



Governo do Distrito Federal
Controladoria-Geral do Distrito Federal
Subcontroladoria de Controle Interno

RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL **Nº 01/2021 - DAPPG/CODAG/SUBCI/CGDF**

Processo nº: 00480-00001749/2020-52
Assunto: Auditoria Operacional no Objetivo O222 do Programa 6203 - Gestão para Resultados
Ordem de Serviço: 58/2020-SUBCI/CGDF de 07/04/2020 e 127/2020 - SUBCI/CGDF, de 29/07/2020
Nº SAEWEB: 0000021809

1. INTRODUÇÃO

A auditoria foi realizada durante o período de 13/04/2020 a 04/09/2020, com o objetivo de avaliar a eficiência e eficácia do planejamento governamental do GDF, em sua busca pelos resultados governamentais almejados, conforme proposto no objetivo O222 do Programa 6203, PPA 2020/2023.

A execução deste trabalho considerou o seguinte problema focal: limitações associadas às etapas do processo de planejamento governamental, impactando nos instrumentos de planejamento e nos resultados almejados por estes instrumentos.

A auditoria tem natureza operacional, sendo determinada pela Ordem de Serviço Interna nº 58/2020-SUBCI/CGDF, prorrogada pela Ordem de Serviço Interna nº 127/2020-SUBCI/CGDF, estando prevista no Programa Operacional das Ações de Controle para 2020 (POAC/2020). O resultado da auditoria deverá subsidiar, no que couber, a elaboração do Relatório sobre o cumprimento das diretrizes, objetivos e metas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos, com avaliação dos resultados quanto à eficiência e eficácia da gestão governamental, para compor a Prestação de Contas Anual do Governador do Distrito Federal, relativa ao exercício de 2020.

Como parte do procedimento de auditoria, o relatório preliminar, consubstanciado no Informativo de Ação de Controle – IAC nº 01/2020 - DAPPG/CODAG/SUBCI/CGDF (Documento SEI 48981629), foi submetido aos gestores das áreas auditadas, que manifestaram seu posicionamento por meio dos seguintes documentos:

- Despacho SEEC/SEORC/SUPLAN (Documento SEI 49873654);
- Despacho SEEC/SEORC (Documento SEI 50087192);
- Despacho SEEC/SPLAN/SUPPE (Documento SEI 50213434);
- Despacho SEEC/SPLAN/UGEI (Documento SEI 50290879);
- Despacho SEEC/SPLAN (Documento SEI 50322465);
- Ofício nº 7302/2020 - SEEC/GAB (Documento SEI 50605981), que encaminha os Despachos supracitados, com as informações técnicas apresentadas pela Pasta.

A equipe de auditoria elaborou documento de análise às manifestações apresentadas, que foi encaminhado para conhecimento da Unidade por meio do Ofício Nº 89/2021 - CGDF/SUBCI (Documento SEI 54731508). Em que pesem as considerações manifestadas pelos gestores, a equipe entende que permanecem inalteradas as constatações apresentadas no relatório preliminar, que estão perfeitamente alicerçadas no conceito de auditorias de natureza operacional, e, em especial, nos ganhos de eficiência atribuídos à inclusão de boas práticas nos processos habituais de trabalho.

1.1 Objeto

O objeto da auditoria compreendeu o Objetivo O222 do Programa Temático 6203, Gestão para Resultados, que integra a estrutura do Plano Plurianual 2020/2023, e está inserido no Eixo Temático *Gestão e Estratégia*, do Plano Estratégico do DF 2019/2060. O Objetivo O222 é assim definido no PPA 2020/2023:

Promover o fortalecimento do planejamento governamental, por meio da integração dos instrumentos que compõem o ciclo orçamentário (PPA, LDO e LOA), utilizando como norteador o plano estratégico do DF 2019/2060 e as diretrizes técnicas estabelecidas no sistema de planejamento do governo do Distrito Federal, de modo a assegurar os resultados governamentais almejados.

A Unidade Responsável pelo objetivo é a Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal - SEEC/DF.

1.2 Legislação Aplicável (Critérios e Fontes)

Os critérios e as fontes de informações aplicáveis ao objeto da auditoria foram extraídos, em especial, dos seguintes normativos:

Tabela 1 - Legislação Aplicável ao Objeto da Auditoria

Base Normativa	Origem	Ementa ou Assunto
Lei Orgânica: art. 149, I e §§1º e 2º e § 2º; 150, § 1º e 166	DF	Dispõem sobre o Plano Plurianual.
Lei nº 6.352, de 07/08/2019	DF	Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO 2020.
Lei nº 6.482, de 09/01/2020	DF	Lei Orçamentária Anual - LOA 2020.
Lei nº 6.490, de 29/01/2020	DF	Plano Plurianual 2020-2023.
Decreto nº 32.598/2010	DF	Aprova as normas de planejamento, orçamento, finanças, patrimônio e contabilidade do Distrito Federal.
Decreto nº 35.565/2014	DF	Regimento Interno da então Secretaria de Estado de Fazenda.
Decreto nº 37.621/2016	DF	Sistema Integrado de Monitoramento e Gestão do Distrito Federal - Gestão DF.
Decreto nº 39.118/2018	DF	Sistema de Acompanhamento Governamental - SAG.
Decreto nº 39.386/2018	DF	Regimento Interno da então Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão.
Decreto nº 39.610/2019	DF	Incorpora a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão à Secretaria de Fazenda do Distrito Federal, passando a ser denominada Secretaria de Estado de Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal.
Decreto nº 40.030/2019	DF	Estabelece que a então Secretaria de Estado de Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão passa a ser chamada de Secretaria de Estado de Economia - SEEC.
Portaria nº 60, de 10/02/2020	PGDF	Instituiu o processo de planejamento estratégico da PGDF, divulgada no Boletim Interno do Órgão, edição nº 07/2020.
Portaria nº 241, de 26/06/2020	SEEC	Secretaria de Estado de Economia - Designa Grupo de Trabalho (GT) para deliberar acerca da implementação do Objetivo 222 do Plano Plurianual - PPA 2020/2023.

Fonte: Elaboração própria.

Outros documentos utilizados para subsidiar a análise foram os seguintes:

- Plano Estratégico do Distrito Federal 2019-2060.

- Plano Estratégico 2019-2023 da Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal.

- Relatório de Atividades da Secretaria de Estado de Economia - Anexo IV da Prestação de Contas Anual do Governador 2019.

- Relatório de Avaliação do PPA 2016-2019 - Secretaria de Estado de Economia - Exercício 2019.

- Acordo de Cooperação Técnica e Operacional nº 001/2016, firmado entre IRB, TCE-SP e TCE-MG e Termo de Adesão TCDF à Rede Indicon. Acessado em 24/08/2020 no site: <https://irbcontas.org.br/documento/acordos-e-convenios/#197-97-act-irb-tce-sp-e-tce-mg-rede-indicon>.

- Manual do Índice de Efetividade da Gestão Municipal - IEGM do TCDF, 2016. Acessado em 24/08/2020 no site www.tc.df.gov.br, processo nº 21169/2016, e-DOC 289B749B-e.

- Relatórios de Desempenho IEGM-DF do TCDF dos anos de 2015, 2016, 2017 e 2018.

1.3 Contextualização

A Subcontroladoria de Controle Interno da Controladoria-Geral do Distrito Federal, por meio da Coordenação de Auditoria de Desempenho Governamental - CODAG, da Diretoria de Auditoria dos Planos e Programas de Governo - DAPPG e da Diretoria de Auditoria da Gestão Fiscal - DAGEF, anualmente elabora o Relatório sobre o cumprimento de diretrizes, objetivos e metas do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e dos Orçamentos, com avaliação dos resultados quanto à eficiência e eficácia da gestão governamental, por programa de governo, que compõe a Prestação de Contas Anual do Governador do Distrito Federal.

No Relatório referente ao exercício de 2019, Parte I, item 1.3.3 - Execução Física Registrada no SAG foram evidenciadas alterações ocorridas nos últimos anos referentes às instruções para cadastramento e acompanhamento de etapas no Sistema de Acompanhamento Governamental - SAG e o impacto que estas alterações causou no percentual de etapas informadas nos estágios "concluída" e "normal", classificadas como "sem desvio", entre os anos de 2014 e 2019.

Conforme descrito no Relatório:

O Sistema de Acompanhamento Governamental SAG/SIGGo é utilizado para formalizar o planejamento e acompanhar a execução física das Ações Orçamentárias e Subtítulos por meio do cadastramento de Etapas, as quais possuem, entre outros

campos, unidade de medida, quantidade prevista e etapa realizada. Esse último campo deve ser atualizado bimestralmente com a informação da realização física referente à descrição da Etapa.

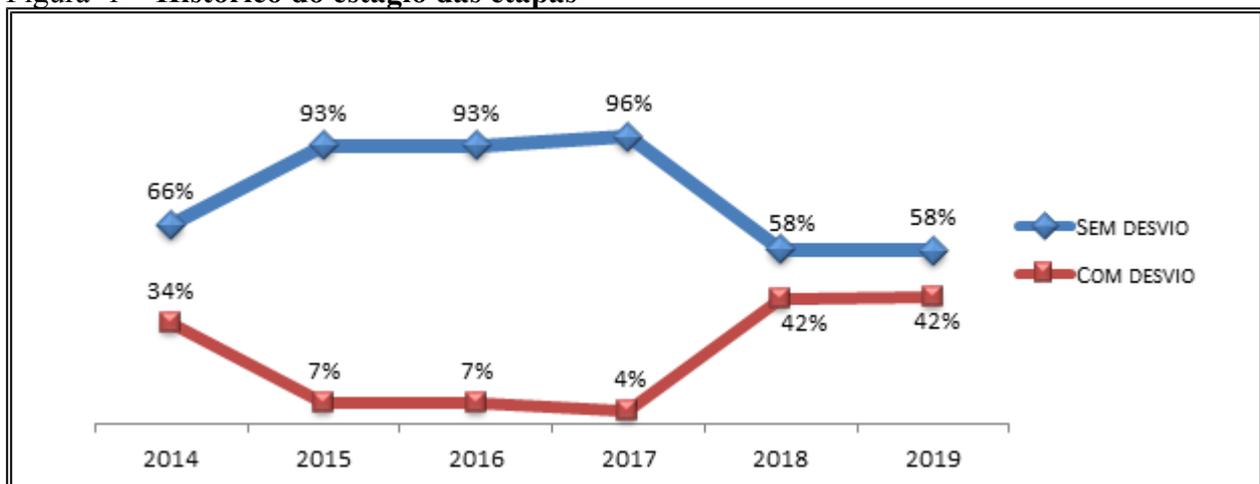
Até 2014, as Instruções para cadastramento e acompanhamento de etapas no Sistema de Acompanhamento Governamental - SAG exigiam que todos os Programas de Trabalho - PTs com Despesa Autorizada não nula deveriam ter pelo menos uma etapa cadastrada no sistema. Dessa forma, o sistema funcionava como um instrumento do planejamento da execução física das unidades, uma vez que elas eram obrigadas a formalizar, no início do ano, o que pretendiam realizar com os recursos autorizados em cada PT.

Em 2015, a instrução às unidades foi alterada, passando a orientar o cadastramento de etapas apenas para os PTs com empenhos emitidos. Dessa forma, percebe-se que o SAG deixou de refletir o planejamento e passou a ser apenas uma ferramenta para acompanhamento dos projetos e atividades já contratados.

Em 2019, como forma de devolver ao SAG a característica de um sistema de planejamento da execução física das ações, as regras para cadastramento de etapas voltaram a ser similares às vigentes até 2014, conforme pode ser observado no subtópico 2.7.1 das Instruções para cadastramento e acompanhamento de etapas no SAG 2019 (disponível em <http://www.seplag.df.gov.br>), transcrito parcialmente a seguir: [...]

Na sequência, foi apresentado o histórico do estágio das etapas, conforme apresentado na Figura 1.

Figura 1 - Histórico do estágio das etapas



Fonte: Relatório sobre o cumprimento de diretrizes, objetivos e metas do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e dos orçamentos, com avaliação dos resultados quanto à eficiência e eficácia da gestão governamental, por Programa de Governo - Exercício 2019.

O Relatório concluiu que:

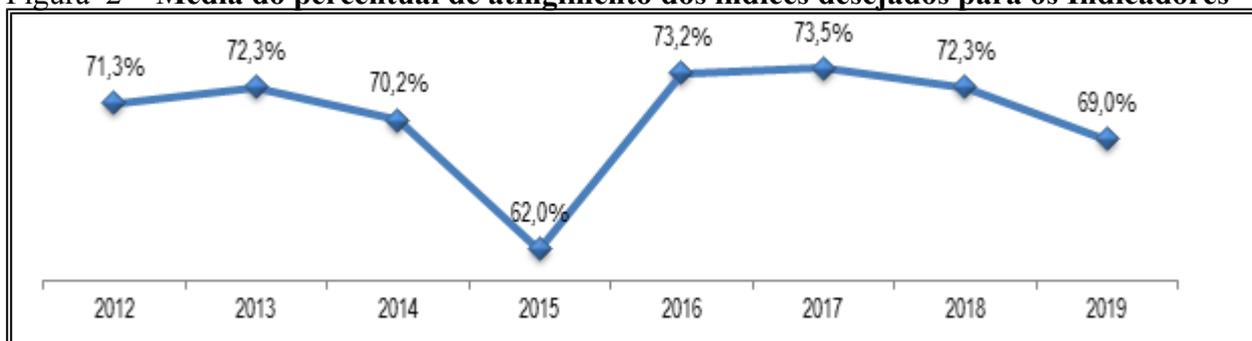
[...] durante a vigência da regra que só exigia o cadastramento de etapas após o empenho, entre 2015 e 2017, o percentual de etapas sem desvio foi sempre superior a 90%. No momento em que a regra volta a exigir o cadastramento para todos os subtítulos, o percentual volta ao patamar observado até 2014.

O percentual de etapas com desvio obtido em 2019, de 42%, evidencia a dificuldade da gestão em cumprir o seu planejamento anual.

Dificuldades enfrentadas pelos Órgãos do GDF no cumprimento do seu planejamento anual são verificadas frequentemente pela CGDF nas auditorias realizadas nos Planos e Programas de Governo.

Outro exemplo pode ser observado no mesmo Relatório do exercício de 2019, na Parte 3 - Conclusões, item 3.2 - Cumprimento das Diretrizes, Objetivos e Metas do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e dos Orçamentos, em que é apresentada a série histórica, desde 2012, da média dos percentuais de atingimento dos índices desejados para os indicadores cadastrados nos PPAs, conforme indicada na Figura 2. De acordo com o Relatório, *"a verificação do percentual de atingimento dos índices desejados fornece uma medida comparativa para avaliação agregada do nível de cumprimento dos objetivos dos Programas Temáticos"*.

Figura 2 - Média do percentual de atingimento dos índices desejados para os Indicadores



Fonte: Relatório sobre o cumprimento de diretrizes, objetivos e metas do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e dos orçamentos, com avaliação dos resultados quanto à eficiência e eficácia da gestão governamental, por Programa de Governo - Exercício 2019.

Observou-se que nos anos de 2019 e 2015, últimos anos dos PPAs vigentes, ocorreu uma queda no alcance dos índices desejados quando comparado aos três primeiros anos de vigência do respectivo PPA, concluindo-se que *"tal fato alerta para a necessidade de uma maior efetividade no cumprimento das entregas previstas pelos gestores que assumem as Pastas após a transição de governo, período que coincide, justamente, com o último ano de vigência do PPA"*.

Os Indicadores de Desempenho cadastrados no PPA são relevantes, pois é por meio de seus resultados que o desempenho físico dos Programas Temáticos pode ser avaliado. E, segundo definição apresentada no PPA 2020/2023, os Programas Temáticos

São instrumentos organizadores da ação governamental que se alinham à visão estratégica do Governo. [...] São estruturas orientadas para o desenvolvimento de ações finalísticas do Estado e contêm em seu alicerce os elementos necessários para a resolução/mitigação de problemas complexos ou para o aproveitamento de oportunidades relevantes para o desenvolvimento do Distrito Federal. Expressam e

orientam a entrega de bens e serviços à sociedade, por meio de ações orçamentárias e não orçamentárias; são elementos de integração entre o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual e desdobram-se em objetivos e demais atributos.

Em auditoria realizada no exercício de 2019 no Programa Temático 6221 - Educa Mais Brasília, detalhada no Relatório nº 03/2020 - DAPPG/CODAG/SUBCI/CGDF - Avaliação dos Resultados quanto à Eficiência e Eficácia da Gestão Governamental, por Programa de Governo, observou-se os seguintes problemas relacionados aos indicadores auditados:

- agregação de informações diversas em um mesmo indicador, dificultando o monitoramento da política pública;
- índices desejados subdimensionados, alcançados logo no primeiro ano de vigência do PPA e não revisados para o restante do período;
- indicadores com resultado divulgado em período posterior ao Relatório da Prestação de Contas Anual do Governador;
- falta de informação atualizada no que diz respeito ao resultado de indicadores no Relatório de Atividades da Unidade, impactando na transparência das ações;
- diferentes áreas da mesma Secretaria mensurando e reportando os resultados dos mesmos indicadores, apresentando informação divergente no SIGGo, no Relatório de Atividades e em resposta à auditoria.

Uma das conclusões do Relatório com relação aos indicadores foi que *"o tratamento dado pela SEEDF a essa pequena amostra de indicadores do Ensino Médio leva ao questionamento de o quanto instrumentos de planejamento são de fato utilizados como orientadores no desenvolvimento das ações da Secretaria e no alcance de seus objetivos"*.

No exercício de 2018, o Relatório nº 08/2019 - DAPPG/CODAG/SUBCI/CGDF - Avaliação dos Resultados quanto à Eficiência e Eficácia da Gestão Governamental, por Programa de Governo apresentou a avaliação do Programa Temático 6211 - Direitos Humanos e Cidadania, em que se verificou as seguintes ocorrências com as metas e os indicadores auditados:

- metas de nomeação de servidores e criação de vagas para cargo efetivo, sem relação direta com a entrega de bens e serviços pela Administração;
- alteração do prazo de uma meta três anos após a sua elaboração, 14 dias após ela ter sido efetivamente concretizada e propondo uma data futura para seu alcance;

- mensuração de indicador de forma diferente da detalhada no formulário "revisão do PPA - alteração de indicador de desempenho", acrescentando diversos itens, resultando em um desempenho expressivamente melhor do que foi na realidade;

- justificativas contraditórias apresentadas para o não atingimento de indicadores no Relatório de Atividades da Unidade;

- desatualização do Objetivo Específico no PPA no que diz respeito ao órgão responsável pelas ações educativas no sistema prisional, prejudicando a articulação entre os atores envolvidos (SEE e SSP) no planejamento e execução da política carcerária no tocante à oferta dessas ações;

- desalinhamento entre os diversos instrumentos de planejamento que regulam as ações educativas (PPA, Plano Distrital da Educação e Projeto Político-Pedagógico Escolar); resultando em metas e indicadores tanto da SEE quanto da SSP que não refletiam adequadamente o esforço necessário para que o objetivo da cidadania carcerária fosse atingido.

Como pode ser observado nos exemplos citados, nos últimos anos foram identificadas inconsistências recorrentes envolvendo questões relacionadas ao planejamento, metas e indicadores das Unidades auditadas.

Plano Estratégico do Distrito Federal, Plano Plurianual 2020/2023 e Objetivo O222

Em 2019, o Governo do Distrito Federal elaborou o Plano Estratégico do Distrito Federal 2019-2060 - PEDF. Reconhecendo a relevância do planejamento na gestão governamental, o PEDF definiu "Gestão e Estratégia" como um dos oito Eixos Temáticos relevantes para o cumprimento da missão do governo e o alcance da visão proposta no documento. Além disso, o PEDF compôs a base estratégica do PPA 2020/2023, que a partir dos Eixos Temáticos estruturou os Programas Temáticos do PPA para o novo quadriênio.

No PPA 2020/2023, o Objetivo O222 do Programa Temático 6203 - Gestão para Resultados visa à promoção do fortalecimento do planejamento governamental como forma de assegurar os resultados governamentais almejados. A caracterização do O222 destaca a importância do planejamento e da integração entre as áreas:

É improvável que se viabilize a eficiência e a eficácia das ações governamentais sem planejamento. [...]

No entanto, para que as entregas governamentais sejam efetivas, é necessária, ainda, a integração entre os atores envolvidos no sistema de planejamento das unidades de governo.

Para o alcance do Objetivo foram estabelecidos três metas e um indicador:

- M550 - Coordenar a elaboração de Planos Estratégicos Institucionais (PEI's) em 75 órgãos e entidades do Complexo Administrativo do DF até 2022 (SEEC);
- M553 - Implementar os 4 modelos do Sistema Integrado de Planejamento do Distrito Federal (SIP-DF) (SEEC);
- M807 - Certificar 100% dos servidores participantes do Sistema Integrado de Planejamento do Distrito Federal (SIP-DF) (SEEC);
- IN10531 - i-Planejamento, um dos componentes do Índice de Efetividade da Gestão Municipal - IEGM/DF.

O tema do planejamento, que já se mostrava de extrema importância na avaliação dos resultados da gestão governamental realizada pela CGDF, além de ter sido priorizado pelo governo ao ser incluído como um objetivo do PPA, se tornou ainda mais relevante no ano de 2020, em um contexto de crise epidemiológica. Um bom planejamento favoreceria respostas tempestivas aos novos desafios apresentados, tanto na priorização de políticas públicas de saúde como na adequação dos planos de governo, para que, apesar das restrições orçamentárias e decorrentes do isolamento e teletrabalho dos servidores, as políticas públicas de outras áreas continuem sendo implementadas de modo eficaz e eficiente.

Dessa forma, a partir das metas e indicador estabelecidos para o Objetivo O222 foram levantados os seguintes pontos críticos na fase de planejamento da auditoria:

- ausência de definição de competências relativas às ações de planejamento dentro da SEEC e entre as Secretarias do GDF;
- compartimentalização dos processos de planejamento no âmbito da SEEC, com pouca interação entre os setores envolvidos, principalmente entre os responsáveis pelo PPA, LDO e LOA;
- vários sistemas de informação não interconectados, demandando diversos procedimentos de alimentação de dados;
- falta de regulamentação referente a repasse de informações pelas Secretarias, incluindo definição de prazos e itens de qualidade da informação;
- ausência de critérios para indicação de agentes de planejamento;

- fraca aderência entre instrumentos de planejamento distintos, e entre indicadores, metas e seus respectivos objetivos;
- desconhecimento dentro da SEEC, do SIP - Sistema Integrado de Planejamento do Distrito Federal, principal meta relativa ao planejamento no PPA 2019/2023;
- ausência de PEI na maioria das entidades do GDF;
- acompanhamento limitado a resultados, sem avaliação sobre impactos dos programas/projetos que possam retroalimentar o planejamento; e
- inconstância e baixo nível de adequação (= nota C, abaixo de 50%) no desempenho do índice de planejamento do Índice de Efetividade da Gestão Municipal - IEGM entre os anos de 2015 e 2018.

1.4 Objetivo

O objetivo geral da presente auditoria é avaliar se os pontos críticos selecionados, relativos às etapas do planejamento governamental, estão sendo trabalhados pelo órgão central de planejamento do DF, a Secretaria de Estado de Economia do DF, de maneira a assegurar eficácia nas metas e indicadores previstos no Objetivo O222, eficiência na integração dos instrumentos de planejamento, e assim, os respectivos resultados previstos.

Os objetivos específicos estão traduzidos nas questões de auditoria apresentadas no Tópico 2 do presente relatório.

1.5 Escopo

Esta auditoria abrangeu unidades integrantes da estrutura da SEEC/DF, em especial, as Subsecretarias de Planejamento, de Orçamento Público e de Gestão de Programas e Projetos Estratégicos; e a Unidade de Gestão da Estratégia e Informação. Por meio de questionário elaborado, foram consultados agentes de planejamento lotados em toda a estrutura administrativa do DF, ou seja Secretarias, Administrações Regionais, Administração Indireta e Órgãos Especializados.

Foram abordados os seguintes aspectos para a avaliação da eficácia das ações:

- a) Ações visando a implantação do Sistema Integrado de Planejamento do Distrito Federal - SIP/DF;
- b) Coordenação, por parte da SEEC, da elaboração dos Planos Estratégicos Institucionais nas Unidades do GDF;

- c) Viabilidade da adoção do indicador i-Planejamento, do Índice de Efetividade da Gestão Municipal -IEGM, como parâmetro de avaliação de eficácia de um planejamento.

Foram abordados os seguintes aspectos para a avaliação da eficiência:

- d) Definição de atribuições e responsabilidades dos atores envolvidos no planejamento governamental;
- e) Qualidade da integração dos sistemas informatizados de planejamento;
- f) Existência de critérios aplicados à indicação dos agentes de planejamento e ao desenvolvimento das suas atividades;
- g) Existência de práticas de acompanhamento do planejamento para avaliar os impactos dos programas e ações governamentais.

O escopo contemplou prioritariamente ações realizadas de janeiro a agosto de 2020, tendo sido incluídos elementos de exercícios anteriores nos casos em que se fez necessário à melhor caracterização do fato ou de suas causas.

1.6 Montante Fiscalizado

No PPA 2020/2023, não foram previstas Ações Orçamentárias para o Objetivo O222 do Programa Temático 6203. Tendo em vista tal fato, não se apresentará, no presente Relatório de Auditoria, montante fiscalizado.

2. ABRANGÊNCIA E METODOLOGIA

A abrangência das ações auditadas limitou-se ao exercício de 2020, mas dados referentes a outros exercícios também foram trazidos para o relatório, quando necessários para caracterizar séries históricas ou causas identificadas.

Como técnicas de coleta de dados, foram expedidas Solicitações de Informações - SIs, bem como foram realizadas coleta de dados do Sistema Integrado de Gestão Governamental – SIGGo, de demais sistemas institucionais do GDF e do Sistema Eletrônico de Informações – SEI. Além disto, também foram coletadas informações por meio de reuniões via videoconferência, posteriormente oficializadas por Solicitações de Informações. A metodologia incluiu a aplicação de questionário, elaborado com o objetivo de fazer levantamento do perfil

dos Agentes de Planejamento do GDF. O questionário foi dividido em duas partes. Na primeira parte foram solicitados dados cadastrais (nome, nº de matrícula, CPF, escolaridade, formação, vínculo, cargo, função, lotação, código da Unidade Orçamentária - UO) e, na segunda parte, foram feitas 20 questões, específicas sobre as atividades desempenhadas.

O desenvolvimento da metodologia, e a opção por solicitar dados cadastrais por meio do questionário aplicado aos agentes de planejamento, foi motivada por limitações no tocante à qualidade dos dados, referentes aos cadastros nos Sistemas Governamentais.

Inicialmente foi solicitado à SUPLAN/SEEC planilha com relação de todos os Agentes de Planejamento cadastrados no Sistema de Controle de Acesso do SIGGo WEB que estivessem ativos em 2020, juntamente com as suas respectivas informações, fornecidas por meio do “Formulário Unificado de Cadastramento de Usuários - Módulos PPA, SAG e RAT”: identificação da UO, identificação/qualificação do usuário e informações presentes no Sistema de Controle de Acesso.

A SUPLAN encaminhou três planilhas com as informações das pessoas cadastradas nos sistemas RAT, SAG, e PPA WEB (RAT = 920 registros, SAG = 403 registros, PPA WEB = 556 registros). Dentro da metodologia prevista, as informações solicitadas constituiriam a base para caracterização dos dados cadastrais dos agentes, e acesso ao e-mail para envio do questionário.

Entretanto, verificou-se que as informações prestadas estavam incompletas, incorretas, repetidas e desatualizadas. Também não havia uma separação clara de perfil de usuário na planilha do RAT, por exemplo. Entre os 920 nomes cadastrados, 906 constam como perfil “UO”, impossibilitando a distinção entre os Agentes de Planejamento e os que acessam o sistema apenas para consulta. Nomes dos atuais Secretários da SEEC e da Secretaria de Segurança Pública, assim como ex-Secretários da CGDF, da Educação e da Saúde, são alguns exemplos dos cadastrados nesse perfil genérico. Como nem todos os usuários acessam os três sistemas, não foi possível fazer um cruzamento com os cadastros do PPA WEB que, mesmo sendo o mais recente, de 2019, apesar de mostrar diferentes perfis de usuário, como “Titular da UO”, “consulta” e “UO”, apresentou informações incompletas; além de estar desatualizado, uma vez que nomes de ex-Secretários ainda constam dos registros.

