

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 016.708/2020-2.

Natureza: Acompanhamento.

Órgãos: Casa Civil da Presidência da República; Secretaria de Governo da Presidência da República; Secretaria-Geral da Presidência da República.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA DO CENTRO DE GOVERNO ESTABELECIDO PARA IMPLEMENTAÇÃO DE AÇÕES DE ENFRENTAMENTO À PANDEMIA DE COVID-19. AUSÊNCIA DE DIRETRIZES ESTRATÉGICAS CAPAZES DE ESTABELECER OBJETIVOS A SEREM PERSEGUIDOS PELOS DIVERSOS ENTES ENVOLVIDOS. AUSÊNCIA DE MODELO DE IDENTIFICAÇÃO E GERENCIAMENTO DE RISCO. INEXISTÊNCIA DE PLANO DE COMUNICAÇÃO DAS AÇÕES ADOTADAS. NÃO PREVISÃO DE ASSENTO PERMANENTE, TANTO NO COMITÊ DE CRISE, INSTÂNCIA DECISÓRIA, QUANTO NO CENTRO DE COORDENAÇÃO DE OPERAÇÕES DO COMITÊ DE CRISE, INSTÂNCIA EXECUTIVA, DE PROFISSIONAIS DE SAÚDE. NECESSIDADE DE AMPLA DIVULGAÇÃO DAS DECISÕES ADOTADAS PELOS ENTES COLEGIADOS QUE INTEGRAM O CENTRO DE GOVERNO. EXPEDIÇÃO DE ALERTA À CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, NOS TERMOS DO ART. 59, § 1º, INCISO V, DA LRF. RECOMENDAÇÃO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada no âmbito da Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdministração), peça 21, que contou com a anuência do escalão gerencial da referida unidade técnica, peças 22 e 23, a seguir transcrita com os ajustes de forma pertinentes:

1. **Introdução**
 - 1.1. **Identificação do objeto de auditoria**

1. O presente acompanhamento de natureza operacional tem como objetivo avaliar e acompanhar a governança do Centro de Governo durante o enfrentamento da pandemia do Covid-19.
2. Integram o Centro de Governo, para o enfrentamento da pandemia do novo coronavírus, o Comitê de Crise e o Centro de Coordenação de Operações do Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da Covid-19 (CCOP), bem como os órgãos integrantes da estrutura da Presidência da República, em especial a Casa Civil da Presidência da República e a Secretaria de Governo da Presidência da República, responsáveis pela articulação e coordenação de ações de enfrentamento à pandemia da Covid-19 e assessoramento ao presidente da República.
3. Diante da complexidade, da multiplicidade de setores afetados, da repercussão nacional e internacional, da letalidade e da gravidade dos impactos da Covid-19, o enfrentamento dessa pandemia depende de diretriz estratégica que norteie a atuação coordenada e articulada, em esforço conjunto dos órgãos e entidades do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal, bem como em articulação e cooperação do Poder Público com a sociedade.
4. Dessa forma, a boa governança garante, por meio do bom funcionamento dos mecanismos estratégia, coordenação, articulação, monitoramento e transparência, que sejam obtidos melhores resultados com as ações implementadas a fim de enfrentar a crise decorrente da pandemia de Covid-19.

1.2. Antecedentes

5. Esta fiscalização integra o Plano Especial de Acompanhamento das Ações de Combate à Covid-19 (PEAAC) do Tribunal de Contas da União, que prevê a atuação preventiva e pedagógica da Corte de Contas no acompanhamento das medidas adotadas pela administração pública federal, em diversas áreas relevantes, com o objetivo de enfrentar a pandemia e integra o Programa Coopera deste Tribunal.
6. As ações estabelecidas no PEAAC possibilitarão uma atuação tempestiva de fiscalização, a fim de contribuir para a efetividade, eficiência e conformidade das ações de combate à pandemia no país. Nesse sentido, o TCU, por meio de seu PEAAC, realiza acompanhamentos de como a Covid-19 impacta as seguintes áreas: centro de governo, saúde, econômico-financeira, orçamentária e fiscal, educação, energia, transformação digital, ciência, inovação e tecnologia, aquisições públicas, tributária, previdência e assistência social, concessões de rodovia e aeroporto, abastecimento de combustíveis e proteção da renda de informais e pessoas de baixa renda.
7. Este é o primeiro dos relatórios mensais que se pretende elaborar durante o período de realização deste acompanhamento.
8. O acompanhamento foi planejado de forma a evitar que a atuação da equipe deslocasse desnecessariamente os esforços do Centro de Governo, os quais deveriam estar focados nas ações de combate à crise, ao mesmo tempo que pudesse reduzir os riscos eventualmente incorridos pelo Centro de Governo no combate a pandemia.

1.3. Critérios

9. Os critérios de avaliação utilizados neste trabalho encontram-se definidos na Constituição Federal, na lei orgânica da administração pública federal (Decreto-Lei 200/1971), na lei de organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios (Lei 13.844/2019), na lei que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019 (Lei 13.979/2020), e na norma que institui o Comitê de Crise para supervisão e monitoramento dos impactos da Covid-19 (Decreto 10.277/2020).
10. Além dos critérios constitucionais, legais e regulamentares, o presente acompanhamento baseou-se em critérios definidos nos Referenciais para Avaliação de Governança de Centro de Governo (TCU, 2016) e de Políticas Públicas (TCU, 2015), os quais estabelecem boas práticas

relacionadas a quatro mecanismos de governança: estratégia, coordenação, supervisão e transparência.

11. No que se refere à utilização dos referenciais do TCU, os critérios foram adaptados ao momento circunstancial, emergencial e urgente, de forma a refletir a necessidade de ações ágeis durante a pandemia. Assim, critérios contidos nos referenciais que pressupõem condição de normalidade (como planejamento de longo prazo) não foram aplicados ao presente trabalho.

12. Ademais, foram utilizadas referências da literatura sobre gerenciamento de crise na medida que tal contexto exige a tomada de decisão por autoridade legítima para enfrentamento da Covid-19 em contexto de urgência, de precariedade de informações, num ambiente de incertezas e de pressão para a solução da crise.

1.4. Metodologia

13. Para esse acompanhamento, por meio da avaliação de riscos, foram sistematizadas informações e conhecimentos que possibilitaram a identificação de áreas consideradas de maior risco para a governança do Centro de Governo, as quais indicaram como objetivos específicos deste trabalho analisar a estrutura e funcionamento do Comitê de Crise e do Centro de Coordenação de Operações (CCOP), o qual apoia o Comitê, bem como as diretrizes estratégicas e objetivos, a gestão de riscos para tomada de decisão, a coordenação das ações horizontais e transversais, a coordenação e articulação das ações verticais, o monitoramento e avaliação das ações e a comunicação e transparência das ações.

14. Dessa forma, em função dos riscos considerados mais significativos, foram definidas sete atividades relevantes para serem acompanhadas, objeto da Matriz de Objetivo, Riscos e Ações Mitigadoras (peça 12), desenvolvida especificamente para nortear a condução deste trabalho, no qual constam as seguintes questões:

R#01 - Devido à grande quantidade de representantes de diversos órgãos e entidades do governo federal no Centro de Coordenação, conforme a composição estabelecida no art. 4º B do Decreto 10.277/2020 e à ausência de definição de responsabilidades **poderá ocorrer** um processo burocrático na tomada de decisão em momento de crise **resultando em** orientações e medidas intempestivas no enfrentamento à Covid-19.

R#02 - Em virtude da ausência de representantes permanentes de áreas da medicina e da ciência no Comitê de Crise da Covid-19 e da não participação de especialistas dessas áreas em reuniões específicas do Comitê, de que trata o inciso II do § 2º do art. 3º do Decreto 10.277/2020, **poderão ser** adotadas decisões não baseadas em questões médicas e científicas **resultando em** baixa efetividade das medidas adotadas de prevenção e combate à pandemia, desperdícios de recursos públicos e aumento de infecções e mortes.

R#03 - Devido à ausência de diretrizes claras e objetivos estratégicos estabelecidos pelo Centro de Governo para o enfrentamento à Covid-19, **poderão ocorrer** decisões incoerentes e desarticuladas pelo Comitê e pelo Centro de Operações **resultando em** decisões e medidas individualizadas e descoordenadas pelos diversos atores **levando a** população a questionar as medidas propostas e adotadas.

R#4 - Devido à ausência de um modelo de gerenciamento integrado de riscos para a gestão da crise da Covid-19 **poderão ser** adotadas decisões pelo Comitê e pelo Centro de Coordenação ineficientes e ineficazes **levando a** uma baixa efetividade nas ações de prevenção e combate à doença e desperdício de recursos públicos.

R#5 - Devido à ausência de liderança e de mecanismos para promover coordenação efetiva e a condução da cooperação entre os ministérios e órgãos de linha **poderão ser** adotadas ações incoerentes, não integradas e/ou desalinhadas com as prioridades estabelecidas e reais necessidades da população **resultando em** ineficiência e falta de efetividade das ações governamentais no enfrentamento da Covid-19 **levando ao** desperdício de recursos públicos e ao não atendimento emergencial das necessidades dos entes subnacionais, da população e dos pacientes.

R#6 - Devido à inexistência de estrutura e mecanismos para orientar e negociar com os entes federativos, setor privado e organismos não-governamentais de modo a prover apoio para a execução de ações coerentes e unificadas de combate à pandemia e atender as demandas dos entes federados **poderão ocorrer** atrasos no atendimento das demandas dos estados e municípios, adoção de ações desarticuladas e inadequadas pelos entes federados no combate à pandemia e nas medidas de distanciamento social ou de relaxamento **resultando em** aumento descontrolado no número de infectados e de óbitos.

R#7 - Devido à falta de modelo de dados e de integração entre sistemas de informação que deem suporte às decisões governamentais **poderão ocorrer** diretrizes e ações de enfrentamento à crise não baseadas em informação qualificada e evidências **resultando em** ações de alocações de recursos ineficientes, desperdício de recursos e aumento no número de pessoas infectadas.

