
Secretaria de Controle Interno

**Relatório Anual de Avaliação da Gestão da Casa Civil da
Presidência da República**

2017

Brasília, 30 de agosto de 2018

Presidência da República
Secretaria-Geral
Secretaria de Controle Interno
Coordenação-Geral de Auditoria de Gestão

RELATÓRIO DE AUDITORIA ANUAL DE CONTAS
Órgão: Casa Civil da Presidência da República
Unidade Examinada: Casa Civil da Presidência da República

SUMÁRIO

I. INTRODUÇÃO	4
II. RESULTADOS DA AVALIAÇÃO DA GESTÃO	5
A. CONFORMIDADE DAS PEÇAS	5
B. MECANISMOS DE GOVERNANÇA	6
B.1. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E INDICADORES DE DESEMPENHO	7
B.2. MECANISMOS E ESTRUTURAS DE GOVERNANÇA PARA TRATAR ALERTAS DO TCU	8
B.2.a) AMBIENTE DE CONTROLE	8
B.2.b) AVALIAÇÃO E GERENCIAMENTO DOS RISCOS IDENTIFICADOS	10
B.3. MECANISMOS DE ATUAÇÃO DA SECRETARIA EXECUTIVA DA COMISSÃO DE ÉTICA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	14
C. CONCLUSÃO	17

I. INTRODUÇÃO

1. Trata-se de relatório de auditoria de gestão que contempla os resultados da auditoria realizada sobre o processo anual de contas 2017 da Casa Civil da Presidência da República, elaborado de forma a compor o processo de trabalho do controle externo destinado a avaliar e julgar o desempenho e a conformidade da gestão dos agentes abrangidos pelos incisos I, III, IV, V e VI do art. 5º da Lei nº 8.443/92, com ênfase na eficácia, eficiência e economicidade da gestão, destacando as boas práticas administrativas adotadas e seus impactos no desempenho das atividades, bem como sugerindo providências corretivas porventura necessárias.

2. A presente auditoria teve por objetivo fomentar a boa governança pública, aumentar a transparência, promover melhorias na prestação de contas da Unidade, induzir a gestão pública para resultados e fornecer opinião sobre as contas a serem julgadas pelo Tribunal.

3. Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 2018/028 e às diretrizes emanadas da Decisão Normativa TCU nº 163, de 6 de dezembro de 2017, bem como em observância aos itens definidos na ata da reunião, de 18 de dezembro de 2017, realizada entre a Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (Secex/TCU) e a Secretaria de Controle Interno da Secretaria-Geral da Presidência da República (CISSET/Presidência), apresenta-se neste documento a consolidação das análises realizadas segundo os critérios definidos em instrumento de planejamento dos trabalhos.

4. O escopo definido abrange:

- a) Avaliação da conformidade das peças exigidas nos incisos I, II e III do art. 13 da IN TCU 63/2010 com as normas e orientações que regem a elaboração de tais peças;
- b) Avaliação do Planejamento Estratégico e dos indicadores instituídos pela UPC para aferir o desempenho da sua gestão;
- c) Avaliação dos mecanismos e estruturas de governança, instituídos no âmbito da Casa Civil, para tratar recomendações e determinações de órgãos de controle que necessitam de articulação com as demais pastas ministeriais, considerando o exercício das seguintes competências legais: coordenação e integração das ações governamentais; e avaliação e monitoramento da ação governamental e da gestão dos órgãos e das entidades da administração pública federal; e
- d) Avaliação dos mecanismos de atuação da Secretaria Executiva da Comissão de Ética da Presidência da República.

5. A abordagem adotada pela Secretaria de Controle Interno, para atender ao escopo acima e avaliar a gestão da UPC no exercício de 2017, foi tratada sob dois aspectos: análise da conformidade das peças e avaliação dos mecanismos de governança.

6. Os trabalhos foram realizados, em Brasília/DF, no período de 06 de junho de 2018 a 10 de agosto de 2018, por meio de exames e consolidação de informações coletadas referentes ao exercício de 2017 e a partir da análise da prestação de contas apresentada pela Unidade Auditada, ressaltando-se que nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

7. Nesse sentido, em observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal, apresentam-se a seguir os resultados dos exames realizados.

II. RESULTADOS DA AVALIAÇÃO DA GESTÃO

A. CONFORMIDADE DAS PEÇAS

8. Trata-se da verificação da conformidade das peças apresentadas pela Unidade Prestadora de Conta (UPC) ao Tribunal de Contas da União (TCU), nos termos da Instrução Normativa daquela Corte de Contas (IN/TCU) nº 63, de 1º de setembro de 2010 (alterada pela IN/TCU nº 72, de 15 de maio de 2013).

9. Os mencionados documentos foram apresentados por intermédio do Sistema e-Contas, em 2 de abril de 2018, atendendo ao prazo estabelecido pelo TCU, qual seja 31 de abril de 2018, na Decisão Normativa - TCU nº 168, de 16 de maio de 2018, que alterou os dispositivos das DN/TCU nº 161/2017 e 163/2017.

10. Observou-se que a unidade apresentou no sistema os arquivos relativos aos itens a) relatório de gestão, b) Relatórios, pareceres e declarações e c) informações suplementares, organizados, no conteúdo e na forma, conforme diretrizes estabelecidas nos normativos mencionados e, ainda, nos termos da DN/TCU nº 161, de 1º de novembro de 2017, Portaria nº 65, de 28 de fevereiro de 2018, e das orientações disponibilizadas pela Secretaria-Geral de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (Segecex/TCU) no sistema e-Contas.

11. Como resultado da análise, salienta-se que não constam do mencionado Relatório de Gestão informações sobre as deliberações feitas pelo TCU em acórdãos do exercício de referência, informando a quantidade de determinações e recomendações recebidas comparativamente à quantidade atendida pela UPC. Entretanto, o escopo da presente auditoria aborda a gestão das demandas desse órgão de controle e os resultados estão tratados em capítulo específico.