Outro problema identificado para utilização de dados cadastrais extraídos dos Sistemas foi o campo de “status do registro”, que diz respeito ao registro estar ativo ou inativo, nas planilhas do RAT e do SAG. Se um usuário fica mais de três meses sem acessar os sistemas, é considerado inativo. Logo, se o servidor preencheu o SAG, que exige que as informações sejam fornecidas bimestralmente, e na sequência saiu de férias, já deixou de acessar o sistema

por esse período. Quanto ao RAT, geralmente é preenchido entre o final de um exercício e o início do seguinte. E o PPA WEB foi utilizado na elaboração do PPA em 2019, sendo acessado novamente apenas em caso de consulta e para solicitação de revisão de metas e indicadores. Assim sendo, esse não era um campo que poderia ser utilizado como base para identificar os Agentes que estão efetivamente ativos.

Considerando que as informações sobre os usuários, obtidas por meio dos sistemas, não eram confiáveis, optou-se então pela inclusão da parte de “dados cadastrais” no questionário e pelo envio do mesmo por meio de processos SEI para os Órgãos do GDF. O envio de circular informando aos titulares dos órgãos sobre o questionário e solicitando sua colaboração para o encaminhamento a todos os Agentes de Planejamento de suas pastas, além de contar com o envolvimento da alta gestão nessa ação, pode ter contribuído para uma maior conscientização da importância do papel desempenhado pelos Agentes e de seus impactos na elaboração, acompanhamento e avaliação do planejamento governamental.

Os órgãos do GDF foram divididos em quatro categorias (Secretarias de Estado, Administrações Regionais, Administração Indireta e Demais Órgãos da Administração Direta). Foram abertos quatro processos para o envio de Circular pelo Subcontrolador de Controle Interno da CGDF, com informações sobre o questionário para os Agentes de Planejamento e disponibilização de link para acesso no Google Formulários, aberto por sete dias úteis para recebimento das respostas. Na tabela a seguir pode-se observar o número de órgãos do GDF que receberam as circulares e os respectivos processos.

Tabela 2 - Relação de Órgãos para os quais foram enviadas circulares informando sobre o questionário

Nº Processo SEI	Categoria	Circular	Quantidade de Órgãos
00480-00003361/2020-96	Secretarias de Estado	Circular n.º 31/2020 - CGDF /SUBCI	30
00480-00003362/2020-31	Administrações Regionais	Circular n.º 33/2020 - CGDF /SUBCI	33
00480-00003363/2020-85	Administração Indireta*	Circular n.º 34/2020 - CGDF /SUBCI	27
00480-00003407/2020-77	Demais Órgãos da Administração Direta**	Circular n.º 35/2020 - CGDF /SUBCI	7
Total			97

Fonte: Elaboração própria.

* A Administração Indireta compreende: Autarquias, Autarquias em Regime Especial, Fundações, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista.

** Os Demais Órgãos da Administração Direta compreendem: Órgãos Especializados (Procuradoria-Geral do Distrito Federal, Controladoria Geral do Distrito Federal, Polícia Militar do Distrito Federal, Polícia Civil do Distrito Federal, Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal) e Órgãos Relativamente Autônomos (Arquivo Público do Distrito Federal – ArPDF, Jardim Botânico de Brasília – JBB).

Na Tabela 3, são apresentados os números de respostas recebidas ao questionário, considerando o número de órgãos e o número total de Agentes que responderam, de acordo com cada uma das categorias citadas anteriormente. Observa-se que dos 97 Órgãos do GDF que receberam a circular, 166 Agentes de Planejamento de 77 Órgãos responderam ao questionário.

Tabela 3 - Relação de Órgãos para os quais foram enviados o questionário e respectivas respostas

Categoria	Quantidade de Órgãos (A)	Nº de Órgãos que responderam ao Questionário (B)	% Respostas dos Órgãos (B/A)	Nº de Agentes que responderam (C)	% Respostas de Agentes (C/D)
Secretarias de Estado	30	19	63%	65	39%
Administrações Regionais	33	28	85%	35	21%
Administração Indireta	27	23	85%	51	31%
Demais Órgãos da Administração Direta	7	7	100%	15	9%
Total	97	77	79%	166 (D)	100%

Fonte: Elaboração própria.

Dentre as 30 Secretarias que receberam a circular, cinco informaram no processo que não possuem Agentes de Planejamento em seus quadros: Secretaria de Estado de Relações Institucionais (Memorando Nº 103/2020 - SERINS/SUAF, SEI nº 45124122), Secretaria de Estado de Juventude (Despacho - SEJUV/GAB, SEI nº 45158697), Secretaria de Estado de Projetos Especiais (Ofício Nº 304/2020 - SEPE/GAB, SEI nº 44917764), Secretaria de Estado de Governo (Ofício Nº 1557/2020 - SEGOV/GAB, SEI nº 44919856) e Secretaria Extraordinária da Pessoa com Deficiência (Ofício Nº 411/2020 - SEPD/GAB, SEI nº 45234267). Com exceção da Secretaria de Estado de Relações Institucionais, todas as outras Secretarias informaram que a gestão orçamentária e financeira das Pastas é de responsabilidade da Casa Civil. A Secretaria de Estado de Governo informou que a estrutura administrativa de sua Subsecretaria de Administração Geral havia sido publicada há pouco menos de um mês e que os servidores ainda não haviam sido nomeados. Já a Secretaria Extraordinária da Pessoa com Deficiência informou que tem esse vínculo estabelecido na própria lei de sua criação (Lei nº 6.372 de 11/09/2019, art. 6º).

2.1. Questões de Auditoria

Para direcionar a condução dos trabalhos foram elaboradas as seguintes questões de auditoria, agrupadas por dimensão da análise.

1. Eficácia

1.1. Estão sendo adotadas ações visando à implantação do Sistema Integrado de Planejamento do Distrito Federal – SIP/DF?

1.2. Há ações coordenadas entre a SEEC e os órgãos e entidades do GDF que assegurem a elaboração dos Planos Estratégicos Institucionais conforme meta prevista no PPA 2020/2023?

1.3. É viável adotar o indicador i-Planejamento, que compõe o IEGM – Índice de Efetividade da Gestão Municipal, como medida da eficácia do fortalecimento do planejamento distrital?

2. Eficiência

2.1. Existem definições claras de atribuições e responsabilidades que assegurem a integração eficiente dos atores envolvidos no planejamento governamental?

2.2. Os sistemas informatizados de planejamento são integrados?

2.3. Há critérios definidos e suficientes aplicados à indicação dos Agentes de Planejamento e ao desenvolvimento das suas atividades?

2.4. A SEEC adota práticas de acompanhamento do planejamento que permitam avaliar os impactos dos programas e ações governamentais?

3. RESULTADOS E ANÁLISES

Neste tópico serão apresentadas as respostas às questões de auditoria apresentadas no subtópico 2.1.

3.1. Eficácia

3.1.1. Estão sendo adotadas ações visando à implantação do Sistema Integrado de Planejamento do Distrito Federal – SIP/DF?

Não. Antes do lançamento do PEDF, em 08/04/2019, o Excelentíssimo Sr. Governador do Distrito Federal encaminhou à Câmara Legislativa do Distrito Federal a Mensagem 72/2019-GAG, dando origem à Proposta de Emenda à Lei Orgânica - PELO nº 008/2019, com a proposição de alterar o artigo 149 da Lei Orgânica do Distrito Federal, tornando obrigatória a observância do Planejamento Estratégico do DF na elaboração do PPA, da LDO e dos Orçamentos Anuais.

Entretanto, poucas foram as ações visando à implantação do SIP até agosto de 2020, limitando-se às reuniões iniciais e à elaboração, ainda em fase embrionária, de uma minuta de Decreto para criação do SIP. Em 26 de junho de 2020, a SEEC designou Grupo de Trabalho - GT para deliberar acerca da implementação do Objetivo O222 do Plano Plurianual 2020/2023, processo SEI 00040-00018274/2020-68, Portaria nº 241/2020, DODF nº 129, de 10/07/2020. Como conclusão dos trabalhos do Grupo de Trabalho formado para deliberar acerca da implementação do Objetivo O222 do Plano Plurianual 2020/2023, conforme Memorando nº 365/2020 - SEEC/SPLAN (Documento SEI 46973180), de 15/09/2020, ficou definida a solicitação de exclusão do Objetivo do PPA vigente.

O Sistema Integrado de Planejamento do Distrito Federal – SIP DF está inserido no PPA 2020/2023, como assunto focal do Objetivo O222 do Programa Temático 6203 - Gestão para Resultados. A descrição do objetivo, apresentada na Introdução do presente relatório, está novamente transcrita a seguir:

Objetivo: O222 - Sistema Integrado de Planejamento do Distrito Federal (SIP-DF): promover o fortalecimento do planejamento governamental, por meio da integração dos instrumentos que compõem o ciclo orçamentário (PPA, LDO e LOA), utilizando como norteador o plano estratégico do DF 2019/2060 e as diretrizes técnicas estabelecidas no sistema de planejamento do governo do Distrito Federal, de modo a assegurar os resultados governamentais almejados.

Na caracterização do Objetivo O222, apresentada no Anexo II do PPA, ficam identificadas as justificativas que embasaram a criação do O222, e a seleção da implantação do SIP como uma das três metas previstas para o objetivo:

Planejar o futuro é um desafio complexo, particularmente quando se trata de estruturas organizacionais de magnitude governamental. Entretanto, é improvável que se viabilize

a eficiência e a eficácia das ações governamentais sem planejamento. Ademais, historicamente, as instituições que planejam e executam seu planejamento são as que obtêm melhores resultados em suas atividades finalísticas.

O Plano Estratégico 2019-2060, lançado pelo Governo do Distrito Federal, deixou, em razão do horizonte de tempo de 41 anos, de ser um Plano de Governo para tornar-se um Plano de Estado. Isto significa que, doravante, políticas estruturantes de longo prazo transcenderão mandatos e serão sucessivamente suportadas, ao longo do referido período, pelos instrumentos que compõem o ciclo orçamentário (PPA, LDO e LOA).

O nível de maturidade do governo em relação aos processos de planejamento, de um modo geral, tem-se elevado nos últimos anos. Entretanto, observa-se que as potencialidades das metodologias de planejamento, até então adotadas, não eram integralmente exploradas, restringindo-se à produção de Mapas Estratégicos, ou seja, não havia a efetiva elaboração de um Plano de Gestão, prática desfavorável recorrente tanto nas Secretarias de Estado, quanto no próprio governo do DF.

Diante desse contexto, identificou-se a necessidade de:

1. Instituir um processo de planejamento com suporte metodológico de maior consistência;
2. Organizar um sistema que integre todos os setores envolvidos, com seus vieses e particularidades;
3. Preparar o corpo técnico da SEEC para fazer frente às demandas advindas da implementação do referido sistema.

No entanto, para que as entregas governamentais sejam efetivas, é necessária, ainda, a integração entre os atores envolvidos no sistema de planejamento das unidades de governo.

Nessa esteira, foram estabelecidas novas diretrizes, surgindo campo fértil para o estabelecimento de um novo modus operandi de planejar, com a seleção de uma nova metodologia, além da proposição de um sistema de planejamento que abrange a gestão da execução da estratégia, o monitoramento, a avaliação e, ainda, a captação de recursos.

Com essas iniciativas, pretende-se integrar todo o ciclo do planejamento e, assim, alcançar resultados mais eficientes e efetivos, viabilizando a satisfação das necessidades e expectativas do cidadão.

Para viabilizar tal integração, criou-se o objetivo denominado ‘Sistema Integrado de Planejamento’, que propõe:

- Integração entre os diversos atores envolvidos no planejamento das políticas públicas;
- Nivelamento do conhecimento dos servidores que compõem o sistema de planejamento, por meio de trilhas de capacitação, com posterior certificação;
- Promoção de encontros, discussões e treinamentos junto aos órgãos setoriais de modo a subsidiar e aprimorar o desenho, formulação, implementação, execução e avaliação das políticas públicas.

Não existe, na estrutura do O222, previsão de Ações Orçamentárias. Por não estar vinculado à despesa orçamentária, o objetivo de implantação do SIP não tem sua situação acompanhada no SAG por meio de etapas previamente cadastradas.

O desenvolvimento de suas metas está atrelado às suas Ações Não Orçamentárias, sendo quatro delas diretamente ligadas à implantação do SIP: AN10461 - Elaboração de minuta

de decreto para instituir o Sistema Integrado de Planejamento do Governo do Distrito Federal (SIP-DF), com vista à publicação; AN10462 - Promoção de encontros para disseminar as práticas e orientações contidas nos modelos do Sistema Integrado de Planejamento do DF (SIP-DF); AN10702 - Elaboração de trilha de capacitação para os servidores participantes do Sistema Integrado de Planejamento do Distrito Federal (SIP-DF); AN10703 - Normatização do Sistema Integrado de Planejamento do Distrito Federal (SIP-DF) até 2020.

A proposta do SIP prevê uma integração dos documentos de planejamento e orçamento de curto e médio prazo com as estratégias de longo prazo do PEDF, assegurando o alinhamento dos esforços para a entrega dos resultados previstos:

Documento SEI 40282915:

Preliminarmente cabe destacar que o Sistema Integrado de Planejamento - SIP tem por objetivo fortalecer o planejamento do Distrito Federal melhorando, em última análise, a qualidade das entregas aos cidadãos.

O SIP foi concebido no ano de 2019 após a publicação do Plano Estratégico do Distrito Federal 2019-2060 e tinha como linha de ação integrar durante o processo de planejamento os seguintes instrumentos:

- Plano Estratégico do Distrito Federal 2019-2060;
- Plano Plurianual - PPA (e consequentemente os orçamentos anuais);
- Modelo de Gestão Estratégica; e
- Planejamento Estratégico Institucional.

Em apertada síntese o objetivo era fazer com que o PPA e os orçamentos anuais, bem como o Planejamento Estratégico dos órgãos e entidades e o Modelo de Gestão, refletissem passos para a consecução dos objetivos de longo prazo estabelecidos no Plano 2019-2060 evitando, assim, que os planos de curto e médio prazo navegassem para rumos diferentes do estabelecido para o longo prazo.

Documento SEI 43640291:

[...] que o objetivo de tais metas seria a implantação do Sistema Integrado de Planejamento enquanto sistemática, a fim de promover maior alinhamento e interação entre o Planejamento Governamental (PPA), o Planejamento Estratégico (Plano Estratégico) e a Captação de Recursos e que, em um segundo momento a integração também poderia convergir para a implantação de um sistema computacional que agregasse tais vertentes do planejamento.

Enquanto a inserção do objetivo no PPA revela o propósito de fortalecer o planejamento governamental, do qual a SEEC é órgão central, o estágio de implementação da meta M553 - Implementar os 4 modelos do Sistema Integrado de Planejamento do Distrito Federal (SIP-DF) aponta, conforme constatações feitas até agosto de 2020, para uma situação diferente. Em consulta realizada na data de 16/09/2020, o objetivo não apresentava qualquer atualização de situação no sistema PPAWEB.

Até o fechamento do presente relatório, o tema ganhou pouco tratamento dentro da SEEC, limitado basicamente às reuniões iniciais e à elaboração, ainda em fase embrionária, de uma minuta de Decreto para criação do SIP, outra minuta de decreto para instituir o Modelo de Gestão Estratégica e estudos que visam verificar se existem outros normativos que precisam de alterações para fins de permitir a correta implementação do Sistema, ficando o assunto postergado por conta da pandemia pelo COVID19 (Documento SEI 40282915):

Entre abril de 2019 e fevereiro de 2020 foram realizadas reuniões com o intuito de estabelecer a Sistema Integrado de Planejamento - SIP e o Modelo de Gestão Estratégica. Destas reuniões restaram como produtos minutas de decretos que, ainda em fase embrionária, não foram publicados, porém já mostram o esboço do que pretende ser o SIP, razão pela qual muitos dos questionamentos formulados não poderão ser respondidos uma vez que dependeriam de aprovação do texto do Decreto e sua consequente publicação no Diário Oficial.

Por fim destaco que em virtude da emergência de alcance mundial provocada pelo COVID-19 e por esta Secretaria de Estado estar com praticamente a totalidade de suas pastas voltadas ao enfrentamento da pandemia, as discussões relacionadas a estes temas estão sobrestadas e retornarão em momento oportuno.

Durante os trabalhos de campo, a equipe de auditoria questionou a SEEC sobre as entregas associadas ao O222, traduzidas no andamento das metas e ações não orçamentárias, responsáveis, prazos, objetivos previstos (Solicitação de Informação Nº 20/2020 - CGDF/SUBCI /CODAG/DAPPG, documento SEI 40033534). Em síntese, a ausência de publicação do decreto foi a razão apresentada pela SEEC para a lacuna de informações referente à quase totalidade dos questionamentos apresentados.

Ao descrever a atividade de coordenação da elaboração do PPA 2020/2023, a SUPLAN informou às unidades sobre as características e atributos do PPA, e adotou a expectativa de que cada unidade tenha apresentado seus objetivos, metas, e indicadores mediante um processo de construção sólido e bem fundamentado nos conceitos da metodologia adotada no plano (Documento SEI 42773091):

Nesse sentido, considerando os demais atributos do Plano, como contextualização do Programa Temático, objetivo, caracterização do objetivo, metas, ações (orçamentárias e não orçamentárias e indicadores), entende-se que o plano apresenta informações baseadas em estudos prévios das unidades responsáveis pela implementação das políticas públicas e o 'plano de ação' para o período de sua vigência.

E reconheceu a SEEC como parte desta metodologia indicando, em síntese, o fluxo de construção do O222 (Documento SEI 40185861):

[...] Entre as unidades setoriais que contribuíram para a elaboração do PPA, destaca-se a própria Secretaria de Economia.

Naquela oportunidade, a então Secretaria Adjunta de Planejamento-SPLAN/SEEC propôs a criação de um Objetivo do PPA, assim como propôs, também, as metas e ações não orçamentárias visando uma nova configuração para o Sistema de Planejamento do Governo do Distrito Federal.

Na análise realizada pela SUPLAN, apesar de embrionário, o conteúdo da proposta relacionava elementos coerentes e estava em conformidade com o método estabelecido para elaboração do plano. Acrescentamos que houve, à época de elaboração do Plano, uma reunião preliminar que abordou o assunto e novas discussões seriam retomadas em 2020 pela Secretaria Adjunta de Planejamento/SEEC, o que não aconteceu.

Em 26 de junho de 2020, a SEEC designou Grupo de Trabalho - GT para deliberar acerca da implementação do Objetivo O222 do Plano Plurianual 2020/2023 (processo SEI 00040-00018274/2020-68, Portaria nº 241/2020, DODF nº 129, de 10/07/2020). A criação do GT se deu no curso da presente auditoria operacional, sendo por ela motivada, conforme Documento SEI 42428679:

A criação do GT decorre de pedido emanado pela CGDF por meio da Solicitação de Informação Nº 20/2020 que dá curso à realização de auditoria operacional no Programa 6203 – Gestão para Resultados, que deverá subsidiar, no que couber, a elaboração do relatório sobre o cumprimento das diretrizes, objetivos e metas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos, com avaliação dos resultados quanto à eficiência e eficácia da gestão governamental, para compor a Prestação de Contas Anual do Governador do Distrito Federal relativa ao exercício de 2020.

As atas do grupo de trabalho (Documento SEI 43640291 e 44881409) evidenciam o reconhecimento, pelos setores da SEEC envolvidos, da necessidade e conveniência de maior integração e sinergia entre os setores de planejamento da Secretaria, conforme apontado em itens anteriores do presente relatório de auditoria. A revisão histórica do processo de inclusão do Objetivo O222 no PPA apresentada no GT revela a necessidade de aprimoramento do processo que define os objetivos a serem inclusos no plano, o qual deveria passar por ampla discussão interna e contar com etapas definidas para o seu alcance. No caso do Objetivo O222, o SIP foi uma ideia pouco discutida e compartilhada entre os setores do planejamento, que não evoluiu para tornar-se um plano concreto e com etapas bem definidas, a ser inserido no PPA como um objetivo tangível capaz de proporcionar ganhos de eficiência e eficácia ao planejamento governamental.

A ausência de registros, de plano de ação, e de conhecimento mais aprofundado sobre o objetivo, suas metas e ações não orçamentárias indica a ocorrência de um processo incompleto no âmbito da SEEC para definir os atributos do PPA referentes à Unidade, em contraposição às recomendações exaradas pela SUPLAN a todas as demais unidades participantes do PPA.

Como conclusão dos trabalhos, manifestada no Relatório SEI-GDF nº 4/2020 - SEEC/SPLAN (Documento SEI 45391103), o GT afirmou a relevância do Objetivo O222, mas entendeu que sua complexidade torna inviável mantê-lo positivado dentro da estrutura do PPA:

Diante das considerações detalhadas na análise supra, o Grupo de Trabalho entende que o objetivo proposto é de grande relevância para o GDF, porém observa-se que, para viabilidade do cumprimento das Metas e Ações na forma em que foram propostas, ou seja, com a utilização de um sistema integrado de planejamento, se faz necessário o detalhamento de todos os processos das áreas envolvidas, o levantamento das legislações diversas utilizadas em cada área, bem como, a adequação de todos os sistemas de informação utilizados, o que necessitaria de um tempo considerável para sua realização prejudicando assim o seu alcance.

Embora conste nas discussões da Ata 01/2020 (Documento SEI 43640291) o entendimento de que a regulamentação seria uma das últimas etapas para a implantação de um sistema de tal natureza e magnitude, o grupo de trabalho destacou as ações da SEEC (restritas ao âmbito regulamentar) no sentido de fortalecer o planejamento governamental: Proposição do Projeto de Emenda à Lei Orgânica nº 08/2019 à Câmara Legislativa do Distrito Federal com o objetivo de tornar o Plano Estratégico Governamental o instrumento norteador do Plano Plurianual, das Diretrizes Orçamentárias e dos orçamentos anuais e elaboração de decreto instituindo novo modelo de gestão no DF. E concluiu pela proposição de excluir o Objetivo O222 do PPA 2020-2023:

Sendo assim, é consenso do Grupo de Trabalho, o qual submete à apreciação e deliberação de V.Sa. junto ao Sr. Secretário de Estado de Economia que o Objetivo 222 seja excluído do PPA 2020-2023, sem prejuízo das ações e direcionamentos atuais, os quais já vêm fortalecendo o alinhamento dos instrumentos de planejamento do estado.

Portanto, embora a inclusão da meta de implantação do Sistema Integrado de Planejamento como componente para o fortalecimento do sistema de planejamento governamental indique a intenção do governo em valorizar essa importante função estratégica, pouco foi efetivamente realizado para o alcance do objetivo, o que levou à proposta de sua exclusão do PPA, após o início da presente auditoria operacional.

Destaca-se que, uma vez que seja mantida a opção pela exclusão do Objetivo O222 da estrutura do PPA 2020/2023, oito meses após o início de sua vigência, e ressaltando que tal decisão está sendo proposta pelo GT mesmo diante do reconhecimento, pelos principais atores envolvidos no planejamento governamental, da importância das entregas do objetivo, fica reforçada a necessidade de que sejam revistos e aperfeiçoados a sistemática e os mecanismos que levam à validação e inclusão de um tema como objetivo do Plano Plurianual.

Finalmente, cabe ressaltar que a medida de exclusão do objetivo do PPA não invalida a necessidade de que a SEEC organize seus processos internos, a integração eficiente de

seus setores e alinhe seus documentos de curto e médio prazo com o Plano Estratégico do DF, sendo prioritária a formulação de uma agenda para discussões sobre o assunto. A presença do objetivo dentro da estrutura do PPA assegura um mecanismo natural de controle ao seu desenvolvimento, e sua exclusão torna menos transparente à sociedade a evolução e o aprimoramento do sistema de planejamento.

Causa

Em 2019 e 2020:

- Falta de plano estabelecido com etapas, entregas e marcos para a implementação do Sistema Integrado de Planejamento do Distrito Federal.
- Falta de indicação de patrono e responsável pelo objetivo.

3.1.2. Há ações coordenadas entre a SEEC e os órgãos e entidades do GDF que assegurem a elaboração dos Planos Estratégicos Institucionais conforme meta prevista no PPA 2020/2023?

Parcialmente. As ações realizadas até o momento não são suficientemente coordenadas entre a SEEC e os órgãos e entidades do GDF de modo a assegurar a elaboração dos PEI's conforme meta prevista no PPA 2020/2023. As iniciativas para elaboração do PEI partem das Unidades e, portanto, são realizadas sob demanda, sendo que, pela posição de agosto de 2020, há existência de lista de espera. Não há uma coordenação que realize o acompanhamento centralizado quanto à real utilização dos PEI's pelas unidades, após sua elaboração, o que poderia conferir maior efetividade ao trabalho de apoio realizado pela SEEC. As constatações realizadas apontam para uma meta anual superdimensionada, considerando a equipe técnica hoje disponibilizada para a atividade.

No PPA 2020/2023, o Objetivo O222 do Programa Temático 6203 – Gestão para Resultados apresenta como uma de suas três metas a M550 – “*Coordenar a elaboração de Planos Estratégicos Institucionais (PEI's) em 75 órgãos e entidades do Complexo Administrativo do DF até 2022*”, de responsabilidade da Secretaria de Estado de Economia – SEEC.

No sistema PPA WEB, consultado em 01/09/2020, há uma descrição detalhada desta meta, que indica que a coordenação da elaboração dos PEI's deve ser realizada “à proporção de 25 a cada ano”. O método de apuração da meta foi definido como sendo a relação entre o número de PEI's elaborados e o número de PEI's planejados, apresentando como produto o percentual de planos elaborados. Desta forma, entende-se que a meta parcial para o ano de 2020 seria de 25 PEI's elaborados.

A coordenação da elaboração dos PEI's dentro da SEEC e, conseqüentemente, da meta M550, é de competência da Unidade de Gestão da Estratégia e Informação – UGEI, unidade orgânica de comando e supervisão, diretamente subordinada à Secretaria Executiva de Planejamento - SPLAN. Embora esta atribuição não esteja explicitamente descrita no Regimento Interno da então Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão - SEPLAG (Decreto nº 39.386/2018), a UGEI se reconhece como responsável pela meta e, informou, por meio do Despacho - SEEC/SPLAN/UGEI (Documento SEI 43263386), que essa competência será formalizada com a publicação do Regimento Interno da SEEC, que contemplará a nova estrutura da Secretaria.

Destaca-se, conforme mencionado no Ofício nº 4410/2020 - SEEC/GAB (Documento SEI 42690716) e abordado em questão anterior, que a SEEC atualmente adota o Regimento Interno da então SEPLAG, bem como o Regimento Interno da então Secretaria de Estado de Fazenda – SEF (Decreto nº 35.565/2014). A Pasta também informou que está adotando as providências necessárias para a elaboração de um regimento interno atualizado.

No Despacho - SEEC/SPLAN/UGEI (Documento SEI 43635528), a UGEI esclarece que “a necessidade de elaboração de um PEI é discricionária ao gestor do órgão, não havendo obrigatoriedade quanto à implementação dessa ferramenta de gestão”. Não há regulamentação específica sobre PEI no Governo do Distrito Federal. Entretanto, segundo a UGEI, “está em estudo/desenvolvimento minuta de Decreto instituindo o novo Modelo de Gestão do DF, o qual contempla o Desdobramento Estratégico e os Planejamentos Estratégicos Institucionais”.

Com relação à existência de diretriz ou orientação sobre a periodicidade com a qual o PEI deve ser elaborado e o período de sua vigência, a UGEI informou que “a recomendação é que o Planejamento Estratégico Institucional - PEI esteja alinhado com o Plano Plurianual - PPA, obedecendo assim um ciclo de implementação e monitoramento de 4 anos com revisões anuais”.