R#8 - Devido à ausência de monitoramento da implementação das ações de enfrentamento à pandemia e de avaliação dos resultados alcançados **poderá ocorrer** prejuízo ao alinhamento de esforços, priorização de compromissos e revisão das evidências que fundamentaram a tomada de decisão do Comitê de Crise **resultando em** ações intempestivas, incoerentes e ineficientes no enfrentamento à pandemia.

R#9 - Devido à ausência de padrões de formato e frequência dos relatórios de entrega estabelecidos com a máxima participação de órgãos e entidades envolvidos, bem como de sítio na web e de relatórios periódicos com informações consolidadas, atualizadas e tempestivas acerca das ações governamentais de combate à COVID-19 e de seus impactos **pode ocorrer** baixa transparência das ações adotadas pelo governo e dos resultados alcançados **levando à** desconfiança e a questionamentos por parte da sociedade sobre a eficácia da atuação do governo, prejudicando a adesão às medidas propostas.

R#10 - Devido à ausência de coordenação e alinhamento do conteúdo e da oportunidade da comunicação de governo acerca das estratégias e ações de enfrentamento à COVID-19 **pode ocorrer** discursos e informações contraditórias acerca do que o governo está fazendo, dos resultados do trabalho e do que pretende fazer **podendo levar a** ameaças à permanência de autoridades, ações descoordenadas no âmbito do governo federal e medidas isoladas e descoordenadas pelos estados e municípios, trazendo intranquilidade na população e agravando a doença.

15. O presente acompanhamento, assim como os demais previstos no PEAAC, está sendo realizado preferencialmente por meio de reuniões virtuais e pela utilização de ferramentas de Tecnologia da Informação (TI). Cada um dos acompanhamentos do PEAAC é presidido pelo relator da área específica a que a ação se refere e faz parte do programa Coopera do TCU.

16. A sistemática prevista permite a atuação preventiva e pedagógica do Tribunal ao identificar, ainda na fase inicial da aquisição de produtos e serviços, a ocorrência de riscos, falhas ou desvios dos recursos destinados ao combate à crise.

17. Para a realização dos trabalhos deste acompanhamento, foram realizadas pesquisas no portal da Casa Civil da Presidência da República, do Ministério da Saúde e da Organização Mundial de Saúde, cujos conteúdos nortearam o trabalho em termos da formulação do objeto, dos objetivos e das questões de auditoria eleitas para investigação.

18. Utilizou-se ainda a *internet* para acessos à legislação, bem como pesquisa, artigos e notícias publicadas pela imprensa a respeito das ações do setor público e privado para enfrentamento da Covid-19 no Brasil e em outros países.

19. Ademais, ao analisar as estruturas de governança estabelecidas nos normativos mencionados, para a gestão da crise da Covid-19 pelo Centro de Governo, utilizou-se o Referencial para Avaliação de Governança de Centro de Governo (TCU, 2016), como documento norteador de boas práticas de governança.

20. Vale ressaltar que disposições do Referencial que pressupõem condição de normalidade (como planejamento de longo prazo) não foram aplicados ao presente trabalho.

21. Nesta primeira fase do acompanhamento, pretendeu-se avaliar as dimensões de governança do centro de governo para identificar fontes de entraves administrativos ou de riscos para o cumprimento de seu papel. Pressupõe-se que políticas de enfrentamento da Covid-19 com falhas na institucionalização, com planos e objetivos incoerentes ou não estabelecidos, sem priorização em termos de recursos financeiros e organizacionais, com baixa integração horizontal e vertical e com sistemas de monitoramento e avaliação deficientes possuem alto risco de serem ineficientes, ineficazes e inefetivas.

22. A equipe de acompanhamento utilizou-se amplamente da técnica de entrevistas para tratar com os principais gestores dos seguintes órgãos: Secretaria de Governo da Presidência da República (Segov), Casa Civil da Presidência da República (Casa Civil). A mesma técnica foi utilizada para entrevistas de auditores do TCU incumbidos da realização de outros acompanhamentos previstos no PEAAC.

1.5. Limitações

23. A realização deste acompanhamento sofreu limitações decorrentes da urgência na identificação de situações que possam representar risco para eficácia das ações de enfrentamento à Covid-19, sem interferir significativamente no desempenho das atividades do Centro de Governo durante a crise.

24. Dessa forma, as requisições de informações e de documentos consistiram no mínimo necessário e indispensável a fim de conhecer a estrutura e o funcionamento do Centro de Governo e elementos de sua governança, de modo a não prejudicar o fluxo de trabalho dos jurisdicionados para atender as necessidades da população na crise gerada pela pandemia. Registre-se, portanto, que as reuniões e as requisições foram limitadas consensualmente com base na disponibilidade evidenciada pelos jurisdicionados para seu atendimento.

25. Além disso, em cumprimento às orientações de distanciamento social, todas as reuniões durante a realização deste trabalho foram realizadas por vídeo conferência.

26. Quanto à interação das unidades fiscalizadas com esta equipe de acompanhamento, o contato ocorreu principalmente por meio de interlocutores designados pelos jurisdicionados, que foram substituídos ao longo do trabalho, impactando, de certa forma, na fluidez da interação. Ademais, apenas em 27/5/2020, após a apresentação das conclusões preliminares, foi concedido à equipe de acompanhamento senha de acesso ao painel utilizado para monitoramento do contexto situacional em nível nacional, denominado Ressonância Federativa. Essa troca de interlocutores impactou negativamente na continuidade dos trabalhos, por exemplo na dificuldade de acesso a informações e a sistemas requeridos pela equipe. Assim, análises acerca do referido painel não constam do presente relatório.

27. Importa registrar que, em que pese a observância de orientação para que se realizasse as requisições de forma comedida, houve limitações decorrentes do não fornecimento de acesso aos Portais Governança e Ressonância Federativa, solicitado por meio do Ofício de Requisição 01/2020 TCU/SecexAdmin e por e-mail (peças 4 e 16).

28. Ademais, não foi possível o acesso aos documentos que fundamentaram o atendimento às demandas dos entes federativos, os quais, conforme informado pelos jurisdicionados, foram classificados como documentos preparatórios, de acordo com o §3º do art. 7º da Lei 12.527/2011 e ainda não estariam disponíveis. Assim, e considerando que os prazos do Tribunal estiveram suspensos até 21/5/2020, não foi expedido ofício com nova requisição para esta primeira fase do trabalho, tendo em vista a orientação de não prejudicar o fluxo de trabalho dos jurisdicionados.

2. Visão geral

2.1. Do Centro de Governo federal para o enfrentamento da pandemia

29. Conforme prescreve o Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo (CG), objeto do Acórdão 2.970/2015-Plenário, destaca-se o papel fundamental que o CG deve exercer para a melhoria dos padrões de qualidade dos serviços estatais, para a restauração da confiança dos cidadãos na administração e para o desenvolvimento socioeconômico da nação.

30. Em notas conceituais sobre o CG no mencionado referencial, suas funções são instrumentos para melhorar o desempenho de todo o governo pela garantia de coerência interna, direção estratégica e foco em resultados. Dessa forma, são considerados órgãos do CG os que proveem apoio direto ao Chefe do Poder Executivo no gerenciamento integrado do governo (*whole-of-government*), incluindo, portanto, aqueles que desempenham funções centrais e governamentais transversais, como planejamento, orçamento, coordenação, monitoramento e comunicação das decisões e resultados das prioridades do governo, mesmo que não estejam dentro do Gabinete do Chefe do Executivo e não sirva a ele exclusivamente.

31. O referencial esclarece que os órgãos do CG não estão envolvidos diretamente com entregas de serviços e não tratam de uma política pública em particular, cabendo a esses órgãos centrais prover uma perspectiva geral do governo, pensar estrategicamente o país, mobilizar os atores e recursos necessários, viabilizar a transformação almejada e coordená-los, de modo que os resultados alcançados se reforcem mutuamente. Assim, o Centro de Governo é responsável por coordenar e supervisionar o trabalho do governo como um todo, permitindo que os objetivos estratégicos sejam alcançados e garantindo uma visão central de operações efetivas integradas do governo. Que ao CG não incumbe apenas manter a coerência entre as diversas ações do governo, mas atuar como administrador da estratégia de longo prazo do governo.

32. Reforça que o CG ajuda a formar uma visão nacional inclusiva e estratégica, a definir objetivos prioritários, a garantir consistência entre políticas e programas implementados para atingir os objetivos e monitorar o progresso de modo que o governo possa continuamente melhorar seu desempenho.

33. Assim, a Covid-19, problema de dimensão global, classificada como pandemia pela Organização Mundial de Saúde no dia 11/3/2020, com potencial de causar a morte de centenas de milhares de brasileiros, requer o seu enfrentamento por Ministérios e entidades federais, estaduais e municipais atuando de forma coordenada e articulada, entre si e com o setor privado, para que se consiga fornecer respostas à altura desse grande desafio posto a diversos setores do Poder Público e da sociedade.

34. Diante desses problemas transversais, as respostas também devem ser dadas transversalmente. Desse modo, é necessária uma abordagem governamental como um todo (*whole-of-government approach*), que enfatize uma estratégia comum em vez de permitir que cada ministério implemente sua agenda separadamente. Há a necessidade de uma instância superior que observe a ação setorial estatal e verifique como ela se encaixa no plano maior da administração, e não só os aspectos relacionados a uma política pública específica, mas como diversas delas ao longo do governo contribuem para o alcance dos grandes objetivos nacionais. Uma vez definidas as ações, metas e planos, o alto governo deve cuidar para que sejam obtidos os resultados esperados. Por isso, também é imprescindível acompanhar, monitorar e viabilizar todo esse processo para a realização das prioridades nacionais.

35. Para o enfrentamento à crise, o Poder Executivo federal adicionou à organização de seu CG o Comitê de Crise, o qual conta com o apoio do Centro de Coordenação de Operações do Comitê de Crise (CCOP). Diante disso, este relatório trata da atuação do CG para o enfrentamento à pandemia de Covid-19, o qual inclui o Comitê de Crise e CCOP.