12. Importante mencionar, ainda, que não foram apresentadas nos Relatórios de Gestão referentes aos exercícios de 2016 e 2017, informações sobre as medidas eventualmente adotadas que possam guardar pertinência com o disposto no item 9.6 do Acórdão 1.108/2014-TCU-Plenário, conforme determinação do TCU, por meio do Acórdão 1.578/2016 – Plenário, *in verbis*:

1.7. Determinar

(...)

1.7.2. à Casa Civil da Presidência da República que apresente a este Tribunal, no próximo Relatório de Gestão, informações sobre as medidas eventualmente adotadas que possam guardar pertinência com o disposto no item 9.6 do Acórdão 1.108/2014-TCU-Plenário;

13. O item 9.6 do mencionado Acórdão 1.108/2014 dispõe:

9.6. recomendar à Casa Civil da Presidência da República, na qualidade de coordenadora do Comitê de Desenvolvimento do Programa Nuclear Brasileiro - CDPNB, encargo estabelecido através do art. 2º, inciso I, do Decreto s/n, de 2008, da Presidência da República, que atente para o fato de que a não atuação do CDPNB, com o conseqüente não alcance dos objetivos delineados no art. 1º do Decreto s/n de 2008 da Presidência da República, implica: (i) que decisões tenham sido e/ou venham a ser tomadas sem que hajam sido devidamente analisadas e consolidadas pela instância de governança criada por meio do Decreto s/n, de 2008, da Presidência da República; (ii) riscos de que não sejam estabelecidas apropriadamente diretrizes e metas sobre o processo de gerenciamento seguro de rejeitos radioativos e combustível nuclear usado - GRCN no Brasil; (iii) riscos de que não seja exercida adequada supervisão sobre o

processo de GRCN no âmbito do Programa Nuclear Brasileiro, nos termos do art. 1º do Decreto s/n, de 2008 (item 4.2.17);

14. Questionada sobre o assunto, a Secretaria-executiva da Casa Civil informou que foram encaminhados esclarecimentos ao TCU, quanto ao disposto nos itens 9.5 e 9.6 do Acórdão 1.108/2014 - TCU-Plenário e 1.7.2 do Acórdão 1.578/2016 – TCU-Plenário, conforme manifestação abaixo, da Subchefia Adjunta de Política Econômica da Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais, transcrita do Memorando nº 11/2018/AS/SAECO/SAG/CC-PR, de 6 de agosto de 2018.

Refiro-me ao Despacho ASG/SE/CC-PR, de 1 de agosto de 2018, relativo ao disposto nos itens 9.5 e 9.6 do Acórdão 1.108/2014 - TCU-Plenário e 1.7.2 do Acórdão 1.578/2016 – TCU-Plenário. Tendo em vista que as recomendações são encaminhadas à Casa Civil na qualidade de coordenadora do Comitê de Desenvolvimento do Programa Nuclear Brasileiro – CDPNB, que atualmente é exercida pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República - GSI, conforme Decreto s/nº de 22 de junho de 2017, sugiro que os instrumentos sejam direcionados àquela Pasta que, como centralizadora das iniciativas existentes, poderá descrever as ações que vêm sendo tomadas no gerenciamento do ciclo do combustível nuclear. 2. Não obstante, destaque-se que, com relação à inexistência de política e estratégia sobre o gerenciamento de combustível nuclear, o GSI instituiu, em sessão ordinária do CDPNB realizada em 18 de outubro de 2017 e formalizada por meio da Resolução GSI/PR nº 2, de 11 de janeiro de 2018, Grupo Técnico com o propósito de elaborar a proposta da Política Nuclear Brasileira. O Grupo é formado por representantes dos seguintes órgãos, além do GSI: Casa Civil/PR, Ministério da Defesa, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Fazenda, Ministério da Saúde, Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, Ministério de Minas e Energia, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, Ministério do Meio Ambiente, Diretoria-Geral de Desenvolvimento Nuclear e Tecnológico da Marinha, Comissão Nacional de Energia Nuclear, Centro Tecnológico da Marinha em São Paulo, Indústrias Nucleares do Brasil, Nuclebrás Equipamentos Pesados, Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S.A. e Instituto de Pesquisas Energéticas e Nucleares. As atividades se encontram em andamento, com previsão de término ainda em 2018. 3. Adicionalmente, com relação ao aprimoramento do modelo jurídico-institucional nas atividades de regulação e execução no gerenciamento de rejeitos, a 2ª Reunião Plenária do CDPNB, ocorrida em 5 de julho de 2018, aprovou a constituição de Grupo Técnico que deverá sugerir as ações necessárias à separação das funções regulatórias das de promoção e fomento, Memorando 11 (0743312) SEI 00046.000484/2018-06 / pg. 2 no âmbito da CNEN

15. Diante do exposto, esta Ciset/Presidência entende que as medidas adotadas corrigem a ausência de informações verificada no Relatório de Gestão da unidade.

B. MECANISMOS DE GOVERNANÇA

16. Sob a perspectiva da governança pública, procurou-se avaliar a conformidade e eficácia dos mecanismos atualmente existentes para identificar e neutralizar as ameaças (riscos) aos principais objetivos da UPC, alinhado com as disposições do referencial de Governança para o Centro de Governo do Tribunal de Contas da União (TCU), e com o Guia de Integridade Pública, elaborado pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU).

17. O adequado gerenciamento dessas ameaças, por parte do gestor, deve contemplar a definição de objetivos estratégicos, mecanismos para apuração de resultados, a identificação e a análise dos alertas apresentados pelos órgãos de controle, pela sociedade, com vistas à adoção de medidas para mitigar essas ameaças; ou aceita-las, apresentando justificativas necessárias.