Embora esta seja apenas uma recomendação, observa-se que a meta M550 estabelece como prazo para a coordenação da elaboração dos PEI's nos órgãos e entidades do Complexo Administrativo do GDF o ano de 2022. Tal prazo implica em que alguns órgãos ou, conforme detalhamento da meta, 25 órgãos, terão seus PEI's elaborados e vigentes por pouco mais de um ano antes do término do atual PPA.

Neste ponto, considerando o prazo até 2022, vale discorrer sobre os impactos associados à possibilidade de uma mudança de governo no início de 2023 no Distrito Federal. Como os Planos Estratégicos Institucionais são instrumentos de planejamento não previstos em lei e não obrigatórios, futuras transições de governo podem comprometer a continuidade de sua implementação. Além disto, um eventual novo governo pode ter preferência por um Modelo de Gestão diferente do que está em implementação no momento, como ocorreu recentemente na mudança do Mapa Estratégico e do *Balanced Scorecard* para o *Must Win Battles* (Batalhas a serem vencidas) e o *Objective and Key Results* (Resultados-chave). Dessa forma, PEI's elaborados no último ano de governo e penúltimo ano de PPA podem servir como exercício para os gestores aprenderem como se elabora um PEI, mas muito provavelmente não terão tempo suficiente para serem implementados, acompanhados, avaliados, revistos e colaborarem de fato com o alcance dos resultados estratégicos almejados pelo governo.

Questionada se havia um plano de ação para o alcance da meta até 2022, a UGEI respondeu por meio do Despacho - SEEC/SPLAN/UGEI (Documento SEI 43263386) que:

A UGEI funciona na forma de atendimento à demanda conforme ordem de chegada. O estabelecimento de um plano de ação dependeria de obrigatoriedade dos órgãos em elaborar os seus PEIs com o apoio da SEEC. A Unidade possui condições de atender até 4 órgãos simultaneamente. Considerando a média de 40 dias para finalização do trabalho, é possível o atendimento da meta até 2022, desde que haja demanda.

Apesar de os órgãos não terem obrigatoriedade em elaborar seus PEI's, a própria dinâmica de estruturação do PPA traz implícito o entendimento de que uma vez que uma meta é nele inserida, como é o caso da elaboração dos PEI's pelos órgãos do GDF, está sinalizada a importância de determinado assunto na agenda governamental. Tendo isso em vista, se há uma meta prevista para ser alcançada em determinado prazo, é inerente ao processo de planejamento a expectativa de que os gestores se organizem de forma a alcançá-la.

A falta de obrigatoriedade deve ser analisada, bem como deve ser verificado se este é ou não um fator que compromete a viabilidade da execução e o alcance da meta no prazo proposto. Essa questão deve ser considerada ao se estabelecer um plano de ação. Trabalhar sob demanda com um tema que não é obrigatório, dependendo exclusivamente do interesse dos órgãos do GDF, pode comprometer a eficácia do alcance da meta prevista.

No que diz respeito aos órgãos terem sido informados sobre a necessidade de elaboração de um PEI e se a UGEI havia sido apresentada formalmente aos Órgãos como Unidade que oferece apoio nessa ação, de acordo com a UGEI (Documento SEI 43263386), “a SEEC informou da necessidade do alinhamento das estratégias institucionais com as diretrizes estratégicas de Governo quando da definição das mesmas no Planejamento Estratégico do DF e durante o seu monitoramento”, assim como “A SEEC informa a disponibilidade da equipe UGEI no apoio técnico e metodológico na elaboração dos PEIs por meio da rede de AGEPS e ainda pelo site Institucional da Secretaria”.

O mesmo questionamento foi enviado ao Gabinete da SEEC, perguntando especificamente sobre o papel da SEEC nesse processo e, dessa vez, solicitou-se um detalhamento do modo como isso ocorreu. Entretanto, a Solicitação de Informação nº 30 foi redirecionada para ser respondida pela própria UGEI. As respostas apresentadas no Despacho - SEEC/SPLAN/UGEI (Documento SEI 43635528) foram as mesmas, com apenas uma informação adicional com relação ao site institucional da Secretaria, “que neste momento encontra-se em manutenção devido a necessidade de unificação (SEF/SEPLAG)”.

Em consulta no dia 01/09/2020 aos três sites utilizados pela SEEC, o site da SEPLAG (<http://www.seplag.df.gov.br/>), o site da SEF (<https://www.site.fazenda.df.gov.br/>), e o atual site da SEEC (<http://www.economia.df.gov.br/>), não foi possível encontrar informação disponível sobre a UGEI e o apoio técnico e metodológico oferecido pela Unidade na elaboração dos PEI's. Buscas pela expressão “Plano Estratégico Institucional” e “PEI” também não apresentaram nenhum resultado.

Dessa forma, não foi possível comprovar a efetiva divulgação da necessidade de elaboração de um PEI, da apresentação formal da UGEI como Unidade de apoio aos Órgãos, assim como a citada disponibilidade por meio da rede de AGEPS.

Com relação ao site da SEPLAG, a aba de nome “Gestão da Estratégia” ainda apresenta informações do governo anterior, como o “Mapa Estratégico da SEPLAG – 2016-2019” e o “Acordo de Resultados”. No site da SEF, também não há nenhuma informação sobre PEI, assim como a aba “Gestão Estratégica” apresenta o “Mapa Estratégico da SEPLAG – 2016-2019”. O mesmo ocorre no site da SEEC. Informações sobre Gestão Estratégica estão em branco ou apresentam as da SEPLAG.

A atualização de sites envolve recursos humanos e financeiros e, por mais que possa não ter constado inicialmente como prioridade dos órgãos do GDF, deve ser revista, em especial diante de uma situação extraordinária de crise epidemiológica.

Em nova consulta ao *site* da SEPLAG na internet na fase de finalização deste relatório, no dia 17/09/2020, verificou-se que o *site* da SEPLAG é automaticamente redirecionado para o *site* da SEEC. A aba “Gestão Estratégica” foi atualizada com informações sobre o PEDF e suas respectivas metodologias, assim como foram inseridas informações sobre o aporte técnico e metodológico da UGEI na construção dos PEI’s. A aba “Projetos Estratégicos” foi atualizada com informações sobre o PEI da SEEC, porém o *link* para acesso ao documento apresenta o *Book* do PEDF e não o PEI da Secretaria, conforme mencionado na página do *site*.

Além da inexistência de um plano de ação para execução da meta, constatou-se que a UGEI não realizou um levantamento prévio com relação ao número de órgãos e entidades que precisariam de seu apoio na elaboração de seus PEI’s. Sobre o assunto, a UGEI informou no Despacho - SEEC/SPLAN/UGEI (Documento SEI 43263386) que *“o universo considerado é o dos órgãos que compõem o Complexo Administrativo do DF, prioritariamente as Secretarias de Estado e suas vinculadas, porém diante da disponibilidade da equipe, podem-se abrir exceções para o apoio da UGEI a outros órgãos governamentais”*.

Considerando que em 31/12/2019 a estrutura administrativa do GDF contava com 103 órgãos e que a meta cita 75 órgãos; e que a equipe da UGEI é pequena, com apenas quatro pessoas atuando no trabalho de elaboração dos PEI’s; a elaboração de estudo prévio priorizando os órgãos com necessidade de apoio da UGEI constitui ferramenta para a eficiência da coordenação do assunto.

Outro fator que também influencia no dimensionamento do tempo necessário de trabalho da equipe, informado durante reunião realizada em 25/06/2020 com o chefe da UGEI, é que o tipo de apoio que cada órgão necessita difere bastante. Alguns precisam de orientações básicas, e o PEI é desenvolvido do início ao fim contando com a assessoria da UGEI. Outros já possuem uma cultura de planejamento mais desenvolvida, ou servidores mais experientes no tema, que inclusive participaram de processos anteriores de elaboração de PEI’s utilizando outras metodologias. Estes necessitam de menos apoio da UGEI, que pode colaborar orientando adaptações significativas ou poucas adaptações da metodologia utilizada anteriormente para a atual. Tais situações devem ser consideradas na elaboração de um estudo prévio e de um plano de ação.

No que diz respeito ao processo de coordenação da elaboração dos PEI’s, a UGEI esclareceu que:

[...] “o órgão é orientado a instruir processo específico no SEI! solicitando o apoio técnico e metodológico à SEEC”, “a quantidade de participantes dos órgãos é definida por eles próprios. Não há perfil específico requerido para participação”, “são realizadas entre 4 a 6 reuniões técnicas semanais”.

O tempo entre o primeiro contato e a versão final do PEI varia entre 4 a 6 semanas. A metodologia utilizada pela UGEI para a elaboração dos PEI's é a mesma que foi utilizada na elaboração do PEDF (*Must Win Battles* e o *Objective and Key Results*) e segue as etapas descritas abaixo, conforme Documento SEI 43384055:

- 1) Diagnóstico Organizacional – Matriz SWOT;
- 2) Definição da identidade institucional (Missão, Visão e Valores);
- 3) Metodologia *Must Win Battles* (MWB) e *Objectives and Key-Results* (OKR);
- 4) Alinhamento do Planejamento Estratégico Institucional ao Planejamento Estratégico do DF;
- 5) Definição das batalhas e Resultados Institucionais;
- 6) Validação do PEI e Monitoramento via Gestão DF.

A sequência e a quantidade de etapas acima podem variar de acordo com a maturidade organizacional de cada Órgão, bem como seu nível de experiência na temática de gestão estratégica. Por esses mesmos motivos, os materiais disponibilizados para os Workshops /Oficinas são customizáveis, adequando-se as necessidades de cada Órgão.

Após a finalização do PEI, a UGEI sugere que seja feita a sua divulgação, “*porém cabe ao órgão efetivá-la*”. Como exemplo a ser seguido neste sentido, apresenta-se, a título ilustrativo, elementos do rito seguido pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PGDF, órgão indicado pela própria UGEI como um modelo para estruturação da atividade de elaboração e de sua divulgação. Registre-se que a PGDF não foi auditada dentro do escopo da presente auditoria.

No processo SEI nº 00020-00034798/2019-37, disponibilizado pela PGDF, foi possível visualizar todas as etapas descritas pela UGEI para elaboração de um PEI. Destacam-se: o cuidado que a PGDF teve em registrar todo o processo; a formação de um Grupo de Trabalho de Planejamento Estratégico com média de 12 membros participando de todas as reuniões; lista de presença e atas dessas reuniões; despachos internos com contribuições dos servidores a cada etapa; envolvimento do Comitê Interno de Governança da PGDF; instituição do processo de planejamento estratégico por meio da Portaria nº 60, de 10/02/2020, divulgada no Boletim Interno da PGDF, edição nº 07/2020; e disponibilização do PEI nas páginas da intranet e da internet da PGDF.

No caso específico da SEEC, não foi possível evidenciar um rito bem estabelecido e documentado para a elaboração e divulgação de seu PEI. Segundo informado no Despacho - SEEC/SPLAN/UGEI (Documento SEI 43635528), “*a divulgação interna se deu por meio dos próprios envolvidos no trabalho, e ainda por meio do início do monitoramento do PEI nas unidades da Secretaria*”. Como resposta da solicitação do processo específico no SEI, relacionado à elaboração do PEI da Secretaria, foi informado o processo nº 00040-00015882/2020-11, que trata apenas do encaminhamento do Book do Planejamento Estratégico Institucional da SEEC pela UGEI para o Gabinete da SEEC. Além das informações no processo

não serem relacionadas à elaboração do PEI da SEEC, conforme o que foi solicitado, visto que o primeiro documento já é o PEI finalizado, verificou-se que o processo foi aberto em 25/05/2020, quase oito meses após o processo de elaboração do PEI da SEEC ter sido finalizado, em 04/10/2019.

Conforme informado no Despacho - SEEC/SPLAN/UGEI (Documento SEI 43263386) a ação de coordenação da elaboração do PEI realizada pela UGEI é considerada finalizada pela Unidade “*Após a definição da Identidade Institucional do Órgão (Missão, Visão e Valores), das Batalhas (Objetivos Estratégicos), dos Resultados-Chave (Indicadores) e das Iniciativas Estratégicas (Projetos, Ações, etc.)*”. Nesse momento, a UGEI considera que avançou na meta M550.

Na tabela a seguir é apresentada a relação de órgãos e entidades do Complexo Administrativo do GDF que contaram com o apoio da UGEI em 2019 e em 2020 (até 30/06/2020) na elaboração de seus PEI's.

Tabela 4 - Relação de Órgãos e Entidades do Complexo Administrativo do GDF que contaram com o apoio da UGEI em 2019 e em 2020 (até 30/06/2020) na elaboração de seus PEI's

PEI's elaborados com o apoio da UGEI	2019	2020 (até 30/06/2020)	Desde o início	Adaptações significativas da metodologia utilizada anteriormente	Poucas adaptações da metodologia utilizada anteriormente
Secretaria de Estado de Economia - SEEC	X		X		
Procuradoria-Geral do Distrito Federal - PGDF	X		X		
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico - SDE	X		X		
Casa Civil do Distrito Federal - CACI	X		X		
Subsecretaria de Políticas para Crianças e Adolescentes - SUBPCA	X		X		
Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal - SLU	X				X
Controladoria-Geral do Distrito Federal - CGDF		X			X
Secretaria de Estado das Cidades do Distrito Federal - SECID		X	X		

Secretaria de Estado de Trabalho - SETRAB		X	X		
---	--	---	---	--	--

Fonte: Elaborado com base em informações do Despacho - SEEC/SPLAN/UGEI (Documento SEI 43263386).

Observa-se na Tabela 4 que seis PEI's foram elaborados com o apoio da UGEI em 2019 e apenas três no primeiro semestre de 2020. Em se tratando da meta M550, um primeiro ponto a se considerar é que esta meta faz parte do PPA 2020/2023. Logo, os PEI's elaborados em 2019, em rigor, não deveriam ser incluídos no resultado alcançado da meta para 2020.

Vale destacar o fato de a própria SEEC constar desta relação. Sabe-se que o PEI da SEEC foi orientado pela mesma empresa de consultoria contratada para a elaboração do Plano Estratégico do Distrito Federal 2019-2060. Foi neste momento inclusive que a equipe da UGEI foi treinada na metodologia utilizada que seria replicada pela Unidade na coordenação da elaboração dos PEI's dos outros órgãos. No Relatório de Atividades – RAT da SEEC referente ao ano de 2019, há a informação de que;

A Secretaria de Estado de Economia, como órgão central de planejamento, oferece por meio da Unidade de Gestão da Estratégia e Informação (UGEI) o apoio metodológico e suporte necessários para construção dos PEI, tendo sido entregues, por essa Unidade em 2019, os Planejamentos Estratégicos Institucionais da Secretaria de Economia, elaborado com a consultoria de empresa especializada. Entregou ainda os PEI's da Subsecretaria de Políticas para Criança e Adolescente – SUBPCA; da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico; da Procuradoria-Geral do Distrito Federal e da Casa Civil. (Grifou-se)

Observa-se também que a SLU não consta da relação de órgãos citados no RAT. No Despacho - SEEC/SPLAN (Documento SEI 34266746) em que a UGEI encaminha o Relatório de Atividades da Unidade para a Coordenação do Grupo de Trabalho RAT/SEEC – 2019, consta que o PEI da SEEC foi elaborado em parceria com a empresa de consultoria, com data de início em 23/08/2019 e data de término em 04/10/2019.

Com relação aos três PEI's que foram elaborados com o apoio da UGEI no primeiro semestre de 2020, verifica-se que dois PEI's receberam apoio desde o início e o da CGDF necessitou de poucas adaptações da metodologia utilizada anteriormente. De fato, a CGDF já possui um histórico de elaboração de PEI, sendo que o último foi referente ao período de 2016-2019.

Embora no Despacho - SEEC/SPLAN/UGEI (Documento SEI 43263386) a UGEI afirme que tem capacidade técnica para atendimento da meta de elaboração dos PEI's até 2022 desde que haja demanda; mesmo considerando que os PEI's apoiados em 2019, todos no segundo semestre, tenham representado uma curva de aprendizagem para a UGEI; e que o primeiro semestre de 2020 seja atípico dadas as limitações causadas pela crise epidemiológica, a

produção até agora realizada aponta para um risco de que a meta de 25 PEI's anuais para a UGEI possa ser de difícil execução com uma equipe de apenas quatro pessoas.

No que diz respeito à demanda, a UGEI relatou que, em 30/06/2020, seis órgãos haviam solicitado formalmente e estavam em lista de espera aguardando o apoio da Unidade na elaboração de seus PEI's: Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural; Secretaria de Estado de Cultura e Economia Criativa; Secretaria de Estado de Obras e Infraestrutura, Secretaria de Estado de Educação; Companhia do Metropolitan do Distrito Federal - METRÔ-DF; e Secretaria de Estado de Proteção da Ordem Urbanística – DF LEGAL.

Diante do fato de que até agosto de 2020 apenas 3 PEI's foram concluídos, da meta prevista de 25 PEI's anuais e da existência de lista de espera, a Unidade deve avaliar se a equipe disponível é suficiente para realizar a meta com eficácia.

As informações que constituem os PEI's podem ser cadastradas no Sistema Gestão-DF, após sua finalização, mas não há obrigatoriedade neste sentido, sendo realizado o cadastramento apenas mediante solicitação do órgão. Órgãos que elaborarem seus PEI's sem o apoio da UGEI e desejarem utilizar o sistema, podem fazê-lo desde que a metodologia seja adaptada à utilizada pelo GDF.

Não há uma coordenação centralizada para acompanhamento da divulgação dos PEI's e para monitoramento, no mínimo, do fornecimento correto e tempestivo das informações referentes à implementação destes instrumentos nas Unidades do Complexo Administrativo do GDF. Segundo o Despacho - SEEC/SPLAN/UGEI (Documento SEI 43263386), *“a UGEI disponibiliza apenas suporte técnico para utilização do sistema”* e *“a SEEC dispõe da Subsecretaria de Gestão de Programas e Projetos Estratégicos – SUPPE, que monitora as informações do PEI que estão presentes no Planejamento Estratégico do Distrito Federal”*. O acompanhamento centralizado dos PEI's, após sua inserção no Gestão-DF, não significa interferência na autonomia dos Órgãos e pode possibilitar a verificação de que o PEI, elaborado com o apoio da UGEI, está de fato sendo utilizado como referencial para a atuação da gestão.

Causa

Não se aplica.

3.1.3. É viável adotar o indicador i-Planejamento, que compõe o IEGM – Índice de Efetividade da Gestão Municipal, como medida da eficácia do fortalecimento do planejamento distrital?

Não. O i-Planejamento, um dos componentes do IEGM, foi escolhido como indicador para o Objetivo O222 do PPA 2020/2023. Entretanto, a complexidade de seu cálculo, que não permite visualizar uma relação clara e direta entre as ações realizadas para melhorar o planejamento e o resultado do seu desempenho, dificulta sua apuração e acompanhamento pela SUPLAN, o que invalida a utilidade de qualquer indicador. Além disso, o modelo de funcionamento da SUPLAN, que apresenta uma postura mais orientativa e reativa em relação às Unidades Orçamentárias; assim como a diferença na metodologia de acompanhamento das metas utilizada pela SUPLAN (por Unidades Orçamentárias) e no âmbito do i-Planejamento (por Ações Orçamentárias), faz com que não seja viável adotar este índice como medida da eficácia do fortalecimento do planejamento distrital. Contudo, alguns elementos do i-Planejamento poderiam ser adaptados à realidade distrital e utilizados para avaliar a eficácia do Objetivo.

Em abril de 2016, o Tribunal de Contas do Distrito Federal - TCDF celebrou Termo de Adesão para integrar a Rede Nacional de Indicadores Públicos – Rede Indicon. A Rede Indicon foi criada por meio do Acordo de Cooperação Técnica e Operacional nº 001/2016, firmado entre o Instituto Rui Barbosa - IRB, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCE-SP e o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE-MG; e tem como finalidade *“compartilhar instrumentos de medição do desempenho da gestão pública brasileira, boas práticas e o conhecimento deles advindos na avaliação da gestão pública, bem como auxiliar e subsidiar a ação fiscalizatória exercida pelo controle externo”*.

O Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM foi desenvolvido pelo TCE-SP e foi o primeiro instrumento compartilhado pela Rede Indicon, sendo estabelecido que seria utilizado como indicador padrão, conforme parágrafo único da cláusula primeira do Acordo de Cooperação. Os Tribunais de Contas partícipes e os que aderiram ao Acordo comprometeram-se a aplicar e consolidar o IEGM em seus jurisdicionados no mínimo bianualmente.

Tendo em vista a natureza híbrida do Distrito Federal conferida pela Constituição Federal, com a atribuição de competências tanto estaduais quanto municipais, o TCDF entendeu ser necessária a avaliação do DF no âmbito do IEGM. Dessa forma, a aplicação do IEGM no DF iniciou-se em 2016, tendo como ano de referência o ano de 2015.

De acordo com o Manual do Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM, publicado pelo TCDF em 2016, o IEGM “*mede a qualidade dos gastos municipais e avalia as políticas e atividades públicas do gestor municipal*”.

O IEGM é um indicador de processo composto por sete índices setoriais, cada um baseado em uma dimensão da execução do orçamento público e da gestão pública. Com o objetivo de melhor refletir o grau de relevância de cada um dos índices apurados, estes apresentam pesos diferentes ao compor o cálculo final do IEGM, como pode ser observado na tabela a seguir.

Tabela 5 - Índices componentes do IEGM e respectivos valores ponderados

Índices Componentes do IEGM	Valores Ponderados dos Índices
1. i-Educ: Índice da Educação	20%
2. i-Saúde: Índice da Saúde	20%
3. i-Planejamento: Índice do Planejamento	20%
4. i-Fiscal: Índice da Gestão Fiscal	20%
5. i-Amb: Índice do Meio Ambiente	10%
6. i-Cidade: Índice Cidades Protegidas	5%
7. i-Gov TI: Índice de Governança de Tecnologia da Informação	5%

Fonte: Elaborado a partir de informações do Manual do Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM do TCDF.

O cálculo do IEGM é realizado a partir de informações provenientes de dados governamentais, dados de prestação de contas e informações levantadas a partir de questionários preenchidos pelas Prefeituras Municipais e pelo Governo do Distrito Federal. A participação das unidades jurisdicionadas é de caráter obrigatório. As informações são prestadas pelos próprios gestores (autodeclaração) e, na medida do possível, são validadas posteriormente pelos Tribunais de Contas. Nos últimos quatro anos, o TCDF contou com o apoio do IRB e de outros Tribunais de Contas para o cálculo das notas do índice.

Os resultados do IEGM são apresentados em cinco faixas de resultado, preservando os valores numéricos calculados. As faixas de resultado são a representação por notas (A, B+, B, C+ e C), utilizadas tanto para o IEGM quanto para os sete índices que o compõem. Cada faixa é caracterizada conforme descrito na tabela a seguir:

Tabela 6 - Faixas de resultados do IEGM e respectivos critérios

Nota	Faixa	Critério
A	Altamente efetiva	IEGM com pelo menos 90% da nota máxima e, no mínimo, cinco índices componentes com nota A.*
B+	Muito efetiva	IEGM entre 75% e 89,99% da nota máxima.

B	Efetiva	IEGM entre 60% e 74,99% da nota máxima.
C+	Em fase de adequação	IEGM entre 50% e 59,99% da nota máxima.
C	Baixo nível de adequação	IEGM menor ou igual a 49,99%.

Fonte: Elaborado a partir de informações do Manual do Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM do TCDF.

*Obs.: O requisito de que ao menos cinco índices componentes apresentem nota “A” considera que três dos índices possuem peso ponderado menos relevante na composição do IEGM (i-Amb, i-Cidade e i-GOV TI). Resultados menos expressivos nessas esferas não implicariam uma redução significativa do Índice Final, porém denotariam uma gestão menos ampla.

A aplicação das faixas de resultado também deve observar as seguintes regras:

I. Diminuição de um grau na nota geral do IEGM: quando não ocorrer o atingimento da aplicação mínima de recursos de 25% dos impostos e transferências na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE;

II. Índice componente - realocação para a faixa de resultado de nota C – baixo nível de adequação: quando não observar o limite de gasto com pessoal do Poder Legislativo estabelecido pela LRF.

i-Planejamento

Segundo o Relatório de Desempenho IEGM-DF do TCDF de 2018, o objetivo do i-Planejamento é *“avaliar a consistência do planejamento distrital e sua realização em matéria de programas e ações, possibilitando ao usuário da informação entender, de maneira ampla, como se deu esse processo, apontando para os possíveis resultados”*.

O índice i-Planejamento é formado por quatro indicadores, sendo que cada um deles possui um peso em função da sua importância, do seu reflexo sobre as finanças públicas e da sua gestão. Como o objetivo deste trabalho não é avaliar o indicador propriamente dito, suas fórmulas não serão detalhadas. Estas podem ser consultadas no Manual do IEGM do TCDF, item 7.3 Síntese i-Planejamento - Memorial de Cálculos para Indicadores do Planejamento, página 35 a 45. Na tabela a seguir pode-se verificar a composição e a descrição da forma de cálculo do i-Planejamento.

Tabela 7 - Indicadores componentes do i-Planejamento

Indicadores componentes do i-Planejamento	Forma de Cálculo
Coerência entre os resultados dos indicadores dos programas e das metas das ações.	Média do resultado alcançado de todos os indicadores de um programa comparada com a média dos resultados alcançados das ações desse mesmo programa. Esse valor é apurado para cada programa. O valor final é a média obtida do resultado de todos os programas. A este resultado é atribuída uma pontuação conforme tabela apresentada no Manual.
Confronto entre o resultado físico alcançado pelas metas das ações e os recursos financeiros utilizados.	Apresenta o valor alcançado de cada uma das ações, dividindo-se o valor da meta física realizada pelo valor estipulado inicialmente no planejamento; e o quanto dos recursos disponibilizados foram utilizados, dividindo-se o valor liquidado pelo valor fixado atualizado, a partir dos dados constantes da Lei Orçamentária Anual. Esse valor é apurado para cada ação. O valor final é a média obtida do resultado de todas as ações. A este resultado é atribuída uma pontuação conforme tabela apresentada no Manual.
Percentual de alteração do planejamento inicial.	Total dos valores dos programas estabelecidos inicialmente na Lei Orçamentária Anual – LOA - comparado com os valores finais apurados para os mesmos programas. A este resultado é atribuída uma pontuação conforme tabela apresentada no Manual.
Percentual da taxa de investimento estabelecida no planejamento inicial e a executada.	Divisão da despesa liquidada classificada pelo código “44” – Investimentos (Portaria nº 163/2001 do MPOG) pelo valor total da receita arrecadada no mesmo período. A este resultado é atribuída uma pontuação conforme tabela apresentada no Manual.

Fonte: Elaborado a partir de informações do Manual do Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM do TCDF.

Para a apuração dos indicadores do i-Planejamento ainda são necessários seis quesitos que consistem em informações como: se o planejamento do DF para o ano foi estruturado através de programas, indicadores, metas e ações e, em caso positivo, respectiva planilha eletrônica; valores totais da dotação inicial autorizada na LOA, da dotação atualizada em 31/12, da despesa liquidada com investimentos (despesas classificadas pelo código 44 – investimentos) no ano e da receita total arrecadada no ano. Outros quesitos adicionais ao índice componente também são utilizados e, para o ano de 2015, consistiram em um questionário com 41 perguntas, que foi respondido pela SUPLAN/SEEC.

Foi informado em e-mail do TCDF, enviado em 25/05/2018 para a Unidade de Controle Interno da então SEPLAG (Documento SEI 9187191), anexado no Processo SEI nº 00410-00011600/2017-37, referente ao IEGM:

[...] esclarece-se que nem todas as questões são avaliadas. Para cada dimensão analisada, existem questões avaliativas e outras somente informativas. Conforme

relatado no Manual do IEGM (e-DOC 289B749B-e, que consta no Processo - TCDF nº 21169/16), para o i-Planejamento, dos 48 quesitos somente 12 foram considerados para a composição da nota.

Como é possível observar, o cálculo do i-Planejamento é complexo, dependente de uma série de variáveis, atribuídas de pesos diferentes, e nem todas as questões respondidas pela SUPLAN são de fato consideradas pelo Tribunal para a composição da nota.

