios para alcançá-los e o resultado de políticas, programas e organizações públicas, de acordo com o Guia Técnico de Gestão Estratégica do Ministério da Economia (ME, 2019).

Dessa forma, segundo o Modelo do TCU para Avaliação da Governança em Políticas Públicas, “As políticas públicas devem possuir coesão interna. Assim, os objetivos e as metas definidos devem se relacionar com as intervenções escolhidas” (BRASIL, 2014^a, p. 45).

O controle aplicado ao desenho parte da verificação de qual instrumento legal foi utilizado para institucionalizar a política pública. Esse instrumento deve ser representativo do problema analisado, possuindo os pressupostos teóricos e práticos do objeto em questão, indicando claramente os objetivos e resultados pretendidos.

Durante o desenho da política deve haver também especial atenção com os mecanismos de monitoramento e avaliação de seus processos. Para isso, recomenda-se a adoção de indicadores claros em relação à evolução da política, contemplando as dimensões da eficiência, eficácia e efetividade, entre outras.

3.2.1.5 Estruturação da governança e gestão

“Governança em políticas públicas se refere aos arranjos institucionais que condicionam a forma pela qual as políticas são formuladas, implementadas e avaliadas, em benefício da sociedade” (BRASIL, 2014^a, p.34). Essa fase do processo está relacionada aos preparativos e desenhos organizacionais voltados ao estabelecimento de mecanismos para implementação da política pública. Desse modo, há o estabelecimento de um plano operacional que preveja ações necessária para a concretização da política.

Ainda, de forma a obter um melhor gerenciamento dos recursos alocados, é essencial o estabelecimento de instrumentos de monitoramento dos objetivos traçados no plano operacional de implantação da política.

São boas práticas relacionadas à estruturação da governança e gestão (TCU, 2020, p. 58):

- a) a institucionalização de estruturas de coordenação e coerência, gestão operacional, gestão de risco e controle interno, monitoramento e avaliação, accountability, incluindo, para cada uma delas, a definição de: processos de trabalho; arranjos institucionais, papéis e responsabilidades; bem como de instrumentos de apoio como planos, documentos e soluções tecnológicas;
- b) a elaboração de plano de implementação da política, contemplando aspectos como gestão de escopo, dados, tempo, recursos, contratações, custos, qualidade, riscos, controles internos, partes interessadas, comunicação e integração.

A adoção de instrumentos de boa governança é fundamental para que a política pública atinja seus objetivos almejados com eficiência.

Para isso, devem ser previstos os responsáveis pela coordenação e articulação das ações; articulação entre os diversos órgãos, instituições e esferas de governo envolvidos; definição das competências das principais partes envolvidas; mecanismos para solução de conflitos; plano de gestão de riscos; marcos de verificação, com indicadores-chave e metas; formalização dos processos decisórios; mecanismos e procedimentos internos de integridade e plano de gestão documental (TCU, 2020).

Nesse sentido, de acordo com o Guia Técnico de Gestão Estratégica do governo federal (ME, 2019, p.4), “a consolidação da governança pública fortalece os sistemas de gestão estratégica, de gestão de riscos, de monitoramento e de avaliação de programas e políticas públicas”.

Ainda, é de fundamental importância que haja alinhamento entre os instrumentos de planejamento governamental, no plano federal, partindo da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (ENDES), incluindo os planos setoriais e, principalmente, no Plano Plurianual (PPA) (ME, 2019).

Assim, o estabelecimento de requisitos de governança de excelência na gestão acarreta maiores possibilidades de sucesso das políticas públicas.

O controle desta etapa, basicamente, “consiste em verificar se as estruturas de governança e gestão e os planos necessários à implementação da política pública estão definidos e adequadamente institucionalizados” (TCU, 2020).

Nessa direção, cabe a checagem se todo o arcabouço de gestão que foi planejado para a política pública está em efetivo funcionamento. Para que os objetivos estratégicos previstos sejam de fato concretizados, deve-se analisar a divisão de competências, podendo-se adotar uma matriz de responsabilidades.

Outro aspecto de grande relevância é a realização de uma adequada gestão de riscos. Além de verificar as atividades mais suscetíveis a serem impactadas e as respectivas respostas aos eventos danosos, é essencial que todo o processo de implantação da política seja acompanhado por meio de um monitoramento de indicadores. Dessa forma, aumenta-se a probabilidade de entregas da política, sejam intermediárias ou finais, ocorrerem de forma eficaz e efetua-se um controle de qualidade da política.

3.2.1.6 Alocação e gestão de recursos orçamentários e financeiros

A viabilidade de a política pública atingir satisfatoriamente os fins almejados costuma estar diretamente associada à disponibilidade de recursos para o seu financiamento. Via de regra, as políticas estatais são custeadas com recursos previstos no orçamento público.

A legislação sobre finanças e orçamentos públicos brasileira é bastante ampla, iniciando pela Constituição Federal, trazendo diversos requisitos que devem ser obedecidos na execução orçamentária e financeira. Dessa forma, as políticas devem ser incluídas na Lei Orçamentária Anual (LOA) para estar em conformidade legal.

Assim sendo, a LOA deve compreender todas as receitas e despesas orçamentárias de todos os Poderes, órgãos, entidades, fundos e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público. “Por meio das autorizações de despesas contidas na LOA, os órgãos setoriais podem implementar as políticas públicas sob sua responsabilidade, podendo, por exemplo, realizar licitação para contratação do bem ou serviço e assinar respectivo contrato” (Ipea, 2018, p. 119).

Logo, partindo da necessidade de previsão das receitas na LOA e da compatibilização dos desembolsos esperados, a boa gestão dos recursos financeiros é essencial para o êxito da política pública.

No que tange a gestão de recursos orçamentários e financeiros, são consideradas boas práticas (TCU, 2020, p. 74):

- a) elaborar o planejamento plurianual de financiamento da política pública, contemplando os recursos orçamentários, as renúncias tributárias e os subsídios financeiros e creditícios;
- b) analisar qual o mecanismo mais adequado para financiamento da política pública, considerando as eficiências alocativa e operacional, inclusive ao decidir entre a realização de gastos diretos ou subsídios;
- c) assegurar que haja direcionamento adequado dos recursos em função dos diversos objetivos da política pública e conforme sua ordem de prioridade, permitindo a realização das ações que a integram na sequência e na intensidade necessárias;
- d) buscar anualmente disponibilidades de dotação orçamentária suficientes para cobrir todas as despesas durante o exercício;
- e) buscar previsibilidade e disponibilidade tempestiva de recursos orçamentários e financeiros adequados à execução das ações programadas;
- f) assegurar que as propostas de criação, expansão e aperfeiçoamento da ação governamental que impliquem aumento de despesas ou renúncia de receitas e de benefícios de natureza financeira e creditícia sejam acompanhadas dos requisitos legais.

A Constituição Federal de 1988 é a base do ordenamento jurídico nacional, inclusive sobre finanças e orçamento público. Seja por mandamentos explícitos ou por princípios implícitos, as regras constitucionais direcionam a atuação dos entes públicos nas três esferas de governo.

Cabe destacar que o financiamento das políticas públicas deve possuir especial atenção com as restrições legais, visto que são despesas que normalmente serão executas ao longo de vários anos. O art. 167 da Constituição Federal traz alguns exemplos disso:

Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

(...)

§ 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

A preocupação com o equilíbrio das contas públicas também está na legislação infraconstitucional. Nesse ponto, o grande marco é a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), dando grande ênfase a questão dos gastos públicos, como é o caso das políticas públicas. Os arts. 16 e 17 da LRF vão nesse sentido:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: (Vide ADI 6357)

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentária.

(...)

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. (Vide ADI 6357)

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterá as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de

compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

Nota-se que o intuito da LRF está na responsabilidade da gestão fiscal, consoante seu art. 1º, essa “pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas”. Portanto, é um requisito que a alocação e gestão de recursos orçamentário e financeiros para as políticas públicas esteja em harmonia com as exigências legais para o seu bom desempenho.

O controle relacionado à gestão de recursos orçamentário e financeiros está associado à capacidade de os agentes responsáveis por implementar a política gerenciar de forma eficaz seus recursos durante seu período de existência. Esse processo é ainda mais relevante no planejamento inicial, visto que influenciará a viabilidade de execução em todo ciclo de vida da política.

Ganha destaque na tarefa de controlar os recursos que eles estejam incluídos na LOA. A reserva de dotações orçamentária na lei orçamentária é uma primeira forma de garantia de recursos a serem aplicados. Além disso, por depender de uma série de requisitos legais, a execução orçamentária e financeira permite que os órgãos de controle verifiquem a fiel prestação de contas na contabilidade pública das disponibilidades utilizadas.

Desse modo, a política de gastos estatais e as condições gerais das finanças públicas devem buscar, preferivelmente, o equilíbrio para permitir que os investimentos e gastos em políticas públicas sejam feitos de forma eficiente.

3.2.1.7 Operação e monitoramento da política pública

A operação da política pública ocorre quando ela realmente é colocada em prática, ou seja, as atividades operacionais são realizadas pelos agentes responsáveis

por implementar os esforços administrativos e alocar os insumos necessários. Nessa fase, será executado o modelo de gestão planejado para que os objetivos da política sejam alcançados de forma eficaz e eficiente.

Por se tratar de um processo dinâmico em que são realizadas uma série de atividades de forma simultânea, é nessa etapa que o monitoramento ganha um destaque ainda maior. Por meio do acompanhamento da evolução da implementação da política baseado em dados, os responsáveis poderão verificar se a política está de acordo com sua previsão, atingindo as metas e utilizando os recursos de forma satisfatória.

A atividade de monitoramento deve fazer uso de uma série de parâmetros quantitativos e qualitativos. Para isso, ganha importância a utilização cadeia de indicadores de que contemplem os insumos, recursos, processos, produtos, resultados e impactos da política em foco.

No que tange a operação e o monitoramento, são consideradas boas práticas (TCU, 2020, p. 87):

- a) operar regularmente as estruturas de governança e gestão, o que envolve, por exemplo: (i) desempenhar as atividades de governança e gestão em conformidade com o preconizado; (ii) coordenar o esforço colaborativo (iii) monitorar a atuação conjunta; (iv) avaliar a efetividade dos instrumentos que orientam a atuação conjunta; (v) comunicar tempestivamente as partes interessadas acerca de riscos e problemas identificados; (vi) tomar as medidas necessárias ao tratamento desses riscos e problemas; (vii) monitorar e avaliar continuamente o desempenho da política pública, tomando as medidas necessárias em caso de desempenho insatisfatório; (viii) garantir a transparência do processo decisório, a motivação das decisões tomadas e a abertura dos dados (p.ex. indicadores, contexto, cenários); (ix) utilizar mecanismos de comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da política pública de maneira a fortalecer o acesso público à informação; (x) prestar contas, periodicamente, do desempenho da política; e (xi) garantir a efetividade dos mecanismos de supervisão e controle;
- b) executar o plano de implementação e monitorar continuamente o desempenho da política, o que inclui, por exemplo: (i) avaliar periodicamente a adequação dos insumos e recursos necessários à sua implementação, (ii) monitorar continuamente seu desempenho físico e financeiro; (iii) avaliar continuamente a qualidade dos produtos e serviços; (iv) avaliar periodicamente o desempenho dos processos e ações (projetos, atividades e operações) por meio dos quais a política é implementada, (v) avaliar sistematicamente riscos e controles internos; e (vi) avaliar continuamente a eficiência e a eficácia da política.

As atividades de operação e monitoramento das políticas públicas estão relacionadas aos princípios que o administrador público deve seguir, segundo o

Decreto-lei nº 200/1967: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle.

A execução das tarefas planejadas deve ser coordenada de forma a facilitar a gestão das políticas estatais, incentivando-se a descentralização administrativa e delegação de competência para que as escolhas e processos ocorram de forma mais assertiva e célere.

Com o fim de auferir os resultados esperados, deve-se exercer-se o controle em todos os níveis e em todos os órgãos relacionados à implementação da política.

Assim, especialmente relacionado a operação e monitoramento, são diretrizes da governança pública (Decreto nº 9.203/2017):

- I - direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades;
- II - promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico;
- III - monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas;
- IV - articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público;
- V - fazer incorporar padrões elevados de conduta pela alta administração para orientar o comportamento dos agentes públicos, em consonância com as funções e as atribuições de seus órgãos e de suas entidades;
- VI - implementar controles internos fundamentados na gestão de risco, que privilegiará ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores;
- VII - avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios;
- VIII - manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade;
- IX - editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas sempre que conveniente;
- X - definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais; e
- XI - promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação.

O controlador da política pública deve verificar se, operacionalmente, essa está alinhada com as ações previstas em sua elaboração, observando o atingimento dos objetivos de curto, médio e longo prazo. Para isso, é necessário realizar o

monitoramento contínuo dos dados de desempenho, corrigindo eventuais falhas e proporcionando subsídios para os tomadores de decisão.

É essencial que o sistema de governança da política pública esteja operando de forma satisfatória, pois a partir dele é que a gestão atuará para buscar implementar as medidas planejadas e gerir as responsabilidades de acordo com competências dos agentes. Nesse sentido, a efetiva coordenação e articulação das ações no âmbito da política pública é fundamental, com especial atenção para os arranjos institucionais articulando as esferas de governo envolvidas, quando for o caso.

Os gestores responsáveis pela política devem embasar suas escolhas em dados e evidências produzidos pelo sistema de monitoramento e avaliação. Assim, a existência de relatórios de monitoramento, acompanhamento de implementação e progresso são fundamentais para acompanhar a execução da política, possibilitando o controle sobre recursos, custos, processos, produtos, resultados e impactos das ações.

Adicionalmente, destaca-se que a gestão da operação e monitoramento também deve atuar na implementação de mecanismos de controle para mitigar os riscos principais identificados. Nesse sentido, pode-se utilizar ferramentas como matriz SWOT, diagrama de verificação de riscos e matriz de avaliação de riscos.