18. Diante do exposto, apresenta-se a seguir os resultados da avaliação que contemplou a gestão dos seguintes instrumentos:

1. Planejamento estratégico e Indicadores de desempenho;
2. Mecanismos e estruturas de governança para gestão dos alertas do TCU; e
3. Mecanismos de atuação da Secretaria Executiva da Comissão de Ética da Presidência da República.

B.1. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E INDICADORES DE DESEMPENHO

19. O planejamento estratégico na administração pública possibilita que o órgão atue de maneira mais eficiente, concentrando esforços e recursos naquilo que é prioritário, considerada a missão do órgão e a estratégia daquele que faz a sua gestão.

20. Nesse contexto, buscando entender a estratégia estabelecida pela UPC em especial no que tange à sua função como coordenadora e articuladora do centro do governo federal, a auditoria contemplou o tema planejamento estratégico e a implementação de indicadores de desempenho.

21. Ante as informações apresentadas, verificou-se que a UPC não possui planejamento estratégico ou indicadores de desempenho instituídos, contudo, desde 2016, tem realizado ações que vem contribuindo para seu amadurecimento no processo de construção das mencionadas ferramentas.

22. As ações realizadas em 2016 para a definição dos pilares orientadores da instituição (missão, visão e valores) e a estratégia de organização das unidades internas, conforme Decreto nº 8.889, de 26 de outubro de 2016, resultaram na elaboração e implementação dos planos de ação, em 2017, da Assessoria Especial (AESP/CC-PR), da Secretaria-Executiva (SE/CC-PR), da Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (Sedes) e da Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil da Presidência da República (SAM/CC-PR).

23. Os planos de ação instituídos para 2017 contemplaram ações/atividades a serem realizadas em um período de tempo e a designação dos responsáveis por executá-las, possibilitando o acompanhamento da quantidade de ações que foram realizadas ou que se encontravam pendentes de realização no âmbito das unidades.

24. A ferramenta, assim, mostrou-se de grande valia para o acompanhamento das atividades executadas na UPC, consistindo em orientação particionada, direcionada a uma unidade específica. Contudo, não restou identificada uma orientação em nível estratégico em que estejam definidos os propósitos e as ações desejadas a longo prazo para a execução de sua missão como coordenadora das ações prioritárias do governo.

25. Importante mencionar que, conforme Referencial de Governança do Centro de Governo – TCU, é necessário o fortalecimento da habilidade do Centro de Governo, para exercer

algumas funções essenciais de Centro, das quais são exemplos o gerenciamento estratégico, a coordenação de políticas públicas, o monitoramento e a melhoria do desempenho governamental, a comunicação dos resultados e a promoção da *accountability*.

26. Entende-se, dessa forma, que o aprimoramento da atual ferramenta de planejamento com a definição da estratégia a ser perseguida por todos os setores da unidade quando da realização de seu trabalho, e com o estabelecimento de indicadores capazes de mensurar o desempenho, incrementará o gerenciamento dos resultados alcançados pela UPC no exercício de sua atividade como articuladora do governo, para o aperfeiçoamento do desempenho governamental e na entrega de serviços à sociedade.

B.2. MECANISMOS E ESTRUTURAS DE GOVERNANÇA PARA TRATAR ALERTAS DO TCU

27. Os órgãos de controle avaliam, apontam riscos e inconformidades, por vezes recomendando possíveis soluções pontuais e estruturantes. Por outro lado, o administrador necessita conhecer os riscos do seu negócio, para alocar esforços e propor estratégias e estabelecer os limites de apetite a risco da unidade.

28. Na identificação dos riscos, a atuação dos órgãos de controle contribui produzindo informações a partir da avaliação da gestão, do monitoramento, do processamento de consultorias e da análise de consultas e denúncias, de modo a subsidiar a alta administração sobre os riscos, propiciando decisões mais seguras e confiáveis.

29. Dessa forma, atuando de forma contínua, inibem a irregularidade na gestão pública, criando o senso de responsabilização nos gestores. E dessa ação, surgem também melhorias nos controles internos do próprio gestor.

30. Nesse contexto, o Tribunal de Contas da União (TCU) é responsável pelo controle externo da atividade governamental com foco no acompanhamento dos resultados e impactos das ações administrativas, fornecendo informações independentes sobre implementação, coordenação, monitoramento e avaliação de políticas públicas, bem como informações sobre os principais riscos envolvidos, os desafios na execução da política e o desempenho necessário.

31. Além disso, ao TCU, na qualidade de Entidade Fiscalizadora Superior (EFS), compete avaliar o Centro de Governo para verificar se este pode assegurar o alcance de objetivos estratégicos e responder de forma satisfatória aos desafios que se apresentam. Para esse fim, as EFS podem induzir a boa governança no Centro de Governo, dando suporte e induzindo o fortalecimento desse núcleo.

B.2.A) AMBIENTE DE CONTROLE

32. Diante do exposto e com vistas a avaliar a atuação da Casa Civil diante dos alertas emitidos a partir da atuação do órgão de controle externo, buscou-se analisar as medidas implementadas para atender às determinações e recomendações do TCU e para gerenciar os riscos demonstrados a partir da atuação do controle externo.

33. Para tanto, buscou-se avaliar se: (i) os alertas do controle externo são considerados

para o processo de avaliação dos resultados dos programas e dos projetos considerados prioritários; (ii) a Casa Civil promove a coordenação e a integração das ações governamentais visando o tratamento dos alertas do controle externo considerados prioritários; (iii) a Casa Civil monitora os resultados do tratamento dos alertas do controle externo considerados prioritários.