36. O Poder Executivo da União é exercido pelo presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado (CF, art. 76). Nesse sentido, para o monitoramento e supervisão das medidas de combate à Covid-19, o presidente da República, por meio do Decreto 10.277/2020, institucionalizou a reunião de seus ministros no Comitê de Crise, ao qual foi expressamente atribuído o poder-dever de garantir a articulação da ação governamental e de assessoramento ao Presidente da República sobre a consciência situacional em questões decorrentes da pandemia. Cabendo, ainda, em decorrência lógica, a esse comitê de ministros os poderes-deveres implícitos ao assessoramento para alçar o presidente da República à altura dos desafios do desempenho de seu papel no contexto da estratégia nacional para enfrentamento da Covid-19.

37. O Comitê de Crise, instituído em 16/3/2020 pelo Dec. 10.277/2020, é órgão de articulação da ação governamental e de assessoramento ao Presidente da República sobre a consciência

situacional em questões decorrentes da pandemia da Covid-19. Segundo o Decreto, é coordenado pelo Ministro-Chefe da Casa Civil, e atua de forma integrada com o Grupo Executivo Interministerial de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional e Internacional (GEI-ESP), de que trata o Decreto 10.211 de 30/1/2020, coordenado pelo Ministério da Saúde.

38. O modelo de governança do CCOP para o enfrentamento da pandemia foi apresentado à equipe na reunião de apresentação (peça 11).

39. Segundo foi informado, a Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil da Presidência da República (Sam) faz a interface entre o CCOP e os ministérios, por meio dos representantes dos ministérios. A Secretaria Especial de Assuntos Federativos da Secretaria de Governo da Presidência da República (Seaf) faz a interface entre o CCOP e os estados e municípios, por meio de cinco representantes, um por região do país. A articulação federal é feita por meio dos Comitês de Crise nos estados. As demandas chegam dos estados não só relacionadas à saúde, mas também à logística, transporte, escolta, etc, por vários canais: ofício, e-mail, WhatsApp, etc. Lá são recebidas, avaliadas e categorizadas por urgência de atendimento. A ordem é solucionar ou encaminhar as demandas em no máximo 40 minutos.

40. O coordenador do Comitê de Crise, o Ministro-Chefe da Casa Civil, além do voto ordinário, tem direito a um voto de desempate nas deliberações do grupo e poderá designar quais ministros, integrantes dos poderes Legislativo e Judiciário, autoridades públicas e especialistas serão ouvidos.

41. Conforme o Decreto 10.277/2020, o Comitê de Crise conta com representantes de ministérios, empresas públicas e agências reguladoras. Além da Casa Civil, as outras pastas representadas são Saúde, Justiça e Segurança Pública; Defesa; Relações Exteriores; Economia; Cidadania; Mulher, Família e Direitos Humanos; Secretaria-Geral da Presidência; Secretaria de Governo; Gabinete de Segurança Institucional (GSI); Advocacia-Geral da União (AGU); Controladoria-Geral da União (CGU) e do Banco Central. Além de Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), pelo Banco do Brasil, pela Caixa Econômica Federal e pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

42. Já o Centro de Coordenação de Operações do Comitê de Crise (CCOP) foi instituído pelo Decreto 10.289/2020 de 24/3/2020, com o objetivo de:

I - coordenar as operações do Governo federal, conforme determinado pelo Comitê;

II- articular, com os entes públicos e privados, ações de enfrentamento da covid-19 e de seus impactos;

III - monitorar as ações adotadas pelos atores públicos e privados em relação ao enfrentamento da covid-19;

IV - repassar informações atualizadas ao Presidente da República sobre os desdobramentos das situações geradas pela covid-19 e pelas ações governamentais relacionadas; e

V - exercer outras atribuições que lhe forem cometidas pelo Comitê.

43. O CCOP é composto por representantes da Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil da Presidência da República (Sam), da Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil da Presidência da República (Seaf); da Assessoria Especial de Comunicação Social da Casa Civil da Presidência da República (Ascom) e de cada um dos ministérios envolvidos, além de representantes de outros órgãos necessários para a coordenação das ações de combate, tais como a Advocacia-Geral da União (AGU); a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa); a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac); a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel); a Agência Nacional de Transportes Terrestre (ANTT); a Agência Brasileira de Inteligência (Abin); a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil do Ministério do Desenvolvimento Regional; a Polícia Federal (PF); e a Polícia Rodoviária Federal (PRF).

44. Cada membro do Centro possui um suplente, que o substituirá em suas ausências e impedimentos. Nas reuniões para esclarecer sobre o funcionamento do CCOP, foi informado que,

na prática, há mais de dois envolvidos de cada área, os quais se revezam por turnos, a fim de dar sustentabilidade à equipe que trabalha no regime 24x7.

45. A dinâmica do funcionamento do Comitê e do CCOOP foi detalhada nas diversas reuniões realizadas. Registrou-se que o Comitê de Crise se reúne diariamente, por videoconferência, sendo que todos os ministérios e entidades integrantes tem assento, todos tem oportunidade de falar, expor suas demandas, entregas e gargalos. Depois da reunião matinal do Comitê de Crise, as demandas que foram apresentadas são então encaminhadas para o CCOP, onde são tratados esses encaminhamentos, por meio de reuniões em grupos menores entre os representantes dos órgãos necessários para a solução da demanda.

46. Registre-se que o CCOP trabalha no regime de 24x7, com escala entre servidores, a fim de garantir a sustentabilidade da equipe e consecução dos atendimentos durante toda a crise, o que consideramos uma boa prática. Porém, no entendimento dos entrevistados, nem o CCOP, nem o Comitê de Crise têm natureza decisória. Sustentam que ambas são instâncias de nível operacional, instituídas para articular e solucionar operacionalmente as demandas de Ministérios e entes federativos. Alegam que a tomada de decisão é da alçada dos Ministros e do Presidente da República, os quais podem fazer reuniões bilaterais e multilaterais para tomadas de decisão.

47. Além do Comitê de Crise e do CCOP, foram instituídos pelo Comitê de Crise, por meio de resolução, grupos de trabalho para tratar de assuntos específicos, quais sejam:

a) Grupo de Trabalho para a Coordenação de Ações Estruturantes e Estratégicas para Recuperação, Crescimento e Desenvolvimento do País, no âmbito do Comitê de Crise da Covid-19 (Pró-Brasil). Regulamentação: Resoluções 1, de 13 de abril de 2020 e 2, de 14 de abril de 2020, ambas do Comitê de Crise e Monitoramento dos Impactos da Covid-19.

b) Grupo de Trabalho para a Coordenação de Ações Estratégicas para Construção de Hospitais de Campanha Federais e Logística Internacional de Equipamentos Médicos e Insumos de Saúde. Regulamentação: Resolução 3, de 15 de abril de 2020, do Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da Covid-19. Coordenador do GT: Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil.

c) Grupo de Trabalho para a Coordenação de Ações Estratégicas de Tecnologia da Informação, em resposta aos impactos relacionados à pandemia do coronavírus (covid-19). Regulamentação: Resolução 4, de 13 de maio de 2020, do Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da Covid-19. Coordenador do GT: Ministério da Economia.

d) Grupo de Trabalho de Apoio aos Brasileiros no Exterior, em resposta aos impactos relacionados ao coronavírus, no âmbito do Comitê de Crise da Covid-19. Regulamentação: Resolução 5, de 13 de maio de 2020, do Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da Covid-19. Coordenador do GT: Ministério das Relações Exteriores.

3. Avaliação da Governança de Centro de Governo

48. Com base nos critérios estabelecidos no Referencial de Avaliação de Governança de Centro de Governo (TCU, 2016), foi elaborada uma matriz de riscos para a governança do CG durante o enfrentamento à pandemia de coronavírus (peça 12). O documento foi apresentado ao CCOP em reunião feita por videoconferência no dia 1/5/2020 (peça 10). Posteriormente, o documento foi encaminhado por e-mail ao referido Centro de Coordenação (peça 17)

49. O Referencial estabelece seis principais funções agregadoras, as quais foram agrupadas em quatro mecanismos de governança, necessários para que as funções de governança de CG sejam executadas de forma satisfatória: Estratégia, Coordenação, Supervisão e Transparência.

50. Com base na avaliação de riscos elaborada pela equipe, e utilizando como critérios os quatro mecanismos de governança, foi feita uma análise da governança do CG de enfrentamento à pandemia de coronavírus, conforme será relatado a seguir:

