



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

## AUDITORIA OPERACIONAL

### RELATÓRIO FINAL DE AUDITORIA

# Avaliação da Formulação e Implementação de Políticas Públicas no GDF

Processo nº 00600-00007380/2023-30-e



Brasília, 2024



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

## Resumo Executivo

Trata-se de auditoria operacional para avaliar a formulação e implementação de políticas públicas no DF, autorizada no Plano Geral de Fiscalização deste Tribunal para o exercício de 2023<sup>1</sup>, realizada predominantemente na Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Administração do Distrito Federal – SEPLAD (atual SEEC)<sup>2</sup>, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico Trabalho e Renda do DF – SEDET<sup>3</sup>, Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Proteção Animal do DF – Sema, Secretaria da Pessoa com Deficiência do DF – SEPD, Secretaria de Estado de Segurança Pública do DF – SSP.

### O que o Tribunal buscou avaliar?

Buscou-se avaliar a etapa de formulação das políticas públicas, incluindo a metodologia utilizada no planejamento, a avaliação das metas e indicadores e aspectos relacionados à formalização e a competências e experiências dos servidores envolvidos na formulação das políticas, bem como a adequada estruturação do governo no tocante à implementação das políticas públicas.

Para alcançar este objetivo, foram propostas duas questões de auditoria:

- O processo de formulação de políticas públicas no DF é adequadamente estruturado e baseado em evidências, bem como permite mensurar o alcance de seus objetivos?
- Em que medida o GDF se estruturou para a implementação de suas políticas públicas?

### O que o Tribunal constatou?

Constatou-se a ausência de uma metodologia adequada na formulação das políticas públicas, que incluía os requisitos mínimos necessários para promover o sucesso do processo. Além disso, verificou-se que não existe um desenho formal

---

<sup>1</sup> Peça 2 do Processo nº 00600-00012455/2022-13-e (e-DOC A5B293AC). Aprovado pelo Tribunal por meio da Decisão Administrativa nº 71/2022 e inserido no PGA 2023, o qual foi aprovado por esta Corte pela Decisão nº 85/2022 (Processo nº 00600-00012582/2022-12-e), c/c Despacho s/nº - GCAC, datado de 25/05/2023 (peça 4 dos referidos autos).

<sup>2</sup> Decreto nº 45.433, de 18/01/2024: “art. 1º A Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Administração do Distrito Federal passa a denominar-se Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal.

<sup>3</sup> Por meio do Decreto nº 44.100 de 01.01.23 a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal passa a integrar a Secretaria de Estado de Trabalho do Distrito Federal, alterada sua denominação para Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda do Distrito Federal.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

que delinear claramente o desenho pretendido dessas políticas, tornando-se necessário inferir essa estruturação a partir da análise de documentos dispersos. **(achado 1).**

Ademais, evidenciou-se que políticas públicas avaliadas carecem de metas e indicadores apropriados para monitorar sua implementação e avaliar seus resultados e impactos **(achado 2).**

No que tange a estrutura organizacional das pastas que gerenciam as políticas públicas, também se observou gargalos, haja vista a alta rotatividade no cargo de Agente de Planejamento, a deficiência na orientação e capacitação desses agentes públicos e a sobrecarga de trabalho dos servidores que ocupam o referido cargo em razão do acúmulo de outras atividades e responsabilidades **(achado 3).**

Por sua vez, no que tange a formalização das políticas públicas, observou-se que algumas políticas públicas apresentam baixo grau de formalidade. Nesse sentido, verificou-se que algumas pastas não definiram claramente as partes interessadas e tampouco os papéis das unidades responsáveis pela condução e avaliação das políticas **(achado 4).**

Quanto à gestão de riscos nas políticas públicas, evidenciou-se, no âmbito das políticas públicas avaliadas, deficiências na adoção de medidas específicas destinadas a identificar e gerenciar eventos que possam prejudicar a implementação e a continuidade dessas iniciativas **(achado 5).**

No que se refere ao monitoramento das políticas públicas, observou-se que a maior parte das políticas avaliadas demonstra lacunas e deficiências consideráveis nesse processo. Além disso, parte das secretarias não têm elaborado relatórios gerenciais, tampouco forneceram evidências concretas da existência desse processo **(achado 6).**

### **Outras Políticas Públicas voltadas a proteção animal**

Ainda na área de proteção animal, a presente fiscalização contemplou análise de outras políticas envolvendo o tema. Identificou-se, ainda, falhas na execução de políticas públicas de proteção animal relacionadas à proibição de circulação de veículos de tração animal em vias do DF e ao funcionamento do Hospital Veterinário Público do DF - HVEP. Deficiências na articulação entre órgãos envolvidos e morosidade na melhoria e expansão da infraestrutura representam obstáculo para a efetiva implementação da política pública expressa na Lei nº 5.723/2016<sup>4</sup>. Por sua vez, constatou-se insuficiência de servidores efetivos especializados (médicos veterinários) para implementação de uma política pública

---

<sup>4</sup> A Lei nº 5.756/2016 dispõe sobre a proibição da circulação de veículos de tração animal em vias do Distrito Federal e dá outras providências.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

de proteção animal e, ainda, dotação orçamentária insuficiente que compromete a adequada implementação dos serviços prestados pelo HVEP.

### **Quais foram as proposições formuladas pela equipe de fiscalização?**

Como esta fiscalização abrangeu atores de temáticas diversas e com diferentes atribuições, foram formuladas, entre outras, as seguintes proposições:

- I) recomendar à Secretaria de Estado de Economia<sup>5</sup>, que, no uso de sua competência:
  - elabore, em conjunto com a Controladoria-Geral do Distrito Federal, manual (ou instrumento congênere) que oriente a adequada formulação de políticas públicas no âmbito do Distrito Federal, à exemplo do Guia Prático de Análise *Ex Ante* do Governo Federal e do Manual de Políticas Públicas de Rondônia;
  - elabore manual (ou instrumento congênere) que oriente a adequada formulação de metas e indicadores de desempenho de políticas públicas no âmbito do Distrito Federal, de modo a contribuir para a melhoria da gestão, assegurar a transparência sobre os resultados dos programas governamentais, e contar com instrumentos apropriados para monitorar a sua implementação e avaliar seus resultados, em harmonia com o comando expresso no art. 37, §16, da Constituição Federal.
- II) determinar à Secretaria de Estado de Economia, por intermédio da Subsecretaria de Planejamento Governamental – SUPLAN e da Escola de Governo - EGOV que, no uso das competências estabelecidas nos arts. 44 e 474 da Portaria nº 140/2021 (Regimento Interno da SEEC):
  - disponibilize programas de capacitação técnica para que as equipes das secretarias do complexo distrital obtenham o conhecimento necessário para formular políticas públicas de forma eficaz e sejam capazes de realizar todo o processo de formulação de maneira autônoma, podendo

---

#### **<sup>5</sup> Portaria nº 140/2021 – Regimento Interno da Secretaria de Economia do DF:**

Art. 1º À Secretaria de Estado Economia do Distrito Federal - SEEC, órgão de direção superior diretamente subordinado ao Governador do Distrito Federal, compete:

I - o planejamento, a gestão e a modernização administrativa; [...]

III - a gestão estratégica governamental e a gestão por resultados;

XIII - a avaliação de políticas públicas;

[...]

Art. 44. À Subsecretaria de Planejamento Governamental – SUPLAN, unidade orgânica de comando e supervisão, diretamente subordinada à Secretaria Executiva de Orçamento, compete:

I - supervisionar o sistema de planejamento do Governo do Distrito Federal, na qualidade de órgão central, estabelecendo diretrizes, normas e procedimentos relacionados ao planejamento governamental;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

conter metodologias de análise de políticas e avaliação de alternativas, entre outras;

- III)** recomendar aos titulares das Secretarias de Estados que integram o Complexo Administrativo do Distrito Federal que:
- implementem, de modo gradual, com o apoio da Controladoria-Geral do DF, Sistema de Gestão de Risco envolvendo as principais políticas públicas conduzidas pelos órgãos, com o intuito de identificar e gerenciar eventos que possam impactar a implementação e continuidade dessas iniciativas, em observância às diretrizes da boa governança pública estabelecidos no Decreto distrital nº 45.933/2024.

### **Quais os benefícios esperados com a atuação do Tribunal?**

Com a adoção das medidas deliberadas pelo Tribunal, espera-se que:

- a implementação de metodologia padrão, com requisitos mínimos para orientar as secretarias sobre o procedimento de formulação de políticas públicas, de modo a proporcionar maior eficiência e coerência na formulação dos programas governamentais, e garantir instrumentos apropriados para monitorar a sua implementação e avaliar seus resultados e impactos (indicadores e metas);
- o monitoramento e a avaliação das políticas públicas se tornem mais eficaz, permitindo verificar se a intervenção do estado está logrando êxito em alcançar os resultados esperados e os impactos almejados, de modo a orientar uma decisão embasada quanto à continuidade do programa ou avaliação de outras alternativas;
- a implementação de Sistema de Gestão de Risco que permita identificar e antecipar os potenciais obstáculos e desafios durante a implementação das políticas, tornando os gestores mais preparados para enfrentá-los de maneira eficaz, contribuindo para uma implementação bem-sucedida das políticas.



## Sumário

|   |    |
|---|----|
| <b>1. INTRODUÇÃO</b> .....  | 15 |
| <b>1.1. Apresentação</b> .....  | 15 |
| <b>1.2. Identificação do Objeto</b> .....   | 15 |
| <b>1.2.1. Contextualização</b> .....  | 17 |
| <b>1.3. Objetivo Geral da Auditoria</b> .....   | 20 |
| <b>1.4. Escopo</b> .....  | 21 |
| <b>1.5. Materialidade</b> .....   | 23 |
| <b>1.6. Metodologia</b> .....   | 25 |
| <b>1.7. Critérios de auditoria</b> .....  | 26 |
| <b>1.8. Avaliação de Riscos e Controles</b> .....   | 26 |
| <b>2. RESULTADOS DA AUDITORIA</b> .....   | 29 |
| 2.1. <i>Questão de Auditoria 1:</i> .....   | 29 |
| <i>O processo de formulação de políticas públicas no DF é adequadamente estruturado e baseado em evidências, bem como permite mensurar o alcance de seus objetivos?</i> .....       | 29 |
| <b>2.1.1. Achado 1: Ausência de metodologia na formulação das políticas públicas distritais</b> .....   | 29 |
| <b>2.1.2. Achado 2: Carência de instrumentos apropriados (metas e indicadores) para monitorar a implementação das políticas públicas e avaliar seus resultados e impactos</b> ..... | 50 |
| <b>2.1.3. Achado 3: Contexto organizacional desfavorável ao processo de formulação das políticas públicas</b> .....   | 72 |
| <b>2.1.3.1. Critério</b> .....  | 72 |
| <b>2.1.4. Achado 4: Baixo grau de formalização dos atos que instituem as políticas públicas</b> .....   | 83 |
| 2.2. <i>Questão de Auditoria 2:</i> .....   | 91 |
| <i>Em que medida o GDF se estruturou para a implementação de suas políticas públicas?</i> .....   | 91 |
| <b>2.2.1. Achado 5: Deficiências na gestão de riscos associada à implementação das políticas públicas</b> .....   | 92 |



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

|  |            |
|--|------------|
| <b>2.2.2. Achado 6: Deficiências no processo de monitoramento das políticas públicas.....</b>  | <b>102</b> |
| <b>3. Demais apontamentos referentes a políticas públicas relacionadas à proteção animal.....</b>  | <b>112</b> |
| <b>3.1. Circulação de Veículos de tração Animal .....</b>  | <b>114</b> |
| <b>3.1.1. Deficiências e lacunas na articulação entre órgãos que implementam a política de circulação de veículos de tração animal .....</b>         | <b>115</b> |
| <b>3.1.2. Morosidade na melhoria e expansão da infraestrutura .....</b>  | <b>117</b> |
| <b>3.2. Hospital Veterinário do Distrito Federal – HVEP/DF .....</b>   | <b>120</b> |
| <b>3.2.1. Insuficiência de servidores efetivos para implementação de política pública de proteção animal e fiscalização do serviço no HVEP .....</b> | <b>123</b> |
| <b>3.2.2. Dotação orçamentária insuficiente para continuidade da política implementada mediante o HVEP.....</b>                                      | <b>125</b> |
| <b>4. CONCLUSÃO .....</b>  | <b>129</b> |
| <b>5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO .....</b>   | <b>131</b> |



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

# 1. INTRODUÇÃO

## 1.1. Apresentação

Trata-se de auditoria operacional para avaliar a formulação e implementação de políticas públicas no DF, autorizada no Plano Geral de Fiscalização deste Tribunal para o exercício de 2023<sup>6</sup>, realizada predominantemente na Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Administração do Distrito Federal – SEPLAD (atual SEEC)<sup>7</sup>, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico Trabalho e Renda do DF – SEDET<sup>8</sup>, Secretaria de Estado do Meio Ambiente do DF – Sema, Secretaria Extraordinária de Proteção Animal do DF<sup>9</sup>, Secretaria da Pessoa com Deficiência do DF – SEPD, Secretaria de Estado de Segurança Pública do DF – SSP.

2. Cabe destacar que a presente fiscalização visa subsidiar o Relatório Analítico e Parecer Prévio (RAPP) sobre as Contas do Governo de 2023.

## 1.2. Identificação do Objeto

3. Os objetos desta auditoria são a suficiência e adequação da formulação das políticas públicas do DF inseridas no Plano Plurianual (PPA) 2024-2027 e a existência da estruturação necessária para a implementação das políticas públicas do DF inseridas no PPA 2020–2023, priorizando cinco políticas públicas, que são: Plano Distrital de Atração de Investimentos – PDAI; projeto “Não me Toque”; Central de intermediação de libras; DF acessível; e Programa de castração. Estas cinco políticas priorizadas estão relacionadas aos **temas: Desenvolvimento Econômico, Segurança Pública, Pessoas com Deficiência e Proteção aos Animais.**

---

<sup>6</sup> Peça 2 do Processo nº 00600-00012455/2022-13-e (e-DOC A5B293AC). Aprovado pelo Tribunal por meio da Decisão Administrativa nº 71/2022 e inserido no PGA 2023, o qual foi aprovado por esta Corte pela Decisão nº 85/2022 (Processo nº 00600-00012582/2022-12-e), c/c Despacho s/nº - GCAC, datado de 25/05/2023 (peça 4 dos referidos autos).

<sup>7</sup> Decreto nº 45.433, de 18/01/2024: “art. 1º A Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Administração do Distrito Federal passa a denominar-se Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal.

<sup>8</sup> Por meio do Decreto nº 44.100 de 01.01.23 a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal passa a integrar a Secretaria de Estado de Trabalho do Distrito Federal, alterada sua denominação para Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda do Distrito Federal.

<sup>9</sup> O Decreto nº 46.233, de 04.09.24, cria a Secretaria Extraordinária de Proteção Animal do DF, alterando também a nomenclatura da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Proteção animal do DF, que passa a ser denominada Secretaria de Estado do Meio Ambiente do DF.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

4. O conceito de Política Pública pode ser definido como toda ação permanente, ou não, e abrangente do poder público em uma determinada área de atuação, seja econômica, ambiental, urbana ou outras. Isto é, trata-se de uma linha de estratégias adotadas para se lidar com determinados objetivos/problemas previamente selecionados, linha essa que se materializa, na maioria das vezes, por meio de princípios, diretrizes, objetivos e normas, explicitados através de planos, programas e projetos e, dependendo de cada caso, também de um arcabouço legal ou conjunto de leis<sup>10</sup>.
5. Neste ponto, cabe a diferenciação entre o termo Política Pública, mais abrangente no entendimento desta equipe, e o Plano Plurianual (PPA).
6. Este corpo técnico entende as políticas públicas como um conjunto mais abrangente de ações, decisões e programas planejados e adotados pelo governo para enfrentar, ou não<sup>11</sup>, problemas ou desafios sociais, econômicos ou políticos e que requerem, utilizam ou afetam recursos públicos.
7. Já o PPA, é entendido como o elo de integração entre as Políticas Públicas e o orçamento do Distrito Federal, por ser um instrumento de planejamento de médio prazo cujo principal objetivo é o de orientar as ações do governo, definindo prioridades, projetos a serem desenvolvidos e estabelecendo as diretrizes para a aplicação dos recursos públicos ao longo do período de sua vigência.
8. Nesse sentido, o termo “Políticas Públicas” será empregado neste trabalho com sentido mais abrangente e distinto do PPA. O termo PPA será explicitamente mencionado quando for abordado esse instrumento específico, embora os **objetivos** contidos no PPA também possam ser compreendidos como políticas públicas.
9. Complementando o entendimento do PPA, nele ainda são definidas as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública distrital, contemplando as despesas de capital (como, por exemplo, os investimentos) e outras delas decorrentes, além daquelas relativas aos programas de duração continuada (art. 165, §1º da CF). O plano é estabelecido por lei, com vigência de quatro anos, passando a vigorar a partir do 2º ano do governo eleito.
10. No contexto do PPA, um **objetivo** é a representação mais precisa e completa de uma política pública, desenvolvido em conjunto com metas,

---

<sup>10</sup> MELAZZO, EVERALDO SANTOS. Problematizando o conceito de Políticas Públicas: desafios à análise e à prática do planejamento e da gestão. Revista Tópos, v. 4, n. 2, p. 9-32, 2010.

<sup>11</sup> A omissão deliberada também é considerada uma política pública.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

indicadores e ações que, de maneira coordenada, visam a solucionar um problema específico<sup>12</sup>.

11. Nessa seara, é de competência da Subsecretaria de Planejamento Governamental – SUPLAN/SEEC, na qualidade de Órgão Central de Planejamento do DF, em conjunto com as Unidades Orçamentárias – UO's, elaborar e avaliar o Plano Plurianual, que tem a função de declarar as escolhas do governo e da sociedade, indicar os meios para a implementação das políticas públicas, bem como orientar taticamente a ação do Estado para a consecução dos objetivos pretendidos.

12. A SUPLAN faz esse acompanhamento principalmente pelo sistema PPA-WEB do GDF, em que são registrados os objetivos, metas, ações e indicadores que as secretarias pretendem desenvolver no próximo ciclo do PPA. Após esse registro, a SUPLAN pode sugerir ajustes nessas informações, formalizando assim a formulação das políticas a serem inseridas no PPA.

13. Por meio do PPA-WEB, também é possível realizar o acompanhamento e monitoramento das ações e metas relacionadas a um objetivo, cuja verificação resulta no encaminhamento do Relatório anual de avaliação do Plano Plurianual à CLDF<sup>13</sup>. É importante destacar que esse acompanhamento abrange o período de vigência do PPA (quatro anos), embora muitas políticas públicas tenham um horizonte temporal que vai além desse período.

### **1.2.1. Contextualização**

14. Observa-se um crescente interesse por parte dos tribunais de contas em relação à avaliação de políticas públicas, reconhecendo os benefícios significativos desse processo e sua estreita relação com o Plano Plurianual (PPA). Este aumento de interesse reflete a necessidade cada vez mais premente de garantir a eficácia, a eficiência, a efetividade e a transparência das ações governamentais, enfocando não apenas os aspectos financeiros, mas também os resultados e impactos das políticas implementadas. A compreensão da relação entre a avaliação de políticas públicas e o PPA torna-se essencial para assegurar a coerência entre os objetivos de médio e longo prazo estabelecidos no plano e as ações efetivamente executadas, contribuindo assim para uma gestão mais efetiva e orientada para resultados no âmbito governamental.

15. O tema de políticas públicas tem registrado um crescimento importante de produção teórica nas últimas décadas no Brasil, em parte motivado pela multiplicação de programas e projetos inaugurados pelo governo federal. Além

---

<sup>12</sup> Segundo o PPA 2024-2027: “Os Objetivos dos Programas Temáticos permanecem como elementos centrais da discussão sobre a política pública; estes estruturadores do PPA congregam e organizam a ação pública para o enfrentamento de problemas reais da sociedade ou aproveitamento de oportunidades para o desenvolvimento do Distrito Federal”.

<sup>13</sup> Art. 17 da Lei nº 7.378/23 (Lei do PPA 2024-2027)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

disso, há um aumento da demanda da sociedade para que os governantes promovam políticas públicas qualificadas e eficazes.

16. Nesse movimento, os estudos têm se dedicado a entender os fatores que interferem no momento da implementação e, sobretudo, execução dessas políticas públicas que é quando ela se materializa em uma entrega à população<sup>14</sup>.

17. A avaliação das políticas públicas deve começar no nascedouro, por meio da análise da formulação de uma política pública, com o fim de verificar, fundamentalmente, se respondem a um problema bem delimitado e pertinente. E se há um objetivo claro de atuação do Estado e que tenha um desenho que efetivamente possa ser alcançado.

18. Em outro sentido, é necessário analisar o planejamento inicial da formulação de uma política pública para que os recursos públicos e o bem-estar da sociedade sejam otimizados. De modo a evitar a detecção posterior de erros de formulação e de desenho, que, se pensado com maior racionalidade no processo inicial de implantação da política, poderiam ter sido previstos e eliminados.

19. Essas avaliações são ferramentas importantes para viabilizar o anseio populacional por políticas públicas que efetivamente gerem efeito positivo na sociedade, uma vez que há necessidade de se atentar para os limites de gastos públicos, é necessário um debate mais qualificado sobre a priorização de políticas públicas e as decisões alocativas do orçamento.

20. Com a demanda crescente da sociedade, o desafio do governo para esta e as próximas gerações não é apenas conter a expansão do gasto público, mas também avaliar em que pontos ele é pouco produtivo, com o propósito de procurar fazer mais com menos recursos e priorizando a efetividade e a eficiência das políticas públicas.

21. No que se refere as etapas do ciclo de políticas públicas, considera-se sucintamente três estágios (formulação, implementação e avaliação) que se desdobram em fases<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> PAPI, Luciana Pazini; ROSA, Taciana Barcellos; HAMERSKI, Bruna. O planejamento como ferramenta estratégica para a implementação de políticas públicas: os casos da saúde e assistência social em Porto Alegre. Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas: Democracia e Direitos: dimensões das Políticas Públicas e Sociais (2.: 2017: Brasília, BR-DF). Anais do 2. ENEPCP: v. 2, n. 2, 2017 [recurso eletrônico]. Brasília, DF: ANEPCP, 2017, 2017.

Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil/organizadora, Gabriela Lotta. -- Brasília: Enap, 2019.

<sup>15</sup> Referencial de controle de políticas públicas / Tribunal de Contas da União – Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (Secex Desenvolvimento),



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

22. Inicialmente, o estágio de **Formulação** é o momento no qual problemas e intervenções públicos são analisados e selecionados para compor a agenda pública e o portfólio de ações governamentais.

23. A seguir apresenta-se as **etapas da formulação de uma política pública**.

- diagnóstico do problema;
- formação da agenda pública;
- desenho da política pública;
- análise de alternativas; e
- tomada de decisão.

24. No que concerne ao estágio de **Implementação**, ele acontece quando um conjunto de ações são postas em prática para viabilizar o alcance dos resultados almejados.

25. De forma resumida, as **etapas de Implementação** englobam<sup>16</sup>:

- estruturação da governança e gestão;
- alocação e gestão de recursos orçamentários e financeiros; e
- operação e monitoramento.

26. Por sua vez, o estágio da **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, podendo resultar em continuidade do curso de ação, em revisão da concepção, mudanças no curso de implementação ou, até mesmo, indicação de necessidade de extinção da política pública.

27. No presente trabalho, foram avaliadas as etapas de **formulação e implementação**, não participando do escopo do presente trabalho a etapa da avaliação da política pública.

28. Em relação ao PPA, a sua fundamentação considerou como base teórico-constructiva a temática apresentada em documentos internacionais, nacionais e distritais, como os Planos Setoriais de Longo Prazo e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas – ONU.

---

Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec) e Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), 2020.

<sup>16</sup> 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.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

29. O processo de elaboração do Plano Plurianual ainda tem como base as ações contidas no Plano Estratégico do DF 2019-2060, as prioridades definidas no Plano de Governo e a integração entre os planos setoriais.

30. O PPA do DF ainda apresenta uma estrutura com três níveis de planejamento para orientar o governo do Distrito Federal. A Dimensão Estratégica enfoca a visão de longo prazo, a missão e os Eixos Temáticos (**Quadro 1 – Eixos temáticos do PPA 2020 - 2023**) que guiam o governo. A Dimensão Tática estabelece abordagens práticas para alcançar os objetivos definidos na Dimensão Estratégica, conectando os Programas Temáticos aos Eixos, nessa dimensão estão presentes os indicadores e as metas. Por fim, a Dimensão Operacional concentra-se na eficiência da ação governamental, vinculando as Ações Orçamentárias aos Programas Temáticos e as Ações não Orçamentárias, visando otimizar a utilização dos recursos disponíveis e melhorar a qualidade dos resultados entregues.

31. O Plano Plurianual 2020-2023 foi estruturado em grandes eixos temáticos, a saber:

**Quadro 1 – Eixos temáticos do PPA 2020 - 2023**

| Nº | Descrição                   |
|----|-----------------------------|
| 1  | Gestão e Estratégia         |
| 2  | Saúde                       |
| 3  | Segurança Pública           |
| 4  | Educação                    |
| 5  | Desenvolvimento Econômico   |
| 6  | Desenvolvimento Social      |
| 7  | Desenvolvimento Territorial |
| 8  | Meio Ambiente               |

Fonte: elaboração própria. PPA 2020/2023.

32. Por conseguinte, em um período de quatro anos o Governo do Distrito Federal estrutura o PPA com o objetivo de facilitar, em um horizonte de médio prazo, a realização e administração eficazes das políticas públicas no Distrito Federal em diferentes eixos temáticos.

### 1.3. Objetivo Geral da Auditoria

33. O **objetivo geral** desta auditoria é avaliar em que medida a formulação e implementação das políticas públicas do Distrito Federal foram suficientes e adequadas para enfrentar os problemas tratados.

34. Os **objetivos específicos** desta auditoria, registrados em Matriz de Planejamento ajustada (peça 41, e-DOC 74FAC0AF), compõe-se das questões a seguir:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

1. O processo de formulação de políticas públicas no DF é adequadamente estruturado e baseado em evidências, bem como permite mensurar o alcance de seus objetivos?
2. Em que medida o GDF se estruturou para a implementação de suas políticas públicas?

#### 1.4. Escopo

35. A presente auditoria avaliou a adequação da formulação e implementação de políticas públicas no DF.

36. Nesse contexto, foram analisadas três políticas públicas inseridas no PPA (PDAI, Política de Castração e o programa “Não me Toque”) com suas respectivas ações e metas previstas tanto no aspecto da formulação das políticas públicas quanto no aspecto da implementação.

37. Cabe destacar, que a Secretaria de Estado da Pessoa com Deficiência não possui objetivos específicos no PPA 2020–2023, nem no PPA 2024-2027, de forma que se decidiu avaliar duas de suas políticas públicas (DF acessível e Central de Intermediação de Libras) implementadas, mesmo não estando explícitas no PPA.

38. Destaca-se, ainda, que em função do encerramento do Plano Plurianual de 2020-2023 e da aprovação do Plano Plurianual de 2024-2027, essa auditoria operacional encontra-se em período propício para sua realização, visto que se torna possível **avaliar a implementação das políticas públicas constantes do PPA 2020–2023 em encerramento, bem como a formulação das políticas públicas inseridas no PPA 2024-2027, que se inicia.**

39. Assim, tendo em vista que não seria possível fazer esse trabalho para todas as políticas públicas inseridas no PPA 2020–2023 e no PPA 2024-2027, em observância às diretrizes do Conselheiro-relator das Contas do Governo, foram definidas quatro áreas com seus respectivos enfoques de interesse para serem avaliadas, conforme o quadro a seguir.

**Quadro 2 - Áreas e enfoques de interesse.**

| Área                      | Enfoque <sup>17</sup>   |
|---------------------------|---|
| Desenvolvimento Econômico | O075 (PPA 2020-2023) e O384 – Atração de investimentos (PPA 2024-2027): Plano |

<sup>17</sup> Estão apontados no quadro os códigos dos objetivos constantes do PPA.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

|                           |   |
|---------------------------|---|
|                           | Distrital de Atração de Investimentos – PDAI.   |
| Segurança Pública         | O060 (PPA 2020-2023) e O332 – Enfrentamento Qualificado da Criminalidade (PPA 2024-2027): projeto “não me toque”. |
| Proteção aos Animais      | O150 (PPA 2020-2023) e O308 – Conservação e Proteção da Fauna (PPA 2024-2027): programa de castração.             |
| Pessoas com Deficiência * | DF Acessível, Central de Libras.  |

\* A área de interesse - Pessoas com Deficiência não possui um objetivo específico que trate o tema de forma ampla, tanto no Plano Plurianual 2020-2023, como também no 2024-2027. Além do mais, a SEPD não é responsável por nenhum objetivo específico do PPA.

40. **O Plano Distrital de Atração de Investimentos (PDAI)**, também conhecido como Procidades II, visa transformar o Distrito Federal em uma área de destaque nacional para a captação de investimentos produtivos ao longo dos próximos 20 anos. Com esse propósito, o governo planeja aprimorar quatro eixos fundamentais: Ambiente de Negócios, Infraestrutura, Vocação Econômica e Normas Distritais. Essas iniciativas visam despertar o interesse de indústrias e empresas para se estabelecerem no DF, impulsionando seu desenvolvimento econômico e social<sup>18</sup>.

41. Por sua vez, a política de **castração de animais**, sob responsabilidade da SEMA<sup>19</sup>, tem como objetivo garantir a eficácia do controle populacional de animais no Distrito Federal<sup>20</sup>, por meio da realização de castrações em cães e gatos. Para isso, são utilizadas clínicas credenciadas em diversas regiões do DF para realizar os procedimentos necessários<sup>21</sup>.

42. Ao seu turno, o programa **DF Acessível**, a cargo da TCB, oferece um serviço de transporte gratuito para pessoas com deficiência que tenham mobilidade reduzida em grau severo<sup>22</sup>. Tal serviço é operado diretamente pela

<sup>18</sup> PPA 2024/2027 (DA07), fls 247.

<sup>19</sup> Quando da elaboração deste Relatório Final de Auditoria, foi criada a Secretaria Extraordinária de Proteção Animal do DF, mediante Decreto nº 46.233/2024, que dará continuidade a esta política pública.

<sup>20</sup> Lei nº 7.001, de 13 de dezembro de 2021.

<sup>21</sup> Disponível em: <https://sema.df.gov.br/onde-e-realizada-a-cirurgia/> Acesso em 23.04.2024

<sup>22</sup> Disponível em: <https://www.sepd.df.gov.br/df-acessivel/> Acesso em: 23.04.2024.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

Sociedade de Transportes Coletivos Brasília Ltda. – TCB por meio de vans adaptadas, que realizam o transporte porta a porta dos usuários do serviço<sup>23</sup>.

43. No que diz respeito à **Central de Libras**, sob alçada da SECTI, o objetivo da iniciativa é promover o acesso das pessoas com deficiência aos serviços públicos com acessibilidade de comunicação em Libras. O programa disponibiliza agendamento prévio, ou de forma emergencial, por meio de um aplicativo, direcionando tais serviços para locais como hospitais, fóruns, escolas públicas, bancos, delegacias e outras instituições<sup>24</sup>.

44. Por fim, o projeto **“Não me Toque”**, sob a gestão da PCDF, busca proporcionar noções básicas de defesa pessoal e primeiros socorros para mulheres, além de orientar a atitudes adequadas diante de situações de risco iminente em casos de violência<sup>25</sup>.

45. O escopo temporal das avaliações se concentrou, predominantemente, entre janeiro de 2023 e dezembro de 2023.

## 1.5. Materialidade

46. Segundo o Manual de Auditoria e demais fiscalizações do TCDF, na definição da materialidade em auditorias operacionais, o auditor deve considerar o que é socialmente ou politicamente significativo, bem como a importância relativa (ou significância) do tema da auditoria dentro do contexto no qual ela está inserida. Uma questão será considerada material quando o tema for de particular importância, em que melhorias possam ter um impacto significativo

47. Cumpre esclarecer que, no presente trabalho, a materialidade mais relevante é a do tipo qualitativa, uma vez que o melhor desenvolvimento de políticas públicas é fundamental para promover o bem-estar social, a justiça, o desenvolvimento econômico e a estabilidade política. Políticas bem pensadas podem moldar positivamente uma sociedade e melhorar a qualidade de vida de seus cidadãos.

48. A relevância material do tema já foi percebida inclusive por esta Corte de Contas, pois o TCDF lançou um edital de Mestrado Profissional em Administração Pública em parceria com a UnB. As linhas de pesquisa do Mestrado são **“Gestão de Políticas Públicas”** e **“Gestão de Organizações Públicas”**.

---

<sup>23</sup>Disponível em: <https://www.tcb.df.gov.br/tcb-compra-25-vans-para-o-programa-df-acessivel/>. Acesso em: 23.04.2024.

<sup>24</sup> Disponível em: <https://www.sepd.df.gov.br/df-acessivel/>. Acesso em: 23.04.2024.

<sup>25</sup> PPA 2024/2027 (DA07), fls 165.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

49. Ressalta-se, ainda, a relevância do tema, que é inclusive um dos caminhos para o atendimento da Agenda 2030 da Organização Mundial das Nações Unidas – ONU<sup>26</sup>. A principal referência na formulação e implementação de políticas públicas para governos em todo o mundo, com um apanhado de metas, norteadores e perspectivas definidos pela ONU para atingirmos a dignidade e a qualidade de vida para todos os seres humanos do planeta, sem comprometer o meio ambiente, e, conseqüentemente, as gerações futuras.

50. No que tange aos recursos orçamentários, foi feita uma seleção de Objetivos relacionados a cada uma das quatro áreas selecionadas: Desenvolvimento Econômico, Segurança Pública, Pessoas com Deficiência e Proteção aos Animais. A seguir, encontra-se uma tabela com o montante previsto para cada política escolhida, com as ações orçamentárias previstas tanto no PPA 2020-2023, quanto no PPA 2024-2027.

**Quadro 3 – Ações Orçamentárias por Objetivo**

| <b>Área</b>               | <b>Nº do Objetivo</b>                             | <b>PPA</b> | <b>Ações Orçamentárias</b>  |
|---------------------------|---|------------|-----------------------------|
| Desenvolvimento Econômico | O75 - ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS                    | 2020-2023  | <b>R\$ 804.000,00</b>       |
|                           | O384 - ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS                   | 2024-2027  | <b>R\$ 26.241.721,00</b>    |
| Segurança Pública         | O60 - ENFRENTAMENTO QUALIFICADO DA CRIMINALIDADE  | 2020-2023  | <b>R\$ 2.828.822.464,00</b> |
|                           | O332 - ENFRENTAMENTO QUALIFICADO DA CRIMINALIDADE | 2024-2027  | <b>R\$ 142.099.822,00</b>   |

<sup>26</sup> A Agenda 2030 é um compromisso assumido por todos os países que compuseram a Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, em 2015. O Distrito Federal aderiu formalmente à Agenda 2030 criando um Grupo de Trabalho para sua implementação em âmbito distrital, por meio do Decreto nº 38.006, de 13 de fevereiro de 2017. Fonte: <https://www.internacional.df.gov.br/agenda-2030-objetivos-do-desenvolvimento-sustentavel/>. Acesso em 05/10/2023.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

|                         |  |           |                   |
|-------------------------|--|-----------|-------------------|
| Proteção aos Animais    | O150 - CONSERVAÇÃO E PROTEÇÃO DA FAUNA | 2020-2023 | R\$ 52.616.428,00 |
|                         | O308 - CONSERVAÇÃO E PROTEÇÃO DA FAUNA | 2024-2027 | R\$ 26.020.666,00 |
| Pessoas com Deficiência | *                                      | 2020-2023 | *                 |
|                         |  | 2024-2027 |                   |

\* A área de interesse - Pessoas com Deficiência não possui um objetivo específico que trate o tema de forma ampla, tanto no Plano Plurianual 2020-2023, como também no 2024-2027. Além do mais, a SEPD não é responsável por nenhum objetivo específico do PPA.

Fonte: PT17.

## 1.6. Metodologia

51. Os procedimentos e técnicas utilizados na execução da presente auditoria encontram-se registrados na Matriz de Planejamento (peça 41), merecendo destaque: requisição formal de documentos, exame/análise documental, entrevista, questionário, exame de registros, e correlação das informações obtidas.

52. Cabe enfatizar a entrevista realizada com os Agentes de Planejamento – AGEP, lotados nas unidades setoriais. Por meio dessas entrevistas<sup>27</sup>, foi possível obter uma compreensão abrangente do processo de formulação e de implementação das políticas públicas conduzidas pelas pastas presentes no escopo da auditoria.

53. Ademais, buscou-se compreender as dificuldades e os desafios enfrentados por esses servidores na concepção de políticas públicas bem planejadas e estruturadas. Na oportunidade, também foram indagadas as experiências profissionais anteriores, o nível de formação educacional e o tempo de serviço no cargo por parte desses agentes, com o intuito de identificar o perfil profissional desses servidores.

54. Também foi realizada reunião com a Secretaria de Estado de Economia - SEEC com o objetivo de conhecer as diretrizes, normas e procedimentos relacionados à orientação metodológica fornecida às secretarias no que tange a formulação de políticas públicas.

<sup>27</sup> PT32



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

55. Houve ainda reuniões com a Secretaria de Estado de Governo - Segov e a Casa Civil para discutir o funcionamento da articulação entre os atores, sobretudo nas políticas públicas transversais. Nesses encontros, foram abordados aspectos relacionados à coordenação e integração entre as diferentes pastas governamentais, visando conhecer aspectos gerais de governança pública aplicados às políticas públicas.

56. Em alguns casos, foram necessários novos encontros para esclarecimentos quanto a dúvidas pendentes, dada a especificidade das informações prestadas.

## **1.7. Critérios de auditoria**

57. Os critérios escolhidos dizem respeito à aspectos de eficácia, efetividade, eficiência e foram extraídos, sobretudo, do Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU<sup>28</sup>, assim como dos princípios gerais que regem o ordenamento jurídico pátrio.