Portanto, os instrumentos de controle da operação e monitoramento possuem a finalidade de avaliar sistematicamente se a política está sendo executada de forma eficaz.

3.2.1.8 Avaliação da política pública

As avaliações, aqui tratadas no seu conceito ex post, são análises objetivas dos resultados da política efetuadas após sua conclusão. Dessa forma, é possível verificar diversas dimensões da política, como relevância, utilidade, resultados, impactos e sustentabilidade para mensurar os efeitos causados sobre o problema tratado e no público-alvo da ação.

É recomendável que todas as políticas públicas implementadas passem pela etapa da avaliação, ao menos ao final de seu ciclo, com a finalidade de julgar se o mérito da política, sua conveniência e oportunidade, foram atendidos. Logo, com base

em evidências sólidas, devem ser tomadas as decisões sobre correções de rumo, continuidade ou encerramento da política.

Ao fim ao cabo, a etapa da avaliação está fortemente focada em analisar se os objetivos da política foram atendidos em dimensões como utilidade, impacto e efetividade. Enquanto a utilidade está relacionada ao valor público gerado em atendimento as demandas sociais, os impactos são medidos no sentido de buscar estabelecer uma relação causal entre a ação executada e o resultado pretendido, com o fim de estimar a contribuição direta que a política traz a realidade.

Especificamente, a efetividade está centrada nos impactos observados, ou seja, nos resultados direta e indiretamente causados e nos efeitos de médio e longo prazo. Além disso, também está nos impactos esperados, que estão relacionados aos objetivos finais da política. Desse modo, os efeitos gerados serão efetivos se acarretarem uma mudança na realidade abordada.

Em relação à avaliação de políticas públicas, são consideradas boas práticas (TCU, 2020, p. 100):

- a) avaliar a relevância e a utilidade da política pública, ou seja, verificar se os objetivos e as ações governamentais respondem às necessidades dos beneficiários (diretos e indiretos); ao contexto político, econômico, social e ambiental nacional e internacional; bem como se essa resposta continuará a ocorrer se as circunstâncias mudarem;
- b) avaliar a coerência da ação governamental, isto é, identificar possíveis fragmentações, duplicidades, sobreposições e lacunas no conjunto de ações governamentais e avaliar a compatibilidade da política com outras intervenções em curso;
- c) avaliar a eficácia e efetividade da política, ou seja, aferir se os objetivos de médio e longo prazo da intervenção foram alcançados e se os resultados esperados da ação governamental foram produzidos;
- d) avaliar os impactos da política, isto é, verificar se as intervenções públicas produziram efeitos (positivos ou negativos) significativos, intencionais ou não;
- e) avaliar a sustentabilidade da política, ou seja, estimar em que medida os benefícios da política continuarão a existir.

A atividade de avaliação de políticas públicas está presente normativamente em diversos diplomas legais, a iniciar pela Constituição Federal. O art. 74, incisos I e II, destaca que o sistema de controle interno terá a finalidade de “avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União” e “comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por

entidades de direito privado”. Esses dispositivos exemplificam a importância dada pelo constituinte originário a aferição do desempenho das ações estatais.

A legislação infraconstitucional, no mesmo sentido, estabelece diversos dispositivos voltados ao estabelecimento de mecanismos para mensurar o valor público gerado pelas políticas públicas. O Decreto nº 9.203/2017 assim define valor público:

II - valor público - produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização que representem respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público e modifiquem aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos;

Ainda, mais especificamente, em âmbito Federal, o Decreto nº 11.558/2023, que dispõe sobre o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, prevê, de forma consultiva, diretrizes na promoção da avaliação de políticas públicas, assim dispondo:

Art. 2º O Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, órgão de natureza consultiva, tem as seguintes diretrizes:

I - a promoção da eficácia, da efetividade e da eficiência das políticas públicas para que obtenham melhores resultados e impactos aos usuários da política e à sociedade;

II - a prática e a promoção da avaliação e do monitoramento como processos de aprendizagem institucional;

III - a busca pelo aprimoramento das políticas públicas em apoio e colaboração com os respectivos órgãos gestores;

IV - a articulação entre a avaliação de políticas públicas e o processo de planejamento e orçamento federal; e

V - a ampliação da capacidade da administração pública federal, por meio da produção de subsídios, para:

(...)

Art. 3º São objetivos do Conselho:

I - avaliar as políticas públicas selecionadas;

II - acompanhar a implementação das propostas de aprimoramento das políticas públicas avaliadas; e

III - apoiar o monitoramento da implementação de políticas públicas.

Com a finalidade de verificar os resultados e impactos, o controlador busca criar subsídios para a tomada de decisão sobre prosseguimento ou encerramento da política.

Inicialmente, cabe verificar se essa continua alinhada com as demandas sociais e governamentais, ou seja, se ela ainda possui razão de existir. Nesse ponto, é importante garantir que não haja multiplicidade de esforços com o mesmo foco de forma a desperdiçar recursos públicos.

O enfoque principal está na verificação das consequências da aplicação da política nos objetivos e metas traçados previamente. Em relação aos impactos causados, busca-se estabelecer a relação de causalidade entre a intervenção realizada e os efeitos positivos e negativos, esperados e não esperados. É fundamental que os efeitos desejáveis da política sejam sustentáveis para justificar a razão de sua formulação.

Ressalta-se que, devido à possibilidade de o próprio processo de avaliação conter falhas em suas estimativas, é recomendável que sejam realizadas periodicamente meta-avaliações, que são avaliações realizadas sobre o processo avaliativo.

4 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (TCE-RS)

O presente capítulo apresenta as competências para avaliação de políticas públicas e o modelo utilizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS).

O TCE-RS é o órgão responsável por auxiliar o Poder Legislativo no exercício do controle externo da Administração Pública estadual. Possui suas competências previstas na Constituição Federal e na Constituição Estadual (CE), entre elas a realização de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades da administração direta, indireta e de quaisquer entidades constituídas ou mantidas, quanto à legalidade, legitimidade, moralidade, publicidade, eficiência, eficácia, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas (CE, art. 70).

A Resolução nº 1.158/2022, que dispõe sobre a Auditoria Operacional no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, considerando que a Constituição Federal, em seus artigos 70 e 71, inciso IV, combinados com o artigo 75, estabelece a fiscalização operacional da administração pública, busca adequar as normas do Tribunal às Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público – NBASP.

Desse modo, no âmbito do TCE-RS, a sistematização da avaliação de políticas públicas é denominada de auditorias operacionais, a seguir examinadas.

4.1 AUDITORIAS OPERACIONAIS NO TCE-RS

A Resolução nº 1.158/2022 do TCE-RS, art. 2º, define auditoria operacional:

Art. 2º A auditoria operacional é o exame independente, objetivo e confiável que analisa se empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações do governo estão funcionando de acordo com os princípios de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade e se há espaço para aperfeiçoamento.

Assim, trata-se de uma avaliação objetiva sobre uma ampla gama de objetos em que o setor público pode atuar, fundamentada nos princípios de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade e que busca verificar a possibilidade de aperfeiçoamento da ação estatal.

Ainda nesse mesmo art. 2º, cita que a economicidade pode abranger a verificação de práticas gerenciais, sistemas de gerenciamento, *benchmarking* de processos de compra e outros procedimentos (§ 1º), que a efetividade, também denominado de avaliação de impacto, requer tratamento metodológico específico que busque estabelecer a relação de causalidade entre as variáveis da intervenção ou do programa e os efeitos observados (§ 2º) e, por fim, que a efetividade da política pública também comporta o exame da equidade (§ 3º).

4.2 CICLO DA AUDITORIA OPERACIONAL NO TCE-RS

As auditorias operacionais no TCE-RS são constituídas de processos próprios e específicos, sendo a iniciativa para sua instauração da Direção de Controle e Fiscalização e do Tribunal Pleno.

Farão parte do ciclo dessas auditorias o planejamento, execução, relatório, apreciação e o monitoramento.

4.2.1 Planejamento

Faz parte da fase do planejamento identificar, segundo o art. 9 da Resolução nº 1.158/2022:

- I - o objeto de auditoria;
- II - a abordagem de auditoria;
- III - os objetivos do trabalho;
- IV - o período de abrangência e o período de realização da auditoria;
- V - as questões de auditoria;
- VI - os procedimentos a desenvolver;
- VII - os resultados esperados com a realização da auditoria;
- VIII - os benefícios esperados da auditoria.

Preliminarmente a identificação do objeto de auditoria, deve-se realizar uma análise com o levantamento de informações relevantes, com foco em política e legislação pertinentes, estratégia de atuação, processos gerenciais, fontes de financiamento e principais itens de custo e despesa, situação no contexto das prioridades governamentais, grupos de interesse e características do ambiente externo e interno e sistemas de informação e bases de dados existentes (art. 10).

Por influenciar a natureza do exame realizado, deve-se escolher o tipo de auditoria aplicada, de acordo com o tipo de abordagem desejado. Na abordagem orientada a resultado, verifica-se, em termos de produtos ou impactos, se os objetivos foram atingidos como o esperado. Na abordagem orientada a problema, observa-se a causa de problemas específicos ou de desvios dos critérios de auditoria. Por último, na abordagem orientada a sistema, é examinado o funcionamento dos sistemas de gestão.

Para que os trabalhos de planejamento ocorram de forma estruturada, serão utilizadas questões de auditoria relacionadas ao objetivo do trabalho e embasadas nos princípios da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade. Adicionalmente, as informações relevantes do planejamento devem estar consolidadas na matriz de planejamento, sistematizando os procedimentos previstos na execução da auditoria.

Finalizando a fase de planejamento, deve haver comunicação com os gestores da entidade ou órgão auditado para apresentar os objetos e discutir os critérios da auditoria operacional (art. 14).

4.2.2 Execução

A fase da execução busca a obtenção de evidências apropriadas e suficientes com a finalidade de embasar os achados e conclusões da auditoria.

Entre as atividades executadas nessa etapa estão o desenvolvimento de trabalhos de campo, a coleta e análise de dados e a elaboração e validação da matriz de achados, sendo finalizada pela elaboração do relatório de auditoria.

4.2.3 Relatório

De acordo com o art. 17 da Resolução nº 1.158/2022 do TCE-RS:

Art. 17. O relatório é o instrumento formal e técnico por intermédio do qual a equipe comunica o objetivo e as questões de auditoria, o escopo e suas limitações, o método usado, os achados de auditoria, as conclusões e a proposta de encaminhamento.

Dessa maneira, é por meio do relatório que a equipe de auditoria consolida as avaliações realizadas. Nesse, são descritos os achados, os critérios e as conclusões

que foram desenvolvidas, fundamentando a conclusão do trabalho e a proposta de recomendações. Além disso, devem ser informadas as normas e manuais de referência que foram utilizadas na execução da auditoria.

Especial atenção é dada a proposta de encaminhamento, que consiste nas deliberações que a equipe de auditoria demonstra serem necessárias e que contribuirão para sanar deficiências relevantes identificadas pela auditoria (Resolução nº 1.158/2022, art. 17).

Nesse sentido, as propostas precisam ser exequíveis, agregarem valor, serem pertinentes aos objetivos e serem voltadas ao aperfeiçoamento. Ainda, é necessário considerar os impactos necessários para implementar essas deliberações, principalmente em relação a recursos requeridos e efeitos negativos gerados.

Por último, antes do encerramento do relatório, deve-se dar conhecimento ao gestor auditado sobre os achados de auditoria levantados para que esse possa se manifestar sobre as conclusões da análise. Após isso, os documentos são encaminhados ao Conselheiro-Relator par prosseguimento do rito processual.

4.2.4 Apreciação

A apreciação do processo de auditoria operacional será feita pelo órgão colegiado do TCE-RS responsável por julgar as contas anuais ou ordinárias da entidade ou órgão auditado. Dessa decisão, poderão resultar (Resolução nº 1.158/2022, art. 21):

- I - recomendações ao responsável pelo órgão, entidade ou programa auditado, ou a quem lhe haja sucedido na gestão, visando ao aperfeiçoamento do objeto auditado, à melhoria de desempenho e à otimização da aplicação dos recursos públicos;
- II - determinação para que o responsável pelo órgão, entidade ou programa auditado, ou quem lhe haja sucedido na gestão, apresente, no prazo fixado, o Plano de Ação para sanar as deficiências encontradas.

O plano de ação é o documento feito pelo gestor em que serão feitos os esclarecimentos solicitados e detalhadas as ações necessárias para corrigir as deficiências apontadas.

Finalizando o procedimento e as deliberações pelo órgão colegiado competente, cópias do relatório de auditoria operacional serão enviadas ao Poder Legislativo, aos

responsáveis pelos órgãos, entidades ou programas, ao órgão do Controle Interno e a outros interessados. Além disso, será disponibilizado no site do TCE-RS e será divulgado à sociedade.

4.2.4.1 Monitoramento

O monitoramento consiste em verificar as ações corretivas adotadas pela entidade a partir dos encaminhamentos feitos pelo Tribunal. Essa fase será realizada pela unidade técnica, devendo analisar especialmente a implementação das recomendações, o plano de ação e se foram tratados adequadamente os problemas apontados na busca por soluções.

Entre as formas possíveis de realização do monitoramento, estão (Resolução nº 1.158/2022, art. 24, § 3º):

- I - reunião com o gestor, para verificar as ações adotadas para a implementação das recomendações e determinações;
- II - envio de requisição de informações ao auditado para que informe as ações adotadas no sentido de solucionar os problemas apresentados no relatório de auditoria;
- III - telefonemas ou visitas de campo com o intuito de obter informações sobre as ações adotadas pela entidade auditada;
- IV - realização de fiscalização específica.