34. Em consulta ao site do TCU (jurisprudências - 16/05/2018), verificou-se que, em 2017, foram publicados 67 acórdãos cujo teor foi direcionado a Casa Civil da Presidência da República, determinando (11 acórdãos) ou recomendando (17 acórdãos) medidas, ou ainda para ciência sobre o conteúdo (39 acórdãos). Entende-se, dessa forma, que o Tribunal buscou alertar a pasta sobre possíveis riscos e seus impactos em matérias que, no entendimento da Corte de Contas, demandam atuação e/ou supervisão da Casa Civil.

35. Menciona-se que os acórdãos resultaram de auditorias realizadas por 13 Unidades Técnicas distintas do TCU. Esse cenário permite concluir que o Tribunal, no exercício de 2017, demandou a atuação da Casa Civil, principalmente como órgão articulador e coordenador de políticas públicas, em assessoramento ao Presidente da República, função típica de centro de governo.

36. Quanto às rotinas implementadas pela Casa Civil para tratamento dos alertas emitidos pelo TCU, verificou-se a existência na base de conhecimento do SEI, de fluxo para encaminhamento, pelo Protocolo Central da Presidência da República, dos expedientes recebidos do TCU. Consta que essas demandas à Casa Civil devem ser encaminhadas à Assessoria de Governança da Secretaria-Executiva/CC (ASG/SE/CC-PR), para distribuição; ao Protocolo SAJ/CC-PR, para ciência e eventuais providências; à Chefia de Gabinete da Secretaria-Executiva da Casa Civil e ao Secretário-Executivo da Casa Civil, para ciência.

37. Conforme fluxo interno adotado pela ASG/SE/CC-PR, essa identifica as áreas da Casa Civil responsáveis pela manifestação técnica, classifica o processo conforme nível de acesso definido e distribui a demanda, e define no Sistema Eletrônico de Informações da Presidência da República (SEI-PR) o prazo para restituição do processo.

38. Quanto às iniciativas adotadas pela Secretaria-Executiva da Casa Civil para gerenciar os alertas emitidos pelo TCU, destaca-se a elaboração do módulo “Acompanhamento TCU” do sistema SIM-PR, no início de 2017, o qual, a partir da definição de critérios e responsabilidades, objetivou a sistematização, organização, execução e monitoramento de atividades, visando o controle e saneamento das determinações e recomendações, nos prazos definidos pelo Tribunal ou acordados entre as partes.

39. Recentemente, a UPC publicou a portaria nº 199, de 11 de julho de 2018, a qual dispõe sobre a divisão temática das atividades de assessoramento ao Secretário-Executivo da Casa Civil da Presidência da República. Por meio desta Portaria, atribuiu-se competência específica à ASG/SE/CC-PR para assessorar o Secretário-Executivo em relação ao acompanhamento da implementação, pelas unidades da Casa Civil, das demandas do Tribunal de Contas da União e dos requerimentos de informação do Congresso Nacional.

40. Dessa forma, a unidade institucionalizou e atribuiu competência formal para a prática de avaliação, distribuição e definição de rotinas para o gerenciamento dos alertas emitidos pelo TCU, já desempenhada ao longo do exercício de 2017 pela assessoria da Secretaria-Executiva da Casa Civil.

41. Analisando as informações cadastradas no sistema SIM/PR, verificou-se que todos os Acórdãos acima identificados se encontram registrados, com prazo em andamento ou concluídos, demonstrando que foram recepcionados pela unidade e considerados para as funções de coordenação, articulação e monitoramento das políticas prioritárias, pelo órgão central de governo.

42. No que tange aos resultados da análise, evidenciou-se que, quanto ao tratamento dos alertas do TCU (na data de referência 15/6/2018), dos 67 Acórdãos direcionados à Casa Civil, 39 foram encaminhados às áreas para conhecimento e encontram-se concluídos; 28 demandaram atuação da pasta, sendo que 20 estavam concluídos e resultaram na elaboração de respostas e planos de ação encaminhados ao Tribunal; e 8 em análise; todos dentro do prazo de atendimento determinado pelo TCU.

B.2.B) AVALIAÇÃO E GERENCIAMENTO DOS RISCOS IDENTIFICADOS

43. Com o objetivo de verificar o fluxo do processo de tratamento dos alertas do órgão de Controle Externo e os resultados dessa atuação da Casa Civil, analisamos processos administrativos para atendimento de acórdãos, sobre os quais tratamos a seguir.

ACÓRDÃO Nº 2.723/2017

44. O Acórdão 2.723/2017, de 06 de dezembro de 2017, recebido na ASG/SE/CC-PR, em 14 de dezembro de 2017, dispôs:

9.1. determinar à Casa Civil da Presidência da República, como órgão coordenador da atuação interinstitucional do governo, que:

9.1.1. em articulação com o Ministério de Minas e Energia, no prazo de noventa dias, regularize a aprovação dos estudos de inventário e viabilidade da implantação de empreendimentos hidrelétricos, atualmente a cargo da Agência Nacional de Energia Elétrica sem a existência de respaldo legislativo que suporte tal delegação, em vista da expiração do prazo disposto no art. 2º do Decreto 4.932/2003;

9.1.2. em articulação com os Ministérios de Minas e Energia e do Meio Ambiente:

9.1.2.1. no prazo de cento e vinte dias, elabore Plano de Ação para tornar efetiva a integração entre os diferentes atores envolvidos no planejamento e coordenação dos principais empreendimentos hidrelétricos estudados no país, através da institucionalização de ferramenta voltada à realização de uma avaliação sistêmica, a exemplo da Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), de forma a permitir que, na etapa decisória acerca da inclusão de determinado empreendimento no planejamento de médio/longo prazo do setor, sejam adotadas decisões estratégicas que englobem o planejamento da matriz energética, o uso da água nas bacias hidrográficas, a ocupação e uso do solo, os bens tangíveis e intangíveis a serem preservados ante o possível impacto causado pela construção de grandes usinas hidrelétricas, bem como eventuais projetos de infraestrutura alternativos; 9.1.2.2. no prazo de trezentos e sessenta dias, encaminhe informações sobre o andamento da avaliação estratégica a ser realizada, com fundamento nas ações tomadas para a efetiva integração e coordenação dos diversos atores envolvidos, no que se refere aos AHEs Jatobá, São Luiz do Tapajós, São Simão Alto, Salto Augusto Baixo e Marabá; 9.1.2.3. no prazo de cento e vinte dias, adote ações efetivas com fins de levar ao Congresso Nacional proposta de

regulamentação dos meios consultivos previstos no art. 231, § 3º, da Constituição Federal de 1988;

(...)