Resultados do IEGM-DF e do i-Planejamento nos anos de 2015 a 2018

Entre os anos de 2015 e 2017 o Governo do Distrito Federal obteve nota B, efetiva, no IEGM. Entretanto, em 2018, apresentou desempenho inferior em relação aos anos anteriores, atingindo nota C+, em fase de adequação. Na tabela a seguir pode-se verificar os resultados dos últimos quatro anos do IEGM-DF e de cada um dos índices que o integram.

Tabela 8 - Resultados do IEGM do Distrito Federal nos anos de 2015 a 2018

Ano	IEGM/DF	i-Planejamento	i-Educ	I-Saúde	i-Fiscal	i-Amb	i-Cidade	i-Gov TI
2015	B	C	B	B+	B	C	A	B+
2016	B	C	B+	B+	B	C+	B+	B+
2017	B	C	B+	B	B	A	A	B+
2018	C+	C	C	B	B	A	A	A

Fonte: Relatórios de Desempenho IEGM – DF do TCDF dos anos de 2015, 2016, 2017 e 2018.

O IEGM foi escolhido como um dos dois indicadores de impacto do Programa Temático 6203 – Gestão para Resultados. O i-Planejamento, um dos componentes do IEGM, foi escolhido como indicador para o Objetivo O222 do Programa Temático 6203 do PPA 2020 /2023, como pode ser observado na tabela a seguir.

Tabela 9 - Indicador do Objetivo O222 do PPA 2020/2023

Denominação do indicador	Unidade de medida	Índice de referência	Data de referência	Periodicidade	Índices Desejados		Tendência	Fonte
					Ano	Valor		
In10531 – i-planejamento /IEGM - DF	Índice	26.73	12/2017	Bianual	2020	>= 50,00	Maior, melhor	Instituto Rui Barbosa - IRB
					2021	Não se aplica		
					2022	>= 60,00		
					2023	Não se aplica		

Fonte: Anexo II do PPA 2020/2023.

Segundo informações fornecidas no Despacho - SEEC/SEORC/SUPLAN (Documento SEI 45307137), o i-Planejamento foi escolhido como indicador para o Objetivo O222 pois *“trata-se de indicador existente e já informado pela SUPLAN”*, de modo que *“entendeu-se ser capaz de representar parte das realizações da Unidade”*. Além disso, a SUPLAN selecionou este indicador *“no intuito de medir as melhorias nos seus processos, buscar contribuir para melhorar a nota do i-Planejamento e, por conseguinte, contribuir para a aferição da melhora da atuação do DF no ranque do IEGE/DF”*.

Observa-se que houve um equívoco na citação ao IEGE/DF, uma vez que o Índice de Efetividade da Gestão Estadual – IEGE ainda não foi aplicado pelo TCDF no Distrito Federal. Entende-se que a SUPLAN se referiu ao Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM nessa parte da resposta.

No que diz respeito ao i-Planejamento ser de fato uma medida representativa do Objetivo O222, a SUPLAN considera que:

[...] como todo indicador, essa ferramenta é um balizador. Então, entendeu-se que em parte sim, esse indicador seria capaz de contribuir para mensurar o alcance do Objetivo 222. A SUPLAN ainda considerou tratar-se de um indicador já estruturado, realizado por Órgão de Controle e que apresenta característica de um bom indicador (confiabilidade, sensível, baixo custo, etc).

Na Tabela 9 pode-se verificar que a periodicidade prevista para informar os resultados do indicador é bianual (aqui entendido como a cada dois anos), uma vez que os índices desejados foram definidos para os anos de 2020 e 2022, não sendo considerados aplicáveis para os anos de 2021 e 2023. O IEGM e, conseqüentemente, o i-Planejamento, foram apurados anualmente para os anos de 2015, 2016, 2017 e 2018. Questionada sobre o motivo do resultado do indicador ter a previsão de ser divulgado a cada dois anos, a SUPLAN esclareceu que;

[...] considerou o prazo de até 20 de janeiro do ano subsequente ao avaliado para as Unidades do Complexo Administrativo do Governo do Distrito Federal atualizarem os indicadores de desempenho dos Objetivos dos Programas Temáticos do Plano Plurianual Anual, visto que esses dados são apresentados no Relatório/Demonstrativo constante do inciso XVII - Indicadores de Desempenho por Programa de Governo, previstos no art. 1º da Instrução Normativa nº 1/2016 - TCDF, o qual compõe a Prestação de Contas Anual do Governador; a determinação do Tribunal de Contas do Distrito Federal, nos termos da Decisão - TCDF nº 5088/2013 *“III - alertar a SEPLAG no sentido de que a diferença entre o prazo previsto no Decreto nº 32.598/10 e aquele introduzido pela Lei nº 4.742/11 (Lei que aprovou PPA 2012/2015) não implique o fornecimento, na Prestação de Contas do Governo, de informações sujeitas a alterações”*; e ainda, o fato da SUPLAN/SEEC não ter o controle da data correta que IEGM será enviado e efetivamente avaliado.

Tendo em vista que os resultados do IEGM e do i-Planejamento têm como referência sempre o ano anterior ao da sua apuração e divulgação, a SUPLAN confirmou, por meio do Despacho - SEEC/SEORC/SUPLAN (Documento SEI 45307137), que o índice desejado de maior ou igual a 50 para 2020 seria o divulgado em 2020, mas referente ao ano de 2019.

Importante lembrar que apesar de o atual governo ter se iniciado em 2019, o PPA atual compreende o período de 2020 a 2023. Logo, da forma como foi definido, o índice desejado para o primeiro ano do PPA reflete um período anterior à execução do próprio instrumento de planejamento.

Além disso, segundo informado pela SUPLAN no Despacho - SEEC/SEORC/SUPLAN (Documento SEI 45307137), datado de 13/08/2020, “até a presente data o processo de avaliação do IEGM ainda não chegou na SEEC, remetido pelo TCDF”. Nos últimos dois anos, o questionário foi enviado para a SEEC no mês de abril.

Conforme mencionado anteriormente, o TCDF é responsável por aplicar o questionário do IEGM, entretanto, o cálculo do índice e seus componentes é realizado com o apoio do IBR e de outros Tribunais de Contas. Na ocasião da elaboração do PPA 2020/2023, o GDF ainda não havia recebido ofício do TCDF informando o resultado do índice para 2018. Desse modo, o índice utilizado como referência, de 26,73, é o do ano de 2017.

Em todos os anos em que o i-Planejamento foi apurado, o GDF obteve nota C, baixo nível de adequação. Porém, em termos de valores numéricos, houve uma oscilação no ano de 2016, em que o índice aumentou de 25 para 46, mas tendo praticamente retornado ao nível anterior em 2017. Como o critério definido para a mudança para a faixa C+ é estar entre 50% e 59,99% da nota máxima, essa melhora no desempenho não foi traduzida em termos de nota. Na Tabela 10, são apresentados os resultados do i-Planejamento referente ao período 2015/2018, inclusive.

Tabela 10 - Resultados do i-Planejamento do Distrito Federal nos anos de 2015 a 2018

Ano	i-Planejamento Valor numérico calculado	Nota	Faixa
2015	25	C	Baixo Nível de Adequação
2016	46	C	Baixo Nível de Adequação
2017	27	C	Baixo Nível de Adequação
2018	28	C	Baixo Nível de Adequação

Fonte: Relatórios de Desempenho IEGM – DF do TCDF dos anos de 2015, 2016, 2017 e 2018.

De acordo com os Relatórios de Desempenho IEGM - DF do TCDF, o baixo desempenho do governo na nota do i-Planejamento para os anos do período 2015/2018 deve-se ao mesmo motivo em todo o período, conforme exemplificado no trecho abaixo, extraído do Relatório de 2017:

Como costumeiro, desde o início da aplicação do IEGM, a dimensão i-Planejamento é a que apresenta o pior resultado. Consoante já relatado nos Relatórios de Desempenho dos anos anteriores, o principal motivo para esse baixo desempenho diz respeito ao não conhecimento do grau de atingimento das metas físicas conforme determinado pela métrica do IEGM. Sem essas informações, não é possível avaliar as ações governamentais, sobretudo no que diz respeito à eficiência, eficácia e efetividade. [...]

O que leva a essa má qualificação é a não divulgação do atingimento das metas das ações constantes da LOA. Consoante o informado no relatório do ano anterior, a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão realiza o acompanhamento das metas bimestralmente. Contudo, a metodologia utilizada por ela difere da metodologia estabelecida na confecção do IEGM. A Secretaria informou ainda que estava buscando meios para se alinhar a essa metodologia.

Mesmo no ano de 2016, em que o resultado apresentou melhora em relação ao ano anterior, não há nenhuma informação explícita no Relatório de Desempenho do IEGM de 2016 que justifique o aumento da nota naquele ano. Segundo este Relatório, *“Apesar de ter informado que o planejamento está estruturado em programas, indicadores, metas e ações, o DF não forneceu os dados referentes ao atingimento das metas das ações constantes da Lei Orçamentária”*.

O Relatório também menciona o Ofício nº 363/2017 encaminhado pela então SEPLAG, atual SEEC, informando que:

[...] bimestralmente, a Seplag realiza o acompanhamento das ações constantes da Lei Orçamentária Anual por meio do Sistema de Acompanhamento Governamental – SAG, módulo do Siggo. Contudo, conforme informado pela Secretaria, a metodologia utilizada por ela difere da metodologia estabelecida na confecção do IEGM, visto que o acompanhamento realizado pela Seplag é por unidades orçamentárias, enquanto, no âmbito do IEGM, as metas são consolidadas por ações orçamentárias. A Seplag informou ainda que, por meio da Subsecretaria de Planejamento, está analisando a melhor forma de realizar o alinhamento dessas metodologias.

De qualquer modo, considerando a forma como o i-Planejamento é mensurado, apesar da SEPLAG ter prestado esse esclarecimento sobre a diferença metodológica no acompanhamento das ações, essa informação não seria o suficiente para justificar o aumento expressivo na nota do indicador daquele ano em comparação ao ano anterior.

Questionada sobre o que levou ao aumento da nota do i-Planejamento em 2016, em comparação ao ano anterior, a SUPLAN respondeu por meio do Despacho - SEEC/SEORC /SUPLAN (Documento SEI 45307137):

Nos exercícios analisados, do rol de questões apresentadas, o item pendente era o que se referia às informações acerca das metas físicas. Após o resultado de 2018, verificou-se que o cálculo considera a discrepância entre o planejado e o executado nas ações orçamentárias executadas pelas unidades responsáveis pela implementação das políticas públicas.

Com relação ao motivo que levou à diminuição da nota em 2017, em comparação ao ano anterior, a SUPLAN informou que:

No Relatório IEGM 2018 consta a seguinte informação

Tem sido contumaz o baixo nível de adequação do DF no âmbito do i-Planejamento. Em 2018, para essa dimensão, o valor do indicador para o DF correspondeu a 28, bem semelhante ao exercício anterior, que foi 27. A causa precípua para tanto diz respeito ao descompasso entre a execução orçamentária e o alcance dos indicadores e das metas estipulados, segundo os parâmetros definidos para o IEG-M. Para diversas metas apresentadas, a Secretaria de Economia não informou os resultados alcançados e outros números informados foram bem aquém dos desejados. Porém, ressalta-se melhoria frente aos exercícios anteriores, considerando que naqueles anos a Secretaria não forneceu qualquer informação referente ao alcance das metas, enquanto, para 2018, foram informados vários dados, que, no entanto, não foram suficientes para a ampliação da nota do DF no componente i-Planejamento. Os demais quesitos inseridos nesse componente indicam que o DF apresenta um sistema de planejamento orçamentário informatizado, estruturado, com as competências definidas, segundo as normais legais sobre o tema.

Como é possível observar pelas respostas fornecidas, não foram apresentados elementos consistentes que permitam esclarecer de forma conclusiva as razões do aumento verificado no índice no exercício de 2016.

No período em que o indicador foi mensurado, segundo a SUPLAN, foram realizadas ações visando a melhora do índice, tais como:

[...] buscar apurar o que foi previsto na meta física da LOA em comparação ao que foi executado, tomando para tanto a prestação de informações no campo "etapa realizada" do Sistema de Acompanhamento Governamental - SAG, bem como a elaboração de formulário virtual enviado às unidades orçamentárias a fim de colher esses dados. Lembrando que um dos aspectos observados para o cálculo do índice i-Planejamento é meta física alcançada por ação orçamentária na LOA.

Porém, conforme descrito em trecho anterior, citado pela própria SUPLAN, do Relatório de Desempenho do IEGM 2018, apesar de terem reconhecido que foram verificadas melhorias frente aos exercícios anteriores, *“no entanto, não foram suficientes para a ampliação da nota do DF no componente i-Planejamento”*.

Para que o índice apresente melhora de forma significativa a SUPLAN entende que:

Considerando que um dos quesitos do questionário do TCDF refere-se à meta física alcançada por ação orçamentária, a execução da meta física constante da LOA deve ser a mais próxima possível da realizada, informada no SAG, que coteja a meta física da LOA à meta realizada. As áreas envolvidas são: SUPLAN/SEEC; SUOP/SEEC e todas as Unidades Orçamentárias do Complexo Administrativo do GDF que elaboram proposta orçamentária e realizam o acompanhamento governamental no SAG.

Ao ser questionada de que forma a área havia planejado alcançar o índice desejado do i-Planejamento para 2020, referente ao exercício de 2019, de maior ou igual a 50, previsto no PPA 2020/2023, a SUPLAN informou que

Considerando o resultado de 2016 = 46 e ainda o empenho da SUPLAN em melhorar seus processos (melhor interlocução com a equipe da SUOP, quando da elaboração da LOA; melhor empenho das equipes das Unidades Orçamentárias em realizar um planejamento da LOA; e as melhorias dos sistemas informatizados de planejamento), entendeu-se ser possível alcançar o índice desejado maior ou igual a 50%. Entretanto, após resultado de 2018, talvez não fosse possível.

A partir das informações apresentadas, conclui-se que o cálculo do i-Planejamento é complexo e dependente de uma série de variáveis. Além das mencionadas anteriormente, é importante acrescentar observações feitas pela própria SUPLAN no Despacho - SEEC/SPLAN/SUPLAN (Documento SEI 39133004):

Cumpre-nos esclarecer que a SUPLAN elabora o Plano Plurianual do Governo em conjunto com as Unidades Orçamentárias do GDF. As equipes técnicas da SUPLAN prestam orientações para adequar as proposições da UO à metodologia e aos procedimentos necessários à elaboração do Plano e análise das proposições, sem contudo interferir no conteúdo das propostas, que são elaboradas pelas equipes técnicas das Unidades em conjunto com os gestores de cada pasta, no contexto de suas competências. Ademais, cada UO deve ter sua supervisão interna, visto que são as unidades responsáveis pela implementação das políticas públicas. (Grifou-se)

E no Despacho - SEEC/SEORC/SUPLAN (Documento SEI 45307137):

Há que destacar as seguintes observações ao analisar os resultados anteriores:

[...]

2. A dimensão planejamento é diretamente impactada pela qualidade das informações prestadas pelas unidades administrativas do Distrito Federal (atualmente existem cerca de 146 unidades orçamentárias).

3. A análise que confronta a meta física prevista na Lei Orçamentária com a meta física executada e execução orçamentária fica comprometida muitas vezes devido a contingenciamentos, bloqueios e suplementações de recursos, o que impacta diretamente nas metas físicas e resulta no comprometimento do índice que confronta recursos financeiros e realizações físicas.

Além dos fatores externos à SUPLAN que afetam o resultado do indicador, fazendo com que esta não tenha total domínio sobre as ações que impactam diretamente em seu resultado, não é possível estabelecer uma relação clara e direta entre as ações realizadas e o

desempenho alcançado na nota do i-Planejamento, o que faz com que qualquer definição de índice desejado seja um tanto quanto aleatória e difícil de ser mensurada previamente.

A definição de indicadores para o PPA implica na necessidade de conhecer seu desempenho, manter acompanhamento sobre eles, e usar os resultados obtidos como insumo para redirecionar as ações a serem tomadas, de maneira que não há sentido mantê-los se não é possível realizar um acompanhamento eficaz.

Questionada sobre se além do i-Planejamento, a SUPLAN possui alguma outra metodologia para avaliar se seus processos de trabalho e os instrumentos de planejamento entregues à sociedade (PPA, LOA, LDO) estão sendo eficientes em garantir o fortalecimento do planejamento governamental, a área respondeu que:

A SUPLAN elabora o Plano Plurianual em conjunto com as Unidades responsáveis pela implementação das Políticas Públicas, realiza o acompanhamento bimestral das ações governamentais, a avaliação do Plano Plurianual e Relatórios de Atividades e Indicadores de Desempenho por Programa de Governo. As entregas e os trabalhos são realizados buscando constante aprimoramento dos processos de planejamento, sendo primordial o modelo de atuação que considere a integração constante com os órgãos setoriais.

Percebe-se que, além do i-Planejamento, não há nenhuma outra medida que avalie os processos de trabalho internos e os instrumentos de planejamento entregues à sociedade. O simples fato de os produtos serem entregues, certamente não é garantia da sua qualidade nem da sua eficiência. Apesar da afirmação de que há uma busca constante por aprimoramento dos processos de planejamento, estes não foram detalhados na resposta.

Embora o i-Planejamento tenha sido escolhido pela SUPLAN como indicador para o Objetivo O222, entre outros motivos, “*no intuito de medir as melhorias nos seus processos*”, verifica-se que nos últimos quatro anos este indicador não foi uma medida adequada para retratar os esforços empreendidos, assim como não parece ser viável sua adoção como medida da eficácia do fortalecimento do planejamento distrital e indicador para o Objetivo O222. Entretanto, elementos componentes do i-Planejamento poderiam ser melhor adaptados à realidade distrital e utilizados pela própria SUPLAN para avaliar a eficácia do Objetivo.

Causa

Natureza do índice i-Planejamento, que não permite visualizar uma relação clara e direta entre as ações realizadas para melhorar o planejamento e o resultado do seu desempenho, o que dificulta sua apuração e acompanhamento pela SUPLAN.

3.2. Eficiência

3.2.1. Existem definições claras de atribuições e responsabilidades que assegurem a integração eficiente dos atores envolvidos no planejamento governamental?

Parcialmente. Até a data de conclusão do presente relatório, a SEEC não havia publicado seu novo Regimento Interno, contemplando a fusão entre a Secretaria de Estado de Fazenda e Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão, ocorrida em 01/01/2019. Após o início da presente auditoria operacional, foi publicada, em 18/08/2020, a Portaria nº 293 – SEEC, designando grupo de trabalho com prazo de 90 dias para elaboração de proposta de Regimento Interno da Secretaria de Estado de Economia.

Observou-se que os setoriais que desenvolvem trabalhos de planejamento compreendidos no escopo da presente auditoria estão desempenhando suas atividades, mas uma reflexão sobre novos papéis, competências e otimizações na estrutura da Secretaria poderá ser agregada ao documento, dando maior clareza e eficiência aos papéis, favorecendo uma maior integração. Considerando os setores de planejamento e orçamento abordados na auditoria, observou-se que a elaboração de mapas de processo ainda não é uma prática disseminada na Secretaria, e os mapas elaborados não foram construídos de forma a valorizar e evidenciar as interfaces entre as diversas áreas da SEEC.

Num breve histórico, em 01/01/2019, mediante o Decreto nº 39.610, que dispõe sobre a organização da estrutura da Administração Pública do Distrito Federal, a Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão foi incorporada à Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal, passando a ser denominada Secretaria de Estado de Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal. Em 20/08/2019, o Decreto nº 40.030 estabeleceu que a então Secretaria de Estado de Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão passaria a ser denominada Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal – SEEC. Segundo seu Art. 1º: *“A Secretaria de Estado de Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal passa a denominar-se Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal, mantendo-se as atuais competências”*.

No que se refere às definições de atribuições e responsabilidades, em 30/06/2020 a Secretaria de Estado de Economia informou, mediante o Ofício nº 4410/2020-SEEC-GAB (Documento SEI 42690716), que segue utilizando como balizadores o Regimento Interno da então Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão, aprovado pelo Decreto nº 39.386, de 17 de outubro de 2018, e o Regimento Interno da então Secretaria de Estado de Fazenda, aprovado pelo Decreto nº 35.565, de 25 de junho de 2014.

Nos termos do Decreto nº 39.386, a Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal – SEEC, por meio de sua Subsecretaria de Planejamento (SUPLAN), coordena o Sistema de Planejamento do Governo do Distrito Federal:

Art. 28. À Subsecretaria de Planejamento - SUPLAN, unidade orgânica de comando e supervisão, diretamente subordinada à Secretaria-Adjunta de Planejamento e Orçamento, compete:

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

A teoria da administração preconiza que os grupos sociais tendem a estruturar-se, à medida que se estabilizam, numa busca pela cristalização das regras e procedimentos, estabelecendo relações que conduzam à melhor maneira de agir para alcançar seus objetivos.

A estrutura das organizações, envolvendo fatores materiais e humanos, compreende, necessariamente, relações físicas e psicológicas. As relações estruturais físicas dizem respeito à disposição que se dá aos recursos materiais dentro do órgão, a qual deve ser cuidadosamente planejada para maximizar a eficiência. As relações psicológicas também necessitam ser concatenadas dentro de um esquema formal, definindo posições, atribuições, e responsabilidades de cada membro. Um esquema de relações estruturais psicológicas implica a definição de atribuições para cada elemento do grupo e a fixação de suas relações verticais, horizontais e diagonais.

Segundo Furtado, C.M. (Teoria da Estrutura em Organização (1946), republicado na Revista do Serviço Público - Brasília 57 (3): 439-452 Jul/Set 2006), em texto que aborda princípios básicos de estrutura organizacional:

As relações estruturais psicológicas se constituem o alicerce das organizações e a forma de elas se defenderem contra as forças desintegradoras não excluem o complemento da iniciativa e da interação extra-formal, que devem ser cultivadas em todo o grupo organizado. Para tanto, é de conveniência que se desenvolva em todos os elementos do grupo um interesse pelas suas tarefas e pelo fim total do conjunto. As linhas de estrutura devem permitir uma permanente identificação de todos os componentes com os objetivos últimos do grupo.

Portanto, segundo a teoria clássica de Administração, a definição clara de atribuições e responsabilidades é fator importante para o bom funcionamento das organizações. No caso da SEEC, resultante da união de duas Secretarias de consideráveis dimensões e relevantes atuações no âmbito governamental, a clara definição de responsabilidades e atribuições tem reflexos no funcionamento de diversas áreas do governo, incluindo o planejamento governamental, função cuja unidade é órgão central. Neste sentido, foram

identificadas condições que apontam para a necessidade de melhorias, na busca de maior eficiência na integração dos atores envolvidos no planejamento governamental, como a seguir discutido.

Regimento Interno da SEEC, Estrutura e Atribuição de Responsabilidades

O Regimento Interno da Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão vinculava a sua Unidade de Gestão da Estratégia e Informação - UGEI à Secretaria Adjunta de Gestão Administrativa e definiu as competências da unidade:

Art. 69. À Unidade de Gestão da Estratégia e Informação - UGEI, unidade orgânica de comando e supervisão, diretamente subordinada à Secretaria Adjunta de Gestão Administrativa, compete:

I - atuar na inteligência estratégica;

II - aferir os resultados de indicadores estratégicos e conduzir análises de desempenho dos objetivos do mapa estratégico;

III - elaborar Relatórios de Desempenho da Estratégia;

IV - preparar e conduzir as RAEs (Reuniões de Avaliação da Estratégia);

V - estruturar ideias de novos projetos (business case ou ficha inicial) para avaliação acerca da inclusão ou não na carteira do Governo;

VI - realizar estudos de benchmark de casos que tenham relação com a carteira de programas e projetos estratégicos do Governo do Distrito Federal e apresentar o resultado dos estudos aos respectivos gerentes de projetos;

VII - avaliar variáveis políticas, sociais, econômicas, ambientais, legais, tecnológicas e os respectivos impactos em relação às principais estratégias do Governo;

VIII - identificar riscos e oportunidades para implementação e execução das ações estratégicas;

IX - colaborar para o aperfeiçoamento dos indicadores das principais estratégias do Governo;

X - manter intercâmbio com outras organizações sobre assuntos relacionados à gestão estratégica.

XI - disponibilizar informações estratégicas de forma estruturada e sistematizada para o apoio à tomada de decisão do Governo;

XII - manter o sistema de informações estratégicas de maneira que atenda às expectativas organizacionais e da alta administração para o alcance dos objetivos, identificando problemas e análises críticas no Governo;

XIII- articular a integração de ferramentas de gestão informacional visando o aumento da produtividade e da comunicação estratégica;

XIV- organizar, coordenar, manter, documentar e gerir o sistema de informações estratégicas, disponibilizando informações de forma estruturada e sistematizada para o apoio à tomada de decisão do Governo;

XVI - avaliar e prever avanços tecnológicos para gestão informacional, bem como a coleta, armazenamento e disseminação dessas informações no âmbito da Secretaria;

XVII- gerir e apresentar sugestões de melhoria para o sistema de informações estratégicas do Governo;

XVIII - desenvolver outras atividades que lhe forem designadas

Nota-se o extenso rol de competências atribuídas à UGEI por meio do Regimento Interno vigente. A Unidade foi questionada, em julho de 2020, sobre as atividades por ela desempenhadas, apresentando a seguinte manifestação (Documento SEI 43263386):

A UGEI possui como principal atribuição promover o desdobramento da Estratégia Governamental por meio de apoio técnico e metodológico às Secretarias de Estado e demais Órgãos Governamentais na elaboração e construção dos seus Planejamentos Estratégicos Institucionais, os quais devem estar alinhados o Planejamento Estratégico do Distrito Federal. A UGEI é responsável ainda pela gestão do Sistema Gestão-DF, principal ferramenta de monitoramento estratégico, disponibilizado a todos os órgãos governamentais para acompanhamento de suas metas institucionais.

Visando avaliar se as Unidades da SEEC desempenham suas competências com foco na integração dos atores e dos respectivos instrumentos de planejamento, nos termos da descrição do Objetivo O222, a UGEI foi questionada sobre quais as práticas adotadas, isoladamente ou em conjunto com as demais unidades envolvidas no planejamento estratégico governamental, que tenham por objetivo e resultado a integração dos diversos instrumentos que compõem o ciclo orçamentário (Documento SEI 42945481). A Unidade atestou que o apoio técnico e metodológico para a elaboração dos planos estratégicos institucionais é desenvolvido com os órgãos, destacando sempre a recomendação de se promover o alinhamento do Planejamento Estratégico Institucional - PEI com o Plano Plurianual – PPA e demais instrumentos orçamentários (Documento SEI 43263386).

O mesmo questionamento foi apresentado à SUPLAN, no tocante às suas competências. A Unidade considera que, pela própria estrutura de elaboração e revisão, os planos e orçamentos apresentam ampla integração, destacando seu papel junto aos demais órgãos do GDF no que se refere à elaboração e revisão do Plano Plurianual (Documento SEI 42773091):

O Plano Plurianual, a despeito de traçar as grandes diretrizes das políticas públicas local, é detalhado até o nível de Ação Orçamentária, assim, todas as Ações constantes nas Leis Orçamentárias - LOAS, foram, previamente inseridas no PPA, seja por previsão inicial, na ocasião da elaboração do Plano ou durante a execução das Leis Orçamentárias. Assim, existe ampla integração do Plano Plurianual às LOAS. No decorrer da vigência do PPA, por seu caráter dinâmico, e em vista da previsão constante no § 1º, do art. 149, da Lei Orgânica do Distrito Federal, quando necessário, há a possibilidade de revisão, com o objetivo de manter aderência do Plano à realidade fática. Nesse sentido, a Lei nº 6.490/2020, que aprovou o PPA 2020-2023, apresenta nos arts. 15 ao 18, as hipóteses de alteração/revisão do Plano Plurianual.