3.1. Estratégia

51. O mecanismo de governança denominado Estratégia está relacionado ao papel do CG de estabelecer a perspectiva estratégica integrada do governo, de modo a garantir coerência e continuidade das ações de combate à pandemia. Engloba estabelecer objetivos e metas, com indicadores, de forma que os ministérios, órgãos/entidades possam implementar as diretrizes estratégicas de forma orientada a resultados, e garantindo a utilização de recursos em compasso com o planejamento estratégico governamental amplo.
52. A definição de diretrizes estratégicas para enfrentamento da Covid-19 segue a lógica de formulação de política pública, viabilizando-se mediante sinergia entre políticos e burocracia. O Comitê é composto de políticos (ministros) que interagem com o presidente, dependendo a existência de diretrizes estratégicas apenas da vontade política de estabelecê-las. Portanto, ao referido Comitê caberia estudar cenários, organizar demandas e propor as estratégias a serem discutidas e aprovadas pela instância política, considerando que é do Comitê a competência de assessoramento ao Presidente da República sobre a consciência situacional da pandemia, conforme o art. 2º do Decreto 10.277/2020.
53. Ainda que os ministérios definam os objetivos, é papel do CG garantir que esses objetivos sejam suficientemente específicos e alcançáveis. Além disso, é papel do CG garantir, por meio das diretrizes estratégicas, quais são os objetivos a serem alcançados pelas ações, bem como as prioridades, definidas a partir da avaliação da situação sanitária, econômica, política e social. No caso de enfrentamento da pandemia, espera-se do CG a definição de diretriz estratégica de enfrentamento e dos objetivos e as metas a serem alcançadas, de forma que os demais ministérios, órgãos/entidades da administração pública possam implementar as ações de forma integrada, tendo em vista um objetivo comum entre os diversos atores envolvidos.
54. Espera-se como boa prática que o CG trabalhe em conjunto com os demais ministérios de linha durante todo o processo, envolvendo atores relevantes, de modo a garantir que os objetivos dos planos operacionais sejam coerentes com a estratégia estabelecida, levando em conta questões orçamentárias, sanitárias, econômicas, sociais etc.
55. No entanto, o que se depreende das entrevistas realizadas com representantes do CCOP e de respostas a informações requeridas, é a ausência de diretriz estratégica de combate à disseminação e ao tratamento mais adequado para a doença causada pelo novo coronavírus, como denota a saída de dois Ministros da Saúde num intervalo de um mês, durante a maior pandemia deste século.
56. Num contexto de crise, é necessário tomar decisões a fim de afastar ou mitigar os efeitos do evento que ocasionou a crise. Isso exige tomar decisões que afetarão o futuro da nação, sob pressão e na ausência de informações relevantes.
57. A ausência de uma diretriz estratégica clara de enfrentamento ao novo coronavírus no país, com objetivos estabelecidos, a ser comunicada e implementada a nível nacional, em articulação com os demais entes federados, prejudica a efetividade das ações de coordenação, articulação, supervisão e monitoramento dos resultados e impactos das ações implantadas, além de ocasionar desperdício de recursos humanos e financeiros.
58. Ainda que caiba a prefeitos e governadores estabelecerem parte das medidas para o enfrentamento ao coronavírus, nos respectivos entes federados, cabe ao CG o papel de propor diretrizes estratégicas e os objetivos a serem atingidos, bem como articular e coordenar sua implantação com os demais órgãos e entidades da administração pública nos três níveis.
59. A dimensão do país, bem como as variações socioeconômicas, sanitárias, de densidade populacional e até mesmo culturais entre as diversas regiões do país devem ser consideradas ao estabelecer diretrizes estratégicas efetivas de combate à epidemia do novo coronavírus, assim como na implantação política pública. Cidades com características tão peculiares e distintas, não podem replicar uma mesma estratégia de combate, da mesma forma que a estratégia utilizada por outros países não pode ser utilizada no Brasil sem adaptações que considerem as características sanitárias, demográficas e socioeconômicas do país envolvido.
60. Sem diretrizes claras de como será feito o combate à doença no país, o CG assume postura meramente reativa diante da pandemia, organizando-se prioritariamente para atender demandas.

Não foi possível observar, por exemplo, critérios técnicos para eleição e priorização das localidades mais necessitadas na construção de hospitais de campanha.

61. Além disso, a ausência de estratégia nacional tem o efeito de potencializar o surgimento de planos *ad hoc* por parte de gestores de estados e municípios que, pressionados para fornecer uma solução à população, podem estabelecer cursos de ação não socialmente ótimos, como o superdimensionamento nas compras de equipamentos para combate a Covid-19, a construção de hospitais de campanha sem dados demográficos e sanitários que a embase e o decretamento do isolamento social além ou aquém do estritamente necessário.

62. Adicionalmente, a indefinição de um curso de ação nacional pode levar cada gestor a escolher o seu próprio curso, sem considerar os efeitos de suas ações nas circunscrições vizinhas ou mesmo no setor privado, o que pode levar a externalidades negativas.

63. A ausência de diretriz estratégica bem comunicada e transparente também afeta o cotidiano dos cidadãos brasileiros, pois não fica claro o que é esperado da população neste momento.

64. Assim, a falta do “tom do topo” (*tone at the top*) gera indefinição, o que prejudica as ações voltadas ao combate da pandemia.

65. Questionada por meio do Ofício de requisição 1/2020 TCU/SecexAdmin (peça 4) sobre a atuação do Comitê de Crise e do CCOP no estabelecimento de estratégia de combate à pandemia, a Subchefia de Articulação e Monitoramento (SAM) da Casa Civil da Presidência da República, responsável pela Secretaria-Executiva do Comitê e do CCOP informou que:

Os objetivos do governo federal na resposta à crise do COVID-19 foram formulados pelos ministérios responsáveis pelas áreas potencialmente afetadas, a partir da análise da epidemia traçada pelo Ministério da Saúde.

O Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da Covid-19 e o Centro de Coordenação de Operações foram criados, em meados de março, com o propósito de dar celeridade à resposta governamental no contexto da crise e garantir a coordenação dessa resposta.

66. Ou seja, segundo os gestores, cada pasta ministerial é responsável por formular os objetivos das suas respectivas competências, a partir da análise do Ministério da Saúde e o CCOP tem como atribuição a articulação e a coordenação das ações de combate a nível operacional, não sendo responsável pela tomada de decisão ou por definir diretrizes estratégicas.

67. O CCOP instituído pelo Decreto 10.289 de 24 de março de 2020, que alterou o Decreto 10.277/2020, tem o objetivo de apoiar o Comitê de Crise, exercendo as funções de:

I - coordenar as operações do Governo federal, conforme determinado pelo Comitê;

II- articular, com os entes públicos e privados, ações de enfrentamento da **covid-19** e de seus impactos;

III - monitorar as ações adotadas pelos atores públicos e privados em relação ao enfrentamento da covid-19;

IV - repassar informações atualizadas ao Presidente da República sobre os desdobramentos das situações geradas pela **covid-19** e pelas ações governamentais relacionadas; e

V - exercer outras atribuições que lhe forem cometidas pelo Comitê.

68. Outrossim, conclui-se, pela descrição das suas atividades, que o CCOP não constitui instância decisória, mas sim operacional, e portanto, não lhe foi atribuída a função de estabelecer diretrizes estratégicas.

69. No entanto, de acordo com os arts. 2º e 4º do Decreto 10.277/2020, que instituiu o Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da Covid-19:

Art. 2º O Comitê é órgão de articulação da ação governamental e de assessoramento ao Presidente da República sobre a consciência situacional em questões decorrentes da pandemia da covid-19.

(...)

Art. 4º O Comitê se reunirá sempre que convocado pelo seu Coordenador.

§ 1º O quórum de reunião do Comitê é de maioria absoluta e o quórum de aprovação é de maioria simples.

§ 2º Além do voto ordinário, o Coordenador terá o voto de qualidade em caso de empate.

70. Assim, constata-se que o Decreto distingue as instâncias operacionais das instâncias decisórias, ao definir o Comitê como órgão de articulação e assessoramento sobre a consciência situacional e ao estabelecer quórum de aprovação das deliberações. Considerando que o Comitê de Crise é órgão de assessoramento ao Presidente da República, formado por ministros ou seus representantes, cabe ao Comitê de Crise, coordenado pela Casa Civil da Presidência da República, a atribuição de estabelecer a perspectiva estratégica integrada do governo, de modo a garantir coerência e continuidade das ações de combate à pandemia no âmbito federal possibilitando a promoção de articulação entre os entes subnacionais, efetividade e alinhamento da comunicação governamental, monitoramento dos resultados.

71. Em reforço ao papel de coordenação em nível estratégico e político por parte da Casa Civil da Presidência da República, enquanto órgão coordenador do Comitê de Crise, evidencia-se a coordenação estratégica conduzida pela Casa Civil para a elaboração e aprovação do programa Pró-Brasil, contendo ações estruturantes e estratégicas para recuperação e desenvolvimento do País formuladas por várias Pastas Ministeriais.

72. De fato, a partir da análise do conteúdo da entrevista coletiva no dia 22/4/2020, verifica-se que a liderança para elaboração da estratégia de retomada do Brasil pós-crise por meio da criação de GT específico, cujo produto, o Plano Pró Brasil, foi apresentado pelo Ministro Chefe da Casa Civil. Todavia, não foi possível observar ações para proposição de diretrizes estratégicas semelhantes para o enfrentamento à emergência sanitária, social e econômica já instaladas.

73. Assim, entende-se pertinente o Tribunal alertar à Casa Civil da Presidência da República, na qualidade de órgão coordenador do Comitê de Crise para a Supervisão e o Monitoramento dos Impactos da Covid-19, com fulcro no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, que a ausência de diretrizes estratégicas, com objetivos a serem alcançados pelas ações, bem como as prioridades eleitas, pode acarretar decisões e medidas individualizadas e descoordenadas pelos diversos atores levando a inefetividade das ações de combate à crise de covid-19 e desperdício de recursos humanos, materiais e financeiros, com efeitos inclusive nas diversas esferas da federação.

3.3. Avaliação e Gerenciamento de Riscos

74. O mecanismo de governança denominado Estratégia engloba além do gerenciamento estratégico, a prevenção e gestão de riscos. Esta se refere ao foco em identificar e avaliar riscos e adotar ações para gerenciar os riscos identificados. A avaliação de riscos se refere a identificação e avaliação da extensão de riscos potenciais, a estimar a probabilidade e as consequências de resultados negativos desses riscos sobre os objetivos e metas estabelecidos. Por sua vez, a gestão de riscos se refere ao desenho e implementação de ações para mitigar riscos.

75. Dessa forma, o governo avalia o risco de produzir políticas inconsistentes, especialmente se os objetivos dos diferentes ministérios e órgãos envolvidos em determinada política sejam divergentes. Nesse caso, é papel do CG promover o alinhamento entre essas unidades para garantir que as ações sejam compatíveis e coerentes, que gerem sinergias para maximizar o impacto positivo e o benefício aos cidadãos.

76. Assim, torna-se imperativa a adoção de modelo de gerenciamento integrado de riscos para a gestão da crise da covid-19, o que inclui a identificação de riscos em todas as dimensões (sanitária, econômica, logística, infraestrutura, segurança, fraude/desvio de recursos, etc) e a análise da significância dos riscos, incluindo a probabilidade, o impacto e a estimativa dos níveis de riscos, em um contexto de incertezas criado pela crise nos diversos setores da economia.