9.3. recomendar à Casa Civil da Presidência da República que, em articulação com o Ministério de Minas e Energia, avalie a conveniência e a oportunidade de promover um amplo debate acerca: 9.3.1. *do modelo de estruturação de grandes empreendimentos hidrelétricos, com especial destaque para a modelagem atualmente vigente de transferência, do Poder Concedente a terceiros, da responsabilidade pela estruturação dos estudos técnicos que definem os principais parâmetros dos potenciais identificados, em face dos riscos inerentes à assimetria de informações em prol do desenvolvedor e à possibilidade de apresentação, pelos autores, de estudos que tragam soluções subótimas, de forma a maximizar suas possibilidades de ganho no certame da futura concessão;* 9.3.2. *da possibilidade de os estudos destinados à estruturação de grandes empreendimentos hidrelétricos serem executados pelo estado ou um de seus entes, de forma direta ou mediante a contratação de terceiros especializados, que seriam contratualmente impedidos de participar, direta ou indiretamente, do processo licitatório que viesse a ser deflagrado para a respectiva concessão;* 9.3.3. *de, na hipótese anterior e em face do déficit fiscal, os estudos serem ressarcidos diretamente ao estado ou ao ente que os executou, ou, alternativamente, serem custeados por intermédio de um fundo, a exemplo da solução concebida quando da criação do Fundo de Apoio à Estruturação de Parceiras (FAEP), referido na Lei 13.334/2016;* 9.3.4. *da adequação de, a persistir o atual modelo de estruturação dos estudos técnicos, ser normativamente exigida a contratação de consultoria ou auditoria independente, para realizar a avaliação dos estudos submetidos a aceite;*

45. A ASG/SE/CCPR, em 21 de dezembro de 2017, distribuiu o processo à Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais (SAG/CC-PR) para elaboração de nota técnica para cada um dos itens determinados e/ou recomendados pelo Acórdão TCU-Plenário nº 2723/2017, com prazos definidos conforme orientação do TCU; e à Subchefia Adjunta de Infraestrutura da Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil (SAM/CC-PR), para conhecimento.

46. Como resultado da sua atuação, a SAG elaborou:

- a) Nota Técnica nº 43/2018/AS/SASOC/SAG/CC-PR, de 9 de abril de 2018, contendo Plano de Ação para atendimento do Subitem 9.1.2.3. do Acórdão em análise;
- b) Nota Técnica nº 27/2018/AS/SAINF/SAG/CC-PR, 11 de abril de 2018 - Plano de Ação para atendimento dos Subitens 9.1.1 e 9.1.2.1 e item 9.3.

47. Salienta-se que se encontra em análise pela Subchefia Adjunta Social da SAG, o Subitem 9.1.2.2, cujo prazo se encerra em 12 de novembro de 2018.

48. A Nota Técnica nº 43/2018/AS/SASOC/SAG/CC-PR, de 9 de abril de 2018, dispõe:

"Com a publicação do Acórdão 2723/2017-TCU, a Casa Civil retomou as discussões sobre a elaboração de minuta de PL para a regulamentação ora em pauta, tanto internamente quanto com os demais órgãos de governo com atribuições pertinentes ao tema, incluindo a participação do Ministério da Justiça e Cidadania – MJC e da Fundação Nacional do Índio – FUNAI. [...]"

[...] Importa esclarecer que, embora ainda indefinida, a regulamentação dos dispositivos ora sob análise tem sido uma preocupação no âmbito do Poder Executivo Federal."

49. Já por meio da Nota Técnica nº 27/2018/AS/SAINF/SAG/CC-PR, de 11 de abril de 2018, a Casa Civil da Presidência da República enfatizou que está coordenando uma discussão com o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério de Minas e Energia para a edição de normas regulamentadoras e infra legais que possibilitem a normatização adequada à operacionalização da Lei.

50. Diante do exposto, evidencia-se que a atuação do TCU por meio do Acórdão nº 2.723/2017, foi adequadamente recepcionada e tratada pela Casa Civil.

51. Como resultado direto, observou-se a recente publicação do Decreto nº 9.415, de 20 de junho de 2018, que dispõe sobre a aprovação dos estudos de inventário e viabilidade da implantação de empreendimentos hidrelétricos.

ACÓRDÃO Nº 360/2017

52. O Acórdão nº 360/2017 foi recebido na Assessoria de Governança – ASG, em 28 de março de 2017 e, no que tange a pasta, dispõe:

*9.6. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentaram, para a adoção das medidas que esses órgãos considerarem cabíveis:
9.6.1. à Casa Civil da Presidência da República;*

53. Devido ao programa Mais Médicos ser matéria prioritária do Presidente da República, a ASG/SE/CC-PR distribuiu, em 4 de abril de 2017, o processo à Subchefia Adjunta de Políticas Sociais da SAM/CC-PR, para conhecimento e avaliação sobre a necessidade de adoção das medidas quanto aos apontamentos do Acórdão nº 360/2017; e à Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República (SAJ/CC-PR), para análise e providências cabíveis.