## **1.8. Avaliação de Riscos e Controles**

58. A avaliação de riscos e controles realizada está apresentada no PT18 (peça 22), onde foram identificados, entre outros, os seguintes fatores de risco que podem afetar a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas no DF:

- R1 – Riscos de não haver metodologia definida, com requisitos mínimos de planejamento (definição do problema, possíveis soluções, desenho da intervenção governamental), orientando as secretarias sobre o procedimento de planejamento de políticas públicas;
- R2 – Risco de a formulação da política pública (diagnóstico do problema, desenho da política pública, análise de alternativas e tomada de decisão) não ser embasada em dados e evidências;
- R3 – Risco de que os processos de planejamento de políticas públicas não estejam formalizados;
- R4 – Risco de que não haja a formalização das políticas públicas;
- R5 – Risco de existirem secretarias sem políticas públicas representadas no PPA;

---

<sup>28</sup> Referencial de controle de políticas públicas / Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (Secex Desenvolvimento), Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec) e Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), 2020.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

- R6 – Risco de que os indicadores sejam em sua maioria de esforço/entrega e não de resultado/impacto;
- R7 – Risco de que o Agente de Planejamento não atue de forma a contribuir para o bom planejamento das políticas públicas (estimular as áreas a participarem da construção do planejamento, coordenar a realização das etapas do planejamento, buscar dados e evidências para embasar as decisões, incluir e acompanhar os atributos sob sua responsabilidade no PPA WEB);
- R8 – Risco de que a autoridade competente autorize a implementação da política pública sem que nela estejam adequadamente caracterizados o diagnóstico do problema, a formação da agenda pública, o desenho da política pública e a análise de alternativas;
- R9 – Risco de que os motivos que determinaram a decisão quanto à escolha da política pública não estejam objetivamente explicitados pela autoridade competente;
- R10 – Risco de que não haja articulação entre as secretarias nas políticas públicas transversais;
- R11 – Risco de que a falta de entendimento das secretarias de como preencher o PPA WEB resulte em objetivos, metas e indicadores desconexos no PPA;
- R12 – Risco de que os indicadores não sejam relevantes e condizentes com o objetivo da política pública presente no PPA;
- R13 – Risco de que a decisão de quais políticas priorizar não seja direcionada pela autoridade competente;
- R14 – Risco de que os atributos do PPA (objetivos, metas e indicadores) não correspondam aos previstos na intervenção governamental, seu desenho e os resultados pretendidos;
- R15 – Risco de as unidades de controle interno das secretarias não atuarem nos processos de planejamento e implementação das políticas públicas;
- R16 – Risco de oferta insuficiente para a capacitação das equipes das secretarias para o planejamento e a implementação das políticas públicas;
- R17 – Risco de ausência de avaliação dos riscos de não atingimento dos objetivos das políticas públicas com a devida estratégia de atuação no caso de ocorrência;
- R18 – Riscos de que não haja alinhamento entre as políticas públicas e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da ONU;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

- R19 – Risco de ausência de monitoramento tempestivo do atingimento dos objetivos das políticas públicas.

59. Apresenta-se, a seguir, um quadro resumo da avaliação dos riscos e do controle interno.

**Quadro 4 - Avaliação dos riscos elencados e dos controles implantados para sua mitigação.**

| Nº  | Risco Inerente | Avaliação do controle    | Avaliação do Risco Residual | Profundidade dos testes |
|-----|----------------|--------------------------|-----------------------------|-------------------------|
| R1  | Risco Alto     | Mediano                  | Alto                        | Rigorosa                |
| R2  | Risco Alto     | Inexistente/não avaliado | Muito Alto                  | Muito Rigorosa          |
| R3  | Risco Moderado | Inexistente/não avaliado | Alto                        | Rigorosa                |
| R4  | Risco Moderado | Inexistente/não avaliado | Alto                        | Rigorosa                |
| R5  | Risco Moderado | Fraco                    | Médio                       | Moderada                |
| R6  | Risco Alto     | Mediano                  | Alto                        | Rigorosa                |
| R7  | Risco Alto     | Inexistente/não avaliado | Muito Alto                  | Muito Rigorosa          |
| R8  | Risco Alto     | Inexistente/não avaliado | Muito Alto                  | Muito Rigorosa          |
| R9  | Risco Moderado | Inexistente/não avaliado | Muito Alto                  | Muito Rigorosa          |
| R10 | Risco Moderado | Fraco                    | Alto                        | Rigorosa                |
| R11 | Risco Baixo    | Fraco                    | Muito Baixo                 | Superficial             |
| R12 | Risco Moderado | Inexistente/não avaliado | Muito Alto                  | Muito Rigorosa          |
| R13 | Risco Moderado | Inexistente/não avaliado | Médio                       | Moderada                |
| R14 | Risco Moderado | Inexistente/não avaliado | Alto                        | Rigorosa                |
| R15 | Risco Alto     | Inexistente/não avaliado | Muito Alto                  | Muito Rigorosa          |
| R16 | Risco Moderado | Inexistente/não avaliado | Alto                        | Rigorosa                |
| R17 | Risco Moderado | Inexistente/não avaliado | Muito Alto                  | Muito Rigorosa          |
| R18 | Risco Baixo    | Inexistente/não avaliado | Baixo                       | Baixa                   |
| R19 | Risco Moderado | Inexistente/não avaliado | Alto                        | Rigorosa                |

Fonte: PT18.

60. Importa destacar que decidiu-se elaborar itens de verificação apenas para os riscos residuais classificados em médio, alto e muito alto, em conformidade com a disponibilidade de recursos humanos e tempo para a execução da auditoria.



## 2. RESULTADOS DA AUDITORIA

### 2.1. Questão de Auditoria 1:

***O processo de formulação de políticas públicas no DF é adequadamente estruturado e baseado em evidências, bem como permite mensurar o alcance de seus objetivos?***

*Não, o processo de formulação de políticas públicas no Distrito Federal não é adequadamente estruturado, carece de metodologia, evidências, organização e formalização, comprometendo a escolha das soluções mais técnicas e do alcance dos resultados almejados. Ademais, as falhas dos indicadores e metas dificultam o acompanhamento e avaliação das políticas, impossibilitando ajustes de melhoria.*

#### 2.1.1. Achado 1: Ausência de metodologia na formulação das políticas públicas distritais

##### Critério

61. O referencial de controle de políticas públicas do TCU<sup>29</sup> e o guia Avaliação de políticas públicas do Governo Federal *Ex Ante*<sup>30</sup> elencam requisitos para a formulação de políticas públicas, dos quais foram destacados alguns como de fundamental importância para que as decisões alocativas dos recursos públicos sejam orientadas por critérios mais claros e transparentes, baseados em análises técnicas mais robustas.

62. Assim, estabeleceu-se como critério que as secretarias na formulação de suas políticas públicas devem seguir **metodologia adequada em que conste os requisitos mínimos de formulação** bem definidos e estruturados a seguir listados:

- a) **diagnóstico do problema:** problema, público-alvo, causas e efeitos;
- b) **desenho da política pública:** objetivos, produtos, atividades, resultados e impactos esperados;
- c) **análise de alternativas:** custo-benefício e custo-efetividade das alternativas disponíveis.

---

<sup>29</sup> DA09.1

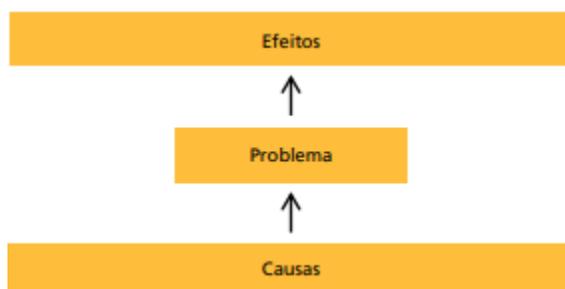
<sup>30</sup> DA29.



63. Para tanto, existem ferramentas<sup>31</sup> que permitem ao gestor planejar de maneira adequada as fases das políticas públicas desde a concepção, como, por exemplo, na identificação do problema a ser enfrentado (**árvore do problema**), e no desenho da política pública a ser formulada (**modelo lógico**).

64. Segundo o Guia *Ex Ante* do Governo Federal<sup>32</sup>, a elaboração da **árvore** facilita a compreensão e transparência na análise do problema, tornando possível sua validação por parte dos tomadores de decisão do governo e pela sociedade.

**Figura 1 – Árvore do problema**



Fonte: Avaliação de Políticas Públicas - Guia Prático de Análise ex post do Governo Federal

65. Já o **modelo lógico** é necessário na formulação da política para a conferência sobre a coerência lógica do plano, a fim de compreender claramente até que ponto os recursos e processos planejados podem ser considerados diretamente responsáveis por alcançar os resultados e impactos esperados<sup>33</sup>.

**Figura 2 – Exemplos de desenhos de políticas públicas (modelo lógico)**

<sup>31</sup> Além das explicitamente citadas no parágrafo, também existem outras ferramentas úteis para o planejamento de políticas públicas, como, por exemplo: “análise SWOT” e “análise *stakeholder*”.

<sup>32</sup> DA29.

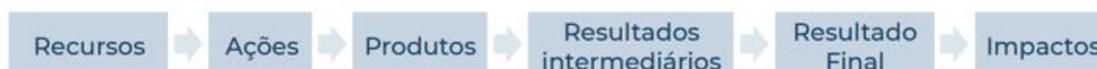
<sup>33</sup> Também de acordo com o Guia prático de análise *Ex Ante* do Governo Federal (DA 29).



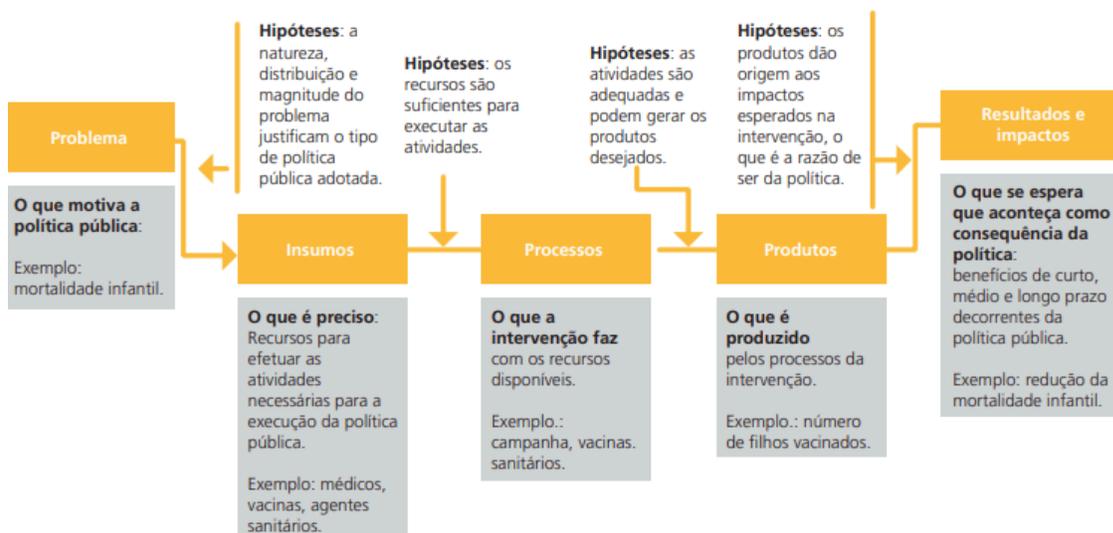
**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS



Fonte: Adaptado do Manual de Auditoria de Resultados do Tribunal de Contas Europeu



Fonte: DA09.1, fls 48- Referencial de controle de políticas pública do TCU.



Fonte: DA50 – Avaliação de Políticas Públicas - Guia Prático de Análise ex post do Governo Federal

66. Ademais, cada etapa da formulação deve estar baseada em dados e evidências, a fim de auxiliar na definição da natureza e extensão do problema que se pretende resolver e as possíveis soluções disponíveis, tornando o processo transparente e responsável, de forma que os tomadores de decisão podem demonstrar de forma clara e objetiva os motivos por trás das decisões políticas e como elas foram suportadas por evidências sólidas.



67. Dessa forma, também foi estabelecido como critério que devem ser levantados **dados e evidências** para suportar as análises relacionadas às etapas da formulação da política pública.

### **Análises e Evidências**

68. De início, como destacado na “identificação do objeto” desta auditoria, este corpo técnico faz diferenciação entre Políticas Públicas e o PPA. Enquanto as Políticas Públicas englobam ações governamentais para resolver problemas sociais, econômicos ou políticos, o PPA serve como elo entre essas políticas e o orçamento do Distrito Federal, orientando ações, definindo prioridades, projetos e diretrizes para a aplicação dos recursos públicos ao longo do período de sua vigência.

69. Feita essa diferenciação, identificou-se que a SUPLAN/SEEC atua na parte da tradução das políticas para o PPA, com metodologia bem estruturada que orienta as pastas nessa fase. No entanto, não foram estabelecidos os requisitos mínimos para orientar as secretarias sobre os procedimentos de formulação mais amplo de políticas públicas, na fase inicial de sua concepção.

### **Da formulação das políticas públicas pelas pastas setoriais**

70. Foi argumentado pela unidade central de planejamento que o processo de formulação de políticas públicas é amplo e pode ter início de formas distintas, **cabendo a cada secretaria utilizar das ferramentas que entender mais adequadas** desde que ao final haja a integração desse instrumento com o planejamento estratégico, com o PPA e com a LOA<sup>34</sup>.

71. Destaca-se, no entanto, que o nível de maturidade para se pensar e formular políticas públicas é distinto entre as unidades orçamentárias, podendo resultar em políticas públicas inconsistentes entre secretarias, o que dificulta a avaliação de seus resultados e aumenta a possibilidade de erros e omissões, podendo chegar ao extremo em que uma pasta não possua políticas públicas formuladas, mas apenas **atenda às demandas casuísticas sem o auxílio de um planejamento**.

72. Nesse aspecto, a **definição dos requisitos mínimos que devem constar na formulação de uma política pública**, como a **caracterização do problema**, o público-alvo, as causas e efeitos do problema em análise; **o desenho da política pública**, com seus objetivos, ações, atividades, resultados e impactos esperados; além da **análise do custo-benefício; e do custo-efetividade** das alternativas disponíveis; serviria de norteador no processo de formulação para as

---

<sup>34</sup> PT34.1



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

áreas com baixa maturidade e garantiria maior consistência técnica no planejamento da política pública.

73. Ocorre que, a despeito dos esforços empreendidos pela SUPLAN/SEEC para orientar sobre a elaboração do Plano Plurianual, a correta formulação das políticas públicas pelas pastas constitui uma etapa prévia à inclusão neste plano. Nessa etapa, **não há uma orientação** clara disponível às pastas a respeito dos requisitos mínimos necessários para a formulação das políticas públicas.

74. Nesse sentido, passa-se à análise das metodologias aplicadas na formulação das políticas selecionadas. Foram analisadas as políticas “**DF Acessível**”, “**Central de Intermediação de Libras – CIL**”, “**castração de cães e gatos**”, “**projeto Não me toque**” e “**Plano Distrital de Atração de Investimentos – PDAI**”.

75. **Nenhuma das secretarias e órgãos responsáveis pelas políticas citadas apresentou metodologia em que constassem os requisitos mínimos para a formulação de políticas públicas**, tendo sido citados como norteadores o Plano Estratégico do DF<sup>35</sup>, a Constituição Federal<sup>36</sup>, a Lei Distrital nº 4574/11<sup>37</sup>, a Lei Federal nº 13426/17<sup>38</sup>, a Lei nº 13.019/2014<sup>39</sup> e a Instrução Normativa nº 199/2020<sup>40</sup>.

76. A seguir são apresentados os comparativos entre as políticas avaliadas em relação ao cumprimento dos seguintes **requisitos mínimos**: Problema, Público-alvo, Causa, Efeito, Objetivos, Produtos, Atividades, Resultados, Impactos, Custo-benefício, Alternativas. A avaliação da equipe de auditoria levou em consideração os documentos (**dados e evidências**) que embasaram a formulação das políticas públicas.

**Figura 3 – Avaliação dos requisitos mínimos de formulação de políticas públicas**

---

<sup>35</sup> DA32.07, DA32.08, DA32.09.

<sup>36</sup> DA32.6.

<sup>37</sup> DA44.01.

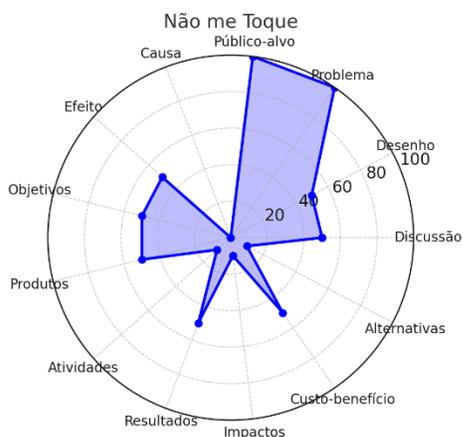
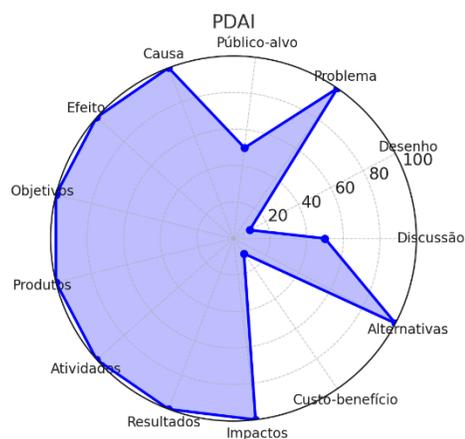
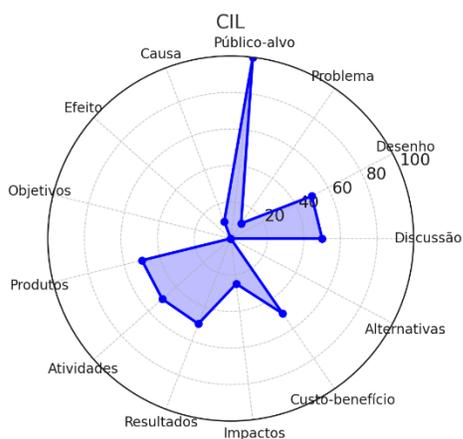
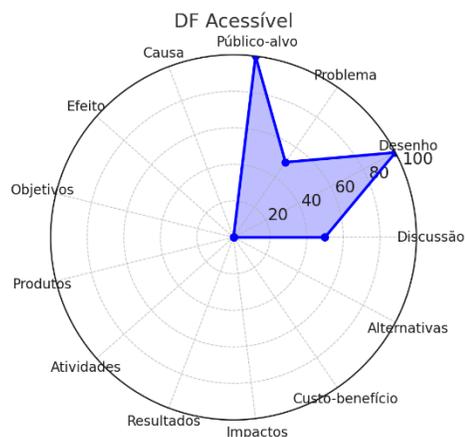
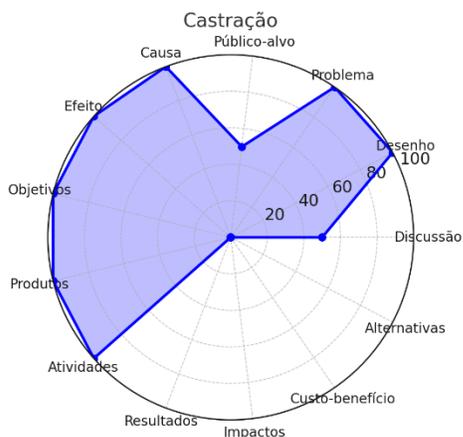
<sup>38</sup> DA44.01.

<sup>39</sup> DA36.01.

<sup>40</sup> DA40.06. Desses, apenas a Instrução Normativa nº 199/2020 estabelece alguns dos requisitos mínimos mencionados ao eleger o Termo de Abertura do Projeto – TAP (DA40.08 – fls 14/20) como documento obrigatório.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO**  
**SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA**  
**DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS**



Fonte: PT39.02.

77. Em muitos casos, o desenho das políticas públicas é insuficiente. Não há um documento formal que expresse claramente o desenho pretendido dessas políticas, e é necessário inferir esse desenho pela leitura de documentos esparsos. Embora em alguns casos existam normativos instituindo a política, como



no caso do PDAI<sup>41</sup>, DF Acessível<sup>42</sup> e da política de castração<sup>43</sup>, isso não é suficiente para fornecer uma compreensão completa do desenho da política.

78. Na avaliação, identificou-se que o problema e o público-alvo foram os itens mais embasados por dados, porém, os impactos e o custo-benefício não foram adequadamente abordados na maioria dos casos, ou, quando foram, não foram sustentados por evidências. Além disso, aspectos como causas, efeitos, objetivos, produtos, atividades e resultados foram apoiados por dados em menos da metade dos casos, indicando uma **ausência de análise baseada em evidências durante a formulação das políticas**.

79. Em resumo, as políticas "PDAI", "Não me toque" e "Castração" tiveram um desempenho relativamente melhor em atender aos requisitos mínimos para formulação de políticas públicas. No entanto, todas as políticas têm áreas em que podem melhorar, especialmente em relação aos **resultados, impactos e custo-benefício**.

80. **A análise das metodologias aplicadas na formulação das políticas públicas selecionadas revelou uma lacuna significativa em relação à ausência de documentação explícita sobre os requisitos mínimos para formulação de políticas públicas. Nenhuma das secretarias e órgãos responsáveis pelas políticas examinadas apresentou uma metodologia clara que delineasse os elementos essenciais na formulação de uma política pública.**

81. Em vez disso, observou-se que as políticas foram orientadas por diretrizes gerais, como o Plano Estratégico do DF, a Constituição Federal e diversas leis, indicando uma **falta de direcionamento específico e uniforme para a formulação de políticas públicas**, o que pode levar a abordagens inconsistentes entre as secretarias, dificultando a avaliação de seus resultados.

82. Destaca-se, ainda, que duas políticas tiveram como origem planos de órgãos ou entidades não pertencentes ao Distrito Federal. A política "DF Acessível" adotou o plano de trabalho da SP Trans<sup>44</sup>, enquanto a "Central de Libras" adotou política da Associação Amigos Metroviários dos Excepcionais – AME<sup>45</sup>, adaptado para o DF.

83. A adoção de políticas externas por algumas secretarias pode apresentar um risco quando não há um estudo concreto e sua adaptação para a realidade local.

---

<sup>41</sup> DA32.28

<sup>42</sup> DA43.07

<sup>43</sup> DA28.03

<sup>44</sup> DA43.06.10, fl. 1, 7.

<sup>45</sup> DA36.05.057.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

## **Da tradução das políticas públicas existentes para o PPA**

84. Quanto à tradução das políticas públicas em atributos do PPA (objetivos, metas, indicadores, ações orçamentárias e não orçamentárias), percebe-se a atuação da SEEC/DF ao:

- estabelecer prazos e responsabilidades para os órgãos na elaboração do PPA, nos termos da Portarias SEEC nºs 103/2023<sup>46</sup> e 298/2024<sup>47</sup>;
- definir servidor das secretarias para ser o ponto focal da troca de informações;
- realizar as reuniões gerais com as secretarias e administrações regionais;
- realizar oficinas temáticas por eixo do PPA para orientação mais específica;
- disponibilizar manual de orientação para a elaboração do PPA 2024-2027;
- confeccionar guia prático para elaboração do PPA 2024-2027;
- realizar audiência pública para a coleta da participação popular; entre outros.

85. São apresentadas as etapas e cronogramas para a elaboração do PPA 2024-2027, em que estão previstas as ações mencionadas no parágrafo anterior, entre outras.

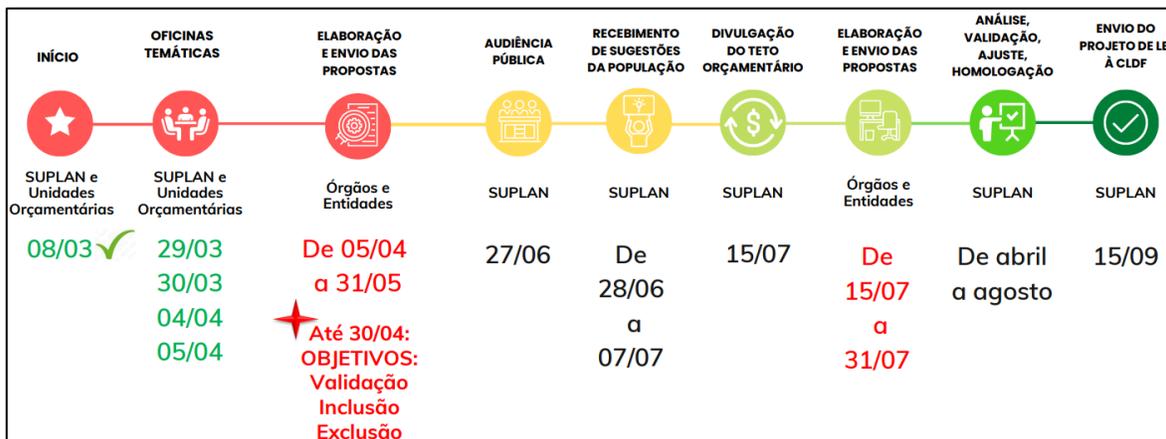
---

<sup>46</sup> DA27.4

<sup>47</sup> DA51



**Figura 4 – Etapas e Cronogramas do PPA 2024/2027**



Fonte: DA07.

86. Durante as entrevistas realizadas nas secretarias envolvidas na auditoria, percebeu-se os relatos de atuação efetiva da SUPLAN/DF no direcionamento e orientação das áreas para a elaboração do PPA 2024-2027<sup>48</sup>, de forma que **a metodologia em relação à tradução das políticas públicas das secretarias para o instrumento de planejamento de médio prazo, PPA, encontra-se estabelecida em normativos**<sup>49</sup>, **orientações**<sup>50</sup>, **guias práticos**<sup>51</sup> e **apresentações**<sup>52</sup>.

87. Entretanto, percebe-se que a alimentação do PPA com as informações necessárias é impactada pela falta de metodologia na etapa de concepção da política, conforme avaliação já apresentada. Ou seja, o Plano Plurianual depende de uma ação prévia por parte das pastas na etapa de formulação das políticas públicas.

88. Para reforçar esta mesma ideia, no trecho a seguir, retirado das Orientações para o PPA 2024-2027, consta a correlação entre a organização e compreensão da Unidade Orçamentária sobre o problema que se deseja enfrentar e a qualidade da caracterização do Objetivo do PPA<sup>53</sup>, o qual representa a política pública propriamente dita.

<sup>48</sup> PT06

<sup>49</sup> DA27.04.

<sup>50</sup> DA27.05.

<sup>51</sup> DA27.06.

<sup>52</sup> DA27.07 a 09.

<sup>53</sup> No contexto do PPA, um **objetivo** é a representação mais precisa e completa de uma política pública, desenvolvido em conjunto com metas, indicadores e ações que, de maneira coordenada, visam a solucionar um problema específico.



**Figura 5 – Orientações para elaboração do PPA 24/27**

Para elaborar um Objetivo do PPA 2024-2027, é necessário que cada Unidade Orçamentária do DF esteja organizada e seja capaz de compreender as complexidades e desafios inerentes aos problemas e às oportunidades de que trata o Objetivo do PPA. A caracterização do Objetivo certamente refletirá o nível de organização das respectivas Unidades [REDACTED]

Fonte: DA48, página 14.

89. Como efeito prático do resultado da atuação da SUPLAN/SEEC na etapa de elaboração do PPA, buscou-se avaliar se os Agentes de Planejamento (setoriais) seguiram devidamente as orientações e metodologia estabelecidas pela Secretaria<sup>54</sup>, tomando ações concretas para planejar e formatarem adequadamente os objetivos estratégicos do PPA.

90. Nesse sentido, verificou-se que todos os servidores entrevistados participaram efetivamente das reuniões de alinhamento e das oficinas temáticas disponibilizadas pela SUPLAN/SEEC durante o processo de elaboração do PPA. Ademais, é evidenciado que os Agentes de Planejamento mobilizaram as subsecretarias internamente com intuito de planejar o PPA de forma coordenada e estruturada<sup>55</sup>.

91. Quanto à alimentação dos atributos do PPA no PPAWeb<sup>56</sup>, constatou-se que todas as políticas públicas foram registradas no sistema adequadamente com seus atributos, metas, ações e indicadores<sup>57</sup>. Ademais, resta comprovado que os servidores vêm realizando o monitoramento dos atributos conforme a periodicidade definida no calendário elaborada pela SUPLAN/SEEC, visto que os relatórios de monitoramento foram atualizados e preenchidos anualmente<sup>58</sup>.

92. No que tange ao apoio metodológico fornecido pela SUPLAN/SEEC às pastas, vale **prestigiar o esforço daquela equipe em contribuir efetivamente na orientação e formatação do PPA, prestando um serviço com elevado nível**

<sup>54</sup> Art. 44. À Subsecretaria de Planejamento Governamental – SUPLAN, unidade orgânica de comando e supervisão, diretamente subordinada à Secretaria Executiva de Orçamento, compete: [...]

III -supervisionar os processos de elaboração, consolidação, revisão, monitoramento e avaliação do Plano Plurianual – PPA, do Governo do Distrito Federal; [...]

<sup>55</sup> PT38

<sup>56</sup> Sistema do GDF em que são registrados os objetivos, metas, ações e indicadores que as secretarias irão desenvolver e monitorar durante a vigência do PPA

<sup>57</sup> PT38

<sup>58</sup> DA46



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

**de satisfação, destacado por todas as unidades de planejamento durante as entrevistas realizadas.**

**Figura 6 – Documentos de Orientação para elaboração do PPA 2024-2027**



Fonte: Disponível em: <https://www.economia.df.gov.br/plano-plurianual-2024-2027/>, Acesso em 01.04.2023.

93. Pelo exposto, evidencia-se a presença de um fluxo definido e orientação clara e adequada no processo de elaboração do Plano Plurianual (PPA). No entanto, contrastando com essa organização, observa-se uma lacuna significativa no que diz respeito à falta de um fluxo adequado, orientação metodológica, formalização e clareza no processo inicial de formulação das políticas públicas.

### **Benchmarking – Manual de Políticas Públicas de Rondônia**

94. Com o intuito de fortalecer ainda mais a importância da orientação no contexto de políticas públicas, destaca-se o Manual de Políticas Públicas da Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão de Rondônia –



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

SEPOG/RO<sup>59</sup> como um exemplo de boas práticas na gestão e formulação de políticas públicas.

95. Nesse contexto, percebe-se que é possível, a nível de orientação, conceituar e descrever de forma resumida os principais conceitos relacionados as políticas públicas. O Manual da SEPOG-RO aborda, utilizando uma linguagem de fácil compreensão, o ciclo de políticas públicas, as diferentes abordagens de avaliação e formulação das políticas públicas, bem como explana a gestão de riscos no contexto das políticas públicas, além de explicar uma metodologia para elaboração de indicadores.

96. Dessa forma, o administrador público daquele estado ganha mais uma ferramenta para desenvolver soluções técnicas e robustas para os problemas sociais, capazes de gerar ações que assegurem direitos à população e evitar desperdício de recursos num cenário de grandes demandas em contraposição às finanças limitadas.

97. Cumpre obtemperar, todavia, que o manual citado aqui serve apenas como referência. Em que pese seja uma boa iniciativa na orientação das unidades setoriais de planejamento, observa-se que o manual carece de aprofundamento em alguns aspectos, como a gestão de riscos e a definição clara de como os problemas devem ser abordados.

## **Causas**

98. O achado apresenta como principais causas:

- falta de orientação clara e uniforme aos órgãos responsáveis pela etapa inicial de concepção e formulação das políticas públicas;
- carência de conhecimento técnico necessário ou da capacidade institucional para conhecer e utilizar metodologias robustas de formulação de políticas públicas;
- capacitação inadequada e insuficiente oferecida aos servidores envolvidos no processo inicial de formulação de políticas públicas, abordando a aplicação de metodologia adequada em que conste os requisitos mínimos para a formulação, bem como métodos e técnicas de análise baseada em evidências;
- limitações de recursos e conhecimento para coletar, analisar e interpretar dados essenciais para a formulação das políticas de maneira adequada.

---

<sup>59</sup> Disponível em <https://www.sepog.ro.gov.br/Conteudo/DownloadDocumento?idMidia=818>. Acesso em 04.04.2024



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

## **Efeitos**

99. Os efeitos da ausência de aplicação de metodologia com requisitos mínimos para a formulação de políticas públicas são diversos e podem ter impactos significativos no desempenho e na eficácia das políticas governamentais.

100. A falta de diretrizes claras e uniformes para a formulação de políticas públicas pode levar a abordagens inconsistentes entre as secretarias e órgãos governamentais, resultando em políticas mal definidas, ineficazes e desalinhadas com os objetivos gerais do governo

101. A ausência de avaliações de alternativas viáveis e do custo-benefício nas políticas públicas pode ter várias consequências negativas, como o risco de que os recursos públicos sejam alocados de forma ineficiente. Isso significa que o governo pode estar gastando mais recursos do que o necessário ou investindo em soluções que não proporcionam os melhores resultados possíveis.

102. A falta de embasamento em evidências pode levar à implementação de políticas que não abordam adequadamente os problemas reais enfrentados pela sociedade, resultando em soluções ineficazes ou que apenas tratam os sintomas, sem resolver as causas subjacentes.

103. Sem uma análise cuidadosa das evidências disponíveis, há uma maior probabilidade de alocação ineficiente de recursos públicos. Isso pode resultar em desperdício de dinheiro, com investimentos em programas ou iniciativas que não geram os resultados esperados.

104. Além disso, políticas formuladas sem embasamento em evidências podem perpetuar ou até mesmo agravar desigualdades sociais e econômicas. Se não forem consideradas as necessidades e realidades específicas de diferentes grupos da sociedade, essas políticas podem deixar de atender aos mais vulneráveis, contribuindo para sua exclusão e marginalização.

105. Ademais, a falta de definição dos critérios utilizados na formulação das políticas públicas prejudica as demais fases, impossibilitando uma execução adequada da política e uma avaliação se a ação governamental atingiu seus objetivos da melhor forma possível.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

## **Considerações do auditado**

106. Em que pese terem sido científicas a respeito da Decisão nº 2598/2024, a SEPD<sup>60</sup>, a TCB<sup>61</sup>, SEAGRI<sup>62</sup>, SSP<sup>63</sup> e a PCDF<sup>64</sup> não se manifestaram acerca dos apontamentos deste achado.

### Manifestação da Secretaria de Estado de Economia - Seec

107. Com relação ao presente achado de auditoria, a Seec se manifestou tempestivamente por meio do Ofício nº 5478/2024-SEEC/GAB<sup>65</sup> e anexo<sup>66</sup>, em especial mediante informações da Subsecretaria de Planejamento Governamental - Suplan.

108. A Subsecretaria de Planejamento acolhe as propostas apresentadas referentes ao presente achado e reconhece que há espaço para aprimorar a orientação fornecida aos órgãos quanto à formulação das políticas públicas<sup>67</sup>.

109. A pasta ressalta a real necessidade de desenvolver uma nova sistemática de orientação de forma que os órgãos e entidades do Governo do Distrito Federal sejam capazes de realizar todo o processo de formulação de maneira autônoma.

110. Destaca ainda que tem atuado em várias frentes na elaboração do PPA, incluindo a criação de manuais e a oferta de cursos sobre Planejamento e Orçamento Público.

### Manifestação da Secretaria de Meio Ambiente

111. A SEMA afirmou que, apesar da ausência de uma metodologia clara e formalizada na formulação e implementação da política de castração, alguns requisitos mínimos foram plenamente atendidos, como a definição de causa, efeito, objetivos, produtos e atividades. Segundo a pasta, esse cumprimento reflete um compromisso inicial com a execução da política, buscando resultados positivos e efetivos para a população. Mesmo sem uma base metodológica bem definida, a política conseguiu proporcionar avanços significativos na proteção e bem-estar animal, gerando impactos diretos na saúde pública, acrescenta<sup>68</sup>.

---

<sup>60</sup> Peça nº 66, e-DOC B9995BDB.

<sup>61</sup> Peça nº 65, e-DOC BCC91CC5.

<sup>62</sup> Peça nº 70, e-DOC B92E461A.

<sup>63</sup> Peça nº 64, e-DOC 65EF5FC8.

<sup>64</sup> Peça nº 67, e-DOC 60BF18D6.

<sup>65</sup> Peça nº 91, e-DOC E727B03C.

<sup>66</sup> Peça nº 90, e-DOC 01990555.

<sup>67</sup> Ofício nº 5478/2024 - SEEC e anexo, fls. 5 (peça 90).

<sup>68</sup> Anexo ao Ofício nº 1573/2024-SEMA/GAB (peça 102, fl. 142).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

112. No entanto, a SEMA reconheceu as deficiências apontadas na formulação e implementação da política, assim como a necessidade de uma fundamentação metodológica mais sólida. Com base nos achados formulados, a secretaria informa que a política de castração será submetida a uma análise para revisar sua estrutura e corrigir pontos críticos, buscando maior eficiência. Destaca ainda que o foco será a melhoria dos processos de planejamento e execução, considerando os recursos e capacidades existentes, e orientando-se por diagnósticos objetivos e melhores práticas.

#### Manifestação da Escola de Governo

113. A seu turno, a Escola de Governo acolhe o que foi proposto, e se coloca à disposição da Suplan para viabilizar cursos de capacitação e ações educativas na área de políticas públicas<sup>69</sup>. A escola ainda destaca algumas ações de capacitação com temas relativos a políticas públicas que estão sendo realizadas continuamente desde 2021, tais como cursos de “Elaboração de Planejamentos Estratégicos Institucionais” e “Monitoramento e avaliação de indicadores na Administração Pública”, e oficina “Ciclo de Políticas Públicas – da identificação do problema à avaliação”.

#### Manifestação do CGDF

114. Por sua vez, a CGDF destaca ser indispensável a obrigatoriedade de o manual de referência contemplar uma fase de análise de gestão de riscos como etapa obrigatória, tanto em relação à formulação da política como de sua implementação, estando o órgão disponível para auxiliar na formulação do referido documento, assim como no suporte à sua aplicação pelas unidades do Complexo Administrativo do Distrito Federal<sup>70</sup>.