Em que pese a opinião manifestada pela SUPLAN, a necessidade de uma melhor integração vem sendo debatida dentro da SEEC. Conforme apresentado em questão anterior deste Relatório de Auditoria, em Ata de Reunião do Grupo de Trabalho Instituído pela Portaria nº 241/2020-SEEC para deliberar acerca da implementação do Objetivo O222, datada de 15/07

/2020, é feita menção à necessidade de sinergia entre as áreas do Planejamento e Orçamento para que articulem a melhor maneira de instituir um sistema de planejamento, seguindo etapas para a concretização da meta do Objetivo (Documento SEI 43640291).

Como indicado anteriormente por meio de suas competências regimentais e atividades desenvolvidas, a UGEI atua presentemente como disseminadora da metodologia para implantação de planejamento estratégico nas unidades organizacionais do Governo do Distrito Federal. Entretanto, há discrepâncias entre o Regimento Interno da então Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão (ainda em uso pela SEEC) e o vínculo organizacional daquela unidade. Tal fato aponta para uma oportunidade de reavaliação da estrutura organizacional formal da SEEC, de maneira a dar maior eficiência à integração dos atores que participam dos diversos níveis de planejamento.

Sobre o Plano Estratégico Institucional da SEEC

Durante os trabalhos de campo constatou-se que o plano estratégico da SEEC (Documento SEI 43635507), elaborado em 2019 com apoio de empresa de consultoria contratada e com a participação da UGEI, não foi objeto de um plano de comunicação estruturado para sua divulgação no âmbito amplo da SEEC, uma vez que o fato de haver representantes de todas as unidades em sua elaboração, por si, não representa garantia de efetiva divulgação e conhecimento por parte do corpo de servidores – ação necessária e relevante para a eficácia do plano estratégico institucional.

O tema dos planos estratégicos institucionais é abordado em questão específica deste Relatório de Auditoria, mas, neste posto, vale a ressalva de que, como órgão central de planejamento, e tendo como competência a elaboração dos instrumentos de planejamento de governo, a elaboração de sua própria estratégia institucional e sua divulgação dentro da Secretaria constituem ferramentas de grande impacto na integração entre os setores relacionados ao planejamento governamental dentro da SEEC.

O processo de elaboração do Plano Estratégico do Distrito Federal contou com a participação das unidades SUPPE, SUPLAN, UGEI e SUORC no âmbito da Secretaria de Economia, conforme relatado no Documento SEI 45953522, demonstrando o estabelecimento de uma relação positiva no processo de fortalecimento e integração do sistema de planejamento governamental.

Mapeamento de Processos e Situação Quanto à Integração dos Atores

Para as unidades do Governo do Distrito Federal encarregadas do planejamento, a utilização de fluxogramas de processos representa uma maneira de simples execução e suficiente

eficiência para a visualização dos processos envolvidos nos trabalhos, objetivando melhor gerenciamento e aprimoramento dos procedimentos.

É vasta a literatura enumerando os ganhos de eficiência associados à ferramenta de mapeamento de processos. Taylor, F.W. (Princípios da Administração Científica - Ben Harper, New York, 1911), ao estudar a melhoria de métodos para realizar tarefas, utilizou-se de diagramas das cadeiras, diagramas de fluxo e até registros fotográficos dos processos, naquilo que seriam os primeiros registros de mapeamentos de processos. Após a década de 90 do Século XX, o mapeamento foi utilizado para o desenvolvimento, avaliação e aprimoramento de processos, no contexto da busca da qualidade total e maximização da eficiência dos processos produtivos. Sendo assim, a visualização de um processo é premissa necessária para viabilizar o seu gerenciamento e aprimoramento.

Segundo o estudo realizado por Muniz, J.C.A., Silva, G.B., e Vilela, P.R.C. (Aplicação de Mapeamento de Processos em uma Empresa de Pequeno Porte: um Estudo de Caso Visando Melhoria Contínua no sistema de Gestão de Qualidade apresentado no VIII Workshop de Pós-Graduação e Pesquisa do Centro Paula Souza – São Paulo – SP, 2013) os objetivos do mapeamento de processos são garantir: i. melhoria dos processos, com objetivo de eliminar procedimentos e regras obsoletas, ineficientes, e gerenciamento desnecessário; ii. padronização e facilidade na documentação; iii. destreza na leitura; iv. homogeneidade de conhecimento para todos os membros das equipes; v. adequada documentação.

Biazzi, M.R., Biazzi, J.L. e Muscat, A.R.N. (Indicadores de Desempenho Associados a Mapeamento de Processos: Estudo de Caso em Instituição Pública Brasileira - XXVI ENEGEP – Anais – Fortaleza - CE, 2006) apontaram a possibilidade de associar indicadores de desempenho ao mapeamento de processos, facilitando o entendimento dos envolvidos, implicando em potencial ganho de eficiência.

Durante os trabalhos de campo realizados, as Unidades da SEEC foram questionadas sobre a utilização de mapas de processos. A SUPPE apresentou diagramas dos processos de elaboração e monitoramento do Plano Estratégico do Distrito Federal (Documento SEI 42687428), a UGEI apresentou uma descrição do fluxo de trabalho da metodologia de elaboração dos planos estratégicos institucionais (Despacho SEI 43263386), enquanto a SUPLAN apresentou mapas macros dos processos de ciclo orçamentário, elaboração qualitativa e quantitativa do Plano Plurianual, reavaliação qualitativa, análise das emendas parlamentares ao PPA, prestação de contas anual do governador, revisão e acompanhamento do PPA, em modelos elaborados no aplicativo Bizagi, datados de 29/04/2020 (Documento SEI 42459111). A SUORC

evidenciou não dispor de mapas de seus processos de trabalho ao solicitar prazo de 30 dias para apresentá-los (Documento SEI 42630415) e manifestou-se no sentido de que futuramente irá avaliar a conveniência de sua elaboração (Documento SEI 43024108).

Em leitura detalhada dos mapas de processos fornecidos, não foram constatadas interações entre as unidades de planejamento estratégico e planejamento orçamentário que fazem parte da estrutura da SEEC, ressalvada a indisponibilidade dos mapas de processos da SUORC. Diante do entendimento de que os mapas refletem o fluxo real de interações entre as diversas Unidades, constata-se que existem lacunas na integração dos sistemas de planejamento governamental – tema do objetivo em análise – que ainda precisam ser implementadas.

Observa-se nos diagramas fornecidos pela SUPLAN que o mapa do processo de revisão do PPA não exibe interações da SUPLAN com o setor de planejamento estratégico e tampouco com o setor de orçamento. Considerando que o PPA deve refletir o plano estratégico e que as alterações no PPA refletem na lei orçamentária, seria natural a ocorrência de interações neste processo. Segundo os mapas, ficam evidenciadas lacunas de interação entre os setores de planejamento dentro da SEEC, em contraposição ao objetivo de integrar e fortalecer o sistema de planejamento governamental. Além disso, mapas de processo que não evidenciem interações que efetivamente ocorram entre unidades distintas representam um indicativo de compartimentalização de processos de trabalho e baixo grau de integração na compreensão do processo construtivo.

Contudo, há indícios de que nem todos os processos de trabalho estão plenamente mapeados no âmbito dos setores de planejamento. O Despacho SEI 45871097 - resposta da SUPLAN à questão 5 da Solicitação de Informação nº 46/2020 - CGDF/SUBCI/CODAG /DAPPG (Documento SEI 45779768), evidencia interação entre SUPLAN e SUORC não identificada nos mapas de processos fornecidos, para as hipóteses de alterações orçamentárias:

As alterações orçamentárias que impliquem em alteração no PPA devem ser previamente solicitadas à SUPLAN para análise e disponibilização, na forma da Lei do PPA 2020/2023, Lei nº 6.490/2019, art. 16, e da Portaria n. 7/2020. Não há periodicidade pré-definida, ocorre conforme a demanda. Assim, os processos SEI relativos às alterações orçamentárias tramitam na SUPLAN para análise quanto a pertinências da ação orçamentária no PPA.

Em relação ao SAG, as alterações orçamentárias figuram no Relatório de Desempenho Físico-Financeiro, na coluna autorizado, e os dados para geração do Relatório são extraídos automaticamente do Sistema SIGGO.

Um ponto que merece ser destacado é a necessidade de que interfaces com órgãos do GDF externos à SEEC tenham sua participação identificada dentro dos fluxos de planejamento, de forma a evitar sobreposições de atividades. A Secretaria de Estado de Governo do Distrito Federal dispõe em sua estrutura da Secretaria Executiva de Acompanhamento e

Monitoramento de Políticas Públicas, a qual tem atuação e competência para coordenar e orientar a execução das atividades do Gabinete do Secretário de Governo, inclusive as ações referentes a políticas públicas; e auxiliar o Secretário de Governo na formulação e na articulação das ações estratégicas de governo. Embora a referida secretaria executiva tenha atribuições relacionadas ao planejamento a nível estratégico e tático, foi identificada uma única interação direta relacionada ao tema planejamento governamental com as unidades de planejamento, no momento da análise das emendas parlamentares propostas ao PPA. Nesse sentido, a baixa integração pode acarretar a sobreposição de trabalhos e a divergência de informações estratégicas para tomada de decisões em função de possível uso de fontes distintas dentro da estrutura governamental.

No Relatório de Atividades 2019, a SEEC incluiu uma definição e ressaltou a importância do planejamento governamental em seu item 3.2.1 - Planejamento, observando também algumas das premissas necessárias:

O planejamento implica fundamentalmente em traçar o futuro e alcançá-lo, sua essência consiste em identificar as oportunidades e problemas do futuro e explorá-los ou combatê-los, conforme o caso. O planejamento é um processo que começa com a determinação de objetivos; define estratégias, políticas e detalha planos para consegui-los; estabelece um sistema de decisões e inclui uma revisão dos objetivos para alimentar um novo ciclo de planificação (Chiavenato). Nesse sentido, é imprescindível aos gestores públicos a visão sistêmica quanto à importância da realização do efetivo planejamento no setor público, visando o alcance da excelência na gestão pública, no que tange à materialização dos serviços prestados pelo Estado para alcance dos objetivos governamentais, ou seja, o atendimento dos interesses da coletividade.

O Despacho SEEC/SPLAN/SUPLAN (Documento SEI 40185861), datado de 14/05/2020, atestou o foco do planejamento governamental no que tange ao plano plurianual:

No que tange à metodologia de elaboração do PPA 2020-2023, o foco do planejamento encontra-se na discussão sobre a resolução de problemas complexos da sociedade e do próprio Governo. Do ponto de vista teórico e metodológico, os Objetivos do PPA se configuram como estruturas que congregam os atributos necessários para o enfrentamento desses problemas.

A elaboração de um plano realista e bem estruturado projetando o futuro desejado requer um diagnóstico preciso da situação atual, o qual inclui clara definição de papéis e responsabilidades para o funcionamento organizacional e o melhor conhecimento dos procedimentos desempenhados por cada parte.

As possibilidades, limitações, alternativas e projeções devem levar em conta as condições presentes, incluindo a maneira como as tarefas são executadas. O mapeamento dos processos contribui para o entendimento da condição presente e facilita o vislumbre de alternativas e novas maneiras de atuar, levando em conta as constantes mudanças circunstanciais e de recursos disponíveis, sejam estas negativas, como a presente crise sanitária, ou positivas,

como a constante evolução tecnológica que permite a incorporação de novas ferramentas de trabalho.

Desta forma, é necessário conhecer os pontos fortes e fracos, implementar medidas saneadoras e corretivas, e otimizar recursos, para o alcance das metas e objetivos traçados no planejamento.

Causa

Não se aplica.

3.2.2. Os sistemas informatizados de planejamento são integrados?

Parcialmente. Não há integração ou interface entre o Gestão-DF e o PPA WEB, e entre esses dois sistemas e o SIGGo. A parte quantitativa do PPA WEB não é integrada ao SIGGo, a solicitação da criação de ações orçamentárias no PPA pela área de orçamento ainda é feita por meio de formulário via processo SEI, e o preenchimento de dados relativos à execução orçamentária de projetos no sistema Gestão-DF não é automatizado. Apesar de avanços significativos terem sido feitos nos últimos dois anos e diversas evoluções estarem em andamento, uma maior integração entre os sistemas possibilitaria um melhor acompanhamento das políticas públicas pelos gestores e pelas áreas de planejamento, colaborando para o fortalecimento do planejamento distrital como um todo.

Conforme descrito no sítio da Secretaria de Estado de Economia - SEEC (<http://www.economia.df.gov.br/sobre-planejamento-governamental/>), a Subsecretaria de Planejamento – SUPLAN é responsável pela elaboração dos instrumentos de planejamento governamental do Governo do Distrito Federal previstos na legislação vigente. Essas atividades incluem:

[...] a elaboração do Plano Plurianual e suas revisões e avaliações, a elaboração dos Relatórios de Atividades e de Indicadores de Desempenho por Programa de Governo, que integram a Prestação de Contas Anual do Governador e ainda o acompanhamento bimestral das ações de governo. As atividades são realizadas em conjunto com as unidades do Governo do Distrito Federal, responsáveis pela implementação das políticas públicas.

Em 2019, o GDF elaborou um novo instrumento de planejamento, o Plano Estratégico do Distrito Federal 2019-2060. O PEDF estabelece focos temporais de curto (2019), médio (2020-2023, 2024-2030) e longo prazo (2031-2060). As iniciativas de médio prazo foram

norteadoras para a elaboração do PPA 2020-2023 e o plano também deverá ser utilizado como base na elaboração dos Planos Estratégicos Institucionais – PEI’s dos órgãos e entidades da administração distrital. A responsabilidade pelo monitoramento do PEDF dentro da SEEC é da Subsecretaria de Gestão de Programas e Projetos Estratégicos – SUPPE.

Considerando a importância dos instrumentos de planejamento para a implementação das políticas públicas e o alcance dos resultados desejados, faz-se necessário analisar o processo de fornecimento de informações e o acompanhamento da execução desses planos, que ocorre principalmente por meio de sistemas informatizados.

As informações referentes ao PEDF e aos PEI’s são inseridas no Sistema Integrado de Monitoramento e Gestão do Distrito Federal - Gestão-DF. Além dessas informações, segundo o Despacho - SEEC/SPLAN/SUPPE (Documento SEI 45953522):

[...] o sistema contempla informações adicionais que foram acumuladas ao longo de seu desenvolvimento, dispostas em camadas como: reprodução de câmeras de videomonitoramento de órgãos, trânsito nas principais vias das cidades, comunicação do SAMU, Painel de Gestão Distrital Covid-19, etc.

Entre as atualizações feitas recentemente no Gestão-DF estão o desenvolvimento do módulo Painel de Gestão Distrital Covid-19, que contempla informações gerenciais sobre recursos disponibilizados no enfrentamento à pandemia; e a prestação de contas de doações para enfrentamento à pandemia, disponibilizada na página da Secretaria de Estado de Economia e no Portal Covid-19 Doações.

Segundo a SUPPE, o Gestão-DF passa por um processo constante de aperfeiçoamento para atender às necessidades dos usuários. No curto prazo estão previstas atualizações referentes à “aposentadoria” de iniciativas que porventura sejam excluídas do PEDF por proposição dos órgãos executores, possibilitando o resgate automático de informações pelos usuários, sem necessidade de intervenção dos desenvolvedores; e, no médio prazo, a implementação de relatórios setorizados e o aperfeiçoamento de formulários de cadastros de dados no Painel de Gestão Distrital Covid-19, módulo administrativo acoplado ao sistema.

No que diz respeito ao Plano Plurianual – PPA, as informações utilizadas pela SUPLAN para sua elaboração, acompanhamento da execução, monitoramento e revisão são transmitidas pelas Unidades Orçamentárias – UOs de diversas formas, conforme esclarecido pela SUPLAN no Despacho - SEEC/SEORC/SUPLAN (Documento SEI 45871097) e apresentado na Tabela 11:

Tabela 11 - Modo como as informações referentes ao PPA são transmitidas pelas UOs

Produto/Atividade	Modo como a informação é transmitida pelas UOs
Elaboração e revisão do Plano Plurianual - PPA	PPA WEB e SIGGo, módulo PPA (anexo III da lei do PPA ainda é gerado no SIGGo).
Acompanhamento bimestral das ações governamentais	SAG WEB.
Avaliação do Plano Plurianual - PPA	Formulário (até o PPA 2016/2019. A partir do PPA 2020/2023, será realizado no sistema PPA WEB).
Relatórios de Atividades - RAT	Sistema RAT.
Indicadores de Desempenho por Programa de Governo	SIGGo (até o PPA 2016/2019. A partir do PPA 2020/2023, será realizado no sistema PPA WEB).
Solicitação de criação de ações orçamentárias do PPA	Ainda é feita por meio de formulário e enviada por processo SEI.

Fonte: Despacho - SEEC/SEORC/SUPLAN (Documento SEI 45871097).

Como descrito na Tabela 11, alguns processos como a avaliação do PPA e a solicitação de criação de ações orçamentárias do PPA ainda são realizados por meio de envio de formulários e fora dos sistemas. Segundo a SUPLAN, o sistema PPA WEB foi dividido em módulos: Elaboração, Revisão, Monitoramento e Avaliação. O módulo Elaboração do PPAWEB foi implantado em 2019, possibilitando que a elaboração do PPA 2020/2023 fosse realizada direta e integralmente no sistema. Entretanto, a parte quantitativa do PPA WEB deverá ter evolução para ser integrada ao SIGGo. O módulo Revisão foi entregue em agosto de 2020 e os módulos de Avaliação e Monitoramento estão em desenvolvimento, com previsão de entrega até o final do ano de 2020. Dessa forma, a primeira avaliação do PPA 2020/2023, a ser realizada em 2021, será feita via sistema.

Quanto à solicitação da criação de ações orçamentárias no PPA, esta poderá ser realizada via sistema quando a integração do PPA WEB e do SIGGo estiverem concluídas, processo que está em andamento pela equipe da Subsecretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação – SUTIC.

O Sistema de Acompanhamento Governamental – SAG também passou por atualizações recentes, tendo migrado para a plataforma WEB no exercício de 2020. A SUPLAN informou que outras evoluções no sistema estão previstas para serem entregues em setembro de 2020. Já o sistema Relatório de Atividades – RAT, foi implementado no ambiente WEB em

outubro de 2018 e novas demandas de evolução foram feitas pela SUPLAN à área responsável. Porém, devido à baixa disponibilidade de pessoal, optou-se por priorizar o desenvolvimento do SAG WEB.

Com relação à integração desses sistemas de planejamento, a SUPLAN informou que há interface entre alguns deles e entre outro sistema do GDF:

O SAGWEB tem interface com a execução orçamentária da LOA. O SAGWEB busca os dados dos programas de trabalho e da execução da LOA do módulo SIOP/SIGGO para fazer o acompanhamento físico-financeiro.

O PPA/SIGGO tem interface com módulo SIOP/SIGGO para disponibilização das ações orçamentárias que serão executadas na LOA.

O RAT busca os dados da execução da LOA do módulo SIOP/SIGGO e dos indicadores do PPA para elaboração dos seus relatórios.

As informações geradas na área de planejamento são disponibilizadas para consulta da área de orçamento de forma automática, assim que os dados são inseridos nos sistemas. As alterações orçamentárias que impliquem em alteração no PPA devem ser previamente solicitadas à SUPLAN via processo SEI para análise e disponibilização. Em relação ao SAG, *“as alterações orçamentárias figuram no Relatório de Desempenho Físico-Financeiro, na coluna autorizado, e os dados para geração do Relatório são extraídos automaticamente do Sistema SIGGO”*. Além dessas interações já existentes, esses sistemas foram desenvolvidos de forma a permitir o desenvolvimento de interações com outros sistemas.

Apesar de o PEDF ter sido utilizado como norteador para a elaboração do PPA 2020-2023, atualmente não há integração ou interface entre o Gestão-DF e o PPA WEB. De acordo com a SUPPE, ao se cadastrar uma iniciativa do PEDF no Gestão-DF, há a vinculação desta com o Programa Temático do PPA, vinculando os dois instrumentos de planejamento. Entretanto, o Gestão-DF não possui interface com nenhum outro sistema.

A vinculação com o Programa Temático do PPA é importante, entretanto, se os sistemas fossem integrados, vínculos mais detalhados poderiam ser efetuados, colaborando para o alinhamento entre os Planos e o fortalecimento do planejamento distrital como um todo. Como o PEDF tem previsão de ser revisado anualmente e o PPA também passa por revisões anuais, a falta de integração dos sistemas dificulta a integração dos instrumentos de planejamento e o acompanhamento das alterações realizadas em cada um dos Planos pelos gestores, pelas equipes da SUPPE e da SUPLAN. No limite, não estar atento a essas revisões pode resultar em um desalinhamento entre os instrumentos.

Pelo fato de o Gestão-DF ter sido elaborado com *softwares* livres e *framework* próprio, é possível que seja desenvolvida a interação com outros sistemas. Conforme o

Despacho - SEEC/SPLAN/SUPPE (Documento SEI 45953522), “*seria um grande avanço a interface com outros sistemas, como SIGGo, para que o preenchimento de dados relativos à execução orçamentária de projetos seja automatizado*”.

A utilização do Gestão-DF é regulamentada pelo Decreto nº 37.621/2016, que instituiu o Modelo de Gestão para Resultados do Distrito Federal e o sistema Gestão-DF. Esta legislação está desatualizada, não refletindo o modo como o sistema é utilizado na gestão atual. Segundo a SUPPE, “*encontra-se em fase de elaboração decreto com adequações no modelo de gestão do DF, o instrumento também contempla o Sistema Gestão-DF*”.

O fornecimento de informações pelos Órgãos da Administração Distrital no sistema Gestão-DF é obrigatório, decorrente do Decreto nº 37.621/2016. A inserção das informações no sistema é realizada pelas Assessorias de Gestão da Estratégia e Projetos – AGEPS, por Gerentes de Projetos e pela equipe da SUPPE.

No caso dos sistemas de responsabilidade da SUPLAN, as legislações que regulamentam a utilização dos sistemas são: Decreto nº 32.598/2010, que aprova as normas de planejamento, orçamento, finanças, patrimônio e contabilidade do Distrito Federal (arts. 89 e 90, entre outros); Leis de Diretrizes Orçamentárias - LDO's anuais (LDO/2019, arts. 80 e 85); Leis Orçamentárias Anuais (diversos artigos) e o Decreto nº 39.118/2018, que disciplina a implantação e utilização do SAG. Além dessas regulamentações, que estão atualizadas, a SUPLAN citou os manuais atualizados sobre o uso de todos os sistemas, disponibilizados no site da SEEC.

O fornecimento de informações pelos Órgãos da Administração Distrital para a elaboração, monitoramento e avaliação do PPA; para o acompanhamento da execução física e financeira das ações de governo; assim como para o Relatório de Atividades, são obrigatórios por lei, conforme descrito na Tabela 12. Os Agentes de Planejamentos são os servidores responsáveis pelas atividades de planejamento, acompanhamento e avaliação, coleta, registro e atualização das informações junto aos sistemas. Como abordado em outra questão deste relatório de auditoria, verificou-se que em alguns casos há um acúmulo entre a função de AGEPS e a realização das atividades de Agentes de Planejamento.

Os prazos e a periodicidade definidos para o envio das informações, principalmente por meio de sistemas, pelos Órgãos do GDF podem ser observados na Tabela 12:

Tabela 12 - Prazos e periodicidade definidos para o envio das informações pelas UOs

Atividade	Legislação	Prazo das UOs
Elaboração do Plano Plurianual – 2020-2023	LODF, Art. 149, inciso I, § 1º e 2º.	Até 31/08/2019, em face do prazo estabelecido no § 1º do art. 150 da LODF, ou seja, entrega pela SEEC à CLDF é até 15/09.
Revisão do Plano Plurianual - 2020	LODF, Art. 149, § 1º.	A qualquer momento, na forma do que dispõe o § 1ª do art. 149 da LODF, entretanto, normalmente a revisão acontece na elaboração da PLOA, que é encaminhada à CLDF em 15/09. A data de recebimento das demandas de revisão das UOs é acordada com a SUOP/SEORC/SEEC.
Acompanhamento bimestral das ações governamentais – 2020	LODF, Art. 153, inciso III, e detalhamento nas LDOs.	O prazo para publicação do Relatório de Desempenho Físico-Físico Financeiro pela SEEC é até o trigésimo dia subsequente ao bimestre informado, portanto, o prazo para as unidades preencherem o SAG são os seguintes: 1º bimestre - 13/03/2020 2º bimestre - 08/05/2020 3º bimestre - 10/07/2020 4º bimestre - 11/09/2020 5º bimestre - 13/11/2020 6º bimestre - 08/01/2021
Avaliação do Plano Plurianual - 2020	Lei nº 6.490 de 29/01/2020, que dispõe sobre o PPA do DF para o quadriênio 2020-2023.	As informações sobre o desempenho dos índices dos indicadores devem ser informados até 20/01, considerando que o Relatório de Indicadores de Desempenho por Programas de Governo, integra a Prestação de Contas Anual do Governador. As análises dos Programas de Governo quanto ao desempenho dos objetivos, metas, ações são encaminhados pelas unidades que possuem atributos no PPA até o dia 31/03. O Relatório da Avaliação do PPA elaborado pela SUPLAN/SEEC é entregue à CLDF até o dia 30/06.
Relatórios de Atividades - 2019		O prazo para as unidades informarem é até 20 de janeiro. No caso do relatório de 2019, por exemplo, o prazo foi 20/01/2020. O prazo de envio do Relatório Consolidado pela SUPLAN à SUCON é até o dia 25 de março, considerando que o relatório também compõe a Prestação de Contas

Atividade	Legislação	Prazo das UOs
	LODF, art. 100, inciso XVII e Instrução Normativa 01/2016-TCDF	Anual do Governador que é encaminhada pela SUCON/SEEC à CLDF no prazo de 60 dias após a abertura da Sessão Legislativa.
Indicadores de Desempenho por Programa de Governo - 2019	LODF, art. 100, inciso XVII e Instrução Normativa 01/2016-TCDF	20/01/2020, demonstrativo que, também, compõe a Prestação de Contas Anual do Governador.
PEDF	PEDF 2019-2060, Anexo 3.1, página 153, periodicidade, 3º Nível - que trata do processo de monitoramento.	O registro de atualização no Gestão-DF deve ser feito mensalmente.

Fonte: Despacho - SEEC/SEORC/SUPLAN (Documento SEI 45871097) e Despacho - SEEC/SPLAN/SUPPE (Documento SEI 45953522).

Questionados se o não preenchimento de informações no sistema, o atraso no envio de informações, ou o fornecimento de informações insuficientes ou incorretas são ocorrências relativamente frequentes e de que forma esses eventos impactam no trabalho desenvolvido pelas áreas, a SUPPE respondeu por meio do Despacho - SEEC/SPLAN/SUPPE (Documento SEI 45953522) que:

O reporte de informações no Sistema Gestão-DF é um processo contínuo e aperfeiçoado constantemente pelos Ageps, sob supervisão técnica da SUPPE, desta forma, quando há registros de reportes fora do padrão, a equipe técnica da SUPPE atua junto aos responsáveis para ajustes. A equipe SUPPE atua em parceria com as Assessorias de Gestão e Estratégia para apoiar a assertividade, tempestividade e coerência das informações na plataforma.

Já a SUPLAN, informou por meio do DESPACHO - SEEC/SEORC/SUPLAN (Documento SEI 45871097) que:

A ocorrência do não preenchimento dos sistemas pelas unidades orçamentárias ocasionam atraso no envio e o fornecimento de informações de forma insuficientes ou incorretas, as quais são necessárias para compor o instrumento de planejamento. Ressalta-se que são frequentes, contudo, observa-se um percentual pequeno de Unidades Orçamentárias que apresentam essa dificuldade. A falta de informação ou a informação ruim impacta na análise do Órgão Central sobre um programa, uma meta ou qualquer outro atributo no qual a unidade faz parte. Cabe destacar que a SUPLAN utiliza de diversos meios para solicitação das informações das Unidades, tais como: as instruções, nas quais constam os prazos previamente definidos, mensagens via Sistema SIGGO informando sobre a abertura do Sistema e telefones para contatos, processos via SEI, ligações telefônicas e mensagens via e-mail.