54. A SAM/CC/PR, a partir da análise do Acórdão, manifestou-se, por meio do Memorando-SEI nº 4/2017/AS/SASOC/SAM/CC-PR, de 13 de abril de 2017, ser primordial a ciência do Acórdão, bem como do relatório e votos que o fundamentam, para qualificar o trabalho de monitoramento. Contudo, entendeu não haver ações específicas de competência da SAM/CC-PR a serem adotadas em relação às recomendações e determinações e sugeriu o arquivamento do processo.

55. A SAJ/CCPR, por meio da Nota SAJ nº 70 / 2017 / SASOC/SAJ/CC-PR, de manifestou-se pela inexistência, no Acórdão 360/2017, de questão jurídica específica a ser enfrentada.

56. Dessa forma, o processo encontra-se concluído e sem andamentos abertos no SEI-PR. E, no entendimento da equipe de auditoria, como o acórdão apenas dá ciência da matéria à Casa Civil, as medidas adotadas foram suficientes para garantir o conhecimento dos apontamentos do TCU às áreas interessadas.

ACÓRDÃO Nº 1408/2017

57. O Acórdão nº 1408/2017 foi recebido pela ASG/SE/CC-PR, em 20 de julho de 2017 e dispõe:

9.4. recomendar à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil que coordenem o compartilhamento de informações produzidas pelas diferentes instituições públicas envolvidas no empreendimento Ferrovia Transnordestina;

58. A ASG/SE/CC-PR distribuiu, em 20 de julho de 2017, o processo à Subchefia de Articulação e Monitoramento, para análise e providências cabíveis, em especial atenção para o item 9.4 do referido Acórdão; e à Subchefia para Assuntos Jurídicos, em 12 de setembro de 2017, por solicitação da SAM/CC-PR, para análise sobre a pertinência da demanda do TCU.

59. A Nota Técnica nº 12/2017/AS/SAINF/SAM/CC-PR, de 28 de agosto de 2017, apresentou manifestação da Subchefia, quanto ao recomendado pelo TCU, considerando que tal atribuição, devesse ser assumida somente pelo(s) órgão(s) setorial(is). A razão para tal consideração é que, basicamente, as informações a serem compartilhadas são de natureza técnica e financeira, além das referentes aos aspectos contratuais, produzidas principalmente pela Agência Nacional de Transportes Terrestre (ANTT) e pela Transnordestina Logística S/A (TLSA). E que, portanto, seja apresentado recurso ao TCU solicitando reconsideração da recomendação contida no item 9.4 do Acórdão no 1408/2017.

60. A Nota SAJ nº 17/2017/CGAI/SAAINST/SAJ/CC-PR, de 01 de novembro de 2017, encaminhou ao TCU, esclarecimentos sobre a atuação da Casa Civil se limitar à coordenação da ação governamental, para que avalie a possibilidade de se classificar a recomendação 9.4 do Acórdão 1.408/2017 como não mais aplicável.

61. Por tratar de matéria prioritária, o Acórdão 1.408/2017 foi distribuído à SAM e, diante dos argumentos apresentados, entende-se que a recomendação do TCU à Casa Civil não se relaciona com o exercício da função de articulação e assessoramento ao Presidente da República e demandou ação para esclarecimentos e interposição de recurso.

62. Salienta-se que a Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016, criou no âmbito da Presidência da República o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), destinado à ampliação e fortalecimento da interação entre o Estado e a iniciativa privada por meio da celebração de contratos de parceria para a execução de empreendimentos públicos de infraestrutura e de outras medidas de desestatização.

63. De acordo com o art. 2º da referida lei, são objetivos do PPI (grifo nosso):

I - ampliar as oportunidades de investimento e emprego e estimular o desenvolvimento tecnológico e industrial, em harmonia com as metas de desenvolvimento social e econômico do País;

II - garantir a expansão com qualidade da infraestrutura pública, com tarifas adequadas;

III - promover ampla e justa competição na celebração das parcerias e na prestação dos serviços;

IV - assegurar a estabilidade e a segurança jurídica, com a garantia da mínima intervenção nos negócios e investimentos; e

V - fortalecer o papel regulador do Estado e a autonomia das entidades estatais de regulação.

64. Quanto a prioridade da matéria discutida no Acórdão em análise, o art. 6º determina que os empreendimentos do PPI serão tratados como prioridade nacional por todos os agentes públicos de execução ou de controle, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, devendo ser formulados no âmbito de cada participante programas próprios visando a adoção de práticas avançadas recomendadas pelas melhores experiências nacionais e internacionais, contemplando inclusive a articulação com os órgãos e autoridades de controle, para aumento da transparência das ações administrativas e para a eficiência no recebimento e consideração das contribuições e recomendações.

65. Em complemento, a referida lei criou ainda o Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República - CPPI, órgão de assessoramento imediato ao Presidente da República no estabelecimento e acompanhamento do PPI.

66. Diante o exposto, verifica-se que a Secretaria-executiva do PPI atua como Centro de Governo, atuando no fortalecimento da capacidade institucional do Estado para alcançar resultados e entregar serviços na área de infraestrutura, em assessoramento ao Chefe do Poder Executivo e em conformidade com as prioridades definidas pelo governo.

67. Dessa forma, por se tratar da Ferrovia Transnordestina, empreendimento público de infraestrutura, entende-se que, dada a ciência à Casa Civil da Presidência da República, a recomendação referente à atuação de uma estrutura de governança para o adequado compartilhamento de informações de forma a mitigar a assimetria de informações pode ser destinada à Secretaria-Executiva do PPI a qual compete, conforme Decreto nº 8.791, de 29 de junho de 2016, conforme competências a seguir (grifo nosso):

I - coordenar, monitorar, avaliar, supervisionar e apoiar as ações do PPI e apoiar as ações setoriais necessárias à sua execução, sem prejuízo das competências legais dos órgãos e entidades setoriais;

II - divulgar os projetos do PPI, de forma que permita o acompanhamento público; e

III - coordenar e secretariar o funcionamento do Conselho do PPI.