5 ANÁLISES E ACHADOS DOS MODELOS ESTUDADOS

Neste capítulo estão sintetizados as análises e os dados dos modelos de avaliação de políticas públicas anteriormente estudados.

5.1 CGU

O portal na internet da CGU possui uma ampla gama de informações disponibilizadas à sociedade (<https://www.gov.br/cgu/pt-br>). Possivelmente, o exemplo mais conhecido disso seja o Portal da Transparência, em que são ofertados diversos dados sobre a atuação do Governo Federal. Entretanto, em relação aos números de avaliações de políticas públicas realizadas, o acesso não fica muito simplificado.

Primeiramente, há uma seção no site dedicada aos “Dados Abertos - Auditorias da CGU” (<https://www.gov.br/cgu/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/arquivos/auditorias>). Segundo descrito, “nesta seção, estão disponíveis informações, em formato aberto, sobre auditorias que tiveram os seus relatórios publicados em transparência ativa pela CGU”.

É possível efetuar o download de um arquivo, formato “csv”, com vários tipos de fiscalizações efetuadas pela CGU no período de 2016 a 2024. Por exemplo, no ano de 2023, foram realizadas 522 atividades de fiscalização pela CGU em todo o país nos 3 “TipoServico” disponíveis (Apuração, Avaliação e Consultoria). Selecionando apenas as avaliações desse mesmo período, foram efetuadas um total de 375 trabalhos. Entretanto, nas várias classificações disponíveis nesse arquivo, não é possível selecionar apenas as avaliações de políticas públicas para mensurar a quantidade exata realizada.

Outra forma disponível de consulta é a parte do site dedicada à “Pesquisa de Relatórios” (<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios?colunaOrdenacao=dataPublicacao&direcaoOrdenacao=DESC&tamanhoPagina=15&offset=0&fixos=#lista>). De acordo com a descrição do site, “a Pesquisa de Relatórios tem o objetivo de aumentar a transparência e reunir em um único espaço todos os trabalhos de Controle Interno da Controladoria-

Geral da União (CGU)”. A figura 4 abaixo demonstra as possibilidades de filtragem da seção do site da CGU Pesquisa de Relatórios:

Figura 4 - Pesquisa de relatórios CGU

A imagem mostra a interface de pesquisa de relatórios da CGU, intitulada "Filtros Gerais". Ela contém os seguintes campos e controles:

- Título do Relatório:** Campo de texto para inserir o título.
- Palavras-Chave:** Campo de texto para inserir palavras-chave.
- Tipo de Serviço:** Menu suspenso com a opção "NENHUM SELECIONADO".
- Grupo de Atividade:** Menu suspenso com a opção "NENHUM SELECIONADO".
- Linha de Ação:** Menu suspenso com a opção "NENHUM SELECIONADO".
- Avaliação de Política Pública:** Menu suspenso com a opção "NENHUM SELECIONADO".
- Período de Publicação:** Campos para "De" e "Até" com formato "dd/mm/aaaa" e ícones de calendário.
- Órgão(s) Superior(es):** Campo de texto com o placeholder "Comece a digitar para ver sugestões".
- Unidade Auditada:** Campo de texto com o placeholder "Comece a digitar para ver sugestões".
- Localidade(s):** Campo de texto com o placeholder "Comece a digitar para ver sugestões".
- Fiscalização de Entes Federativos (Sorteio ou Ciclo):** Menu suspenso com a opção "NENHUM SELECIONADO".
- Botões:** "LIMPAR" (com ícone de lixeira) e "FILTRAR" (com ícone de lupa).

Fonte: CGU

Embora exista o filtro acima de “Avaliação de Política Pública”, os resultados obtidos pela filtragem não foram consistentes, visto que não resultam apenas trabalhos de avaliação de políticas públicas. Além disso, por essa funcionalidade do site exibir uma lista dos relatórios de auditoria da CGU, com 10.000 registros encontrados, não é possível extrair formatos quantificáveis do sistema, servindo mais como uma fonte para consultas individuais de relatórios executados.

Por outro lado, a CGU coordena e executa avaliações de políticas públicas no Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP). O CMAP estabelece eixos prioritários de atuação para as áreas a serem avaliadas. Utilizando como base os Relatórios de Gestão da CGU dos últimos 5 anos, foi possível chegar no total de avaliações feitas:

Quadro 3 - Avaliações realizadas pela CGU entre 2019 à 2023, por eixos prioritários

Relatório de Gestão CGU						
Ano	Avaliação (concluída)	Eixos Prioritários				
2019	597	Social	Infraestrutura	Governança e Gestão	Econômico	Empresas Estatais
2020	406	Social	Infraestrutura	Governança e Gestão	Econômico e Estatais	
2021	380	Social	Infraestrutura	Governança e Gestão	Econômico	Empresas Estatais
2022	354	Social	Infraestrutura	Governança e Gestão	Econômico e Estatais	
2023	281	Social	Infraestrutura	Governança e Gestão	Economia e Desenvolvimento	Empresas Estatais

Fonte: Elaboração própria

Em relação aos eixos prioritários, houve uniformização das temáticas priorizadas. Os relatórios de gestão analisados destacam algumas políticas públicas dentro de cada eixo. A título exemplificativo, nos anos de 2021 e 2020 foi dada preferência para avaliações voltadas ao enfrentamento da pandemia de COVID-19.

Contudo, esses relatórios não são específicos sobre os quantitativos de avaliação de programas de governo executados em cada exercício, não contribuindo para maior clareza sobre o tema.

Dessa forma, apesar de o portal da CGU possuir seção específica sobre a Avaliação da Execução de Programas de Governo (<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-de-programas-de-governo>), os resultados das avaliações efetuadas não estão inteiramente de acordo com a metodologia estabelecida.

5.2 TCU

Como forma de divulgar objetivamente os trabalhos de avaliação de políticas públicas, o TCU publica anualmente o Relatório de Fiscalização em Políticas e Programas de Governo – REPP. Essa publicação, que se refere ao ano anterior, está na 8ª edição e busca cumprir os objetivos institucionais da instituição de aprimorar a Administração Pública e gerar benefício para a sociedade.

Além disso, o REPP atende a legislação no sentido de auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle externo, especificamente, o art. 149 da Lei nº 14.791, de 29 de dezembro de 2023, a LDO 2024, estabelece:

Art. 149 O Tribunal de Contas da União enviará à Comissão Mista a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, no prazo de trinta dias após o encaminhamento do Projeto de Lei Orçamentária de 2024, quadro resumo relativo à qualidade da implementação e ao alcance de metas e dos objetivos dos programas e das ações governamentais objeto de auditorias operacionais realizadas para subsidiar a discussão do Projeto de Lei Orçamentária de 2024.

Com base nisso, nos últimos 3 anos (2024, 2023 e 2022) as políticas públicas avaliados no REPP foram divididas em eixos de atuação. No REPP 2024 foram avaliadas 13 políticas públicas divididas em 4 eixos, como segue no quadro 4:

Quadro 4 - Eixos e fiscalizações do TCU descritas no REPP 2024

Eixos	Fiscalizações que compõem o REPP 2024
SOCIAL	1. Sexto ciclo de acompanhamento do Plano Nacional de Educação (PNE)
	2. Auditoria operacional para avaliar possível sobreposição, fragmentação e duplicidade entre o Fies e o Proni
	3. Auditoria operacional sobre vulnerabilidades que afetam a saúde dos povos indígenas, em especial os yanomamis
	4. Auditoria no Cadastro Único de Programas Assistenciais
	5. Auditoria operacional no Programa Bolsa Família
TECNOLOGIA INFORMAÇÃO INOVAÇÃO	6. Acompanhamento na Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital)
	7. Auditoria operacional na Política Nacional de Inovação
	8. Acompanhamento de iniciativas estruturantes de transformação digital – Identificação Civil Nacional - 2ª etapa do Racom da Identificação Civil Nacional (ICN)
	9. Auditoria operacional nos serviços digitais atinentes ao Plano Nacional da Reforma Agrária ofertados por meio da Plataforma de Governança Territorial

COMUNICAÇÕES E ENERGIA	10. Levantamento da política pública de radiodifusão
	11. Auditoria operacional para avaliar as principais políticas públicas de biocombustíveis no Brasil
INFRAESTRUTURA	12. Acompanhamento das ações da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil nos desastres climáticos em MG, RJ, SP, PE e BA
	13. Auditoria operacional com o objetivo de induzir a melhoria na gestão da carteira de obras paralisadas

Fonte: Elaboração própria.

Verificou-se no REPP 2024 uma predominância de fiscalizações no eixo Social. Foram tratados temas pertinentes à saúde, educação, assistência social, tecnologia da informação e inovação, energia, comunicações e infraestrutura. O Relatório concluiu que das 13 ações de controle realizadas, 11 apresentavam fragilidades em alguma das fases de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.

No REPP 2023 foram realizados 11 trabalhos de avaliação de políticas públicas separadas em 3 eixos de atuação. O quadro 5 a seguir destaca as políticas analisadas:

Quadro 5 - Eixos e fiscalizações do TCU descritas no REPP 2023

Eixos	Fiscalizações que compõem o REPP 2023
SOCIAL	1 - Auditoria Operacional no Programa Nacional de Imunizações - Meta ODS 3b
	2 - Auditoria Operacional nos serviços de assistência social do Ministério da Cidadania
	3 - Auditoria Operacional de Economicidade e Eficiência do Auxílio Brasil
	4 - Auditoria Operacional no programa do Abono Salarial
	5 - Auditoria Operacional na Lei nº 12.711/2012 - Lei de cotas para ingresso no ensino superior nas Instituições Federais de Ensino (Ifes)
	6 - Auditoria Operacional nas ações da Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica voltadas à formação inicial
DESENVOLVIMENTO REGIONAL NACIONAL	7 - Acompanhamento do Novo Marco do Saneamento
	8 - Auditoria Operacional na Política Nacional de Resíduos Sólidos
	9 - Auditoria Operacional nas Políticas Automotivas de Desenvolvimento Regional (PADR)
	10 - Auditoria Operacional na Política Tarifária do Setor Elétrico Brasileiro
GOVERNANÇA DE DADOS	11 - Acompanhamento da Avaliação Integrada de Dados - Dia D - 2º Ciclo

Fonte: Elaboração própria.

Foram abordados temas relacionados às áreas de educação, saúde, desenvolvimento regional, assistência social, energia elétrica e saneamento. Mais uma vez, o eixo social foi o de maior destaque, com 6 políticas fiscalizadas. O REPP 2023 apontou que das 11 ações analisadas, 10 apresentaram alguma carência na estruturação de mecanismos de coordenação para alcance dos objetivos, relacionados à implementação das políticas.

No REPP 2022 foram avaliadas 14 políticas nos eixos social, institucional e econômico, evidenciadas no quadro 6 a seguir:

Quadro 6 - Eixos e fiscalizações do TCU descritas no REPP 2022

Eixos	Fiscalizações que compõem o REPP 2022
SOCIAL	1. Controle do desmatamento ilegal
	2. Implementação do novo marco legal da ciência, tecnologia e inovação
	3. Governança e gestão da política de inovação educação conectada
	4. Funcionamento da central de atendimento à mulher: ligue 180
	5. Medidas de enfrentamento à covid-19
	6. Governança e gestão do fundo de defesa da economia cafeeira
INSTITUCIONAL	7. Implementação do projeto de identificação civil nacional
	8. Segurança cibernética
	9. Sistemática da votação eletrônica brasileira
	10. Desinvestimento e alienação de imóveis da União
	11. Planejamento e gerenciamento das contratações
ECONÔMICO	12. Efetividade dos incentivos públicos federais a ciência, tecnologia e inovação a cargo da Finep
	13. Melhoria regulatória para o ambiente de negócios: implementação do decreto nº 10.139/2019
	14. Neutralidade e complexidade do sistema tributário federal

Fonte: Elaboração própria.

Novamente, o eixo social foi o com maior número de políticas tratadas. Nessa edição do relatório, foram identificadas falhas na governança e na gestão de estruturas, como na necessidade de aprimoramentos no processo de formulação, implementação, avaliação e controle das políticas vistas.

Em anos anteriores, o Relatório de Fiscalização em Políticas e Programas de Governo não foi segmentado em eixos de atuação em todas suas edições. Porém, de forma geral, as áreas das políticas verificadas foram semelhantes aos anos mais recentes, como relacionado às temáticas social, educação, saúde, institucional, econômica, meio ambiente, tecnológica. A tabela 1 a seguir traz o total de fiscalizações de políticas públicas efetuas nas 8 edições do REPP, entre os anos de 2017 e 2024:

Tabela 1. Fiscalizações de políticas públicas realizadas pelo TCU ente 2017 e 2024

Ano	Avaliações REPP
2017	7
2018	18
2019	17
2020	16
2021	12
2022	14
2023	11
2024	13

Fonte: Elaboração própria.

Paralelamente, para efeitos de comparação, os Relatórios Trimestrais de Atividades do TCU trazem o total de fiscalizações concluídas no período. A tabela 2 agrega as atividades de fiscalização concluídas nos últimos 5 anos pelo TCU:

Tabela 2 - Número de fiscalizações do TCU concluídas por trimestres ente 2019 e 2023

	Fiscalizações concluídas				
	1º tri	2º tri	3º tri	4º tri	Total ano
2019	93	72	78	80	323
2020	74	64	79	64	281
2021	74	64	79	59	276
2022	47	64	75	60	246
2023	50	51	64	68	233

Fonte: Elaboração própria.

Inicialmente, verifica-se que o número total de fiscalizações concluídas, incluídas as auditorias operacionais, é bastante superior aos trabalhos específicos de avaliações

de políticas públicas contidos nos REPP. Para efeitos comparativos, foram agrupados o total de fiscalizações concluídas, nos últimos 5 anos, e o total de avaliações de políticas públicas, verificando a proporção dessas últimas no total.