#### Manifestação do IBRAM

115. O Instituto Brasília Ambiental destaca, por meio do Ofício nº 3459/2024<sup>71</sup> e anexo<sup>72</sup>, que uma ótima solução seria a criação de um manual geral, similar ao Manual do MROSC. Segundo o instituto, tal ferramenta seria crucial para padronizar a elaboração e a implementação dessas políticas. Sem uma metodologia padrão única, cada secretaria acaba desenvolvendo suas políticas de maneira isolada, o que impede comparações adequadas e uma análise abrangente das iniciativas. Por fim, o IBRAM ressalta que um manual geral não exclui a possibilidade de que as instituições públicas desenvolvam regulamentos provisórios

---

<sup>69</sup> Ofício nº 651/2024 - GAG/CJ e anexo, fls. 8 (peça 92).

<sup>70</sup> Ofício nº 953/2024 - CGDF/GAB e anexo, fls. 8 (peça 83).

<sup>71</sup> Peça 88, e-DOC 203D1670.

<sup>72</sup> Peça 89, e-DOC 4BE1CEA6.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

próprios, atendendo assim às demandas do TCDF de maneira eficaz e coordenada<sup>73</sup>.

#### Manifestação da SEGOV

116. Quanto ao tema abordado nesta fiscalização, a SEGOV reconhece<sup>74</sup> que, em virtude de sua natureza, a articulação política torna-se fundamental para o êxito das políticas públicas e para a melhoria da qualidade de vida da população do Distrito Federal. Nesse sentido, a SEGOV cita a que a extinta Secretaria Executiva de Políticas Públicas (SPP/SEGOV) vinha acompanhando, coordenando e monitorando a execução das políticas públicas.

117. Nesse sentido, a pasta cita algumas ações concretas que foram implementadas pela referida Secretaria executiva, como o acompanhamento da Câmara Central de Conciliação para a Convivência Urbana do Distrito Federal – CCCon e Sala Distrital Permanente de Coordenação e Controle das Ações de Enfrentamento às Doenças Transmitidas pelo Aedes – SDCC.

118. Isto posto, a pasta acrescenta que detém funções ligadas à gestão governamental de políticas públicas, notadamente atividades em nível de supervisão, coordenação e articulação, o que não se confunde com a criação e execução destas políticas, atribuições sob alçada da SEEC.

#### Manifestação da SEDET

119. Em relação ao presente achado, a SEDET apresentou sua manifestação por meio do Ofício nº 2176/2024 - SEDET/GAB<sup>75</sup>, acompanhado do respectivo anexo<sup>76</sup>.

120. A SEDET inicialmente destaca que resta evidente a ausência de orientação formal do Órgão Central de Planejamento sobre quais metodologias devam ser consideradas nos processos de formulação de políticas públicas no âmbito do DF<sup>77</sup>.

121. A pasta ainda cita que promoverá provocação ao Órgão Central de Planejamento (SEEC) no sentido de buscar orientações sobre qual metodologia deva ser utilizada para o desenho das políticas públicas. E, caso não retorne orientação, desenvolverá, em conjunto com a APIES/GABINETE, estudos no sentido de definir a metodologia a ser utilizada no âmbito da SEDET.

---

<sup>73</sup> Peça 89, e-DOC 4BE1CEA6, fl. 8.

<sup>74</sup> Nota Técnica N.º 1/2024 - SEGOV/SEGEST/UNIPLE, peça 85 (e-DOC A7E9C5EC)

<sup>75</sup> Peça 101, e-DOC CA9DBF05.

<sup>76</sup> Peça 100, e-DOC F3022F59.

<sup>77</sup> Peça 100, e-DOC F3022F59, fls. 20-22.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

122. A SEDET destaca o grau de aprofundamento técnico e conceitual atingido pela avaliação realizada pela auditoria. Ainda, acrescenta que o presente trabalho contribuirá de forma substancial no desenvolvimento das ações relacionadas ao planejamento das políticas públicas desenvolvidas por aquela Unidade, no que se refere a ajustes metodológicos e promoção de melhorias baseadas nos achados.

#### Manifestação da SECTI

123. Por sua vez, a SECTI expôs suas considerações, de forma tempestiva, por meio do Ofício nº 1104/2024 - SECTI/GAB<sup>78</sup>.

124. Dessa forma, a pasta elucida a metodologia aplicada na formulação da Política Pública da CIL. Sendo assim, detalha os dados levantados no achado, *in verbis*<sup>79</sup>:

[...] Diagnóstico do Problema: Identificação clara do problema, do público-alvo, das causas e dos efeitos. No caso do CIL Online, o problema identificado foi a falta de acessibilidade para os cidadãos surdos nos serviços públicos. O público-alvo são os cidadãos surdos do Distrito Federal, e as causas incluem a ausência de recursos adequados de tradução e interpretação em LIBRAS nos serviços públicos. Os efeitos dessa falta de acessibilidade são a exclusão social e a desigualdade de oportunidades.

Desenho da Política Pública: Definição dos objetivos, produtos, atividades, resultados e impactos esperados. O objetivo do CIL Online é proporcionar acessibilidade aos cidadãos surdos através da criação de uma central de intermediação de comunicação em LIBRAS. Os produtos incluem a central de atendimento, os aplicativos e as ferramentas de acesso. As atividades envolvem a implementação da central, a capacitação dos servidores e a divulgação do serviço. Os resultados esperados são a melhoria no atendimento aos cidadãos surdos e a inclusão social. O impacto esperado é a promoção da igualdade de oportunidades e a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos surdos.

Análise de Alternativas: Avaliação de custo-benefício e custo-efetividade das alternativas disponíveis. A implementação do CIL Online foi analisada quanto à sua viabilidade econômica e à sua eficácia em comparação com outras possíveis soluções. A central de intermediação em LIBRAS foi considerada a alternativa mais eficiente e eficaz para alcançar os objetivos de inclusão e acessibilidade. [...]

---

<sup>78</sup> Peça 87, e-DOC 106F1A52.

<sup>79</sup> Peça 87, e-DOC 106F1A52, fls. 7-8.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

125. Quanto à elaboração de um manual, a pasta reconhece a necessidade de uma padronização na metodologia utilizada. Dessa forma, o órgão destaca que a área técnica iniciará estudos voltados para aprimorar a metodologia de formulação de políticas públicas. Uma das principais medidas sugeridas é a criação de diretrizes metodológicas, que envolvem o desenvolvimento de um guia contendo os requisitos mínimos para a formulação de políticas. O objetivo é assegurar que todos os projetos sigam uma estrutura padrão, garantindo maior consistência.

#### Manifestação da Governadoria do DF

126. Por sua vez, a Governadoria do DF, por meio do Ofício nº 651/2024-GAG/CJ<sup>80</sup> e anexo<sup>81</sup>, trouxe informações da Seec e Escola de Governo, já apresentadas nesse tópico.

#### **Posicionamento da equipe de auditoria**

127. Concernente as justificativas acostadas pelas pastas, com exceção da SECTI e SEMA que trouxeram novos elementos, as alegações apresentadas não contestaram o achado acima.

128. No que tange à manifestação da SECTI acerca da metodologia utilizada na construção da política, embora se observe um grau de maturidade ao realizar uma análise sucinta do diagnóstico do problema e do desenho da política, não se verifica, na documentação apresentada, que tal análise foi realizada à época da construção da política. Ademais, a pasta destaca sua concordância com a necessidade de criação de diretrizes metodológicas, a fim de assegurar que os projetos sigam uma estrutura padrão.

129. Quanto à SEMA, em que pese a política de castração contemple alguns requisitos mínimos em sua formulação, não há documentos ou processos que abordem esses aspectos de maneira aprofundada e estruturada. Ao contrário, a compreensão dos objetivos, produtos e impactos da política depende de inferências feitas a partir da leitura fragmentada de leis, documentos e processos dispersos. Ademais, a pasta reconhece as deficiências apontada e destaca que promoverá uma reestruturação tanto na formulação, como nos processos de execução da política de castração.

130. Pelo exposto, conclui-se que as diversas manifestações acostadas não possuem o condão de modificar o entendimento da equipe quanto à necessidade das proposições constantes do Relatório Prévio de Auditoria quanto ao Achado 1.

---

<sup>80</sup> Peça 93, e-DOC 49D85421.

<sup>81</sup> Peça 92, e-DOC 226AB775.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

131. Por conseguinte, os achados, evidências, causas, efeitos, benefícios esperados permanecem inalterados. Todavia, as proposições foram alteradas para incluir a Controladoria-Geral do Distrito Federal, como órgão especializado em controle interno, a fim de participar, em conjunto com a Suplan/Seec, do desenvolvimento do manual de referência que orientará as pastas distritais na formulação de políticas públicas, mormente na gestão dos riscos.

132. Também foi alterado o direcionamento da proposição sobre a elaboração e/ou revisão da árvore de problema e o modelo lógico das políticas públicas avaliadas, haja vista a criação da Secretaria Extraordinária de Proteção Animal, atual responsável pela política de castração de animais.

### **Proposições**

133. Sugere-se ao egrégio Tribunal recomendar à Secretaria de Estado de Economia<sup>82</sup>, em conjunto com a Controladoria-Geral do DF, que, no uso de suas competências:

- a) elaborem manual (ou instrumento congênere) que oriente a adequada formulação de políticas públicas no âmbito do Distrito Federal, à exemplo do Guia Prático de Análise *Ex Ante* do Governo Federal e do Manual de Políticas Públicas de Rondônia;

134. Sugere-se ao egrégio Tribunal determinar à Secretaria de Estado de Economia, por intermédio da Subsecretaria de Planejamento Governamental – SUPLAN e da Escola de Governo - EGOV que, no uso das competências estabelecidas nos arts. 44 e 474 da Portaria nº 140/2021 (Regimento Interno da SEEC):

- a) estabeleça os requisitos mínimos necessários para a adequada formulação de políticas públicas, seja por meio de manuais ou guias práticos;

---

#### **<sup>82</sup> Portaria nº 140/2021 – Regimento Interno da Secretaria de Economia do DF:**

Art. 1º À Secretaria de Estado Economia do Distrito Federal - SEEC, órgão de direção superior diretamente subordinado ao Governador do Distrito Federal, compete:

I - o planejamento, a gestão e a modernização administrativa; [...]

III - a gestão estratégica governamental e a gestão por resultados;

XIII - a avaliação de políticas públicas;

[...]

Art. 44. À Subsecretaria de Planejamento Governamental – SUPLAN, unidade orgânica de comando e supervisão, diretamente subordinada à Secretaria Executiva de Orçamento, compete:

I - supervisionar o sistema de planejamento do Governo do Distrito Federal, na qualidade de órgão central, estabelecendo diretrizes, normas e procedimentos relacionados ao planejamento governamental;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

- b) disponibilize programas de capacitação técnica para que as equipes das secretarias do complexo distrital obtenham o conhecimento necessário para formular políticas públicas de forma robusta e eficaz e sejam capazes de realizar todo o processo de formulação de maneira autônoma, podendo conter metodologias de análise de políticas e avaliação de alternativas, entre outras;
- c) apoie as secretarias, oferecendo assistência técnica, compartilhando boas práticas e promovendo a troca de experiências entre as diferentes áreas do governo para o aprimoramento da formulação das políticas públicas;

135. Sugere-se ao egrégio Tribunal recomendar à SSP, Secretaria Extraordinária de Proteção Animal, SEDET, TCB e SECTI que elaborem e/ou revisem a árvore de problema e o modelo lógico das políticas públicas “Não me Toque”, “castração de animais”, “PDAI”, “DF Acessível” e “Central de Libras”, respectivamente, a fim de validar a política pública garantindo a coerência lógica do que se pretende alcançar com a intervenção governamental.

136. Ainda, alertar o Exmo. Sr. Governador do DF de que a falta de diretrizes uniformes e de metodologia definida pelo GDF para orientar a formulação de políticas públicas facilita a ocorrência de abordagens inconsistentes entre os órgãos governamentais, resultando em políticas públicas mal definidas, ineficazes e desalinhadas com os objetivos gerais do governo, atentando contra os princípios da eficiência e eficácia que devem nortear a Administração Pública.

### **Benefícios Esperados**

137. A existência de uma metodologia definida com requisitos mínimos para orientar as secretarias sobre o procedimento de formulação de políticas públicas pode trazer como **benefícios**:

- a) Eficiência e Coerência – uma metodologia estabelecida proporciona eficiência ao processo de formulação de políticas, garantindo que as diferentes secretarias sigam um conjunto coerente de diretrizes. Além disso, uma política com metodologia aplicada, baseada em dados e evidências, pode alcançar os melhores resultados possivelmente previstos para a sociedade;
- b) Padronização e Consistência – uma metodologia fornece um conjunto padrão de etapas e critérios que devem ser seguidos, isso cria consistência na abordagem de diferentes secretarias, facilitando a comparação e avaliação de políticas em todo o governo;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

- c) **Transparência e Participação Pública** – uma metodologia transparente ajuda a garantir que o processo de formulação de políticas seja compreendido pelo público, facilitando a participação cidadã e promovendo uma abordagem mais democrática e inclusiva na tomada de decisões;
- d) **Avaliação de Resultados** – a existência de uma metodologia facilita a avaliação sistemática dos resultados das políticas implementadas. Isso permite que as secretarias identifiquem o impacto real de suas ações e ajustem as abordagens conforme necessário;
- e) **Treinamento e Desenvolvimento** – uma metodologia definida pode ser utilizada como base para o treinamento e desenvolvimento de profissionais envolvidos na formulação de políticas, ajudando a garantir que as equipes estejam alinhadas com as melhores práticas e atualizadas em relação às abordagens mais recentes;
- f) **Minimização de Erros** – a padronização proporcionada por uma metodologia ajuda a minimizar erros e omissões durante o processo de formulação de políticas, contribuindo para a qualidade das políticas desenvolvidas;
- g) **Implementação adequada** – uma política pública devidamente planejada busca prever os meios para o alcance dos resultados e impactos, exigindo ao gestor seguir o que foi previamente desenhado;
- h) **Monitoramento** – é essencial que a política pública esteja bem desenhada para que o monitoramento e acompanhamento da implementação da ação governamental seja possível e tenha efetividade;
- i) **Avaliação** – a boa fase de formulação permite posteriormente a verificação a respeito do sucesso ou falha de intervenções executadas, pode resultar em continuidade do curso de ação, em revisão da concepção, mudanças no curso de implementação ou, até mesmo, indicação de necessidade de extinção da política pública.



## 2.1.2. Achado 2: Carência de instrumentos apropriados (metas e indicadores) para monitorar a implementação das políticas públicas e avaliar seus resultados e impactos

### Critério

138. Segundo o Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU, o monitoramento e a avaliação contínua do desempenho da política pública são fundamentais para garantir a coerência, a eficiência, a eficácia, a efetividade, a economicidade e a sustentabilidade da intervenção estatal em relação aos objetivos estabelecidos.

139. Para isso, é preciso que sejam elaborados **indicadores** adequados e suficientes para verificar o alcance dos objetivos almejados, especialmente quanto às dimensões avaliativas da eficiência (otimização dos insumos), eficácia (entrega tempestiva do produto final, na quantidade e qualidade pré-estabelecidas), e efetividade (alcance dos resultados esperados). Tal ferramenta permite avaliar o grau de adequação da política pública em relação ao problema atacado e seu impacto a médio e longo prazo, além de aprimorarem a comunicação interna e externa, promovendo clareza no desempenho organizacional para as diversas partes interessadas, especialmente a sociedade. Portanto, constitui ferramenta essencial de suporte ao tomador de decisão, tanto para avaliação do custo-benefício da continuidade do programa, quanto para a formulação de novas alternativas.

140. Aliado a isso, é necessário que sejam estabelecidas **metas** objetivas, mensuráveis e temporalmente definidas, não só para os produtos, mas também para cada indicador, possibilitando medir o desempenho da intervenção estatal associado à entrega de produtos (imediatos) e ao alcance de resultados (mediatos).

141. Nesse contexto, espera-se que os indicadores detenham propriedades mínimas de qualidade, as quais podem ser classificadas em essenciais e complementares<sup>83</sup>.

142. As propriedades essenciais são atributos imprescindíveis de um **indicador** e devem sempre ser consideradas enquanto critério de escolha, independente da fase do ciclo de gestão em que se encontra a política sob análise. São elas:

- a) **utilidade:** o indicador deve suportar decisões, sejam no nível operacional, tático ou estratégico e, portanto, basear-se nas necessidades dos decisores;

---

<sup>83</sup> RUA, Maria das Graças. Desmistificando o problema: uma rápida introdução ao estudo dos indicadores. Brasília: ENAP, 2004



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

- b) **validade:** capacidade do indicador de representar, com a maior proximidade possível, a realidade que se deseja medir e modificar;
- c) **confiabilidade:** indicadores devem ter origem em fontes fidedignas, que utilizem metodologias reconhecidas e transparentes de coleta, processamento e divulgação de dados;
- d) **disponibilidade:** os dados necessários para o cálculo do indicador devem ser de fácil obtenção ou, ao menos, acessíveis.

143. Por sua vez, as propriedades complementares, embora sejam também importantes, podem ser alvo de uma análise de *trade-off*<sup>84</sup>, dependendo da avaliação particularizada da situação, conforme definições abaixo:

- a) **desagregabilidade:** para efeitos macro, representa a capacidade de representação regionalizada de grupos sociodemográficos, considerando que a dimensão territorial se apresenta como um componente essencial na implementação de políticas públicas;
- b) **estabilidade:** capacidade de gerar séries históricas estáveis que permitam monitoramentos e comparações das variáveis de interesse, com mínima interferência causada por outras variáveis;
- c) **sensibilidade:** capacidade que um indicador possui de refletir tempestivamente as mudanças decorrentes das intervenções realizadas;
- d) **auditabilidade (ou rastreabilidade):** qualquer pessoa deve sentir-se apta a verificar a boa aplicação das regras de uso dos indicadores (obtenção, tratamento, formatação, difusão, interpretação).

144. No que tange às **metas**, é importante que sejam precisas, objetivamente caracterizadas e capazes de promover o alcance dos objetivos da intervenção pública. Por meio dessas métricas, a gestão declara à sociedade o que se pretende alcançar, seja de natureza quantitativa ou qualitativa, de forma a contribuir para o alcance do objetivo. Nesse contexto, as metas devem ser

---

<sup>84</sup> O *trade-off* é o nome que se dá a uma decisão que consiste na escolha de uma opção em detrimento de outra.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

**específicas<sup>85</sup>, mensuráveis<sup>86</sup>, atingíveis<sup>87</sup>, relevante<sup>88</sup> e temporáveis<sup>89</sup>** (conforme determina a análise SMART<sup>90</sup>), além de elaboradas de forma clara e objetiva com o intuito de guiar a administração pública no alcance dos resultados esperados.

145. Dessa forma, estabeleceu-se como critério a existência de indicadores úteis, válidos, confiáveis e disponíveis, preferencialmente, desagregáveis, estáveis, sensíveis e auditáveis, e a fixação de metas específicas, mensuráveis, atingíveis, realistas e temporáveis, capazes de mensurar de forma confiável e abrangente tanto os produtos entregues quanto os resultados e impactos das políticas públicas para a resolução do problema atacado.

### **Análises e Evidências**

146. Sabe-se que a aferição dos resultados de uma política pública pressupõe sua adequada formulação, com a previsão de metas e indicadores de qualidade que permitam avaliar a intervenção estatal à medida em que é implementada, possibilitando diagnosticar, de forma tempestiva, se as ações adotadas são compatíveis (ou não) com os objetivos almejados.

147. Com relação ao tema, a equipe de auditoria solicitou às jurisdicionadas<sup>91</sup> informações pormenorizadas acerca do processo de elaboração dos indicadores e metas relativos às políticas públicas ora auditadas, com especificação dos critérios utilizados para o estabelecimento desses instrumentos de medição.

148. Os indicadores e metas evidenciados são apresentados na tabela seguinte, segmentados conforme política pública a que se referem.

---

<sup>85</sup> **Específica:** uma meta precisa ser considerada específica e fácil de ser interpretada, ou seja, todos os envolvidos devem ter uma exata assimilação do que a meta se trata

<sup>86</sup> **Mensurável:** a meta deve ser mensurável, não faz sentido criar uma meta que não possa ser quantificável. É necessário que se crie um indicador tangível a fim de acompanhar o desenvolvimento dela.

<sup>87</sup> **Atingível:** É importante lançar um desafio para que a equipe se supere e lute por algo que parece ser difícil, mas isto é muito diferente de definir números que nunca poderão ser obtidos, o que causará frustração e desânimo

<sup>88</sup> **Relevante:** uma meta deve permitir analisar a fundo e ter convicção que a meta traçada irá trazer benefícios tangíveis para a organização e irá impactar diretamente no negócio

<sup>89</sup> **Temporal:** Significa que apesar do início e fim do período de busca do objetivo serem bem definidos, este período não deve ser tão curto que torne o objetivo impossível nem tão longo que cause uma dispersão da iniciativa com o tempo

<sup>90</sup> A metodologia é conhecida pela sigla SMART que é a sigla em inglês de “Específico, Mensurável, Alcançável, Relevante e Temporal”.

<sup>91</sup> Secretaria da Pessoa com Deficiência, Secretaria de Estado do Meio Ambiente, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda do Distrito Federal e Secretaria de Estado de Segurança Pública do Distrito Federal (Notas de Auditorias nº 03/06).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

**Quadro 5 – Análise Preliminar dos indicadores e metas atrelados às políticas públicas**

| Política Pública     | Indicadores                                   | Metas   | Observação   |
|----------------------|---|---|--|
| Castração de animais | Não evidenciado                               | <p><b>Meta 1</b> - M1241 do PPA 2024/2027: realizar 60 mil castrações de cães e gatos (Sema)</p> <p><b>Meta 2</b> - M1357 do PPA 2024/2027: implantar sistema para cadastramento, acompanhamento e gestão do programa de castração de cães e gatos (Sema)</p> | <p>A documentação apresentada não evidencia a existência de indicadores.</p> <p>A SEMA alega que monitora a implementação da política por meio da meta M1241 do PPA 2024/2027: “Realizar 60 mil castrações de cães e gatos”.</p>   |
| Não me Toque         | Número de indivíduos alcançados pela política | <p><b>Meta 1</b> - Capacitar 100 mulheres com os cursos ofertados pela política</p>   | <p>O indicador não se mostra suficiente para avaliar de forma abrangente os resultados da política, e identificar os possíveis obstáculos e gargalos na implementação da política em questão.</p> <p>O item 16 do Termo de Abertura do Projeto, que estrutura o planejamento inicial da política, estabelece, <b>de modo exemplificativo</b>, para o período de agosto a novembro de 2020, a meta de capacitar 100 mulheres na disciplina “Defesa Pessoal para Mulheres em Situação de Risco e Noções Preliminares de Primeiros Socorros” e aponta como indicador o “número de indivíduos a serem alcançados”.</p> |



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

|   |   |   |   |
|---|---|---|---|
| <p>Plano Distrital de Atração de Investimentos - PDAI</p> | <p>1) PIB per capita anual;<br/>2) PIB per capita trimestral;<br/>3) PIB per capita da RIDE;<br/>4) Índice de Gini de Rendimento do Trabalho;<br/>5) Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da RIDE;<br/>6) Renda domiciliar per capita;<br/>7) Postos de trabalho gerados no Distrito Federal;<br/>8) Rendimento médio real do trabalho;<br/>9) Grau de formalidade do trabalho;<br/>10) Variação do quantitativo dos atendimentos realizados pelos meios virtuais e presenciais.<br/>Já no PPA 2024/2027 no objetivo O384 a política tem como indicadores:<br/>11) – IN10727: - ranking do Índice de Cidades Empreendedoras (ICE) (Sedest)<br/>12) – IN10881: ranking do tempo médio necessário para abertura de empresas (Jucis)</p> | <p>O PPA 2024/2027 no objetivo O384 traz como metas:<br/><b>Meta 1</b> - M1184: ampliar de 24 para 30 o número de Áreas de Desenvolvimento Econômico (ADES) consolidadas (Sedet)<br/><b>Meta 2</b> – M1189: - promover, anualmente, a abertura de 80.000 novas empresas no Distrito Federal (Jucis)<br/><b>Meta 3</b> – M1292: - modernizar o Sistema de Registro Mercantil (Jucis)<br/><b>Meta 4</b> – M1538: - implantar o Sistema Único de Licenciamento (Jucis)</p> | <p>Constata-se que os indicadores<sup>92</sup> de 1 a 10 foram escolhidos para avaliar o cenário macroeconômico do Distrito Federal, com o intuito de diagnosticar os principais desafios econômicos da capital federal a fim de desenvolver políticas de desenvolvimento econômico, e não para aferir os resultados da política do PDAI. <b>Por outro lado, no contexto do PPA, verifica-se que a SEDET elaborou indicadores (indicadores 11 e 12) alinhados com o objetivo da política.</b></p> |
|---|---|---|---|

<sup>92</sup> DA\_32.15, fls 4/5.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

|  |   |   |  |
|--|---|---|--|
| DF acessível                             | <b>Não evidenciado</b>  | <b>Não evidenciado</b>  | Em reunião, a equipe da TCB mencionou ter desenvolvido indicadores <sup>93</sup> para monitorar a <b>quantidade mensal de solicitações atendidas</b> , segmentando entre as canceladas e as realizadas. No entanto, esse indicador não foi evidenciado. Em todo caso, é importante ressaltar que tal métrica não se mostra suficiente nem apropriada para avaliar de forma abrangente os resultados, e identificar os possíveis obstáculos e gargalos na implementação da política em questão. |
| Central de Intermediação em Libras - CIL | Atingir o ranking das 5 cidades mais Inteligentes do Brasil <sup>94</sup> . | <b>META 1</b> - realizar evento de lançamento;<br><b>META 2</b> - desenvolver e disponibilizar material de comunicação visual e realizar a sua instalação mensal nos Postos de Atendimento Presencial - PAPs. | Na avaliação da equipe, o indicador em análise não consegue discernir de forma precisa os impactos resultantes da implementação da política da Central de intermediação em libras, uma vez que uma "cidade inteligente" engloba uma ampla gama de tecnologias e ferramentas que  |

<sup>93</sup> PT\_45

<sup>94</sup> Ranking Connected Smart Cities, mapeou as principais publicações internacionais e nacionais sobre o tema de cidades inteligentes, cidades conectadas, cidades sustentáveis, cidades humanas e demais artigos sobre o assunto. O Ranking é composto por 11 eixos temáticos, e 74 indicadores que se conectam entre si.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

|  |  |  |   |
|--|--|--|---|
|  |  |  | ultrapassam o escopo da política em comento. A pasta também destacou a inclusão de duas metas relacionadas à política. Avalia-se que a Meta 1 possui baixa relevância, enquanto a Meta 2 é relevante e cumpre razoavelmente os critérios SMART. |
|--|--|--|---|

Fonte: PT34 e PT34.02

149. Primeiramente, cabe notar que duas das cinco políticas públicas avaliadas (“castração de animais” e “DF Acessível”) deixaram de apresentar os dois instrumentos de medição necessários ao seu monitoramento e avaliação, com destaque para a política DF acessível, para a qual não foram estabelecidas quaisquer metas, tampouco indicadores.

150. Além disso, considerando que as políticas públicas são um conjunto mais abrangente de ações, decisões e programas planejados e adotados pelo governo para enfrentar problemas ou desafios sociais, econômicos, políticos ou ambientais, enquanto o PPA é um instrumento de planejamento de médio prazo que promove a integração entre as Políticas Públicas e o orçamento do Distrito Federal ao longo de sua vigência, chama atenção o fato de algumas políticas não terem metas e indicadores próprios, sendo necessário contar com aqueles eventualmente indicados no PPA.

#### **a) Indicadores**

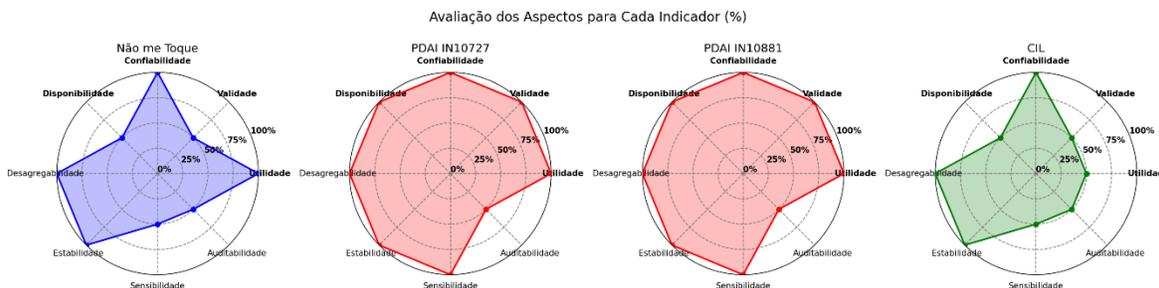
151. Em uma primeira análise, foi identificado que as políticas públicas avaliadas demonstraram um nível de maturidade incipiente no desenvolvimento dos indicadores. Além disso, verifica-se que os indicadores existentes não são eficazes para medir de forma abrangente os resultados das respectivas políticas públicas.

152. Dentre as políticas públicas avaliadas, apenas a política do PDAI apresenta indicadores razoavelmente alinhados com seus objetivos, de modo que as outras quatro políticas analisadas necessitam de aprimoramentos relevantes no que diz respeito aos seus indicadores.

153. A seguir é apresentada uma avaliação geral dos indicadores das políticas públicas, em relação a abordagem e a metodologia citada nos critérios, no que tange às propriedades essenciais e complementares que os indicadores devem apresentar.



**Figura 7 – Avaliação dos indicadores das políticas públicas por propriedade<sup>95</sup>**



Fonte: PT34.02

154. Ao considerar uma visão geral da avaliação dos indicadores, relativa aos aspectos essenciais e complementares, verifica-se que nenhum deles apresentou aderência satisfatória a todas as propriedades elencadas pela equipe.

155. Os indicadores da política do PDAI destacam-se **em termos comparativos**, evidenciando aderência satisfatória as propriedades dos indicadores. No entanto, para ampliar sua eficácia, é essencial o aprimoramento da propriedade da auditabilidade, garantindo que qualquer pessoa deve sentir-se apta a verificar a metodologia de uso dos indicadores.

156. No contexto em discussão, observa-se, ainda, que os indicadores do “Não me Toque” e da “CIL” necessitam de melhorias significativas para atender plenamente às propriedades essenciais e complementares, que definem indicadores robustos e confiáveis.

157. Em termos de propriedades essenciais ambas as políticas apresentam lacunas que comprometem a sua capacidade de apoiar decisões em níveis de execução da política. A utilidade e a validade, em particular, são aspectos nos quais os indicadores mostram desempenho substancialmente baixo, refletindo uma **desconexão entre a representação dos dados e a realidade que se deseja influenciar**.

158. Por exemplo, avalia-se o indicador empregado pela política da “CIL” como insuficiente, visto que não se configura como um instrumento eficaz para a aferição dos resultados decorrentes da implementação da política em questão. Tal inadequação se deve ao fato de que o indicador engloba uma multiplicidade de eixos, tais como Urbanismo e Economia, sendo a tecnologia apenas um dentre vários eixos avaliados. Adicionalmente, observa-se uma notória ausência de

<sup>95</sup> Conforme salientado, os indicadores associados à política do PDAI (indicadores 1 ao 10 do quadro 5) possuem um caráter macro, sem se ater a especificidades da política em pauta. Dessa forma, não foram avaliados. Decidiu-se, então, realizar uma **análise apenas dos indicadores 11 e 12 do quadro 5**.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

componentes voltados à acessibilidade neste indicador, o que compromete substancialmente seus benefícios.

159. Conseqüentemente, essa métrica apresenta limitada sua utilidade, visto que não oferece suporte adequado para as decisões referentes à direção da política. Ademais, a validade desta métrica é comprometida, pois falha em representar, com a precisão necessária, a realidade (problemas sociais) que se pretende alterar. Em outros termos, o indicador não consegue discernir de maneira precisa os impactos decorrentes da implementação da política da Central de Intermediação em Libras. Tal desafio ocorre porque o conceito de 'cidade inteligente' abrange uma extensa variedade de tecnologias e ferramentas que vão além do escopo da política em análise. Outro exemplo, caberia prever indicadores de produtos, os quais poderiam mensurar os serviços que deveriam ser entregues pelo Poder Público à sociedade, permitindo aferir se estariam alcançando a meta estabelecida.

160. Cabe destacar que a análise dos indicadores referentes às políticas "DF Acessível" e "Castração de animais" restou prejudicado, devido à falta de apresentação, por parte das respectivas pastas, de quaisquer evidências que confirmassem a existência de seus indicadores.

161. A partir da análise realizada, evidencia-se uma lacuna crítica na eficácia dos indicadores em fornecer uma avaliação precisa e abrangente dos resultados das políticas ora avaliadas. Não se sabe se essas políticas alcançaram o resultado esperado, ou quão distantes estão em alcançar esse objetivo. Por exemplo, no caso da política de "castração de animais" há meta de realizar 60 mil castrações de cães e gatos, por outro lado, não há indicador que permita aferir se o problema público foi resolvido e se o objetivo da política pública foi alcançado, total ou parcialmente.

162. Quanto às metodologias, processos e discussões acerca da formulação dos indicadores, não se vislumbra, nas documentações fornecidas, sinais que indiquem a gênese desses indicadores fundamentada em análises minuciosas e profundas.

163. É relevante destacar que essa observação está vinculada a uma das causas identificadas no **Achado 3**<sup>96</sup> deste relatório, que se refere à capacitação inadequada e insuficiente oferecida aos servidores envolvidos no processo de formulação de políticas públicas, uma vez que as equipes demonstram não possuir a competência necessária para a escolha de indicadores pertinentes.

164. Em reunião, a SSP sinalizou satisfação com os cursos normalmente ofertados, exceto em casos de atividades específicas, como a formulação de

---

<sup>96</sup> Achado 3: Contexto organizacional desfavorável ao processo de formulação das políticas públicas



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

indicadores, área que, segundo o servidor, é a maior carência do corpo técnico da secretaria no que tange à formulação das políticas públicas<sup>97</sup>.

165. Ademais, a SEPD reconhece a necessidade de aprimoramento dos indicadores desenvolvidos por sua equipe. A equipe de Planejamento do órgão enfatizou a carência de instrumentos apropriados para avaliar e monitorar as políticas públicas implementadas pela pasta. Adicionalmente, destacou a imaturidade institucional e a ausência de uma base de dados como um obstáculo à criação de indicadores mais apropriados<sup>98</sup>.

166. Quanto à dimensão<sup>99</sup> de avaliação dos indicadores, verifica-se que eles majoritariamente buscam avaliar aspectos de entrega de um produto, isto é, aspectos de eficácia.

167. Nesse contexto, é indubitável que uma política pública pode ser avaliada por meio de diversos indicadores que abordam diferentes aspectos, tais como sua economicidade, efetividade e eficiência. Contudo, é primordial que também contenha indicadores de efetividade que demonstrem em que medida está avançando a resolução do problema para o qual foi implementada.

168. Convém ressaltar que, além das unidades de planejamento das pastas setoriais, ao longo da auditoria, a equipe se reuniu com a SUPLAN/SEEC<sup>100</sup> para colher informações sobre a elaboração, metodologia e as principais dificuldades dos servidores no tocante à criação de indicadores.

169. Nesse passo, a SUPLAN reconhece que a criação de indicadores é uma das fragilidades das secretarias, visto que, a depender do objeto, se torna um

---

<sup>97</sup> PT32.1

<sup>98</sup> PT32.5

<sup>99</sup> Baseada na análise do indicador pelo posicionamento da “Cadeia de Valor e 6 “E” do desempenho”. Os mais difundidos indicadores dessa categoria são:

a) Eficiência: É a relação entre o resultado obtido e os recursos empregados para alcançá-los. Possui enfoque no processo e como atingir o resultado com consumo/custo menor.

b) Eficácia: É a relação do resultado obtido com o resultado pretendido. Enfoque na entrega. Attingir o resultado de acordo com a expectativa.

c) Efetividade: são os impactos gerados pelos produtos/serviços, processos ou projetos. A efetividade está vinculada ao grau de satisfação ou ainda ao valor agregado, a transformação produzida no contexto em geral.

<sup>100</sup> Art. 44. À Subsecretaria de Planejamento Governamental – SUPLAN, unidade orgânica de comando e supervisão, diretamente subordinada à Secretaria Executiva de Orçamento, compete: [...]

I - supervisionar o sistema de planejamento do Governo do Distrito Federal, na qualidade de órgão central, estabelecendo diretrizes, normas e procedimentos relacionados ao planejamento governamental; [...]



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

desafio complexo. Ademais, a pasta ainda relata que a dificuldade é proporcional ao nível de maturidade organizacional<sup>101</sup>.

170. Adicionalmente, a SUPLAN relatou que uma das dificuldades da elaboração de indicadores é a ausência de base de dados. Nesse sentido, ela tem buscado se alinhar ao IPE/DF para desenvolver ferramentas e bases de dados para medir os problemas e impactos que facilitem a concepção dos indicadores nas políticas públicas<sup>102</sup>.

### **b) Metas**

171. No que toca às metas, cumpre salientar que a sua definição é um componente essencial no planejamento e implementação de políticas, servindo como norte para as ações e permitindo a avaliação contínua do progresso.

172. Chama a atenção que, mesmo sendo uma ferramenta de gestão profícua, as metas não estejam presentes em uma das políticas públicas avaliadas, no caso a política do "DF Acessível". Por outro lado, as quatro outras políticas avaliadas, apresentaram metas explicitamente.

173. Tendo delineado o contexto e identificado as políticas que possuem metas claramente estabelecidas, procede-se a avaliação das metas segundo à metodologia SMART.