77. Numa realidade de escassez de recursos, a avaliação e priorização dos riscos e seleção das respostas apropriadas para tratá-los inclui ainda a análise dos custos das ações e de planos de contingência, em oposição aos benefícios decorrentes.

78. Nesse sentido, cabe ao CG a definição dos órgãos e atores responsáveis pelo gerenciamento dos riscos significativos (riscos-chave), os quais deverão implementar as respostas aos riscos, monitorar sua eficácia e prestar informações periódicas para o Comitê de Crise, que tomará as decisões cabíveis, ainda que em nível operacional, como foi justificado pelo CCOP.

79. Nas primeiras reuniões realizadas com os representantes do CCOP, a equipe indagou acerca da existência de um modelo de gestão de riscos integrado que desse apoio às decisões adotadas pelo centro de governo e pastas ministeriais no enfrentamento à pandemia. Tal questionamento parece ter induzido os gestores, pois em reuniões que se sucederam, foi anunciada elaboração de um mapeamento de riscos, com a participação da Agência Brasileira de Inteligência (Abin). Contudo, não foi apresentado à equipe qualquer produto desse mapeamento, como, por exemplo, mapa ou matriz de riscos e planos de contingência.

80. Questionado por meio do Ofício de Requisição 1/2020 TCU/SecexAdmin (peça 4) sobre a definição e adoção de um modelo de gerenciamento integrado de riscos para a gestão de combate à pandemia, o qual seria utilizado na tomada de decisões, a Subchefia de Articulação e Monitoramento (Sam) da Casa Civil da Presidência da República, responsável pela Secretaria-Executiva do Comitê e do CCOP informou em 14/5/2020 que (peça 6):

Os órgãos participantes do comitê de crise foram instados a fazer um exercício de análise de riscos setoriais que serviu de subsídio para definição pela Casa Civil de eixos temáticos de resposta, com órgãos responsáveis por esses eixos.

A estratégia definida é a de estabelecer um acompanhamento de riscos organizados em eixos, sob responsabilidade dos órgãos designados. Tanto a identificação, quanto a formulação da resposta está a cargo desses órgãos, com o acompanhamento pela Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil.

Documento que consolida riscos identificados e planos de contingência está em elaboração. Quando do término do trabalho encaminharemos para conhecimento do Tribunal.

81. Em complemento à resposta ao Ofício de Requisição 1/2020 TCU/SecexAdmin (peça 4), no dia 12/5/2020, foi encaminhada via Whatsapp, uma planilha excel denominada "SEAF.Riscos.v6.xlsx" (peça 7). Foi ressaltado que aquela não era "a versão definitiva do que será requerido aos Estados pois o M.Saúde está finalizando a validação". Cabe ressaltar que tal arquivo, de fato, não estava finalizado, e, de qualquer forma, não se trata da avaliação de riscos integrada a que se refere a análise deste item, mas sim de uma análise de riscos setorial.

82. Nesse sentido, cabe na mesma linha proposta para a ausência de diretriz estratégica clara, alertar a Casa Civil da Presidência da República, como coordenador do Comitê de Crise para a Supervisão e o Monitoramento dos Impactos da Covid-19, com fulcro no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, que a ausência de um modelo de gerenciamento integrado de riscos para a gestão de combate à pandemia, que contenha não só a identificação e a análise dos riscos, mas ainda planos de contingência, pode levar a decisões e a ações incoerentes, pelo Comitê de Crise e pelos demais atores envolvidos no enfrentamento à pandemia de Covid-19, levando a baixa efetividade nas ações de prevenção e combate à doença e desperdício de recursos públicos.

3.4. Coordenação

83. O mecanismo de governança intitulado Coordenação envolve o papel do Centro de Governo de garantir a cooperação dos ministérios e órgãos/entidades em prol do desenvolvimento de políticas consistentes umas com as outras, alinhadas às prioridades integradas do governo, eficientes, oportunas e sustentáveis em termos de orçamento.

84. Esse fato, por si só, revela a característica de multiplicidade de atores componentes do CG. Um aspecto interessante deste tipo de estrutura não-única é a necessidade de haver coordenação não só do CG para os demais ministérios, mas entre o próprio CG, já que é necessária a articulação

dos seus variados componentes de forma a alcançar os objetivos propostos pelo Chefe do Executivo.

85. Uma outra peculiaridade relevante, decorrente dessa multiplicidade de atores componentes do CG, de nada adianta que um dos órgãos componentes do CG exerça com primazia suas funções, se os demais não o fazem. Com efeito, deve-se entender o CG numa abordagem ampla, que o enxergue como um todo, apesar do todo ser formado pela soma das partes. Assim, apesar da aplicação do referencial ser baseada nas competências atribuídas a cada um dos órgãos, a melhora do Centro de Governo só resultará em boa governança de Centro se o CG como um todo, e não apenas parte dele, se fortalecer. É também imprescindível a garantia de coerência do conjunto de governo e suas políticas e programas, e de coordenação entre as partes interessadas envolvidas nos processos de políticas públicas.

86. O CG deve trabalhar em conjunto com os demais ministérios de linha durante todo o processo, envolvendo atores relevantes de dentro e fora do governo, de modo a garantir que os objetivos dos planos operacionais, bem como as ações implementadas nas três esferas de governo estejam coerentes com diretrizes estratégicas, levando em conta questões orçamentárias, sanitárias, econômicas, etc.

87. A decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) no âmbito da ADI 6341/DF, que reconheceu a competência concorrente de estados e municípios para estabelecerem as medidas para o enfrentamento ao coronavírus, impôs um desafio ainda maior ao Centro de Governo, visto que, após a decisão, se tornou ainda mais relevante a coordenação interfederativa.

88. Em que pese o modelo de governança estruturado pelo Comitê de Crise em conjunto com a atuação do CCOP para a coordenação e articulação das ações e demandas dos entes federados, o qual aparenta garantir o atendimento das demandas dos ministérios e dos entes federados com relativa eficiência, cabe destacar que a ausência de diretrizes estratégicas, conforme descrito em tópico específico deste relatório, pode comprometer o alcance dos objetivos, os quais sequer foram definidos.

89. Nesse sentido, na percepção da equipe, o CCOP parece desempenhar bem a sua função operacional, no sentido de atender demandas e solucionar questões logísticas, conforme o modelo de articulação das ações verticais junto aos entes subnacionais, conduzido pela Seaf/Segov, e em parceria com a Sam/CC e demais membros do Centro de Coordenação de Operações, na coordenação e atendimento a demandas que lhe são apresentadas.

90. Nesse ponto cabe ressaltar que se utiliza a palavra "aparenta" por motivos apontados nas limitações deste trabalho, ou seja, não foi possível o acesso aos documentos que fundamentaram o atendimento às demandas dos entes federativos, os quais, conforme informado pelos jurisdicionados, foram classificados como documentos preparatórios, de acordo com o §3º do art. 7º da Lei 12.527/2011. Como já mencionado, deixou-se de dirigir ofício de requisição com fixação de prazo para atendimento nesta fase do trabalho de acompanhamento, seguindo a orientação de não prejudicar demasiadamente o fluxo de trabalho dos jurisdicionados.

91. Ressalte-se, no entanto, que segundo o art. 42 da Lei 8.443/21992, “nenhum processo, documento ou informação poderá ser sonegado ao Tribunal”, cabendo a este TCU resguardar o sigilo da fonte. Portanto, em momento oportuno, e caso as informações não prestadas sejam consideradas relevantes nas fases futuras deste acompanhamento, os referidos documentos serão requisitados.

92. No que se refere ao processo de coordenação, foram instituídos grupos de trabalho constituídos pelo Comitê de Crise, conforme expõe-se a seguir, os quais consideramos boa prática:

- a) Grupo de Trabalho para a Coordenação de Ações Estratégicas para Construção de Hospitais de Campanha Federais e Logística Internacional de Equipamentos Médicos e Insumos de Saúde, em resposta aos impactos relacionados ao coronavírus;

- b) Grupo de Trabalho para a Coordenação de Ações Estruturantes e Estratégicas para Recuperação, Crescimento e Desenvolvimento do país, em resposta aos impactos relacionados ao coronavírus (Plano Pró Brasil);
- c) Conselho de Solidariedade para Combate à Covid-19 e aos seus efeitos sociais e econômicos;
- d) Grupo de Trabalho para a Coordenação de Ações Estratégicas de Tecnologia da Informação, em resposta aos impactos relacionados à pandemia do coronavírus (covid-19). Regulamentação: Resolução 4, de 13 de maio de 2020, do Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da Covid-19. Coordenador do GT: Ministério da Economia.
- d) Grupo de Trabalho de Apoio aos Brasileiros no Exterior, em resposta aos impactos relacionados ao coronavírus, no âmbito do Comitê de Crise da Covid-19.

93. Pelo exposto, deixa-se de propor, nesta etapa do acompanhamento, proposta de encaminhamento para este mecanismo de governança.

3.5. Supervisão

94. O mecanismo de governança Supervisão envolve o papel do Centro de Governo de garantir que as ações implementadas para o enfrentamento da pandemia priorizem os objetivos estabelecidos no plano estratégico, a fim de para garantir a eficácia das ações.

95. A Supervisão se materializa por meio do monitoramento da implementação das ações e avaliação dos resultados de modo a garantir a coerência e o alinhamento dos esforços de órgãos e entidades envolvidos, a fim de atingir os objetivos das ações governamentais de enfrentamento à pandemia. A medição de desempenho deve ser realizada por meio de indicadores estabelecidos previamente, os quais devem ser constantemente monitorados, a fim de identificar de forma tempestiva a necessidade de implementar mudanças na estratégia e nas ações.

96. O mecanismo de governança Supervisão inclui ainda a comunicação com partes interessadas, e o alinhamento de esforços em prol de um objetivo comum, alinhado com a estratégia definida.

97. No entanto, como ficou constatada a ausência de diretriz estratégica, conforme o item 3.1 do presente relatório, a análise da supervisão restou prejudicada.