Tabela 3 - Relação entre o número de fiscalizações e avaliações de políticas públicas realizadas pelo TCU ente 2019 e 2023

Ano	Fiscalizações concluídas	Avaliações REPP	% REPP
2019	323	17	5%
2020	281	16	6%
2021	276	12	4%
2022	246	14	6%
2023	233	11	5%

Fonte: Elaboração própria.

Consoante ao exposto na tabela 3 acima, a quantidade de avaliações de políticas públicas efetuadas pelo TCU nos últimos 5 anos representa uma pequena parte do total de fiscalizações concluídas no período, não sendo superior a 6% em nenhum dos anos analisados.

Deve-se salientar que, segundo o Regimento Interno do TCU, são instrumentos de fiscalização os levantamentos, as auditorias, as inspeções, os acompanhamentos e os monitoramentos. Além disso, o Tribunal possui outros objetos de fiscalização, como fiscalização de atos e contratos; de transferências constitucionais e legais; de convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres; aplicação de subvenções, auxílios e contribuições; arrecadação da receita; renúncia de receitas e outras fiscalizações.

Dessa maneira, constata-se que o número de avaliações de políticas públicas realizadas pelo TCU é ainda menos representativo do total de atividades realizadas pelo Tribunal.

Por fim, destaca-se que tanto o Relatório de Fiscalização em Políticas e Programas de Governo, quanto os Relatórios Trimestrais de Atividades do TCU não informaram, especificamente, o volume total de recursos que foram objeto de avaliação

de políticas públicas, prejudicando a transparência e o controle social acerca dos montantes de recursos utilizados na implementação destas ações de políticas públicas.

5.3 TCE-RS

O site do TCE-RS possui uma área dedicada à Auditoria Operacional (AOP) - Avaliação de Programas de Governo (<https://tcers.tc.br/cidadao/auditoria-operacional/>). Além de informações gerais sobre o assunto, constam nessa seção do portal as publicações AOPs realizadas pelo TCE-RS e Série Auditorias Operacionais nº 1.

A Série Auditorias Operacionais nº 1 foi uma publicação feita pelo Tribunal em 2010. Nessa, consta a avaliação de seis políticas públicas nas áreas do meio ambiente, saúde e educação, como segue no quadro abaixo:

Quadro 7 - Série Auditorias Operacionais Nº1 – TCE/RS

Série Auditorias Operacionais Nº1
1. Auditoria Operacional do Projeto de Controle da Poluição Ambiental - Emergências Ambientais Decorrentes do Transporte Rodoviário de Produtos Perigosos
2. Auditoria Operacional no Programa de Atenção à Pessoa Idosa no Município de Porto Alegre
3. Auditoria Operacional nas Ações Estaduais de Fornecimento de Medicamentos de Alto Custo para os Usuários
4. Auditoria Operacional na Ação Governamental da Estratégia Saúde da Família no Município de Pelotas
5. Auditoria Operacional na Ação Governamental de Educação no Ensino Fundamental no Município de Santa Cruz do Sul
6. Auditoria Operacional nas Ações de Capacitação Continuada de Professores do Ensino Fundamental da Rede Pública Estadual

Fonte: Elaboração própria.

Resumidamente, fora especificidades de cada política, de forma geral as fragilidades e recomendações apontadas estão relacionadas a deficiências na formulação das políticas, como no diagnóstico do problema e no planejamento, na implementação, como na eficiência na utilização dos recursos e gestão institucional, e

na avaliação e monitoramento, como na utilização de indicadores de desempenho e metas.

Na seção do site destinada as AOPs realizadas pelo TCE-RS (<https://tcers.tc.br/cidadao/auditoria-operacional/aops/>) estão dispostos os links das auditorias operacionais realizadas, de forma não sistematizada e organizada em um relatório. Constatam as seguintes AOP:

Quadro 8 - Auditorias Operacionais realizadas pelo TCE/RS

AOPs realizadas pelo TCE-RS
1. Auditoria Operacional realizada em Sapucaia do Sul – 2017/2018
2. Auditoria Operacional realizada no IPERGS – 2014 e 2015
3. Gestão em Saúde Pública em Âmbito Nacional (TCU/TCE-RS) 2016
4. Auditoria Operacional Referente às Ações Judiciais na Área da Saúde (TCU/TCE-RS) 2015
5. Auditoria Coordenada – Ensino Médio (TCU/TCE-RS)
6. Financiamento Regional (TCU/TCE-RS)
7. Auditoria Operacional nº 010363-0200/13-1 na Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de São Gabriel
8. Auditoria Operacional coordenada pelo TCU com a participação do TCE – Doc nº 20003-0299/17-1 Avaliar a situação atuarial e financeira dos RPPS dos estados, municípios e Distrito Federal.
9. Auditoria Operacional coordenada pelo TCU com a participação do TCE - Avaliar programas e controles administrativos do Ministério Da Educação e do FNDE

Fonte: Elaboração própria com base em (<https://tcers.tc.br/cidadao/auditoria-operacional/aops/>).

As nove avaliações acima são os exemplos mais recentes disponibilizados na parte do site do TCE-RS destinado as auditorias operacionais realizadas. Além das temáticas mais usuais de avaliação como saúde, educação, também foram feitos trabalhos em áreas como previdenciária/atuária, regulatória e econômica. Destaca-se que grande parte das AOPs efetuadas é uma iniciativa do TCU que conta com a participação dos tribunais de contas dos estados e DF.

Quadro 9 - Auditorias Operacionais e avaliações realizadas pelo TCE/RS

Outras AOPs realizadas pelo TCE-RS
1. Auditoria operacional na Secretaria da Saúde do RS, processo nº 6623-0200/14-4
2. Auditoria operacional na Secretária de Educação RS, processo nº 8326-0200/13-4
3. Avaliação do Programa de Educação Inclusiva - Santa Maria

4.Avaliação do Programa “Atendimento, com Melhoria da Qualidade, no EJA” - Caxias do Sul
5.Avaliação das Ações Governamentais na Atenção Básica – Saúde da Família - Santa Maria
6.Avaliação das Ações Governamentais na Atenção Básica – Saúde da Família - Passo Fundo
7.Avaliação das Ações Governamentais na Atenção Básica – Saúde da Família - Caxias do Sul
8.Avaliar a sustentabilidade econômica dos sistemas de esgoto sanitário – CORSAN
9.Avaliação das Ações Governamentais na Atenção Básica – Saúde da Família - Rio Grande
10.Avaliação das Ações Governamentais na Atenção Básica – Saúde da Família - Santa Cruz do Sul
11.Avaliação das Ações Governamentais na Atenção Básica – Saúde da Família – Santa Cruz do Sul
12.Avaliação das Ações Governamentais na Atenção Básica – Saúde da Família - Porto Alegre
13.Avaliação “Estratégia Saúde da Família” - Pelotas
14.Avaliação “Estratégia Saúde da Família” - Pelotas
15.Avaliação “Estratégia Saúde da Família” - Pelotas
16.Avaliação “Estratégia Saúde da Família” - Caxias do Sul
17.Avaliação da Educação Infantil - Santana do Livramento
18.Avaliação da Saúde Pública - São Leopoldo
19.Fundo Operação-Empresa do RS
20.Programa Estadual de Geração de Renda
21.Ações de Controle e Redução de Perdas de Água
22.Ações de Capacitação Continuada de Professores do Ensino Fundamental
23.Avaliação do Programa “Atendimento, com Melhoria da Qualidade, no EJA” - Caxias do Sul
24.Avaliação da Saúde Pública - Viamão
25.Avaliação do Saneamento
26.Projeto de Controle de Poluição Ambiental do Estado do RS
27.Programa de Atenção à Pessoa Idosa - Porto Alegre
28.Fornecimento de Medicamento
29.Avaliação do Ensino Fundamental – Relatório Final - Alvorada
30.Avaliação do Ensino Fundamental – Relatório Final - Santa Cruz do Sul
31.Avaliação do Ensino Fundamental – Monitoramento - Santa Cruz do Sul
32.Avaliação dos Procedimentos de Licenciamento e Fiscalização Ambientais

Fonte: Elaboração própria com base em (<https://tcers.tc.br/cidadao/auditoria-operacional/aops/>).

Ainda na mesma seção dedicada as AOP realizadas, estão divulgados outros trabalhos já realizados, porém não está mais disponível os links destas auditorias para consulta de sua íntegra, como segue no quadro 9 com 32 avaliações.

Percebe-se na lista acima, além das temáticas anteriormente citadas, que várias AOPs realizadas possuem o mesmo objeto de análise, sendo aplicadas em municípios distintos, sobretudo cidades de maior população no Estado, data a competência estadual do TCE-RS.

Outro caminho buscado para análise das avaliações de políticas públicas foi por meio dos Relatórios de Atividades do TCE-RS. Foram consultados os relatórios anuais consolidados dos últimos 5 anos. Contudo, apesar da Resolução nº 1.158/2022 do TCE-RS, que dispõe sobre a auditoria operacional, dizer em seu art. 6º que “as auditorias operacionais regulamentadas por esta resolução tramitarão em processos próprios e específicos, do tipo "auditoria operacional", nos relatórios não foram localizadas informações consolidadas sobre o tema, a exemplo do relatório referente ao ano de 2023 abaixo:

Figura 5 - Resultados das Atividades TCE-RS 2023

Tipos de processo	Autuados ³	Apreciados ⁴
Contas Anuais ⁵	498	629
Contas Ordinárias ⁶	745	885
Contas de Gestão ⁷	-	75
Contas de Governo ⁸	-	47
Processo de Contas Especiais	41	32
Tomada de Contas Especial	45	49
Denúncia	39	21
Representação	391	137
Tutela de Urgência	37	57
Consulta	16	13
Processos de exames de ato de pessoal	13.568	12.162
Recursos	340	347
Outros	70	87
Total	15.790	14.541

Fonte: Relatório de Atividades TCE-RS 2023, p.21

Uma vez que não foram encontradas as informações específicas consolidadas sobre as auditorias operacionais realizadas, fez-se buscas nos relatórios de atividades sobre o tema.

No relatório de 2023, foi destacado que o Centro de Orientação e Fiscalização de Políticas Públicas realizou levantamento sobre instrumentos municipais de

planejamento e gestão do SUS e que foi emitido o “Questionário para Mapeamento da Estrutura e das Políticas de Segurança Pública Municipal”.

No relatório de 2022, foi destacado que o TCE-RS lançou observatório de políticas públicas em evento dos Tribunais de Contas (Observa-TCE-RS), implantou Centro de Políticas Públicas com assinatura de convênios na área da saúde e emitiu Questionário - Políticas Públicas Saúde.

Segundo divulgado no site do Tribunal (<https://tcers.tc.br/noticia/tce-rs-lanca-observatorio-de-politicas-publicas-em-evento-dos-tribunais-de-contas/>), o Observa-TCE-RS tem como objetivo ser uma referência para sociedade na área de políticas públicas, trazendo informações variadas sobre o tema, divulgando estudos e auditorias operacionais realizadas pelo TCE-RS. Na página do Observa-TCE-RS, entre outras iniciativas, são destacados o “Estudo do TCE-RS apresenta recomendações para maior eficiência da rede hospitalar do SUS no estado” e o “TCE-RS lança estudo pioneiro com orientações sobre Segurança Pública”.

Nos relatórios de 2021 e 2020 foi informado apenas que o quantitativo de processos relatados no tribunal pleno de auditoria operacional foi no total de zero.

Por fim, no relatório de 2019 é informado que houve 1 auditoria operacional entre os processos relatados no tribunal pleno. Ainda, a Supervisão de Auditoria e Instrução de Contas Estaduais apresentou um total de 31 auditorias operacionais, informações – SAIPAG, sem maiores informações sobre esses trabalhos.

5.4 SÍNTESE DOS MODELOS E ACHADOS

Diante do exposto no tópico anterior, em que foram descritos os achados da pesquisa referentes à atuação do órgão federal de controle externo (TCU) e interno (CGU) e estadual de controle externo (TCE/RS), no quadro 10 busca-se sintetizar de forma comparada os pressupostos dos modelos, baseados nos achados e análises, de acordo com características das avaliações e auditorias realizadas em cada um dos referidos órgãos.

Ressalta-se que a metodologia utilizada para a formulação da síntese das características dos modelos de avaliação de políticas públicas, presente no quadro 10,

está fundamentada em modelos de referência para avaliação de políticas públicas, adicionalmente à vasta bibliografia utilizada nesta dissertação e à observação empírica dos dados pesquisados.

Destaca-se que, segundo o “Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas”, a boa governança em políticas públicas, inclusive no que diz respeito ao controle e avaliação, está amparada em um rol de oito princípios clássicos que devem servir de parâmetro (participação, orientação a consensos, accountability, transparência, responsividade, eficiência e efetividade, estado de direito, equidade e inclusão) (TCU, 2014).

No que tange à elaboração de indicadores, a atividade de monitoramento busca a produção de informações tempestivas para a tomada de decisão e, sobretudo, para o fomento à transparência. Nesse sentido, é desejável que os indicadores possuam propriedades essenciais (utilidade, validade, confiabilidade e disponibilidade) e propriedades complementares (simplicidade, clareza, sensibilidade, desagregabilidade, economicidade, estabilidade, mensurabilidade e auditabilidade) (MPOG, 2012).

Ainda, conforme já descritas no quadro 1, é recomendável o atendimento às qualidades desejáveis para os indicadores de desempenho (TCU, 2011).

Por último, enfatiza-se que a prerrogativa de selecionar as políticas a serem avaliadas é uma competência discricionária dos órgãos de controle que deve possuir relação com a materialidade, relevância e criticidade, com exposição transparente da motivação, evitando que essa escolha seja apenas uma decisão arbitrária das gestões das instituições.