**Figura 8 – Avaliação das metas, conforme a metodologia SMART.**

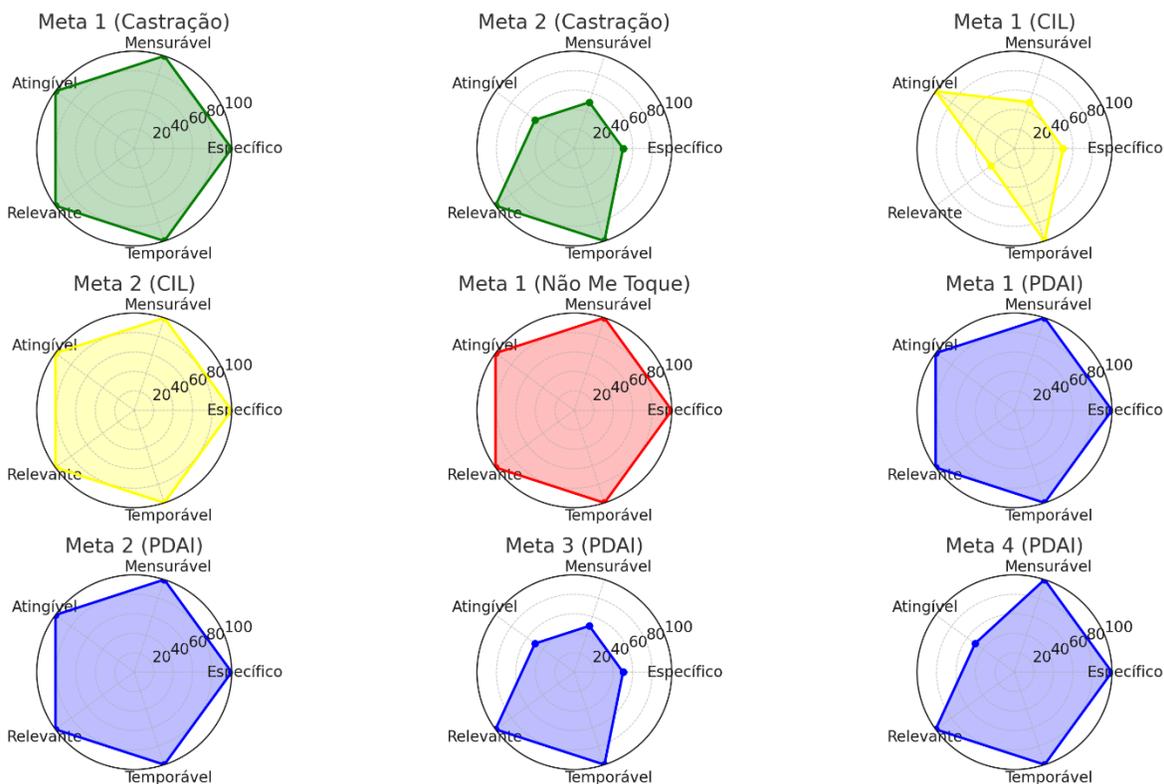
---

<sup>101</sup> PT34.1

<sup>102</sup> PT34.1



Avaliação dos Aspectos para Cada Meta (%)



Fonte: PT34.02

174. Embora as metas analisadas apresentem diferentes graus de conformidade com os critérios SMART, verifica-se que seis das nove metas revelam oportunidades de melhorias, as quais, uma vez implementadas, poderão assegurar uma execução substancialmente mais eficiente e controlável.

175. Por outro lado, é importante destacar que as metas definidas apresentam um grau de refinamento que supera os indicadores propostos, em termos comparativos. Além disso, é notável que, de cinco políticas analisadas, quatro possuem pelo menos uma meta associada, evidenciando um esforço consciente para quantificar e avaliar o progresso dessas políticas.

176. Para exemplificar o modo da avaliação pretérita, ilustrada na **Figura 9**, discute-se a seguir a análise realizada das metas associadas à política de “castração de animais” e à política da “CIL”.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

177. A Meta 1<sup>103</sup> da política da SEMA, que estima a quantidade de procedimentos de castração de cães e gatos a serem realizados, apresenta-se satisfatória, indicando conformidade com os fatores do método SMART.

178. Ademais, em relação à Meta 1 da SEMA, observa-se que esta possui uma especificidade notável, estipulando um objetivo quantitativo claro: realizar 60 mil castrações de cães e gatos. Essa precisão facilita a mensuração, uma vez que é possível quantificar diretamente o progresso em direção à meta. Registra-se também que a meta é atingível, conforme demonstrado pela capacidade da SEMA de cumprir consistentemente o número estipulado de castrações no PPA 2020-2023 em todos os anos.

179. Além disso, a meta alinha-se com o objetivo principal da política, reforçando sua relevância. Quanto ao critério de temporalidade, embora se presuma que a meta deve ser alcançada até o término do PPA (em 4 anos), não está explicitamente definido se o objetivo será atingido somente no final do plano ou dentro de um intervalo menor. Não existe uma data específica ou uma descrição temporal claramente associada à meta. O ideal seria uma temporalidade menor, com metas intermediárias, a fim de que a política possa ser ajustada durante sua execução (por exemplo, 10 mil no primeiro ano, 15 no segundo, 15 no terceiro e 20 no quarto, somando os 60 mil previstos para os quatro anos).

180. A Suplan alega, todavia, segundo a metodologia de elaboração do Plano, “aquilo que não consta a expressão “até 202X”, implica que seja até 2027, prazo de vigência do atual PPA”<sup>104</sup>.

181. Por outro lado, a Meta 2<sup>105</sup> também relacionada à política de castração sinaliza uma necessidade de revisão e aprimoramento. Observa-se que a meta em análise padece de especificidade, pois “*implantar um sistema de acompanhamento*” não consiste em objetivo claro, resultando, conseqüentemente, em uma mensurabilidade comprometida, pois qualquer funcionalidade que vier a ser implementado atenderá a meta. Por outro lado, a meta está fortemente alinhada com o objetivo central da política, o que reforça sua relevância. Em relação ao aspecto da temporalidade, o julgamento é similar ao da Meta 1, como mencionado anteriormente.

182. A Meta 1<sup>106</sup> vinculada à Central de Intermediação de Libras apresenta algumas fragilidades e não atende plenamente ao critério SMART. A

---

<sup>103</sup> “Realizar 60 mil castrações de cães e gatos”.

<sup>104</sup> Peça 90, e-DOC 01990555, fl. 6.

<sup>105</sup> “*Implantar sistema para cadastramento, acompanhamento e gestão do programa de castração de cães e gatos*”.

<sup>106</sup> “*Realizar evento de lançamento*”.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

natureza da meta, centrada na realização de um evento único, dificulta a qualificação de seus resultados.

183. Além disso, sua natureza não é estável, dado que se configura como uma intervenção de uso único, o que limita sua capacidade de contribuir para um acompanhamento sustentável de longo prazo. Essa característica única também implica que a meta não se apresenta como particularmente desafiadora, faltando-lhe a prolongação que incentivaria uma inovação contínua.

184. A Meta 2<sup>107</sup> da CIL se sobressai demonstrando um alinhamento com os critérios SMART, o que evidencia um planejamento adequado por parte da SECTI na elaboração dessa meta<sup>108</sup>. Um dos destaques da meta é o seu caráter desafiador, estabelecendo objetivos intermediários e ambiciosos que impulsionam a busca por melhores resultados.

185. No tocante ao “PDAI”, a Meta 3 não é adequada, pois o termo “modernizar” não é específico, dificultando a avaliação de seu cumprimento. Conseqüentemente a falta de especificidade impacta diretamente a avaliação e aferição da atingibilidade e mensurabilidade da meta.

## **Conclusão**

186. Perante o exposto, observa-se que duas políticas carecem de indicadores, enquanto uma não possui metas definidas. Adicionalmente, as métricas utilizadas, abrangendo tanto indicadores quanto metas, apresentam margem para aprimoramento e melhorias.

187. Em que pese a avaliação feita contemplar apenas cinco políticas públicas, verifica-se que tal cenário reflete uma tendência recorrente no âmbito da formulação e implementação das políticas públicas distritais.

188. À título de exemplo, cumpre trazer à tona recente deliberação desta Corte de Contas, no bojo do RAPP/22<sup>109</sup>, na qual o Tribunal tece críticas acerca da qualidade dos indicadores inseridos nos objetivos estratégicos do PPA, in verbis<sup>110</sup>:

*Todavia, os dois indicadores são insuficientes para avaliar o objetivo de forma integral, visto que não conseguem mensurar o acesso à assistência farmacêutica de qualidade, nem o uso em todos os níveis de atenção. Há outras questões relacionadas à logística que não são capturadas pelos indicadores propostos, mas podem afetar a desejada garantia de que a população tenha*

---

<sup>107</sup> “Desenvolver e disponibilizar material de comunicação visual e realizar a sua instalação mensal nos PAPs.”

<sup>108</sup> Meta de 4 meses, com previsão de unidades a serem atendidas em cada mês.

<sup>109</sup> Peça 78 do Processo nº 00600-00013601/2022-28-e, página 209.

<sup>110</sup> O trecho destacado é apenas um exemplo; em várias avaliações presentes no RAPP/2022, os indicadores são alvos de ponderações, tanto em termos de inadequação quanto de insuficiência.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

*o medicamento certo na hora certa, conforme idealizado no PEDF.*

189. Os indicadores e as metas desempenham um papel fundamental ao informar regularmente sobre a trajetória e o progresso no desenvolvimento das políticas públicas, fortalecendo o controle social e oferecendo subsídios para aprimorar áreas que demandam atenção.

190. No entanto, é notável que as políticas sujeitas a essa fiscalização carecem, de modo geral, de métricas adequadas e suficientes para medir os resultados e os impactos das políticas públicas e, conforme o caso, os produtos entregues e insumos utilizados. Essa constatação reflete a falta de um planejamento estruturado na formulação das políticas públicas apontado recorrentemente neste relatório.

191. Além disso, a ausência de **indicadores-chave**, na maioria das políticas públicas, vai de encontro aos dispositivos constitucionais<sup>111</sup>, impactando diretamente o planejamento de médio e longo prazo do DF bem como os objetivos das políticas públicas. Essa lacuna ressalta a necessidade de uma abordagem mais precisa na definição do problema e na estruturação do modelo lógico da política.

192. Portanto, é essencial estabelecer planos estratégicos claros e políticas públicas estruturadas para facilitar o desenvolvimento e a aplicação de indicadores que proporcionem uma visão completa e eficaz do desempenho das políticas implementadas.

## **Causas**

193. O achado apresenta como principais causas:

- ausência de metodologia pré-definida para orientar a formulação de políticas públicas no âmbito do Distrito Federal (Achado 1), o que, conseqüentemente, reflete na carência de metodologias e processos adequados à formulação dos indicadores e estabelecimento de metas;
- alta rotatividade da gestão (Achado 3), implicando em não priorização da avaliação de resultados e impactos das políticas públicas, o que contribui para a falta de ênfase na definição e acompanhamento de metas e indicadores;

---

<sup>111</sup>Art. 37 § 16. Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, **devem realizar avaliação das políticas públicas**, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei.

Art. 193. Parágrafo único. O **Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais**, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

- falta de sistemas robustos destinados ao armazenamento de bases de dados impede uma medição e acompanhamento eficazes dos indicadores socioeconômicos;
- capacitação inadequada e insuficiente oferecida aos servidores envolvidos no processo de formulação de políticas públicas (Achado 3), especialmente no que toca à competência necessária para a escolha de indicadores pertinentes;
- frequentes reestruturações administrativas refletem em imaturidade institucional de alguns órgãos, o que constitui obstáculo à formulação de políticas públicas e respectivas metas e indicadores;
- priorização de indicadores focados em avaliar aspectos de entrega de um produto (eficácia) em detrimento de indicadores de desempenho (eficiência) e resultado (efetividade);
- políticas públicas com objetivos genéricos, imprecisos ou mal definidos (Achado 1), prejudicando a orientação necessária para a formulação de indicadores e metas apropriados;
- o baixo grau de formalização dos atos que instituem as políticas públicas (Achado 4) impactam a necessidade de priorizar a formulação de metas e indicadores adequados.

## **Efeitos**

194. Sem indicadores adequados, torna-se desafiador avaliar se as políticas públicas estão alcançando seus resultados e produzindo os impactos esperados, comprometendo, assim, a capacidade de determinar sua efetividade na resolução dos problemas para os quais foram concebidas.

195. A falta de indicadores precisos também dificulta a identificação de áreas que requerem ajustes ou melhorias nas políticas públicas.

196. Além disso, a ausência de metas e indicadores de resultados pode ocasionar uma alocação ineficiente de recursos públicos, já que, sem saber quais políticas são mais eficazes, os recursos podem ser direcionados de maneira inadequada, resultando em desperdício de insumos em iniciativas que não geram os resultados satisfatórios.

197. A ausência de indicadores de desempenho também dificulta a prestação de contas aos cidadãos e aos órgãos de controle, tornando dificultoso justificar as decisões tomadas.

198. Por fim, sem indicadores adequados para medir os resultados das políticas públicas, há o risco de os problemas persistirem ou até mesmo se



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

agravarem ao longo do tempo, uma vez que não há dados para orientar a tomada de decisões e ajustar as estratégias conforme necessário.

### **Considerações do auditado**

199. Em que pese terem sido científicas a respeito da Decisão nº 2598/2024, a SEPD<sup>112</sup>, a TCB<sup>113</sup>, SEAGRI<sup>114</sup>, SSP<sup>115</sup>, CGDF<sup>116</sup> e a PCDF<sup>117</sup> não se manifestaram acerca dos apontamentos deste achado.

#### Manifestação do IBRAM

200. O IBRAM ressalta que, durante sua gestão da política de castração, implementou e monitorou indicadores de entrega. Dentre os principais indicadores, a entidade destaca a taxa de óbitos dos animais nas clínicas contratadas, a taxa de faltas dos tutores contemplados com vagas, a pesquisa de satisfação dos tutores atendidos pelo programa, o número total de animais castrados e a pesquisa sobre o bem-estar dos animais castrados. Por fim, cita que todos esses indicadores estão disponíveis tanto no site do Brasília Ambiental quanto nos relatórios técnicos encaminhados ao Tribunal<sup>118</sup>.

#### Manifestação da SEMA

201. A seu turno, a Sema relata<sup>119</sup> que irá construir indicadores de eficiência e efetividade para monitorar a política, bem como aperfeiçoar o controle de ações da política por meio de um sistema. Nesse sentido, o órgão ressalta a pretensão de incluir metas e indicadores no Plano Plurianual (PPA), com o objetivo de implementar um sistema hábil para monitorar e acompanhar a política de castração.

202. Adiante<sup>120</sup>, reconhece a necessidade de revisar as metas e indicadores, conforme apontado no relatório. As metas atuais não refletem com precisão os objetivos estratégicos da política de castração, tampouco permitem medir adequadamente o impacto das ações realizadas. Compromete-se a reformular essas metas, especialmente a meta 2, que será reestruturada de acordo com a metodologia SMART. Destaca ainda que a nova meta tem por objetivo implantar, até 2027, um sistema de cadastramento, acompanhamento e gestão do programa de castração de cães e gatos, garantindo o registro de 100% dos

<sup>112</sup> Peça nº 66, e-DOC B9995BDB.

<sup>113</sup> Peça nº 65, e-DOC BCC91CC5.

<sup>114</sup> Peça nº 70, e-DOC B92E461A.

<sup>115</sup> Peça nº 64, e-DOC 65EF5FC8.

<sup>116</sup> Peça nº 68, e-DOC 04930922.

<sup>117</sup> Peça nº 67, e-DOC 60BF18D6

<sup>118</sup> Peça 89, e-DOC 4BE1CEA6, fls. 8-9.

<sup>119</sup> Ofício nº 1473/2024 - SEMA/GAB, peça 95 (e-DOC 7AB9C0DA).

<sup>120</sup> Anexo ao Ofício nº 1573/2024-SEMA/GAB (peça 102, fls. 102/103 e 142/143).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

procedimentos e possibilitando o monitoramento em tempo real dos indicadores de desempenho.

203. Adicionalmente, a SEMA ressalta a importância de aprimorar os instrumentos de gestão, com o intuito de desenvolver metas e indicadores mais precisos e abrangentes que orientem as ações de maneira mais eficaz. Esse aprimoramento está diretamente vinculado à necessidade de realizar pesquisas que ofereçam dados concretos e atualizados, essenciais para a formulação de políticas públicas fundamentadas em evidências.

204. Destacou ainda iniciativas do IBRAM, que anteriormente gerenciava a política de castração de animais.

#### Manifestação da Suplan/SEEC

205. No que diz respeito ao presente achado, a SUPLAN/SEEC entende que os indicadores e metas do PPA 2024-2027 já estão alinhados com o Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU, utilizado como parâmetro nesta fiscalização. O órgão ressalta ainda que os instrumentos adotados já visam o acompanhamento contínuo, permitindo verificar se a execução está em consonância com o planejamento inicial, além de possibilitar a tomada de decisões, seja para a continuidade, aprimoramento ou eventual descontinuidade da política, conforme a necessidade<sup>121</sup>.

206. Alegou-se que, no que tange à temporalidade das metas estabelecidas no PPA, a metodologia adotada define que, quando não há a indicação expressa do termo "até 202X", presume-se que o prazo se estenda até 2027, correspondente à vigência do atual PPA. Além disso, destacou-se que as informações gerenciais disponíveis no sistema PPA WEB, as quais podem ser acessadas pelos órgãos de controle mediante perfil autorizado, não apenas registram esse critério temporal, mas também oferecem detalhes sobre os atributos do PPA, incluindo indicadores e metas<sup>122</sup>.

207. A Subsecretaria de Planejamento relata ainda que, embora sejam realizados esforços significativos para oferecer instrumentos que facilitem e organizem o processo de planejamento, é fundamental reconhecer as diversas dificuldades associadas à definição e implementação de políticas públicas. Aponta-se que a qualidade das informações inseridas no PPA está diretamente ligada à capacidade de compreender os problemas públicos e de apresentar soluções viáveis para seu enfrentamento. Nesse contexto, a Subsecretaria destaca que, à medida que a maturidade institucional aumenta, também crescem as chances de

---

<sup>121</sup> Peça 90, e-DOC 01990555, fl. 6.

<sup>122</sup> Peça 90, e-DOC 01990555, fl. 7.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

que os atributos do plano se alinhem com as agendas governamentais e, conseqüentemente, se compatibilizem com os orçamentos anuais.

208. Complementando, relata que, em alguns casos, como o da TCB, não são inseridos no PPA objetivos, indicadores e metas que reflitam de maneira clara suas políticas públicas, limitando-se apenas às ações orçamentárias necessárias para sua garantia. Contudo, esclarece que tal situação não está sob a sua alçada<sup>123</sup>. Em conclusão, destaca que, após a ciência da Decisão TCDF nº 2598/2024, já se reuniu com a TCB e foram iniciadas as tratativas para se incluir no PPA as principais políticas públicas daquela entidade, indicadores e metas<sup>124</sup>.

209. Por fim, destaca que foi firmada uma parceria da Secretaria de Estado de Economia junto ao Instituto de Pesquisa e Estatística do Distrito Federal (IPEDF) e órgãos e entidades, tendo o IPEDF auxiliado na construção de indicadores tanto para uso institucional no âmbito interno de cada unidade quanto para outros que foram inseridos no PPA<sup>125</sup>.

#### Manifestação da EGOV

210. Por sua vez, a Escola de Governo acolhe a proposta apresentada e coloca-se à disposição da SUPLAN e de outros envolvidos para viabilizar cursos de capacitação e promover ações educativas voltadas à área de políticas públicas. A instituição também destaca que, desde 2021, vem realizando de forma contínua diversas iniciativas de capacitação relacionadas a políticas públicas, tal como o curso de " Oficina: Ciclo de Políticas públicas - da identificação do problema à avaliação" <sup>126</sup>.

#### Manifestação da SECTI

211. Quanto ao item em questão, a SECTI relata que irá desenvolver um guia para a análise de indicadores que atendam aos critérios SMART (específicos, mensuráveis, atingíveis, relevantes e temporais), abrangendo as dimensões de eficiência, eficácia e efetividade. O objetivo é proporcionar uma avaliação completa dos projetos, assegurando que os indicadores utilizados permitam monitorar e avaliar o desempenho de forma adequada e abrangente<sup>127</sup>.

#### Manifestação da SEDET

212. A SEDET esclarece que a política do PDAI é desenvolvida por diversos atores, entre eles a Junta Comercial (JUCIS). A pasta destaca que os

<sup>123</sup> Peça 90, e-DOC 01990555, fl. 8.

<sup>124</sup> Peça 90, e-DOC 01990555, fl. 9.

<sup>125</sup> Peça 90, e-DOC 01990555, fl. 10.

<sup>126</sup> Ofício Nº 651/2024 - GAG/CJ e anexo, fls 8 (peça 92)

<sup>127</sup> Peça 87, e-DOC 106F1A52, fls. 10.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

indicadores sob sua responsabilidade foram devidamente valorizados e apresentam um elevado nível de aderência ao critério estabelecido. No entanto, os instrumentos apontados na presente fiscalização estão sob a alçada da Junta Comercial. Nesse sentido, aquela pasta destaca que as críticas devem ser direcionadas a esse órgão, e sugere-se o envio à Junta Comercial, responsável pela gestão e acompanhamento dos indicadores e metas a serem aprimorados<sup>128</sup>.

#### Manifestação da SEGOV<sup>129</sup>

213. Novamente, cita aspectos da extinta Secretaria Executiva de Acompanhamento e Monitoramento de Políticas Públicas – SPP/SEGOV, afirmando que esta não possuía metas de indicadores de monitoramento porque o foco era somente acompanhar a articulação político-governamental dos órgãos e entidades do DF.

214. Nesse sentido, afirma que somente cada órgão tem a capacidade de interpretar, de forma mensurável, os aspectos de uma realidade local ou construída, de maneira a tornar operacional a implementação de suas políticas.

#### **Posicionamento da equipe de auditoria**

215. Observa-se que a SEDET, SECTI, SEMA, SEGOV e EGOV corroboram as evidências apresentadas no achado ou não as contestam. Por outro lado, o Ibram e a Suplan/SEEC divergem parcialmente dos aspectos abordados.

216. No caso da SUPLAN/SEEC, a pasta manifestou discordância em relação à avaliação apresentada no Relatório Prévio, argumentando que os indicadores e metas inseridos no PPA 2024-2027 já são instrumentos que visam o acompanhamento contínuo de forma adequada.

217. Por outro lado, a equipe de auditoria, embora reconheça a qualidade da elaboração do PPA, ressalta que os índices atualmente inseridos no plano contribuem para um acompanhamento de aspectos pontuais, mas não são suficientes para aferir e monitorar de maneira ampla a implementação e resultados das políticas públicas no Distrito Federal. Dessa forma, há uma necessidade de aprimoramento dos mecanismos de controle e avaliação para garantir uma melhor aferição no âmbito das unidades setoriais. Na maioria das vezes, estes mecanismos sequer estão incluídos no PPA.

218. Diferentemente do posicionamento adotado pela SUPLAN/SEEC, a recomendação da auditoria busca o aperfeiçoamento das políticas públicas de maneira mais abrangente, não se limitando ao escopo do PPA. O objetivo é garantir um monitoramento mais robusto e uma avaliação contínua da eficácia das políticas

---

<sup>128</sup> Peça 100, e-DOC F3022F59, fls. 23-24.

<sup>129</sup> Nota Técnica N.º 1/2024 - SEGOV/SEGEST/UNIPLE, peça 85 (e-DOC A7E9C5EC)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

implementadas, promovendo melhorias na gestão pública, o que somente será possível com a construção de metas e indicadores adequados e suficientes.

219. Quanto ao aspecto da Temporalidade de aferição das metas incluídas no PPA, embora se presuma que a meta deve ser alcançada até o fim da vigência do plano, tal dedução não se mostra suficientemente clara, dificultando a compreensão dos usuários das informações. Ademais, a adoção do quadriênio não favorece ao acompanhamento periódico (anual ou biênio) e a adoção de medidas corretivas, se for o caso. De todo modo, as alegações da pasta foram consideradas, e a análise realizada no aspecto da temporalidade das metas do PPA 2024-2027 foram ajustadas, vide Figura 8.

220. No caso do IBRAM, a entidade não é mais responsável pela gestão da política, uma vez que a Secretaria de Estado do Meio Ambiente (SEMA) assumiu essa atribuição, a qual foi novamente redirecionada com a criação da nova Secretaria Extraordinária de Proteção Animal<sup>130</sup>. No entanto, a SEMA não apresentou evidências em contrário, manifestando concordância com a análise realizada. Dessa forma, mantém-se a avaliação constante no Relatório Prévio.

221. Por outro lado, a SEDET sustenta que as metas e indicadores apontados como inadequados foram elaborados pela Junta Comercial. Nesse sentido, a SEDET sustenta que a recomendação deveria ser direcionada à referida entidade, a quem cabe a devida responsabilidade pelos futuros ajustes e aprimoramentos necessários.

222. No caso, as proposições foram direcionadas às unidades centrais, a fim de orientar as pastas no ajuste e aprimoramento das metas e indicadores.

### **Proposições**

223. Sugere-se ao egrégio Tribunal recomendar à Secretaria de Estado de Economia que, no uso de suas competências<sup>131</sup>:

---

<sup>130</sup> Decreto nº 46.233/2024 (DODF de 04/09/2024, edição Extra).

<sup>131</sup> **Portaria nº 140/2021 – Regimento Interno da Secretaria de Economia do DF:**

Art. 1º À Secretaria de Estado Economia do Distrito Federal - SEEC, órgão de direção superior diretamente subordinado ao Governador do Distrito Federal, compete:

I - o planejamento, a gestão e a modernização administrativa; [...]

III - a gestão estratégica governamental e a gestão por resultados;

XIII - a avaliação de políticas públicas;

[...]

Art. 44. À Subsecretaria de Planejamento Governamental – SUPLAN, unidade orgânica de comando e supervisão, diretamente subordinada à Secretaria Executiva de Orçamento, compete:

I - supervisionar o sistema de planejamento do Governo do Distrito Federal, na qualidade de órgão central, estabelecendo diretrizes, normas e procedimentos relacionados ao planejamento governamental;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

- a) elabore manual (ou instrumento congênere) que oriente a adequada formulação de metas e indicadores de desempenho de políticas públicas no âmbito do Distrito Federal, de modo a contribuir para a melhoria da gestão, assegurar a transparência sobre os resultados dos programas governamentais, e contar com instrumentos apropriados para monitorar a sua implementação e avaliar seus resultados, em harmonia com o comando expresso no art. 37, §16, da Constituição Federal;

224. Sugere-se ao egrégio Tribunal determinar à Secretaria de Estado de Economia, por intermédio da Subsecretaria de Planejamento Governamental – SUPLAN e da Escola de Governo - EGOV que, no uso das competências estabelecidas nos arts. 44 e 474 da Portaria nº 140/2021 (Regimento Interno da SEEC) que:

- a) disponibilize programas de capacitação técnica aos servidores envolvidos no processo de formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas no tocante ao desenvolvimento de competência necessária para a elaboração de indicadores de desempenho e de metas de resultados, em seus diferentes aspectos, tais como economicidade, eficiência, eficácia e efetividade dos programas governamentais;
- b) fomente a discussão, em conjunto com o IPE/DF e outros atores que se façam necessários, com o intuito de desenvolver sistemas e bases de dados robustas a fim de auxiliar na coleta e análise de informações com o objetivo de facilitar a criação de indicadores pelos atores envolvidos na formulação das políticas públicas.

### **Benefícios Esperados**

225. Como benefício imediato, espera-se que as políticas públicas distritais passem a contar com instrumentos (indicadores e metas) apropriados para monitorar a sua implementação e avaliar seus resultados e impactos.

226. À medida que a avaliação da efetividade das políticas públicas se torna mais eficaz, é possível determinar se a intervenção do estado está logrando êxito em alcançar os resultados esperados e os impactos almejados, de modo a permitir uma decisão embasada quanto à continuidade do programa ou avaliação de outras alternativas. Isso facilita a identificação de áreas que demandam ajustes ou melhorias graças à disponibilidade de indicadores precisos sobre o desempenho. Consequentemente, propicia-se aos gestores uma oportunidade de alocação de



recursos públicos mais eficiente, uma vez que passam a contar com dados sobre a eficácia das políticas, evitando direcionamentos inadequados de insumos.

227. Além disso, espera-se que haja aumento da transparência na prestação de contas aos cidadãos e órgãos de controle, o que permite justificar as decisões tomadas e os recursos alocados de forma embasada.

228. Essa abordagem também contribui para a redução do risco de persistência ou o agravamento dos problemas ao longo do tempo, uma vez que os indicadores adequados fornecem dados para orientar a tomada de decisões e ajustar as estratégias conforme necessário.

### **2.1.3. Achado 3: Contexto organizacional desfavorável ao processo de formulação das políticas públicas.**

#### **2.1.3.1. Critério**

229. De acordo com o Referencial para Avaliação de Governança<sup>132</sup> (RAG-PP), “*espera-se que as políticas públicas contem com organizações que possuam estruturas apropriadas para empreender atividades planejadas, e assegurar o bom uso dos recursos públicos*”.

230. Conforme aquele referencial, uma estrutura adequada não se limita apenas à existência de recursos orçamentários e financeiros, mas engloba a disponibilidade apropriada de instalações, sistemas e, sobretudo, de pessoas capacitadas.

231. No âmbito distrital, os Agentes de Planejamento setoriais têm a incumbência de coordenar as políticas públicas, o que abrange o gerenciamento de atividades, a supervisão da execução e a utilização de metodologias e ferramentas apropriadas para o desenvolvimento dos programas governamentais.

232. Dessa forma, os Agentes de Planejamento devem promover ações concretas com o propósito de formular políticas coesas e bem estruturadas. Além disso, espera-se que esses servidores tenham o perfil apropriado à complexidade de buscar soluções para problemas sociais.

233. Fundamentação: Decreto nº 37.621/16<sup>133</sup>, arts. 13 e 14; e Lei nº 7.378/23<sup>134</sup>, arts. 12 e 16.

---

<sup>132</sup> Tribunal de Contas da União. Referencial para avaliação de governança em políticas públicas. Brasília: TCU, 2014.

<sup>133</sup> Institui o Modelo de Gestão para Resultados do Distrito Federal, o Sistema Gestão-DF, o Selo Projeto Prioritário, normatiza a Rede de Gestão e dá outras providências.

<sup>134</sup> Dispõe sobre o Plano Plurianual do Distrito Federal para o quadriênio 2024-2027.



## Análises e Evidências

234. Um aspecto fundamental do planejamento público de qualidade é assegurar que seja conduzido por profissionais qualificados e experientes, equipados com as ferramentas adequadas, a fim de que possam desenvolver suas atividades de forma plena.

235. Para avaliar o critério retro citado, inicialmente foram elaborados roteiros de entrevista<sup>135</sup> com o intuito de conhecer os perfis profissionais dos titulares das Assessorias de Gestão da Estratégia e Projetos<sup>136</sup>, ou Agentes de Planejamento<sup>137</sup>, responsáveis pela condução das políticas públicas que compõem o escopo desta fiscalização<sup>138</sup>.

236. É relevante destacar que, embora as equipes de planejamento<sup>139</sup> possam ser constituídas por múltiplos servidores, a depender da perspectiva adotada pela pasta<sup>140</sup>, as entrevistas foram direcionadas especificamente aos Agentes de Planejamento, visto que, por serem formalmente responsáveis pela Assessoria de Gestão da Estratégia e Projetos – AGEP do seu respectivo órgão ou entidade, compete a eles, dentre outras atribuições: **prestar assessoria técnica** ao gerente de programas, subprogramas e de projetos estratégicos do órgão ou entidade na qual está lotado; **dar apoio metodológico** sobre o Modelo de Gestão para Resultados do Distrito Federal às equipes que fazem parte do órgão ou entidade na qual está lotado, de acordo com as orientações, ferramentas e metodologia indicados pela SEEC; **fazer a gestão dos indicadores** dos processos no âmbito de sua Unidade e **prestar informações sobre as execuções** dos programas, subprogramas e projetos estratégicos ao dirigente do órgão ou entidade do qual faz parte (Decreto nº 37.621/16, art. 13, c/c Lei nº 7.378/23, arts. 12, parágrafo único, e 16, § 2º).

237. Ao contrário do que se espera, o GDF (especialmente no que tange à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico Trabalho e Renda do DF – Sedet, à Secretaria de Estado do Meio Ambiente – Sema, à Secretaria da Pessoa com Deficiência do DF – SEPD e à Secretaria de Estado de Segurança Pública do DF – SSP) apresenta **contexto organizacional desfavorável** a um planejamento público de qualidade, haja vista a alta rotatividade no cargo de Agente de

<sup>135</sup> PT 32.0

<sup>136</sup> Conforme denominação contida nos arts. 10, inciso IV, e 13 do Decreto nº 37.621/2016.

<sup>137</sup> Denominação usada no art.12, parágrafo único, da Lei nº 7.378/23 (Lei do PPA 2024-2027)

<sup>138</sup> Plano Distrital de Atração de Investimentos, Projeto “Não Me Toque”, Programa de Castração, DF Acessível e Central de Libras.

<sup>139</sup> Referenciadas no Decreto nº 37.621/2016, art. 10, inciso IV, como Assessorias de Gestão da Estratégia e Projetos - AGEPS.

<sup>140</sup> PT16. Cita-se, por exemplo, o caso da Sedet. A equipe de planejamento da pasta conta com cinco servidores, em virtude da abrangência e complexidade dos assuntos tratados, que englobam temas variados como o mercado de trabalho e o desenvolvimento econômico.

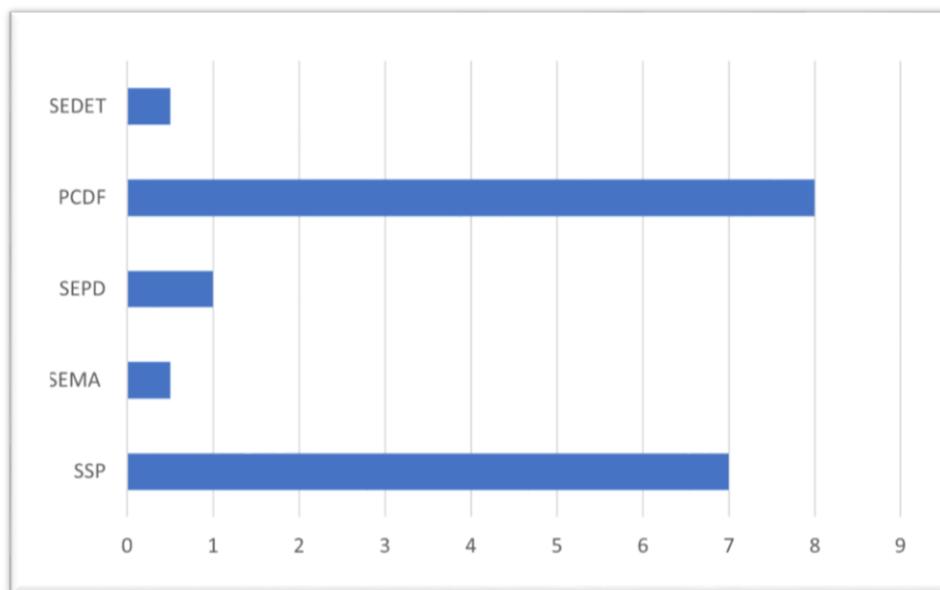


Planejamento, a deficiência na orientação e capacitação desses agentes públicos e a sobrecarga de trabalho dos servidores que ocupam o referido cargo em razão do acúmulo de outras atividades e responsabilidades.

#### a) Alta Rotatividade

238. Com relação ao **tempo desses servidores à frente do cargo**, a figura a seguir ilustra as informações consolidadas das entrevistas:

**Figura 9 – Tempo à frente do cargo (em anos)<sup>141</sup>**



Fonte: PT32.6.

239. Entre os cinco entrevistados, três relataram ter sido nomeados para o cargo há menos de um ano, sendo que dois deles assumiram a posição há menos de seis meses.

240. Além disso, mais da metade dos Agentes de Planejamento entrevistados não esteve envolvido no ciclo do PPA 2020-2023, tampouco participou integralmente do processo de elaboração do PPA 2024-2027, já que o início do processo se deu em 08.03.2023, conforme exposto abaixo.

<sup>141</sup> O planejamento das políticas públicas de segurança pública é compartilhado entre a Secretaria de Segurança Pública (SSP) e as forças policiais. Nesse caso, o Plano Plurianual é de responsabilidade da SSP, enquanto a formulação da política "Não Me Toque" é conduzida pela Polícia Civil do Distrito Federal (PCDF). Dessa forma, a equipe entrevistou os Agentes de Planejamento de ambos os órgãos.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

**Figura 10 – Cronograma de elaboração do PPA 2024-2027**

| ITEM | PROCEDIMENTO  | ÓRGÃO/ENTIDADE RESPONSÁVEL | PRAZO   |
|------|---|----------------------------|---|
| 1    | Início do processo de Elaboração do PPA 2024-2027 em conjunto com as Unidades Orçamentárias | SEPLAD/SEFIN/SUPLAN        | 08/03/2023 – Todas as UOS, exceto Administrações Regionais<br>09/03/2023 - Administrações Regionais |

Fonte: DA47, fl. 2.

241. Cabe destacar que as políticas públicas, pela própria complexidade inerente ao enfrentamento de problemas sociais, econômicos e ambientais, frequentemente demandam tempo considerável para serem concebidas, implementadas e avaliadas de forma abrangente. O PDAI, por exemplo, é uma política que busca contribuir para a promoção, atração, fidelização e ampliação de investimentos, além do incentivo à diversidade de atividades econômicas do DF, com vistas ao desenvolvimento econômico sustentável **para os próximos vinte anos**<sup>142</sup>.

242. Dessa forma, a condução das políticas públicas pressupõe não apenas um conhecimento técnico sólido, mas uma compreensão profunda, ao longo do tempo, da complexidade política, social e orçamentária subjacentes a sua formulação e implementação.

243. Nesse contexto, a alta rotatividade dos Agentes de Planejamento, de modo geral, constitui entrave substancial à gestão eficaz das políticas públicas, as quais são, majoritariamente, perenes.

244. Em outra perspectiva, verificou-se que a elevada rotatividade pode estar intrinsecamente atrelada à natureza do cargo. Dos três Agentes de Planejamento com menos de 1 ano no cargo, dois possuem vínculo exclusivamente temporário com a administração pública<sup>143</sup> e um, embora possua vínculo efetivo, é servidor cedido de outro órgão. Por outro lado, os dois servidores com maior tempo de exercício à frente do cargo são servidores efetivos de carreira, pertencentes à estrutura administrativa da Polícia Civil do Distrito Federal - PCDF, sendo possível inferir uma relação direta entre esses aspectos.