Como pode ser observado nas respostas, essas ocorrências são mais frequentes e impactam mais negativamente no trabalho da SUPLAN do que no da SUPPE. As duas áreas informaram que não há nenhum tipo de sanção nessas situações de não preenchimento do sistema, atraso no envio das informações, ou fornecimento de informações insuficientes ou incorretas. No caso da SUPPE, não há previsão normativa e a equipe, constatando a ausência de

reportes ou incorreções nas informações, promove o contato com a área técnica do órgão para sanar o problema em nível técnico.

No caso da SUPLAN, há previsão de sanção no Decreto nº 32.598/2010, art. 153, relacionada à suspensão de pagamentos e transferências de recursos e à abertura de créditos adicionais; mas a SUPLAN não faz uso do disposto no Decreto em face das inúmeras justificativas apresentadas pelas Unidades Orçamentárias. Além disso, no SAG, esse tipo de ocorrência “consta na *“Nota Explicativa” publicada no site da SEEC, juntamente com o Relatório de Desempenho Físico-Financeiro, com a indicação que a unidade não informou ou informou parcialmente o dado/informação*”.

Em pesquisa realizada com 166 Agentes de Planejamento do GDF, abordada mais detalhadamente na próxima questão de auditoria deste relatório, foram feitos alguns comentários sobre os sistemas de planejamento. Entre as dificuldades citadas pelos Agentes com relação aos sistemas, foram citadas: a operação e acesso aos sistemas, sistemas instáveis, congestionados, inadequados para receber o detalhamento necessário e não integrados.

Outros pontos mencionados com frequência foram a falta de acesso às informações em tempo hábil para preenchimento dos sistemas dentro dos prazos estipulados e a necessidade de capacitações para a utilização dos sistemas. Alguns comentários mais específicos dos Agentes de Planejamento consultados estão apresentados a seguir:

“Os sistemas de acompanhamento precisam ser aperfeiçoados e conversar com os sistemas setoriais de cada UO”.

“Acredito que um sistema unificado de gestão facilitaria a interação das informações de planejamento e execução orçamentária, reduzindo a quantidade de relatórios manuais e evitando, dessa forma, erros e ocultação de informações”.

“A execução do orçamento do Fundo Constitucional do Distrito Federal não está inserida nos sistemas de planejamento. Durante a elaboração do PPA, o sistema permite incluir o orçamento do FCDF em "outros", porém na fase de execução do PPA WEB só existe o orçamentário do Tesouro local”.

“Com relação ao RAT, acho que falta um modelo padronizado de como poderíamos distribuir as atividades realizadas pelo órgão nos tópicos apresentados pelo sistema”.

Como pode ser observado, do ponto de vista dos usuários, os sistemas informatizados de planejamento ainda podem ser aperfeiçoados em termos de integração, incluindo formas diferentes das informadas pela SUPLAN. Modelos padronizados e a redução de envio de relatórios manuais tendem a impactar positivamente tanto na qualidade quanto no prazo de envio da informação fornecida.

A falta de integração entre os sistemas pode apresentar como um aspecto negativo a repetição ou sobreposição de informações solicitadas em cada um dos sistemas, resultando em sobrecarga de trabalho para os Agentes de Planejamento. Questionada se isso ocorria, a SUPLAN respondeu que:

Não. Apesar dos instrumentos terem algumas informações em comum como Programa, ação e execução física e financeira, as informações são apresentadas em momentos distintos e de forma diferente para cada instrumento. As informações são compatíveis e complementares entre os instrumentos.

Exemplo:

SAG WEB: O acompanhamento do desempenho físico-financeiro da Lei Orçamentária Anual é realizado bimestralmente no sistema. Os Agentes de Planejamento inserem as realizações físicas e a execução orçamentária e financeira é extraída automaticamente do SIGGO.

RAT: é informado no exercício seguinte sobre as realizações das UOs do exercício anterior, ou seja, de forma acumulada as ações/programas realizados e com informações adicionais como indicadores e realizações complementares importantes executadas inclusive pelas UOs que não tiveram execução financeira. Cabe destacar que as unidades encaminham **o mesmo relatório** para a SUPLAN, SUCON e CGDF para finalidades distintas.

A Avaliação do PPA é informada no exercício seguinte sobre as realizações das UOs do exercício anterior, ou seja, de forma acumulada com foco na análise do desempenho dos objetivos, metas, ações não orçamentárias e os valores da execução por programa e ação (extraídos automaticamente do SIGGO pela SUPLAN) são inseridos no Relatório de Avaliação do PPA.

Alguns dados em comum são inseridos nos instrumentos de forma automática, ou seja, via sistema como indicadores e execução orçamentária e financeira.

Dessa forma, a sobrecarga de trabalho percebida por alguns Agentes de Planejamento, citada como resposta na questão 9 do questionário aplicado, pode estar relacionada a outras dificuldades relatadas, e não com a repetição no envio das informações para alimentar os diversos sistemas observados; podendo residir em: falta de apoio interno da UO para o desenvolvimento de suas atividades, falta de capacitação suficiente para utilização dos sistemas, dificuldade pessoal em trabalhar com sistemas informatizados, acúmulo com a função de AGEP, falta de servidor para dividir o trabalho, entre outras.

Com relação aos sistemas informatizados de planejamento, conclui-se que não estão totalmente integrados, porém, avanços significativos foram feitos nos últimos dois anos e diversas evoluções estão em andamento, segundo as áreas responsáveis.

Causa

Não se aplica.

3.2.3. Há critérios definidos e suficientes aplicados à indicação dos Agentes de Planejamento e ao desenvolvimento das suas atividades?

Parcialmente. Apesar de os Decretos Distritais nº 32.598/2010 e nº 39.118/2018 abordarem a definição de agente de planejamento, seu perfil e suas atribuições, verificou-se que os critérios existentes nem sempre são observados por parte dos Órgãos do GDF, como por exemplo: a necessidade do servidor ser efetivo, dado que 25% dos Agentes que responderam ao questionário se declararam comissionados; a existência de um substituto para o Agente de Planejamento, uma vez que 11% dos Órgãos possuem apenas um Agente em seus quadros; e o acesso facilitado às informações, principal dificuldade mencionada por 37% dos Agentes de Planejamento.

Além disso, dada a rotatividade dos servidores (40% dos Agentes possui menos de 2 anos de experiência); o tipo específico de conhecimento necessário para o desenvolvimento das atividades, incluindo a utilização de sistemas informatizados de planejamento; e reconhecimento dos próprios Agentes de que a falta de conhecimento técnico e treinamento específico é uma dificuldade no exercício de suas atividades; os critérios definidos nas normas se mostram insuficientes.

A definição de agente de planejamento, seu perfil e suas atribuições são apresentados no Decreto nº 32.598/2010:

Art. 90. Compete aos órgãos e entidades da Administração Pública do Distrito Federal:

I - designar os servidores responsáveis pelas atividades de planejamento, acompanhamento e avaliação, que serão denominados Agentes de Planejamento;

II - participar da elaboração e das revisões do PPA;

III - realizar o cadastramento e o acompanhamento físico-financeiro das etapas decorrentes dos desdobramentos dos subtítulos de seus respectivos programas de trabalho aprovados na LOA;

IV - elaborar os relatórios, para compor a prestação de contas anual do governador;

V - elaborar os instrumentos de planejamento, acompanhamento e avaliação, em consonância com a legislação vigente e de acordo com as instruções expedidas pelo órgão central de planejamento, mantendo a compatibilidade das informações.

§ 1º Os Agentes de Planejamento deverão ter conhecimento técnico e perfil adequado ao desenvolvimento das atividades descritas nos incisos II e IV do caput deste artigo, devendo ser indicados servidores efetivos do quadro de pessoal do Distrito Federal e, entre esses, dar-se-á preferência aos integrantes da Carreira Auditoria de Controle Interno. [...]

Os Agentes de Planejamento também são mencionados nos arts. 6º e 7º do Decreto nº 39.118/2018, que disciplina a implantação e utilização do Sistema de

Acompanhamento Governamental - SAG do Distrito Federal à estrutura dos programas de trabalho aprovados na Lei Orçamentária Anual:

Art. 6º O servidor responsável pela coleta, registro e atualização de informações junto ao SAG será denominado Agente de Planejamento.

Art. 7º Os titulares das unidades orçamentárias indicarão como Agente de Planejamento o responsável pela unidade setorial ou seccional de planejamento existente na estrutura da unidade orçamentária.

§ 1º Caso a unidade orçamentária não possua em sua estrutura a unidade setorial ou seccional mencionada no caput deste artigo, o titular da unidade indicará como Agente de Planejamento, preferencialmente, servidor que atue na área de orçamento, finanças e controle. [...]

A Subsecretaria de Planejamento – SUPLAN complementa que além do perfil e das atribuições descritos nos Decretos supramencionados (Documento SEI 42313768):

[...] é necessário que o agente tenha experiência e familiaridade com a matéria, e ainda outras competências importantes para o processo de planejamento, quais sejam: proximidade com instâncias que definem as agendas estratégicas da unidade, capacidade analítica e facilidade para se comunicar com os demais técnicos responsáveis pela implementação de ações.

A indicação de Agentes de Planejamento pode ser realizada em qualquer época do ano, a critério do titular de cada órgão. Além disso, na ocasião da transição entre governos, já prevendo a substituição de servidores, a SUPLAN envia circular para todos os órgãos e entidades do complexo administrativo do Distrito Federal, comunicando a necessidade de formalizar possíveis alterações, bem como a retirada de acesso do anterior. A SUPLAN entende que *“na ocasião da indicação do Agente, a legislação pertinente esteja sendo observada”*, no que se refere à diretriz de que *“a função do Agente de Planejamento recaia sob servidor efetivo, o qual deverá ter conhecimento técnico e perfil adequado, e ainda, que deverá ser o responsável pelo setor de planejamento do órgão”* (Documento SEI 42313768).

No que diz respeito a treinamentos e capacitações oferecidas para os Agentes de Planejamento, segundo informado no Despacho nº 42313768:

No início e no final de cada ano, consoante o calendário do SAG, Avaliação Anual do PPA e RAT (Relatório de Atividades), a SUPLAN/SEEC promove reuniões técnicas, nas quais são repassadas instruções para os Agentes de Planejamento ou servidor indicado pelo titular do órgão/entidade para o desempenho das respectivas atividades. Nessas reuniões, que normalmente têm a duração de 3 a 4 horas, são detalhados os trabalhos a serem desempenhados. Ademais, são elaborados tutoriais sobre o tema e também há o atendimento individualizado, presencial ou por meio de telefonemas e e-mails, para dirimir as dúvidas e prestar outros esclarecimentos àqueles Agentes que demandarem.

Nos sítios da internet da Secretaria, tanto no antigo quanto no novo (<http://www.seplag.df.gov.br> e <http://www.economia.df.gov.br/>), estão disponibilizados diversos materiais (apresentações das reuniões técnicas, manuais, tutoriais, entre outros) que podem ser utilizados de apoio para o desempenho das atividades dos Agentes de Planejamento.

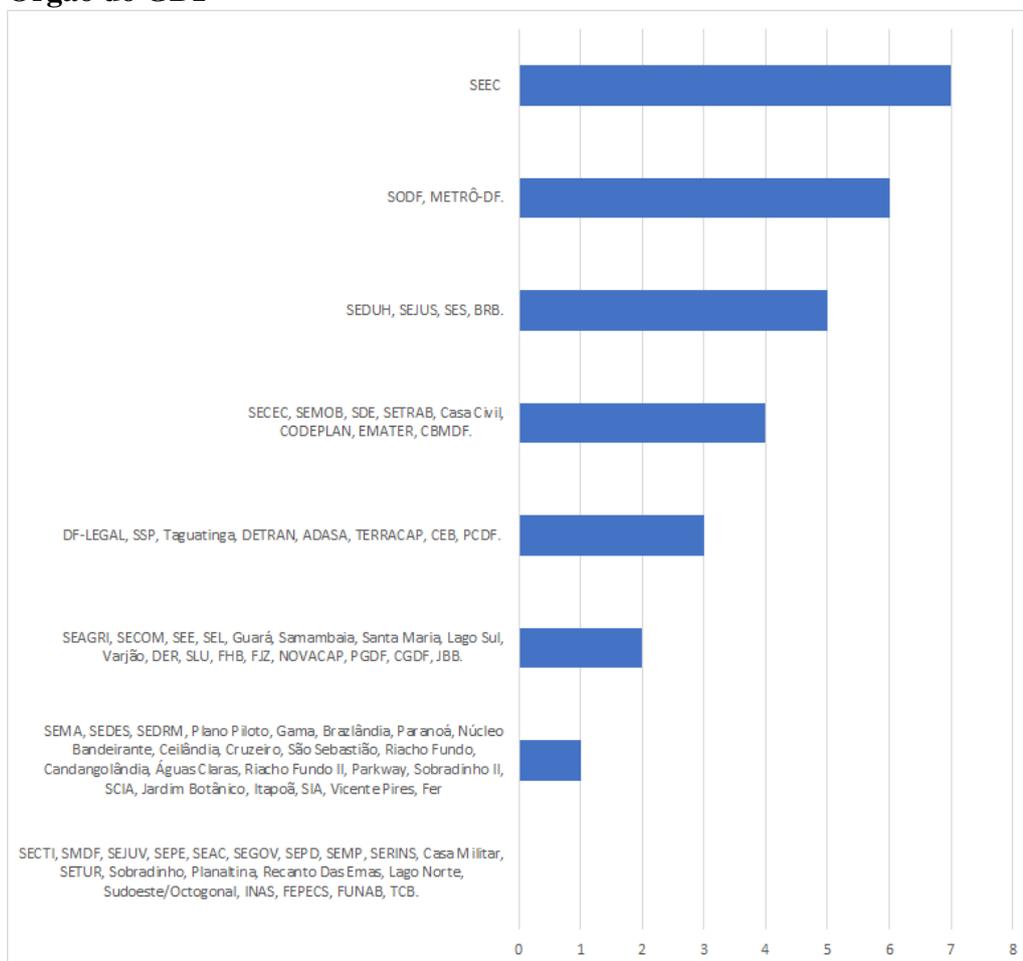
Conforme mencionado no Tópico 2 do presente relatório - Abrangência e Metodologia, como parte dos trabalhos de campo, foi elaborado questionário com objetivo de fazer levantamento do perfil dos Agentes de Planejamento do GDF. Na sequência serão abordados os achados mais relevantes dentre as informações obtidas.

Resultados do Questionário respondido pelos Agentes de Planejamento – Observações Gerais

Os resultados apresentados nas Tabelas 13 a 30 consideram as respostas dos 166 Agentes de Planejamento que responderam ao questionário. As observações e análises realizadas se limitam a esse universo. Devido à falta de informação atualizada dos cadastros, citada anteriormente, não foi possível identificar o quanto esses números representam do total de Agentes de Planejamento do GDF.

Destaca-se que o número de Agentes de Planejamento de cada Órgão que responderam em cada um dos grupos variou bastante, conforme apresentado na Figura 3, de modo que as respostas do grupo das Administrações Regionais tendem a ser mais representativas do grupo como um todo do que nos outros três grupos, das Secretarias, da Administração Indireta e dos Demais Órgãos da Administração Direta.

Figura 3 - Número de Agentes de Planejamento que responderam ao questionário por Órgão do GDF



Fonte: Elaboração própria.

Resultados do Questionário respondido pelos Agentes de Planejamento - Parte I - Dados Cadastrais

Escolaridade

Com relação à escolaridade, 29% dos Agentes de Planejamento que responderam ao questionário possuem ensino superior e 68% possuem pós-graduação (especialização, mestrado e doutorado). Entre os quatro servidores que declararam possuir Ensino Médio, dois estão cursando o ensino superior. Na Tabela 13, pode-se observar a escolaridade dos Agentes de acordo com os grupos de análise considerados.

Tabela 13 - **Escolaridade dos Agentes de Planejamento**

Grupo /Escolaridade	Ensino Médio	Ensino Superior	Especialização*	Mestrado	Doutorado	Nº de Respostas
Secretarias	3	18	37	5	2	65
Administrações Regionais	1	11	22	1	0	35
Administração Indireta	0	13	34	4	0	51
Demais Órgãos	0	6	9	0	0	15
Total	4	48	102	10	2	166
Percentual	2%	29%	61%	6%	1%	100%

Fonte: Elaboração própria.

* No questionário esta opção estava como “Pós-graduação”. Alterada para “Especialização” na tabela por ser considerada uma denominação mais apropriada do que a primeira, uma vez que Pós-graduação também inclui Mestrado e Doutorado.

Vínculo

No que diz respeito ao vínculo profissional dos Agentes de Planejamento com os Órgãos, verifica-se, na Tabela 14, que 25% são comissionados, 48% são efetivos e 28% são efetivos e comissionados. Entre os comissionados, praticamente metade estão lotados nas Secretarias, correspondendo a 29% do total de Agentes destes Órgãos. As Administrações Regionais, que geralmente possuem uma estrutura pequena, apresentam percentual semelhante ao das Secretarias, com 31% do total de seus Agentes sendo comissionados.

Tabela 14 - **Vínculo Profissional dos Agentes de Planejamento**

Órgão/Vínculo	Comissionado	Efetivo	Efetivo e comissionado	Nº de Respostas
Secretarias	19	22	24	65
Administrações Regionais	11	19	5	35
Administração Indireta	9	28	14	51
Demais Órgãos	2	10	3	15
Total	41	79	46	166
Percentual	25%	48%	28%	100%

Fonte: Elaboração própria.

Importante destacar que o Decreto nº 32.598/2010, em seu parágrafo 1º, estabelece que;

Os Agentes de Planejamento deverão ter conhecimento técnico e perfil adequado ao desenvolvimento das atividades descritas nos incisos II e IV do caput deste artigo, devendo ser indicados servidores efetivos do quadro de pessoal do Distrito Federal e, entre esses, dar-se-á preferência aos integrantes da Carreira Auditoria de Controle Interno. (Grifo nosso)

Entende-se que cada caso deve ser analisado especificamente dentro de seu contexto. Alguns dos comissionados, por exemplo, já desempenham o papel de Agentes de Planejamento há mais de cinco anos. Note-se que a alta rotatividade no desempenho das atividades de Agente de Planejamento, diante de sua importância, constitui uma fragilidade que pode ser minimizada por meio dos vínculos efetivos. A própria característica da atividade, que, dentre suas atribuições, executa o acompanhamento das entregas das políticas públicas, fica menos suscetível às ingerências políticas nos cargos efetivos.

Cargo

O Decreto nº 32.598/2010 cita a preferência aos integrantes da Carreira Auditoria de Controle Interno para desempenhar as atividades dos Agentes de Planejamento, enquanto no Decreto nº 39.118/2018 é mencionado “*preferencialmente, servidor que atue na área de orçamento, finanças e controle*”.

Em 40% das respostas obtidas, houve uma confusão entre cargo e função, de modo que as informações não permitem uma tabulação adequada de acordo com as carreiras do GDF. Entretanto, apenas três dos 166 Agentes de Planejamento se declararam como Auditores de Controle Interno, todos lotados em Secretarias de Estado. Uma carreira que se destaca é a de Políticas Públicas e Gestão Governamental, com 30 Agentes de Planejamento, dos quais 13 estão lotados nas Administrações Regionais.

Resultados do Questionário respondido pelos Agentes de Planejamento - Parte II - Questões

Q1. Existe estrutura específica de planejamento na Unidade Orçamentária em que atua? Sim/Não.

A primeira questão do questionário abordou a existência de estrutura específica de planejamento na Unidade Orçamentária em que o Agente de Planejamento atua. Conforme pode ser observado na tabela a seguir, 130 Agentes de Planejamento responderam que há estrutura específica de planejamento em suas UOs. Ressalta-se que essa informação contém repetição, tendo em vista que mais de um Agente da mesma UO respondeu ao questionário.

Tabela 15 - Existência de estrutura específica de planejamento na Unidade Orçamentária

Q1	Sim	Não	Nº de Respostas
Secretarias	45	20	65
Administrações Regionais	28	7	35
Administração Indireta	45	6	51
Demais Órgãos	12	3	15
Total	130	36	166
Percentual	78%	22%	100%

Fonte: Elaboração própria.

Q2. Caso tenha respondido "Sim" na pergunta 1, em qual nível hierárquico a estrutura de planejamento se encontra? Gerência/Diretoria/Coordenação/Subsecretaria/Outro.

Aos que responderam que havia uma estrutura específica de planejamento na Unidade Orçamentária, foi perguntado em qual nível hierárquico a estrutura se encontrava. Na Tabela 16 são apresentados os oito níveis hierárquicos mencionados nas respostas. Destaca-se que 26% estão no nível de Assessoria e 21% no nível de Gerência. As Assessorias são predominantes nas Administrações Regionais. Órgãos da Administração Indireta foram os únicos com estruturas de planejamento no nível de “Núcleo” e de “Superintendência”. Outros níveis citados foram “Divisão”, “Seção” e “Unidade”.

Entre os que responderam “não” na questão 1, três responderam à questão 2; e um dos agentes que respondeu “sim” na questão 1, deixou a questão 2 em branco; o que justifica o fato de a coluna “vazios” da Tabela 16 apresentar número diferente da coluna “não” da Tabela 15.

Tabela 16 - Nível hierárquico da estrutura de planejamento na Unidade Orçamentária

Q2	Núcleo	Gerência	Diretoria	Coordenação	Subsecretaria	Superintendência	Assessoria	Gabinete	Outros	Vazios	Nº de Respostas
Secretarias	0	12	5	6	10	0	9	4	2	17	65
Administrações Regionais	0	3	3	1	0	0	17	5	0	6	35
Administração Indireta	4	11	5	13	0	3	5	1	2	7	51
Demais Órgãos	0	2	4	2	0	0	3	0	1	3	15
Total	4	28	17	22	10	3	34	10	5	34	166
Percentual	3%	21%	13%	17%	8%	2%	26%	8%	4%	-	100%

Fonte: Elaboração própria.

Obs.: Esta tabela foi apresentada incompleta no IAC, sem a última coluna "Nº de Respostas".

Q3. Você está lotado(a) na área específica de planejamento? Sim/Não.

Quanto à lotação dos Agentes de Planejamento, 34% não estão lotados na área específica de planejamento, como demonstrado na Tabela 17. Como visto na Tabela 15, isso ocorre em parte porque não existe área específica de planejamento em suas Unidades Orçamentárias. Outro motivo é que alguns Agentes de Planejamento estão lotados em áreas específicas de orçamento, finanças e administração; separadas das áreas de planejamento.

Tabela 17 - Agentes de Planejamento lotados na área específica de planejamento

Q3	Sim	Não	Nº de Respostas
Secretarias	44	21	65
Administrações Regionais	27	8	35
Administração Indireta	31	20	51
Demais Órgãos	8	7	15
Total	110	56	166
Percentual	66%	34%	100%

Fonte: Elaboração própria.

Q4. Considerando toda a sua experiência profissional no GDF, por quanto tempo você vem desempenhando as atividades de Agente de Planejamento? Menos de 1 ano/Menos de 2 anos/Entre 2 e 5 anos/Entre 5 e 10 anos/Mais de 10 anos.

Com relação ao tempo de experiência profissional no GDF no desempenho das atribuições de Agente de Planejamento, as respostas foram bastante diversificadas, conforme pode ser observado na Tabela 18. Cerca de 40% dos Agentes de Planejamento desenvolvem essas atividades há menos de dois anos. Estes representam 47% dos que responderam ao questionário entre os Agentes do grupo dos Demais Órgãos, 40% dos Agentes das Secretarias e das Administrações Regionais e 37% dos Agentes dos Órgãos da Administração Indireta.

Tabela 18 - Tempo de Experiência Profissional como Agente de Planejamento

Q4	Menos de 1 ano	Menos de 2 anos	Entre 2 e 5 anos	Entre 5 e 10 anos	Mais de 10 anos	Nº de Respostas
Secretarias	14	12	18	12	9	65
Administrações Regionais	8	6	9	9	3	35
Administração Indireta	10	9	13	11	8	51
Demais Órgãos	2	5	4	3	1	15
Total	34	32	44	35	21	166
Percentual	20%	19%	27%	21%	13%	100%

Fonte: Elaboração própria.

Q5. Você é responsável por inserir e atualizar informações da Unidade Orçamentária em quais sistemas? (Obs.: é possível marcar mais de uma opção)

Gestão-DF / Sistema de Acompanhamento Governamental – SAG / Relatório de Atividades – RAT / PPA WEB / Forneço informações para revisão e avaliação do PPA via formulários, fora do sistema PPA WEB / Outro.

Os Agentes de Planejamento são responsáveis por inserir e atualizar informações da Unidade Orçamentária relacionadas ao PPA em três sistemas informatizados de planejamento: Sistema de Acompanhamento Governamental - SAG, Relatório de Atividades – RAT e PPA WEB. O módulo do PPA WEB passou a ser disponibilizado a partir de 2019, apenas para a inclusão e revisão do PPA 2020/2023. Assim, informações para a revisão e a avaliação do PPA 2016/2019 ainda foram fornecidas por meio de formulários, encaminhados à SUPLAN por e-mail ou via processo no SEI, fora do sistema PPA WEB.

Já o sistema Gestão-DF, é utilizado para acompanhamento das ações da UO previstas no Plano Estratégico do Distrito Federal 2019/2060 e dos Planos Estratégicos Institucionais – PEI's. Vale ressaltar que poucos Órgãos possuem PEI's e que sua implementação é uma das metas do Objetivo O222 abordada em outra questão deste relatório.

Outros sistemas mencionados foram: Sistema Integrado de Gestão Governamental – SIGGo e seus módulos: Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento – SIOP - módulo de elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA, Sistema Integrado de Administração Financeira e Contábil - SIAC, Rol de Responsáveis – ROLRESP; Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV; Sistema de Controle de Emendas Parlamentares – SISCONEP; Sistema de Propostas ao Caderno de Emendas Parlamentares – SisCAEP; Sistema Geral de Patrimônio – SIGESPAT; Sistema de Identificação de Concessões e Permissões – SICIP; Plano Anual de Compras e Contratações - e-PACC e e-contratos.

Como os Agentes de Planejamento acessam mais de um sistema, os dados da Tabela 19 foram apresentados considerando o número de Agentes que acessa cada sistema individualmente. Percebe-se que o SAG, RAT e o PPA WEB são acessados por cerca de 70% dos Agentes. Apenas 18% acessam o Gestão-DF, o que é indicativo de que alguns dos Agentes acumulam a função de Assessor de Gestão da Estratégia e Projetos – AGEP ou estão lotados nessas Assessorias. A informação de que apenas 42% enviam informações para revisão e avaliação via formulários pode estar relacionada com a divisão do trabalho entre os Agentes de Planejamento de uma mesma UO e o pouco tempo desempenhando essa atividade, como visto na Tabela 18, uma vez que 20% dos Agentes possuem menos de 1 ano de experiência. Entretanto, não foi possível dentro do escopo do presente trabalho confirmar tais hipóteses.

Tabela 19 - **Sistemas em que o Agente de Planejamento insere e atualiza informações da UO**

Q5	Gestão-DF	SAG	RAT	PPA WEB	Informações fora do PPA WEB*	Outros	Total de Agentes que responderam ao questionário
Secretarias	10	45	43	41	29	10	65
Administrações Regionais	4	33	29	30	14	13	35
Administração Indireta	13	38	38	31	22	11	51
Demais Órgãos	4	11	10	11	5	3	15
Total de Agentes que acessam os sistemas	31	127	120	113	70	37	166
Percentual	18%	76%	71%	68%	42%	22%	-

Fonte: Elaboração própria.

* Informações para revisão e avaliação do PPA via formulários, fora do sistema PPA WEB.

Q6. Quantas pessoas desempenham a função de Agente de Planejamento na Unidade Orçamentária na qual você trabalha?

Os Decretos nº 32.598/2010 e nº 39.118/2018 não mencionam explicitamente um número mínimo ou ideal de Agentes de Planejamento por UO. Entretanto, o Decreto nº 39.118/2018 estabelece no art. 7º, § 4º que “a Subsecretaria de Planejamento do Órgão Central de Planejamento e Orçamento concederá senha para o Agente de Planejamento, titular e substituto, mediante solicitação do titular da unidade orçamentária”. Assim, entende-se que é desejável ao menos duas pessoas desempenhando essas atividades. Considerando a relevância e a periodicidade das tarefas executadas pelos Agentes, a existência de um substituto nos casos de férias, licenças e eventuais imprevistos é importante e; a depender do volume de trabalho, a divisão de tarefas é necessária e benéfica para o Órgão.