Quadro 10 - Síntese das características dos modelos de avaliação de políticas públicas

Síntese dos modelos de avaliação de políticas públicas			
Característica	TCU	CGU	TCE-RS
1. Uniformidade na divulgação dos dados	Não	Não	Não
2. Simplicidade e clareza nos resultados divulgados	Não	Não	Não
3. Relação com técnicas de auditorias	Sim	Sim	Sim
4. Relação com o ciclo orçamentário (PPA, LDO, LOA)	Não	Sim	Não
5. Quantificação clara dos resultados	Não	Não	Não

6. Individualização e totalização dos montantes financeiros das políticas	Não	Não	Não
7. Amparo constitucional/legal dos modelos	Sim	Sim	Sim
8. Relação com o ciclo/pressupostos teóricos das políticas públicas	Sim	Sim	Sim
9. Baseado em critérios de materialidade, relevância e riscos	Sim	Sim	Sim
10. Segmentação das políticas em áreas prioritárias	Sim	Sim	Não
11. Quantidade expressiva de trabalhos realizados	Não	Não	Não
12. Facilidade na implantação/replicação do modelo	Não	Não	Não

Fonte: Elaboração própria

Inicialmente, verificou-se que os resultados dos dados publicados por cada órgão não possuem uma uniformidade de divulgação, sendo alterada a forma e o conteúdo das edições dos relatórios ao longo dos anos observados. Relacionado a isso também está o fato de a simplicidade e clareza, que são critérios de bons indicadores, ficarem fragilizadas, visto que há carência de dados consolidados e dificuldades na obtenção das informações, prejudicando a transparência sobre o tema.

Nesse último ponto, o fato de haver segmentação de políticas em áreas prioritárias, como os eixos de atuação, é positiva tanto para o estabelecimento de foco nos esforços, como para facilitação na comunicação das estratégias adotadas.

Por outro lado, ponto positivo a ser destacado é a relação dos modelos estudados com técnicas de auditoria. Isso torna o processo avaliativo metodologicamente mais estruturado, objetivo e impessoal, trazendo um arcabouço de ferramentas e métodos para a avaliação de políticas públicas, inclusive com organismos internacionais de referência, como a INTOSAI - Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores. No entanto, a mesma relação não é verificada com o ciclo orçamentário, com exceção da CGU. Isso enfraquece os instrumentos de planejamento orçamentário, desvinculando a execução com a avaliação da efetividade da alocação dos recursos públicos.

Em relação à quantificação clara dos resultados, constatou-se que a divulgação apresenta falhas por parte dos órgãos, não havendo dados precisos do total de

avaliações efetuadas, o que dificulta o estabelecimento de comparações dessa atividade com as demais.

Nesse mesmo sentido, a falta de individualização e totalização dos montantes financeiros das políticas analisadas prejudica a verificação da representatividade dessas nos orçamentos, não contribuindo para a população compreender sua relevância e enfraquecendo o controle social.

No que se refere ao amparo constitucional e legal dos modelos, o fato de os órgãos de controle possuírem suas competências previstas na legislação é extremamente relevante para o desempenho das avaliações de políticas públicas, por trazer legitimidade para atuação e para o estabelecimento de modelos.

Além disso, a adoção de critérios de materialidade, relevância e riscos está em consonância com as melhores práticas na área de auditoria, pública e privada, ainda sendo uma necessidade organizacional devido ao grande volume de trabalhos de conformidade que essas instituições possuem obrigação legal de executar.

Outro fator que merece grande destaque, e que está presente em todos os modelos de avaliação de políticas públicas estudados, é o fato de todos eles possuírem vinculação com os pressupostos teóricos do ciclo de políticas públicas. Conforme literatura de referência utilizada, essa concepção de fases encadeadas do ciclo de vida das políticas públicas auxilia didaticamente no entendimento dos seus formuladores e dos seus avaliadores.

Por fim, ressalta-se que os achados dos exemplos práticos encontrados demonstraram que o volume de avaliações realizadas é baixo frente aos resultados gerais das fiscalizações efetuadas. Uma explicação possível para isso é que, devido à especialidade e à complexidade dos temas e a necessidade de pessoal qualificado, o custo organizacional de alocar servidores nessa atividade seja elevado, ainda mais com o grande volume de trabalhos de conformidade que devem ser executados por obrigação dos órgãos de controle. Outra explicação é a própria dificuldade de implantação e replicação dos modelos adotados. Nessa questão, o próprio Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU, embora muito bem fundamentado e estruturado, demonstra que só pela quantidade de questões de auditoria e itens de verificação propostos, sua replicação tende a encontrar significativas dificuldades.

6 CONCLUSÃO

As políticas públicas estão presentes na sociedade como produto da atuação governamental na busca por solucionar problemas demandados por grupos sociais. Sua aplicabilidade está relacionada a transversalidade dos campos de ação estatal, envolvendo variados ramos do conhecimento, principalmente nas áreas abrangidas pelas Ciências Sociais.

A evolução do seu conceito e objeto de estudo, essencialmente a partir do século XX, está estritamente interrelacionada as discussões relativas às mudanças do papel do Estado na sociedade e ao “tamanho” dos governos.

A partir disso, com maiores exigências sobre a justificação da atuação estatal, fortemente influenciada pela cobrança por redução de gastos públicos, setores da sociedade passaram a exigir uma maior prestação de contas das políticas adotadas pelos governos, no sentido de verificar quais delas estariam trazendo o retorno desejado para a população.

Com isso em tela, e em cenários de cada vez maiores restrições orçamentárias, ganhou força na sociedade civil, na academia e no setor público a necessidade de efetiva avaliação das políticas públicas implementadas. Isso se deve tanto pela busca por otimização dos gastos públicos e por uma melhor prestação de serviços para a sociedade, como para, simplesmente, reduzir os custos estatais.

Nesse cenário, a avaliação de políticas públicas emerge como uma forma sistemática de se efetivar um julgamento objetivo sobre os diversos aspectos estruturantes das políticas estatais adotadas. Seu resultado é de grande valia para subsidiar a tomada de decisão sobre as melhores alternativas para as políticas, além de ser essencial para a cultura da transparência e controle social.

Desse modo, nas últimas décadas no Brasil, marcadamente a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, os órgãos de controle interno e externo da Administração Pública receberam o poder-dever de, entre outras, realizar a fiscalização operacional da administração direta e indireta. Essa forma de controle deve ser efetuada em critérios que vão além da estrita legalidade, mas abarcando a legitimidade, economicidade, eficácia e eficiência.

Esse tipo de ação controladora focada nos resultados e impactos é, cada vez mais, incentivada pelos organismos de referência nacional e internacionalmente. Com isso, a finalidade de que os órgãos de controle contribuam para efetividade das políticas públicas, acarretando benefícios reais para os públicos diretamente atingidos e para a sociedade em geral, é auferida.

Diante disso, entende-se que este estudo abordou um tema de ampla relevância científica e para a realidade prática da Administração Pública e sociedade civil. Ao tratar dos pressupostos teóricos e metodológicos que orientam a avaliação de políticas públicas pelos órgãos de controle internos e externos no Brasil, especificamente, a Controladoria Geral da União (CGU), o Tribunal de Contas da União (TCU) e o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS), foram verificados e analisados os elementos estruturantes dos modelos de avaliação elaborados e implementados por essas instituições de referência em âmbito nacional e estadual.

A pesquisa sobre os elementos que caracterizam cada modelo de avaliação de políticas públicas desenvolvido é essencial para o entendimento da forma que essa atividade é percebida e executada pelos atores destacados. Isso ocorre pela necessidade de cada instituição estabelecer parâmetros e roteiros para o desenvolvimento dos trabalhos e para servirem de paradigmas replicáveis.

Nesse sentido, constatou-se que há grande semelhança entre os modelos, visto que estão fundamentados em visões teóricas convergentes, como relativas aos conceitos do ciclo das políticas públicas. Adicionalmente, o uso de técnicas padronizadas, como referentes às normas de auditorias governamentais, contribui para maior uniformidade dos procedimentos estabelecidos.

Ressalta-se, entretanto, que a análise dos resultados práticos dos trabalhos de avaliações de políticas públicas constatou significativas fragilidades. Além de uma quantidade de avaliações que pode ser considerada baixa em relação ao total de objetos auditados, verificou-se que a forma de divulgação apresenta inconsistências, prejudicando fortemente a clareza e simplicidade das comunicações, essenciais para a transparência e o controle social.

Inclusive esse fato pode ser considerado a maior limitação ao trabalho. Isso porque a disponibilização de dados deficitária e a não facilidade para obtenção das

informações dificultou as análises e as possibilidade de verificação da aplicabilidade dos modelos na realidade.

Portanto, entende-se que o presente trabalho cumpriu seus objetivos gerais e específicos. Primeiramente, entre suas principais contribuições está a realização de uma pesquisa que caracterizou os modelos de órgãos de controle interno e externo de referência, ou seja, CGU, TCU e TCE-RS. Posteriormente, foram verificados os resultados práticos e limitações, servindo de pontos de atenção e aperfeiçoamento. Por último, e talvez mais importante, por representar uma possibilidade de síntese entre o conhecimento teórico, normativo e prático para órgãos que desejam estabelecer uma metodologia e executar avaliação de políticas públicas, a exemplo da Contadoria e Auditoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul – CAGE.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital. **Secretaria de Gestão Guia Técnico de Gestão Estratégica** v1.0. Brasília; ME; SEDGG; SEGES, 2019. Versão 1/2020.
- BRASIL. Secretaria Federal de Controle Interno. Instrução normativa 01/2001. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 de abril de 2001. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=75181>. Acesso em: 25 ago. 2023.
- CGU. **Manual da Metodologia para Avaliação da Execução de Programas de Governo**. Brasília: Controladoria Geral da União, 2015. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/manual_aepg.pdf. Acesso em 05 abr. 2024.
- CGU. **Manual Operacional Sistema Novo Ativa**. Brasília: Controladoria Geral da União, 2011. Disponível em: https://wiki.cgu.gov.br/images/9/9d/Manual_Sistema_Ativa_-_V1.7_10-07-2012.pdf. Acesso em 23 out. 2024.
- CLARKE, E. COCHRAN et al. **American public policy: an introduction**. 10. ed. Boston, MA: Cengage Wadsworth, 2010.
- COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, v. 37, n. 5, set.-out. 2003, pp. 969-992. <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6509>. Acesso em 01 set. 2023.
- CRUMPTON, Charles David, MEDEIROS, Janann Joslin, FERREIRA, Vicente da Rocha Soares, SOUSA, Marcos de Moraes, NAJBERB, Estela. Avaliação de políticas públicas no Brasil e nos Estados Unidos: análise da pesquisa nos últimos 10 anos. **Revista de Administração Pública**, n. 50, vol. 6, 2016, pp. 981-1001. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/64711/pdf_88. Acesso em 05 set. 2023.
- BRASIL. **Decreto nº 11.558, de 13 de junho de 2023**. Regulamenta disposições específicas relacionadas à administração pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 jun. 2023. Disponível em: <https://www.in.gov.br>. Acesso em: 21 nov. 2024. DECRETO Nº 9.203, DE 22 DE NOVEMBRO DE 2017
- BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Pública Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 fev. 1967. Disponível em: <https://www.in.gov.br>. Acesso em: 21 nov. 2024. DYE, T. R. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall. 1972.

GUY PETERS, B. **American public policy: promise and performance**. 8. ed. Washington, DC: CQ Press, 2010.

IBGE. Síntese dos indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. Disponível em: http://www.proplan.ufrpe.br/sites/ww2.proplan.ufrpe.br/files/Guia%20para%20elabora%C3%A7%C3%A3o%20de%20Indicadores%20%20orienta%C3%A7%C3%B5es_0.pdf. Acesso em 15 set. 2023.

IPEA. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post: volume 2**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8853>. Acesso em 13 set. 2023.

JANUZZI, Paulo M. Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 36, jan./jul., 2011, pp. 251-275. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/228/212>. Acesso em 10 set. 2023.

LACOMBE, Francisco J. M.; HEILBORN, Gilberto L. J. **Administração: princípios e tendências**. São Paulo: Saraiva, 2003.

LASSWELL, H. D. The policy orientation. In: LERNER, D.; LASSWELL, H. D. **The policy sciences: recent developments in scope and method**. Stanford, California: Stanford University Press, 1951.

LINDBLOM, Charles E. The Science of Muddling Through. **Public Administration Review**. v. 19, n. 2, p. 78-88, 1959.

MARTINS, H. **Uma teoria da fragmentação de políticas públicas: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública**. Tese (Doutorado em Administração) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Brasil, 2003.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Cinco passos para o monitoramento e avaliação (m&a) das ações de IST, HIV/AIDS e hepatites virais**. 2017. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/cinco_passos_monitoramento_avaliacao_acoes_ist_hiv_aids_hepatites_virais.pdf. http://www.aids.gov.br/sites/default/files/pub/2017/64662/cinco_passos_para_a_prevencao_combinada_ao_hiv_na_10100.pdf. Acesso em 01 set. 2023.

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Caderno de Estudos do Curso em Conceitos e Instrumentos para a Avaliação de Programas**. Brasília: MDS, 2015. Disponível em: http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/ferramentas/docs/curso_avaliacao.pdf. Acesso em 16 set. 2023.

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Reforma do Estado na era FHC: diversidade ou fragmentação da agenda de políticas de gestão pública? **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**. Brasil, 2007

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Indicadores - Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública. **Gespública**, Brasília: MP, 2012. https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-anteriores/ppa-2012-2015/outros-documentos-do-ppa-2012-2015/121003_orient_indic_triangular.pdf. Acesso em 05 set. 2023.

NAGEL, Stuart (org.), **Handbook of public policy evaluation, Thousand Oaks: Sage Publications**, 2002.

PNUD. **UNDP evaluation guidelines**. 2019. Disponível em: <http://web.undp.org/evaluation/guideline/>. Acesso em 17 set. 2023.

RAMOS, Marília Patta, SCHABBACH, Letícia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil, **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro 46(5):1271-294, set./out. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rap/v46n5/a05v46n5.pdf>. Acesso em 31 ago. 2023.