245. Em virtude da natureza temporária do cargo, os servidores sem vínculo estão sujeitos a mudanças frequentes conforme ocorrem alterações no

<sup>142</sup>Disponível em: <https://sedet.df.gov.br/conheca-o-programa/#:~:text=Programa%20de%20Atra%C3%A7%C3%A3o%20de%20Investimentos,e%20renda%20no%20Distrito%20Federal>. Acesso em: 01.04.20224

<sup>143</sup> PT32.6.



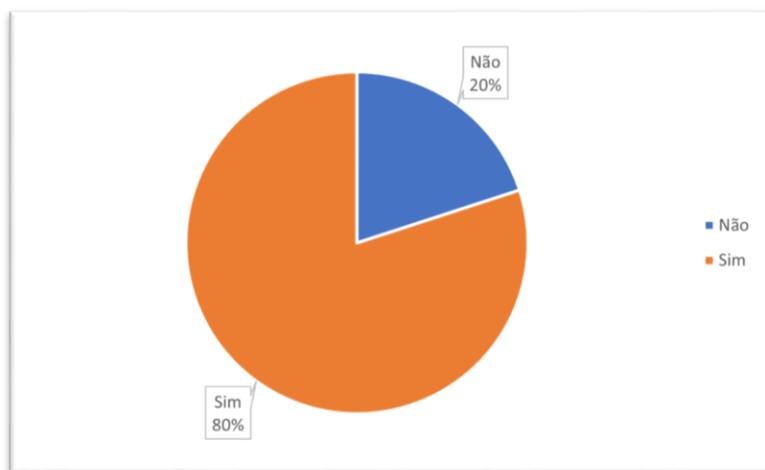
governo ou na titularidade da pasta, prejudicando a retenção de conhecimento técnico especializado no órgão ou entidade, bem como a constância no processo de formulação, implementação e monitoramento das políticas públicas.

246. Sobre o assunto, servidores reforçam que a influência política na gestão afeta negativamente a governança e a continuidade de suas políticas públicas<sup>144</sup>, o que já era esperado, uma vez que a constante substituição de servidores resulta na perda de conhecimento institucional e experiência acumulada ao longo do tempo na função. Além disso, a falta de estabilidade nas equipes pode gerar descontinuidade nos projetos em andamento, atrasando sua implementação e causando prejuízos à sociedade, em decorrência da ineficiência na aplicação dos recursos disponíveis.

#### **b) Deficiências na orientação e capacitação dos Agentes de Planejamento**

247. Quanto à competência dos ocupantes do cargo de Agente de Planejamento, isto é, capacidade, habilidade, conhecimento e experiência necessários para desempenhar a função e realizar, com eficácia e eficiência, as atividades que lhes são inerentes, constatou-se demanda por qualificação complementar, uma vez que a maior parte dos entrevistados indicaram que o volume de capacitações fornecidas pode ser aprimorado<sup>145</sup>.

**Figura 11 – Representação percentual dos servidores que apontam necessitar de cursos complementares**



Fonte: PT32.6.

248. Corroborando essa constatação, a Secretaria de Segurança salienta que as políticas públicas planejadas pela pasta são formuladas com base

<sup>144</sup> PT32.3.

<sup>145</sup> PT32.6 – Consolidado das Entrevistas



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

no conhecimento prévio e na experiência profissional dos atores envolvidos, sem o fornecimento de orientações específicas ou treinamento oportuno acerca das metodologias, práticas, abordagens e habilidades consideradas relevantes para a formulação de políticas públicas<sup>146</sup>.

249. Quanto à capacitação dos servidores, o Regimento Interno da Secretaria de Economia do Distrito Federal, aprovado pela Portaria nº 140/2021<sup>147</sup>, impõe ao órgão a função de **supervisionar o sistema de planejamento do Governo do Distrito Federal, bem como estabelecer de diretrizes gerais para a elaboração de normas e procedimentos, pesquisas e estudos atinentes às políticas públicas.**

250. Em que pese a previsão regimental em comento, durante reuniões internas realizadas no âmbito da então SEPLAD, registradas em ata, a pasta reconheceu que não dispõe de um manual específico sobre a concepção de políticas públicas, ou mesmo orientação formalizada sobre o tipo de metodologia a ser adotada no processo de formulação, sendo as orientações atuais voltadas majoritariamente ao PPA<sup>148</sup> (conforme amplamente debatido no Achado 1).

251. Por conseguinte, as secretarias têm concebido suas políticas públicas sem uma orientação técnica uniforme e adequada que assegure o alcance de soluções assertivas para os problemas que compõem a agenda do Governo. A ausência de diretrizes norteadoras explícitas tem ocasionado falhas importantes no desenho das políticas governamentais, conforme demonstrado no **Achado 1**. Registra-se, ainda, que essa conjuntura tende a acarretar ações governamentais ineficazes, prejudicando a população e minando a confiança nas instituições públicas.

252. Sabendo que a concepção de políticas públicas extrapola de forma relevante as diretrizes voltadas à elaboração dos programas temáticos do PPA, tanto em relação ao escopo quanto ao prazo de implementação, identifica-se a

---

<sup>146</sup> PT32.1

<sup>147</sup> Art. 44. À Subsecretaria de Planejamento Governamental – SUPLAN, unidade orgânica de comando e supervisão, diretamente subordinada à Secretaria Executiva de Orçamento, compete: [...]

I - supervisionar o sistema de planejamento do Governo do Distrito Federal, na qualidade de órgão central, estabelecendo diretrizes, normas e procedimentos relacionados ao planejamento governamental; [...]

Art. 45. À Coordenação de Elaboração e Modernização de Instrumentos de Planejamento Governamental – CEMIP, unidade orgânica de direção e supervisão, diretamente subordinada à Subsecretaria de Planejamento Governamental, compete:

I - propor diretrizes para a elaboração de normas, procedimentos, pesquisas e estudos relativos à elaboração, à revisão, ao monitoramento e à avaliação dos planos e programas governamentais; [...]

<sup>148</sup> PT34.1



necessidade de consolidar e formalizar as orientações para a formulação de políticas públicas no âmbito do Distrito Federal, bem como adotar medidas substanciais para fortalecer a **capacitação dos servidores públicos** envolvidos nesse processo de formulação, de modo a preencher as lacunas de conhecimento existentes.

### **c) Acúmulo de atribuições**

253. Dos cinco Agentes de Planejamento entrevistados, quatro afirmam que acumulam outras atividades e responsabilidades, além das atribuições específicas do cargo, ficando, assim, sobrecarregados com incumbências paralelas, o que vem a comprometer a qualidade da gestão das políticas públicas<sup>149</sup>.

254. Conforme relatos obtidos durante a fase de entrevistas<sup>150</sup>, a situação em tela, no geral, deriva do reduzido quadro de pessoal do órgão, ou, ao menos, do reduzido contingente de servidores atuando na área de planejamento de políticas públicas, de modo que a priorização dessas equipes pelas unidades de governo enseja razoável potencial de impacto na qualidade de formulação das políticas públicas distritais e no seu respectivo gerenciamento, ferramentas essas imprescindíveis para o alcance de resultados efetivos para a população, com otimização dos recursos públicos disponíveis.

### **Causas**

255. As principais causas identificadas em relação ao presente achado são:

- Ausência de legislação de estabeleça requisitos para ocupantes do cargo de Agentes de Planejamento;
- ausência de marco regulatório, formalizado e amplamente divulgado, com vistas a orientar a formulação e o gerenciamento de políticas públicas no âmbito do Distrito Federal;
- carência de cursos e treinamentos especificamente direcionados à capacitação complementar e continuada dos Agentes de Planejamento e sua equipe, sobretudo no que diz respeito às metodologias, práticas, abordagens, habilidades e demais aspectos essenciais para a formulação de políticas públicas de qualidade; e

---

<sup>149</sup> PT32.6

<sup>150</sup> Três dos cinco entrevistados identificaram a escassez de servidores como uma das principais dificuldades na gestão eficaz das políticas públicas (PT32 – Questão 17 das entrevistas).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

- reduzido contingente de servidores capacitados atuando no planejamento de políticas públicas, revelando baixa priorização dessas equipes no âmbito das secretarias.

## **Efeitos**

256. Uma organização com fragilidades na estrutura de pessoal pode enfraquecer o sistema de governança pública, aumentar o desperdício de recursos públicos, e, sobretudo, conceber políticas públicas que não sejam hábeis em entregar resultados satisfatórios à população.

257. Outrossim, a falta de engajamento e continuidade das equipes de planejamento resultam na perda de conhecimento institucional e experiência acumulada ao longo do tempo na função, o que repercute de forma imediata na formulação e no desempenho das políticas públicas.

## **Considerações do auditado**

258. Em que pese terem sido científicas a respeito da Decisão nº 2598/2024, a SEPD<sup>151</sup>, a TCB<sup>152</sup>, IBRAM<sup>153</sup>, SEAGRI<sup>154</sup>, SSP<sup>155</sup>, CGDF<sup>156</sup> e PCDF<sup>157</sup> não se manifestaram acerca dos apontamentos deste achado.

## Manifestação da EGOV

259. Em relação ao presente achado, a Escola de Governo reconhece a relevância da análise mencionada e manifesta sua disposição em oferecer ações educativas na área. O órgão também ressalta que, desde 2021, vem promovendo de forma contínua diversas iniciativas de capacitação voltadas para políticas públicas, estando plenamente apta a ofertar novos cursos. Ademais, coloca-se à disposição da SUPLAN para colaborar nesse sentido<sup>158</sup>.

## Manifestação da Suplan/SEEC

260. A Suplan destaca que, conforme o Relatório Preliminar de Auditoria, a alta rotatividade de agentes públicos em cargos de planejamento no Governo do Distrito Federal é amplamente reconhecida. Ainda, ressalta que esse problema impacta todas as fases do ciclo das políticas públicas, agravado pela dificuldade de manter servidores de carreira em cargos de gestão, o que impede a consolidação

<sup>151</sup> Peça nº 66, e-DOC B9995BDB

<sup>152</sup> Peça nº 65, e-DOC BCC91CC5

<sup>153</sup> Peça nº 71, e-DOC 60080517.

<sup>154</sup> Peça nº 70, e-DOC B92E461A.

<sup>155</sup> Peça nº 64, e-DOC 65EF5FC8.

<sup>156</sup> Peça nº 68, e-DOC 04930922.

<sup>157</sup> Peça nº 67, e-DOC 60BF18D6

<sup>158</sup> Ofício Nº 651/2024 - GAG/CJ e anexo, fls 8 (peça 92)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

de uma cultura organizacional e o amadurecimento institucional, prejudicando a eficácia das políticas implementadas<sup>159</sup>.

261. A Subsecretaria de Planejamento observa que, ao analisar o fenômeno da alta rotatividade dos agentes públicos, é imprescindível considerar a dinâmica da própria estrutura administrativa do Governo do Distrito Federal, que exige adaptações e remodelagens frequentes. A esse respeito, esclarece que os contextos políticos muitas vezes impactam diretamente o desenho institucional do Poder Executivo<sup>160</sup>.

262. Ademais, a Subsecretaria destaca que serão analisados os efeitos da proposição que estabelece que o cargo de agente de planejamento seja ocupado exclusivamente por servidores da carreira de Analista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, em conjunto com as análises realizadas pelo órgão central de gestão de pessoas<sup>161</sup>.

#### Manifestação da SEMA

263. A Secretaria<sup>162</sup> relata que, no primeiro ano de gestão, priorizou a estruturação técnica da equipe para dar continuidade à política de castração, seguindo o modelo de monitoramento já estabelecido pelo IBRAM. No entanto, enfrentou desafios como a capacitação de um novo corpo técnico, restrições orçamentárias e alta rotatividade de servidores, com uma taxa de turnover de 77% no período.

264. A SEMA destaca ainda que tem buscado soluções, e afirma que a implementação de uma modelagem de processos é essencial para padronizar e formalizar os procedimentos. Essa iniciativa visa garantir a continuidade das atividades, preservando o conhecimento institucional e minimizando o impacto da rotatividade, facilitando a capacitação de novos servidores e assegurando a consistência na execução da política.

#### Manifestação da SECTI

265. A SECTI avaliou o achado em relação à política pública da Central de Intermediação em Libras - CIL, a qual ocorre em regime de mútua cooperação. Nesse sentido, destacou as etapas do processo administrativo (requerimento, licitação, consultas, disponibilidade orçamentária, avaliação jurídica, etc.), afirmando que possui capacidade operacional para celebrar a parceria, avaliou as propostas com o devido rigor técnico, designará gestores habilitados para controlar

---

<sup>159</sup> Peça 90, e-DOC 01990555, fl. 11.

<sup>160</sup> Peça 90, e-DOC 01990555, fl. 11.

<sup>161</sup> Peça 90, e-DOC 01990555, fl. 11.

<sup>162</sup> Anexo ao Ofício nº 1573/2024-SEMA/GAB (peça 102, fls. 141/143).



e fiscalizar a execução da parceria; e apreciará as prestações de contas na forma e nos prazos determinados na legislação vigente<sup>163</sup>.

#### Manifestação da SEDET

266. A SEDET esclarece que o cargo de chefia da Assessoria de Planejamento, e Informações Estratégicas (APIES) na SEDET é de natureza especial e pode ser ocupado apenas por servidores efetivos, sendo que os últimos ocupantes eram da carreira de Analista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (PPGG)<sup>164</sup>.

267. Em relação à capacitação, a SEDET enfatiza que os Agentes de Planejamento da APIES estão em constante aprimoramento, participando de cursos e seminários oferecidos pela Escola de Governo (EGOV). Além disso, a equipe de planejamento trabalha em parceria com a SEEC para sanar dúvidas sobre a formulação e planejamento de políticas públicas, utilizando sistemas como SIGGO, PPA WEB e outros<sup>165</sup>.

#### Manifestação da SEGOV<sup>166</sup>

268. Novamente, cita aspectos da extinta Secretaria Executiva de Acompanhamento e Monitoramento de Políticas Públicas – SPP/SEGOV, afirmando que esta não formulava processo de políticas públicas.

#### Manifestação da Governadoria do DF

269. Por sua vez, a Governadoria do DF, por meio do Ofício nº 651/2024-GAG/CJ<sup>167</sup> e anexo<sup>168</sup>, trouxe informações da Seec e Escola de Governo, já apresentadas nesse tópico.

#### **Posicionamento da equipe de auditoria**

270. Quanto à capacidade técnica dos servidores, é importante destacar que, na avaliação realizada **sobre a suficiência e qualidade dos cursos relacionados a Políticas Públicas**, das cinco pastas analisadas, quatro afirmaram que a oferta atual de cursos é insuficiente para a elaboração e implementação autônoma de Políticas Públicas. Dessa forma, sugeriu aos órgãos responsáveis, a saber, SEEC e EGOV, fornecer tal capacitação atendendo a necessidade apontada pelos próprios AGEPS.

---

<sup>163</sup> Peça 87, e-DOC 106F1A52, fls. 10.

<sup>164</sup> Peça 100, e-DOC F3022F59, fls. 31.

<sup>165</sup> Peça 100, e-DOC F3022F59, fls. 31.

<sup>166</sup> Nota Técnica N.º 1/2024 - SEGOV/SEGEST/UNIPLE, peça 85 (e-DOC A7E9C5EC)

<sup>167</sup> Peça 93, e-DOC 49D85421.

<sup>168</sup> Peça 92, e-DOC 226AB775.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

271. Quanto a natureza do cargo ocupado pelo AGEP na SEDET ser atualmente exclusivo de servidor efetivo, tal iniciativa vai ao encontro das proposições da equipe de auditoria, e pode ser uma prática a ser adotada pelas demais pastas governamentais.

272. Diante do exposto, verifica-se que os argumentos apresentados pelas não têm o condão de alterar as análises e evidências constantes do Relatório Prévio de Auditoria quanto a este Achado, razão pela qual serão mantidas as proposições da fase anterior.

### **Proposições**

273. Sugere-se ao egrégio Tribunal determinar à Secretaria de Estado de Economia, por intermédio da Subsecretaria de Planejamento Governamental – SUPLAN/SEEC e da Escola de Governo - EGOV que, no uso das competências estabelecidas nos arts. 1º (inciso VIII), 44 e 474 da Portaria nº 140/2021 (Regimento Interno da SEEC), que:

- a) disponibilize programas de capacitação técnica para que as equipes das secretarias do complexo distrital obtenham o conhecimento necessário para formular políticas públicas de forma robusta e eficaz e sejam capazes de realizar todo o processo de formulação de maneira autônoma, podendo conter metodologias de análise de políticas e avaliação de alternativas, entre outras, em cumprimento à sua competência de promover o aperfeiçoamento técnico e operacional na formulação de políticas públicas;

274. Sugere-se, ainda, alertar a Secretaria de Estado da Economia, na condição de órgão central de gestão de pessoas e de planejamento governamental, de que a rotatividade do titular das unidades setoriais de Assessoria de Gestão Estratégia e Projetos (ou unidades setoriais de planejamento de políticas públicas) compromete a governança necessária na condução das políticas públicas e o alcance dos resultados esperados, devendo para tanto serem adotadas medidas a fim de garantir maior estabilidade à atividade, tal como, estabelecer que a nomeação para o cargo seja privativa de servidores efetivos ocupantes da carreira de Analista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, em simetria ao que acontece com os titulares das Unidades de Controle Interno das Secretarias, conforme previsto no art. 1º do Decreto nº 32.752/2011.

275. Sugere-se, ainda, alertar os titulares das Secretarias de Estados que integram o Complexo Administrativo do Distrito Federal da necessidade de adotar medidas para garantir a permanência da equipe responsável por gerenciar a formulação e o acompanhamento de políticas públicas no âmbito distrital, a fim de assegurar a continuidade dos programas prioritários e o acompanhamento dos resultados.



## **Benefícios Esperados**

276. Como benefício imediato, espera-se que haja maior estabilidade nas Assessorias de Gestão da Estratégia e Projetos (AGEPs) de cada secretaria, a fim de mitigar descontinuidades de projetos ou atrasos na sua implementação. Além disso, espera-se que a uniformização e formalização das diretrizes relevantes para a formulação de políticas públicas no âmbito do Distrito Federal possa servir de baliza para os Agentes de Planejamento, especialmente quanto ao cumprimento de requisitos básicos, ora desatendidos, como a formalização do ato que institui a política pública e a divulgação das metas e indicadores de resultado.

277. No médio prazo, espera-se que os órgãos e entidades do DF possam contar com corpo técnico capacitado e especializado na formulação e gerenciamento de políticas públicas. Além disso, espera-se que as políticas públicas passem a preencher requisitos mínimos de qualidade, assegurando à população distrital um razoável nível de efetividade dos programas governamentais.

278. A longo prazo, vislumbra-se a formação de uma cultura organizacional que valoriza o planejamento público e o aumento da qualidade das análises realizadas pelos idealizadores das políticas, contribuindo para a formulação de políticas públicas com alta possibilidade de sucesso, ou, ao menos, com melhores taxas de eficiência, eficácia e efetividade.

### **2.1.4. Achado 4: Baixo grau de formalização dos atos que instituem as políticas públicas.**

#### **Critério**

279. De acordo com o Referencial para Avaliação de Governança<sup>169</sup> (RAG-PP), *“espera-se que uma política pública esteja jurídica e oficialmente formalizada, com o estabelecimento de normas que definam claramente as arenas decisórias, o objetivo a ser alcançando e as atribuições dos atores envolvidos”*.

280. No mesmo sentido, Calmon<sup>170</sup> afirma que a institucionalização formal de uma política pública, por meio de norma legal apropriada, emitida por órgão dotado de legitimidade e competência para fazê-lo, é uma boa prática de governança de políticas públicas.

---

<sup>169</sup>Tribunal de Contas da União. Referencial para avaliação de governança em políticas públicas. Brasília: TCU, 2014

<sup>170</sup>CALMON, Paulo Carlos Du Pin; COSTA, Arthur Trindade Maranhão da. Texto para discussão: redes e governança das políticas públicas. Centro de Estudos Avançados de Governo e de Administração Pública (CEAG/UnB), 2013



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

281. Outrossim, o Guia Ex Ante<sup>171</sup> destaca que uma política pública bem estruturada define formalmente as competências e as atribuições de sua execução e a responsabilidade por seus ajustes.

282. Dessa forma, adotou-se como critério que a política pública deve estar formalizada, em ato normativo ou lei, sendo tal institucionalização suficiente e adequada à matéria que visa disciplinar.

### **Análises e Evidências**

283. A formalização é uma ferramenta que viabiliza a *accountability* a fim de que seja possível que os arranjos institucionais de controle, bem como os próprios cidadãos, avaliem a performance do Estado e possam adotar as medidas que lhes cabem.

284. No caso das políticas públicas, a formalização, geralmente, dá-se por meio da publicação de leis e atos normativos (por exemplo decretos, regulamentos, resoluções, instruções e portarias) emitidos por atores competentes para legislar acerca da questão ou regulamentar sua operacionalização.

285. Nesse aspecto, conforme explicitado no quadro abaixo, foi identificada **ausência de norma legal em duas das cinco políticas públicas analisadas**. Tal situação desperta a atenção uma vez que é por meio da institucionalização e regulamentação que as políticas públicas estabelecem suas estruturas básicas de gestão.

**Quadro 6 - Normas que formalizam as políticas públicas avaliadas.**

| <b>Política Pública</b>            | <b>Formalização</b>                               |
|------------------------------------|---|
| "Não Me Toque"                     | -   |
| Castração de animais               | Lei nº 7.001/2021; Portaria nº 08/2024.           |
| Central de Intermediação em Libras | -   |
| DF Acessível                       | Decreto nº 42.524/2021; Resolução TCB nº 33/2021. |
| PDAI                               | Portaria nº 12/2022. Portaria nº 05/2021          |

Fonte: PT36 – Avaliação da Formalização.

286. Verifica-se que a política do “Não Me Toque” e a política da “Central de Intermediação em Libras” carecem de normativos legais que as institucionalizem, evidenciando uma lacuna no processo de formalização explícita dessas políticas.

<sup>171</sup>Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *Ex Ante*, volume 1. Brasília: IPEA, 2018.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

287. Sabe-se que políticas públicas não formalizadas correm significativo risco de serem facilmente descontinuadas ou modificadas com a mudança de governo ou de prioridades políticas, o que pode afetar a continuidade de projetos e programas importantes para a sociedade, além do possível desperdício dos recursos já despendidos.

288. No caso da política "Não Me Toque", a PCDF alega que a iniciativa integra o portfólio de ações do "Programa PCDF Cidadã"<sup>172</sup>. Contudo, em que pese a portaria que instituiu o programa indicar os requisitos obrigatórios para a formulação das políticas públicas, ela não estabelece diretrizes explícitas quanto a formalização de tais projetos.

289. Ao seu turno, a SECTI afirma que a política da Central de Intermediação em Libras é formalizada por meio do plano de trabalho apresentado pela organização responsável pelo fornecimento do serviço<sup>173</sup>. Ademais, alega que a política está **implicitamente** incluída em uma meta estabelecida no objetivo O378 do PPA, intitulado "Brasília Cidade Inteligente"<sup>174</sup>. Nesse passo, inexistente formalização por meio de ato normativo que explicitamente estabeleça o programa como um produto a ser entregue ao cidadão, indicando claramente, objetivos, atores envolvidos, competências, responsáveis pela execução.

290. Cabe ressaltar que o PPA não é a forma adequada para oficializar e muito menos formular uma política pública, visto que a formalização de programa governamental possui natureza e complexidade mais abrangente e perene que o plano plurianual.

291. Aprofundando a pretérita análise, no tocante aos tipos de normas legais que formalizam as políticas públicas, observa-se uma notável heterogeneidade nos atos que oficializam as políticas, sobretudo, no grau de formalidade praticado pelas pastas, e nos elementos que são inseridos nos normativos legais. Por exemplo, o programa do "DF Acessível" demonstra um grau elevado de formalização<sup>175</sup>, ao passo que a política pública do "Não Me Toque" sequer possui uma portaria que a institucionalize.

---

<sup>172</sup>Estabelecido pela Portaria Nº 199/2019, o programa define os procedimentos para apresentação, implementação e acompanhamento de projetos sociais de prevenção à violência e à criminalidade no âmbito da PCDF.

<sup>173</sup> A CIL Online é um projeto realizado pela Associação Amigos Metroviários dos Excepcionais, cujo objetivo é a disponibilização de uma central remota de tradução e interpretação da comunicação dos cidadãos surdos por meio da linguagem libras aos serviços disponibilizados pelo governo do Distrito Federal. A parceria entre associação e SECTI é oficializada segundo as diretrizes da Lei Nacional nº 13.019/2014 e pelo Decreto Distrital nº 37.843/2016.

<sup>174</sup> PT36

<sup>175</sup> Resolução TCB nº 33/2021.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

292. Tal situação decorre da carência de normas orientadoras ou de uma metodologia pré-estabelecida direcionada às políticas públicas (Achado 1). Ao contrário do Plano Plurianual, para o qual a Constituição Federal<sup>176</sup> e a Lei Orgânica do Distrito Federal<sup>177</sup> delineiam explicitamente os instrumentos a serem adotados para sua institucionalização e o conteúdo mínimo requerido, no âmbito distrital, as políticas públicas, em regra<sup>178</sup>, não recebem esse direcionamento.

293. No arcabouço normativo em vigor, não foram identificadas definições precisas, categorizações ou descrições dos principais tipos de políticas públicas, tampouco uma indicação clara das instâncias responsáveis e dos instrumentos mais apropriados pelos quais essas políticas devem ser institucionalizadas, formalizadas e regulamentadas.

294. Noutro giro, ao analisar as políticas que possuem normas de formalização, constatou-se que algumas etapas essenciais, como monitoramento, implementação e avaliação, não são devidamente previstas ou mencionadas. Além disso, não há uma clara definição dos agentes responsáveis pela condução das políticas.

#### Quadro 7 – Síntese da avaliação da formalização das políticas públicas

| Política Pública     | Síntese da análise da equipe de auditoria   |
|----------------------|---|
| Castração de animais | Da análise da lei nº 7.001/2021 e da Portaria nº 08/2024 não foi possível identificar quem são todas as partes interessadas (responsáveis pela coordenação e execução, e outras partes envolvidas) e quais são seus |

<sup>176</sup>Art. 165. [...] § 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as **diretrizes, objetivos e metas** da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. [...]

<sup>177</sup>Art. 149. [...] § 2º A lei que aprovar o plano plurianual, compatível com o plano diretor de ordenamento territorial, estabelecerá, por região administrativa, **as diretrizes, objetivos e metas, quantificados física e financeiramente**, da administração pública do Distrito Federal, no horizonte de quatro anos, para despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como as relativas a programas de duração continuada, a contar do exercício financeiro subsequente.

<sup>178</sup> À título de exemplificação, cita-se a política de segurança pública do Distrito Federal, a qual recebe direcionamento acerca dos elementos basilares que deverão ser abordados na sua formalização e no planejamento. A LO/DF no art. 117-A, § 2º prevê “A política de segurança pública do Distrito Federal **se norteará pela lei do Plano Decenal de Segurança Pública**, cujo texto tratará do planejamento estratégico do setor, estabelecendo **diretrizes, metas e ajustes** a serem permanentemente feitos pelo Poder Público para o seu atingimento.”



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

|  |   |
|--|---|
|  | <p>papéis e as responsabilidades; como se dará o processo de avaliação, direcionamento e monitoramento da política<sup>179</sup>.<br/>Também não há previsão de como se dará de monitoramento ou acompanhamento da política.</p>  |
| <b>DF Acessível</b>                      | <p>A resolução nº 33/2021 – TCB define claramente as partes interessadas, suas atribuições e responsabilidades, e inclui disposições explícitas sobre monitoramento, indicadores e avaliação. No entanto, a política apresenta falhas na definição de seu público-alvo e na clareza do objetivo principal e no problema social que se pretende resolver ou mitigar. Além disso, a formalização é insuficiente para fornecer uma compreensão completa do desenho da política, uma vez que a entidade não apresentou metas, indicadores ou um relatório de monitoramento adequado.</p>  |
| <b>Plano de Atração de Investimentos</b> | <p>A portaria nº12/2022 não define claramente as partes interessadas e muito menos os papéis das unidades responsáveis pela condução e avaliação da política.<br/>Além disso, não fica claro como se dará o processo de avaliação, direcionamento, nem discorre sobre a utilização de indicadores.<br/>A formalização do monitoramento, todavia, é estabelecido pela Portaria nº 05, de 24 de fevereiro de 2021, que estabelece a criação de um grupo de trabalho com o propósito de analisar e propor ações relacionadas ao Plano Distrital de Acessibilidade e Inclusão (PDAI).</p> |

Fonte: PT36.

295. Pelo exposto, não fica claro para o legislativo, a sociedade e os operadores da política o problema que o governo pretende resolver, como serão tratadas as questões postas, que resultados são almejados, quem são as partes interessadas e quais são seus papéis e responsabilidades, como se dará o processo de avaliação da política, e quais recursos são necessários à sua implantação e continuidade.

### **Causas**

296. O achado apresenta como principais causas:

- Muitas vezes, o ambiente político pode dificultar a aprovação de leis e atos normativos necessários para oficializar as políticas, resultando em iniciativas que permanecem apenas em estágios preliminares ou informais.

---

<sup>179</sup> Cabe destacar que com o advento da Portaria nº 08/2024, editada durante a execução da fiscalização, a SEMA avançou significativamente no grau de formalização da política de castração. Por meio da portaria, a pasta estabeleceu diretrizes gerais do programa de castração, bem como definiu claramente as regras de acesso às vagas.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

- O desenho inadequado das políticas públicas, sem observância dos requisitos mínimos de um bom planejamento, reflete no grau de formalidade das políticas públicas.
- Ausência de marco normativo distrital para a regulação geral dos processos de formulação de políticas públicas, não havendo especificação dos elementos basilares que devem estar contidos em atos normativos ou documentos que estabeleçam as políticas públicas.

### **Efeitos**

297. Políticas públicas inadequadamente formalizadas (ou não formalizadas) correm o risco de serem facilmente descontinuadas ou modificadas com a mudança de governo ou de prioridades políticas, o que pode afetar a continuidade de projetos e programas importantes para a sociedade.

298. Quando uma política não é oficializada, sua implementação pode ser comprometida, pois não existem diretrizes claras nem obrigações estabelecidas para os envolvidos, resultando em falta de coordenação, inconsistências na aplicação e dificuldades na prestação de contas.

299. Além disso, a ausência de formalização dificulta a compreensão da política pela sociedade e a identificação dos responsáveis por sua execução e resultados, o que prejudica a transparência e a capacidade de avaliação, limitando o controle sobre as ações do governo.

300. Sem uma base legal sólida, as políticas públicas ficam vulneráveis a contestações legais e questionamentos sobre sua legitimidade, o que pode causar insegurança jurídica e potencial instabilidade para os beneficiários e os órgãos responsáveis por sua implementação.

### **Considerações do auditado**

301. Em que pese terem sido científicas a respeito da Decisão nº 2598/2024, a SEP<sup>180</sup>, a TCB<sup>181</sup>, SEMA<sup>182</sup>, SSP<sup>183</sup>, CGDF<sup>184</sup> e PCDF<sup>185</sup> não se manifestaram acerca dos apontamentos.

---

<sup>180</sup> Peça nº 66, e-DOC B9995BDB

<sup>181</sup> Peça nº 65, e-DOC BCC91CC5

<sup>182</sup> Em que pese ter se manifestado sobre a maioria dos achados, a pasta não teceu considerações acerca do achado 4.

<sup>183</sup> Peça nº 64, e-DOC 65EF5FC8.

<sup>184</sup> Peça nº 68, e-DOC 04930922.

<sup>185</sup> Peça nº 67, e-DOC 60BF18D6



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

### Manifestação do IBRAM

302. O Ibram, por meio do Ofício nº 3459/2024<sup>186</sup> e anexo<sup>187</sup>, reconhece a carência de uma institucionalização mais robusta e padronizada no âmbito do Governo do Distrito Federal (GDF) no que tange às políticas públicas. Essa fragilidade é vista como um problema sistêmico, manifestando-se de forma clara em questões práticas, como a ausência de uma tipologia padrão no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) para documentos e processos relacionados a essas políticas.

### Manifestação da Suplan/SEEC

303. No que se refere ao presente achado, a SUPLAN/SEEC acolhe a proposta apresentada e ressalta seu compromisso em contribuir de forma contínua com a gestão, buscando, como órgão central de planejamento governamental, envidar esforços para atuar também na fase preliminar ao PPA. Nesse contexto, a SUPLAN irá trabalhar na elaboração de um arcabouço normativo que estabeleça diretrizes gerais para a criação e formalização de normativos que instituem e regulamentem as políticas públicas<sup>188</sup>.

304. Por fim, a SUPLAN informa que promoverá estudos e discussões em conjunto com a Secretaria de Governo e a Casa Civil do Distrito Federal, com o objetivo de estabelecer critérios normativos a serem adotados pelos órgãos e entidades na proposição de novas políticas públicas. À medida que o debate avançar, esses critérios poderão ser incorporados ao guia de políticas públicas, conforme mencionado na resposta da SUPLAN ao Achado nº 1<sup>189</sup>.

### Manifestação da SECTI

305. Em relação ao item, a SECTI destaca que o projeto foi desenvolvido em total conformidade com a Lei 10.436/2002, que reconhece a LIBRAS como a segunda língua oficial do Brasil, e com o Decreto 5.626/2005, que garante o direito dos surdos ao atendimento prioritário em sua língua nativa. Este alinhamento, segundo a pasta, reforça o compromisso do Governo do Distrito Federal (GDF) com o cumprimento das leis de acessibilidade e com a promoção dos direitos das pessoas com deficiência<sup>190</sup>.

306. Ainda destaca que o projeto da CIL foi firmado sob o regime de mútua cooperação, regulamentado pela Lei Nacional nº 13.019/2014 e, em âmbito

---

<sup>186</sup> Peça 88, e-DOC 203D1670.

<sup>187</sup> Peça 89, e-DOC 4BE1CEA6.

<sup>188</sup> Peça 90, e-DOC 01990555, fl. 11.

<sup>189</sup> Peça 90, e-DOC 01990555, fl. 11.

<sup>190</sup> Peça 87, e-DOC 106F1A52, fls. 10.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

distrital, pelo Decreto nº 37.843/2016 e pelo Manual MROSC DF, aprovado pelo Decreto nº 39.600/2018.

#### Manifestação da SEDET

307. A Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDET) ressaltou, ciente da precariedade da institucionalização do PDAI via Portaria, que elaborou e apresentou uma proposta de alteração legislativa<sup>191</sup>. Essa proposta foi acolhida pela Câmara Legislativa do Distrito Federal sob o PL 2766/2022, que atualmente se encontra em tramitação<sup>192</sup>.

308. A SEDET também destacou que essa regulamentação estará alinhada com as recomendações constantes no presente achado.

#### Manifestação da SEGOV<sup>193</sup>

309. Novamente, cita aspectos da extinta Secretaria Executiva de Acompanhamento e Monitoramento de Políticas Públicas – SPP/SEGOV, afirmando que esta não elaborava ações relacionadas às políticas públicas.

#### **Posicionamento da equipe de auditoria**

310. Inicialmente, verifica-se que os apontamentos das pastas vão ao encontro da análise realizada por este corpo técnico, com exceção da SECTI.

311. No que se refere ao grau de formalização da política da CIL, em que pese a harmonia da política pública com o regramento federal sobre a matéria, não se verifica nas considerações apresentadas pela SECTI normas que institucionalizem a referida Política Pública no DF.

312. Dessa forma, conclui-se que as manifestações das pastas não trouxeram elementos ou argumentos capazes de modificar o presente achado, não alterando, portanto, as análises, evidências e proposições constantes do Relatório Final de Auditoria quanto a este Achado.

#### **Proposições**

313. Sugere-se ao egrégio Tribunal recomendar à Secretaria de Estado de Economia que, no uso de suas competências<sup>194</sup>:

---

<sup>191</sup> Processo nº 00370-00000214/2022-18

<sup>192</sup> Peça 100, e-DOC F3022F59, fls. 31.

<sup>193</sup> Nota Técnica N.º 1/2024 - SEGOV/SEGEST/UNIPLE, peça 85 (e-DOC A7E9C5EC)

<sup>194</sup> **Portaria nº 140/2021 – Regimento Interno da Secretaria de Economia do DF:**

Art. 1º À Secretaria de Estado Economia do Distrito Federal - SEEC, órgão de direção superior diretamente subordinado ao Governador do Distrito Federal, compete:

I - o planejamento, a gestão e a modernização administrativa; [...]



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

- a) adote medidas a fim de aperfeiçoar o arcabouço normativo que rege as políticas públicas, a exemplo do teor do PLS 488/2017<sup>195</sup>, a fim de estabelecer diretrizes gerais para elaboração de normativos que instituem e formalizem as políticas públicas, fazendo constar expressamente o objetivo a ser alcançado, as partes interessadas, seus papéis e responsabilidades, definição da sistemática de monitoramento e avaliação, entre outros, em observância às boas práticas de governança pública e aos princípios constitucionais da legalidade e da publicidade.

### **Benefícios Esperados**

314. Com a formalização adequada de políticas públicas, espera-se proporcionar estabilidade e continuidade aos projetos e programas essenciais para a sociedade, evitando que sejam facilmente descontinuados ou modificados com mudanças de governo ou de prioridades políticas.

315. Ademais, vislumbra-se potencial ampliação do controle social sobre as atividades do governo, além do aumento da segurança jurídica das políticas públicas, proporcionando estabilidade e segurança para os beneficiários e órgãos ou entidades responsáveis por sua implementação.

316. Por fim, espera-se que a adequada formalização das políticas públicas contribua para a definição clara de objetivos, metas e indicadores de desempenho, facilitando a avaliação de sua eficácia e impacto e fortalecendo a capacidade do governo de alcançar os resultados desejados de forma consistente e mensurável.