B.3. MECANISMOS DE ATUAÇÃO DA SECRETARIA EXECUTIVA DA COMISSÃO DE ÉTICA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

68. O Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, criado pelo Decreto nº 6.029, de 1º de fevereiro de 2007, tem por finalidade promover atividades que dispõem sobre a conduta ética no âmbito do Executivo Federal, competindo-lhe:

I - integrar os órgãos, programas e ações relacionadas com a ética pública;

II - contribuir para a implementação de políticas públicas tendo a transparência e o acesso à informação como instrumentos fundamentais para o exercício de gestão da ética pública;

III - promover, com apoio dos segmentos pertinentes, a compatibilização e interação de normas, procedimentos técnicos e de gestão relativos à ética pública;

IV - articular ações com vistas a estabelecer e efetivar procedimentos de incentivo e incremento ao desempenho institucional na gestão da ética pública do Estado brasileiro.

69. Dentre as comissões que integram o mencionado sistema, encontra-se a Comissão de Ética Pública (CEP), criada por meio do Decreto s/nº, de 26 de maio de 1999, responsável por

coordenar, avaliar e supervisionar o Sistema de Gestão da Ética Pública do Poder Executivo Federal, nos termos do art. 4º, do Decreto nº 6.029, de 1º de fevereiro de 2007.

70. Para exercer a função de coordenação, avaliação e supervisão do mencionado sistema, a CEP conta com o apoio técnico e administrativo da Secretaria-Executiva da Comissão de Ética Pública (Secep), cujas competências constam estabelecidas no art. 12 do Anexo I, do Decreto nº 8.889/2016, de 26 de outubro de 2016, conforme transcrito a seguir:

Art. 12. À Secretaria-Executiva da Comissão de Ética Pública compete:
I - prestar o apoio técnico e administrativo aos trabalhos da Comissão de Ética Pública;
II - acompanhar e coordenar a execução das deliberações e das diretrizes da Comissão de Ética Pública e implementar as ações por ela fixadas; e
III - promover a interlocução da Comissão de Ética Pública com as comissões de ética setoriais dos órgãos e das entidades da administração pública federal, direta e indireta, e auxiliá-las na supervisão da observância ao Código de Conduta da Alta Administração Federal.

71. No exercício de 2017, evidenciou-se que o apoio técnico e administrativo prestado pela Secep consistiu em:

- a) Apresentação de proposta da Secretaria-Executiva de fazer a distribuição de processos, em ordem cronológica, com divisão temática (consultas sobre conflito de interesses, denúncias e consultas Sistema de Gestão da Ética) - item 2.5 da Ata da 179ª Reunião Ordinária da CEP, realizada em 27/3/2017.
- b) propor as áreas temáticas e demais regras para a apresentação de painéis no XXII Congresso Internacional CLAD – *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo* - item 2.4 da Ata da 179ª Reunião Ordinária da CEP, realizada em 27/3/2017.
- c) elaboração de Nota Técnica para análise da Medida Provisória nº 792, no tocante às alterações relacionadas à lei de conflito de interesses - item 2.2 da Ata da 183ª Reunião Ordinária da CEP, de 31/7/2017.
- d) proposição de programação para a Comitativa da Comissão Central de Ética de Moçambique - item 2.4 da Ata da 185ª Reunião Ordinária da CEP, de 18/9/2017.

72. Ademais, observou-se que a Secep coordenou ações de organização de eventos de capacitação e divulgação da ética realizados pela CEP, dentre eles:

- a) o Curso de Gestão e Apuração da Ética Pública, para capacitação de integrantes das comissões de ética setoriais, realizado em 7 turmas, que resultou em 420 agentes públicos capacitados;
- b) os Encontros Regionais, realizados em 3 edições, para a troca de experiências e debates de temas específicos relevantes à instância da ética; sendo a primeira edição realizada em Brasília; a segunda no Rio de Janeiro e a terceira em Porto Alegre. Ao todo os encontros contaram com a participação de 230 membros de comissões de ética setoriais;
- c) o XVIII seminário Internacional Ética na Gestão - A Afirmação Ética dos Princípios de Administração Pública que contou com a participação de 373 pessoas;
- d) as divulgações e orientações feitas durante as visitas técnicas que resultaram

- na capacitação de 96 agentes públicos; e
- e) as palestras sobre os temas "Ética no serviço público", "Ética no ambiente de empresas estatais", "Desafios da conduta ética no serviço público: reflexões e prática" e "Código de Ética do Servidor público federal" que resultaram na capacitação de 1.853 agentes públicos.

73. Ao todo foram 2.972 agentes públicos capacitados no exercício, superando em 50% a meta proposta no Plano Orçamentário (PO) 0001 - Disseminação da conduta Ética no Poder Executivo Federal, da Ação 216X do Programa Orçamentário 2101, qual seja, a de capacitar 2000 agentes públicos.

74. Por fim, além das mencionadas atividades, a Secretaria também teve por competência coordenar e implementar a realização de ações para manutenção dos mecanismos utilizados pela CEP para concretização de seu papel de coordenação, supervisão e avaliação do Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, quais sejam: i) o cadastro das comissões de ética setoriais no sistema Eticaweb da CEP; ii) a aplicação de questionários de avaliação anual e iii) a realização de visitas técnicas às comissões de ética setoriais.