RODRIGUES. Ricardo Schneider. Ativismo nos Tribunais de Contas: reflexões sobre os alegados excessos do controle externo à luz da Constituição. **Revista TCU 151**. Disponível em: <file:///C:/Users/taygu/OneDrive/Documentos/MESTRADO/Disserta%C3%A7%C3%A3o/Bibliografias/1937-Texto%20do%20artigo-3973-1-10-20230704.pdf>. Acesso em 29 mar. 2024.

SECCHI, Leonardo, COELHO, Fernando S., PIRES, Valdemir. **Políticas públicas: conceitos, casos práticos, questões de concursos**. 3.ed. São Paulo: Cengage Learning, 2019. Livro didático do curso.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas: diagnósticos de problemas, recomendação de soluções**. São Paulo: Cengage Learning, 2016. Livro didático do curso.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SIMON, H. A. A behavioral model of rational choice. **Quarterly Journal of Economics**, v. 69, n. 1, p. 99–118, 1955. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/1884852?origin=JSTOR-pdf> . Acesso em 10 ago. 2023.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo: o novo olhar da LINDB**. 2 reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

TCU. **Técnica de indicadores de desempenho para auditorias**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2011. Disponível em:

<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A158FE98EE0158FED65C6D4BFF>. Acesso em 25 ago. 2023.

TCU. Referencial para avaliação de governança em políticas públicas / Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, 2014.

TCU. Política pública em dez passos / Tribunal de Contas da União. – Brasília: Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex); Secretaria de Orientação, Métodos, Informações e Inteligência para o CE e o Combate à Corrupção (Soma), 2021.

Disponível em:

https://portal.tcu.gov.br/data/files/1E/D0/D4/DF/12F99710D5C6CE87F18818A8/Politica%20Publica%20em%20Dez%20Passos_web.pdf

TCU. Referencial de controle de políticas públicas / Tribunal de Contas da União.

– Brasília : TCU, Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesenvolvimento), Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec) e Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), 2020. Disponível em:

https://portal.tcu.gov.br/data/files/EF/22/A4/9A/235EC710D79E7EB7F18818A8/1_Referencial_controle_politicas_publicas.pdf. Acesso em 25 ago. 2023.

TCU. Referencial para avaliação de governança em políticas públicas. 2014.

Disponível em:

<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A14DDA8CE1014DDFC404023E00>. Acesso em 25 ago. 2023.

TRISTÃO, Conrado. TCU: órgão de controle externo ou revisor geral da administração? **Jota**, 14 set. 2019. P.2. Acesso em 27 mar. 2024.

UNEG. United Nations Evaluation Group. **Norms and standards for evaluation.** 2016.

Disponível em: <https://www.iom.int/sites/default/files/about-iom/evaluation/UNEG-Norms-Standards-for-Evaluation-2016.pdf>. Acesso em 27 ago. 2023.

VEDUNG, Evert. **Curso introdução à Políticas Públicas.** Brasília: ENAP, 2018.

Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Q9hIM86dH1A>. Acesso em 15 ago. 2023.

VEDUNG, Evert. Four waves of evaluation diffusion. **Evaluation**, vol. 16, n. 3, p. 263-277, 2010.

WEISS, Carol H. Have we learned anything new about the use of evaluation? **American Journal of Evaluation**, vol. 19., n. 1, p. 21-33, 1998.

ANEXO I – QUESTÕES DE AUDITORIA E ITENS DE VERIFICAÇÃO DO TCU

As questões de auditoria e os itens de verificação visam orientar e estruturar os processos de auditoria.

Questões de auditoria e itens de verificação aplicados ao **diagnóstico do problema** e à **formação da agenda**, o Referencial prevê (TCU, 2020, p. 35/36/37):

1. Os problemas públicos tratados pela política estão adequadamente caracterizados?

1.1. Os problemas públicos tratados pela política pública estão identificados e evidenciados?

1.1.1. Há clareza acerca de quais problemas a política pública visa tratar?

1.1.2. A exposição de motivos justifica e fundamenta, de forma clara e objetiva, a edição do ato normativo com a síntese do problema cuja proposição do ato normativo visa a solucionar?

1.1.3. O parecer de mérito contém a análise do problema que o ato normativo visa a solucionar?

1.1.4. O relatório de AIR contém a identificação do problema regulatório que se pretende solucionar?

1.1.5. Há evidências (ex. dados ou estudos quantitativos/ qualitativos) dos problemas públicos tratados pela política pública?

1.1.6. Foram observadas as variações regionais quanto à ocorrência do problema, de modo a subsidiar o estabelecimento de objetivos, indicadores e metas regionalizados?

1.2. As prováveis causas e consequências dos problemas públicos estão identificadas e foram levantadas com base em evidências?

1.2.1. As possíveis causas dos problemas públicos estão identificadas?

1.2.2. As possíveis consequências dos problemas públicos estão identificadas?

1.2.3. O relatório de AIR que contém a identificação do problema regulatório que se pretende solucionar, com a apresentação de suas causas e sua extensão?

1.2.4. Há evidências (ex. dados e estudos quantitativos/ qualitativos) das prováveis causas do problema público?

1.2.5. Há evidências (ex. dados e estudos quantitativos/ qualitativos) de potenciais consequências do problema público?

1.2.6. Há coerência e consistência lógica entre o problema público, as causas e as consequências identificadas?

1.3. A população que possivelmente está envolvida ou é afetada pelos problemas públicos está identificada?

1.3.1. A população que possivelmente está envolvida ou é afetada pelos problemas públicos está claramente identificada?

1.3.2. A exposição de motivos justifica e fundamenta, de forma clara e objetiva, a edição do ato normativo, com a identificação dos atingidos pela norma?

1.3.3. O parecer de mérito contém a identificação dos atingidos pelo ato normativo?

1.3.4. O relatório de AIR contém a identificação dos agentes econômicos, dos usuários dos serviços prestados e dos demais afetados pelo problema regulatório identificado?

2. A inclusão dos problemas na agenda pública foi conduzida de forma transparente?

2.1. Os agentes responsáveis pela inclusão do problema na agenda pública estão claramente identificados?

2.1.1. Há clareza e transparência quanto a quem são os agentes que tomaram a decisão de incluir o problema na agenda formal de governo?

2.1.2. Há clareza acerca dos papéis e responsabilidades dos envolvidos na decisão de inclusão do problema na agenda formal de governo?

2.1.3. Foi adotado, pelas organizações públicas e pelos indivíduos que as integram, um conjunto de procedimentos capaz de evidenciar a responsabilidade por decisões tomadas e ações implementadas?

2.2. Possíveis conflitos de interesse dos participantes do processo de inclusão do problema na agenda pública são gerenciados?

2.2.1. Os possíveis conflitos de interesse dos participantes do processo de inclusão do problema na agenda pública foram explicitados?

2.2.2. Há mecanismos de controle estabelecidos com o objetivo de evitar que pessoas envolvidas em possíveis conflitos de interesse participassem do processo de inclusão do problema na agenda?

Questões de auditoria e itens de verificação aplicados à **análise de alternativas** e à **tomada de decisão**, o Referencial prevê (TCU, 2020, p. 46/47):

3. A política pública foi formulada com base em evidências que demonstram sua capacidade de solucionar os problemas públicos e gerar valor ao menor custo possível?

3.1. A lógica de intervenção da política pública foi desenhada e explicitada com base em evidências?

3.1.1. A lógica de intervenção da política pública foi desenhada e explicitada?

3.1.2. A lógica de intervenção foi desenhada com base em evidências? 3.2. A política pública selecionada era a alternativa mais vantajosa para tratar o problema, frente a opções viáveis de intervenção?

3.2.1. As possíveis alternativas de tratamento do problema público (lista longa) foram identificadas?

3.2.2. Um subconjunto de alternativas consideradas viáveis (lista curta) foi selecionado, a partir da análise de aspectos estratégicos, econômicos, comerciais, financeiros e de gerenciamento?

3.2.3. As alternativas selecionadas foram confrontadas com a alternativa de não intervir no problema (contrafactual)?

3.2.4. A alternativa selecionada era a mais vantajosa para o tratamento do problema público?

3.2.5. A seleção da alternativa mais vantajosa foi feita com base em critérios ponderados como, por exemplo, resultados e riscos potenciais, custo-benefício e custo-efetividade?

3.3. A política contribui para a resolução do problema público?

3.3.1. Há evidências de que a política contribui para a resolução do problema público?

3.3.2. Foram realizados simulações, testes e/ou estudos qualitativos e quantitativos para aferir a potencial contribuição da política para resolução do problema público?

3.4. A política foi confrontada com outras intervenções planejadas ou em execução para evitar fragmentações, duplicidades, sobreposições e lacunas?

3.4.1. Foram identificadas e analisadas potenciais fragmentações, duplicidades, sobreposições e lacunas em e entre políticas públicas? 3.4.2. Foram tomadas medidas para evitar a ocorrência ou mitigar o impacto de fragmentações, duplicidades, sobreposições e lacunas em e entre políticas públicas?

3.4.3. Foi verificado se, no contexto corrente, a política ainda é necessária e adequada, frente a outras intervenções públicas existentes?

4. O processo de tomada de decisão quanto à escolha da política foi aberto (motivado, transparente e participativo)?

4.1. Os motivos que determinaram a decisão quanto à escolha da política estão objetivamente explicitados?

4.1.1. Os motivos que determinaram a decisão quanto à escolha da política estão explícitos?

4.1.2. Os motivos que determinaram a decisão quanto à escolha da política são claros e congruentes?

4.1.3. Há registro dos pressupostos de fato e de direito que determinem a decisão quanto à escolha da política?

4.1.4. A motivação das decisões de órgãos colegiados e comissões ou de decisões orais consta da respectiva ata ou de termo escrito?

4.1.5. A exposição de motivos contém a justificativa para a edição do ato normativo na forma proposta?

4.1.6. Os princípios da motivação, finalidade e interesse público foram observados quando da decisão quanto à escolha da política?

4.1.7. A motivação demonstra a necessidade da intervenção governamental no problema público?

4.2. O processo de formulação e escolha da política foi participativo? 4.2.1. Houve participação e engajamento de representantes de outros setores afetados pela política em seu processo de formulação e escolha?

4.2.2. Houve participação de representantes de outros poderes no processo de formulação e escolha da política?

4.2.3. Houve participação e engajamento de representantes de outras esferas de governo afetados pela política em seu processo de formulação e escolha?

4.2.4. Houve participação social dos afetados pela política em seu processo de formulação e escolha?

4.3. Os agentes responsáveis pela formulação e tomada de decisão quanto à escolha da política estão claramente identificados?

4.3.1. Há clareza e transparência quanto a quem são os agentes que formularam e tomaram decisão quanto à escolha da política?

4.3.2. Há clareza acerca dos papéis e responsabilidades dos envolvidos na formulação e tomada de decisão quanto à escolha da política? 4.3.3. Foi adotado, pelas organizações públicas e pelos indivíduos que as integram, um conjunto de

procedimentos capaz de evidenciar a responsabilidade por decisões tomadas e ações implementadas?

4.4. Possíveis conflitos de interesse dos participantes da formulação e do processo decisório para escolha da política pública foram gerenciados?

4.4.1. Os possíveis conflitos de interesse dos participantes na formulação e no processo decisório para escolha da política foram explicitados?

4.4.2. Há mecanismos de controle estabelecidos com o objetivo de evitar que pessoas envolvidas em possíveis conflitos de interesse participem do processo de tomada de decisão para escolha da política?

Questões de auditoria e itens de verificação aplicados ao **desenho** e à **institucionalização da política**, o Referencial prevê (TCU, 2020, p. 54/55/56/57):

5. A política pública está bem desenhada e foi institucionalizada?

5.1. A política pública está oficializada em ato normativo?

5.1.1. A política pública está institucionalizada em ato normativo (ex. lei, decreto)?

5.1.2. O relatório de AIR contém a identificação da fundamentação legal que ampara a ação do órgão ou da entidade quanto ao problema regulatório identificado?

5.2. A política pública foi institucionalizada por meio de ato normativo apropriado e com a devida observância dos princípios da administração pública?

5.2.1. O marco regulatório que institucionalizou a política não prejudica seu desempenho pelo excesso de formalismo e de detalhamento?

5.2.2. O ato que instituiu a política foi emitido por órgão dotado de legitimidade e competência para fazê-lo?

5.2.3. O ato que instituiu a política normatiza a atuação dos diversos órgãos, instituições e esferas de governo envolvidos em sua consecução?

5.2.4. A política pública foi institucionalizada com observância ao princípio da legalidade?

5.2.5. A política pública foi institucionalizada com observância ao princípio da finalidade?

5.2.6. A política pública foi institucionalizada com observância ao princípio da motivação?

5.2.7. A política pública foi institucionalizada com observância ao princípio do interesse público?

5.2.8. A política pública foi institucionalizada com observância ao princípio da eficiência?

5.2.9. A institucionalização da política observou o princípio da reserva legal?

5.3. A política tem uma teoria clara que expressa, de forma objetiva, como esta incide sobre as causas do problema, projetando seus resultados e impactos de longo prazo?

5.3.1. A política tem uma teoria clara que expressa, de forma objetiva, como esta incide sobre as causas do problema?

5.3.2. O relatório de AIR contém identificação do problema regulatório que se pretende solucionar, com a apresentação de suas causas e sua extensão?

5.3.3. A política tem uma teoria que projeta de forma clara resultados e impactos de longo prazo esperados, incluindo os relacionados a mudança de comportamento?

5.3.4. O relatório de AIR contém a exposição dos possíveis impactos das alternativas identificadas, inclusive quanto aos seus custos regulatórios?

5.4. A política tem um modelo lógico que detalha insumos, intervenções (p. ex. programas e ações), produtos, resultados e impactos?