Na Tabela 20 pode-se observar as respostas referentes ao número de pessoas que desempenham as atividades de Agente de Planejamento nas Unidades Orçamentárias. As respostas obtidas indicam que os órgãos do GDF funcionam prioritariamente com quantidade superior a de um Agente de Planejamento, o que pode ser entendido como a melhor prática, diante da previsão do Decreto 39.118/2018. Apenas 11% dos Agentes de Planejamento responderam ter apenas 1 Agente de Planejamento na UO.

Constatou-se que 76% das respostas indicam existir até três Agentes de Planejamento nos órgãos pesquisados. A maior parte dos Órgãos, segundo entendimento dos próprios agentes, possui entre 2 e 3 Agentes de Planejamento, 65% das respostas. Vale destaque para as Administrações Regionais: do total de 19 agentes que apontaram a existência de apenas um Agente de Planejamento no órgão, 74% estão lotados nas Administrações Regionais. E, do total de respostas vindas das Administrações Regionais (35 respostas), 40% indicam existir apenas um Agente de Planejamento na Unidade.

Tabela 20 - Número de Agentes de Planejamento que Atuam na Unidade Orçamentária

Q6	Nº de pessoas que desempenham a função de Agente de Planejamento na UO								Nº de Respostas
	1	2	3	4	5	6	7	Não sei	
Secretarias	3	24	21	5	6	5	0	1	65
Administrações Regionais	14	13	8	0	0	0	0	0	35
Administração Indireta	2	11	22	8	7	0	1	0	51
Demais Órgãos	0	3	6	5	1	0	0	0	15
Total	19	51	57	18	14	5	1	1	166
Percentual	11%	31%	34%	11%	8%	3%	1%	1%	100%

Fonte: Elaboração própria.

Não fez parte do escopo da auditoria verificar se os Agentes lotados em uma mesma UO apresentam o mesmo entendimento sobre a quantidade total de agentes em sua UO, e, neste sentido, tenham dado as mesmas respostas.

Como esse era um campo de resposta aberta no questionário, uma pessoa de uma Secretaria com grande estrutura e com sete Agentes de Planejamento que responderam ao questionário, respondeu “não sei”. Ao mesmo tempo, percebe-se que ninguém respondeu “7” ou um número maior que este entre as respostas das Secretarias. Ou seja, esse é um indicativo de que alguns Agentes de Planejamento estão lotados em áreas diferentes e que, a depender do Órgão, nem sempre se conhecem.

Assim como um maior número de Agentes pode propiciar uma melhor divisão de trabalho, a falta de coordenação entre eles pode ser prejudicial no que diz respeito à qualidade da informação fornecida e ao desempenho geral do Órgão. Uma pesquisa mais aprofundada faz-se necessária para entender se existe ou não coordenação entre essas áreas e qual o impacto disso no planejamento das UOs de estruturas mais complexas.

Q7. Caso haja mais de 1 Agente de Planejamento na Unidade Orçamentária na qual você trabalha, as atividades são divididas ou todos fazem os mesmos trabalhos? Não há divisão do trabalho/Há divisão do trabalho.

Com relação à divisão de trabalho entre os Agentes de Planejamento, 46% responderam que há divisão de trabalho entre os Agentes da UO, conforme apresentado na Tabela 21. Essa resposta foi dada por 57% dos Agentes de Planejamento dos Órgãos da Administração Indireta, 55% dos Agentes das Secretarias, 47% dos Demais Órgãos e apenas 14% dos Agentes das Administrações Regionais, o que pode ser explicado pelo fato do alto percentual (40%) de Administrações Regionais com apenas 1 Agente de Planejamento, segundo demonstrado na resposta anterior, na Tabela 20.

Tabela 21 - Divisão de trabalho entre os Agentes de Planejamento de uma mesma UO

Q7	Há divisão do trabalho	Não há divisão do trabalho	Nº de Respostas
Secretarias	36	29	65
Administrações Regionais	5	30	35
Administração Indireta	29	22	51
Demais Órgãos	7	8	15
Total	77	89	166
Percentual	46%	54%	100%

Fonte: Elaboração própria.

Q8. Caso tenha respondido que “há divisão do trabalho” na pergunta 7, de que forma essa divisão é feita?

A forma como a divisão do trabalho entre os Agentes de Planejamento é realizada varia bastante, sendo que as respostas mais frequentes foram: divisão por sistemas de informação (SAG, PPA, RAT, SIGGo/PLOA); divisão entre as áreas de orçamento e planejamento; por ação; por atividade; por conhecimento e experiência; por afinidade em trabalhar com dados quantitativos ou qualitativos; pela disponibilidade de tempo e quantidade de serviço de cada um.

Q9. Quais são as maiores dificuldades que você enfrenta no exercício da função de Agente de Planejamento?

Entre as maiores dificuldades enfrentadas pelos Agentes de Planejamento no exercício de suas atribuições estão o acesso às informações necessárias junto às áreas responsáveis de forma tempestiva e nos prazos estipulados pela legislação, citado por 37% dos Agentes; e a falta de orientação, capacitação técnica e treinamentos específicos, citado por 17% dos Agentes. Outras dificuldades mencionadas nas respostas estão relacionadas à operação e

acesso ao sistema (5%), pouco envolvimento dos setores da UO (5%), falta de recursos orçamentários (5%), pouca interação entre as áreas (4%), acúmulo de funções diversas além da de Agente de Planejamento (4%) e falta de equipe na área de planejamento (3%). Apenas 10% dos Agentes relataram não ter nenhum tipo de dificuldade no desempenho de suas atividades.

Na Tabela 22, pode-se observar que o acesso às informações necessárias e dentro dos prazos estipulados é a principal dificuldade mencionada pelos Agentes de Planejamento dos quatro grupos. Esta dificuldade foi mencionada por 43% entre os Agentes do grupo da Administração Indireta, 42% entre os das Secretarias, 26% entre os das Administrações Regionais e 20% entre os dos Demais Órgãos. Com relação à falta de capacitação específica, essa foi destacada como uma dificuldade por 23% dos Agentes das Administrações Regionais, 20% dos Agentes das Secretarias, 13% dos Agentes dos Demais Órgãos e 12% dos Agentes dos Órgãos da Administração Indireta. Percebe-se que no grupo dos Demais Órgãos há uma maior variedade no tipo de dificuldade mencionada, o que pode estar relacionado à especificidade da atuação de cada um dos Órgãos que fazem parte deste grupo.

Tabela 22 - Dificuldades enfrentadas pelos Agentes de Planejamento

Q9	Sem dificuldades	Acesso às informações	Falta de orientação, capacitação técnica e treinamentos específicos	Operação e acesso ao sistema	Pouco envolvimento dos setores da UO	Falta de Recursos Orç.	Pouca interação entre as áreas	Acúmulo de funções	Falta de equipe	Outros	Nº de Respostas
Secretarias	6	27	13	1	1	1	3	5	2	6	65
Administrações Regionais	3	9	8	1	2	5	1	1	1	4	35
Administração Indireta	6	22	6	4	4	1	2	0	1	5	51
Demais Órgãos	2	3	2	3	1	1	1	1	1	0	15
Total	17	61	29	9	8	8	7	7	5	15	166
Percentual	10%	37%	17%	5%	5%	5%	4%	4%	3%	9%	100%

Fonte: Elaboração própria.

Q10. Você participou de algum treinamento, ministrado pela SUPLAN, nos últimos dois anos, para o desempenho das suas atividades de Agente de Planejamento? (Obs.: é possível marcar mais de uma opção) Não participei de nenhum treinamento / Sim, curso de capacitação na EGOV / Sim, reunião técnica / Sim, atendimento individualizado / Outro.

No que diz respeito à participação dos Agentes de Planejamento em treinamentos, cursos de capacitação, reuniões técnicas ou recebimento de atendimento individualizado ministrados pela SUPLAN nos últimos dois anos, verifica-se na Tabela 23 que 23% dos Agentes não participaram de nenhuma dessas atividades. Importante destacar que deste total, mais da

metade (63%) desses Agentes desempenham suas atividades há menos de 2 anos. As reuniões técnicas foram as que contaram com a maior participação dos Agentes de Planejamento entre as capacitações oferecidas. Como os Agentes de Planejamento podem ter participado de mais de uma atividade, os dados da Tabela 23 foram apresentados considerando o número de Agentes que participou em cada atividade individualmente.

Tabela 23 - Participação em Treinamentos e Outras Atividades Oferecidas pela SUPLAN

Q10	Não participei de nenhum treinamento	Curso de capacitação na EGOV	Reunião técnica	Atendimento individualizado	Nº de respostas
Secretarias	17	17	44	17	65
Administrações Regionais	9	11	24	11	35
Administração Indireta	10	14	38	11	51
Demais Órgãos	2	6	12	2	15
Total	38	48	118	41	166
Percentual	23%	29%	71%	25%	-

Fonte: Elaboração própria.

Q11. Você tem conhecimento sobre o material disponível (apresentações das reuniões técnicas, manuais, tutoriais, entre outros) no site da SEPLAG e da SEEC? Sim/Não.

Além das atividades mencionadas anteriormente, a SUPLAN disponibiliza no site da SEPLAG e da SEEC material com apresentações das reuniões técnicas, manuais, tutoriais, entre outros. A maioria dos Agentes de Planejamento (84%) respondeu que tem conhecimento sobre esses materiais, como pode ser visto na Tabela 24. Apesar de serem poucos os que não têm conhecimento dos materiais, ao se analisar as respostas da questão 10 conjuntamente com as respostas desta questão 11, verificou-se que 16 desses 26 Agentes também responderam na questão anterior que não participou de nenhum treinamento.

Tabela 24 - Conhecimento do Material Disponibilizado no Site da SEPLAG e da SEEC

Q11	Sim	Não	Nº de Respostas
Secretarias	53	12	65
Administrações Regionais	27	8	35
Administração Indireta	46	5	51
Demais Órgãos	14	1	15
Total	140	26	166
Percentual	84%	16%	100%

Fonte: Elaboração própria.

Q12. Caso tenha respondido "Sim" na pergunta 11, especificar quais materiais você tem conhecimento.

Os materiais de apoio mais citados como sendo de conhecimento dos Agentes de Planejamento foram: as apresentações das reuniões técnicas, os manuais, os tutoriais e os vídeos. As respostas mais específicas mencionaram: as instruções para cadastramento e acompanhamento de etapas do SAG; a apresentação da reunião técnica para avaliação do PPA, cadastramento e atualização de etapas do SAG; as instruções para a Prestação de Contas Anual do Governador; e o manual de operação do sistema PPA-WEB.

Q13. Qual sua opinião sobre a qualidade do material disponibilizado pela SUPLAN/SEEC para o exercício de suas atividades? Ótimo/Bom/Regular/Ruim/Não sei.

Com relação à qualidade do material disponibilizado pela SUPLAN/SEEC, 78% dos Agentes de Planejamento o consideraram entre “bom” e “ótimo”. Note-se que 26 pessoas haviam informado não ter conhecimento do material disponibilizado no site, conforme respostas à questão 11, mas apenas 17 pessoas disseram não saber sobre a qualidade do material, conforme apresentado na Tabela 25. Entre os que avaliaram o material sem ter conhecimento, dois avaliaram como ótimo, seis avaliaram como bom e um avaliou como regular.

Tabela 25 - Opinião sobre a qualidade do material disponibilizado pela SUPLAN/SEEC

Q13	Ótimo	Bom	Regular	Ruim	Não sei	Nº de Respostas
Secretarias	12	36	10	0	7	65
Administrações Regionais	7	23	1	0	4	35
Administração Indireta	10	28	7	0	6	51
Demais Órgãos	6	7	2	0	0	15
Total	35	94	20	0	17	166
Percentual	21%	57%	12%	0	10%	100%

Fonte: Elaboração própria.

Q14. Você gostaria de participar de capacitações específicas para Agentes de Planejamento? Sim/Não.

Como pode ser observado na Tabela 26, entre os Agentes de Planejamento que responderam ao questionário, 92% informaram que gostariam de participar de capacitações específicas para o desempenho de suas atividades. Entre as 14 pessoas que responderam que “não”, quatro são Agentes de Planejamento há mais de 5 anos e sete, há mais de 10 anos.

Tabela 26 - Número de Agentes de Planejamento que gostariam de participar de capacitação

Q14	Sim	Não	Nº de Respostas
Secretarias	63	2	65
Administrações Regionais	34	1	35
Administração Indireta	42	9	51
Demais Órgãos	13	2	15
Total	152	14	166
Percentual	92%	8%	100%

Fonte: Elaboração própria.

Q15. Caso tenha respondido "Sim" na pergunta 14, há algum assunto específico que gostaria de receber capacitação?

Entre os assuntos específicos que os Agentes de Planejamento gostariam de receber capacitação, destacam-se: PPA, RAT, SAG, sistemas informatizados de planejamento, indicadores de desempenho, execução orçamentária e planejamento estratégico.

Q16. Você tem conhecimento e acesso facilitado às informações estratégicas da Unidade Orçamentária em que atua para inclusão nos instrumentos de planejamento? Sim/Não.

Segundo o Decreto nº 32.598/2010, art. 90, § 2º “os agentes de planejamento deverão ter acesso facilitado a todos os setores de sua unidade, visando à coleta de informações necessárias ao desempenho de suas atividades”. O Decreto nº 39.118/2018, art. 7º, § 3º apresenta informação semelhante: “o Agente de Planejamento deverá ter acesso facilitado a todos os setores de sua Unidade, visando à coleta das informações sobre a execução físico-financeira dos subtítulos contemplados na Lei Orçamentária Anual”.

No que se refere ao conhecimento e acesso facilitado às informações estratégicas da UO em que atuam, para inclusão nos instrumentos de planejamento, 25% dos Agentes de Planejamento responderam que não possuem esse tipo de acesso. Entre estes, metade estão lotados em Secretarias e correspondem a cerca de 30% das respostas provenientes das Secretarias, como demonstrado na Tabela 27. Dentre os Agentes de Planejamento que responderam “sim”, 87% estão lotados no grupo dos Demais Órgãos, 83% nas Administrações Regionais, 75% na Administração Indireta e 68% nas Secretarias.

Tabela 27 - Conhecimento e acesso facilitado às informações estratégicas da UO para inclusão nos instrumentos de planejamento

Q16	Sim	Não	Nº de Respostas
Secretarias	44	21	65
Administrações Regionais	29	6	35
Administração Indireta	38	13	51
Demais Órgãos	13	2	15
Total	124	42	166
Percentual	75%	25%	100%

Fonte: Elaboração própria.

Q17. Como você avalia o suporte de infraestrutura e informática disponível na Unidade Orçamentária em que atua para o desempenho das suas atividades? Ótimo/Bom/Regular/Ruim.

Além do acesso facilitado às informações, outro aspecto que pode influenciar no desempenho das atividades dos Agentes de Planejamento é o suporte de infraestrutura e informática disponível na UO, que foi avaliado como “ótimo” e “bom” por 71% dos Agentes, como pode ser observado na Tabela 28. Os Órgãos da Administração Indireta atribuíram 76% de conceito “ótimo” e “bom” nesse quesito; as Secretarias, 74%; os Demais Órgãos, 73%; e as Administrações Regionais, 57%; o que demonstra uma necessidade e uma oportunidade de investimento nessa área, principalmente nas Administrações Regionais.

Tabela 28 - Avaliação do suporte de infraestrutura e informática disponível na UO

Q17	Ótimo	Bom	Regular	Ruim	Nº de Respostas
Secretarias	9	39	14	3	65
Administrações Regionais	4	16	13	2	35
Administração Indireta	13	26	9	3	51
Demais Órgãos	4	7	4	0	15
Total	30	88	40	8	166
Percentual	18%	53%	24%	5%	100%

Fonte: Elaboração própria.

Q18. Como você avalia o apoio dado pela Unidade Orçamentária em que atua no desempenho das suas atividades de Agente de Planejamento? Ótimo/Bom/Regular/Ruim.

Apesar das limitações de falta de capacitação específica; conhecimento e acesso facilitado às informações estratégicas; e suporte de infraestrutura e informática disponível na UO; apresentadas anteriormente, verifica-se na Tabela 29 que 79% dos Agentes de Planejamento avaliam o apoio dado pela UO em que atua como sendo “ótimo” e “bom”.

Tabela 29 - Avaliação do apoio dado pela UO no desempenho das atividades de Agente de Planejamento

Q18	Ótimo	Bom	Regular	Ruim	Nº de Respostas
Secretarias	22	28	12	3	65
Administrações Regionais	8	17	9	1	35
Administração Indireta	12	31	6	2	51
Demais Órgãos	3	10	1	1	15
Total	45	86	28	7	166
Percentual	27%	52%	17%	4%	100%

Fonte: Elaboração própria.

Q19. Como você avalia o apoio dado pela SUPLAN/SEEC no desempenho das suas atividades de Agente de Planejamento? Ótimo/Bom/Regular/Ruim.

Com relação ao apoio dado pela SUPLAN/SEEC no desempenho das atividades de Agente de Planejamento, 89% o avaliaram como sendo “bom” e “ótimo”, conforme apresentado na Tabela 30. A avaliação de “bom” e “ótimo” foi de 100% dos Agentes lotados nos Demais Órgãos, 94% nas Secretarias, 84% nos Órgãos da Administração Indireta e 83% nas Administrações Regionais.

Tabela 30 - Avaliação do apoio dado pela SUPLAN/SEEC no desempenho das atividades de Agente de Planejamento

Q19	Ótimo	Bom	Regular	Ruim	Nº de Respostas
Secretarias	24	37	3	1	65
Administrações Regionais	13	16	5	1	35
Administração Indireta	18	25	8	0	51
Demais Órgãos	2	13	0	0	15
Total	57	91	16	2	166
Percentual	34%	55%	10%	1%	100%

Fonte: Elaboração própria.

Q20. Comentários adicionais (opcional)

A última questão do questionário era de preenchimento opcional e aberta, para que os Agentes de Planejamento fizessem comentários adicionais. Destacam-se alguns comentários sobre a falta de treinamento para o desempenho das atividades e a rotatividade dos Agentes, que nem sempre são efetivos:

“Atuo há vinte anos na área de planejamento e orçamento público, na elaboração, avaliação e execução dos instrumentos de planejamento e execução orçamentária, e o que eu tenho percebido é que há pouco ou nenhum treinamento nessa área, entendo também que essa área deveria ser executada preferencialmente por servidores efetivos afim de evitar a descontinuidade do conhecimento agregado ao longo da vida funcional do servidor”.

“[...] Penso que a alta rotatividade dos agentes de planejamento nas unidades (ocupantes apenas de cargos comissionados) demandem muita energia dos técnicos da SEEC. É preciso criar estrutura própria de pessoal nas administrações regionais. Necessário ainda, estimular o agente de planejamento, valorizando o seu trabalho”.

“Entendo ser fundamental a adoção de um programa de capacitação continuada para os Agentes de Planejamento”.

“Em que pese a disponibilidade de material e a boa vontade dos técnicos da SUPLAN, e apesar do meu empenho e responsabilidade com a Unidade, a falta de capacitação específica pode comprometer a qualidade do meu trabalho”.

Como visto nos Decretos nº 32.598/2010 e nº 39.118/2018, o Agente de Planejamento possui atribuições institucionais de grande relevância e impacto na elaboração, acompanhamento e avaliação do planejamento governamental. O desempenho eficiente de suas atividades pode colaborar com o fortalecimento do planejamento e o alcance dos resultados desejados pela Administração Pública. Dessa forma, a participação dos Agentes de Planejamento que responderam ao questionário possibilitou uma melhor compreensão do perfil desses servidores e dos desafios enfrentados no exercício de suas atividades.

Os Decretos supracitados definem como critério para indicação dos Agentes conhecimento técnico e perfil adequado ao desenvolvimento das atividades descritas nestas normas, e que sejam servidores efetivos. Com relação ao vínculo dos servidores, verificou-se que na amostra de 166 Agentes de Planejamento que responderam ao questionário, 25% se declararam como comissionados, não efetivos. Conforme apontado pelos próprios Agentes, isso “*demandam muita energia dos técnicos da SEEC*” e gera a “*descontinuidade do conhecimento agregado ao longo da vida funcional do servidor*”. Além desses aspectos, deve-se considerar o quanto o fato desses servidores não serem efetivos impacta no desempenho dos Órgãos nas

funções de planejamento, acompanhamento e avaliação de suas políticas públicas, em virtude de uma alta rotatividade dos Agentes.

No que diz respeito ao conhecimento técnico necessário para o desempenho das atividades, verificou-se que parte deste conhecimento está relacionado à utilização de sistemas informatizados de planejamento (PPA WEB, SAG e RAT), conhecimento muito específico e que será obtido apenas no decorrer da execução do trabalho, de modo que dificilmente alguém que não trabalhou como Agente antes, tenha esse conhecimento prévio.

Não foi possível precisar o número total de Agentes de Planejamento no GDF, entretanto, considerando que toda Unidade Orçamentária deveria ter ao menos um Agente titular e um substituto, estima-se que esse número seria de, no mínimo, 300 Agentes de Planejamento. Além disso, caso as respostas fornecidas estejam corretas, mais de 20 Órgãos teriam entre 3 e 7 Agentes de Planejamento. Dessa forma, observa-se que há um número expressivo de servidores desempenhando esse papel.

As definições de conhecimento técnico e perfil adequado da lei são muito genéricas, de forma a não garantir que o servidor tenha conhecimento suficiente para apresentar um bom desempenho. Como visto, 92% dos Agentes gostariam de participar de capacitação específica (Tabela 26) e 17% dos Agentes apontam como maior dificuldade no exercício de suas atividades a falta de capacitação (Tabela 22).

A uniformização do conhecimento necessário para o desenvolvimento das atividades de Agente de Planejamento asseguraria uma maior padronização e qualidade da informação enviada pelas UOs para a SUPLAN, assim como um Agente mais capacitado teria maior habilidade para lidar com a dificuldade de acesso às informações necessárias, junto às áreas responsáveis, e disseminar a importância da cultura do planejamento dentro do órgão em que atua.

Causa

Não se aplica.

3.2.4. A SEEC adota práticas de acompanhamento do planejamento que permitam avaliar os impactos dos programas e ações governamentais?

Parcialmente. As práticas adotadas verificam o cumprimento de metas do PPA, dos seus respectivos indicadores e ações não orçamentárias e de entregas relativas às ações orçamentárias, com base no entendimento de que o atingimento do previsto para estes parâmetros leva ao alcance dos impactos pretendidos pelas políticas públicas. A SEEC realiza seu papel em conjunto com as Unidades executoras das políticas, mas foca seus esforços na orientação destas Unidades e na consolidação dos resultados por elas apresentados, o que reduz a disponibilidade de recursos para uma vertente mais analítica do planejamento e dos resultados obtidos.

A elaboração do Plano Estratégico do Distrito Federal, e seu uso como balizador na elaboração dos planos plurianuais, como o verificado para o PPA vigente, indicam um movimento no sentido de integrar e ampliar o sistema de planejamento governamental, vinculando planos e programas executados pelas unidades governamentais com os objetivos estratégicos do governo.

Como prática recorrente ao longo dos anos, a SEEC, por meio da SUPLAN, orienta as Unidades do GDF para elaboração de seus respectivos relatórios de avaliação, documento que, uma vez consolidado, compõe o Relatório de Avaliação do Plano Plurianual para cada exercício. A orientação se faz, dentre outras formas, por meio da publicação de documento de instrução. A título de exemplo, para 2019, o documento pode ser encontrado no sítio da SEEC na internet (www.economia.df.gov.br), intitulado “Instruções para Avaliação do PPA 2016-2019 (Ano Base 2019)”. Também podem ser encontradas as instruções para os demais exercícios do PPA anterior. Para o PPA 2020/2023 ainda não houve instrução publicada no sítio da internet (consulta em 07/09/2020, no sítio www.seplag.df.gov.br), lembrando-se, entretanto, que as Unidades têm até 31/03/2021 para enviar suas informações para a SUPLAN. Em sua introdução, o documento de instrução para 2019 explica (página 5):

A Avaliação constitui-se em uma fase fundamental do ciclo de planejamento, com a finalidade de otimizar a obtenção dos resultados previstos nos Programas, por meio da melhoria da gestão e da alocação dos recursos previstos no Plano Plurianual e nos Orçamentos Anuais.

O Relatório Anual de Avaliação do PPA 2016-2019, ano base 2019, consiste na análise das políticas desenhadas nos Programas Temáticos e seus respectivos atributos, a partir do diagnóstico do comportamento desses Programas. A elaboração do Relatório conterá, entre outras informações, a análise dos objetivos específicos, metas, ações não orçamentárias, indicadores e seus resultados.

O Relatório de Avaliação do Plano Plurianual - PPA 2016-2019, ano base 2019, elaborado pela SUPLAN/SEEC, em seu item 1.2 – pág. 5, espelha a metodologia adotada na avaliação do PPA em 2019 (consulta em 07/09/2020 em www.seplag.gov.df; versão do arquivo atualizado: pág. 12, *link* <http://www.economia.df.gov.br/wp-content/uploads/2017/12/2019-Avalia%C3%A7%C3%A3o-do-PPA-2016-2019-Ano-Base-2019-compr.pdf>):

[...]

A metodologia adotada pela SEPLAG, atual SEEC definiu como principal parâmetro a elaboração de uma avaliação conjunta com os Órgãos e Entidades do Complexo Administrativo do GDF. Essa avaliação conjunta buscou conferir maior consistência ao processo, por meio da identificação das realizações previstas nos Programas Temáticos, Objetivos Específicos, Metas, Indicadores, Ações Orçamentárias e Não Orçamentárias em coerência com as diretrizes do planejamento estratégico de governo.

[...]

As principais orientações para as Unidades Orçamentárias responsáveis pelos Objetivos Específicos e seus atributos foram no sentido de que deveriam estabelecer um comparativo entre o que foi definido à época da elaboração do Plano e os resultados alcançados no exercício de 2019. As demais UO's que de alguma forma tenham contribuído para o alcance do Objetivo Específico, deveriam informar as realizações que contribuíram para a implementação do Objetivo Específico. Essa análise tem a finalidade de identificar os resultados alcançados pelas políticas públicas desenhadas por programas temáticos e os resultados alcançados, conduzindo à busca de um aperfeiçoamento contínuo do desenvolvimento das Políticas Públicas.

[...]

As informações prestadas pelas Unidades foram analisadas e consolidadas neste “Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual 2016-2019/ Exercício 2019” e consiste na análise das políticas desenhadas nos Programas Temáticos e seus respectivos atributos, a partir do diagnóstico do comportamento desses Programas.

[...]

A análise do Relatório de Avaliação do Plano Plurianual deixa evidenciado: i. a intenção de conexão dos planos plurianuais com o plano estratégico governamental; ii. a utilização dos atributos que compõe cada Programa Temático do PPA como base para análise de governança das políticas nele inscritas; iii. o papel conjunto de avaliação, onde cabe a cada Unidade o desenvolvimento do diagnóstico de desempenho de sua política, e, à SEEC, o papel de orientação para este diagnóstico e consolidação dos resultados no documento final.

Questionada sobre as práticas de acompanhamento dos programas governamentais, e a existência de estudo prévio de impactos desejados para a implementação dos programas governamentais (Documento SEI 42244645), a SUPLAN informou (Documento SEI 42773091):

O Plano Plurianual – PPA é o instrumento de planejamento governamental que define as diretrizes, programas, objetivos, metas, ações e indicadores com o propósito de viabilizar, no médio prazo, a implementação e a gestão das políticas públicas. (art. 149, I e §§1º e 2º e § 2º; 150, § 1º e 166 da Lei Orgânica do Distrito Federal e Lei nº 6.490/2020 - dispõe sobre o PPA 2020-2023).