## **2.2. Questão de Auditoria 2:**

***Em que medida o GDF se estruturou para a implementação de suas políticas públicas?***

---

III - a gestão estratégica governamental e a gestão por resultados;

XIII - a avaliação de políticas públicas;

[...]

Art. 44. À Subsecretaria de Planejamento Governamental – SUPLAN, unidade orgânica de comando e supervisão, diretamente subordinada à Secretaria Executiva de Orçamento, compete:

I - supervisionar o sistema de planejamento do Governo do Distrito Federal, na qualidade de órgão central, estabelecendo diretrizes, normas e procedimentos relacionados ao planejamento governamental;

<sup>195</sup> Projeto de Lei do Senado que propôs acrescentar dispositivos à Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, com o intuito de estabelecer normas e diretrizes para encaminhamento de proposições legislativas que instituem políticas públicas, propiciando melhor responsabilidade gerencial na Administração Pública.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

*Observa-se uma estrutura inadequada para a implementação das políticas públicas. Primeiramente, verifica-se a inexistência de uma gestão de riscos efetiva associada as políticas públicas. Além disso, o monitoramento é inconsistente, com algumas secretarias sem processos estabelecidos e outras que não coletam dados suficientes para avaliar a execução das atividades e o atingimento das metas e indicadores.*

### **2.2.1. Achado 5: Deficiências na gestão de riscos associada à implementação das políticas públicas**

#### **Critério**

317. Deve haver gestão de riscos associada as políticas públicas de forma que seja capaz de identificar e gerenciar eventos prejudiciais à implementação e continuidade dessas iniciativas (Decretos nº 39.736/19 e 37302/16).

#### **Análises e Evidências**

318. Cumpre destacar preliminarmente a relação entre gestão de riscos e governança pública. A **governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão**, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade<sup>196</sup>. Em outros termos, cada um dos mecanismos de governança (Liderança, Estratégia e Controle) está associado a um conjunto de componentes que contribuem, direta ou indiretamente, para o alcance dos objetivos. Dentro desse contexto, a gestão de riscos é um dos componentes vinculados ao mecanismo de controle.

#### **Figura 12 – Governança em órgãos e entidades da administração pública**

---

<sup>196</sup> Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública / Tribunal de Contas da União. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS



Fonte: Referencial Básico de Governança do Tribunal de Contas da União, versão 2, 2014.

319. Por conseguinte, a adequada estruturação da governança nos órgãos e entidades da administração pública depende, entre outros aspectos, da implementação de um sistema de gestão de riscos.

320. Conceitualmente, a gestão de riscos é um **processo de natureza permanente**, estabelecido, direcionado e monitorado pela alta administração, aplicável em qualquer área da organização e que contempla as atividades: identificar riscos, analisar riscos, avaliar riscos, decidir sobre estratégias de resposta a riscos, planejar e executar ações para modificar o risco, bem como monitorar e comunicar, com vistas ao efetivo alcance dos objetivos da instituição<sup>197</sup>.

321. Posto isso, a falta de preparo para gerenciar e identificar tais eventos inesperados podem acarretar danos irreversíveis à continuidade e à implementação das políticas públicas.

322. Os riscos com efeito negativo são as ameaças às políticas públicas, já os riscos com efeito positivo são as oportunidades durante a implementação. Quando não gerenciadas, as ameaças podem acarretar atrasos, descontinuidade,

<sup>197</sup>Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/gestao-de-riscos/fundamentos.htm>. Acesso em: 30.04.2024



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

estouro de orçamento e perda de reputação. Dessa forma, é necessário que o governo programe ações para reduzir esses impactos.

323. Diante disso, é essencial ressaltar que o processo de identificação e tratamento dos riscos deve transcender os aspectos financeiros. Ele deve incluir uma análise de eventos externos associados a fatores políticos, econômicos, sociais, tecnológicos, ambientais e jurídicos, assim como considerar elementos internos que possam estar relacionados, por exemplo, aos recursos humanos, processos, infraestrutura e tecnologia<sup>198</sup>.

324. No caso em questão, dentre os órgãos consultados, verificou-se que os jurisdicionados e suas unidades de planejamento não têm estabelecido uma gestão de risco sistemática e adequada para avaliar os riscos que impactam a implementação das políticas públicas, conforme exposto a seguir.

**Quadro 8 – Evidências da ausência de avaliação de riscos no contexto das políticas públicas**

| Política Pública     | Síntese da Análise da equipe de auditoria   |
|----------------------|---|
| Castração de animais | <b>A SEMA não forneceu informações sobre avaliação de riscos</b> <sup>199</sup> . Não obstante, verificou-se, que os processos associados às políticas públicas geridos pela SEMA <b>não</b> avaliam os riscos envolvidos, optando por abordar possíveis gargalos e obstáculos somente durante a fase de execução <sup>200</sup> . Cabe ressaltar que, enquanto o programa de castração esteve sob gestão do IBRAM, este órgão realizou uma avaliação de riscos para o Serviço Veterinário Público, mas não para o programa de castração <sup>201</sup> . |
| "Não me Toque"       | <b>A PCDF também não informou sobre avaliação de riscos</b> <sup>202</sup> . A SSP destaca que os riscos avaliados são apenas os riscos operacionais, especialmente aqueles ligados a eventos específicos, como o carnaval, dessa forma, são previamente discutidos com as áreas envolvidas e as estratégias para sua mitigação são devidamente documentadas. Por outro lado, no que se refere aos demais riscos associados às políticas públicas,  |

<sup>198</sup> Governança, gestão de riscos e integridade / James Batista Vieira, Rodrigo Tavares de Souza Barreto - Brasília: Enap, 2019. fls 133.

<sup>199</sup> DA28.03.

<sup>200</sup> PT15

<sup>201</sup> DA44.01, fl. 10.

<sup>202</sup> DA40.03.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

|                   |   |
|-------------------|---|
|                   | a SSP e sobretudo as forças policiais ainda demonstram um nível de maturidade incipiente <sup>203</sup> .   |
| PDAI              | Por sua vez, a SEDET afirmou ter conduzido uma análise SWOT do PDAI (mas não a avaliação de riscos) e que a avaliação de riscos institucional está em andamento no contexto do Planejamento Estratégico <sup>204</sup> . O órgão salienta ainda que não possui maturidade, nem dados robustos para realizar uma avaliação sistemática dos riscos, em que pese almeje implementar a avaliação de riscos nos próximos projetos. Por fim, acrescentou-se que embora não tenham um processo formal de avaliação de riscos, eles consideram, <b>ainda que de forma empírica</b> , os riscos nas tomadas de decisões <sup>205</sup> . |
| DF acessível      | A TCB não forneceu resposta sobre o assunto <sup>206</sup> .  |
| Central de Libras | A SECTI justificou que, devido à lógica de intervenção por meio do MROSC, o plano de trabalho é formulado pela OSC, <b>sem análise de riscos</b> <sup>207</sup> . Em reunião, acrescentou-se que os riscos levantados foram considerados mínimos, portanto, entenderam que <b>não havia justificavas plausíveis para formalização de um quadro de riscos em um documento formal ou um monitoramento dos riscos durante sua implementação</b> <sup>208</sup> .   |

Fonte: PT50

325. Sobre o assunto, o Regimento Interno da Controladoria-Geral do DF, aprovado pelo Decreto nº 42.830/2021<sup>209</sup>, impõe ao órgão a função de propor

<sup>203</sup> PT32.1

<sup>204</sup> DA32.08.

<sup>205</sup> PT32.03

<sup>206</sup> DA43.06.07.

<sup>207</sup> DA36.02, fls. 4/5.

<sup>208</sup> PT41

<sup>209</sup> Art. 77. À Coordenação de Auditoria de Riscos e Integridade - CORIS, unidade orgânica de direção e supervisão, diretamente subordinada à Subcontroladoria de Controle Interno, compete: [...] I - propor, para fins de inclusão no Programa Operacional de Ações de Controle - POAC da Subcontroladoria de Controle Interno - SUBCI, ações de controle a serem realizadas pelas diretorias subordinadas; II - orientar e coordenar atividades relacionadas aos trabalhos de consultoria para implantação de Gestão de Riscos e Programas de Integridade nos órgãos e entidades integrantes do Poder Executivo; e III - orientar e coordenar as auditorias de avaliação da Gestão de Riscos e de Programas de Integridade nos órgãos e entidades integrantes do Poder Executivo.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

e orientar os órgãos e entidades do poder executivo quanto ao sistema de gestão de riscos, bem como prestar consultoria de apoio aos órgãos para a implantação de boas práticas gerenciais em Gestão de riscos.

326. Nesse ponto, a CGDF destacou que tem realizado a orientação quanto aos riscos por meio da **Diretoria de Consultoria em Integridade e Riscos – DICIR**, vinculada à **Subcontroladoria de Controle Interno**. Além disso, salientou que a avaliação e a gestão de riscos podem ser efetuadas em todos os níveis e abrangências dentro da organização, inclusive nas políticas públicas. Entretanto, incumbe à gestão de cada secretaria delimitar o escopo de avaliação<sup>210</sup>.

327. Acrescentou-se ainda a existência da Diretoria de Auditoria de Integridade e Riscos – DARIS, que tem o papel de auditar a implementação dos sistemas de gestão de riscos, com o objetivo de verificar se a metodologia proposta de tratamento dos riscos está sendo eficaz<sup>211</sup>. Contudo, essa etapa só pode ser avaliada quando existente algum nível de gestão de riscos, o que não foi o caso das políticas públicas selecionadas.

328. Ademais, importante destacar a existência de Unidade de Controle interno – UCI, que funcionam como ponto focal da CGDF dentro da estrutura administrativa das pastas. O objetivo dessa unidade envolve facilitar a interlocução e promover a conscientização acerca da importância da gestão de riscos, embora não inclua participação direta na avaliação em si.

329. Portanto, em que pese a Controladoria-Geral do Distrito Federal (CGDF) envie esforços significativos para integrar e fortalecer a governança pública do DF, incluindo a avaliação de riscos nas políticas públicas, as secretarias não têm demandado os serviços de consultoria da CGDF ou não buscam direcionar esforços na estruturação de processos para mitigar os possíveis riscos com vistas ao alcance dos objetivos institucionais.

330. À título de exemplificação, a SEPD destacou a atuação da UCI da pasta na avaliação de conformidade dos processos da organização, todavia o servidor desconhece quaisquer tratativas voltadas à avaliação de riscos no contexto das políticas públicas<sup>212</sup>.

331. Além disso, observa-se uma clara inobservância, por parte das secretarias, do Decreto nº 39.732/2019, que impõe à alta administração instituir, manter, monitorar e aprimorar sistema de gestão de riscos e controles internos com vistas à identificação, à avaliação, ao tratamento, ao monitoramento e à análise crítica de riscos que possam impactar a implementação da estratégia e a

---

<sup>210</sup> PT46

<sup>211</sup> PT46

<sup>212</sup> PT32.5



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

consecução dos objetivos do órgão ou entidade no cumprimento da sua missão institucional<sup>213</sup>.

332. Em face do exposto, verifica-se a existência de lacunas preocupantes na avaliação de riscos, com alguns não fornecendo informações e outros admitindo ausência dessa avaliação. Assim, torna-se imperativo que os órgãos responsáveis adotem medidas proativas para fortalecer a gestão de riscos em suas atividades, visando mitigar potenciais impactos negativos e garantir o planejamento da estratégia de ação adequada para tratar os efeitos dos riscos quando concretizados.

### **Causas**

333. O achado apresenta como principais causas:

- A falta de capacitação da equipe técnica para realizar a avaliação de riscos de não atingimento dos objetivos das políticas públicas é uma causa significativa que pode comprometer a eficácia e o sucesso dessas políticas. Quando a equipe técnica responsável pela gestão das políticas públicas não possui o conhecimento adequado em gestão de riscos, torna-se difícil identificar e avaliar adequadamente os possíveis obstáculos e desafios que podem surgir durante a execução do projeto, bem como desenvolver estratégias de mitigação eficazes.
- Noutro aspecto, uma cultura organizacional que não valoriza a avaliação de riscos pode levar a uma mentalidade de complacência, onde os desafios potenciais são subestimados ou ignorados, o que pode resultar em uma abordagem reativa, em vez de proativa, para lidar com os riscos emergentes durante a implementação das políticas públicas.
- Além disso, a falta de conscientização sobre os benefícios da avaliação de riscos pode levar os tomadores de decisão a priorizarem outras atividades e investimentos em detrimento da gestão de riscos, aumentando a vulnerabilidade das políticas públicas a falhas e contratempos.
- Por fim, não há como estabelecer uma gestão de riscos no setor público sem a criação de uma governança em nível estratégico nas secretarias. Afinal, a governança serve para direcionar os governantes durante a implementação das políticas públicas de forma mais estratégica e eficiente, mantendo o foco nas principais urgências, necessidades e riscos.

---

<sup>213</sup> Art. 17 do Decreto nº 39.736, de 28 de março de 2019.



## Efeitos

334. Sem identificar os potenciais obstáculos e desafios que podem surgir durante a implementação da política, os gestores podem não estar preparados para lidar com eles adequadamente, o que pode resultar em atrasos, falhas ou até mesmo na ineficácia da política.

335. Como consequência, políticas públicas mal implementadas ou interrompidas podem afetar negativamente a população-alvo, especialmente em áreas críticas.

336. Além disso, a falta de gestão de riscos pode causar impactos financeiros significativos, pois o despreparo para lidar com eventos inesperados pode levar a custos adicionais não planejados.

## Considerações do auditado

337. Em que pese terem sido científicas a respeito da Decisão nº 2598/2024, a SEPD<sup>214</sup>, a TCB<sup>215</sup>, SEAGRI<sup>216</sup>, SSP<sup>217</sup>, e PCDF<sup>218</sup> não se manifestaram acerca dos apontamentos deste achado.

## Manifestação da CGDF

338. A CGDF, por meio da Coordenação de Auditoria de Riscos e Integridade - CORIS, informa que não existem trabalhos especificamente direcionados para gestão de riscos na etapa de formulação de políticas públicas<sup>219</sup>.

339. Entretanto, o órgão central de Controle Interno destaca que, por intermédio da Diretoria de Consultoria em Integridade e Riscos – DICIR, prestou apoio consultivo para implantação em Gestão de Riscos em 63 ocasiões, atendendo à 50 (cinquenta) unidades do Complexo Administrativo do Distrito Federal.

340. Posto isso, acrescenta ainda que, em várias ocasiões, houve o mapeamento dos riscos relacionados aos Objetivos Estratégicos e a algumas atividades ligadas à implementação das políticas públicas dos órgãos.

341. O órgão relata que, com o objetivo de fomentar ainda mais a cultura de riscos no GDF, desenvolveu o Portal de Gestão de Riscos do Distrito Federal<sup>220</sup>, onde são disponibilizadas informações e material orientativo sobre o tema, tais como o Guia de Gestão de Riscos para aplicação em contratações e os modelos de

---

<sup>214</sup> Peça nº 66, e-DOC B9995BDB

<sup>215</sup> Peça nº 65, e-DOC BCC91CC5

<sup>216</sup> Peça nº 70, e-DOC B92E461A.

<sup>217</sup> Peça nº 64, e-DOC 65EF5FC8.

<sup>218</sup> Peça nº 67, e-DOC 60BF18D6

<sup>219</sup> Anexo nº 953/24-CGDF/GAB/2024 – Peça 83, fls 6 (e-DOC D45DA1F2-e).

<sup>220</sup> Disponível em: <https://www.gestaoderiscos.cg.df.gov.br/>



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

matrizes de riscos para contratações e programas de integridade pública. Ademais, destacou programação continuada de capacitação dos servidores do GDF, por meio de treinamentos, palestras, reuniões técnicas e visitas às unidades.

342. A seu turno, a Subcontroladoria de Governança do Distrito Federal informa que tem se dedicado ativamente à implementação de práticas robustas de governança nos órgãos e entidades do Poder Executivo. Dentre as iniciativas, inclui-se a instituição de Comitês Internos de Governança, a criação de áreas específicas para gestão de governança, desenvolvimento de Planejamento Estratégico e mapeamento de processos, dentre outros<sup>221</sup>.

#### Manifestação da Suplan/SEEC

343. No que se refere ao presente achado, a SUPLAN/SEEC destaca que suas competências não abrangem atividades relacionadas diretamente à Gestão de Riscos, mas que já foram iniciadas tratativas junto à CGDF para que cada uma das especializadas elabore instruções técnicas no âmbito de suas competências, e que os cursos sejam oferecidos de forma conjunta, com vistas à capacitação integral de toda a temática<sup>222</sup>.

#### Manifestação do IBRAM

344. Por sua vez, o IBRAM alega que, enquanto a política de castração esteve sob sua gestão, os riscos foram gerenciados. Entre os mecanismos utilizados, a entidade destaca a utilização de planilhas de controle de gastos, avaliação da satisfação do público e análise dos óbitos durante as cirurgias. Além disso, destaca que, em que pese esses procedimentos não seguissem uma metodologia formal de Gestão de Riscos, eram relevantes e contribuíam de maneira relevante para implementação da política<sup>223</sup>.

#### Manifestação da SEMA

345. A Sema, órgão responsável pela política de castração atualmente, destaca que realizará um levantamento dos riscos envolvidos na implementação da política por meio da implantação de controles de gestão de riscos<sup>224</sup>.

346. Adiante<sup>225</sup>, destaca que envidado esforços para estabelecer uma gestão de riscos na política de castração. Nesse contexto, a pasta encaminhou o novo processo de gestão de riscos, baseado nas técnicas presentes na ABNT NBR ISO 31010:20021, cujo objetivo é realizar a análise dos riscos envolvidos na contratação direta de estabelecimentos prestadores de serviços de castração de

<sup>221</sup> Anexo nº 953/24-CGDF/GAB/2024 – Peça 83, fls 15-19 (e-DOC D45DA1F2-e).

<sup>222</sup> Peça 90, e-DOC 01990555, fl. 10.

<sup>223</sup> Peça 88, e-DOC 203D1670, fl. 9.

<sup>224</sup> Ofício nº 1473/2024 - SEMA/GAB, peça 95 (e-DOC 7AB9C0DA).

<sup>225</sup> Anexo ao Ofício nº 1573/2024-SEMA/GAB (peça 102, fls. 136/139).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

animais, de acordo com as condições e especificações do Edital 1/2024. Além disso, a SEMA apresentou uma matriz de análise de riscos como parte da documentação, evidenciando os riscos identificados, as medidas propostas para mitigá-los e os responsáveis pela sua mitigação, caso se materializem.

#### Manifestação da SECTI

347. Por sua vez, a SECTI destaca a condução e seleção da empresa é uma avaliação de risco. Dessa forma, o plano de trabalho inclui a descrição da realidade a ser contemplada, a definição das metas conjuntamente com os parâmetros para aferir o cumprimento, a forma de execução das atividades apresentadas, a previsão de receitas e de despesas, o cronograma de execução e o cronograma de desembolsos, conforme determinado pelo art. 28 do Decreto nº 37.843/2016<sup>226</sup>.

348. Em complemento, ressalta que a análise de riscos não termina com a assinatura do instrumento jurídico de parceria. Embora o plano de trabalho seja o documento fundamental em todo o processo de execução da parceria, este poderá sofrer alterações, desde que não haja modificação do objeto, o que, de forma justificada, enseja a alteração do plano de trabalho por meio do instrumento jurídico denominado termo de apostilamento.

349. Além disso, a Secretaria está em processo de instituição da comissão de Governança para elaboração de um projeto de gestão de riscos<sup>227</sup>.

#### Manifestação da SEDET

350. A SEDET destaca que o mencionado decreto inserido na proposição, Decreto nº 39.736/2019, foi revogado pelo Decreto nº 45.933, de 20 de junho de 2024, que dispõe sobre a composição e as competências das Unidades de Controle Interno do Poder Executivo do Distrito Federal, conforme estabelecido em seu Art. 79, inciso III<sup>228</sup>.

#### Manifestação da SEGOV<sup>229</sup>

351. Novamente, cita aspectos da extinta Secretaria Executiva de Acompanhamento e Monitoramento de Políticas Públicas – SPP/SEGOV, afirmando que esta não possuía este componente de gestão de riscos, indicando a CGDF como competente sobre o assunto.

---

<sup>226</sup> Peça 87, e-DOC 106F1A52, fl. 12.

<sup>227</sup> Peça 87, e-DOC 106F1A52, fl. 33.

<sup>228</sup> Peça 100, e-DOC F3022F59, fls. 32.

<sup>229</sup> Nota Técnica N.º 1/2024 - SEGOV/SEGEST/UNIPLE, peça 85 (e-DOC A7E9C5EC)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

### **Posicionamento da equipe de auditoria**

352. Considerando as justificativas fornecidas pela Controladoria-Geral do Distrito Federal, apesar das várias iniciativas já adotadas na Gestão de Riscos pela pasta, verifica-se espaços para melhorias da Gestão de Riscos no âmbito das políticas públicas, em especial nas pastas finalísticas.

353. Ademais, o órgão reconhece que o escopo do mapeamento de riscos geralmente se concentra em objetivos estratégicos, e não é direcionada à formulação das políticas públicas.

354. Por fim, resta evidente que a CGDF tem se mobilizado em aprimorar a gestão de riscos no contexto das políticas públicas. Entre as iniciativas do órgão, destaca-se o Decreto nº 45.933/2024<sup>230</sup> que de forma expressa chama à atenção para a necessidade de os controles primários serem instituídos e mantidos pelos gestores responsáveis pela implementação das políticas públicas, durante a execução das atividades.

355. Quanto à política de castração, apesar da manifestação do IBRAM sobre gestão de riscos, a análise da equipe considerou os controles utilizados no exercício de 2023 pela SEMA, a qual era a atual responsável pela política pública de castração de animais.

356. No tocante à manifestação da SECTI, é inegável que o processo de contratação da empresa parceira aborda aspectos atinentes à gestão de riscos. Todavia, o processo de contratação é restrito a análise, majoritariamente, de conformidade/legalidade, ao passo que no âmbito de Política Públicas, espera-se outro tipo de avaliação. Nesse passo, faz-se necessário, por exemplo, o levantamento dos possíveis riscos associados a implementação da política de forma que a entidade seja capaz de identificar e gerenciar eventos prejudiciais a continuidade dessas iniciativas, como atrasos, falhas, ineficácia, custo excessivo, etc.

357. Quanto às ações empreendidas pela SEMA, é importante reconhecer, ainda que de forma incipiente, o esforço da pasta em implementar a gestão de riscos em suas políticas públicas, a qual poderá ser avaliada oportunamente.

358. Pelo exposto, as evidências, causas, efeitos e benefícios esperados permanecem inalterados.

359. Entretanto, para melhor refletir a situação atual do Distrito Federal quanto a gestão de riscos nas políticas públicas, altera-se a redação prévia do achado, de *“Inexistência de gestão de riscos associada à implementação das*

---

<sup>230</sup> Dispõe sobre a composição e as competências das Unidades de Controle Interno do Poder Executivo do Distrito Federal, e dá outras providências.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

*políticas públicas*” para “*Deficiências na gestão de riscos associada à implementação das políticas públicas*”, também no intuito de considerar o amplo trabalho desenvolvido no âmbito da CGDF.

360. Ademais, tendo em vista a revogação do Decreto nº 39.736/2019, sugere-se a alteração da redação para acompanhar a atualização legislativa, vide Decreto nº 45.933/2024, que revoga a referida norma.

### **Proposições**

361. Recomendar às Secretarias de Estados que integram o Complexo Administrativo do Distrito Federal que, com o apoio da Controladoria-Geral do DF, implementem, de modo gradual, Sistema de Gestão de Risco envolvendo as principais políticas públicas conduzidas pelos órgãos, com o intuito de identificar e gerenciar eventos que possam impactar a implementação e continuidade dessas iniciativas, em observância às diretrizes da boa governança pública estabelecidos no Decreto distrital nº 45.933/2024.

### **Benefícios Esperados**

362. Ao identificar e antecipar os potenciais obstáculos e desafios durante a implementação das políticas, os gestores estarão mais preparados para enfrentá-los de maneira eficaz, contribuindo para uma implementação mais suave e bem-sucedida das políticas.

363. Com políticas públicas implementadas de forma eficiente e sem interrupções, a população beneficiária terá acesso a serviços e recursos de melhor qualidade.

364. Impede destacar, ainda, que o gerenciamento de riscos contribui para assegurar a comunicação eficaz, cumprir leis e regulamentos, evitar danos à reputação, mitigar possíveis riscos de corrupção e desvios éticos e, sobretudo, auxiliar a unidade a atingir seus objetivos.

## **2.2.2. Achado 6: Deficiências no processo de monitoramento das políticas públicas**

### **Critério**

365. A realização de monitoramento contínuo da política pública<sup>231</sup> é crucial para avaliar o grau de adequação das ações previstas em relação aos

---

<sup>231</sup> Neste ponto, vale diferenciar o conceito de avaliação e monitoramento. A avaliação é uma ação, que após um ciclo, que possibilita aferir o resultado alcançado, já o monitoramento é o acompanhamento continuado de compromissos (objetivos, metas e ações), de modo a verificar se esses estão sendo executados conforme o programado. Neste trabalho, devido ao prazo estabelecido para execução da fiscalização, concentrará esforços em avaliar o monitoramento.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

objetivos almejados, possibilitando ao gestor ajustar o progresso da implementação da política pública, com vistas à otimização dos seus resultados.

366. Cabe destacar que o monitoramento envolve a coleta de dados sobre insumos, produtos, atividades e circunstâncias relevantes. Essas informações são analisadas continuamente para verificar se as atividades estão sendo executadas conforme o planejado e se as metas estão sendo alcançadas, permitindo, ainda, identificar as causas de eventuais falhas para que se possa corrigi-las ou mitigá-las de forma tempestiva. Dessarte, o monitoramento fornece à gestão as informações necessárias para tomar decisões e garantir que as metas sejam alcançadas ou ajustadas.

367. Dessa forma, espera-se que as secretarias possuam rotina e procedimento adequado de monitoramento das suas ações a fim de acompanhar o desempenho de suas políticas públicas de forma tempestiva, contribuindo para o atingimento de seus objetivos.

### **Análises e Evidências**

368. Pela influência dessa etapa em todo ciclo da política pública, espera-se que a definição do escopo, do propósito e dos responsáveis pelo sistema de **monitoramento sejam definidos desde o momento de formulação da política.**

369. Entretanto, com base nas informações coletadas durante as reuniões e da avaliação da documentação enviada pelas pastas, identificaram-se fragilidades no fluxo de monitoramento atualmente em vigor nas secretarias.

370. Primeiramente, vale pontuar que há um conjunto de pré-requisitos que precisam ser atendidos pela política pública, desde a construção do seu desenho, para viabilizar a realização do seu monitoramento, como a definição precisa do problema, os produtos, resultados e impactos esperados, e os objetivos, metas e indicadores a serem alcançados. Sem essa conjectura estruturada o processo de monitoramento fica inviabilizado.

**Figura 13 - Resumo dos elementos presentes no desenho das políticas públicas**



Fonte: DA09.1, fls 48- Referencial de controle de políticas pública do TCU.

371. Cabe destacar, ainda, que as etapas do ciclo de uma política pública possuem algum grau de sobreposição, tendo em vista que as fases abordadas são correlacionadas e, em algum momento, podem coincidir. Assim, aspectos que são marcadamente determinados em uma fase poderão impactar as seguintes, de alguma forma.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

372. Por exemplo, a discussão acerca dos resultados e impactos esperados influencia não só as ações a serem adotadas, mas também a etapa de avaliação da política pública, visto que a definição dos indicadores e metas durante a formulação das políticas tem um impacto significativo no sucesso do monitoramento, a depender de como foram estabelecidos.

373. Nesse sentido, as fragilidades nos indicadores inseridos nas políticas públicas avaliadas, conforme o **Achado 2**, podem levar à constatação de que o monitoramento não está produzindo resultados satisfatórios, uma vez que os indicadores estabelecidos não constituem ferramentas adequadas de mediação.

374. Ademais, do que se depreende da avaliação do **Achado 1**, verifica-se que o modelo lógico de intervenção definido pelas secretarias apresenta lacunas, o que inegavelmente impacta na formulação da etapa de monitoramento. Isso ocorre porque os produtos e resultados não foram claramente definidos, dificultando assim o acompanhamento da implementação ao longo do tempo.

375. No que concerne à estruturação da fase de monitoramento como procedimento institucional para acompanhar as políticas públicas, evidenciam-se falhas e fragilidades consideráveis nessa etapa fundamental do ciclo de políticas públicas.

376. As inconsistências identificadas no processo de monitoramento das políticas públicas são resumidas abaixo. Apesar das fragilidades encontradas nessa etapa, é importante destacar o trabalho da SECTI na estruturação do monitoramento da Central de Intermediação de Libras, que se mostra em grau de maturidade mais elevado.

**Quadro 9 – Evidências do Achado de Auditoria relacionada ao Monitoramento das políticas públicas**

| Política Pública     | Síntese da Análise da equipe de auditoria   |
|----------------------|---|
| Castração de animais | Constata-se que a Secretaria de Meio Ambiente (Sema) <b>não demonstrou a existência de um plano de monitoramento sistemático da política pública</b> . Também se verifica que não há indicadores de eficiência e efetividade; e controle de ações em planilhas internas (sem sistema). Todavia cabe ressaltar que a referida pasta está em processo de mobilização para estabelecer essa etapa, como corrobora a inclusão de uma meta no Plano Plurianual (PPA) visando a implementação de um |



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

|                |   |
|----------------|---|
|                | sistema de acompanhamento da política de castração <sup>232</sup> . Vale salientar, ainda, que durante o período em que a gestão da política esteve sob a gestão do IBRAM <sup>233</sup> , esta instituição demonstrou um monitoramento contínuo e atento à execução da política <sup>234</sup> .   |
| “Não me Toque” | Com base no termo de abertura do projeto, <b>observa-se que a formulação da política não contemplou a definição e estruturação do monitoramento em sua fase inicial</b> <sup>235</sup> .  |
| PDAI           | Em relação ao monitoramento, a SEDET destaca que organizou e efetivou contratação de empresa especializada para desenvolvimento da plataforma <sup>236</sup> de acompanhamento das políticas públicas da pasta, instituída pela Portaria/SETRAB nº 120/22. A pasta ainda destaca a Portaria <sup>237</sup> nº 05/2021, a qual institui grupo de trabalho no âmbito da SEDET para analisar e propor ações relacionados ao PDAI. Entretanto, em que pese a existência do sistema e a designação do grupo de trabalho a fim de acompanhar a política, <b>pasta não evidencia a existência de relatórios, nem evidencia a existência de dados suficientes para o julgamento das ações integradas colocadas em prática, de forma a salientar, com a devida transparência, os sucessos e falhas ocorridos</b> , requisitos imprescindíveis às tomadas de decisão que guiarão os rumos do Plano Distrital de Atração de Investimentos. |
| DF acessível   | A TCB possui um processo bem definido de monitoramento dos veículos que realizam o transporte dos usuários, que é realizado por meio de georreferenciamento em tempo real. Entretanto, <b>a instituição pouco produz de informações qualificadas referentes à prestação do serviço</b> . Por exemplo, quando questionada sobre a quantidade de usuários que não consegue agendar o serviço, por exemplo, a instituição  |

<sup>232</sup> DA07 - A pasta incluiu, durante a execução desta fiscalização, uma meta no PPA 2024-2027 denominada M1357, que visa implantar um sistema para cadastramento, acompanhamento e gestão do programa de castração de cães e gato.

<sup>233</sup> Antes sob responsabilidade do IBRAM, a política de castração passou a configurar na estrutura da SEMA-DF após o Decreto nº 44.102, de 1º de janeiro de 2023.

<sup>234</sup> DA44.1, fls 10/12.

<sup>235</sup> DA40.8

<sup>236</sup> DA32.8 - A SEDET alega: “Tal aparelhamento propiciou a consecução organizacional de relatório analíticos ou painéis (*dashboards*) que demonstrassem as diversas situações tabuladas ou organização das informações colhidas com os atendimentos ao público relacionado, ou seja, trabalhadores em busca de oportunidade de emprego, acesso à microcrédito, necessidade de qualificação social e profissional ou empreendedores que ofertam vagas de emprego e que necessitam de encaminhamento de pessoas para ocupação dessas vagas, ou seja, uma gama de serviços no rol das atividades voltadas ao mundo do trabalho, emprego e renda.”

<sup>237</sup> DA32.27



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

|                   |   |
|-------------------|---|
|                   | ressalta que desconhece o número. Além disso, a TCB não possui nenhum indicador como ferramentas de monitoramento da política pública <sup>238</sup> .  |
| Central de Libras | Em termos de comparação, a política em análise <b>destacou-se por melhor estruturar a fase de monitoramento</b> , segundo a avaliação da equipe. Primeiramente, evidencia-se a elaboração do relatório de monitoramento. <sup>239</sup> Além disso, definiu-se comissão responsável pelo acompanhamento das políticas, bem como das metas, tanto de entrega como de resultado, para acompanhar o desempenho do projeto. Entretanto, é crucial aprimorar a definição dessas metas e indicadores para fortalecer o acompanhamento das políticas públicas, pois, na avaliação da equipe, algumas delas se revelam inadequadas e incapazes de captar a realidade impactada pela intervenção política. |

Fonte: PT\_35

377. Ressalta-se ainda que, à exceção da CIL<sup>240</sup>, não há procedimento identificado dentro da sistemática de monitoramento que busque melhorar as políticas públicas com base nas lições aprendidas com as falhas e os resultados inadequados. Em outros termos, as pastas não têm utilizado o monitoramento para retroalimentar e aperfeiçoar a implementação das políticas públicas.

378. No que concerne o monitoramento da política do DF acessível, destaca-se o fato de a TCB não compartilhar informações com a SEPD, embora esta última possua competência para acompanhar, supervisionar e manifestar-se sobre assuntos relacionados aos direitos das pessoas com deficiência, conforme previsão da Lei nº 6.372/2019<sup>241</sup>. Esta constatação foi confirmada pela própria

<sup>238</sup> PT45.

<sup>239</sup> Relatório Técnico de Monitoramento (132010259), do processo SEI de Nº 0400800001107/2023-32.

<sup>240</sup> DA36.2, fls 6. “Frisa-se que, as demais ações/atividades serão desenvolvidas no curso da parceria, nos moldes **do plano de trabalho aprovado pela área técnica competente**. Informa-se, ainda, que as metas futuras serão acompanhadas, de modo **a realizar o monitoramento** e avaliação da parceria, com escopo de verificar o cumprimento das metas e dos resultados que estão sendo alcançados, **bem como atuar na orientação com finalidade preventiva e saneadora.**”

<sup>241</sup> [...] Art. 3º Compete à Secretaria Extraordinária da Pessoa com Deficiência do Distrito Federal:

I - Formular, definir e coordenar políticas e diretrizes de proteção e inclusão das pessoas com deficiência;

II - **Supervisionar, planejar, coordenar e promover** ações que garantam a proteção e a inclusão das pessoas com deficiência;

III - **propor normas e manifestar-se em assuntos relacionados aos direitos das pessoas com deficiência;**

IV - Acolher e instruir as reclamações e representações relacionadas



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

SEPD, que afirmou não participar da fase de monitoramento, restringindo sua atuação à formulação da política<sup>242</sup>.

379. Como resultado, observa-se uma lacuna na atuação da SEPD em relação ao monitoramento da referida política. A participação ativa da SEPD neste processo é fundamental, pois sua expertise na temática das pessoas com deficiência permite que ela proponha melhorias e ajustes na execução da política, garantindo uma abordagem mais eficaz e inclusiva.

380. Por conseguinte, é grave constatar que o Governo distrital não sabe claramente, com base nas políticas avaliadas, se os significativos recursos investidos estão sendo utilizados de forma eficiente. De fato, o GDF não tem como responder, objetivamente, por exemplo, em quantos por cento o DF acessível precisa expandir a oferta para atender a demanda de usuários; se alcançou, ou não, ou objetivo pretendido; ou se a política de castração deve (ou não) continuar sendo implementada ou ter sua execução interrompida.

381. Por fim, oportuno registrar que o Decreto nº 39.635/2019 instituiu o Conselho Permanente de Políticas Públicas e Gestão Governamental – CPPGG, órgão de assessoramento direto do Governador do Distrito Federal, como a atribuição, entre outras, de acompanhar a implantação de políticas públicas<sup>243</sup>.

382. Neste contexto, a equipe de auditoria solicitou à Casa Civil informações a respeito do referido Conselho – CPPGG/DF. Contudo, não obteve as informações solicitadas pelas razões expostas na resposta encaminhada<sup>244</sup>. Nesse sentido, não há informações que indiquem a efetiva atuação daquele órgão colegiado no acompanhamento da implementação da política pública objeto da presente fiscalização.

## **Causas**

383. O achado apresenta como principais causas:

---

ao não cumprimento dos direitos das pessoas com deficiência;  
V - zelar pelo cumprimento dos direitos das pessoas com deficiência;  
VI - zelar pelo cumprimento da Política Distrital para Integração da Pessoa com Deficiência, instituída pela Lei nº 4.317, de 9 de abril de 2009." [...]

<sup>242</sup> PT32.5

<sup>243</sup> *Art. 3º Ao CPPGG/DF compete: I - assessorar o Governador do Distrito Federal na formulação de políticas públicas; II - acompanhar a implantação das políticas públicas e a execução dos programas, projetos e ações do Governo;*

<sup>244</sup> A Casa Civil se manifestou por meio do Ofício nº 753/2023 – CACI/GAB (e-DOC 6EC6AF12).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

- A principal causa da deficiência no processo de monitoramento das políticas públicas reside na ausência ou inadequação dos indicadores e metas estabelecidos na fase de formulação.
- Ausência de uma metodologia formalizada que oriente os gestores na formulação, implementação e monitoramento das políticas públicas.

### **Efeitos**

384. Políticas públicas não monitoradas correm o risco de permanecerem em implementação mesmo quando inoportuno ao interesse público, seja por não estar alcançando resultados satisfatórios, seja por já podem ter atingidos seus objetivos, acarretando, em ambos os casos, desperdício de recursos públicos.