5.4.1. A política tem um modelo lógico explícito?

5.4.2. Os objetivos, insumos e recursos necessários implementação da política foram explicitados de forma clara e objetiva?

5.4.3. As intervenções (p. ex. programas e ações) necessárias à implementação da política foram explicitadas de forma clara e objetiva?

5.4.4. Os produtos, resultados e impactos esperados das intervenções e da política como um todo foram explicitados de forma clara e objetiva?

5.5. A política tem objetivos claros, logicamente coerentes, específicos, mensuráveis, apropriados (relevantes), realistas (alcançáveis) e delimitados em um recorte temporal?

5.5.1. Os objetivos da política pública estão explicitados no ato normativo que a institucionalizou?

5.5.2. O parecer de mérito contém os objetivos que se pretende alcançar com a política pública?

5.5.3. O relatório de AIR contém a definição dos objetivos a serem alcançados?

5.5.4. Os objetivos são específicos, mensuráveis, apropriados, realistas e possuem estimativa de tempo de implantação e de produção de seus efeitos?

5.5.5. Há coerência lógica entre o problema público, os objetivos da política, e os resultados e impactos esperados?

5.6. A política tem indicadores de efetividade, eficácia e eficiência definidos?

5.6.1. Foram definidos, e explicitados no ato que institucionalizou a política pública, indicadores que permitem aferir a eficiência dos processos de trabalho por meio dos quais dá-se a operacionalização da política pública?

5.6.2. Foram definidos, e explicitados no ato que institucionalizou a política pública, indicadores que permitem monitorar o desempenho da política em termos de alcance de objetivos e produção de resultados de curto e médio prazo?

5.6.3. Foram definidos, e explicitados no ato que institucionalizou a política pública, indicadores que permitem aferir seus resultados de longo prazos e potenciais impactos?

5.6.4. Os indicadores da política pública são específicos, mensuráveis, apropriados, realistas e possuem estimativa de tempo de implantação e de produção de seus efeitos?

5.6.5. O conjunto de indicadores definidos é logicamente consistente com o objetivo da política?

5.6.6. O conjunto de indicadores definidos é suficiente para permitir o bom monitoramento do desempenho e a aferição dos resultados e impactos das intervenções governamentais?

5.7. A política tem uma linha de base estabelecida?

5.7.1. Houve a explicitação do estágio de referência inicial (“marco zero”, “situação inicial”) para subsidiar a avaliação do desempenho e resultado da pública?

5.7.2. Há um valor de linha de base para cada um dos indicadores (quando pertinente)?

5.7.3. O ano de referência da linha de base coincide com o ano de início da implementação da política?

5.7.4. Há registro histórico do desempenho dos indicadores antes do início da implementação da política pública?

5.8. A política tem metas objetivas de entrega de produtos e de alcance de resultado?

5.8.1. Foram estabelecidas metas objetivas para cada indicador?

5.8.2. As metas estão explicitadas em ato normativo, documento público, plano ou sistema governamental?

5.8.3. Há metas anuais de desempenho para cada um dos indicadores? 5.8.4. Há metas regionalizadas de desempenho para cada um dos indicadores?

5.9. O público-alvo que será alcançado pela política pública está bem delimitado e caracterizado?

5.9.1. O relatório de AIR contém a identificação dos agentes econômicos, dos usuários dos serviços prestados e dos demais afetados pelo problema regulatório identificado?

5.9.2. O público-alvo da política pública está bem delimitada, incluindo diferentes níveis de delimitação como: a) população potencialmente atingida pelo problema; b) população elegível à política; c) população priorizada para atendimento?

5.9.3. Os critérios de seleção e priorização de beneficiários estão explicitados em ato normativo, documento público, plano ou sistema governamental?

5.9.4. Há ampla divulgação e a população potencial tem acesso a informações acerca dos critérios de elegibilidade e priorização no acesso à política pública?

5.9.5. Há metas de alcance e indicadores de cobertura da política pública (% dos elegíveis beneficiários da política pública)?

Questões de auditoria e itens de verificação aplicados à **estruturação da governança e gestão**, o Referencial prevê (TCU, 2020, p. 66/67/68/69):

6. As estruturas de governança e gestão, necessárias à implementação da política pública, estão institucionalizadas?

6.1. As estruturas de coordenação estão institucionalizadas?

6.1.1. A atuação governamental conjunta é formalmente definida em norma?

6.1.2. Os papéis e responsabilidades das partes interessadas estão claramente definidos?

6.1.3. Os processos decisórios da atuação conjunta estão definidos? 6.1.4. As diretrizes e os objetivos políticos da atuação governamental estão definidos?

6.1.5. Há previsão de formas de monitoramento da atuação conjunta? 6.1.6. Os instrumentos que orientam a coordenação da atuação conjunta (como acordos, convênios, contratos e parcerias) estão formal e adequadamente institucionalizados?

6.2. Os atores governamentais envolvidos com a política pública atuam de maneira coerente e coordenada entre si?

6.2.1. Há uma lista de partes interessadas que devem atuar conjuntamente implementação da política pública?

6.2.2. Há instâncias de articulação para alinhamento das ações dos atores envolvidos?

6.2.3. Há modelo de atuação conjunta?

6.2.4. Há designação do líder que deve coordenar o esforço colaborativo?

6.2.5. Há compartilhamento de recursos (financeiros, humanos, material, sistemas, infraestrutura etc.) entre os atores envolvidos? 6.2.6. Há canais de comunicação voltados para a atuação conjunta? 6.2.7. Há incentivos a interações coordenadas entre as partes interessadas e ao intercâmbio de informações?

6.3. As estruturas de gestão de riscos e controles internos estão institucionalizadas?

6.3.1. Há política de gestão de riscos e controles internos aprovada pelas instâncias responsáveis pela coordenação da política pública? 6.3.2. Foram definidas as instâncias responsáveis pela gestão de riscos e controles internos e respectivas competências (p. ex. gestores operacionais, gestores de riscos, supervisores, assessores, controle interno entre outros)?

6.3.3. Foram definidas as diretrizes da integração do processo de gestão de riscos e controles internos aos processos de trabalho de implementação da política pública?

6.3.4. Foram definidos os critérios de análise e avaliação de riscos (orientações para determinação de níveis de risco, classificação e priorização dos riscos, e ainda para seleção das medidas de tratamento)?

6.3.5. Foram definidos os fluxos de comunicação para compartilhar informações e decisões acerca de gestão de riscos e controles internos?

6.3.6. O processo de gestão de riscos e controles internos está formalizado?

6.3.7. O limite para exposição a riscos está definido?

6.4. As estruturas de monitoramento e avaliação estão institucionalizadas?

6.4.1. A estrutura de monitoramento e avaliação da política está formalmente definida em norma?

6.4.2. Os papéis e responsabilidades dos responsáveis pelo monitoramento e avaliação estão claramente definidos?

6.4.3. Há procedimento institucional estabelecido para monitorar, avaliar o desempenho da política pública?

6.4.4. Há diretrizes de monitoramento e avaliação da atuação conjunta?

6.4.5. Os instrumentos de monitoramento e avaliação da atuação conjunta foram definidos?

6.4.6. Incentivos (p.ex. condicionantes, benefícios, sanções) associados ao desempenho dos envolvidos na implementação da política foram definidos?

6.5. As estruturas de accountability estão institucionalizadas?

6.5.1. O processo decisório estabelecido explicita, claramente, as responsabilidades de autoridades e instâncias deliberativas?

6.5.2. Há clareza acerca de quem são os responsáveis por decisões tomadas no âmbito da política pública?

6.5.3. Instrumentos de accountability da política pública foram implementados com vistas a garantir a transparência de decisões e ações, tomadas no âmbito da política, bem como de seus efeitos? 6.5.3.1. As decisões tomadas e os dados (p.ex. indicadores, contexto, cenários) que as subsidiaram são registrados e tornados públicos? 6.5.3.2. Foram estabelecidos mecanismos de comunicação aberta, voluntária

e transparente das atividades e dos resultados da política pública de maneira a fortalecer o acesso público à informação?

6.5.4. Foram estabelecidos mecanismos de supervisão e controle (p.ex ouvidoria, denúncia, representação)?

6.5.5. Há capacidade de imposição da adoção de medidas corretivas e sanções em casos de impropriedades?

6.5.6. Há prestação de contas periódica do desempenho da política?

7. O plano de implementação da política pública está institucionalizado?

7.1. O escopo da política é gerenciado?

7.1.1. O escopo da política é claro e contém a descrição do problema público a ser tratado; diretrizes, objetivos, indicadores e metas da política; premissas e restrições; entregas (produtos, serviços e resultados) e critérios de aceitação?

7.1.2. Os objetivos da política são inequívocos (mensuráveis e passíveis de testes), investigáveis, completos, consistentes e aceitáveis para as principais partes interessadas?

7.1.3. A política considera as diferenças regionais e estabelece metas específicas para cada localidade?

7.1.4. A relação da política com outras intervenções governamentais (previstas ou em execução) estão explicitadas?

7.1.5. A política está alinhada com as prioridades governamentais? 7.1.6. Mudanças no escopo da política são explicitadas e justificadas. (ex. mudanças em objetivos, indicadores e metas)?

7.1.7. Mudanças no escopo da política são aprovados por instâncias competentes?

7.1.8. Há um plano de gerenciamento de escopo da política?

7.1.9. A política consta do catálogo oficial de políticas públicas do governo?

7.1.10. A política tem uma página oficial com todas as informações relevantes para sua implementação, monitoramento e avaliação?

7.2. Os recursos (financeiros, físicos, tecnológicos e humanos), necessários à implementação da política, são gerenciados?

7.2.1. Há atos normativos publicados que definem os papéis e as responsabilidades dos conselhos, da alta administração, da gestão operacional, dos governos locais, dos entes não governamentais e das unidades técnicas e administrativas?

7.2.2. Há recursos financeiros, físicos e tecnológicos disponíveis para o início e o desenvolvimento da política pública?

7.2.3. Há estrutura de pessoal qualificado e em quantidade suficiente para que todas as etapas da política pública possam ser adequadamente desenvolvidas?

7.2.4. Há um plano de desenvolvimento de capacidades dos recursos humanos envolvidos na implementação da política?

7.3. Os custos da política são gerenciados?

7.3.1. Há estimativa do custo inicial de implantação da política (custo de mobilização)?

7.3.2. Há estimativa dos custos diretos e indiretos envolvidos na implementação da política?

7.3.3. Os custos da política são monitorados e controlados?

7.3.4. Há clareza e transparência acerca dos itens orçamentários (ex. programas, ações, planos orçamentários) em que se darão o gasto público relacionados à política?

7.3.5. A razoabilidade dos impactos orçamentários, financeiros e econômico da política foi aferida?

7.4. Os prazos de implementação da política são gerenciados?

7.4.1. Há um cronograma estabelecido de entregas e atividades relacionadas à implementação da política?

7.4.2. Há níveis de serviço estabelecidos para controlar os prazos envolvidos em atividades críticas necessárias à implementação da política?

7.4.3. A política tem uma data clara de início e término de vigência ou, na falta deste, de revisão periódica pelas instâncias decisórias competentes?

7.5. Os riscos e controles internos da política são gerenciados?

7.5.1. Os riscos significativos da política foram identificados, analisados, avaliados?

7.5.2. Os riscos e controles internos da política são continuamente monitorados e analisados?

7.5.3. Controles internos foram implementados para tratar os riscos mais significativos (com maior impacto e probabilidade) contemplando riscos: (a) operacionais; (b) relacionados à disponibilidade de recursos e capacidade dos agentes; (c) de fraude e corrupção; (d) ineficiência dos processos de trabalho; (e) não alcance de objetivos (ineficácia); e (f) não produção dos resultados e efeitos esperados (inefetividade)?

7.5.4. Possíveis lacunas, sobreposições, excessos e ineficácia de controles internos foram identificados e tratados?

7.5.5. Há relatórios gerenciais ou soluções tecnológicas em operação que auxiliam a identificação, o monitoramento e a mitigação dos riscos?

7.6. A qualidade da implementação da política é gerenciada?

7.6.1. Foi estabelecido e implementado um plano de gerenciamento da qualidade da política pública e de suas entregas?

7.6.2. Foram estabelecidos parâmetros de qualidade para produtos e serviços ofertados por meio da política?

7.6.3. Há um controle de qualidade das entregas (produtos e serviços) da política pública?

7.7. O desempenho da política é acompanhado?

7.7.1. Há um plano de monitoramento e avaliação sistêmica da política pública?

7.7.2. Na elaboração do plano de monitoramento e avaliação, para cada indicador, foi especificado: i) a descrição do indicador; ii) o método de cálculo; iii) a fonte de dados; iv) a frequência da coleta; v) o órgão responsável pela coleta; vi) o valor de linha de base, sempre que pertinente; vii) a meta para o período em questão; e viii) o valor realizado para o período?

7.7.3. No plano de monitoramento e avaliação foram definidos os agentes responsáveis pela realização de procedimentos e rotinas de monitoramento e avaliação, pela coleta e análise dos dados e pela elaboração de relatórios de monitoramento e avaliação da política pública?

7.7.4. Há um cronograma estabelecido de medição de indicadores, monitoramento e avaliação da política?

7.7.5. Foi estimado o custo das atividades de monitoramento e avaliação da política?

7.7.6. Há avaliação periódica dos processos e monitoramento contínuo do desempenho da política pública.?

Questões de auditoria e itens de verificação aplicados à **análise da gestão de recursos orçamentários e financeiros**, o Referencial prevê (TCU, 2020, p. 80/81/82/83):

8. As fontes de financiamento da política pública são aderentes às normas e boas práticas que regem as finanças públicas?