98. Na superveniência de uma estratégia definida pelo Centro de Governo, será possível a avaliação do mecanismo de supervisão em fases futuras do acompanhamento.

3.6. Transparência

99. O mecanismo de governança Transparência relaciona-se ao papel do Centro de Governo de promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e resultados dos órgãos/entidades da Administração Pública, o que pode ser útil para encorajar a melhoria do desempenho, bem como para garantir a responsabilização e prestação de contas (TCU, 2016).

100. A comunicação e a transparência das ações governamentais no enfrentamento à pandemia ganham relevo, pois além de orientar as políticas e ações adotadas pelos diversos atores, assegurando maior coesão e coerência, aumentam o clima de confiança da população e a adesão às medidas adotadas de prevenção e combate ao coronavírus ou que visem reduzir os impactos sociais e econômicos negativos.

101. No Centro de Governo, a Secretaria de Comunicação Social (Secom), vinculada à Secretaria de Governo da Presidência da República (Segov), e a Controladoria-Geral da União (CGU) possuem importante função relacionada à comunicação e à transparência.

102. A Secom é competente para formular e implementar a política de comunicação e divulgação social do Governo, para coordenar a comunicação interministerial bem como para assistir ao Presidente da República na comunicação com a sociedade, especialmente na divulgação dos atos do Presidente da República e de temas do interesse deste, conforme art. 5^o, incs. V, VI e XII, da Lei 13.844/2019.

103. A CGU é o órgão responsável por assistir o Presidente da República quanto aos assuntos relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria. Também atua na promoção da transparência, do acesso à informação e do controle social, conforme art. 51, inc. I, da Lei 13.844/2019.

104. Quanto à participação desses órgãos no Comitê de Crise e no Centro de Coordenação, verifica-se que o Decreto 10.277/2020, consideradas as alterações posteriores, inclui o Ministro de Estado da CGU como membro do Comitê e um membro da CGU no CCOP, sendo de se estranhar que não foi prevista a participação da Secom nesses colegiados de governança. Mesmo se considerarmos que a Segov, órgão com *status* ministerial e que compreende a Secom em sua estrutura, tem participação assegurada no Centro, optou-se por incluir um membro da Assessoria Especial de Comunicação Social da Casa Civil da Presidência da República (Ascom/CC) e não da Secom.

105. Cabe registrar que nas entrevistas realizadas pela equipe com representantes do CCOP não ficou clara a efetiva participação da Secom na divulgação das ações de enfrentamento à pandemia, tampouco a existência de um plano de comunicação do governo federal para esse objetivo. Nos sítios na internet tanto da Casa Civil da Presidência da República quanto da Secom, não há informação quanto a eventual plano ou campanha publicitária informativa para enfrentamento do Covid-19, nos múltiplos aspectos de sua crise.

106. Tendo em vista o levantamento situacional feito pela equipe e os referenciais de avaliação de governança elaborados pelo tribunal, a equipe identificou e informou ao CCOP o seguinte risco relacionado à comunicação:

Devido à ausência de coordenação e alinhamento do conteúdo e da oportunidade da comunicação de governo acerca das estratégias e ações de enfrentamento à COVID-19 **pode ocorrer** discursos e informações contraditórias acerca do que o governo está fazendo, dos resultados do trabalho e do que pretende fazer **podendo levar a** ameaças à permanência de autoridades, ações descoordenadas no âmbito do governo federal e medidas isoladas e descoordenadas pelos estados e municípios, trazendo intranquilidade na população e agravando a doença.

107. Como contribuição, informou-se ainda aos gestores que fosse adotada como medida mitigadora do risco apontado e como boa prática o planejamento estratégico da comunicação das ações e seus impactos de forma aberta, compreensível, acessível e transparente, coordenada com ministérios e demais órgãos, com estabelecimento de critérios para evitar ambiguidade e obscuridade nas falas de autoridades e na comunicação governamental integrada.

108. Embora o risco tenha sido informado aos gestores antes da saída de dois Ministros da Saúde, as consequências da ausência de uma estratégia de comunicação alinhada pelas diversas pastas ministeriais, identificadas pela equipe, em especial, quanto às ameaças à permanência de autoridades, acabaram se materializando.

109. A propósito, no que concerne à divulgação acerca das operações coordenadas e articuladas pelo CCOP, muito embora restrinja-se a questões operacionais e não estratégicas, ressalta-se como boa prática a publicação no portal da Casa Civil (<https://www.gov.br/casacivil/pt-br>) de vídeos institucionais com entrevista de autoridades e ministros de estado, comunicados diários acerca das medidas adotadas pelo Governo Federal no combate ao coronavírus e balanços semanais contendo síntese das medidas articuladas pelo CCOP para diminuir o avanço da doença.

110. Na tabela 1, são descritas as ações realizadas para as quais houve divulgação de dados quantitativos de realização (número de pessoas, quantidade de produtos e equipamentos entre outros).

Tabela 1 – Principais ações realizadas de enfrentamento à pandemia (16 a 22/5/2020)

AÇÃO	ÁREA	QUANT.
Inauguração de leitos de UTI no Hospital Universitário da	Saúde	10

Universidade Federal de São Carlos/SP		
a)	Fabricação de máscaras de proteção facial pela FAB	Saúde 2 mil
b)	Entrega de respiradores pulmonares a nove estados: GO, PE, PB, AM, RO, PA, MA, SP e RJ	Saúde 304
	Testadas pessoas na primeira etapa da pesquisa “Evolução da Prevalência de Infecção por Covid-19 no Brasil: Estudo de Base Populacional”	Saúde 15 mil
	Disponibilidade de leitos para Covid-19 pelos hospitais universitários vinculados à Rede Ebserh	Saúde 1,7 mil
c)	Aprovação de R\$ 600 de auxílio emergencial para milhões de pessoas	Social 8,3 milhões
d)	Entrega de cestas básicas para famílias indígenas em todo o território nacional	Social 65 mil
e)	Instauração em 60 dias, pelas unidades da AGU no país, de processos consultivos relacionados à pandemia	Justiça e Segurança 3,1 mil
	Liberação de toneladas de produtos para tratamento da Covid-19 pela Receita Federal no Aeroporto de Fortaleza	Justiça e Segurança 103 t
	Repatriação de brasileiros no exterior	Relações Exteriores 22,8 mil
f)	Chegada de três voos com milhões de máscaras cirúrgicas de três camadas	Logística 36,7 milhões

Fonte: Portal da Casa Civil da Presidência da República, Balanço Semanal Covid-1, semana 16 a 22/5.

111. Quanto à entrevista com representante da Sam no CCOP, respondendo à indagação da equipe acerca da importância da comunicação frente à questão das medidas descoordenadas adotadas pelos estados e municípios, no sentido de fechamento de vias e de atividades econômicas, tais como estabelecimentos comerciais, foram destacados os riscos decorrentes para a economia, o desabastecimento, etc, com a ressalva de que cabe somente à União estabelecer as diretrizes gerais, já que o Supremo Tribunal Federal decidiu que compete aos entes subnacionais decidirem sobre medidas locais de isolamento social.

4. Análise dos comentários dos gestores

112. A versão preliminar da parte 3 deste relatório foi enviada para que os gestores pudessem apresentar seus comentários (peça 13). Em momento posterior à análise inicial, e com relatório da unidade técnica encaminhado, foram encaminhados esclarecimentos por meio de reunião realizada no dia 28/5/2020, bem como por meio do Ofício 128/2020/SAGEP/SAM/CC/PR (peça 15) encaminhado pela Subchefia de Articulação e Monitoramento (SAM) da Casa Civil da Presidência da República, os quais foram analisados nesta versão.

113. Alguns comentários dos gestores foram incorporados diretamente ao texto, pois representavam sugestões de melhoria ou esclarecimento de pontos determinados do relatório. Outros temas, não incorporados, foram analisados em peça separada, uma vez que requereram ou maiores aprofundamentos analíticos para o seu esclarecimento ou apresentam divergência de entendimento entre gestores e equipe de auditoria (peça 18).