385. Além disso, a ausência de monitoramento adequado não condiz com a necessária transparência das ações governamentais, prejudicando, assim, a prestação de contas acerca da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade da ação estatal empreendida por meio de políticas públicas.

### **Considerações do auditado**

386. Em que pese terem sido científicas a respeito da Decisão nº 2598/2024, a SEPD<sup>245</sup>, IBRAM<sup>246</sup>, SEAGRI<sup>247</sup>, SSP<sup>248</sup>, e PCDF<sup>249</sup> não se manifestaram acerca dos apontamentos deste achado.

### **Manifestação da TCB**

387. No tocante ao presente achado, a TCB se manifestou por meio do Ofício nº 635/2024 - TCB/PRES<sup>250</sup>. No documento, a entidade esclarece que as deficiências apontadas já são corrigidas por meio dos relatórios gerenciais, produzidos em conjunto com a SEPD, seguindo as diretrizes da gestão do programa DF Acessível.

388. Nesse sentido, a entidade, por exemplo, destaca que as vagas remanescentes em decorrência de cancelamentos, ficam indisponíveis para um novo agendamento, resultante de bloqueio sistêmico automático, executado pela

---

<sup>245</sup> Peça nº 66, e-DOC B9995BDB

<sup>246</sup> Peça nº 71, e-DOC 60080517.

<sup>247</sup> Peça nº 70, e-DOC B92E461A.

<sup>248</sup> Peça nº 64, e-DOC 65EF5FC8.

<sup>249</sup> Peça nº 67, e-DOC 60BF18D6.

<sup>250</sup> Peça 96, e-DOC AA06174F.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

própria plataforma Agenda DF<sup>251</sup>, a fim de prevenir e garantir a ordem de logística e itinerário dos agendamentos realizados na semana.

#### Manifestação da SEMA

389. Por sua vez, a Sema reconhece a necessidade de aperfeiçoar o monitoramento da política. Dessa forma, destaca a pretensão em estruturar um plano de monitoramento sistemático da política pública de castração animal nos próximos exercícios<sup>252</sup>.

#### Manifestação da SEGOV

390. Quanto ao presente achado, a SEGOV ressalta<sup>253</sup> que é atribuição da SEEC a atribuição de supervisionar os processos de elaboração, consolidação, revisão, monitoramento e avaliação do Plano Plurianual – PPA, do Governo do Distrito Federal.

391. Acrescenta que o processo de monitoramento é de responsabilidade dos órgãos que exercem atividade-fim e que a extinta SEGOV/SPP executava somente atividade-meio. De forma complementar, informa que o órgão central para realizar o monitoramento de tais políticas é a Subsecretaria de Planejamento Governamental – SUPLAN, pasta vinculada à Secretaria de Estado de Economia.

#### Manifestação da Suplan/SEEC

392. Ao seu turno, a SUPLAN/SEEC vai ao encontro desta equipe ao destacar que o monitoramento das políticas públicas possui um escopo mais amplo e complexo do que o monitoramento realizado no âmbito do PPA, embora algumas dessas políticas estejam alinhadas com os objetivos estabelecidos no plano. No que se refere ao monitoramento do PPA, o objetivo é fornecer subsídios para eventuais ajustes no desenho, na formulação e na implementação das políticas públicas definidas nos programas temáticos, garantindo que elas se mantenham adequadas às metas e prioridades governamentais<sup>254</sup>.

393. Complementa ainda que no monitoramento do PPA 2024-2027 foram implementadas duas características inéditas em relação ao PPA 2020-2023: a) Monitoramento contínuo; e b) Monitoramento de todos os atributos do PPA (indicadores, metas e ações não orçamentários), isso porque as ações

---

<sup>251</sup> Sistema online de agendamento do programa DF acessível.

<sup>252</sup> Ofício nº 1473/2024 - SEMA/GAB, peça 95 (e-DOC 7AB9C0DA).

<sup>253</sup> Nota Técnica N.º 1/2024 - SEGOV/SEGEST/UNIPLE, peça 85 (e-DOC A7E9C5EC)

<sup>254</sup> Peça 90, e-DOC 01990555, fl. 11.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

orçamentárias são acompanhadas ainda com maior periodicidade via Sistema de Acompanhamento Governamental<sup>255</sup>.

394. Apesar de toda a sistemática já estruturada e detalhada no PPA 2024-2027, a pasta reconhece que o aprimoramento da atuação governamental, especialmente no que diz respeito à estruturação e ao funcionamento do sistema de monitoramento e avaliação de políticas públicas, continua sendo uma necessidade e um desafio para todas as esferas de governo<sup>256</sup>.

#### Manifestação da SECTI

395. Por sua vez, a SECTI destaca que adotou uma série de medidas para assegurar um monitoramento eficaz e contínuo das políticas públicas implementadas. Estas medidas garantem que as recomendações apresentadas por este Tribunal sejam atendidas e que o acompanhamento do projeto seja aprimorado para captar adequadamente a realidade impactada pela intervenção política, segue o detalhamento da pasta<sup>257</sup>:

“[...] Foi desenvolvido um relatório de monitoramento detalhado que abrange todos os aspectos do projeto, incluindo metas de entrega e de resultado, permitindo um acompanhamento contínuo e sistemático do desempenho do projeto.

Uma comissão foi designada especificamente para acompanhar a implementação das políticas, assegurando que as metas sejam alcançadas e que qualquer desvio seja prontamente identificado e corrigido, esta comissão realiza reuniões periódicas para revisar o progresso do projeto e tomar decisões baseadas em dados coletados e analisados. [...]”

#### Manifestação da SEDET

396. A SEDET aponta que, diante das questões expostas e conforme o Achado 1, a pasta buscará, em conjunto com o Agente de Planejamento da SEDET (APIES/GAB), a definição de uma metodologia a ser aplicada no âmbito da Secretaria. Essa metodologia será voltada para a estruturação, desenho e monitoramento das políticas públicas, em atenção às recomendações contidas no Achado 6<sup>258</sup>.

#### Manifestação da Governadoria do DF

---

<sup>255</sup> Peça 90, e-DOC 01990555, fl. 11.

<sup>256</sup> Peça 90, e-DOC 01990555, fl. 12.

<sup>257</sup> Peça 87, e-DOC 106F1A52, fl. 12.

<sup>258</sup> Peça 100, e-DOC F3022F59, fl. 32.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

397. Por sua vez, a Governadoria do DF, por meio do Ofício nº 651/2024-GAG/CJ<sup>259</sup> e anexo<sup>260</sup>, trouxe informações da Seec, já apresentadas nesse tópico.

### **Posicionamento da equipe de auditoria**

398. Considerando as justificativas apresentadas pela TCB, em que pese a produção de relatório gerenciais no sentido de monitorar os resultados da implementação da política, ainda há margem para aprimoramento do processo em questão. As ações empreendidas até o momento carecem, por exemplo, de maior articulação com a SEPD, bem como de produção de informações qualitativas, a saber, metas e indicadores, que orientem o gestor a tomar decisões mais assertivas.

399. Quanto à política da CIL, conforme já destacado no Relatório Prévio de Auditoria, verifica-se que o processo de monitoramento da política foi o mais bem estruturado em termos comparativos. Entretanto, é crucial que pasta responsável aprimore a definição de metas e indicadores para fortalecer o acompanhamento da referida política.

400. As outras pastas reconhecem a necessidade de estabelecer ou aprimorar o processo de monitoramento de suas políticas, conforme apontado no presente achado, o que demonstra a necessidade de implementação das medidas propostas no Relatório Prévio.

### **Proposições**

401. Sugere-se ao Egrégio Tribunal:

- a) recomendar ao Exmo. Governador que adote medidas a fim de aperfeiçoar a atuação governamental no que concerne a estruturação e funcionamento do sistema de monitoramento de políticas públicas, haja vista sua relevância para o aprimoramento do ciclo de políticas públicas e a atuação governamental;
- b) recomendar à SSP, Secretaria Extraordinária de Proteção Animal, SEDET, SECTI e TCB, que estabeleçam processos de monitoramento apropriados e suficientes nas políticas públicas “Não me Toque”, “castração de animais”, “PDAI”, “CIL” e “DF Acessível”, respectivamente, a fim de acompanhar a implementação das políticas públicas, permitindo compreender melhor a situação dos problemas, corrigir rotas e manter a vitalidade das políticas públicas.

---

<sup>259</sup> Peça 93, e-DOC 49D85421.

<sup>260</sup> Peça 92, e-DOC 226AB775.



### **Benefícios Esperados**

402. Ao acompanhar regularmente uma política pública, é possível identificar tendências e padrões emergentes ao longo do tempo, o que ajuda a compreender as causas atreladas aos problemas e permite avaliar a eficácia das medidas implementadas.

403. Com o monitoramento contínuo das políticas públicas espera-se que as instâncias decisórias do governo passem a identificar ineficiências e desperdícios de recursos de forma tempestiva, possibilitando a realização de ajustes ao longo da implementação da política pública.

404. Ao analisar os dados e resultados obtidos, é possível identificar áreas onde os recursos estão sendo mal alocados ou onde há oportunidades de gerar maior impacto para a população.

### **3. Demais apontamentos referentes a políticas públicas relacionadas à proteção animal**

405. No escopo da avaliação das políticas de proteção aos animais objeto dos autos, **o Ilustre Conselheiro Relator dos autos considerou pertinente e oportuna a análise de outras ações relacionadas ao tema, especialmente no que diz respeito à Lei nº 5.756/2016, que dispõe sobre a proibição de circulação de veículos de tração animal em vias do DF, bem como suas disposições correlatas.**

406. O nobre Conselheiro destaca que a inobservância da aludida legislação tem ocasionado o aumento da mortalidade de animais em vias públicas, bem como a prática de maus-tratos, resultando em intenso sofrimento dos animais, nos termos do Voto condutor decisão pretérita (peça 47<sup>261</sup>).

407. Desse modo, o Tribunal, nos termos do Voto Condutor (peça 47), determinou à Secretaria de Estado de Agricultura – SEAGRI; ao IBRAM; ao Departamento de Trânsito do Distrito Federal - DETRAN/DF; à PCDF, no âmbito da DRCA (Delegacia de Repressão aos Crimes Contra os Animais); bem como à SEMA, o encaminhamento de informações e dados da referida política<sup>262</sup>, *in verbis*:

#### **Decisão nº 2598/2024**

“[...] II – em reforço, encaminhar à Secretaria de Estado de Agricultura – SEAGRI; ao IBRAM; ao Departamento de Trânsito do Distrito Federal - DETRAN/DF; à PCDF, no âmbito da DRCA; bem como à SEMA, as seguintes indagações sobre: a) a existência de infraestrutura ou de projetos para atendimento ao que prescreve a referida lei nº 5.756/2016

<sup>261</sup> Relatório Voto, Peça 47, fl. 8 (e-DOC F61A7895).

<sup>262</sup> Item II da Decisão nº 2598/2024, Peça 48 (e-DOC 663D8597-e)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

e seu Decreto regulamentador n.º 40.336/19; b) a existência de atuação integrada entre os órgãos envolvidos indicando dificuldades; c) a existência de orçamento disponível para as ações necessárias; d) a existência de canais de comunicação para a população denunciar e demandar os órgãos na proteção de animais; e) a existência de ambiente de transparência de regulação entre oferta de espaços e remoção de animais para atender a demanda da população, entidades da sociedade civil e de outros órgãos; f) a existência de viaturas próprias ou terceirizadas para atender toda a demanda por remoção; g) a dados referentes à atuação da pasta em 2023 relativos à situação de maus-tratos de animais e ao uso de veículos de tração animal em vias do Distrito Federal, a exemplo de denúncias recebidas, atuações realizadas, boletins de ocorrência, dentre outros, que se acharem pertinentes; [...]”

408. De modo semelhante, em virtude das recentes informações acerca de falhas<sup>263</sup> no funcionamento do HVEP, que apontam para a escassez de insumos e a formação de extensas filas de espera, foi realizada visita *in loco*<sup>264</sup> no Hospital Veterinário Público (HVEP), com o intuito de averiguar os desafios e obstáculos que a unidade vem enfrentando recentemente.

409. Com a finalidade de coletar informações e reunir evidências com o propósito de subsidiar a análise técnica a ser conduzida nos presentes autos<sup>265</sup>, solicitou-se à SEMA, por meio de Nota de Auditoria<sup>266</sup>, processos e informações sobre a situação atual da unidade, incluindo informações acerca do orçamento disponível, do quadro técnico de pessoal, da avaliação dos atendimentos e do Termo de Colaboração firmado com a entidade parceira.

410. A propósito, convém mencionar a existência de fiscalização em curso neste Tribunal (Processo n.º 0600-00013412/2022-55-e) que tem o objetivo de verificar a regularidade da execução financeira dos Termos de Parceria n.º 01/2018 e 1/2021, entre a SEMA<sup>267</sup> e a Anclivepa/SP, cujo ajuste tem como objeto a gestão do Hospital Veterinário Público do DF, razão pela qual o assunto não será aqui tratado.

---

<sup>263</sup> Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/cidades-df/2024/07/6898487-alta-demanda-pressiona-o-unico-hospital-veterinario-publico-do-df.html> Acesso em: 23.08.2024.

<sup>264</sup> Ofício de Apresentação do GCAC ao HVEP (e-DOC 1D3887D3-c)

<sup>265</sup> PT51

<sup>266</sup> NA 14 (e-DOC A99B5953-c) e NA 15 (e-DOC 70BD1A5E-c)

<sup>267</sup> Com advento do Decreto Distrital N.º 44.375/2023 foi alterada a estrutura da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Proteção Animal do Distrito Federal e do Instituto Brasília Ambiental, de modo que, à época, a SEMA havia passado a ter a responsabilidade de gerir o Hospital, em substituição ao IBRAM. Atualmente, a responsabilidade pela gestão do hospital é a Secretaria Extraordinária de Proteção Animal.



411. Portanto, a análise que se fará a seguir tem por objetivo avaliar o item II da Decisão nº 2598/2023 exarada nos presentes autos, que indaga às pastas supracitadas informações acerca da execução da política de proteção aos animais, em especial, referente à proibição de circulação de veículos de tração animal e ao funcionamento do Hospital Veterinário Público do DF, a fim de conhecer as principais lacunas e falhas que vêm influenciado no sucesso da Política Pública.

### **3.1. Circulação de Veículos de tração Animal**

412. Um veículo de tração animal é um meio de transporte que utiliza a força de animais, como cavalos, bois ou burros, para puxar cargas ou pessoas. Esses veículos são tradicionalmente usados em atividades agrícolas, transporte de mercadorias e em algumas regiões urbanas para transporte de pessoas e produtos, como em charretes turísticas. Apesar de sua relevância histórica, o uso de veículos de tração animal levanta questões relacionadas ao bem-estar dos animais, sobretudo em ambientes urbanos, onde o trânsito intenso e as condições adversas impactam a qualidade de vida dos animais utilizados, colocando a vida dos animais em risco<sup>268</sup>.

**Figura 14 – Veículo de tração animal**



**Fonte: Agência Brasília**

413. Assim sendo, uma política pública para lidar com esse problema complexo e transversal requer a participação de diversas áreas e atores sociais, incluindo carroceiros, governo, ONGs e a população em geral.

---

<sup>268</sup> Cardeira, Daniel Filipe Pereira. "Veículos de Tração Animal no Algarve. Carretas e Carros de Besta." (2020).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

414. No Distrito Federal, essa questão é abordada no âmbito da Lei nº 5.756, regulamentada pelo Decreto nº 40.336/2019. Por meio desse decreto, desde 2019, a norma proibiu a circulação de veículos de tração animal em vias do DF. No entanto, é importante destacar que a legislação não se limita apenas a restringir o uso desses veículos.

415. Nesse diapasão, a norma prevê o estabelecimento de estratégias voltadas para a educação, o desenvolvimento social, a capacitação e a inclusão no mercado de trabalho dos carroceiros, bem como cuidados adequados para os animais.

### 3.1.1. Deficiências e lacunas na articulação entre órgãos que implementam a política de circulação de veículos de tração animal

416. A adequada articulação no âmbito das políticas públicas transversais é crucial para o sucesso do governo em abordar desafios complexos e interconectados que afetam a sociedade. No entanto, esse processo muitas vezes enfrenta obstáculos significativos devido à falta de clareza nas responsabilidades dos órgãos envolvidos, divergência de interesses entre diferentes entidades governamentais e limitações estruturais que dificultam a coordenação eficaz.

417. Pela relevância da articulação e sinergia entre os atores durante a fase da implementação de uma política transversal, espera-se que a definição dos papéis e responsabilidades dos atores envolvidos na política **de Circulação de Veículos de tração animal** estejam adequadamente definidos.

**Quadro 10 - Atribuições das entidades no tocante à política de Circulação de Veículos de tração animal**

| Órgão/Entidade | Síntese das atribuições  |
|----------------|--|
| SEMA           | Em que pese a pasta não possua atribuição explícita quanto à política, é válido destacar que a Secretaria participa regularmente do Grupo de Trabalho coordenado pela Secretaria de Estado de Governo para contribuir quanto a eficácia social <sup>269</sup> do Decreto distrital n.º 40.336/19, que regulamenta a proibição da circulação de veículos de tração animal. Encontra-se em fase de construção projeto visando a substituição de veículos de tração animal (carroças) por veículos elétricos (denominados tuc-tuc) <sup>270</sup> . |

<sup>269</sup> A eficácia social é o efeito que a norma produz no meio social, podendo ter aderência pela sociedade ou sendo ignorada

<sup>270</sup> Peça 98 (e-DOC DD10166B-e)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

|        |  |
|--------|--|
| PCDF   | Deve prestar apoio aos demais órgãos sempre que for necessário o apoio policial.   |
| IBRAM  | O IBRAM deve agir de ofício ou quando provocado por qualquer do povo na fiscalização de <b>maus-tratos contra os animais</b> .   |
| DETRAN | É responsável por <b>proceder à remoção</b> dos Veículos de Tração Animal - VTA.   |
| SEAGRI | A pasta é responsável pelo <b>recolhimento dos animais</b> . O órgão também deve prestar <b>apoio logístico ao IBRAM para transporte e albergamento dos animais, em situações de maus-tratos</b> , além disso é dela a responsabilidade <b>pela assistência veterinária imediata</b> . |

Fonte: Lei n.º 5.756/16.

418. Constata-se, contudo, que, apesar de as atribuições estarem aparentemente definidas, conforme o quadro acima, a articulação entre os atores durante a implementação é falha, como será demonstrado a seguir.

419. Nesse sentido, percebe-se que as unidades técnicas enfrentam dificuldades de comunicação, de forma que tais barreiras impedem a superação dos obstáculos enfrentados durante a execução da política. Cumpre observar, preliminarmente, que os atores enxergam diversas alternativas para superar os desafios, todavia, não há uma coordenação das ações propostas com o intuito de superar as falhas identificadas.

420. No que diz respeito à atuação integrada, a Seagri relata que elaborou um Cronograma de Fiscalização dos Veículos de Tração Animal – VTA para atuar em conjunto com o Detran. Porém as tratativas foram suspensas após representação das associações do setor, solicitando<sup>271</sup> a implementação de ações educativas e de programas voltados para a qualificação e reinserção dos carroceiros no mercado de trabalho<sup>272</sup>. A seu turno, o Detran corrobora que possui tratativas com a Seagri em andamento<sup>273</sup>.

421. Posteriormente, a Seagri, a fim de sanar o entrave, tomou<sup>274</sup> a iniciativa em formalizar pedido de Acordo de Cooperação<sup>275</sup> com o Brasília Ambiental

<sup>271</sup> Processo SEI 00002-00002377/2022-61.

<sup>272</sup> Conforme consta no art. 32 do Decreto nº 40.336 de 23 de dezembro de 2019 que regulamenta a Lei nº 5.756/2016

<sup>273</sup> Peça 94, fl. 94.

<sup>274</sup> Peça 78, fl. 8.

<sup>275</sup> Processo SEI 00070-00004389/2023-14.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

- lbram, com o objetivo de implementar as ações educativas requeridas pelas associações. No entanto, não obteve resposta desse órgão.

422. Por sua vez, a PCDF, por meio da Coordenação Especial de Proteção ao Meio Ambiente - CEPEMA, sugere<sup>276</sup> a criação de uma política integrada e ampla de proteção animal no Distrito Federal, destacando a necessidade do estabelecimento de conselhos regionais responsáveis pela supervisão das ações de proteção animal, com a participação de ONGs, entidades de proteção animal e órgãos governamentais. Desse modo, verifica-se que o órgão reconhece a necessidade do fortalecimento da articulação entre os diversos atores envolvidos na proteção animal.

423. Cumpre consignar que, consoante os documentos enviados pelas pastas, não há indícios de que o plano sugerido pela PCDF esteja em discussão ou seja considerado pelos demais órgãos envolvidos como uma alternativa. Por conseguinte, evidencia-se mais uma vez uma lacuna na articulação entre os atores.

424. Ademais, essa falta de articulação entre os órgãos foi alvo de críticas pela imprensa local recentemente. A falta de definição sobre qual órgão deveria se encarregar do resgate de um equino ferido no Areal levou a um atraso no recolhimento, que culminou no sacrifício do animal<sup>277</sup>.

425. Tal situação é preocupante, pois a morosidade da ação estatal, e os gargalos na articulação, podem resultar em acidentes envolvendo animais, veículos e transeuntes, bem como a proliferação de zoonoses entres esses animais e os seres humanos.

### **Proposições**

426. Ante o exposto, sugere-se ao Egrégio Tribunal recomendar ao Excelentíssimo Governador do Distrito Federal que adote medidas para fortalecer a articulação e proximidade dos órgãos envolvidos na implementação e acompanhamento da política de Circulação de Veículos de tração animal (Lei nº 5.756/2016 e seu Decreto regulamentador n.º 40.336/19), reforçando a atuação de cada um tanto na fase de formulação quanto na fase de implementação e monitoramento da política pública, de modo a garantir que não existam falhas na articulação e comunicação entre os órgãos.

#### **3.1.2. Morosidade na melhoria e expansão da infraestrutura**

427. Conforme estabelecido pela Lei nº 5.756/2016, os animais recolhidos devem ser encaminhados ao curral da Seagri ou, em casos de emergência, a um local onde possam receber atendimento veterinário imediato (art. 9º). Além disso, a norma determina que esses animais devem ser submetidos a

<sup>276</sup> Peça 81, fls. 4 (e-DOC 5E221459-e)

<sup>277</sup> Disponível em: <https://globoplay.globo.com/v/12732587/> Acesso em: 25.08.2024.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

procedimentos que garantam sua manutenção em condições adequadas, proporcionando-lhes comodidade, abrigo contra intempéries, alimentação adequada e manejo apropriado.

428. Assim sendo, a Decisão nº 2598/2023 determinou à SEAGRI o encaminhamento de informações a respeito da infraestrutura para atendimento ao que prescreve a referida lei. Nesse passo, o quadro a seguir resume as ações mais relevantes em andamento ou concluídas relacionados ao aprimoramento da infraestrutura.

**Quadro 11 – Resumo dos Processos Relacionados à Expansão e Melhoria da Infraestrutura da política**

| Data                   | Processo               | Descrição   |
|------------------------|------------------------|---|
| Outubro de 2019        | 00070-000072/2019-51   | Pedido de construção e reforma dos galpões e piquetes do curral para atender a demanda da Lei nº 5.756/2016.            |
| Agosto de 2020         | 00070-00000538/2020-15 | Solicitação de levantamento planialométrico no terreno da Gerência de Apreensão de Animais, localizado na Asa Norte.    |
| Agosto de 2020         | 00070-00003799/2020-97 | Contratação de serviço para avaliação da locação das edificações e definição dos locais para teste de sondagem do solo. |
| Julho - Agosto de 2021 | 00070-00004041/2020-76 | Assinatura do Termo de Cessão de Uso n.º 28/2021 para formalizar a cessão de uso da área onde se localiza o curral.     |
| Julho de 2022          | 00070-00000706/2020-72 | Início das tratativas para celebrar Acordo de Cooperação entre SEAGRI e Novacap para desenvolvimento dos projetos.      |
| Agosto de 2023         | 00070-00004402/2023-27 | Solicitação para elaboração dos projetos complementares para construção dos galpões.                                    |
| Junho de 2024          | 00070-00003799/2020-97 | Solicitação de envio de ofício à Central de Aprovação de Projetos para continuidade do pleito.                          |

Fonte: Peça 79, fls 1. (e-DOC 6A8764CB)

429. **A análise dos processos mencionados acima evidencia uma delonga em expandir e melhorar a infraestrutura necessária para o manejo e recolhimento dos animais.** Conforme o quadro acima, desde 2019, diversas etapas burocráticas têm sido seguidas, como pedidos de construção, levantamentos planimétricos e contratação de serviços para sondagem de solo, mas a efetiva execução das obras ainda não foi concretizada. A falta de agilidade na implementação das melhorias prejudica o bem-estar dos animais e aumenta a possibilidade de acidentes envolvendo esses animais soltos nas vias públicas.



**Figura 15 – Baias dos cavalos recolhidos**



Fonte: Peça 79, fls 4. (e-DOC 6A8764CB)

430. O contínuo desdobramento dos processos sem uma conclusão concreta demonstra uma ineficiência administrativa. Além disso, a morosidade na expansão e melhoria da infraestrutura compromete a capacidade do governo de atender o previsto na Lei nº 5.756/2016.

431. Ainda quanto à estrutura física, a SEAGRI informa que o espaço disponível localizado no Setor Terminal Norte (STN), s/nº, Asa Norte tem capacidade para abrigar, em média, 60 animais de grande porte<sup>278</sup>. No entanto, existem apenas 12 baias especiais, que estão aptas a acomodar animais em tratamento, fêmeas com potro ao pé, garanhões, além dos animais apreendidos por

---

<sup>278</sup> Peça 79 (e-DOC 6A8764CB), fls. 8-10.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

outros órgãos. A pasta ainda destaca que atualmente 10 dessas baias especiais estão ocupadas.

432. O aumento significativo no número de apreensões de animais de grande porte também chama a atenção. Em 2023, foram registrados 270 casos de animais soltos em vias e logradouros públicos, resultando em uma média de 22 apreensões por mês. **No entanto, no primeiro semestre de 2024, esse número já alcançou 257 apreensões**, elevando a média mensal para 43 animais<sup>279</sup>.

433. Diante desse aumento expressivo no número de apreensões de animais de grande porte, torna-se indispensável a expansão e melhoria da infraestrutura oferecida aos animais, garantindo uma resposta eficaz e adequada à demanda crescente.

434. Ademais, com a correção das deficiências na implementação da política e o incremento da fiscalização, conforme prevê a legislação, é previsível que haja um aumento na demanda por baias destinadas aos animais recolhidos. Essa adequação se faz necessária para atender ao fluxo crescente de animais, garantindo as condições adequadas de abrigo e tratamento, em conformidade com os parâmetros legais e os princípios de bem-estar animal.

### **Proposições**

435. Ante o exposto, sugere-se ao Egrégio Tribunal determinar à Secretaria de Agricultura do Distrito Federal a adoção de medidas, com a urgência que o caso requer, com vistas à manutenção, reforma e/ou ampliação dos currais e baias destinados aos cavalos, de modo a propiciar condições adequadas aos animais, conforme preceitua o art. 9º da Lei nº 5.756/2016.

436. Recomendar à Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal que adote medidas para garantir a alocação de recursos orçamentários adequados para execução de obras de manutenção do curral da SEAGRI, sob pena de comprometer a efetividade da política pública de proteção animal, conforme preceitua o art. 9º da Lei nº 5.756/2016.

### **3.2. Hospital Veterinário do Distrito Federal – HVEP/DF**

437. É sabido que os animais de estimação vêm ganhando cada vez mais relevância dentro dos lares brasileiros, o que vem sendo refletido nas demandas da população por produtos e serviços direcionados ao bem-estar animal. Todavia, uma boa parte dos tutores não possuem renda o suficiente para arcar com os gastos que são cobrados nos hospitais veterinários e clínicas especializadas.

438. Dessa forma, o setor público tem ampliado seus esforços para oferecer hospitais veterinários públicos à população, reconhecendo a importância

---

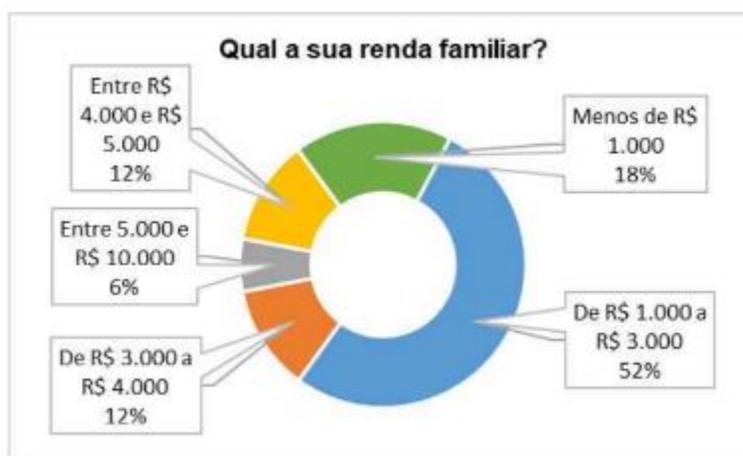
<sup>279</sup> Peça 79, fls 8. (e-DOC 6A8764CB)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

de cuidados médicos acessíveis para os animais de estimação. Esses proporcionam atendimento veterinário a baixo custo ou até mesmo gratuitamente, especialmente para famílias de baixa renda.

**Figura 16 - Renda familiar dos usuários do HVEP<sup>280</sup>**



Fonte: DA52, fl. 18

439. O Distrito Federal conta atualmente com um Hospital Veterinário Público (HVEP)<sup>281</sup>, localizado em Taguatinga, e atende cerca de 150 pacientes diariamente, entre retornos e consultas. A unidade é gerida pela entidade Anclipeva por meio do Termo de Colaboração entre a empresa e a SEMA<sup>282</sup>.

440. O agendamento do HVEP fornece ao usuário duas opções para atendimento: realizar o agendamento por meio do site <https://agenda.df.gov.br><sup>283</sup> ou comparecer às dependências do HVEP no período da manhã, aguardar a triagem e a distribuição de senhas que é feita por ordem de chegada.

441. A estrutura conta com quatro consultórios, três centros cirúrgicos e área administrativa. Também foi criada uma ala de internação 24 horas, com dez vagas para animais com o quadro de saúde considerado mais grave. São cinco baias para cães e cinco para gatos. Por ano, até 20.000 (vinte mil) animais tem acesso ao serviço<sup>284</sup>.

**Figura 17 – Sala de Cirurgia do HVEP/DF**

<sup>280</sup> Pesquisa de satisfação do HVEP realizado pela SEMA, Peça 106 (e-DOC 549CCFCE-e), fl. 31

<sup>281</sup> Em reunião, a Secretaria do Meio Ambiente e Proteção Animal (Sema) informou que estão em curso estudos de viabilidade para construção do novo Hospital Veterinário na região norte. No entanto, ainda não há detalhes sobre o local exato dessa possível instalação.

<sup>282</sup> Termo de Colaboração nº 1/2021.

<sup>283</sup> A disponibilidade de vagas é aberta à meia-noite para o próximo dia útil de agendamento.

<sup>284</sup> Relatórios de Gestão, parte integrante das Prestações de Contas Anuais do Governador.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS



Fonte: Registro da equipe de auditoria

442. Entre a inauguração em 2018 até o momento, a quantidade de consultas vem aumentando, fazendo com que um novo anexo fosse construído em 2020. Apesar disso, a grande demanda por cuidados veterinários, inclusive vinda do Entorno, torna os atendimentos disputados.



**Figura 18 – Anexo do HVEP/DF**



Fonte: Registro da equipe de auditoria

443. Por conseguinte, a elevada demanda exerce pressão sobre o Hospital, resultando na formação de filas<sup>285</sup> e forçando a população a chegar nas primeiras horas da madrugada<sup>286</sup> em busca de atendimento para seus animais.

### **3.2.1. Insuficiência de servidores efetivos para implementação de política pública de proteção animal e fiscalização do serviço no HVEP**

444. A presença de servidores especializados é essencial para a gestão eficiente dos serviços prestados pelo Hospital Veterinário. A competência técnica e o conhecimento profundo desses profissionais são fundamentais para monitorar a qualidade da prestação do serviço, assegurar o cumprimento das metas pactuadas, garantir que os serviços sejam prestados de forma adequada, bem como desenvolver projetos com vistas à formulação, implementação e otimização da política pública de proteção animal.

445. Quanto à Supan/SEMA, a força de trabalho atual é composta por uma servidora **comissionada** com formação em Medicina Veterinária, sem suporte

---

<sup>285</sup>Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/cidades-df/2024/07/6898487-alta-demanda-pressiona-o-unico-hospital-veterinario-publico-do-df.html>, consulta em: 02.09.2024

<sup>286</sup>Disponível em: <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/bom-dia-df/video/pessoas-passam-madrugada-na-fila-para-tentar-atendimento-no-hospital-veterinario-de-brasilia-11828114.ghtml>, consulta em: 02.09.2024



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

adicional de outros profissionais<sup>287</sup>. Essa servidora acumula diversas atribuições e responsabilidades, o que pode comprometer a qualidade do monitoramento de todas as políticas públicas voltadas ao bem-estar animal sob responsabilidade da subsecretaria.

#### Quadro 12 - Atribuições desempenhadas pela servidora

| Síntese das atribuições  |
|--|
| Participação em operações integradas, como visitas a acumuladores.   |
| Operações de desocupação de áreas públicas.  |
| Participação no grupo de trabalho destinado à criação de um canil vinculado aos abrigos para pessoas em situação de rua.   |
| Desempenho de papel ativo nas vistorias relacionadas aos pedidos de castração realizados por protetores individuais em todo o Distrito Federal.                              |
| <b>Responsável por monitorar<sup>288</sup> e avaliar se as metas firmadas no termo de colaboração estão sendo cumpridas, bem como realizar vistorias técnicas no espaço.</b> |

Fonte: DA52, fl. 5.

446. Assim sendo, a servidora não apenas acompanha o cumprimento das metas estabelecidas no Termo de Colaboração, mas também se desdobra para atender múltiplas demandas. É relevante ressaltar que essa sobrecarga será ainda mais acentuada, considerando que, além da unidade existente, outra unidade está em fase de planejamento<sup>289</sup>, o que poderá amplificar as responsabilidades e os desafios enfrentados. Por certo, não há disponibilidade da servidora para planejar a melhoria da política pública.

447. Do exposto, observa-se que a escassez de servidores compromete o monitoramento da gestão do Hospital Veterinário. Além do mais, não obstante o esforço notório da servidora, a rotatividade de servidores comissionados é intrínseca ao perfil desses agentes públicos, impactando a memória institucional e,

<sup>287</sup> DA52, fls 5.

<sup>288</sup> De acordo com o plano de trabalho o monitoramento de cada etapa será realizado pela Comissão Gestora da Parceria, por meio de avaliações quadrimestrais e anuais.

<sup>289</sup> Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/cidades-df/2024/07/6898487-alta-demanda-pressiona-o-unico-hospital-veterinario-publico-do-df.html>, acesso em 09.09.24



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

por conseguinte, o alcance dos objetivos organizacionais.

### **Proposições**

448. Ante o exposto, sugere-se ao Egrégio Tribunal determinar à SEMA<sup>290</sup> a adoção de providências para o fortalecimento do quadro de servidores lotados na Secretaria Extraordinária de Proteção Animal (com prioridade para os Médicos Veterinários), considerando a escassez de mão de obra no órgão para acompanhamento e melhoria da política pública de proteção aos animais e dos serviços ofertados pelo HVEP.

449. Alertar a SEEC para a necessidade de adotar providências necessárias para o provimento de cargos efetivos para a atual Secretaria Extraordinária de Proteção Animal, especialidade de Médico Veterinário, de modo a garantir a efetiva formulação e implementação das políticas públicas para a qual foi criada.

#### **3.2.2. Dotação orçamentária insuficiente para continuidade da política implementada mediante o HVEP**

450. Quanto ao financiamento da política, o valor global da parceria é estimado em R\$ 43.252.870,00<sup>291</sup>, conforme estabelecido no Termo de Colaboração nº 1/2021<sup>292</sup>, com vigência de 60 (sessenta) meses. O repasse dos recursos é realizado de acordo com um cronograma de desembolso, que está alinhado ao plano de trabalho da parceria. Com efeito, os repasses são realizados de forma quadrimestral, de acordo com cumprimento das metas previstas.

#### **Figura 19 – Valores Transferido, por etapas, entre dez/2021 e nov/2023**

---

<sup>290</sup> Decreto nº 46.233/2024: [...] Art. 5º As atividades de apoio operacional, administrativo, jurídico, orçamentário e financeiro da Secretaria Extraordinária de Proteção Animal do Distrito Federal serão desempenhadas pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Distrito Federal. [...]

<sup>291</sup> Valor previsto inicialmente, sujeito à reajustes.