Por ocasião da elaboração do Plano Plurianual – PPA, a SUPLAN expediu orientações técnicas a todos os Órgãos e Entidades da Administração Pública nas quais dentre outras informações destaca-se a definição dos Programas Temáticos: Instrumentos organizadores da ação governamental que retratam a agenda de Governo e revelam as transversalidades e multissetorialidades próprias das políticas públicas. Os Programas Temáticos são estruturas orientadas para o desenvolvimento de ações finalísticas do Estado. Cada Programa Temático é composto por um ou mais objetivos que devem expressar as escolhas de políticas públicas para a transformação de determinada realidade econômica ou social, orientando taticamente a atuação do governo para o que deve ser feito frente aos desafios, demandas e oportunidades impostos para o desenvolvimento do Distrito Federal e a melhoria da qualidade de vida da população.

Nesse sentido, considerando os demais atributos do Plano, como contextualização do Programa Temático, objetivo, caracterização do objetivo, metas, ações (orçamentárias e não orçamentárias e indicadores), entende-se que o plano apresenta informações baseadas em estudos prévios das unidades responsáveis pela implementação das políticas públicas e o ‘plano de ação’ para o período de sua vigência.

Os Programas do PPA, são os elementos do Plano que buscam garantir a compatibilidade com a Lei Orçamentária Anual que se desdobra em subtítulos, os quais são acompanhados por meio do Sistema de Acompanhamento Governamental/SAG. O Relatório de Desempenho Físico-Financeiro, extraído do SAG, tem por objetivo dar cumprimento ao previsto no inciso III do artigo 153 da Lei Orgânica do DF, é publicado bimestralmente no site da Secretaria de Estado de Economia.

A SEEC/SUPLAN, realiza em conjunto com as Unidades Orçamentárias do Complexo Administrativo do Distrito Federal, a avaliação do cumprimento de metas, indicadores e Ação Não Orçamentárias, e conseqüentemente, dos Objetivos previstos nos Programas Temáticos do PPA, conforme estabelece a Lei do PPA e o Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual, o qual é encaminhado à Câmara Legislativa do Distrito Federal - CLDF até o dia 30 de junho do exercício subsequente ao informado e disponibilizado no site da SEEC no seguinte endereço: <http://www.seplag.df.gov.br/wp-content/uploads/2017/12/2019-Avalia%C3%A7%C3%A3o-do-PPA-2016-2019-Ano-Base-2019-compr.pdf>. A orientação da SEEC para as Unidades do GDF é no sentido de que a elaboração do relatório de avaliação deve ser realizada em conjunto com a equipe que participa da implementação do programa, com o responsável pelos objetivos, metas, ações não orçamentárias e indicadores, bem como com os demais órgãos envolvidos.

Valem, entretanto, algumas considerações sobre a metodologia hoje adotada para acompanhamento e avaliação dos Programas Temáticos.

Segundo o Relatório de Avaliação do Plano Plurianual - PPA 2016-2019, os indicadores são os elementos que demonstram a conexão entre o Planejamento Estratégico do Governo, os objetivos traçados para executá-los, as ações para sua implementação e os resultados alcançados pelas políticas públicas (página 73).

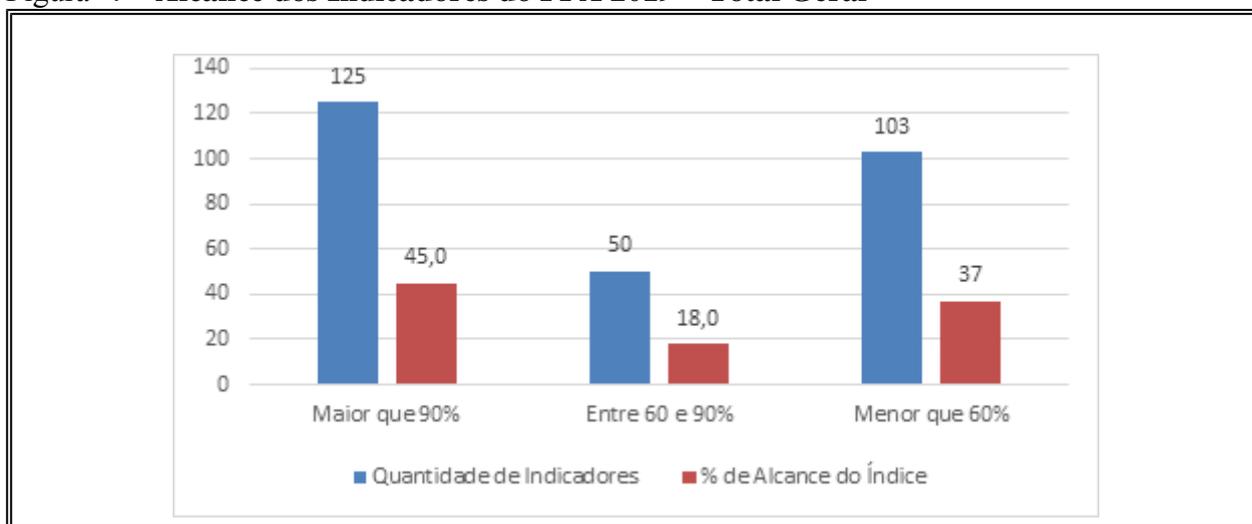
Para 2019, o relatório mostra que houve redução significativa na quantidade de indicadores definidos, sendo 455 indicadores no PPA 2012/2015 e 303 indicadores no PPA 2016/2019. Tal redução foi interpretada pela SUPLAN como uma evolução no processo de seleção de indicadores no PPA 2016/2019, em relação ao PPA 2012/2015, onde buscou-se selecionar aqueles efetivamente significativos para a mensuração dos resultados do governo. E atribuiu tal

avanço à orientação dada pela SEEC aos órgãos e entidades do GDF, no sentido de buscar a definição de indicadores mais significativos para mensuração dos resultados de Governo. Não há, no entanto, no relatório, crítica detalhada sobre a qualidade e significância destes indicadores, o que representa uma fragilidade a ser trabalhada, para que se alcance a efetividade almejada do processo de planejamento.

Como exemplo, o Programa 6203 apresentou, em 2019, resultado de percentual médio de alcance de seus indicadores de 64,75%, para um total de 34 indicadores. Para o Programa exemplificado, no PPA vigente, a própria SEEC selecionou, como indicador para o Objetivo O222 do Programa 6203 o indicador i-Planejamento - componente do Índice de Efetividade da Gestão Municipal, o qual mostrou-se inadequado para a avaliação do cumprimento do objetivo, conforme foi discutido em questão específica no presente relatório (Subtópico 3.1.3). É necessário avaliar o risco, dentro do PPA 2020/2023, de que o fato não se reproduziu em outros objetivos. E fica evidenciada a necessidade de implementação de melhorias no processo de seleção de indicadores, na fase de elaboração do PPA.

O mencionado relatório traz também, em sua página 73, tabela consolidada com o percentual de alcance dos índices dos indicadores em 2019 e a quantidade de indicadores dentro de determinada faixa de alcance. O resultado está exibido na figura a seguir, para um total de 278 indicadores com índices previstos para 2019:

Figura 4 - Alcance dos Indicadores do PPA 2019 – Total Geral



Fonte: Elaboração própria a partir do Relatório de Avaliação do Plano Plurianual - PPA 2016-2019 – Ano Base 2019, Página 73.

A estratificação definida na figura anterior cria uma lacuna de entendimento quando se observa a faixa de indicadores que obtiveram resultado alcançado entre 60 a 90% de seus índices, no caso, um total de 50 indicadores. É importante considerar que um indicador que

apresenta resultado de 90% está num patamar de desempenho completamente distinto daquele com resultado de 60%.

Visando detalhar esta informação, o relatório apresenta, em sua página 75, o desempenho dos indicadores em 2019 estratificados por Programa Temático. Os dados apresentados foram consolidados na tabela a seguir, de elaboração própria da DAPPG, para um total de 13 Programas Temáticos, onde optou-se por reduzir o tamanho das faixas para melhor visualização dos resultados:

Tabela 31 - Percentual de Alcance dos Indicadores por Programa Temático

% Médio de Alcance do Indicador por Programa – Faixa de Análise	Quantidade de Programas na Faixa de Análise	% Programas na Faixa de Análise	Média da Quantidade de Indicadores do Programa (com índice previsto para 2019) na Faixa de Análise
Menor ou Igual a 20%	0	0,0	-
Entre 21 e 30%	0	0,0	-
Entre 31 e 40%	0	0,0	-
Entre 41 e 50%	1	7,7	18
Entre 51 e 60%	3	23,1	28,3
Entre 61 e 70%	5	38,5	26
Entre 71 e 80%	2	15,4	14
Entre 81 e 90%	0	0,0	-
Maior que 90%	2	15,4	6
Total	13	100,0	
Média PPA			21,4

Fonte: Elaboração Própria a partir do Relatório de Avaliação do Plano Plurianual - PPA 2016-2019 – Ano Base 2019, página 75.

A tabela acima permite observações. Tomando por base a referência adotada pela CGDF na metodologia prevista em seu Relatório sobre o Cumprimento das Diretrizes, Objetivos e Metas do PPA, LDO e Orçamentos, uma meta é considerada com eficácia dentro do previsto quando alcança pelo menos 80% de seu índice. Em 2019, cerca de 85% dos Programas Temáticos, ou seja, 11 Programas, obtiveram menos de 80% de alcance na média de seus indicadores. Não há no Relatório de Avaliação do PPA uma abordagem gerencial de causas destes resultados, apenas uma caracterização, e o cidadão comum pode perder-se no detalhamento dos Programas, ao longo das 1.546 páginas do documento. Análises transversais entre os atributos do PPA, e com visão gerencial, são adequadas para permitir ajustes e um melhor entendimento dos resultados alcançados pela sociedade.

Se os indicadores adotados apresentam caráter apenas operacional, e de fato não forem bem alinhados com o propósito previsto em cada Objetivo, pouca informação estará sendo traduzida por eles no sentido de avanço das políticas públicas. Há que ser observada a necessidade de crítica sobre os indicadores a serem inseridos no PPA, para verificar a aderência e representatividade acerca do Programa ou Objetivo. É natural que cada Unidade defina os parâmetros que adotará na execução de suas políticas, como manifestado na resposta da SUPLAN (Documento SEI 42773091). Mas a presença de uma coordenação transversal, a quem caiba, além do papel de orientação e de consolidação, o papel de análise, é fundamental para assegurar um planejamento forte e os resultados almejados.

A SUPLAN também menciona em sua resposta, o acompanhamento feito por meio do SAG – Sistema de Acompanhamento Governamental, do desempenho físico-financeiro dos subtítulos que constituem as ações orçamentárias. Aqui a situação segue a mesma vertente. Mesmo que o percentual de execução das etapas seja elevado, é importante que os produtos previstos nos subtítulos sejam coerentes com as metas previstas no Objetivo. Do contrário, os recursos estão sendo gastos com produtos que não levam a política ao local onde ela precisa chegar.

Dentro da metodologia prevista para o PPA, o cumprimento de suas metas pressupõe o atingimento dos objetivos estratégicos previstos. Porém, a atividade de planejamento enfrenta cenários compostos por grande número de variáveis, as quais nem sempre se comportam conforme estimado. Levando isso em conta, o PPA tem previsão de avaliação anual. A otimização do sistema de planejamento deveria avaliar se as metas traçadas estão conduzindo ao alcance dos objetivos maiores almejados pelo governo, pois há permanentes possibilidades de mudanças de cenários e conjunturas. Há que se considerar que tais alterações de cenários podem ter como consequência a eventual ineficácia de programas cujas metas estejam sendo cumpridas.

Em que pese a dificuldade associada às avaliações de impacto, é importante para o governo verificar se suas estratégias alcançam o resultado planejado, em especial diante do objetivo de assegurar uma integração com o PEDF. Por exemplo: a despesa com uma hipotética campanha publicitária de informação de combate à dengue poderia ter como meta o alcance de centenas de milhares de pessoas (o que é aferível), mas deveria fazer parte de uma política com objetivo de eliminar a incidência da doença na população, o que pode ser medido pelos registros de entrada de casos de dengue na rede pública de saúde. Na hipótese de a fictícia campanha publicitária atingir plenamente o público-alvo planejado, sem que ocorra a esperada redução da incidência da doença, há que se considerar a possibilidade de reavaliação da estratégia adotada para a solução do problema sanitário em questão.

Como inovação no PPA 2020/2023, foram incluídos indicadores de impacto associados à oito Programas Temáticos, exibidos na tabela a seguir:

Tabela 32 - Indicadores de Impacto no PPA 2020/2023

Programa	Objetivos	Indicador(es) de Impacto
6203 – Gestão para Resultados	22 - Aperfeiçoamento de Mecanismos de Controle 26 - Comunicação Social 112 - Fortalecimento da Coordenação de Ações 128 - Novo Canal de Atendimento às Comunidades 162 - Produção, Sistematização e Disseminação de Conhecimento para a Melhoria de Políticas Públicas 217 - Gestão Eficiente 218 - Gestão Estratégica com Pessoas 222 - Sistema Integrado de Planejamento do DF 223 - Sustentabilidade Fiscal 229 - Gestão do Acervo Histórico do DF	- IEGM - Índice de Efetividade da Gestão Municipal - Resultado Primário
6202 – Saúde em Ação	33 - Sistema de Sangue, Componentes e Hemoderivados 50 - Atenção Primária à Saúde 51 - Atenção Especializada e Hospitalar à Saúde 52 - Assistência Farmacêutica 53 - Vigilância em Saúde 54 - Gestão do Sistema Único de Saúde 63 - Educação em Saúde	- Taxa de Mortalidade Neonatal - Razão de Mortalidade Materna - Taxa de Mortalidade Infantil
6207 - Desenvolvimento Econômico	75 - Atração de Investimentos 58 - Brasília Cidade Inteligente 168 - Brasília Empreendedora 55 - Brasília Mais Competitiva 56 - Brasília Para Inovar e Investir 148 - Ciência, Tecnologia e Inovação que transformam o DF 74 - Desenvolve DF 194 - Desenvolvimento da Região Metropolitana do Distrito Federal 187 - DF Qualificado é DF Empregado 201 - Empreende DF 212 - Objetivo Regional - Desenvolvimento Econômico 77 - Políticas de Fomento à Competitividade do Setor Produtivo 174 - Próspera DF 1 - Uma Nova Brasília como Destino Turístico	- Taxa de Desemprego no DF - Índice de Desenvolvimento Econômico do DF - IDECOM
	228 - Cidadania Plena da População Jovem	

6211 – Direitos Humanos	<p>106 - Combate à Violência Contra a Mulher no Distrito Federal</p> <p>190 - Defesa dos Direitos Humanos das Pessoas em Situação de Vulnerabilidade Econômica, Social e Jurídica</p> <p>120 - Enfrentamento às Drogas</p> <p>123 - Garantia dos Direitos e Proteção da Pessoa Idosa</p> <p>119 - Garantia dos Direitos e Proteção dos Adolescentes em Conflito com a Lei</p> <p>122 - Garantia e Defesa dos Direitos Humanos no Distrito Federal</p> <p>155 - Harmonia das Relações de Consumo</p> <p>167 - Objetivo Regional - Direitos Humanos</p> <p>121 - Prevenção e Enfrentamento à Violência</p> <p>105 - Promoção da Autonomia da Mulher no Distrito Federal</p> <p>118 - Proteção Integral às Crianças e aos Adolescentes</p>	- Índice de Desenvolvimento Humano
6216 - Mobilidade Urbana	<p>136 - Ampliação do Acesso e da Atratividade do Transporte Público Coletivo</p> <p>129 - Aperfeiçoamento do Serviço de Transporte Metroferroviário no Distrito Federal</p> <p>138 - Fomento à Mobilidade Ativa</p> <p>213 - Objetivo Regional - Mobilidade Urbana</p> <p>139 - Otimização da Gestão e Integração da Mobilidade no Distrito Federal</p> <p>140 - Provimento de Infraestrutura Viária adequada, garantindo Sustentabilidade, Eficiência e Segurança</p>	- Índice de Mortos no Trânsito do DF por 100.000 habitantes
6217 – Segurança para Todos	<p>60 - Enfrentamento Qualificado da Criminalidade</p> <p>61 - Fortalecimento da Governança e Inteligência na Segurança Pública</p> <p>71 - Preservação da Incolumidade das Pessoas e do Patrimônio</p> <p>89 - Prevenção da Violência com Enfoque em Grupos Vulneráveis</p> <p>62 - Racionalização do Sistema Prisional</p>	<p>- Taxa de Crimes Violentos Letais e Intencionais</p> <p>- Taxa de Crimes contra as Mulheres</p> <p>- Índice de Crimes contra o Patrimônio</p>
6221 – Educa DF	<p>3 - Acesso e Permanência</p> <p>2 - Educação de Excelência</p> <p>178 - Educação Superior</p> <p>4 - Rede Inovadora e Moderna</p>	<p>- Proporção de pessoas de 5 anos de idade que frequentam escola</p> <p>- Taxa de Analfabetismo do Distrito Federal</p>
6228 – Assistência Social	<p>103 - Acesso à Renda</p> <p>235 - DF Atende - Transporte e Atendimento Especial</p> <p>76 - Direito à Alimentação Adequada e Saudável</p> <p>165 - Direito à Assistência Social</p>	<p>- Domicílios em Situação de Insegurança Alimentar e Nutricional – IAN</p> <p>- Indicador de Desenvolvimento do CREAS - ID.CREAS</p>

	241 - Governança do Desenvolvimento Social	- Indicador de Desenvolvimento dos CRAS - ID CRAS
--	--	---

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponíveis no sistema PPA WEB (consulta em 10/09/2020).

Na estrutura do PPA vigente, os indicadores de impacto estão associados aos Programas Temáticos. Além deles, cada Objetivo mantém seus indicadores próprios. Tal fato representa um avanço na avaliação de impactos, mas ainda carece de melhor definição para que efetivamente tais indicadores expressem ou permitam verificar a evolução dos programas governamentais.

Neste sentido, observam-se os seguintes exemplos; o Programa Temático 6202 – Saúde em Ação tem Objetivos que contemplam como público-alvo toda a população do Distrito Federal, mas seus indicadores de impacto são referentes a uma parcela específica da população (materno-infantil e neonatal), o que reduz sua representatividade dentro do Programa; o mesmo aplica-se ao Programa Temático 6216 – Mobilidade Urbana, o qual apresenta objetivos mais amplos do que a redução de mortes no trânsito (único indicador de impacto constante no PPA relacionado ao programa).

Finalmente, a própria SEEC optou, como indicador de impacto, por um indicador relacionado à gestão municipal – o IEGM – para o programa 6203 – Gestão Para Resultados. O Programa 6203 está hoje constituído por 10 Objetivos, que versam sobre temas ligados à comunicação social, arquivo público, sustentabilidade fiscal, atendimento comunitário, gestão de pessoas, dentre outros, além do planejamento propriamente, como ilustrado na tabela anterior. Fica evidente a necessidade de equacionar uma melhor forma de avaliar impactos, que caminhe num sentido de refletir mais especificamente uma política determinada e, muito provavelmente, dissociada da estrutura aglomerada de temas que hoje representa o Programa Temático.

Causa

Não se aplica.

4. CONCLUSÃO

O Objetivo O222 apresentou eficácia abaixo do previsto e eficiência abaixo do desejado no período avaliado. Duas das questões de eficácia foram avaliadas tendo como critério

de análise os parâmetros previstos nas respectivas metas e considerando os resultados parciais referentes ao exercício de 2020, uma vez que os trabalhos de campo desta auditoria foram finalizados no início de setembro de 2020.

A primeira questão (Subtópico 3.1.1), relacionada ao Sistema Integrado de Planejamento do Distrito Federal - SIP/DF, não atendeu ao padrão desejável, dado que não foram identificadas ações concretas visando ao alcance da meta. A segunda questão (Subtópico 3.1.2), sobre a coordenação da elaboração dos Planos Estratégicos Institucionais - PEI's, verificou que o trabalho desenvolvido no primeiro semestre de 2020 está muito abaixo do previsto para o exercício e não foi constatada coordenação efetiva para que a meta para o exercício seja alcançada, uma vez que o trabalho é feito sob demanda e não há divulgação ativa do apoio técnico oferecido para os Órgãos do GDF. As duas metas apresentam tendência de não serem alcançadas no exercício de 2020.

A terceira questão de eficácia (Subtópico 3.1.3) avaliou a viabilidade da utilização do indicador i-Planejamento, que compõe o IEGM - Índice de Efetividade da Gestão Municipal, como medida da eficácia do fortalecimento do planejamento distrital e indicador para o Objetivo O222. Como o resultado para o ano de 2020, referente ao ano de 2019, ainda não estava disponível durante a execução da auditoria, foi realizada uma análise dos resultados alcançados nos quatro anos anteriores, das ações realizadas para melhorar o seu desempenho nos últimos anos e do índice desejado para 2020. Verificou-se que a natureza deste índice faz com que o i-Planejamento não seja adequado para ser utilizado como medida de eficácia. Tendo em vista as análises realizadas, considera-se que a tendência é que o índice desejável para 2020 não seja alcançado.

No que diz respeito à eficiência, entre as quatro questões de auditoria propostas para avaliação dessa dimensão, todas atenderam parcialmente o padrão desejável para a eficiência do O222. Foram avaliadas: a existência de definições claras de atribuições e responsabilidades que assegurem a integração eficiente dos atores envolvidos no planejamento governamental (Subtópico 3.2.1); a integração dos sistemas informatizados de planejamento (Subtópico 3.2.2); a existência de critérios definidos e suficientes aplicados à indicação dos Agentes de Planejamento e ao desenvolvimento das suas atividades (Subtópico 3.2.3); e a adoção, pela SEEC, de práticas de acompanhamento do planejamento que permitam avaliar os impactos dos programas e ações governamentais (Subtópico 3.2.4).

5. ORIENTAÇÕES

- O.1) [Subtópico 3.1.1] Revisar e aperfeiçoar a sistemática e os mecanismos que levam à validação e inclusão de determinado tema como objetivo do Plano Plurianual, visando garantir que as ações constantes no documento efetivamente representem o plano institucional da organização.
- O.2) [Subtópico 3.1.2] Incluir no Sistema Gestão-DF, no “Reporte de Situação” da iniciativa *“Implementação de nova metodologia para a construção dos Planos Estratégicos Institucionais dos órgãos governamentais do GDF”*, uma opção que melhor retrate a situação dos PEI’s que não estão concluídos ou em andamento, por exemplo, “PEIs paralisados”.
- O.3) [Subtópico 3.2.1] Elaborar e manter fidedignos e atualizados os mapas de processo de trabalho de todos os setores da SEEC, de modo a permitir permanente leitura, avaliação, e utilização como ferramenta de gestão para implementação de eventuais ajustes necessários nos procedimentos internos do Órgão.
- O.4) [Subtópico 3.2.2] Dar continuidade às ações de integração dos sistemas em andamento, bem como otimizar os procedimentos diversos, tendo em vista as demandas apresentadas pelos Agentes de Planejamento.
- O.5) [Subtópico 3.2.3] Assegurar que todos os Agentes de Planejamento, especialmente os das Administrações Regionais, disponham de suporte de infraestrutura e informática adequada para desempenharem um trabalho de qualidade.
- O.6) [Subtópico 3.2.3] Orientar as Unidades Orçamentárias para que a coordenação do trabalho desenvolvido pelos Agentes de Planejamento, lotados em áreas distintas dentro de sua estrutura, seja centralizada em área específica da UO.
- O.7) [Subtópico 3.2.3] Orientar sobre a observância dos requisitos estabelecidos para o perfil dos Agentes de Planejamento, que deverá manter conformidade com os Decretos Distritais nº 32.598/2010 e nº 39.118/2018.

6. RECOMENDAÇÕES

Secretaria de Estado de Economia:

- R.1) [Subtópico 3.1.1] Criar agenda interna que estabeleça modelo de atuação e integração do órgão central e dos órgãos setoriais e que inclua minimamente objetivos, metas de resultados e entregas que visem a melhoria do sistema, em sua integralidade, podendo tais

compromissos serem registrados no PPA, na forma de um novo Objetivo de Programa Temático.

- R.2) [Subtópico 3.1.2] Atualizar no *site* da SEEC (<http://www.economia.df.gov.br/projetos-estrategicos/>) o conteúdo do *link* para acesso ao documento do PEI da Secretaria, substituindo o *Book* do PEDF pelo PEI da SEEC.
- R.3) [Subtópico 3.1.2] Realizar levantamento do número de órgãos e entidades do GDF que necessitam do apoio da UGEI na elaboração de seus PEI's, separando pelo tipo de apoio necessário (desde o início, adaptações significativas da metodologia utilizada anteriormente, poucas adaptações da metodologia utilizada anteriormente).
- R.4) [Subtópico 3.1.2] A partir do resultado do levantamento mencionado na Recomendação anterior (R.3), elaborar plano de ação, definindo os órgãos e entidades do GDF que serão priorizados no processo de coordenação da elaboração dos PEI's nos anos de 2021 e 2022.
- R.5) [Subtópico 3.1.2] Implementar mecanismo de coordenação centralizada para monitoramento da execução dos PEI's pelos órgãos e entidades do GDF após a finalização de sua elaboração. A título exemplificativo, por meio do acompanhamento, no Sistema Gestão-DF, da inserção periódica, feita pelos órgãos, de informações atualizadas sobre a implementação de seus PEI's e a correspondente adoção de medidas que assegurem o fornecimento correto e tempestivo dessas informações.
- R.6) [Subtópico 3.1.3] Elaborar indicador ou outra forma de controle que permita avaliar se os instrumentos de planejamento entregues à sociedade (PPA, LOA, LDO) estão sendo eficientes em garantir o fortalecimento do planejamento governamental, por exemplo, por meio da adaptação dos componentes do i-Planejamento à realidade distrital, com mensuração e acompanhamentos periódicos realizados pela própria SUPLAN.
- R.7) [Subtópico 3.2.1] Manter publicado no sítio eletrônico da SEEC na internet o Regimento Interno, atualizado com estrutura vigente e definição das competências e responsabilidades de cada unidade organizacional.
- R.8) [Subtópico 3.2.3] Indicar formalmente, em regimento interno, qual área ou Unidade é responsável pela elaboração e acompanhamento do planejamento da Pasta, bem como pela coordenação do trabalho desenvolvido pelos Agentes de Planejamento lotados nas diversas áreas da Secretaria.
- R.9) [Subtópico 3.2.3] Desenvolver curso de capacitação online para os servidores que irão desempenhar as atividades de Agente de Planejamento e disponibilizá-lo de forma que as orientações possam ser acessadas durante todo o exercício.

- R.10) [Subtópico 3.2.3] Normatizar sobre a obrigatoriedade de realização do curso mencionado na Recomendação anterior (R.9) para todos os Agentes de Planejamento, definindo prazo máximo para o servidor concluir os módulos básicos do curso.
- R.11) [Subtópico 3.2.3] Atualizar os cadastros dos Agentes de Planejamento no Sistema de Controle de Acesso - SCA do SIGGo WEB.
- R.12) [Subtópico 3.2.4] Implantar sistema de avaliação de políticas públicas, definindo indicadores de impacto suficientemente significativos para que alimentem o processo de tomada de decisão sobre sua continuidade, alteração ou interrupção, em observância ao item II (f) da Decisão nº 3452/2019-TCDF:

II – recomendar ao Excelentíssimo Senhor Governador do Distrito Federal que, por intermédio das unidades responsáveis:

[...]

f) implante sistema de avaliação de desempenho das políticas públicas, com o objetivo de retroalimentar as peças orçamentárias, de acordo com o previsto na Nota Técnica SEI-GDF nº 2/2019- SEFP/SPLA/SUPLAN, anexa ao Ofício SEI-GDF nº 65/2019-GAG/CJ (Achado 1.5);

[...]”

Brasília, 10/02/2021.

Diretoria de Auditoria dos Planos e Programas de Governo -DAPPG



Documento assinado eletronicamente pela **Controladoria Geral do Distrito Federal**, em 11/02/2021, conforme art. 5º do Decreto Nº 39.149, de 26 de junho de 2018, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal Nº 121, quarta-feira, 27 de junho de 2018.



Para validar a autenticidade, acesse o endereço <https://saeweb.cg.df.gov.br/validacao> e informe o código de controle **E49BF908.5016523F.3B20936E.BBDC44D4**