75. No que diz respeito ao cadastramento das comissões de ética setoriais, a Secep informou que os dados foram recebidos via e-mail, criado especialmente para essa finalidade, e que para os casos em que as informações estiveram incompletas, os servidores da Secretaria buscaram, mediante contato telefônico com os responsáveis pelas comissões de ética setoriais, a atualização do cadastro. Importa mencionar, porém, que a relação das comissões de ética setoriais que consta publicada no site da CEP encontra-se incompleta, e conforme informação da Secep, desatualizada, cenário que demonstra a necessidade de aprimoramento na execução dessa atividade.

76. No que tange à aplicação dos questionários de avaliação anual, a unidade coordenou o envio de 230 documentos para os órgãos e entidades cadastrados, contudo, obteve retorno de pouco mais da metade do quantitativo enviado (120 questionários), situação que se deu, conforme esclarecimentos da Secep, em função do modelo de questionário proposto que necessita da assinatura dos membros das comissões de ética setoriais bem como do dirigente máximo do órgão/entidade a que a comissão se encontra vinculada para ser validado.

77. Sobre as visitas técnicas, a unidade informou que foram realizadas considerados os critérios de: a) instituições que possuem comissão de ética setorial e nunca foram visitadas; b) baixo atendimento aos critérios do questionário ou último questionário de avaliação anual não entregue; c) solicitações e pendências diante das visitas dos anos anteriores; e d) estados com maior número de instituições não visitadas. Ao todo foram realizadas 16 no exercício sob análise, 75% ocorreram no Distrito Federal e 25% em outros estados, quais sejam Rio de Janeiro e Tocantins. O quantitativo de visitas realizado em 2017 foi o menor dos últimos 3 exercícios anteriores (2014, 2015 e 2016). Questionada sobre a diminuição do quantitativo a unidade informou tratar-se de orientação da CEP que entendeu que os deslocamentos de servidores para a realização dessa atividade prejudicavam outros trabalhos da Secretaria.

78. Diante das informações apresentadas, observa-se que a manutenção de cadastro de comissões de ética setoriais desatualizado e o baixo quantitativo de respostas quando da aplicação de questionários anuais de avaliação, bem como o baixo quantitativo de visitas técnicas realizadas tem dificultado o acompanhamento dos progressos para o estabelecimento de uma infraestrutura ética mais efetiva no Poder Executivo Federal.

C. CONCLUSÃO

79. Os resultados dos exames realizados permitem concluir que a Casa Civil da Presidência da República apresenta regular gestão quanto ao escopo definido para esta Auditoria Anual de Contas.

80. Constatou-se que se encontra em discussão um formato de planejamento estratégico que se adequa às características de um órgão de governança do estado e assessoramento do chefe do poder executivo que, portanto, trata de um quantitativo de demandas não previsíveis.

81. Evidenciou-se também a implementação de mecanismos de governança para gestão dos alertas do Controle Externo, o aprimoramento do ambiente de controle para gerir essas demandas e a estruturação de unidade específica para apoiar a comissão de Ética da Presidência da República, contribuindo para a integridade do Sistema de Ética Pública e do governo federal.

82. O tratamento e as respostas às demandas do TCU estavam de acordo com a legislação aplicável, bem como não foram identificadas negligências no processo de atendimento pelas áreas da pasta.

83. Conforme disposto na Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal, os controles internos da gestão são um conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados de forma integrada pela direção e pelo corpo de servidores das organizações, destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável de que, na consecução da missão da entidade, os objetivos gerais da UPC serão alcançados.

84. Assim, a partir do conceito de controles internos e da avaliação da gestão quanto aos aspectos descritos neste Relatório, entende-se que a UPC alcançou em 2017 melhorias na sua competência de coordenar, monitorar e articular, a partir da implementação de mecanismos e estruturas de governança, para tratar alertas do TCU, tendo sido identificado como boa prática de gestão o desenvolvimento e a utilização do sistema de acompanhamento de demandas dos órgãos de controle, para o acompanhamento do atendimento de determinações e recomendações; bem como para internalização de eventuais riscos identificados em auditorias e fiscalizações.

85. Sobre a atuação da Secep, observa-se que, em 2017, a Secretaria se dedicou à organização de eventos para a divulgação da ética, superando a meta proposta para o exercício.

86. Contudo, no que tange à condução das atividades de o cadastramento de comissões, a aplicação de questionários anuais e a realização de visitas técnicas a atuação da Secretaria carece de aprimoramento.

87. Nos termos do Decreto nº 8.889/2016, de 26 de outubro de 2016, a Secep é a unidade responsável pela coordenação da execução das ações fixadas pela CEP, logo, tem por responsabilidade operacionalizar, da maneira mais eficiente, a execução dos mecanismos estabelecidos pela CEP para a coordenação, supervisão e avaliação do Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, até que a CEP estabeleça outros mecanismos para a mesma finalidade.

88. Porém, o cadastro das comissões de ética setoriais dos órgãos e das entidades da administração pública federal não esteve atualizado no exercício de 2017, mantendo-se da mesma

forma no exercício de 2018; ademais a atividade de aplicação de questionários de avaliação anual não alcançou, em respostas recebidas, 60% das unidades demandadas.

89. Importa ressaltar, ainda, que os insumos obtidos mediante a operacionalização dos mencionados mecanismos podem ser um excelente subsídio para identificação de temas e perspectivas a serem abordadas nos eventos de capacitação realizados pela CEP.

90. Sendo assim, deve a Secep para o exercício de 2018 organizar suas atividades anuais de forma a possibilitar maior êxito na operacionalização dos instrumentos de apoio, acompanhamento e aferição do progresso da implantação da gestão da ética no Poder Executivo Federal, estabelecidos pela CEP.

91. Uma vez que a UPC observou todas as normas e orientações para elaborar as peças e respectivos conteúdos que compõe o processo de contas e, tendo sido abordados os pontos estabelecidos no escopo definido em conjunto com o Tribunal de Contas da União, submete-se o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.