5. Conclusão

114. Este acompanhamento tem por objetivo avaliar e acompanhar a governança do Centro de Governo durante o enfrentamento da pandemia do Covid-19
115. Para delimitação do escopo deste trabalho, partiu-se da compreensão de que integram o Centro de Governo, para o enfrentamento da pandemia do novo coronavírus, o Comitê de Crise e o Centro de Coordenação de Operações do Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da Covid-19 (CCOP), bem como os órgãos integrantes da estrutura da Presidência da República, em especial da Casa Civil da Presidência, responsáveis pela articulação e coordenação de ações de enfrentamento à pandemia da Covid-19 e assessoramento ao presidente da República.
116. A partir dos critérios estabelecidos no Referencial de Avaliação de Governança de Centro de Governo (TCU, 2016) adaptados ao momento de pandemia, durante a qual exige-se a tomada de decisão ágil, foi avaliada a governança do CG durante o enfrentamento à pandemia de coronavírus.
117. Considerando que as ações e políticas necessárias para o enfrentamento dos efeitos da pandemia no país apresentam como característica fundamental a transversalidade, para sua efetividade faz-se necessário que a estrutura de governança seja bem estabelecida para articulação entre as diversas organizações e entes federativos envolvidas.
118. Na avaliação realizada, conclui-se que há oportunidades de melhoria em relação à governança do CG, na medida que o Comitê de Crise constitui instância decisória e de assessoramento do Presidente da República. Nesse sentido, cabe ao Comitê de Crise estabelecer diretrizes estratégicas para o combate aos efeitos da pandemia no país.
119. Na ausência dessa diretriz estratégica, importante função no CG durante o enfrentamento à crise do covid-19, cada pasta ministerial ficou responsável por formular os objetivos das suas respectivas competências. Ao CCOP foram atribuídas a articulação e a coordenação das ações de combate apenas em nível operacional.
120. Em relação à transparência e comunicação das ações, foram apontados os riscos decorrentes da ausência de coordenação e alinhamento do conteúdo e da oportunidade da comunicação de governo acerca das diretrizes estratégicas e ações de enfrentamento à Covid-19. Nesse sentido, a ausência de diretrizes estratégicas de comunicação coordenada e abrangente, que permita o alinhamento do conteúdo e da oportunidade da comunicação de governo acerca das ações de enfrentamento ao Covid-19 pode impactar negativamente as atividades de coordenação, articulação e supervisão das ações emergenciais a serem adotadas.
121. Como consequência, permanece o risco de que a ausência de diretrizes estratégicas claras e transparentes de enfrentamento à Covid-19, com a respectiva gestão de riscos, bem como a ausência de um plano de comunicação coordenado e abrangente, possa comprometer os custos e os resultados dos programas de enfrentamento à pandemia e impedir uma efetiva coordenação política e articulação entre órgãos e entidades, federais e subnacionais, o que atrai a competência do Tribunal de Contas prevista no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, a denominada Lei de Responsabilidade Fiscal.
122. Assim, cabe alertar à Casa Civil da Presidência da República, na qualidade de coordenadora do Comitê de Crise, que a ausência de diretrizes estratégicas claras e transparentes de enfrentamento à Covid-19, com a respectiva gestão de riscos, bem como a ausência de um plano de comunicação coordenado e abrangente, pode comprometer os custos e os resultados do enfrentamento à pandemia e impedir uma efetiva coordenação política e articulação entre órgãos e entidades, federais e subnacionais.
123. Apesar das falhas de governança identificadas, foram constatadas boas práticas na gestão da parte operacional, de responsabilidade do CCOP. As boas práticas identificadas neste relatório são: organização do regime de trabalho do CCOP, criação de grupos de trabalho no âmbito do CCOP para coordenação e a publicação no portal da Casa Civil de vídeos institucionais com entrevistas de autoridades e ministros de estado, comunicados diários acerca das medidas adotadas pelo Governo Federal no combate ao coronavírus e balanços semanais contendo síntese das medidas adotadas pelo CCOP para diminuir o avanço da doença.

6. Proposta de Encaminhamento

124. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) **Alertar** à Casa Civil da Presidência da República, na qualidade de órgão coordenador do Comitê de Crise para a articulação da ação governamental e de assessoramento ao Presidente da República sobre a consciência situacional da Pandemia da Covid-19, com fulcro no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, que a ausência de diretriz estratégica clara de enfrentamento à Covid-19, com a respectiva gestão de riscos, bem como a ausência de um plano de comunicação coordenado e abrangente, pode comprometer os gastos e os resultados do enfrentamento à pandemia e impedir uma efetiva coordenação política e articulação entre órgãos e entidades, federais e subnacionais.

Encaminhar cópia do relatório e da deliberação que vier a ser proferida à **Procuradoria-Geral da República**, com vistas a Coordenadoria Nacional Finalística do Gabinete Integrado de Acompanhamento à Epidemia do Coronavírus-19 (GIAC-COVID19), com fundamento no Memorando-Circular Segecex 7/2020, e à **Comissão Mista do Congresso Nacional** que acompanha a situação fiscal e a execução orçamentária e financeira das medidas relacionadas à emergência de saúde pública e de importância internacional relacionada ao coronavírus, instituída pelo Decreto Legislativo 6/2020.

É o relatório.

VOTO

Em apreciação, processo de acompanhamento que tem por objetivo avaliar e acompanhar a governança do Centro de Governo (CG) durante o enfrentamento da pandemia de Covid-19.

2. O CG é composto pelo Comitê de Crise, instância política decisória criada pelo Decreto 10.277/2020, com atribuições de caráter estratégico, por força do Decreto 10.404/2020, pelo Centro de Coordenação de Operações do Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da Covid-19 (CCOP), instância operacional criada pelo Decreto 10.289/2020, bem como pelos órgãos integrantes da estrutura da Presidência da República, em especial a Casa Civil da Presidência da República e a Secretaria de Governo da Presidência da República, responsáveis pela articulação e coordenação de ações de enfrentamento à pandemia de Covid-19 e assessoramento ao presidente da República.

3. O presente trabalho de fiscalização integra o Plano Especial de Acompanhamento das Ações de Combate à Covid-19 (PEAAC) do Tribunal de Contas da União, que prevê a atuação preventiva e orientadora no acompanhamento das medidas adotadas pela administração pública federal, em diversas áreas relevantes, para enfrentar a referida pandemia.

4. A Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdministração), unidade técnica responsável pela execução do trabalho, promoveu a avaliação de governança do CG sob quatro enfoques: estratégia, coordenação, supervisão e transparência.

5. Considerando as atribuições do Comitê de Crise, instância máxima a decidir e a assessorar o Presidente da República no enfrentamento da crise de Covid-19, a unidade instrutiva não identificou a definição de diretrizes estratégicas capazes de estabelecer objetivos a serem perseguidos por todos os entes e atores envolvidos, de forma a criar sinergia e a maximizar a relação custo benefícios dos recursos empregados em prol da população brasileira.

6. De igual modo, também não foi observada a existência de um modelo de identificação e gerenciamento de riscos que pudesse mitigar o impacto desses riscos sobre os resultados esperados e que fosse apto a apoiar as decisões adotadas pelo centro de governo e pastas ministeriais no enfrentamento à pandemia.

7. Por fim, a unidade instrutiva constatou a ausência de um plano de comunicação para a divulgação das ações de enfrentamento da pandemia, agravado pelo fato de nem o Comitê de Crise nem o CCOP contarem, em seu colegiado, com a participação de representante da Secretaria de Comunicação Social (Secom), o que compromete a transparência das ações governamentais adotadas.

8. Em conclusão, a SecexAdministração pugna por que seja emitido alerta à Casa Civil da Presidência da República, órgão que coordena o Comitê de Crise para enfrentamento da pandemia de Covid-19, nos termos do previsto no art. 59, § 1º, inciso V, da LC 101/2000, de que a ausência de diretriz estratégica clara de enfrentamento dessa pandemia, com a respectiva gestão de riscos, bem como a ausência de um plano de comunicação coordenado e abrangente, pode comprometer os gastos e os resultados a serem alcançados e impedir uma efetiva coordenação política e articulação entre órgãos e entidades, federais e subnacionais.

9. Manifesto minha concordância com as conclusões e propostas da unidade instrutiva, sem prejuízo de trazer a lume questões que reputo da maior importância e que podem contribuir para o enfrentamento da pandemia de Covid-19, tanto pelos governos federal, estadual e municipal, quanto pela sociedade civil organizada.

10. A equipe de auditoria, após realizar entrevistas com responsáveis pela execução das ações de enfrentamento ao coronavírus, constatou a ausência de referencial estratégico estabelecido pelo CG para combate à disseminação e tratamento mais adequado da Covid-19.
11. A necessidade de estabelecimento de uma estratégia nacional de enfrentamento da pandemia mostra-se ainda mais premente e, por não dizer viável, quando se observa que, para fins de retomada de crescimento da economia, o Governo Federal já estabeleceu um plano específico, denominado Pró-Brasil, demonstrando possuir plena capacidade de organização para fins de planejamento de ações nacionais.
12. De igual modo, não foi identificado um modelo de mapeamento e gestão de riscos. Após questionamentos por parte da equipe auditora, apesar de anunciadas ações para o mapeamento de riscos, com a participação da Agência Brasileira de Inteligência (Abin), eventuais medidas adotadas não foram apresentadas à equipe desta Corte de Contas.
13. Aliás, a dificuldade na obtenção de informações oficiais acerca das ações de combate à pandemia e dos resultados delas advindos – como será tratado mais adiante neste voto –, a macular a devida transparência que se deve projetar sobre tais dados e traduzida pela ausência de um plano de comunicação, estendeu-se, inclusive, à equipe auditora.
14. A esse respeito, diga-se que em 7/5/2020 foi solicitada maior agilidade no acesso aos portais “Governa” e “Ressonância Federativa”, responsáveis por congregar informações relativas à pandemia de Covid-19. Apenas em 27/5/2020, vinte dias depois, foi concedido acesso ao portal “Ressonância Federativa”. Também foi negado acesso aos documentos que fundamentaram o atendimento às demandas dos entes federativos, sob o argumento de que se tratavam de documentos preparatórios, em afronta ao art. 101 da Lei 8.443/1992.
15. Ante o exposto, manifesto minha concordância com a proposta da unidade instrutiva para que seja emitido alerta à Casa Civil da Presidência da República, com base no art. 59, § 1º, inciso V, da LC 101/2000, de que a ausência de diretrizes estratégicas, de um modelo de gestão de riscos e de um plano de comunicação pode comprometer as ações adotadas para o combate da Covid-19.
16. Em adição, julgo adequado dar ciência aos órgãos e comitês que integram o Centro de Governo estabelecido para o enfrentamento da crise relacionada à pandemia de Covid-19, para fins de evitar futuras recorrências dessa espécie, que a negativa de acesso a informações solicitadas por equipe de auditoria desta Corte de Contas afronta o disposto no art. 101 da Lei 8.443/1992.
17. Com relação à avaliação da estrutura do Centro de Governo, em especial do Comitê de Crise e do CCOP que o integram, chama a atenção algumas constatações que gostaria de compartilhar com este Colegiado.
18. Governança Pública, nos termos do art. 2º, inciso I, do Decreto 9.203/2017, representa o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução das políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.
19. A avaliação da governança, portanto, perpassa pela verificação dos critérios de liderança e estratégia utilizados para avaliação da gestão na condução de políticas públicas e prestação de serviço à sociedade, abarcando, inclusive, de forma indireta, a avaliação da estrutura organizacional estabelecida para tanto.
20. O Comitê de Crise, com composição prevista no art. 3º do Decreto 10.277/2020, possui nítido caráter político. Tem por atribuição promover a articulação das ações governamentais para enfrentamento da pandemia e de assessorar ao Presidente da República no mesmo assunto, bem como deliberar sobre as prioridades, as diretrizes e os aspectos estratégicos relativos aos impactos da covid-19, nos termos do art. 2º do Decreto 10.277/2020, com redação dada pelo Decreto 10.404/2020.