<sup>292</sup> DA53



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVLIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

| CRONOGRAMA CONSOLIDADO DE DESEMBOLSO QUADRIMESTRAL POR ETAPA (dez/21 a nov/23) |                        |                        |                        |                        |                        |                        |
|--|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|
| PREVISÃO DE GASTOS   | 1º ETAPA               | 2º ETAPA               | 3º ETAPA               | 4º ETAPA               | 5º ETAPA               | 6º ETAPA               |
| MATERIAL MEDICO HOSPITALAR   | R\$124.887,32          | R\$124.887,32          | R\$135.809,27          | R\$155.714,12          | R\$155.714,12          | R\$155.714,12          |
| MEDICAMENTOS   | R\$210.965,24          | R\$210.965,24          | R\$261.782,66          | R\$330.776,16          | R\$330.776,16          | R\$330.776,16          |
| MATERIAIS DIVERSOS<br>(Limpeza/Grafica/Papelaria/Ração/Laboratorio)            | R\$65.123,28           | R\$65.123,28           | R\$85.803,39           | R\$93.564,04           | R\$93.564,04           | R\$93.564,04           |
| LOCAÇÕES EM GERAL  | R\$60.788,48           | R\$60.788,48           | R\$51.234,41           | R\$30.833,12           | R\$30.833,12           | R\$30.833,12           |
| AQUISIÇÕES (Mobiliário e Equipamentos)   | R\$37.880,72           | R\$63.199,92           | R\$66.519,51           | R\$67.626,04           | R\$67.626,04           | R\$67.626,04           |
| CONCESSIONARIAS  | R\$24.331,20           | R\$24.331,20           | R\$27.724,29           | R\$28.855,32           | R\$28.855,32           | R\$28.855,32           |
| CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS  | R\$207.183,04          | R\$207.183,04          | R\$206.619,10          | R\$206.431,12          | R\$206.431,12          | R\$206.431,12          |
| OUTRAS DESPESAS  | R\$24.876,52           | R\$24.876,52           | R\$15.519,13           | R\$12.400,00           | R\$12.400,00           | R\$12.400,00           |
| RECURSOS HUMANOS   | R\$1.665.666,60        | R\$1.665.666,60        | R\$1.906.649,01        | R\$1.907.120,24        | R\$1.907.120,24        | R\$1.907.120,24        |
| <b>TOTAL POR QUADRIMESTRE</b>  | <b>R\$2.421.702,40</b> | <b>R\$2.447.021,60</b> | <b>R\$2.757.660,77</b> | <b>R\$2.833.320,16</b> | <b>R\$2.833.320,16</b> | <b>R\$2.833.320,16</b> |
| <b>TOTAL MENSAL</b>  | <b>R\$605.425,60</b>   | <b>R\$611.755,40</b>   | <b>R\$689.415,19</b>   | <b>R\$708.330,04</b>   | <b>R\$708.330,04</b>   | <b>R\$708.330,04</b>   |

Fonte: DA54

451. Da figura acima, observa-se que o valor anual do repasse ultrapassa os 8 milhões de reais, considerando os últimos três quadrimestres de 2023.

452. Para arcar com tais despesas, durante o período em que esteve sob a gestão do IBRAM, o HVEP se apoiava em três fontes de recursos, recursos provenientes do Tesouro (código fonte 100), emendas parlamentares e recursos provenientes de compensação ambiental (código fonte 157) – uma espécie de indenização paga por empresas privadas que utilizam recursos naturais, como medida preventiva para mitigar potenciais danos ao meio ambiente<sup>293</sup>.

**Figura 20 – Emenda Parlamentar direcionada ao HVEP em 2023.**

|                       |   |                 |                  |              |
|-----------------------|---|-----------------|------------------|--------------|
| 18.542.6210.9088.0012 | TRANSFERENCIA DE RECURSOS PARA SANIDADE E CONTROLE REPRODUTIVO DA FAUNA-MANUTENC?O DO HOSPITAL VETERINARIO PUBLICO - HVEP -DISTRITO FEDERAL | R\$3.709.000,00 | R\$ 3.709.000,00 | 3.709.000,00 |
|-----------------------|---|-----------------|------------------|--------------|

Fonte: Sisconep.

453. Todavia, com o advento do Decreto nº 44.375, de 28 de março de 2023, que alterou as estruturas administrativas da SEMA e do Ibram no que se refere à fauna, a SEMA tornou-se responsável pelas competências de elaboração e gestão das políticas públicas voltadas aos animais.

454. Desse modo, transferiu-se para a alçada daquela Secretaria a gestão de convênios, parcerias, contratos e congêneres relacionados à fauna, por meio da sub-rogação dos contratos. Com a efetivação desse processo, a SEMA

<sup>293</sup> DA53, fl. 2



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

assumiu a gestão do HVEP em 31.07.2023, **sem que houvesse a transferência dos créditos orçamentários que eram destinados à implementação da política à época**<sup>294</sup>.

455. Para agravar o fluxo financeiro, no exercício em curso, **não houve a destinação de emendas parlamentares ao referido programa**, como ocorreu em anos anteriores, de acordo com consulta realizada no Sisconep<sup>295</sup>.

456. À luz desses fatos, o fluxo orçamentário-financeiro da política pública foi afetado, visto que a SEMA, como gestora da política, passou a depender exclusivamente de uma única fonte de recursos, o Tesouro, que é responsável por custear as diversas demandas e despesas do órgão.

457. Até o presente momento, a Política Pública do HVEP já executou o montante de R\$ 4.815.241,06 com recursos oriundos do Tesouro no exercício de 2024. Contudo, convém ressaltar que o **saldo remanescente disponível do referido programa de trabalho afeto a política é de apenas R\$ 503,13**, conforme a figura a seguir.

**Figura 21 – Quadro de Detalhamento da Despesa, HVEP em 2024.**

| Natur.          | Fonte | ID | TD | Lei      | Alteração         | Contingenciado        | Cota   | Bloqueado | Despesa Autorizada | Empenhado    | Disponível | Liquidado    |
|-----------------|-------|----|----|----------|-------------------|-----------------------|--|-----------|--------------------|--------------|------------|--------------|
| Esfera 1 FISCAL |       |    |    |          | Programa Trabalho | 18.542.6210.9088.0012 | TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS PARA SANIDADE E CONTROLE REPRODUTIVO DA FAUNA-MANUTENÇÃO DO HOSPITAL VETERINÁRIO PÚBLICO - HVEP - DISTRITO FEDERAL |           |                    |              |            |              |
| 335041          | 100   | 0  | 05 | 1.000,00 | 4.815.000,00      | 0,00                  | 255,81   | 0,00      | 4.815.744,19       | 4.815.241,06 | 503,13     | 4.736.576,70 |
| SUBTOTAL        |       |    |    | 1.000,00 | 4.815.000,00      | 0,00                  | 255,81   | 0,00      | 4.815.744,19       | 4.815.241,06 | 503,13     | 4.736.576,70 |

Fonte: Siggo, consulta em 09/09/2024.

458. Destaca-se, ainda, que a previsão orçamentária inicial da **Lei Orçamentária Anual – LOA 2024 consignou a quantia irrisória de R\$ 1.000,00 para o programa de trabalho**. Dessa forma, os dois repasses, 7º e 8º etapas, foram custeados com recursos inseridos posteriormente a aprovação da LOA, conforme a coluna “alteração” da figura acima.

459. Nesse contexto, dado a ausência de orçamento disponível, foi realizada a autorização da suplementação no valor de R\$ 1.346.369,00 (um milhão, trezentos e quarenta e seus mil, trezentos e sessenta e nove reais). Desta feita, um processo foi gerado com esse propósito, porém seu andamento encontra-se paralisado na SEEC<sup>296</sup>.

460. De outro lado, cumpre destacar, ainda, que a dotação orçamentária

<sup>294</sup> DA52

<sup>295</sup> Disponível em: <https://sistemas.df.gov.br/SISCONEP/CIDADA0/>, consulta realizada em 04.09.2024.

<sup>296</sup> Processo SEI nº 04039-00000086/2024-89, conforme consulta em 04.09.2024.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

autorizada e prevista na Lei Orçamentária Anual para a SEMA (UO 21101) já foi totalmente executada, não restando, portanto, orçamento suficiente para o custeio da política até o fim do exercício. Ademais, é importante ressaltar que o governo, por meio de decreto, já autorizou a abertura de créditos suplementares, conforme disposto no art. 5º da Lei nº 7.377<sup>297</sup>, os quais também já foram majoritariamente executados.

**Figura 22: Dotação Inicial e Movimentação Orçamentária da SEMA**

| UO    | Esfera | Dotação Inicial LOA | LOA+Excesso por Lei | Limite 25%   | Suplementação | Cancelamento | Saldo Suplementação |
|-------|--------|---------------------|---------------------|--------------|---------------|--------------|---------------------|
| 21101 |        | 37.200.604,00       | 37.200.604,00       | 9.300.151,00 | 9.215.000,00  | 0,00         | 85.151,00           |

Fonte: DA52, fl. 399.

461. Nesse ínterim, o repasse de recursos referente à 9ª etapa está em atraso há 30 dias, gerando diversos transtornos, como a falta de itens essenciais, como papel higiênico, e o atraso no pagamento dos serviços de internet<sup>298</sup>.

**Figura 23 – Relatório de Visita Técnica da Sema**

VI - Outro fator que as comissões anseiam mudança é referente à ausência de insumos básicos de higiene nas instalações do HVEP, como papel higiênico, papel toalha e sabonete. Convém relatar que durante a vistoria, foi relatada para a equipe da comissão por tutores de pacientes que estavam no local que nos banheiros com muita frequência falta os itens supracitados, que são insumos obrigatórios e básicos de higiene para os frequentadores do hospital.

VII - Cumprе salientar que o repasse financeiro referente a etapa 9, não foi consolidado. Dessa forma, a falta de alguns itens básicos já é evidente começando pelos que foram mencionados. Entretanto, frisa-se que as comissões já requisitaram o repasse financeiro ao setor responsável conforme os despachos SEI Nº (144444775, 147815699, 149570152)

Fonte: DA52, fl. 356

462. Importa ressaltar, ainda, que, tendo a pasta atingido o limite máximo de suplementação orçamentária, quaisquer futuras solicitações dependerão obrigatoriamente de Projetos de Lei, cuja aprovação cabe à CLDF. Tal trâmite processual também fica sob a alçada da SEEC.

463. O gráfico a seguir resume os repasses previstos<sup>299</sup>, incluindo a 9ª etapa pendente e a 10ª etapa a ser paga este ano, comparados com a dotação

<sup>297</sup> **Lei nº 7.377: Estima a receita e fixa a despesa do Distrito Federal para o exercício financeiro de 2024.**

[...] Art. 5º Fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos suplementares, mediante ato próprio:  
I - com a finalidade de atender as insuficiências nas dotações orçamentárias, até o limite de 25% do valor total de cada unidade orçamentária, nos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento das empresas estatais, mediante a utilização de recursos provenientes: [...]

<sup>298</sup> PT51.

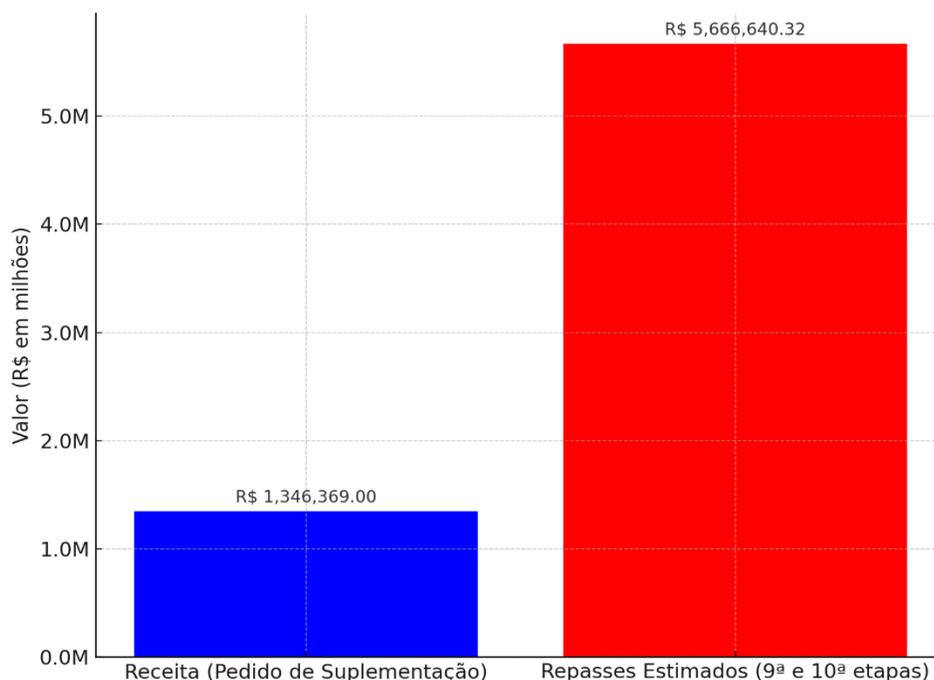
<sup>299</sup> Com base nos valores nominais pagos na 6ª etapa.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

orçamentária disponibilizada até o momento.

**Figura 24 – Fluxo Financeiro previsto do HVEP até o Final de 2024.**



Fonte: Elaborado pela equipe de Auditoria

464. Conseqüentemente, o prolongamento desse cenário pode agravar ainda mais a qualidade dos serviços ofertados pelo Hospital Veterinário, e em última instância, até mesmo a paralisação da prestação de serviços.

### **Proposições**

465. Ante o exposto, sugere-se ao Egrégio Tribunal recomendar a SEEC que adote medidas para garantir dotação orçamentária suficiente para a operacionalização e manutenção do Hospital Veterinário Público do Distrito Federal, sob pena de comprometer a execução da política pública decorrente de contrato celebrado com assunção de obrigação de repasses quadrimestrais de recursos.

## **4. CONCLUSÃO**

466. A presente auditoria visou avaliar a etapa de formulação das políticas públicas, incluindo a metodologia utilizada no planejamento, a avaliação das metas e indicadores e aspectos relacionados à formalização e a competências e experiências dos servidores envolvidos na formulação das políticas, bem como a adequada estruturação do governo no tocante à implementação das políticas públicas.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

467. Na primeira questão, verificou-se que o processo de formulação de políticas públicas no Distrito Federal não é adequadamente estruturado, carece de metodologia, evidências, organização e formalização, comprometendo a escolha das soluções mais técnicas e do alcance dos resultados almejados. Ademais, as falhas dos indicadores e metas dificultam o acompanhamento e avaliação das políticas, impossibilitando ajustes de melhoria.

468. Além disso, constatou-se que nenhuma das secretarias e órgãos responsáveis selecionados na amostra apresentou metodologia em que constassem os requisitos mínimos para a formulação de políticas públicas.

469. Nesse cenário, aspectos como causas, efeitos, objetivos, produtos, atividades e resultados foram apoiados por dados em menos da metade dos casos, indicando uma ausência de análise baseada em evidências durante a formulação das políticas.

470. Outro ponto crítico é a ausência em algumas políticas de metas e indicadores apropriados para monitorar e avaliar a eficácia e efetividade das políticas públicas. Sem essas ferramentas, observou-se que há dificuldades por parte dos gestores em diagnosticar, de forma tempestiva, se as ações adotadas são compatíveis (ou não) com os objetivos almejados.

471. No que tange a estrutura organizacional das pastas que gerenciam as políticas públicas, se observou gargalos, haja vista a alta rotatividade de servidores, a deficiência na orientação e capacitação desses agentes públicos e a sobrecarga de trabalho dos servidores que ocupam o referido cargo em razão do acúmulo de outras atividades e responsabilidades

472. Em relação à segunda questão, entendeu-se que as políticas públicas apresentam uma estrutura inadequada para a implementação das políticas públicas. Primeiramente, verifica-se deficiências no processo de gestão de riscos associado as políticas públicas. Sob essa perspectiva, observou-se que os gargalos e obstáculos geralmente são abordados apenas quando materializados na fase de implementação, sem uma antecipação e planejamento adequados.

473. Além disso, o monitoramento é inconsistente, com algumas secretarias sem processos estabelecidos e outras que não coletam dados suficientes para avaliar a execução das atividades e o atingimento das metas e indicadores. Muitas secretarias não têm produzido relatórios gerenciais de forma adequada e, além disso, algumas pastas sequer forneceram evidências que comprovem a existência de processos de monitoramento e acompanhamento no âmbito das políticas públicas.

474. Dessa forma, torna-se evidente a necessidade de aprimorar o processo de formulação e implementação das políticas públicas distritais. Para tanto, é necessário fortalecer a orientação técnica fornecida aos formuladores de



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

políticas públicas, bem como uma melhor padronização da metodologia utilizadas pelas unidades setoriais responsáveis pela atividade.

## **5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

475. Ante todo o exposto, sugere-se ao egrégio Plenário:
- I. determinar à Secretaria de Estado de Economia, por intermédio da Subsecretaria de Planejamento Governamental – SUPLAN e da Escola de Governo - EGOV que, no uso de suas competências:
    - a) estabeleça os requisitos mínimos necessários para a adequada formulação de políticas públicas pelos órgãos e entidades distritais, seja por meio de manuais ou guias práticos (Achado 1);
    - b) disponibilize programas de capacitação técnica para que as equipes das secretarias do complexo distrital obtenham o conhecimento necessário para formular políticas públicas de forma eficaz e sejam capazes de realizar todo o processo de formulação de maneira autônoma, podendo conter metodologias de análise de políticas e avaliação de alternativas, entre outras (Achados 1 e 3);
    - c) apoie as secretarias, oferecendo assistência técnica, compartilhando boas práticas e promovendo a troca de experiências entre as diferentes áreas do governo para o aprimoramento da formulação das políticas públicas (Achado 1);
    - d) disponibilize programas de capacitação técnica aos servidores envolvidos no processo de formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas no tocante ao desenvolvimento de competência necessária para a elaboração de indicadores de desempenho e de metas de resultados, em seus diferentes aspectos, tais como economicidade, eficiência, eficácia e efetividade dos programas governamentais públicas (Achado 2);
    - e) fomente a discussão, em conjunto com o IPE/DF e outros atores que se façam necessários, com o intuito de desenvolver sistemas e bases de dados robustas a fim de auxiliar na coleta e análise de informações com o objetivo de facilitar a criação de indicadores pelos atores envolvidos na formulação das políticas públicas (Achado 2);
  - II. determinar à Secretaria de Agricultura a adoção de medidas, com a urgência que o caso requer, com vistas à manutenção, reforma e/ou



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

- ampliação dos currais e baias destinados aos cavalos, de modo a propiciar condições adequadas aos animais, conforme preceitua o art. 9º da Lei nº 5.756/2016 (tópico 3.1.2);
- III. determinar à Secretaria de Estado do Meio Ambiente<sup>300</sup> a adoção de providências para o fortalecimento do quadro de servidores lotados na Secretaria Extraordinária de Proteção Animal, com prioridade para os Médicos Veterinários, considerando a escassez de mão de obra no órgão para acompanhamento e melhoria da política pública de proteção aos animais e dos serviços ofertados pelo HVEP (tópico 3.2.1);
- IV. recomendar à Secretaria de Estado de Economia que, no uso de suas competências<sup>301, 302</sup>:
- a) em conjunto com a Controladoria-Geral do DF, no uso de suas competências, elaborem manual (ou instrumento congênere) que oriente a adequada formulação de políticas públicas no âmbito do Distrito Federal, à exemplo do Guia Prático de

---

<sup>300</sup> Decreto nº 46.233/2024: [...] Art. 5º As atividades de apoio operacional, administrativo, jurídico, orçamentário e financeiro da Secretaria Extraordinária de Proteção Animal do Distrito Federal serão desempenhadas pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Distrito Federal. [...]

<sup>301</sup> **Decreto nº 42.038/2021 – Regimento Interno da Casa Civil do DF:**

Art. 1º À Casa Civil do Distrito Federal, órgão de direção superior diretamente subordinado ao Governador do Distrito Federal, compete:

I – prestar assistência e assessoramento direto e imediato ao Governador no desempenho de suas atribuições, na representação civil, política e na integração das ações de governo; [...]

V – realizar o acompanhamento das políticas da gestão governamental, visando a eficiência da Administração Pública do Poder Executivo do Distrito Federal; [...]

X – analisar as proposições de decreto ou de projeto de lei a serem submetidas ao Governador quanto à conveniência, à oportunidade e à compatibilização da matéria nela tratada com as políticas e diretrizes do Governo;

<sup>302</sup> **Portaria nº 140/2021 – Regimento Interno da Secretaria de Economia do DF:**

Art. 1º À Secretaria de Estado Economia do Distrito Federal - SEEC, órgão de direção superior diretamente subordinado ao Governador do Distrito Federal, compete:

I - o planejamento, a gestão e a modernização administrativa; [...]

III - a gestão estratégica governamental e a gestão por resultados;

XIII - a avaliação de políticas públicas;

[...]

Art. 44. À Subsecretaria de Planejamento Governamental – SUPLAN, unidade orgânica de comando e supervisão, diretamente subordinada à Secretaria Executiva de Orçamento, compete:

I - supervisionar o sistema de planejamento do Governo do Distrito Federal, na qualidade de órgão central, estabelecendo diretrizes, normas e procedimentos relacionados ao planejamento governamental;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

- Análise Ex Ante do Governo Federal e do Manual de Políticas Públicas de Rondônia (Achado 1);
- b) elabore manual (ou instrumento congênere) que oriente a adequada formulação de metas e indicadores de desempenho de políticas públicas no âmbito do Distrito Federal, de modo a contribuir para a melhoria da gestão, assegurar a transparência sobre os resultados dos programas governamentais, e contar com instrumentos apropriados para monitorar a sua implementação e avaliar seus resultados, em harmonia com o comando expresso no art. 37, §16, da Constituição Federal (Achado 2);
  - c) adote medidas a fim de aperfeiçoar o arcabouço normativo que rege as políticas públicas, a exemplo do teor do PLS 488/2017303, a fim de estabelecer diretrizes gerais para elaboração de normativos que instituem e formalizem as políticas públicas, fazendo constar expressamente o objetivo a ser alcançado, as partes interessadas, seus papéis e responsabilidades, definição da sistemática de monitoramento e avaliação, entre outros, em observância às boas práticas de governança pública e aos princípios constitucionais da legalidade e da publicidade (Achado 4);
  - d) adote medidas para garantir a alocação de recursos orçamentários adequados para execução de obras de manutenção do curral da SEAGRI, sob pena de comprometer a efetividade da política pública de proteção animal, conforme preceitua o art. 9º da Lei nº 5.756/2016 (tópico 3.1.2);
  - e) adote medidas para garantir dotação orçamentária suficiente para a operacionalização e manutenção do Hospital Veterinário Público do Distrito Federal, sob pena de comprometer a execução da política pública decorrente de contrato celebrado com assunção de obrigação de repasses quadrimestrais de recursos (tópico 3.2.2);
- V. recomendar à Secretaria de Segurança Pública - SSP, Secretaria Extraordinária de Proteção Animal, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda do Distrito Federal

---

<sup>303</sup> Projeto de Lei do Senado que propôs acrescentar dispositivos à Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, com o intuito de estabelecer normas e diretrizes para encaminhamento de proposições legislativas que instituem políticas públicas, propiciando melhor responsabilidade gerencial na Administração Pública.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

- SEDET, Sociedade de Transportes Coletivos de Brasília Ltda. – TCB e Secretaria de Tecnologia e Inovação do Distrito - SECTI que:
- a) elaborem e/ou revisem a árvore de problema e o modelo lógico das políticas públicas “Não me Toque”, “castração de animais”, “PDAI”, “DF Acessível” e “Central de Libras”, respectivamente, a fim de validar a política pública garantindo a coerência lógica do que se pretende alcançar com a intervenção governamental (Achado 1).
  - b) estabeleçam processos de monitoramento apropriados e suficientes nas políticas públicas “Não me Toque”, “castração de animais”, “PDAI”, “CIL” e “DF Acessível”, respectivamente, a fim de acompanhar a implementação das políticas públicas, permitindo compreender melhor a situação dos problemas, corrigir rotas e manter a vitalidade das políticas públicas (Achado 6).
- VI. recomendar às Secretarias de Estados que integram o Complexo Administrativo do Distrito Federal que, com o apoio da Controladoria-Geral do DF, implementem, de modo gradual, Sistema de Gestão de Risco envolvendo as principais políticas públicas conduzidas pelos órgãos, com o intuito de identificar e gerenciar eventos que possam impactar a implementação e continuidade dessas iniciativas, em observância às diretrizes da boa governança pública estabelecidos no Decreto distrital nº 45.933/2024 (Achado 5).
- VII. recomendar ao Excelentíssimo Governador do Distrito Federal que:
- a) adote medidas a fim de aperfeiçoar a atuação governamental no que concerne a estruturação e funcionamento do sistema de monitoramento de políticas públicas, haja vista sua relevância para o aprimoramento do ciclo de políticas públicas e a atuação governamental (Achado 6);
  - b) adote medidas para fortalecer a articulação e proximidade dos órgãos envolvidos na implementação e acompanhamento da política de Proibição de Circulação de Veículos de tração animal (Lei nº 5.756/2016 e seu Decreto regulamentador n.º 40.336/19), reforçando a atuação de cada um tanto na fase de formulação quanto na fase de implementação da política pública, de modo a garantir que não existam falhas na articulação e comunicação entre os órgãos (tópico 3.1.1).
- VIII. alertar o Exmo. Sr. Governador do DF de que a falta de diretrizes uniformes e de metodologia definida pelo GDF para orientar a



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

formulação de políticas públicas facilita a ocorrência de abordagens inconsistentes entre os órgãos governamentais, resultando em políticas públicas mal definidas, ineficazes e desalinhadas com os objetivos gerais do governo, atentando contra os princípios da eficiência e eficácia que devem nortear a Administração Pública. (Achado 1).

- IX. alertar os titulares das Secretarias de Estados que integram o Complexo Administrativo do Distrito Federal da necessidade de adotar medidas para garantir a permanência da equipe responsável por gerenciar a formulação e o acompanhamento de políticas públicas no âmbito distrital, a fim de assegurar a continuidade dos programas prioritários e o acompanhamento dos resultados (Achado 3);
- X. alertar a Secretaria de Estado de Economia – SEEC, na condição de órgão central de gestão de pessoas e de planejamento governamental:
  - a. para a necessidade de adotar providências necessárias para o provimento de cargos efetivos para a atual Secretaria Extraordinária de Proteção Animal, especialidade de Médico Veterinário, de modo a garantir a efetiva formulação e implementação das políticas públicas para a qual foi criada (tópico 3.2.1).
  - b. de que a rotatividade do titular das unidades setoriais de Assessoria de Gestão Estratégia e Projetos (ou unidades setoriais de planejamento de políticas públicas) compromete a governança necessária na condução das políticas públicas e o alcance dos resultados esperados, devendo para tanto serem adotadas medidas a fim de garantir maior estabilidade à atividade, tal como, estabelecer que a nomeação para o cargo seja privativa de servidores efetivos ocupantes da carreira de Analista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, em simetria ao que acontece com os titulares das Unidades de Controle Interno das Secretarias, conforme previsto no art. 1º do Decreto nº 32.752/2011 (Achado 3).
- XI. determinar aos órgãos acima indicados que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, encaminhem informações acerca das providências adotadas acerca das deliberações constantes do presente *decisum*;
- XII. dar ciência deste Relatório Final de Auditoria, do Relatório/Voto e da decisão que vier a ser proferida aos interessados supramencionadas; e



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE AUDITORIA FINANCEIRA E DE PROGRAMAS

- XIII. autorizar o retorno dos autos à Secretaria de Macroavaliação da Gestão Pública para adoção de providências de sua alçada.

Brasília, 13 de setembro de 2024.

**Assinatura eletrônica**  
**Elivelton Eliel da Silva Cavalcante**  
ACE – Mat.1895-0



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DAS SESSÕES

Sessão Ordinária Nº 5399, de 09/10/2024

TCDF/Secretaria das Sessões  
Folha:.....  
Processo: 00600-00007380/2023-  
30-e  
Rubrica:.....

PROCESSO Nº 00600-00007380/2023-30-e

RELATOR(A) : Conselheiro ANDRÉ CLEMENTE LARA DE OLIVEIRA

EMENTA : Auditoria Operacional para avaliar a formulação e implementação de políticas públicas no Distrito Federal, autorizada no plano geral de fiscalização deste Tribunal para o exercício de 2023, realizada predominantemente na então Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Administração do Distrito Federal – SEPLAD (atual SEEC/DF), Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico Trabalho de Renda do Distrito Federal – SEDET/DF, Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Proteção Animal do Distrito Federal – SEMA/DF, Secretaria da Pessoa com Deficiência do Distrito Federal – SEPD/DF e Secretaria de Estado de Segurança Pública do Distrito Federal – SSP/DF.

**DECISÃO Nº 3916/2024**

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – determinar à Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal – SEEC/DF, por intermédio da Subsecretaria de Planejamento Governamental – SUPLAN e da Escola de Governo - EGOV que, no uso de suas competências: a) estabeleça os requisitos mínimos necessários para a adequada formulação de políticas públicas pelos órgãos e entidades distritais, seja por meio de manuais ou guias práticos (Achado 1); b) disponibilize programas de capacitação técnica para que as equipes das secretarias do complexo distrital obtenham o conhecimento necessário para formular políticas públicas de forma eficaz e sejam capazes de realizar todo o processo de formulação de maneira autônoma, podendo conter metodologias de análise de políticas e avaliação de alternativas, entre outras (Achados 1 e 3); c) apoie as secretarias, oferecendo assistência técnica, compartilhando boas práticas e promovendo a troca de experiências entre as diferentes áreas do governo para o aprimoramento da formulação das políticas públicas (Achado 1); d) disponibilize programas de capacitação técnica aos servidores envolvidos no processo de formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas no tocante ao desenvolvimento de competência necessária para a elaboração de indicadores de desempenho e de metas de resultados, em seus diferentes aspectos, tais como economicidade, eficiência, eficácia e efetividade dos programas governamentais públicas (Achado 2); e) fomente a discussão, em conjunto com o IPE/DF e outros atores que se façam necessários, com o intuito de desenvolver sistemas e bases de dados robustas a fim de auxiliar na coleta e análise de informações com o objetivo de facilitar a criação de indicadores pelos atores envolvidos na formulação das políticas públicas (Achado 2); II – determinar à Secretaria de Agricultura do Distrito Federal - SEAGRI/DF a adoção de medidas, com a urgência que o caso requer, com vistas à manutenção, reforma e/ou ampliação dos currais e baias destinados aos cavalos, de modo a propiciar condições adequadas aos animais, conforme preceitua o art. 9º da Lei nº 5.756/2016 (tópico 3.1.2); III – determinar à Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Distrito Federal - SEMA/DF a adoção de providências para o fortalecimento do quadro de servidores lotados na

Secretaria Extraordinária de Proteção Animal, com prioridade para os Médicos Veterinários, considerando a escassez de mão de obra no órgão para acompanhamento e melhoria da política pública de proteção aos animais e dos serviços ofertados pelo HVEP (tópico 3.2.1); IV – determinar à Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal – SEEC/DF que, no uso de suas competências: a) em conjunto com a Controladoria-Geral do Distrito Federal - CGDF, no uso de suas competências, elaborem manual (ou instrumento congêner) que oriente a adequada formulação de políticas públicas no âmbito do Distrito Federal, à exemplo do Guia Prático de Análise *Ex Ante* do Governo Federal e do Manual de Políticas Públicas de Rondônia (Achado 1); b) elabore manual (ou instrumento congêner) que oriente a adequada formulação de metas e indicadores de desempenho de políticas públicas no âmbito do Distrito Federal, de modo a contribuir para a melhoria da gestão, assegurar a transparência sobre os resultados dos programas governamentais, e contar com instrumentos apropriados para monitorar a sua implementação e avaliar seus resultados, em harmonia com o comando expresso no art. 37, §16, da Constituição Federal (Achado 2); c) adote medidas a fim de aperfeiçoar o arcabouço normativo que rege as políticas públicas, a exemplo do teor do PLS 488/2017, a fim de estabelecer diretrizes gerais para elaboração de normativos que instituem e formalizem as políticas públicas, fazendo constar expressamente o objetivo a ser alcançado, as partes interessadas, seus papéis e responsabilidades, definição da sistemática de monitoramento e avaliação, entre outros, em observância às boas práticas de governança pública e aos princípios constitucionais da legalidade e da publicidade (Achado 4); d) adote medidas para garantir a alocação de recursos orçamentários adequados para execução de obras de manutenção do curral da SEAGRI, sob pena de comprometer a efetividade da política pública de proteção animal, conforme preceitua o art. 9º da Lei nº 5.756/2016 (tópico 3.1.2); e) adote medidas para garantir dotação orçamentária suficiente para a operacionalização e manutenção do Hospital Veterinário Público do Distrito Federal, sob pena de comprometer a execução da política pública decorrente de contrato celebrado com assunção de obrigação de repasses quadrimestrais de recursos (tópico 3.2.2); V – recomendar à Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal - SSP/DF, Secretaria Extraordinária de Proteção Animal, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda do Distrito Federal - SEDET/DF, Sociedade de Transportes Coletivos de Brasília Ltda. – TCB e Secretaria de Estado de Tecnologia e Inovação do Distrito Federal - SECTI/DF que: a) elaborem e/ou revisem a árvore de problema e o modelo lógico das políticas públicas “Não me Toque”, “castração de animais”, “PDAI”, “DF Acessível” e “Central de Libras”, respectivamente, a fim de validar a política pública garantindo a coerência lógica do que se pretende alcançar com a intervenção governamental (Achado 1); b) estabeleçam processos de monitoramento apropriados e suficientes nas políticas públicas “Não me Toque”, “castração de animais”, “PDAI”, “CIL” e “DF Acessível”, respectivamente, a fim de acompanhar a implementação das políticas públicas, permitindo compreender melhor a situação dos problemas, corrigir rotas e manter a vitalidade das políticas públicas (Achado 6); VI – recomendar às Secretarias de Estado que integram o Complexo Administrativo do Distrito Federal que, com o apoio da Controladoria-Geral do Distrito Federal, implementem, de modo gradual, Sistema de Gestão de Risco envolvendo as principais políticas públicas conduzidas pelos órgãos, com o intuito de identificar e gerenciar eventos que possam impactar a implementação e continuidade dessas iniciativas, em observância às diretrizes da boa governança pública estabelecidos no Decreto distrital n.º 39.736/2019 (Achado 5); VII –

recomendar à Secretaria de Estado de Governo do Distrito Federal – SEGOV/DF que: a) adote medidas a fim de aperfeiçoar a atuação governamental no que concerne a estruturação e funcionamento do sistema de monitoramento de políticas públicas, haja vista sua relevância para o aprimoramento do ciclo de políticas públicas e a atuação governamental (Achado 6); b) adote medidas para fortalecer a articulação e proximidade dos órgãos envolvidos na implementação e acompanhamento da política de Proibição de Circulação de Veículos de tração animal (Lei nº 5.756/2016 e seu Decreto regulamentador n.º 40.336/19), reforçando a atuação de cada um tanto na fase de formulação quanto na fase de implementação da política pública, de modo a garantir que não existam falhas na articulação e comunicação entre os órgãos (tópico 3.1.1); VIII – alertar a SEGOV/DF de que a falta de diretrizes uniformes e de metodologia definida pelo GDF para orientar a formulação de políticas públicas facilita a ocorrência de abordagens inconsistentes entre os órgãos governamentais, resultando em políticas públicas mal definidas, ineficazes e desalinhadas com os objetivos gerais do governo, atentando contra os princípios da eficiência e eficácia que devem nortear a Administração Pública (Achado 1); IX – alertar os titulares das Secretarias de Estado que integram o Complexo Administrativo do Distrito Federal da necessidade de adotar medidas para garantir a permanência da equipe responsável por gerenciar a formulação e o acompanhamento de políticas públicas no âmbito distrital, a fim de assegurar a continuidade dos programas prioritários e o acompanhamento dos resultados (Achado 3); X – alertar a Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal – SEEC/DF, na condição de órgão central de gestão de pessoas e de planejamento governamental: a) para a necessidade de adotar providências necessárias para o provimento de cargos efetivos para a atual Secretaria Extraordinária de Proteção Animal, especialidade de Médico Veterinário, de modo a garantir a efetiva formulação e implementação das políticas públicas para a qual foi criada (tópico 3.2.1); b) de que a rotatividade do titular das unidades setoriais de Assessoria de Gestão Estratégia e Projetos (ou unidades setoriais de planejamento de políticas públicas) compromete a governança necessária na condução das políticas públicas e o alcance dos resultados esperados, devendo para tanto serem adotadas medidas a fim de garantir maior estabilidade à atividade, tal como, estabelecer que a nomeação para o cargo seja privativa de servidores efetivos ocupantes da carreira de Analista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, em simetria ao que acontece com os titulares das Unidades de Controle Interno das Secretarias, conforme previsto no art. 1º do Decreto nº 32.752/2011 (Achado 3); XI – determinar aos órgãos acima indicados que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, encaminhem informações acerca das providências adotadas acerca das deliberações constantes deste decisum; XII – dar ciência deste Relatório Final de Auditoria, do relatório/voto do Relator e desta decisão aos interessados supramencionadas; XIII – recomendar às jurisdicionadas envolvidas com a política pública relativa à proteção aos animais, a saber: Secretaria Extraordinária de Proteção Animal do Distrito Federal; Secretaria de Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural Distrito Federal – SEAGRI/DF; Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal - Brasília Ambiental – IBRAM/DF; Secretaria de Estado do Meio Ambiente Distrito Federal – SEMA/DF; Departamento de Trânsito do Distrito Federal – Detran/DF; Polícia Civil do Distrito Federal - PCDF, no âmbito da DRCA; Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social do Distrito Federal – SEDS/DF, Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SEE/DF, Secretaria de Estado do Trabalho e Renda do Distrito Federal – SEDET/DF, bem como à Secretaria de Estado de Economia

do Distrito Federal – SEEC/DF, que adotem medidas para dar efetividade às políticas públicas que contemplem a proteção efetiva aos animais, consubstanciadas nas legislações já existentes e relacionadas ao tema (Lei Distrital n.º 41/1989; 549/1993; 2.095/1998; 4.060/2007; 5.756/2016; 6.142/2018; 6.698/2020; Decreto Distrital n.º 40.336/2019); XIV – determinar o acompanhamento do feito em exame pela Secretaria-Geral de Controle Externo – SEGECEX, nos moldes previstos no art. 173 do RI/TCDF; XV – autorizar o retorno dos autos à Secretaria de Macroavaliação da Gestão Pública - SEMAG, para adoção de providências cabíveis.

Presidiu a sessão o Presidente, Conselheiro MÁRCIO MICHEL. Votaram os Conselheiros MANOEL DE ANDRADE, INÁCIO MAGALHÃES FILHO, PAULO TADEU e ANDRÉ CLEMENTE e o Conselheiro-Substituto VINÍCIUS FRAGOSO. Participou o representante do MPjTCDF, Procurador-Geral DEMÓSTENES TRES ALBUQUERQUE. Ausentes o Conselheiro RENATO RAINHA e a Conselheira ANILCÉIA MACHADO.

SALA DAS SESSÕES, 09 de outubro de 2024

**João Batista Pereira De Souza**  
Secretário das Sessões

**Márcio Michel Alves De Oliveira**  
Presidente