8.1. As fontes de financiamento da política pública estão adequadamente identificadas?

8.1.1. As fontes de financiamento da política pública estão explicitadas em ato ou documento oficial?

8.1.2. Os investimentos que ultrapassam um exercício financeiro foram autorizados em lei e constam do PPA?

8.1.3. As fontes de financiamento da política pública estão explicitadas na LOA?

8.1.4. As fontes de financiamento da política pública estão explicitadas no PPA?

8.1.5. As fontes de financiamento da política pública decorrentes de benefícios de natureza tributária, financeira ou creditícia constam do demonstrativo previsto no § 6º do art. 165 da Constituição Federal? 8.1.6. As fontes de financiamento da política pública foram explicitadas de forma regionalizada?

8.1.7. A lei que instituiu o plano plurianual estabeleceu, de forma regionalizada, diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas relativas à política pública?

8.2. As fontes de financiamento do tipo “gasto direto” atendem às normas para criação de despesa, notadamente os arts. 16 e 17 da LRF? 8.2.1. Há estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que a política pública entrará em vigor e nos dois subsequentes? 8.2.2. A estimativa do impacto orçamentário-financeiro está acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas? 8.2.3. Há declaração do ordenador da despesa de que o aumento desta tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual?

8.2.4. Há declaração do ordenador da despesa de que o aumento desta tem compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias?

8.2.5. Em se tratando de política que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios, a despesa corrente deriva de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo?

8.2.6. A origem dos recursos para custeio da política pública foi demonstrada?

8.2.7. O ato que instituiu a política está acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afeta as metas de resultados fiscais previstas na LRF e se coaduna com os pressupostos da gestão fiscal responsável insculpidos no art. 1º da LRF?

8.2.8. A comprovação referida no item 8.2.7, contém as premissas e metodologia de cálculo utilizadas?

8.2.9. Os efeitos financeiros da política, nos períodos seguintes, serão compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa?

8.2.10. O PLOA e a LOA discriminam, em categorias de programação específicas, as dotações destinadas à concessão de subvenções econômicas, identificando a legislação que autorizou o benefício?

8.3. As fontes de financiamento do tipo “gasto indireto” atendem às normas vigentes, notadamente o art. 14 da LRF e os dispositivos da LDO que estabelecem condições para medidas que gerem renúncias de receitas?

8.3.1. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita está acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes?

8.3.2. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita atende ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias?

8.3.3. Foi demonstrado pelo proponente que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12 da LRF?

8.3.4. Foi demonstrado pelo proponente que a renúncia não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias?

8.3.5. Foram apresentadas medidas de compensação, no período mencionado no caput do art. 14, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição?

8.3.6. O benefício tributário foi concedido por meio do instrumento legal adequado, em linha com o disposto na Constituição e no Código Tributário Nacional?

8.3.7. Os registros contábeis relativos ao benefício tributário são efetuados conforme exigido pelas normas e regulamentos aplicáveis? 8.4. O impacto orçamentário, financeiro e fiscal da política pública é acompanhado e avaliado de forma sistemática?

8.4.1. Foram realizadas avaliações sobre a eficiência dos instrumentos de financiamento da política pública (gastos diretos ou gastos indiretos), contemplando a análise custo x benefício da escolha por um ou outro instrumento?

8.4.2. No que concerne à política pública, é feito o acompanhamento e avaliação da execução das despesas públicas e de suas fontes de financiamento?

8.4.3. Foram realizados acompanhamentos e avaliações quanto ao efetivo impacto orçamentário e financeiro dos gastos indiretos em comparação com as estimativas em sua instituição?

8.5. As informações de desempenho definidas para a política pública são compatíveis com as informações de desempenho do PPA, com a Estratégia Federal de Desenvolvimento (EFD) e demais instrumentos de planejamento correlacionados?

8.5.1. As informações de desempenho definidas anualmente para a política são compatíveis com as informações de desempenho (objetivos, metas e indicadores) do(s) programa(s) finalístico(s) correlacionado(s) à política no PPA e com a EFD?

8.5.2. Há informações sobre a execução física e financeira das ações orçamentárias da política pública?

8.5.3. Os resultados de avaliações e monitoramento da execução física e financeira da política pública foram publicados de forma clara e objetiva?

8.5.4. As informações sobre o desempenho físico e financeiro da política estão publicadas nos sítios oficiais dos órgãos gestores, inclusive em formato aberto?

8.5.5. As informações publicadas sobre o desempenho físico e financeiro da política estão atualizadas?

8.5.6. As informações sobre o desempenho da política subsidiam a elaboração da proposta orçamentária no órgão?

8.5.7. As informações constantes das avaliações sobre o desempenho da política são coerentes com as metas e indicadores adotados nos programas regionais e setoriais relacionados com a política?

8.5.8. Existe definição clara de competências sobre os responsáveis pela produção e monitoramento das informações de desempenho da política no órgão gestor?

8.6. Os riscos de implementação da política pública decorrentes de limitações fiscais e orçamentárias (a exemplo de teto de gastos e contingenciamento) são gerenciados?

8.6.1. No âmbito da política, foram avaliados riscos e desvios que podem afetar o equilíbrio das contas públicas?

8.6.2. No âmbito da política, foram informadas as providências a serem tomadas, caso se concretizem riscos capazes de afetar as contas públicas?

8.6.3. Foram estabelecidos a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso da política?

8.6.4. Riscos de eventuais insuficiências de recursos que possam afetar o desempenho da política foram identificados e gerenciados?

8.6.5. Os recursos legalmente vinculados à política são utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação?

8.6.6. Em caso de limitação de empenho e movimentação financeira (art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal), a redistribuição de limites pelo órgão orçamentário responsável pela execução das dotações vinculadas à política obedece a uma priorização previamente estabelecida, que considere as especificidades da política em relação às demais políticas sob responsabilidade do órgão/entidade?

8.7. A sustentabilidade fiscal da política pública está demonstrada com base em projeções de médio prazo?

8.7.1. O órgão possui estimativas para as obrigações relacionadas à política que ultrapassem três exercícios financeiros?

8.7.2. As projeções são de conhecimento das instâncias decisórias e os seus resultados são levados em consideração no momento de decidir sobre a criação ou sobre a continuidade da política?

8.7.3. As projeções são elaboradas com base em parâmetros claros e formalmente definidos?

8.8. A dimensão interfederativa de financiamento da política pública está contemplada na política pública?

8.8.1. As responsabilidades de cada ente quanto ao financiamento da política estão definidas?

8.8.2. É possível identificar a execução dos recursos aplicados por cada ente?

8.8.3. Existe uma distribuição da competência decisória entre os entes compatível com a participação de cada um no financiamento da política?

8.8.4. Existe um risco moral que propicie o descumprimento das obrigações de financiamento por algum dos entes envolvidos no financiamento da política?

8.9. A seleção dos instrumentos de financiamento da política pública está pautada em critérios de eficiência?

8.9.1. Há estudos do custo x benefício dos instrumentos de financiamento da política pública?

8.9.2. Instrumentos de financiamento são coerentes com os objetivos da política pública?

8.9.3. Os instrumentos de financiamento são avaliados quanto à equidade?

8.9.4. Os instrumentos de financiamento são escolhidos de modo a minimizar a interferência não intencional nos incentivos de mercado e a má alocação de recursos na economia?

Questões de auditoria e itens de verificação aplicados à **operação e monitoramento** da política, o Referencial prevê (TCU, 2020, p. 95/96):

9. O desempenho operacional da política pública é satisfatório?

9.1.1. Os recursos necessários à implementação da política foram disponibilizados em quantidade suficiente, frente aos parâmetros estabelecidos?

9.1.2. Os recursos necessários à implementação da política foram disponibilizados com qualidade adequada, frente aos parâmetros estabelecidos?

9.1.3. Houve integração ou compartilhamento de estruturas, processos, sistemas, dados e recursos estatais? (eficiência de escala) 9.1.4. Os processos e serviços, por meio dos quais a política é implementada, foram otimizados (simplificados e digitalizados) de modo melhorar seu desempenho e evitar a ocorrência de fraudes e disfunções burocráticas? (eficiência técnica)

9.1.5. Está se obtendo o máximo de resultado dos recursos alocados – em termos quantitativos e qualitativos? (produtividade)

9.2. A eficiência (alocativa, operacional e econômica) da política pública apresenta desempenho satisfatório?

9.2.1. Quando comparada a alternativas de tratamento do problema público, a política apresenta boa relação custo-efetividade?

9.2.2. Os custos de operação da política são razoáveis frente aos seus benefícios potenciais? (custo-benefício)

9.2.3. Os gastos com a política se justificam frente ao seu valor público? (custo-utilidade)

9.2.4. A política possui nível satisfatório de eficiência operacional? 9.2.5. O custo dos recursos utilizados se aproxima do montante mínimo necessário para atingir os resultados esperados? (economicidade)

9.3. Os produtos e serviços oferecidos por meio da política pública, atendem aos critérios de qualidade estabelecidos?

9.3.1. A Carta de Serviços ao Usuário traz informações claras e precisas em relação a cada um dos serviços ofertados por meio da política pública, apresentando, no mínimo, informações relacionadas a: (i) serviços oferecidos; (ii) compromissos e

padrões de qualidade; (iii) requisitos, documentos, formas e informações necessárias para acessar o serviço; (iv) principais etapas para processamento do serviço; (v) previsão do prazo máximo para a prestação do serviço; (vi) forma de prestação do serviço; e (vii) locais e formas para o usuário apresentar eventual manifestação sobre a prestação do serviço?

9.3.2. Foram reduzidas, ao mínimo necessário, as formalidades e exigências na prestação de serviços relacionados à política pública? 9.3.3. As bases de dados consideradas essenciais, para prestação segura e eficiente dos serviços relacionados à política pública, foram integradas?

9.3.4. Os produtos e serviços ofertados por meio da política atendem aos níveis de serviço estabelecidos e aos padrões de qualidade aplicáveis?

9.3.5. Os beneficiários dos produtos e usuários dos serviços prestados por meio da política pública estão satisfeitos com a sua qualidade?

9.4. Os objetivos e resultados de curto prazo da política pública estão sendo alcançados?

9.4.1. São realizadas avaliações periódicas do alcance de objetivos e resultados de curto prazo?

9.4.2. A prestação de contas contém dados acerca do desempenho dos objetivos, indicadores e metas de curto prazo? (prestação de contas) 9.4.3. Objetivos e metas anuais de desempenho foram alcançados? (eficácia)

9.4.4. Em havendo divergência entre o valor previsto e realizado, foram apresentados os motivos que levaram a essa distorção e explicitadas as ações mitigadoras tomadas e/ou necessárias? (motivação e transparência)

9.4.5. Informações sobre o desempenho de indicadores e alcance de metas e objetivos de curto prazo foram publicadas em padrão aberto? (transparência)

9.5. Os resultados das avaliações de desempenho são reportados e utilizados?

9.5.1. Informações sobre o desempenho da política são publicados na prestação de contas e/ou em relatórios gerenciais?

9.5.2. Há uma página na internet e/ou um painel de informações por meio do qual seja possível monitorar o desempenho da política?

9.5.3. Os resultados das avaliações orientam o processo decisório? 9.5.4. Os resultados das avaliações são publicados em formato acessível ao cidadão e, também, em padrão aberto?

Questões de auditoria e itens de verificação aplicados à **avaliação de políticas públicas**, o Referencial prevê (TCU, 2020, p. 108/109):

10. Os resultados e impactos da política pública são satisfatórios?

10.1. A política está alinhada com as demandas da população afetada pelas intervenções e com as prioridades governamentais? (relevância e utilidade)

10.1.1. Os objetivos e metas da política continuam válidos?

10.1.2. Os produtos, serviços e resultados gerados, preservados ou entregues pela política são coerentes com os objetivos e metas estabelecidos?

10.1.3. Os produtos, serviços e resultados gerados, preservados ou entregues pela política são coerentes com os impactos e efeitos esperados?

10.1.4. Os critérios de elegibilidade e priorização dos beneficiários foram observados e são coerentes com impactos e efeitos esperados da política?

10.1.5. Os produtos, serviços e resultados foram efetivamente entregues ao público-alvo da política?

10.1.6. Os produtos, serviços e resultados gerados, preservados ou entregues pela política atendem às necessidades e demandas de seu público-alvo?

10.2. A política é coerente internamente e com outras intervenções públicas em curso? (coerência)

10.2.1. A política afeta ou é afetada por outras intervenções?

10.2.2. As intervenções concorrentes cooperam, mútua e positivamente, para o atendimento das demandas e prioridades da população afetada?

10.2.3. As intervenções concorrentes são coordenadas e coerentes entre si, conduzindo aos resultados almejados sem fragmentação, duplicidade ou sobreposição?

10.3. Objetivos e metas da ação governamental foram alcançados? (eficácia)

10.3.1. A prestação de contas contém dados acerca do alcance de objetivos e metas da política pública?

10.3.2. Objetivos e metas da política foram alcançados?

10.3.3. Em havendo divergência entre o valor previsto e realizado, foram apresentados os motivos (fatores) que levaram a essa distorção e explicitadas as ações mitigadoras tomadas e/ou necessárias?

10.4. A política produziu os resultados esperados? (efetividade/ impacto)

10.4.1. Possíveis resultados e efeitos da política foram identificados? 10.4.2. Foram identificadas as razões pelas quais ocorreram os resultados e efeitos? (causas)

10.4.3. É possível atribuir à política os resultados e efeitos identificados? (nexo-causal)

10.4.4. A política produziu efeito positivos, previstos ou não previstos, significativos sobre seus beneficiários?

10.4.5. Os efeitos (positivos ou negativos, previstos ou não previstos) produzidos pela política estão alinhados com os resultados esperados das intervenções públicas?

10.5. Os efeitos da ação governamental são sustentáveis? (sustentabilidade)

10.5.1. Os benefícios produzidos pela política continuarão a existir em exercícios futuros?

10.5.2. Os fatores que mais contribuem para sustentabilidade, ou não, da política foram identificados e tratados?