21. Já o CCOP, criado mediante o Decreto 10.289/2020, possui atribuições de caráter operacional, com ênfase na execução das ações necessárias ao enfrentamento da citada pandemia, conforme medidas determinadas pelo Comitê de Crise.
22. Em ambos os comitês, existe a previsão de participação do Ministro da Saúde e do Coordenador do Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública da Secretaria de Vigilância do Ministério da Saúde, no Comitê de Crise, e de um representante deste Ministério, no CCOP.
23. Ocorre que tal constatação não significa a garantia de que profissionais da área de saúde estejam integrando os comitês em destaque. Primeiro pois, conforme noticiado pela imprensa, os cargos chaves do Ministério da Saúde, de livre nomeação e exoneração, não vêm sendo ocupados por profissionais com essa formação específica. Segundo porque, em ambos os colegiados, não existe a previsão de assento permanente para organizações representativas desses profissionais.
24. Ora, tanto em comitê de viés político, em que se deveria estabelecer diretrizes e estratégias para combater o coronavírus, quanto num colegiado de caráter técnico-operacional, a análise e a definição de ações na área de saúde pública, de combate epidemiológico, exige a participação de profissional técnico capacitado a compreender os reais problemas de saúde pública que se buscam equacionar, bem como as eventuais possibilidades de ações mitigadoras dessas disfunções.
25. Apesar de o Comitê de Crise poder contar com a participação de especialistas a serem convidados a critério do seu coordenador, conforme disposto no inciso II do § 2º do art. 3º do Decreto 10.277/2020, estes, nada obstante possuírem direito a voz, não possuem direito a voto.
26. A esse respeito, não tenho dúvidas de que representantes do Conselho Federal de Medicina (CFM) e da Associação Médica Brasileira (AMB), por exemplo, poderiam contribuir, com sua visão técnica, para o enriquecimento dos debates travados em ambos os comitês, no sentido de contribuir para o incremento da efetividade das medidas a serem adotadas.
27. De igual modo, o sucesso na definição e implementação de política pública na área de saúde depende da efetiva participação e integração de ações por parte da União, de estados e de municípios, dada a organização do Sistema Único de Saúde disposto no art. 198 da CF/1988 e na legislação de regência.
28. Nesse contexto, os secretários estaduais de saúde são gestores cujas ações, na área de saúde e ainda em sentido macro, mais se aproximam da população alvo de determinada política pública. Tais gestores integram a entidade de direito privado denominada Conselho Nacional de Secretários de Saúde – CONASS, que tem por missão “articular, representar e apoiar as Secretarias Estaduais de Saúde, no âmbito do SUS, promover a disseminação da informação, produção e difusão do conhecimento, inovação e incentivo à troca de experiências”.
29. Ademais, esses dirigentes estaduais são importantes elos que integram e facilitam a ação coordenada de diversos entes nas três esferas de governo na execução de políticas públicas de saúde, com elevado potencial para propor e executar ações de saúde pública no combate ao coronavírus e enfrentamento da pandemia de Covid-19, o que lhes credencia a contar com representantes tanto no Comitê de Crise quanto no CCOP.
30. Diante do exposto, nos termos do art. 250, inciso III, do RITCU, entendo adequada a expedição de recomendação à Casa Civil da Presidência da República para que inclua como membros permanentes do Comitê de Crise, os presidentes do Conselho Federal de Medicina, da Associação Médica Brasileira e do Conselho Nacional de Secretários de Saúde, com direito a voz e a voto, e como integrantes do CCOP, representantes dessas organizações.
31. Outra questão que vejo com certa preocupação é a ausência de ampla divulgação das ações que estão sendo adotadas pelo governo federal para o enfrentamento desta crise na saúde pública. A transparência dos dados públicos, decorrentes da aplicação do princípio da publicidade previsto no

caput do art. 37 da CF/1988, é um dos primados do Estado Democrático de Direito, porquanto é pressuposto para o controle social.

32. Como relatado pela SecexAdministração, a ausência de representante da Secom tanto no Comitê de Crise, quanto no CCOP acaba por dificultar a divulgação do que restou decidido em ambos os comitês. Por óbvio que a futura elaboração de plano de comunicação para divulgação dessas informações nos devidos foros adequados, nos termos do que foi tratado neste voto e a critério do Poder Executivo, poderá fortalecer, no futuro, a transparência desejada, sem, contudo, enfrentar a atual carência de informações acerca das medidas que vêm sendo adotadas e dos resultados já obtidos.

33. Este cenário mostra-se ainda mais preocupante quando se observam os recentes e recorrentes embates, no âmbito do Ministério da Saúde, acerca da divulgação, entre outros, dos dados diários de mortes e de contaminação por coronavírus, que teve que contar com ordem do Supremo Tribunal Federal (STF) para regresso à normalidade na sua divulgação.

34. A esse respeito, penso que a Lei de Acesso à Informação – LAI, Lei 12.527/2011, já definiu o arcabouço normativo que obriga órgãos e entidades públicos a divulgarem as informações por eles custodiadas, ressalvadas, de forma excepcional, aquelas de índole sigilosa.

35. Se por um lado essa divulgação incrementa a tão desejada transparência das medidas adotadas pelo Comitê de Crise e CCOP, por outro, permite que a população em geral, mais bem informada, possa seguir as orientações e decisões governamentais adotadas com vistas ao enfrentamento da pandemia de Covid-19, contribuindo para o alcance dos resultados esperados.

36. Nesse sentido, julgo pertinente a realização de determinação à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Saúde para que, nos termos do art. 250, inciso II, do RITCU, e art. 6º da LAI, passem a divulgar, com o devido destaque, em seus sites, caso ainda não o façam, as atas das reuniões do Comitê de Crise e do CCOP, assegurado o sigilo daquelas informações assim classificadas.

37. Por oportuno, em face da constatação da unidade técnica de que inexistente assento no CCOP para representante da Secretaria Especial de Comunicação Social (Secom), o que poderia comprometer a comunicação das ações ali adotadas, entendo pertinente recomendar à Casa Civil da Presidência da República que inclua representante da referida Secretaria no colegiado em questão.

38. Por fim, observo que apesar de existir a previsão expressa no art. 8º do Decreto 10.277/2020 de que o Comitê de Crise atuará de forma coordenada com o Grupo Executivo Interministerial de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional e Internacional (GEI-ESPII), de que trata o Decreto 10.211/2020, o modelo de governança do CG apresentado (peça 11) não fez menção às medidas implementadas com vistas a garantir a referida atuação coordenada.

39. Do exposto, cabe orientação à unidade técnica para que, nos próximos acompanhamentos, além das análises que se fizerem necessárias, aponte também as ações implementadas com vistas a garantir a atuação coordenada entre o Comitê de Crise e o GEI-ESPII, nos termos do que estabelece o art. 8º do Decreto 10.277/2020.

Com essas considerações, VOTO para que o Tribunal aprove a minuta de Acórdão que ora submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 24 de junho de 2020.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator

ACÓRDÃO Nº 1616/2020 – TCU – Plenário

1. Processo TC 016.708/2020-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V- Acompanhamento.
3. Interessado: Walter Souza Braga Netto (500.217.537-68).
4. Órgãos: Casa Civil da Presidência da República; Secretaria de Governo da Presidência da República; Secretaria-Geral da Presidência da República.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdministração).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento que tem por objetivo avaliar e acompanhar a governança do Centro de Governo (CG) durante o enfrentamento da pandemia de Covid-19;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. alertar à Casa Civil da Presidência da República que a ausência de diretriz estratégica clara de enfrentamento à Covid-19, com a respectiva gestão de riscos, bem como a ausência de um plano de comunicação coordenado e abrangente, pode comprometer os gastos e os resultados do enfrentamento à pandemia e impedir uma efetiva coordenação política e articulação entre órgãos e entidades, federais e subnacionais, com fulcro no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000;

9.2. recomendar à Casa Civil da Presidência da República, nos termos do art. 250, inciso III, do RITCU, que:

9.2.1. inclua como membros permanentes do Comitê de Crise, os presidentes do Conselho Federal de Medicina, da Associação Médica Brasileira e do Conselho Nacional de Secretários de Saúde, com direito a voz e a voto, e como integrantes do CCOP, representantes dessas organizações;

9.2.2. inclua como integrante do CCOP representante da Secretaria Especial de Comunicação Social do Ministério das Comunicações- Secom;

9.3. determinar à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Saúde para que, nos termos do art. 250, inciso II, do RITCU, e art. 6º da LAI, e em observância ao Princípio da Transparência, no prazo de quinze dias, passem a divulgar, com o devido destaque, em seus sítios na Internet, caso ainda não o façam, as atas das reuniões do Comitê de Crise e do CCOP, assegurado o sigilo daquelas informações assim classificadas;

9.4. dar ciência aos órgãos e comitês que integram o Centro de Governo estabelecido para o enfrentamento da crise relacionada à pandemia de Covid-19, para fins de evitar futuras recorrências dessa espécie, que a negativa de acesso a informações solicitadas por equipe de auditoria desta Corte de Contas afronta o disposto no art. 101 da Lei 8.443/1992;

9.5. encaminhar cópia desta deliberação à Casa Civil da Presidência da República, à Procuradoria-Geral da República (PGR) e à Coordenadoria Nacional Finalística do Gabinete Integrado de Acompanhamento à Epidemia do Coronavírus-19 (GIAC-COVID19), constituída no âmbito da PGR, e à Comissão Mista do Congresso Nacional que acompanha a situação fiscal e a execução orçamentária e financeira das medidas relacionadas à emergência de saúde pública e de importância internacional relacionada ao coronavírus, instituída pelo Decreto Legislativo 6/2020.

10. Ata nº 23/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 24/6/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1616-23/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Ana Arraes, Bruno Dantas e Vital do Rêgo (Relator).

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MUCIO MONTEIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral