

REPP 2020

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÕES EM POLÍTICAS E PROGRAMAS DE GOVERNO 2020





REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

MINISTROS

José Mucio Monteiro, **Presidente**

Ana Arraes, **Vice-Presidente**

Walton Alencar Rodrigues

Benjamin Zymler

Augusto Nardes

Aroldo Cedraz de Oliveira

Raimundo Carreiro

Bruno Dantas

Vital do Rêgo

MINISTROS-SUBSTITUTOS

Augusto Sherman Cavalcanti

Marcos Bemquerer Costa

André Luís de Carvalho

Weder de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Cristina Machado da Costa e Silva, **Procuradora-Geral**

Lucas Rocha Furtado, **Subprocurador-Geral**

Paulo Soares Bugarin, **Subprocuradora-Geral**

Marinus Eduardo de Vries Marsico, **Procurador**

Júlio Marcelo de Oliveira, **Procurador**

Sergio Ricardo Costa Caribé, **Procurador**

Rodrigo Medeiros de Lima, **Procurador**

REPP 2020

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÕES EM
POLÍTICAS E PROGRAMAS DE GOVERNO
2020

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÕES EM POLÍTICAS E PROGRAMAS DE GOVERNO

O Tribunal de Contas da União (TCU) elabora, pela 4ª vez, o Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo (RePP). Trata-se de documento desenvolvido em atendimento ao art. 124 da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2020, que assim determina:

O Tribunal de Contas da União enviará à Comissão Mista a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, no prazo de até trinta dias após o encaminhamento do Projeto de Lei Orçamentária de 2020, quadro-resumo relativo à qualidade da implementação e ao alcance de metas e dos objetivos dos programas e das ações governamentais objeto de auditorias operacionais realizadas para subsidiar a discussão do Projeto de Lei Orçamentária de 2020.

■ CONTEXTO

O Brasil e mundo vêm sendo assolados pela pandemia da covid-19. Em 28 de setembro de 2020, segundo dados da Ministério da Saúde (MS), o país já possuía mais de 4,7 milhões de casos de contaminação e 142.058 mortes registrados. Com o agravamento do quadro, o Congresso Nacional (CN), por meio do Decreto Legislativo 6, de março de 2020, reconheceu a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do presidente da República. No âmbito do governo federal, foi editada a Lei 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, dispondo sobre as medidas para enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII) decorrente da covid-19.

Considerando a excepcionalidade deste ano, o presente relatório apresenta quadro-resumo das principais ações de controle realizadas pelo TCU em resposta à pandemia, no âmbito do Programa Especial de Atuação no Enfrentamento à Crise da Covid-19 (Coopera), que visa possibilitar maior interação e melhor

interlocução entre esta Corte de Contas e os diversos agentes públicos, apontar riscos e orientar os gestores tempestivamente sobre problemas e riscos que pudessem comprometer a efetividade das ações.

■ COMPONENTES DA ANÁLISE

A análise abrangeu o acompanhamento:

- das ações do Ministério da Saúde no combate à crise da covid-19 (Acórdãos 1.355/2020, 1.888/2020 e 1.748/2020, todos do Plenário do TCU);
- da governança do centro de governo durante o enfrentamento à covid-19 (Acórdãos 1.616/2018 e 2.092/2020, ambos do Plenário do TCU);
- dos impactos fiscais das medidas de enfrentamento à covid-19 (Acórdãos 1.557/2020, 2.026/2020 e 2.283/2020, todos do Plenário do TCU);
- das medidas adotadas pela administração tributária federal no enfrentamento à covid-19 (Acórdão 2.193/2020-TCU-Plenário);
- do Programa Emergencial para Manutenção do Emprego e da Renda (Acórdão 2.025/2020-TCU-Plenário);
- das medidas adotadas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para minimizar os danos econômicos provocados pela pandemia da covid-19 (Acórdãos 1.493/2020 e 1.933/2020, ambos do Plenário do TCU);
- do auxílio emergencial de proteção social para as pessoas em situação de vulnerabilidade (Acórdãos 1.196/2020, 1.695/2020, 1.428/2020, 1.764/2020 e 1.706/2020, todos do Plenário do TCU);

- da gestão de benefícios do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) (Acórdão 1.968/2020-TCU-Plenário);
- das ações relacionadas à educação básica decorrentes da pandemia da covid-19 (Acórdão 1.955/2020-TCU-Plenário);
- das aquisições públicas para enfrentamento à pandemia da covid-19 (TC 016.867/2020-3);
- da Medida Provisória (MP) 983/2020, que dispõe sobre as assinaturas eletrônicas em comunicações com entes públicos (TC 016.863/2020-8);
- da segurança do abastecimento de combustíveis durante o isolamento social, provocado pela epidemia da covid-19 (TC 016.778/2020-0);
- do crédito extraordinário aberto por meio da MP 963/2020 – Lei 14.051/2020 para enfrentamento da crise econômica, decorrente da pandemia da covid-19, no setor de turismo (TC 025.461/2020-6);
- das ações do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI) para combate à covid-19 (TC 016.758/2020-0);
- das ações da Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc) e do impacto da crise no sistema fechado de previdência complementar (Acórdão 3.470/2020-TCU-Plenário); e
- da atuação do Banco Central do Brasil (Bacen) na mitigação dos efeitos econômico-financeiros decorrentes da covid-19 (Acórdãos 2.709/2020 e 1.842/2020, ambos do Plenário do TCU).

PROGRAMA ESPECIAL DE ATUAÇÃO NO ENFRENTAMENTO À CRISE DA COVID-19

O TCU se mantém atento aos acontecimentos e continua, conforme suas competências constitucionais, a fiscalizar a atuação dos gestores federais, dentro das peculiaridades da situação emergencial que o país enfrenta.

Para obter informações mais atualizadas sobre ações de controle empreendidas pelo TCU no âmbito do Cooperar acesse: <https://portal.tcu.gov.br/coopera/>.

REPP 2020

PROCESSOS JULGADOS

ACOMPANHAMENTO DAS AÇÕES DO MINISTÉRIO DA SAÚDE NO COMBATE À CRISE DA COVID-19

Em 31 de dezembro de 2019, a Organização Mundial de Saúde (OMS) foi notificada acerca da ocorrência de um surto de pneumonia na cidade de Wuhan, província de Hubei, na República Popular da China. Em reunião do Comitê de Emergência, convocada pela OMS, em 30 de janeiro de 2020, foi declarada Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII), diante do crescimento no número de países com casos confirmados.

Em 3 de fevereiro de 2020, o Brasil declarou Emergência de Saúde Pública e Importância Nacional, por meio da Portaria GM/MS 188/2020, e estabeleceu o Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública (COE-nCoV) como mecanismo nacional da gestão coordenada da resposta à emergência no âmbito nacional, com competência, entre outras, para propor ao ministro de Estado de Saúde a aquisição de bens e contratação de serviços necessários para atuação durante o período de emergência.

Diante da situação de emergência e necessidade de aquisição de materiais e insumos para atendimento aos pacientes com covid-19, foram instituídas normas específicas para realização de licitações e para sua dispensa, por meio da Lei 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.

A **dotação** atualizada, em 28 de agosto de 2020, **para aplicação direta pelo MS é de R\$ 9 bilhões**. Desse recurso, foram pagos, até agosto de 2020, 2,5 bilhões, o que equivale a 28% da dotação.

A fim de auxiliar estados e municípios na estruturação das ações e dos serviços de saúde, foram disponibilizados recursos a esses entes, por meio de **transferências fundo a fundo**. O valor atual da **dotação** é de, aproximadamente, **R\$ 31 bilhões**, tendo sido efetivamente pago aos entes, até o momento, 80% desse valor (dados de 28 de agosto de 2020).

Destaca-se que diversas Medidas Provisórias (MPs) abriram **créditos extraordinários em favor do MS**, totalizando mais de **R\$ 41 bilhões** (dados de 31 de agosto de 2020).

▪ O QUE FOI FEITO

Em atenção à situação excepcional, o Tribunal de Contas da União realizou acompanhamento com o objetivo de avaliar a estrutura de governança montada pelo MS para combate à crise gerada pelo coronavírus e os atos referentes à execução de despesas públicas, de forma amostral, pelo Ministério, pelos órgãos e pelas entidades a ele vinculados, como, por exemplo, a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), sob os aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e efetividade.

▪ O QUE FOI ENCONTRADO

Foram encontrados problemas relacionados: à definição de critérios para transferência de recursos a estados e municípios; à transparência das informações; ao desempenho e à estrutura de comitês relacionados à governança do MS para enfrentamento da crise; à política de comunicação; e à estratégia de aquisições do MS no combate à covid.

Também se constataram irregularidades em dispensa de aquisição do MS que tinha por objeto o fornecimento de oitenta milhões de aventais, ao custo total de R\$ 912 milhões, o que levou a equipe de fiscalização a representar em processo distinto. Entre as irregularidades encontradas, estavam a ausência de estimativa, pelo MS, da necessidade de oitenta milhões de aventais; e insuficiente capacidade operacional da empresa.

▪ O QUE FOI DELIBERADO

O TCU recomendou ao MS, entre outras ações: a adoção de critérios técnicos para as transferências aos entes subnacionais, considerando, por exemplo, a incidência *per capita* da doença, as estimativas de sua propagação, a taxa de ocupação de leitos e a estrutura dos serviços de saúde existentes; e disponibilização de informações relativas à taxa de ocupação de leitos de enfermaria e UTI.

O Tribunal também determinou ao MS a adoção de medidas necessárias ao adequado funcionamento do COE-nCoV, a elaboração de plano tático-operacional detalhado e o ajuste da estratégia de comunicação.

O MS ainda foi diligenciado a apresentar a lógica de financiamento dos fundos estaduais e municipais da saúde e definição da estratégia de aquisições para o combate à covid-19.

Quanto à representação da equipe de fiscalização sobre a dispensa de licitação para aquisição de aventais, a atuação do TCU, realizada de forma tempestiva, provocou a revogação da dispensa pelo MS. Além disso, foi determinada a atuação de processo específico no TCU para apuração de indícios de fraude na conduta da empresa em relação aos documentos relacionados a sua capacidade econômico-financeira.

Para mais informações:

Acórdãos: 1.355/2020, 1.888/2020 e 1.748/2020, todos do Plenário do TCU

Relator: Ministro Benjamin Zymler

Processos: TCs 014.575/2020-5 e 018.706/2020-7

Unidade técnica responsável: Secretaria de Controle Externo da Saúde (SecexSaúde)

ACOMPANHAMENTO DA GOVERNANÇA DO CENTRO DE GOVERNO DURANTE O ENFRENTAMENTO À COVID-19

Com a declaração da Organização Mundial de Saúde (OMS) de que a doença causada pelo novo coronavírus seria uma pandemia, diversos países implementaram medidas, a fim de se preparar para as consequências. No Brasil, o governo federal estabeleceu o Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da Covid-19 e o Centro de Coordenação de Operações do Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da Covid-19 (CCOP), com o objetivo de articular a ação governamental e assessorar o presidente da República no enfrentamento da pandemia.

▪ O QUE FOI FEITO

O Tribunal de Contas da União (TCU) aprovou, no dia 25 de março de 2020, o Plano Especial de Acompanhamento das Ações de Combate à Covid-19 e às suas consequências, de forma a possibilitar maior interação e melhor interlocução entre esta Corte de Contas e os diversos agentes públicos, apontar riscos e orientar os gestores tempestivamente sobre problemas e riscos que pudessem comprometer a efetividade das ações.

Um dos objetivos do trabalho foi avaliar a governança do Centro de Governo durante o enfrentamento da crise decorrente da pandemia.

▪ O QUE FOI ENCONTRADO

A avaliação da governança do Centro de Governo apontou que não foram estabelecidas diretrizes estratégicas ou objetivos para enfrentamento da pandemia, por meio de planejamento estratégico amplo, de forma a orientar ações e prioridades, definidas a partir da avaliação da situação sanitária, econômica, política e social realizada pelas diversas pastas ministeriais.

Também se constatou a ausência de um modelo de gerenciamento integrado de riscos para a gestão de combate à pandemia e plano de comunicação das ações e de seus impactos, de forma aberta, compreensível,

acessível e transparente, coordenado com ministérios e demais órgãos, a fim de evitar ambiguidade e obscuridade nas falas de autoridades e na comunicação governamental com um todo.

▪ O QUE FOI DELIBERADO

Por meio do Acórdão 1.616/2018-TCU-Plenário, o TCU alertou a Casa Civil da Presidência da República de que a falta de diretriz estratégica clara de enfrentamento à covid-19, com respectiva gestão de riscos, e ausência de um plano de comunicação coordenado e abrangente poderiam comprometer os gastos e resultados do enfrentamento à pandemia e impedir a efetiva coordenação política e articulação entre órgãos e entidades, federais e subnacionais.

O TCU recomendou à Casa Civil que incluísse, como membros permanentes do Comitê de Crise, os presidentes do Conselho Federal de Medicina (CFM), da Associação Médica Brasileira (AMB) e do Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass), com direito a voz e voto, e, como integrantes do CCOP, representantes dessas organizações e representante da Secretaria Especial de Comunicação Social do Ministério das Comunicações (Secom).

Em decisão subsequente, Acórdão 2.092/2020-TCU-Plenário, o Tribunal recomendou à Casa Civil que adotasse, entre os critérios de enquadramento elaborados para fins de seleção dos projetos a integrar o programa Pró-Brasil, aquele relacionado à redução de contaminação e mortes causadas pela covid-19.

Além disso, determinou à Casa Civil e ao Ministério da Saúde (MS) que, nos termos dos arts. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RITCU) e 6º da Lei de Acesso à Informação (LAI) e em observância ao princípio da transparência, no prazo de 15 dias, passassem a divulgar, com o devido destaque, em seus sítios na internet, caso ainda não o estivessem fazendo, as atas das reuniões do Comitê de Crise e CCOP, assegurado o sigilo das informações confidenciais.

Por fim, determinou à Casa Civil que enviasse ao TCU, inclusive com indicação dos riscos e das contramedidas associadas para mitigá-los, as ações planejadas para produção e/ou aquisição de futuras doses de vacina contra a covid-19 e imunização da população brasileira. Caso tais ações não tivessem sido planejadas, que elaborasse o referido plano no prazo de 60 dias, dada a urgência e relevância do tema, em conjunto com o MS e, preferencialmente, com a participação das secretarias estaduais de saúde, e o enviasse a esta Corte de Contas.

Para mais informações:

Acórdãos: 1.616/2018 e 2.092/2020, ambos do Plenário do TCU

Relator: Ministro Vital do Rêgo

TC: 016.708/2020-2

Unidade técnica responsável: Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdministração)

ACOMPANHAMENTO DOS IMPACTOS FISCAIS DAS MEDIDAS DE ENFRENTAMENTO À COVID-19

Para combater os efeitos econômicos e sociais da pandemia ocasionada pela covid-19, o governo federal adotou uma série de medidas ao longo do ano de 2020. Tais medidas, estão relacionadas à criação de novas despesas (auxílio emergencial, compra de respiradores etc.) e concessão de benefícios tributários (redução de alíquotas e postergação do pagamento de tributos), financeiros e creditícios (concessão de empréstimos a juros menores).

Entender o impacto fiscal dessas medidas, principalmente sobre o endividamento, é fundamental para diminuir os riscos relacionados à sustentabilidade das finanças brasileiras no médio e longo prazo.

Levando em consideração as despesas criadas, bem como os benefícios tributários, financeiros e creditícios concedidos, **as medidas de combate à pandemia, até 30 de julho de 2020, alcançaram o valor de R\$ 675,4 bilhões, sendo R\$ 510 bilhões de despesas orçamentárias e R\$ 165,4 bilhões de benefícios tributários concedidos a empresas e pessoas físicas.**

▪ O QUE FOI FEITO

Acerca deste tema, foram elaborados quatro relatórios de acompanhamento (três já apreciados pelo Plenário do TCU), que buscaram interpretar e orientar os gestores sobre as alterações promovidas nas regras fiscais vigentes - como é o caso da correta aplicação das regras do Orçamento de Guerra -, e sobre os riscos fiscais das medidas adotadas para combate à pandemia, principalmente aqueles relacionados à dívida pública. Além disso, buscou-se dar transparência aos gastos do governo federal no combate à pandemia. Nesse sentido, foram expedidas recomendações e determinações aos órgãos jurisdicionados, visando a preservar a hígidez das finanças públicas, e encaminhadas informações ao Congresso Nacional, visando a fornecer subsídios aos representantes diretos da sociedade no processo de tomada de decisões. Os relatórios são instrumentos úteis à sociedade, por darem transparência às finanças públicas da União.

▪ O QUE FOI ENCONTRADO

Foram identificados 12 riscos fiscais, relacionados aos seguintes objetos: Orçamento de Guerra, Teto de Gastos, dívida pública, ajuda financeira a estados e municípios, sustentabilidade fiscal do país e regra de ouro. Em especial, destacam-se os seguintes:

- possíveis movimentos que poderiam não se alinhar aos preceitos estabelecidos pelo Teto de Gastos;
- execução irregular de despesas autorizadas com base no Orçamento de Guerra;
- risco de elevação do endividamento estatal e piora do perfil da dívida pública, o que pode impactar o financiamento do Estado.

▪ O QUE FOI DELIBERADO

O TCU recomendou ao Poder Executivo federal que:

- as medidas tomadas com base nas regras do Orçamento de Guerra sejam acompanhadas da justificativa de que possuem relação com a covid-19 ou suas consequências econômicas e sociais. Também recomendou que seja demonstrada a incompatibilidade do regime regular com a urgência da medida;
- a eventual utilização de espaço no Teto de Gastos, proveniente do cancelamento de dotações ou da substituição parcial do Programa Bolsa Família pelo auxílio emergencial, seja direcionada apenas para despesas relacionadas à pandemia e que tenham a mesma classificação funcional da dotação cancelada ou substituída;
- as despesas no âmbito do Programa Bolsa Família não sejam custeadas com os créditos extraordinários aprovados por meio da Medida Provisória 929/2020, uma vez que as

dotações ordinárias disponíveis nessa programação se mostram suficientes para cobrir as respectivas despesas estimadas para o corrente exercício, excetuando-se dessa proposição as despesas liquidadas e liquidadas e pagas até a data desta decisão.

Também encaminhou as seguintes informações à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO):

- até 30 de julho de 2020, o orçamento federal consignou dotações de R\$ 510 bilhões para as medidas de enfrentamento da pandemia;
- as medidas tributárias com impacto na arrecadação foram projetadas em, aproximadamente, R\$ 165,4 bilhões. Os benefícios financeiros e creditícios alcançaram o valor de R\$ 1,2 bilhão;
- a projeção para o resultado primário é de *deficit* superior a R\$ 700 bilhões, valor próximo a 10% do produto interno bruto (PIB). Esse patamar de *deficit* é inédito, quando se examina a série histórica. Até então, o maior deficit para o Governo Central havia ocorrido em 2016 -2,5% do PIB. A elevação do *deficit* repercute no nível da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), que se projeta para patamar superior a 90% do PIB, ao final de 2020;
- os efeitos da pandemia na atividade econômica podem impactar a sustentabilidade fiscal de médio prazo, em função do extenso prazo de manutenção de resultados fiscais deficitários. Tal contexto requer, por parte de todos os Poderes, medidas de controle efetivo do crescimento das despesas obrigatórias de caráter continuado e das renúncias tributárias. Também evidencia a necessidade de recomposição de receitas, o que pode ser realizado por diferentes meios, tais como por receitas extraordinárias advindas da otimização de ativos, reversão de benefícios tributários ou recomposição de base tributária;
- há risco de compressão de despesas discricionárias, tendo em vista o crescimento acelerado das despesas obrigatórias verificado nos últimos anos, o que pode implicar dificuldades para o funcionamento da máquina pública;
- o impacto de mudanças legislativas e os efeitos de decisões judiciais com relação ao endividamento de estados e municípios com a União, incluindo o efeito indireto por meio de dívidas garantidas pela União, são fatores que prolongam os esforços de ajuste fiscal e contribuem para aumentar a dívida pública.

Para mais informações:

Acórdãos: 1.557/2020, 2.026/2020 e 2.283/2020, todos do Plenário do TCU

Relator: Ministro Bruno Dantas

Processo: TC 016.873/2020-3

Unidade técnica responsável: Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag)

ACOMPANHAMENTO DAS MEDIDAS ADOTADAS PELA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA FEDERAL NO ENFRENTAMENTO À COVID-19

Em 2020, o Brasil e o mundo se depararam com um momento excepcional, por conta do enfrentamento à pandemia causada pela covid-19. Em função da queda da atividade econômica nacional, o governo instituiu várias medidas no âmbito da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF), visando à, entre outras coisas, desoneração de tributos, postergação do pagamento de tributos (diferimentos) e desburocratização de responsabilidades tributárias (medidas administrativas de desburocratização).

Entre janeiro e junho de 2020, a arrecadação de todas as receitas federais totalizou R\$ 665,966 bilhões – decréscimo real de 14,91%, em relação a 2019 –, enquanto, somente em junho de 2020, totalizou R\$ 86,258 bilhões – decréscimo real de 29,59%. Por sua vez, a frustração da arrecadação administrada pela RFB, de janeiro a junho, totalizou R\$ 128,461 bilhões, em relação à previsão inicial da Lei Orçamentária Anual (LOA) para 2020.

• O QUE FOI ENCONTRADO

Riscos como a frustração de receitas federais originalmente previstas levaram o Tribunal de Contas da União a empreender ações de acompanhamento, com vistas a contribuir com o Poder Público no enfrentamento à crise do coronavírus na área de administração tributária, por meio da coleta, análise e comunicação de dados públicos e disponíveis.

Com base nas ações de controle realizadas, constatou-se que, nos meses de junho e julho de 2020, as medidas tributárias de enfrentamento à pandemia resumiram-se a desonerações de impostos (impacto de R\$ 7,7 bilhões), diferimentos de tributos (impacto de R\$ 20,4 bilhões) e medidas administrativas de desburocratização. O risco de frustração de receitas originalmente previstas na LOA para o exercício de 2020 permanece e é considerado de probabilidade e impacto altos, conforme apontado nos Acórdãos do acompanhamento (1.195/2020 e 1.638/2020, ambos

do Plenário). Além disso, o risco de ações fiscais temporárias tornarem-se de caráter continuado no período pós-pandemia também é de probabilidade e impacto altos.

• O QUE FOI DELIBERADO

Ante a constatação, informou-se ao Ministério da Economia (ME) e aos demais interessados sobre os efeitos da pandemia na arrecadação do período, principalmente quanto à frustração de receitas e às medidas adotadas (desonerações, diferimentos e medidas administrativas de desburocratização) no enfrentamento dos problemas gerados.

Para mais informações:

Acórdãos: 2.193/2020, 1.195/2020 e 1.638/2020, todos do Plenário do TCU

Relator: Ministro Bruno Dantas

Processo: TC 016.841/2020-4

Unidade técnica responsável: Secretaria de Controle Externo da Gestão Tributária, da Previdência e Assistência Social (SecexPrevi)

ACOMPANHAMENTO DO PROGRAMA EMERGENCIAL PARA MANUTENÇÃO DO EMPREGO E DA RENDA

As medidas adotadas para conter a pandemia causada pelo coronavírus afetaram fortemente o mercado de trabalho, o que poderia levar ao aumento do desemprego em massa da população. Para evitar o corte generalizado nos empregos, o governo federal lançou o Programa Emergencial para Manutenção do Emprego e da Renda, que estabeleceu o pagamento do Benefício Emergencial (BEm), um auxílio financeiro concedido a empregados que firmaram acordos para suspensão do vínculo trabalhista ou redução da carga horária e do salário.

Entre maio e julho de 2020, foram gastos R\$ 18,2 bilhões com essa ação governamental. O montante representa 39% do orçamento autorizado.

• O QUE FOI FEITO

Riscos como pagamentos irregulares, atrasos nos pagamentos e a não concessão do benefício a quem teria direito levaram o Tribunal de Contas da União a empreender ações de acompanhamento, com vistas a avaliar e auxiliar os gestores na implementação do programa. Trabalhando de modo colaborativo com a Secretaria do Trabalho do Ministério da Economia (ME), o Tribunal fez uma detalhada avaliação da transparência do programa e dos processos de trabalho implementados pelo governo. O TCU também utilizou algoritmos de análise de dados para identificar pagamentos irregulares de benefícios e reaver aos cofres públicos valores pagos indevidamente.

• O QUE FOI ENCONTRADO

O TCU constatou que, de maio a julho de 2020, foram beneficiados 12,4 milhões de trabalhadores e gastos R\$ 18,2 bilhões. Dos acordos processados, 54,4% foram de suspensão do contrato de trabalho e 44,4%, redução de jornada e salário, sendo o restante para os casos de trabalhadores com contratos intermitentes.

O valor médio das parcelas do BEm é de R\$ 863,00 e a maior parte delas (49,2%) situa-se na faixa de R\$ 800,00 a R\$ 1.200,00.

Embora o Tribunal considere que o Programa esteja sendo bem gerenciado, encontrou problemas na divulgação de dados e atrasos na implementação das funcionalidades para interposição de recursos. Também identificou, por meio de cruzamento de dados, cerca de **90 mil potenciais casos de recebimento indevido**, que totalizam mais de **R\$ 150 milhões em pagamentos possivelmente irregulares**.

• O QUE FOI FEITO

Ante às constatações, o TCU recomendou aos gestores do programa que adotassem as medidas cabíveis em relação aos pagamentos possivelmente irregulares detectados. Determinou, também, que fosse divulgada a relação individualizada de beneficiários do programa, por estados e municípios.

Para mais informações:

Acórdão: 2.025/2020-TCU-Plenário

Relator: Ministro Bruno Dantas

Processo: TC 016.769/2020-1

Unidade técnica responsável: Secretaria de Controle Externo do Trabalho e Entidades Paraestatais (SecexTrabalho)

ACOMPANHAMENTO DAS MEDIDAS ADOTADAS PELO BNDES PARA MINIMIZAR OS DANOS ECONÔMICOS PROVOCADOS PELA PANDEMIA DA COVID-19

Em função da pandemia da covid-19, o governo federal iniciou diversas ações de saúde e combate aos efeitos econômicos da pandemia.

A restrição da atividade econômica, gerada, especialmente, pelas ações de distanciamento social, levou empresas e empreendedores individuais a experimentar dificuldades financeiras. Assim, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com o objetivo de auxiliar a sobrevivência

dos agentes econômicos, deu início a diversas ações de apoio financeiro, seja adaptando linhas de crédito existentes, seja criando novos programas.

Entre março e agosto de 2020, o BNDES desembolsou ou transferiu o montante de R\$ 81.462 milhões, de um total previsto, até o final dos programas, em dezembro de 2020, de R\$ 115.132 milhões. A tabela abaixo detalha os valores desembolsados e transferidos, por tipo de ação.

• **Tabela – Valores desembolsados e transferidos, por tipo de ação**

Tipo de ação	Realizado (R\$ Milhões)
Transferência de valores do PIS/Pasep para o FGTS	20.000
Programa Emergencial de Suporte ao Emprego (PESE) (Recurso do Tesouro Nacional repassado pelo BNDES aos demais agentes financeiros)	4.611
Garantia (FGI / Peac / Programa Emergencial de Acesso ao Crédito)	30.620
Standstill (Suspensão de pagamento de principal e juros durante a pandemia)	16.312
Doação (Matchfunding Salvando Vidas)	73
Linha de crédito operada pelo BNDES (direta ou indiretamente)	9.845

• O QUE FOI FEITO

O Tribunal de Contas da União realizou fiscalização, sob a forma de acompanhamento, com o objetivo de verificar a eficácia das medidas adotadas pelo BNDES para minimizar os danos econômicos provocados pela pandemia da covid-19.

• O QUE FOI ENCONTRADO

No curso do acompanhamento, a equipe de fiscalização apontou alguns riscos para a eficácia e efetividade da ação, como a concessão de apoio a empresas

não impactadas pela pandemia, o desconhecimento de algumas linhas de crédito pelo público-alvo e até o pouco interesse das empresas por algumas linhas, devido às contrapartidas exigidas.

Também foi detectado o risco de utilização dos recursos, especialmente os destinados à área da Saúde, em ações não relacionadas ao combate à pandemia, já que inicialmente não havia objetivos a serem atingidos pelo beneficiário, nem verificação mais aprimorada dos custos do que se pretendia financiar.

Foi constatada, ainda, a necessidade de aumentar a transparência das ações, facilitando o controle pela sociedade.

▪ O QUE FOI DELIBERADO

O Tribunal recomendou ao BNDES que instituisse processo de gestão de riscos específico para as ações relacionadas ao programa de combate à covid-19, de modo a permitir seu adequado monitoramento e a implementação de eventuais ajustes, maximizando o benefício dos recursos públicos empregados.

Recomendou, também, para evitar desvios de recursos nas ações específicas de Saúde, que fossem feitos ajustes no Programa Emergencial para o Setor de Saúde, como a verificação da compatibilidade dos valores pleiteados com os custos estimados dos projetos apresentados e o maior controle da aplicação dos recursos.

Destaca-se, ainda, recomendação para que o Banco acompanhasse a evolução das operações cobertas pelo Programa Emergencial de Acesso a Crédito disponibilizado por meio de garantias via Fundo Garantidor para Investimentos (Fundi-FCI), avaliando a necessidade de ajustes, caso fossem constatadas condições desfavoráveis para as pequenas empresas.

O TCU determinou ao BNDES que tornasse as informações relativas à execução das ações relacionadas ao combate da pandemia facilmente acessíveis, compreensíveis e disponíveis à sociedade.

Para mais informações:

Acórdãos: 1.493/2020 e 1.933/2020, ambos do Plenário do TCU

Relator: Ministro Aroldo Cedraz

Processo: TC 016.780/2020-5

Unidade técnica responsável: Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta no Estado do Rio de Janeiro (SecexEstataisRJ)

ACOMPANHAMENTO DO AUXÍLIO EMERGENCIAL DE PROTEÇÃO SOCIAL A PESSOAS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE

Em 2020, milhões de brasileiros perderam suas ocupações e fontes de renda, a maior parte em postos de trabalho informais, em função das medidas de isolamento social impostas diante da situação de emergência de saúde pública decorrente da pandemia causada pelo novo coronavírus.

Em face do problema, o governo instituiu, em 2 de abril de 2020, por meio da Lei 13.982/2020, o Auxílio Emergencial. Trata-se de um benefício financeiro concedido pelo governo federal aos trabalhadores informais, microempreendedores individuais (MEI), autônomos e desempregados. Tem por objetivo fornecer proteção emergencial no período de enfrentamento à crise causada pela covid-19.

Em razão da relevância social e alta materialidade dos valores envolvidos, fez-se necessário o acompanhamento dos processos de seleção dos beneficiários e pagamentos efetuados, essencialmente baseados em análises e cruzamentos de dados empreendidos pelo Ministério da Cidadania e seus prestadores de serviços, a Empresa Brasileira de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev) e a Caixa Econômica Federal (Caixa). A ação decorreu do Plano especial de acompanhamento das ações de combate à covid-19 e objetivou focalizar a atuação dos órgãos e das instituições públicas na luta contra a pandemia.

Conforme informações consolidadas de **abril de 2020**, foram pagos, somente no primeiro mês de vigência, **R\$ 35,8 bilhões** a 50,2 milhões de beneficiários. Esse orçamento ultrapassa o valor pago durante todo o ano de 2019 ao público do Programa Bolsa Família, de

R\$ 32,5 bilhões. Já em **maio de 2020**, foram pagos R\$ **41 bilhões** a 58,5 milhões de beneficiários, considerando pagamentos da primeira e segunda parcelas.

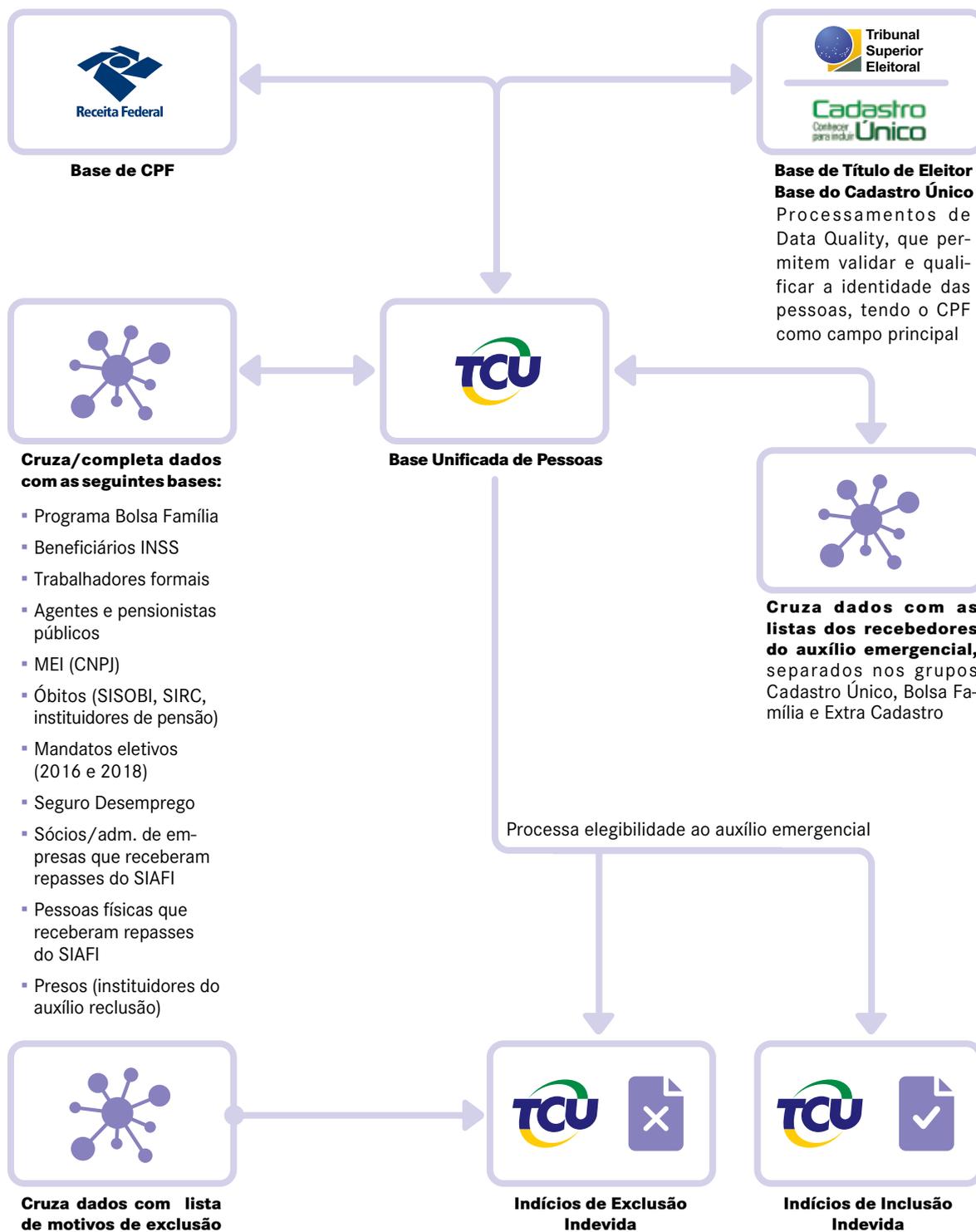
Entre os meses de abril e junho de 2020, foi gasto o total de R\$ 121,56 bilhões com o pagamento do Auxílio Emergencial a 65,32 milhões de pessoas. Esse montante equivale a 47,81% do orçamento destinado para o benefício, que totaliza R\$ 254,24 bilhões.

O QUE FOI FEITO

Riscos de irregularidades na implementação das ações de enfrentamento à pandemia levaram o Tribunal de Contas da União a elaborar o Plano Especial de Acompanhamento das Ações de Combate ao Coronavírus, do qual fizeram parte dois acompanhamentos, com foco na observância dos critérios legais e execução das medidas, um deles com equipe concentrada na análise de bases de dados nas quais as operações são realizadas.

Além do exame de legalidade e observância de critérios, inclusive com determinações para suspensão de pagamentos no curso, e do próprio desenho da política e das medidas adotadas, foram implementadas **análises e cruzamentos de dados, utilizando tipologias (trilhas de auditoria)**, que verificaram se a legislação pertinente ao tema fiscalizado estava sendo devidamente observada pelos responsáveis pela política pública. O infográfico a seguir detalha a metodologia aplicada.

Figura – Esquema da metodologia de verificação do auxílio emergencial



• O QUE FOI ENCONTRADO

Dos exames realizados, constatou-se ausência de avaliação integrada dos impactos sociais e econômicos do Auxílio Emergencial e verificação periódica da elegibilidade dos beneficiários.

Entre os beneficiários do auxílio emergencial, **620.299 não poderiam receber o benefício, por ter algum tipo de condição impeditiva. Seriam, portanto, situações de recebimento indevido do auxílio.** São razões de impedimento: titularidade de benefício previdenciário ou assistencial do INSS; recebimento do benefício de manutenção do emprego e da renda (BEm); relação formal com ente público; recebimento de seguro desemprego; falecimento; CPF cancelado, anulado ou suspenso na base da Receita Federal do Brasil (RFB); recebimento de auxílio reclusão; falhas no CPF utilizado para identificação; recebimento de múltiplos benefícios; renda acima do limite. Esses benefícios representam um volume de indícios de R\$ 427 milhões por mês.

Estima-se que 9,6% do total de beneficiários tenham sido incluídos indevidamente e cidadãos que satisfaziam os requisitos legais não tenham tido acesso ao benefício. Entre as condições de elegibilidade com maiores indícios de descumprimento estão: “mãe chefe de família”, “limite de renda per capita” e “limite de dois membros por família”.

• O QUE FOI DELIBERADO

O TCU recomendou ao governo que apresentasse estudos integrando dados sanitários, econômicos e sociais, a fim de informar a sociedade sobre os riscos e custos envolvidos nas decisões governamentais.

Também recomendou ao Ministério da Cidadania **que indicasse controles a serem implementados para reduzir os indícios de inconsistências** identificadas nas análises sobre as folhas de pagamento do auxílio emergencial e verificasse mensalmente a elegibilidade

dos beneficiários, cessando os pagamentos quando detectado descumprimento dos requisitos legais.

Por conta dos pagamentos indevidos constatados, recomendou, ainda, a divulgação dos cidadãos contemplados com o benefício, a realização de campanha de conscientização da população sobre o público-alvo do auxílio, a adoção de medidas para ressarcimento integral dos valores pagos indevidamente e o aprimoramento dos mecanismos de controle, para a correta identificação da composição familiar dos domicílios.

Além disso, proferiu recomendação para publicação de relatório mensal da execução do benefício, desenvolvimento de mecanismo de atualização cadastral mensal e instituição de prestação de contas anual de renda por beneficiários assistenciais. Para maior alcance de beneficiários, o TCU recomendou, também, a utilização da rede assistencial nos estados e municípios.

Para mais informações:

Acórdãos: 1.196/2020, 1.695/2020, 1.428/2020, 1.764/2020 e 1.706/2020, todos do Plenário

Relator: Ministro Bruno Dantas

Processos: TCs 016.827/2020-1, 016.834/2020-8 e 018.851/2020-7 (Representação)

Unidade técnica responsável: Secretaria de Controle Externo da Gestão Tributária, da Previdência e Assistência Social (SecexPrevidência)

ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO DE BENEFÍCIOS DO INSS

Em 23 de março de 2020, o atendimento nas agências do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) precisou ser suspenso, em função das medidas de isolamento social impostas pelo governo, em resposta à pandemia da covid-19.

Em face do problema, o governo instituiu, em 22 de março de 2020, por meio da Medida Provisória (MP) 927, a antecipação do pagamento do abono anual (13º), com o objetivo de incrementar a renda de beneficiários da previdência social durante esse grave momento econômico. Outras medidas foram instituídas pela Lei 13.982, de 2 de abril de 2020, que estabeleceu a antecipação de R\$ 600,00 mensais ao requerente do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e de um salário mínimo mensal ao requerente de auxílio-doença, até que a perícia médica pudesse ser realizada. Além disso, diversos atos normativos infralegais foram editados, modificando rotinas de trabalho do INSS referentes à atualização e manutenção de benefícios, com o propósito de reduzir o risco de serem cancelados em decorrência da suspensão do atendimento nas agências.

No que se refere ao adiantamento do 13º, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) **pagou R\$ 47,25 bilhões**, em abril e maio de 2020, correspondentes às duas parcelas previstas. Em relação ao BPC e auxílio-doença, foram concedidas, de abril a junho de 2020, 167,2 mil e 392,8 mil antecipações, gerando o **desembolso de R\$ 285,47 milhões e R\$ 440,89 milhões**, respectivamente.

▪ O QUE FOI FEITO

O fechamento das agências, o pagamento de antecipações e a alteração de rotinas de controle levaram o Tribunal de Contas da União a realizar acompanhamento da gestão de benefícios do INSS durante a pandemia, com vistas a monitorar os riscos de demora na concessão, exclusão indevida de pessoas habilitáveis e pagamentos indevidos. Para isso, medidas observadas antes da pandemia, relacionadas à quantidade e ao tempo de processamento de requerimentos e concessões, foram comparadas com aquelas observadas durante a pandemia.

▪ O QUE FOI ENCONTRADO

Com base nas análises realizadas, constatou-se que: houve redução de 26% no estoque de requerimentos represados para benefícios não relacionados a incapacidade e de BPC; houve aumento de 137% no estoque de requerimentos de benefício por incapacidade, após a interrupção das perícias médicas; grande parte do estoque total de requerimentos aguardava providências por parte do requerente, as quais dificilmente poderiam ser cumpridas durante a pandemia; houve aumento do risco de pagamentos indevidos, pois deixaram de ser cessados, pelo menos, 269,2 mil benefícios, após fevereiro de 2020, em decorrência das alterações de rotinas de controle; e os indicadores atualmente adotados pelo INSS não permitem verificar o cumprimento do prazo de 45 dias, definido em lei, para efetuar o primeiro pagamento de benefício.

▪ O QUE FOI DELIBERADO

O TCU recomendou ao INSS que adotasse medidas que permitissem monitorar o cumprimento do que estabelece a Lei 8.213/1991 (§ 5º do art. 41-A), segundo a qual o primeiro pagamento de benefício deve ser efetuado em até 45 dias após a data de apresentação, pelo segurado, da documentação necessária à concessão.

Para mais informações:

Acórdão: 1.968/2020-TCU-Plenário

Relator: Ministro Bruno Dantas

Processo: TC 016.830/2020-2

Unidade técnica responsável: Secretaria de Controle Externo da Gestão Tributária, da Previdência e Assistência Social (SecexPrevi)

ACOMPANHAMENTO DAS AÇÕES RELACIONADAS À EDUCAÇÃO BÁSICA EM DECORRÊNCIA DA PANDEMIA DA COVID-19

O Tribunal de Contas da União avaliou as ações desenvolvidas pelo Ministério da Educação (MEC) e pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) relacionadas à Educação Básica, no que tange ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), em resposta à crise provocada pela pandemia da covid-19.

O acompanhamento considerou as ações tomadas pelos gestores durante os meses de março, abril e maio de 2020 e teve como objetivos:

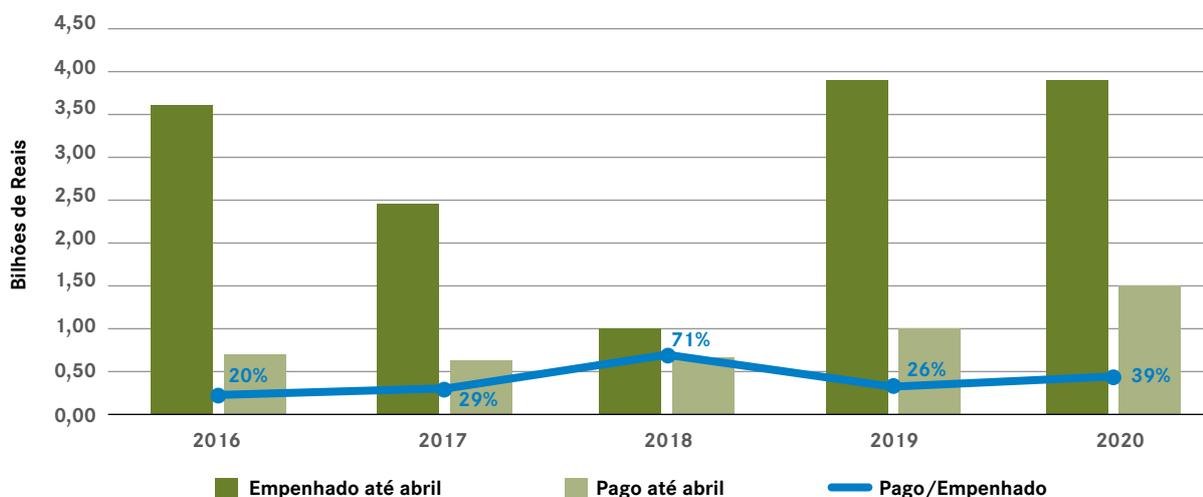
- evidenciar as medidas adotadas pelo poder público federal, relativas à crise da covid-19, com reflexos no PNAE e PDDE;
- analisar os impactos orçamentários, no PNAE e PDDE, provocados pela crise da covid-19 até abril de 2020; e
- auxiliar o MEC e FNDE no gerenciamento de riscos do PNAE e PDDE.

O PNAE conta com o valor de R\$ 4,15 bilhões na Lei Orçamentária de 2020 (LOA 2020), com vistas a atender mais de 40 milhões de estudantes da Educação Básica da rede pública, oferecendo mais de 50 milhões de refeições diárias nos 5.570 municípios brasileiros.

Em resposta à crise, a Lei 13.987, de 7 de abril de 2020, autorizou a distribuição imediata aos alunos dos gêneros alimentícios adquiridos com os recursos do PNAE, durante o período de suspensão das aulas nas escolas públicas de Educação Básica. Houve, ainda, antecipação do repasse de R\$ 364 milhões para alimentação escolar, valor referente à parcela de maio, somando, até abril de 2020, o repasse de R\$ 1,4 bilhão a estados e municípios.

Em relação ao mesmo período de anos anteriores, pode-se perceber o efeito financeiro da antecipação da parcela de maio e a continuidade dos repasses em 2020, mesmo com a suspensão das aulas.

Gráfico 1 – PNAE Despesas empenhadas e pagas até o mês de abril, no período de 2016 a 2020



Fonte: SigaBrasil.

Concernente ao PDDE, a LOA 2020 autorizou o valor de R\$ 1,89 bilhão para ser aplicado nas unidades escolares da rede pública dos estados e municípios. De janeiro a abril de 2020, os repasses aos entes subnacionais alcançaram a soma de R\$ 745 milhões, beneficiando mais de 108 mil escolas (FNDE, 2020).

Em que pese constatar que a execução orçamentária do PNAE e PDDE, de janeiro a abril de 2020, foi superior à observada no mesmo período em anos anteriores, não houve alocação de recursos adicionais para nenhum dos programas analisados.

Como a principal fonte de receita para os aludidos programas é a Contribuição do Salário-Educação, ponderou-se sobre os impactos negativos na arrecadação de tributos, em virtude da crise econômica decorrente da crise sanitária, contraindo os valores previstos de arrecadação para essa fonte de receita, cuja destinação prioritária é a Educação e seus programas suplementares.

▪ O QUE FOI FEITO

Nesse contexto, considerando que um dos objetivos do trabalho era auxiliar o MEC e FNDE na identificação, avaliação e administração dos riscos relacionados ao PNAE e PDDE, bem como na identificação e no aproveitamento das oportunidades, a fim de melhorar a capacidade dessas instituições em gerar valor à sociedade, buscou-se desenvolver uma estratégia de fácil utilização pelas organizações e baixo custo, para que pudessem fortalecer seus processos de governança e gerenciamento de riscos.

Sob essa perspectiva, foram estruturadas duas matrizes de avaliação de riscos para cada programa. Consideraram-se os objetivos do PNAE e PDDE, os fatores influenciadores externos (econômico, ambiental, político, legal, social e tecnológico) e internos (infraestrutura, pessoal, processo e tecnologia), a avaliação de riscos (importância, probabilidade e impacto), a resposta a riscos e a prioridade de atenção a ser dada a cada evento/risco. Cada uma das matrizes foi preenchida por parte dos gestores e validada por eles.

▪ O QUE FOI ENCONTRADO

Foram identificados e avaliados dez riscos que podem prejudicar o alcance dos objetivos do PNAE e cinco relacionados aos objetivos do PDDE.

O risco mais grave elencado pelos gestores para a consecução dos objetivos do PNAE é o não cumprimento dos parâmetros numéricos de referência de nutricionistas para planejar, direcionar, supervisionar e avaliar todas as ações relativas à montagem dos kits para os beneficiários do programa. Por outro lado, os gestores consideraram como de menor probabilidade de ocorrência e impacto a possibilidade de aumento da demanda por matrículas na rede pública de ensino em 2021, em decorrência da migração de alunos da rede privada para a rede pública por questões econômicas.

Quanto ao PDDE, o risco mais grave apontado refere-se à existência de escolas com cadastros desatualizados ou pendências na prestação de contas, o que pode inviabilizar o repasse de recursos e, conseqüentemente, prejudicar o atendimento de alunos menos favorecidos.

▪ O QUE FOI DELIBERADO

O Tribunal recomendou ao MEC e FNDE que elaborassem e implementassem Plano de Tratamento dos riscos identificados por essas instituições relacionados ao PNAE e PDDE, contemplando, no mínimo: risco identificado; prioridade de atenção a ser dada ao risco identificado; atividades de controle para mitigar cada risco identificado; responsáveis pela execução de cada atividade de controle; recursos (humanos, financeiros, tecnológicos etc.) necessários para implementar cada atividade de controle; cronograma de execução previsto para cada atividade de controle; e metodologia de monitoramento da efetividade do gerenciamento dos riscos identificados.

▪ PRÓXIMOS PASSOS

O TCU acompanhará a elaboração e implementação do Plano de Tratamento de Riscos. Espera-se que os gestores revalidem os riscos e graus de prioridade definidos nas Matrizes de Riscos do PNAE e PDDE, à luz dos últimos acontecimentos, pois alguns riscos podem ter se concretizado e outros não. A partir dessa reanálise, os gestores deverão elaborar Plano de Tratamento de Riscos de forma coerente com as ameaças identificadas, considerando o custo e benefício, a fim de que sejam adotadas ações efetivas para mitigação dos riscos e cumprimento dos objetivos dos programas.

Para mais informações:

Acórdão: 1.955/2020-TCU-Plenário

Relator: Ministro Augusto Nardes

Processo: TC 016.759/2020-6

Unidade técnica responsável: Secretaria de Controle Externo da Educação (SecexEduc)

ACOMPANHAMENTO DAS AÇÕES DA PREVIC: IMPACTO DA CRISE NO SISTEMA FECHADO DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR

As Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC) são operadoras de planos de previdência exclusivos para uma determinada empresa. A

materialidade dos ativos das EFPC é bastante relevante: em dezembro de 2019, os ativos somavam R\$ 995 bilhões, distribuídos da seguinte forma:

• Tabela – Distribuição dos ativos das EFPC

Seq.	Público (federal, estadual, municipal)		Privado		Instituidor	
	Nome EFPC	R\$ milhões	Nome EFPC	R\$ milhões	Nome EFPC	R\$ milhões
1	Previ/BB	216.400	Funesp	34.311	Quanta	3.596
2	Petros	107.973	Itaú Unibanco	28.719	Viva	2.928
3	Funcef	74.280	Banesprev	25.711	Oabprev-SP	935
4	Real Grandeza	18.275	Valia	25.100	Multibra Instituidor	566
5	Forluz	17.928	Sistel	19.422	Oabprev-PR	441
6	Fapes	14.723	Fatl	11.939	Jusprev	290
7	Fundação Copel	11.994	Previd. Usiminas	9.806	Oabprev-MG	217
8	Postalis	9.106	Telos	8.383	Oabprev-SC	194
9	Ceres	8.423	Multibra	7.814	Oabprev-GO	123
10	Fachesf	8.131	BB Previdência	7.595	Mútuoprev	122
Total R\$ (10 maiores)		487.233		178.800		9.412
% (10 maiores)		79,75%		47,76%		95,77%
Total R\$ (por patrocínio)		610.921		374.360		9.828

Fonte: Base de dados Previc (INFGER).

• O QUE FOI FEITO

Em decorrência dos impactos econômicos oriundos da pandemia da covid-19, foi realizado processo de acompanhamento. O trabalho do Tribunal de Contas da União focou nas medidas adotadas pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc), entidade supervisora dos fundos de pensão fechados; e na identificação da situação das EFPC e dos riscos que acometeriam tais entidades, em face da crise econômica provocada pela pandemia e pelo isolamento social.

Conforme informações prestadas pela Previc, identificaram-se, inicialmente, diversos riscos ocasionados pela crise da covid-19, dos quais destacam-se: fluxos de caixa e liquidez dos planos de benefícios insuficientes; liquidez, em razão de problemas financeiros dos patrocinadores; resultados negativos (*deficit*); falhas de sistemas e fluxos internos de informação nas EFPC; e equacionamento, em valores elevados.

▪ O QUE FOI ENCONTRADO

Após a elaboração de três relatórios de acompanhamento baseados em dados do TCU, subsídios técnicos fornecidos pela Previc e respostas a questionários enviados a todas as EFPC, a equipe de auditoria identificou 16 achados, dos quais se destacam os seguintes:

- as maiores variações negativas nos investimentos das EFPC ocorreram em investimentos em ações (renda variável), as quais apresentaram, respectivamente, variações acumuladas de -4,07% e -24,26% (janeiro a maio de 2020);
- após o montante de *deficit* no resultado líquido dos planos de previdência complementar fechados atingir R\$ 69 bilhões, em março de 2020, verificou-se uma recuperação para R\$ 64 bilhões, em abril, e R\$ 53 bilhões, em maio;
- a solvência dos planos de previdência foi fortemente impactada pela crise ocasionada pela covid-19. Em dezembro de 2019, 74,0% dos planos das EFPC apresentavam índice de solvência igual ou superior de 1,00 (os recursos eram suficientes para cobrir as despesas previstas no plano). Em março de 2020, apenas 41,0% dos planos possuíam índice de solvência igual ou superior a 1,00. Em maio de 2020, aproximadamente 63,1% dos planos de previdência já apresentavam um índice de solvência igual ou superior a 1,00;
- houve recuperação de valor nos ativos de renda variável. Não obstante a elevada volatilidade do mercado tornar incerta qualquer estimativa para os resultados dos investimentos em 2020, a atual recuperação vem reduzindo de forma consistente o risco de resultados negativos nos planos de benefícios administrados pelas EFPC. Os indicadores de deficit e solvência reforçam a conclusão de que, mantidas a situação atual ou tendência de recuperação dos investimentos, os equacionamentos não ocorrerão em valores elevados, mas possivelmente distribuídos entre vários planos de benefícios;
- aproximadamente 8,8% das EFPC relataram que detectaram problemas financeiros no patrocinador, e aproximadamente 4,2% das EFPC informaram que há demanda para retirada de patrocínio nos fundos de pensão. Embora esses quantitativos não sejam elevados, uma eventual crise sistêmica pode ameaçar a viabilidade econômico-financeira dos empreendimentos e colocar em risco a continuidade de alguns planos de benefícios;
- os planos com Índice de Liquidez Restrita (ILR) menor que 1,00 passaram de 12,4%, em dezembro de 2019, para 15,6%, em maio de 2020. O ILR menor que 1,00 indica a necessidade de realização de ativos antes do vencimento, o que expõe o plano a maior risco de mercado;
- a negativa do Banco Central do Brasil (Bacen) em compartilhar sistematicamente sistemas e bases de dados sobre ativos e investimentos das EFPC, inclusive detidas por entes integrantes do sistema de registro e liquidação financeira de ativos autorizados pelo Bacen ou pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM), tem por consequência tolher a capacidade de supervisão e fiscalização eficaz da Previc;
- o estabelecimento de ferramentas de análise de dados e a recepção contínua e integral de informações potencialmente contribuirá para a efetividade e tempestividade da missão supervisora e fiscalizatória da Previc, tornando viável a identificação de tipologias de risco e consequente fiscalização direta nas operações financeiras e/ou EFPC que apresentem padrões robustos de irregularidades.

▪ O QUE FOI DELIBERADO

Os principais encaminhamentos do acompanhamento se resumem em informar o Congresso Nacional (CN), as equipes de acompanhamento da epidemia da covid-19 da Casa Civil e do Ministério Público Federal (MPF), a Previc, o Bacen e o Ministério da Economia (ME) sobre os principais achados listados acima, que incluem o relato da evolução e dos riscos da situação financeira dos fundos; as melhorias regulatórias que foram identificadas no processo; e a importância do estabelecimento de ferramentas de análise de dados e da recepção contínua e integral de informações para a efetividade e tempestividade da missão supervisora e fiscalizatória da Previc.

Para mais informações

Acórdão: 3.470/2020-TCU-Plenário

Relator: Ministro Bruno Dantas

Processo: TC 016.026/2020-9

Unidade técnica responsável: Secretaria de Controle Externo do Sistema Financeiro Nacional e dos Fundos de Pensão (SecexFinanças)

ACOMPANHAMENTO DA ATUAÇÃO DO BANCO CENTRAL NA MITIGAÇÃO DOS EFEITOS ECONÔMICO-FINANCEIROS DECORRENTES DA COVID-19

A pandemia da covid-19 impactou seriamente a economia do Brasil e mundo. Diante desse quadro, o governo federal implementou providências de cunho fiscal, monetário e social para dar suporte à continuidade do funcionamento da economia.

As medidas tomadas pelo Banco Central do Brasil (Bacen) visavam à manutenção da funcionalidade do mercado financeiro, de modo a: (i) manter o sistema bancário líquido e estável; (ii) garantir um sistema capitalizado, com o

intuito de manter o canal de crédito em funcionamento; (iii) oferecer condições especiais para que os bancos pudessem rolar as dívidas dos setores afetados; (iv) garantir a normalidade do mercado de câmbio; dentre outros.

Essas ações geraram um incremento potencial de R\$ 1,27 trilhão na liquidez do Sistema Financeiro Nacional (SFN), valor equivalente a 17,5% do Produto Interno Bruto (PIB). As principais medidas são mostradas na tabela a seguir.

• Tabela 1 – Medidas do Bacen

Medida	2020		2008
	Potencial	Implementado	
Liberação de liquidez			
Compulsório + Liquidez de curto-prazo (LCR)	R\$ 135 bi	R\$ 135 bi	–
Liberação adicional de compulsório	R\$ 70 bi	R\$ 70 bi	R\$ 82 bi
Flexibilização da LCA	R\$ 2,2 bi	R\$ 2,2 bi	–
Empréstimo com lastro em LF garantidas	R\$ 670 bi	R\$ 45,2 bi	–
Compromissadas com títulos soberanos brasileiros	R\$ 50 bi	R\$ 23,2 bi	R\$ 25 bi
Novo DPGE	R\$ 200 bi	R\$ 16,2 bi	R\$ 10 bi
Empréstimo com lastro em debêntures	R\$ 91 bi	R\$ 3 bi	–
Liberação de compulsório da poupança	R\$ 55,8 bi	R\$ 27,9 bi	–
Total	R\$ 1274,0 bi	R\$316,6bi	R\$ 117 bi
Liberação de capital ¹			
Overhedge	R\$ 520 bi	R\$ 520 bi	–
Redução do ACCP	R\$ 673bi	R\$ 673 bi	–
Redução do req. de capital no crédito para PMEs	R\$ 35 bi	R\$ 35 bi	–
Redução do requerimento de capital para segmento S5	R\$ 16,5 bi	R\$ 16,5 bi	–
Redução do req. de capital para exposições em DPGE	R\$ 12,7 bi	R\$ 1,8 bi	–
Otimização do capital (CGPE)	R\$ 127 bi	**	–
Total	R\$ 1348,2 bi		
Dispensa de provisionamento por repactuação	*R\$ 3200 bi	R\$ 809,9 bi	–

Medida	2020		2008
	Potencial	Implementado	
Compra de ativos			
Compra de ativos no mercado secundário	N.D.	**	-
Outras medidas			
Linha de swap de dólar com o Fed	US\$ 60 bi		US\$ 30 bi
Criação de linha de crédito especial para PMEs	R\$ 40bi	R\$ 4,5 bi	-
Imóvel como garantia de mais de um empréstimo	R\$ 60 bi	**	-

¹ Impacto potencial sobre o crédito

* Volume de crédito potencialmente beneficiado com a medida

** Novas medidas

Atualizado em 27/8/2020

Fonte: Bacen.

• O QUE FOI FEITO

O Bacen adotou mais de 30 ações, com o objetivo de manter a estabilidade do SFN diante da crise gerada pela pandemia da covid-19. Contexto este que levou o Tribunal de Contas da União a acompanhar essas ações, gerenciar riscos provenientes de novas intervenções e fortalecer a *accountability* das medidas sob responsabilidade da autarquia no enfrentamento dos reflexos da pandemia sobre o SFN.

• O QUE FOI ENCONTRADO

No que tange à evolução do crédito durante a pandemia, com base na última informação disponível, o SFN concedeu o equivalente a R\$ 1,170 trilhão em créditos. Outrossim, o Bacen implementou medidas direcionais para o segmento das micro e pequenas empresas (MPEs), tanto de capital quanto de liquidez, para fomentar o crédito para esse setor. Foram concedidos quase R\$ 139 bilhões em créditos destinados ao grupo de MPEs – empresas que faturam até R\$ 30 milhões, segundo o critério utilizado pelo Bacen. Tal aspecto foi capturado na última pesquisa realizada

pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), em que foi possível observar que o percentual de pequenos negócios que conseguiu crédito subiu de 11% para 21%.

Quanto à transferência do resultado do Bacen para a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), entendeu-se que, em termos de inflação, o Bacen possui a capacidade de enxugar eventual ampliação da base monetária, sem causar deterioração da moeda, por intermédio das operações compromissadas. O Instituto Fiscal Independente (IFI) expõe que as operações compromissadas são operadas no Brasil em níveis muito superiores aos de qualquer outro banco central no mundo e crescentes, de 2006 a 2017.

Na visão do *Financial Stability Board* (FSB), os riscos ainda são muito elevados e as medidas adotadas estão estimulando efetivamente a concessão de empréstimos, porém com uma deterioração da qualidade do crédito (*downgrades*) sem precedentes. Tal fato pode colocar em risco a capacidade de as empresas se financiarem, o que mostra uma sintonia entre Bacen e FSB. A preocupação tem sido enfrentada pelo Banco Central com medidas como a LTEL-Debêntures e aquisição de carteiras de crédito, que visam a estimular

justamente o mercado de dívida privada. Assim, dentro das atribuições do Bacen, as medidas empregadas seguem em consonância com o propagado pelo FSB.

Com efeito, as medidas adotadas pela autarquia e pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) para manter a liquidez e fluidez no mercado de crédito têm sido bem-sucedidas, beneficiando pessoas físicas e empresas de todos os portes, com aumento das concessões e redução das taxas médias de juros.

• O QUE FOI DELIBERADO

Os achados e as conclusões foram encaminhados a comissões do Congresso Nacional em forma de sumário executivo, visando a ampliar as fontes de informação para os trabalhos desenvolvidos no Senado Federal e na Câmara dos Deputados. No contexto geral, as análises realizadas sinalizam que o Bacen tem se resguardado adequadamente e as medidas adotadas têm surtido o efeito esperado de ampliação da liquidez e estímulo ao crédito.

Para mais informações

Acórdãos: 2.709/2020 e 1.842/2020, ambos do Plenário do TCU

Relator: Ministro Bruno Dantas

Processo: TC 016.028/2020-1

Unidade técnica responsável: Secretaria de Controle Externo do Sistema Financeiro Nacional e dos Fundos de Pensão (SecexFinanças)

REPP 2020

PROCESSOS EM ANDAMENTO

ACOMPANHAMENTO DE AQUISIÇÕES PÚBLICAS PARA ENFRENTAMENTO À PANDEMIA DA COVID-19

Com a edição da Lei 13.979, em 6 de fevereiro de 2020, que dispôs sobre as medidas a serem adotadas pelo governo federal para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional (ESPII) decorrente do coronavírus, foram autorizadas regras excepcionais e temporárias para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da pandemia.

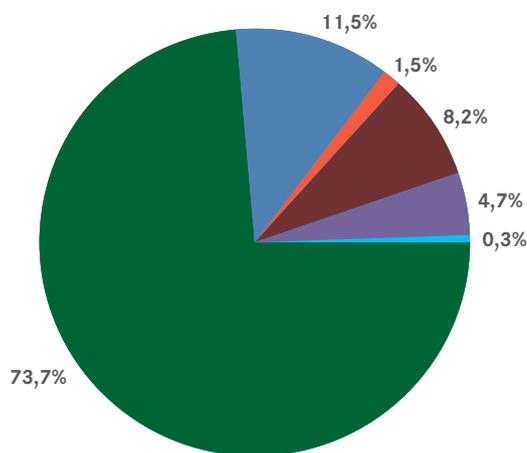
O governo federal disponibilizou recursos à Administração Pública federal e aos estados e municípios

para efetivação das compras excepcionais, de forma a mitigar os efeitos financeiros deletérios da covid-19.

No âmbito da Administração Pública federal direta, foram destinados para os órgãos da União, até 17 de agosto de 2020, **R\$ 216,69 bilhões**.

O montante, somente para estados e municípios, totaliza **R\$ 76,23 bilhões** (valor atualizado até 17 de agosto de 2020). Segue a distribuição dos recursos e das respectivas ações orçamentárias detalhada por unidade da Federação.

Gráfico 1 – Descentralização de recursos



- 30 - TRANSFERÊNCIA A ESTADOS E AO DISTRITO FEDERAL
- 31 - TRANSFERÊNCIA A ESTADOS E DF - FUNDO A FUNDO
- 40 - TRANSFERÊNCIA A MUNICÍPIOS
- 41 - TRANSFERÊNCIA A MUNICÍPIOS - FUNDO A FUNDO
- 50 - TRANSFERÊNCIA A INST. PRIVADAS S/ FINS LUCRATIVOS

▪ **Tabela 1 – Descentralização de recursos a estados e municípios**

UF (sigla)	Ente	Ação 00S3 (R\$)	Ação 00S7 (R\$)	Ação 21Co (R\$)	TOTAL (R\$)
AC	Estado	176.289.423,89	289.719.224,52	102.662.672,30	568.671.320,71
	Municípios	26.634.256,43	110.325.536,64	44.954.418,83	181.914.211,90
AL	Estado	212.922.219,39	434.734.007,40	92.234.238,73	739.890.465,52
	Municípios	113.530.181,90	245.694.415,05	380.122.601,73	739.347.198,68
AM	Estado	157.885.802,68	688.021.137,51	135.500.905,49	981.407.845,68
	Municípios	81.190.212,72	363.126.162,57	340.783.455,62	785.099.830,91
AP	Estado	162.252.603,16	359.966.131,53	102.170.450,68	624.389.185,37
	Municípios	19.479.818,57	90.753.297,24	91.636.390,51	201.869.506,32
BA	Estado	432.576.148,98	1.514.028.308,33	416.547.939,79	2.363.152.397,10
	Municípios	432.576.148,98	1.006.153.933,92	988.707.028,89	2.427.437.111,79
CE	Estado	336.103.853,30	920.537.450,52	343.255.324,68	1.599.896.628,50
	Municípios	249.012.871,40	565.867.738,53	827.528.422,12	1.642.409.032,05
DF	-	32.646.327,34	518.206.126,03	251.338.315,22	802.190.768,59
	-	8.310.576,22	115.959.153,00	-	124.269.729,22
ES	Estado	86.403.425,32	682.600.808,98	192.167.280,83	961.171.515,13
	Municípios	92.281.880,76	405.471.528,09	185.996.961,69	683.750.370,54
GO	Estado	132.566.915,56	991.349.940,57	84.011.267,52	1.207.928.123,65
	Municípios	187.529.898,38	656.552.865,21	592.156.075,79	1.436.238.839,38
MA	Estado	337.509.341,88	744.092.776,92	116.095.953,40	1.197.698.072,20
	Municípios	211.189.665,00	448.623.186,45	677.892.636,88	1.337.705.488,33
MG	Estado	221.373.939,51	2.582.219.739,59	241.939.931,05	3.045.533.610,15
	Municípios	660.940.458,05	1.750.800.351,12	2.134.124.623,75	4.545.865.432,92
MS	Estado	70.506.279,13	534.613.561,24	48.506.536,76	653.626.377,13
	Municípios	73.793.607,36	345.953.741,22	325.293.031,88	745.040.380,46
MT	Estado	107.007.199,30	1.104.489.745,02	78.826.621,46	1.290.323.565,78
	Municípios	90.004.542,80	721.504.325,22	263.495.011,36	1.075.003.879,38
PA	Estado	301.910.540,50	1.042.019.952,34	445.063.213,31	1.788.993.706,15
	Municípios	177.109.048,12	650.150.661,60	475.571.898,59	1.302.831.608,31
PB	Estado	217.076.683,14	480.907.528,36	55.907.381,39	753.891.592,89
	Municípios	157.473.476,62	271.239.697,92	455.568.510,55	884.281.685,09
PE	Estado	323.202.930,24	1.010.431.063,43	345.436.564,29	1.679.070.557,96
	Municípios	272.272.421,25	651.116.647,17	542.846.405,01	1.466.235.473,43
PI	Estado	209.765.775,86	403.378.706,95	70.974.064,37	684.118.547,18
	Municípios	132.828.188,51	239.126.240,52	424.753.414,92	796.707.843,95
PR	Estado	129.408.348,61	1.479.033.229,73	243.197.815,94	1.851.639.394,28
	Municípios	338.259.726,44	996.294.806,10	869.787.671,78	2.204.342.204,32

▪ **Tabela 1 – Descentralização de recursos a estados e municípios**

UF (sigla)	Ente	Ação 00S3 (R\$)	Ação 00S7 (R\$)	Ação 21C0 (R\$)	TOTAL (R\$)
RJ	Estado	100.553.735,21	1.818.144.057,77	168.379.942,91	2.087.077.735,89
	Municípios	153.064.911,04	1.207.519.460,94	1.084.488.438,82	2.445.072.810,80
RN	Estado	201.591.014,92	441.974.732,73	102.883.620,60	746.449.368,25
	Municípios	124.612.698,75	262.715.447,37	307.593.791,07	694.921.937,19
RO	Estado	129.975.367,13	309.736.948,34	95.955.121,54	535.667.437,01
	Municípios	44.253.847,60	189.554.805,96	130.052.389,18	363.861.042,74
RR	Estado	144.891.268,13	362.431.350,17	71.566.652,35	578.889.270,65
	Municípios	24.576.136,80	81.344.572,38	69.044.804,66	174.965.513,84
RS	Estado	93.091.492,53	1.651.840.852,29	390.220.934,66	2.135.153.279,48
	Municípios	339.916.452,71	1.111.643.608,29	869.926.429,19	2.321.486.490,19
SC	Estado	56.424.570,88	1.010.130.692,49	181.616.843,24	1.248.172.106,61
	Municípios	197.139.133,80	662.467.222,53	605.783.617,17	1.465.389.973,50
SE	Estado	194.826.965,25	360.791.695,06	125.361.362,56	680.980.022,87
	Municípios	74.722.136,96	182.782.680,63	171.866.337,83	429.371.155,42
SP	Estado	46.607.333,59	5.703.069.963,47	1.290.539.331,23	7.040.216.628,29
	Municípios	672.520.114,07	3.859.225.646,85	2.335.391.973,74	6.867.137.734,66
TO	Estado	194.780.516,68	311.530.268,72	103.760.321,56	610.071.106,96
	Municípios	69.432.609,08	169.717.958,82	157.294.904,30	396.445.472,20
TOTAL					R\$ 76.224.779.247,11

Fonte: DWTG.

▪ O QUE FOI FEITO

Com o intuito de verificar a regularidade da execução das despesas na temática de aquisições logísticas com recursos voltados ao enfrentamento da pandemia, foi realizado acompanhamento, alcançando todas as compras realizadas com recursos federais no âmbito das três esferas de governo, excetuando-se, apenas, o Ministério da Saúde (MS) e as entidades a ele vinculadas, que foram objeto

de outra ação específica conduzida pelo Tribunal de Contas da União.

As ações adotadas pelo TCU, no âmbito federal e dos estados e municípios, para fiscalizar a aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia (exceto obras), e insumos destinados ao enfrentamento da pandemia, resultaram na autuação de 24 processos de representação, até o mês de agosto, conforme tabela a seguir.

▪ **Tabela 2 – Processos autuados**

TC (processo)	UF	VRF(R\$)	Estado
019.531/2020-6	Órgão federal	390.000,00	Em andamento
019.532/2020-2	CE	23.073.650,00	Em andamento
020.993/2020-0	SP	1.860.000,00	Acórdão 1.906/2020-P
021.407/2020-7	AM	705.000,00	Em andamento
021.408/2020-3	AM	747.000,00	Acórdão 7.252/2020-2ª C
022.557/2020-2	RR	6.780.000,00	Em andamento
024.060/2020-8	SP	4.198.750,00	Em andamento
024.061/2020-4	RO	3.601.165,04	Em andamento
024.062/2020-0	BA	48.748.572,82	Em andamento
024.645/2020-6	TO	3.002.800,00	Acórdão 2.231/2020-P
024.646/2020-2	RR	45.000.000,00	Em andamento
024.649/2020-1	RR	5.583.786,50	Em andamento
025.673/2020-3	MA	3.168.000,00	Em andamento
025.674/2020-0	PB	5.591.535,24	Em andamento
026.834/2020-0 ⁱ	PE	1.865.000,00	Em andamento
027.603/2020-2	Órgão federal	1.440.493,44	Em andamento
027.605/2020-5	MA	5.770.000,00	Em andamento
027.606/2020-1	PB	2.637.000,00	Em andamento
027.607/2020-8	RO	3.158.061,20	Em andamento
027.994/2020-1	SP	11.139.000,00	Em andamento
027.995/2020-8	PR	2.992.000,00	Em andamento
028.105/2020-6	RN	34.820.000,00	Em andamento
029.592/2020-8	PB	2.199.600,00	Em andamento
029.594/2020-0	PB	363.738,00	Em andamento
TOTAL			218.835.152,24

VRF – Valor dos recursos fiscalizados.

Fonte: TCU.

i - Dado o impedimento declarado pela relatora, os processos de Pernambuco foram redistribuídos para outros relatores

Importante mencionar que há, segundo informações do Programa especial de atuação no enfrentamento à crise da covid-19 – Coopera, consultadas em 31 de agosto de 2020 (<https://portal.tcu.gov.br/coopera/painel/>), 80 processos de representação versando sobre aquisições e ações adotadas pelos entes governamentais, com a utilização de recursos federais, para enfrentamento da covid. Esse número abarca a lista de processos acima mencionada, além de diversas outras ações de iniciativa do próprio TCU, e denúncias de agentes externos, realizadas por meio dos canais da Ouvidoria e do Protocolo eletrônico, entre outros disponibilizados pelo TCU.

▪ O QUE FOI ENCONTRADO

Nos processos em andamento, foram identificadas diversas irregularidades. Entre as encontradas com maior frequência e gravidade, estão:

- **fragilidades na seleção do fornecedor:** a lei que dispõe sobre as medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da covid (Lei 13.979/2020) simplificou algumas etapas de planejamento e seleção do fornecedor. Algumas vezes, no entanto, não fica claro como empresas sem Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), porte compatível com o objeto ou mesmo experiência naquele fornecimento, muitas vezes recém-criadas, foram consultadas e selecionadas pelo órgão;
- **fragilidades na avaliação do preço de mercado:** como a celeridade nesses casos é essencial, tem-se admitido a flutuação excessiva de preços nessa época, embora praticamente todos os órgãos públicos estejam contratando os mesmos insumos, como regra, sendo farta a referência de preços públicos praticados. No geral, o que se tem observado é a prática de se consultar preços somente de fornecedores, sem considerar as referências de preços públicos, o que tende a elevar os preços de referência e, por consequência da falta de procedimento licitatório, promover contratos com sobrepreço;
- **falta de adequada transparência das compras da covid:** esse aspecto ganha relevância no cenário de compras diretas, uma vez que a adequada transparência propicia o controle externo e social. A Lei 13.979/2020 trouxe previsão específica para isso, em seu art. 4º, §2º. Além disso, a Organização não Governamental (ONG) Transparência Internacional, com o apoio do TCU, lançou um guia com recomendações para contratações emergenciais da covid-19. Ainda assim, há diversos casos em que se observa a falta de adequada transparência, nos termos da legislação vigente e das boas práticas relacionadas no manual;
- **adiantamento de pagamento sem cuidados adequados,** exigência de garantias e adequada avaliação da qualificação econômico-financeira e capacidade técnica de atendimento do fornecedor: a Medida Provisória 961/2020 autoriza pagamentos antecipados nas licitações e nos contratos durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo 6, de 20 de março de 2020. Tal permissão, contudo, demanda cuidados e avaliações, descritos ao longo do normativo, que, por vezes, não são observados e resultam em execução insatisfatória do objeto.

▪ MEDIDAS ADOTADAS

O acompanhamento permanece em execução pelo TCU e os processos dele decorrentes seguem o fluxo e as fases processuais próprios das representações adotadas por iniciativa do TCU, até a decisão de mérito. Assim, a decisão final decorrente do acompanhamento ainda não ocorreu. Há, contudo, decisões de mérito em alguns dos casos decorrentes **do acompanhamento**, listadas na tabela 2 e detalhadas a seguir.

TC 020.993/2020-0 – a relatora determinou a autuação de tomada de contas especial (TCE) e citação dos responsáveis por dano ao erário.

TC 021.408/2020-3 – a relatora determinou a conversão do processo em TCE e citação dos responsáveis por dano ao erário.

TC 024.645/2020-6 – a relatora determinou a autuação de TCE e citação dos responsáveis por dano ao erário.

Para mais informações:

Acórdão: Aguardando julgamento

Relatora: Ministra Ana Arraes ⁱ

Processo: TC 016.867/2020-3

Unidade técnica responsável: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog)

i - Dado o impedimento declarado pela relatora, os processos de Pernambuco foram redistribuídos para outros relatores

ACOMPANHAMENTO DA FORMULAÇÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA 983/2020 QUE DISPÕE SOBRE AS ASSINATURAS ELETRÔNICAS EM COMUNICAÇÕES COM ENTES PÚBLICOS E EM QUESTÕES DE SAÚDE E SOBRE AS LICENÇAS DE SOFTWARES DESENVOLVIDOS POR ENTES PÚBLICOS

A pandemia da covid-19 exigiu maior isolamento e distanciamento social por parte da população. Por outro lado, o acesso a serviços públicos providos pelo governo ainda demanda, em grande parte, presença física de cidadãos em repartições públicas, para encaminhamento de pedidos e entrega de documentos.

Em função disso, o governo federal instituiu, por meio da Medida Provisória (MP) 983/2020, novos tipos de assinaturas eletrônicas, para identificação dos cidadãos. Trata-se de uma iniciativa que visa a, entre outras coisas, facilitar o acesso da população a canais digitais de prestação de serviços, de forma segura e econômica, reduzindo a necessidade de presença física do cidadão. Os novos tipos de assinaturas eletrônicas facilitarão a interação da população com o governo.

• O QUE FOI FEITO

A existência de várias iniciativas semelhantes e ocorrência de alguns fracassos em projetos anteriores levaram o Tribunal de Contas da União a realizar um acompanhamento, com vistas a contribuir para o aprimoramento do projeto ainda em suas fases iniciais, de forma a reduzir riscos de deficiências em sua concepção e ampliar suas chances de sucesso no futuro.

• O QUE FOI ENCONTRADO

Foram identificadas deficiências no texto da minuta da MP 983/2020, antes de ser enviada ao Congresso Nacional (CN), como ausência de mecanismos de governança eficazes e falta de clareza sobre o funcionamento dos novos tipos de assinaturas eletrônicas. Também foi detectada ausência de um plano mais

abrangente de identificação do cidadão, de forma a harmonizar os novos instrumentos com outras iniciativas existentes no cenário nacional, como os certificados digitais ou a biometria eleitoral.

• MEDIDAS ADOTADAS

Durante o acompanhamento, a equipe de fiscalização enviou sugestões para o aprimoramento da redação da minuta da MP 983/2020. Também elaborou um documento com itens a serem avaliados pelo próprio gestor (checklist), para apoiar a elaboração de um futuro plano de sistema estruturante de identificação digital nacional.

Para mais informações:

Acórdão: Aguardando julgamento

Relator: Ministro Aroldo Cedraz

Processo: TC 016.863/2020-8

Unidade técnica responsável: Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti)

ACOMPANHAMENTO DA SEGURANÇA DO ABASTECIMENTO DE COMBUSTÍVEIS DURANTE O ISOLAMENTO SOCIAL PROVOCADO PELA EPIDEMIA DA COVID-19

As medidas de isolamento social implementadas em resposta à pandemia da covid-19 provocaram drástica alteração no perfil da demanda por combustíveis, com reflexos na indústria de biocombustíveis, e levaram a uma situação crítica de risco de desabastecimento. Houve redução no consumo de óleo diesel e, principalmente, gasolina e combustível de aviação, devido às restrições de movimentação de pessoas e funcionamento de atividades econômicas, como comércio e indústria. Por outro lado, registrou-se aumento súbito na demanda por gás de cozinha (GLP P-13), usado para cocção de alimentos pelas famílias em quarentena.

Em face do problema, o Ministério de Minas e Energia (MME), a Agência Nacional do Petróleo (ANP) e a Petrobrás S.A. (Petrobrás) se organizaram para garantir o funcionamento dos serviços de energia, entre os quais o abastecimento de combustíveis. MME e ANP instituíram rotinas diárias para acompanhamento e monitoramento da produção de derivados de petróleo e situação do abastecimento nacional, com o objetivo de mitigar riscos. A ANP articulou com a Petrobrás aumento da importação de GLP e organização dos fluxos logísticos internos, para assegurar o atendimento ao mercado doméstico. Em relação aos biocombustíveis, foram tomadas medidas para amenizar eventuais prejuízos ao fornecimento de combustíveis, como a abertura de linha de crédito, para financiamento de estoques de etanol e redução temporária do percentual de mistura de biodiesel no óleo diesel.

O objeto de controle não envolveu programa ou ação orçamentária específicos. Também não houve gasto público, uma vez que as medidas empreendidas pelo governo se inseriram em atividades já desempenhadas pelos órgãos e pelas entidades envolvidos.

▪ O QUE FOI FEITO

O risco de desabastecimento de derivados de petróleo, principalmente GLP (gás de cozinha), levou o Tribunal de Contas da União a empreender ações de acompanhamento das medidas conduzidas pelo

governo (MME e ANP) e pela Petrobrás, com vistas a garantir a normalidade do abastecimento de combustíveis no mercado nacional.

▪ O QUE FOI ENCONTRADO

A equipe de fiscalização constatou cinco situações relevantes de risco: desabastecimento pontual de combustíveis, principalmente GLP; deterioração da disponibilidade de caixa da Petrobrás, como consequência da redução drástica da demanda por petróleo e derivados; adiamento do cronograma de desinvestimentos das refinarias da Petrobrás, dadas as restrições para realização de visitas técnicas pelos potenciais investidores; não sustentabilidade da indústria sucroalcooleira, em razão da queda na demanda e perda de competitividade do etanol combustível frente à gasolina; e não sustentabilidade dos produtores de biodiesel, devido aos impactos na demanda por óleo diesel.

Para mais informações:

Acórdão: Aguardando julgamento

Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues

Processo: TC 016.778/2020-0

Unidade técnica responsável: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Petróleo e Gás Natural (SeinfraPetróleo)

CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO ABERTO POR MEIO DA MEDIDA PROVISÓRIA 963/2020 (LEI 14.051/2020), PARA ENFRENTAMENTO DA CRISE ECONÔMICA DECORRENTE DA PANDEMIA DA COVID-19 NO SETOR DE TURISMO

No Brasil, o setor de turismo representa, aproximadamente, 8% do Produto Interno Bruto (PIB) e emprega mais de 6,7 milhões de pessoas. Segundo o Ministério do Turismo (MTur), desde o começo da pandemia, o setor vem registrando perdas consideráveis, tanto por ter sido o primeiro a ser paralisado quanto por, provavelmente, ser um dos últimos a retomar à normalidade de suas atividades.

Em razão desse problema, o governo federal, por meio da Medida Provisória (MP) 963/2020, de 8 de maio de 2020, abriu créditos extraordinários, no valor de R\$ 5 bilhões, em favor do Fundo Geral de Turismo (Fungetur), para serem concedidos a agentes operadores de negócios de turismo, objetivando amenizar os impactos econômicos no setor decorrentes da pandemia.

Entre 8 de maio de 2020 e 25 de setembro de 2020, o Fungetur liquidou, cerca de, R\$ 424,4 milhões, o que representa 8,4% dos R\$ 5 bilhões autorizados pela MP 963/2020.

▪ O QUE FOI FEITO

Em virtude da materialidade dos recursos, da relevância do apoio ao setor de turismo e dos riscos preliminares levantados pelos auditores, o Tribunal de Contas da União decidiu acompanhar as ações empreendidas pelo MTur, visando a induzir eficiência, equidade, transparência e efetividade na aplicação e no controle dos créditos extraordinários (MP 963/2020, convertida na Lei 14.051/2020).

▪ O QUE FOI ENCONTRADO

Com base no primeiro ciclo da ação de controle realizada, foram levantados riscos associados à solução adotada, ao credenciamento dos agentes financeiros, à execução das operações de crédito e aos controles

internos do Fungetur. Destacam-se, especificamente, os seguintes: desinteresse dos agentes operadores de turismo no empréstimo oferecido pelo Fungetur; baixo interesse dos agentes financeiros em operar os recursos da MP 963/2020; destinação dos recursos inadequada aos objetivos do Fungetur; ausência de avaliação da efetividade do uso dos recursos; concentração dos recursos nas áreas mais desenvolvidas do país.

▪ MEDIDAS ADOTADAS

Apesar de ainda não ter havido deliberações da Corte, foram encaminhadas para o Fungetur diversas orientações a respeito das ações a serem empreendidas para mitigar os riscos levantados. Solicitou-se, ainda, o encaminhamento de um Plano de Ação, contendo cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das orientações, respectivos prazos, indicação dos responsáveis e justificativa a respeito das eventuais orientações não adotadas ou adotadas parcialmente. O Plano já foi encaminhado ao Tribunal e será analisado e acompanhado em um segundo ciclo da ação de controle, com data de início prevista para outubro de 2020.

Para mais informações:

Acórdão: Aguardando julgamento

Relator: Ministro Marcos Bemquerer

Processo: TC 025.461/2020-6

Unidade técnica responsável: Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesenvolvimento)

ACOMPANHAMENTO DE AÇÕES DO MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÕES (MCTI) PARA COMBATE À COVID-19

Entre os meses de março e maio de 2020, duas medidas provisórias (MPs 929 e 962) liberaram créditos extraordinários, no montante de R\$ 452,8 milhões, para o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI), para implementação de ações de “enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII) decorrente do coronavírus”.

Dentre as iniciativas sob responsabilidade do MCTI, destacam-se: desenvolvimento de medicamentos e respectivos testes pré-clínicos e clínicos; desenvolvimento de vacinas e respectivos testes pré-clínicos e clínicos; desenvolvimento de soluções inovadoras para produção de ventiladores pulmonares em

escala; desenvolvimento de soluções inovadoras para produção de equipamentos de proteção individual (EPI) e seus sistemas; pesquisa, desenvolvimento e inovação em testes de diagnóstico; estratégia de monitoramento e sequenciamento do genoma do vírus circulante no país; desenvolvimento de ferramentas de telemedicina; e estratégia e coordenação do suporte de comunicações, conforme definido na Portaria-MCTI 1.245, de 24 de março de 2020.

Na Tabela, a seguir, constam os valores alocados ao MCTI por meio da Ação 21CO, discriminados segundo os respectivos planos orçamentários.

• **Tabela: Ação 21CO – Enfrentamento à covid-19.** Valores por Plano Orçamentário – LOA 2020

CÓDIGO	PLANO ORÇAMENTÁRIO	VALOR	%
24901 19 572 2208 21CO MP20	COVID-19 - MP 929/2020	100.000.000,00	22%
24901 19 572 2208 21CO CV26	DESENVOLVIMENTO DE SOLUÇÕES INOVADORAS OU DE BAIXO CUSTO PARA RESPIRADORES MECÂNICOS	100.000.000,00	22%
24101 19 572 2208 21CO CV21	PESQUISA E DESENVOLVIMENTO NAS ÁREAS DE BIOTECNOLOGIA E SAÚDE	75.000.000,00	17%
24901 19 572 2208 21CO CV23	AMPLIAÇÃO DA CAPACIDADE DE PROCESSAMENTO DE AMOSTRAS NA REDE PÚBLICA	65.200.000,00	14%
24901 19 572 2208 21CO CV25	DESENVOLVIMENTO DE SOLUÇÕES INOVADORAS OU DE BAIXO CUSTO PARA KITS DE DIAGNÓSTICO	50.000.000,00	11%
24101 19 572 2208 21CO CV22	ENSAIOS CLÍNICOS DE FÁRMACOS E ESTRUTURAÇÃO DE LABORATÓRIO DE NÍVEL DE BIOSSEGURANÇA SUPERIOR	45.000.000,00	10%
24101 19 572 2205 21CO CV20	GOVERNO ELETRÔNICO - SERVIÇO DE ATENDIMENTO AO CIDADÃO (GESAC) - HOSPITAIS, UBS	6.300.000,00	1%
24901 19 572 2208 21CO CV24	DESENVOLVIMENTO DE MELHORIAS NOS TESTES MOLECULARES E DE NOVO TESTE	5.800.000,00	1%
24901 19 572 2208 21CO CV22	DESENVOLVIMENTO E ESCALONAMENTO DA PRODUÇÃO EM BIOMANGUINHOS	5.500.000,00	1%
24901 19 572 2208 21CO CV20	COVID-19 - MP 929/2020	---	0%
TOTAL		452.800.000,00	100%

No que tange à execução, apurou-se que o MCTI empenhou, até 29 de setembro de 2020, R\$ 441,1 milhões, dos R\$ 452,8 milhões autorizados, ou seja, 97%, aproximadamente.

• O QUE FOI FEITO

O trabalho do Tribunal de Contas da União teve como objetivo principal acompanhar as ações empreendidas pelo MCTI e pelas instituições vinculadas a ele para combater a crise gerada pelo coronavírus, quanto ao levantamento de riscos e à transparência dos custos e dos resultados das medidas tomadas. O TCU busca, assim, contribuir tempestivamente para que as entregas planejadas pelas instituições públicas sejam de fato realizadas, de forma transparente e ao menor custo possível.

O acompanhamento se baseou na metodologia de avaliação de riscos, que levou a equipe a levantar os principais riscos que poderiam comprometer os resultados esperados com as ações do MCTI para combate à covid-19, identificar as medidas tomadas pelo Ministério para tratar tais riscos, avaliar a eficiência de tais medidas e propor melhorias para tratamento dos riscos. Além disso, foram verificadas questões relacionadas ao monitoramento e à avaliação dos resultados das medidas implementadas.

• O QUE FOI ENCONTRADO

Com base nos riscos levantados e avaliados, os procedimentos de auditoria evidenciaram:

- ausência de definição, pelo MCTI, de metas globais prévias e claras para combate à pandemia, com vistas a balizar a proposição das metas individuais dos projetos;

- não realização de análise de custo-benefício na definição e orçamentação das iniciativas relacionadas ao combate à covid-19;
- ausência de publicização direta e clara das ações, dos recursos e dos resultados das iniciativas do MCTI no combate à covid-19;
- inexistência de sistema corporativo de monitoramento das ações de combate à covid-19;
- inexistência de atividade de gerenciamento de riscos do MCTI para identificar e gerir eventos que poderiam impactar o alcance dos objetivos das iniciativas de combate à covid-19;
- ausência de mecanismo que obrigasse a explicitar, nas cartas-proposta, a aderência das iniciativas de enfrentamento ao coronavírus às prioridades da Portaria-MCTI 1.245/2020.

A análise dos controles internos implementados e comentários dos gestores lograram demonstrar que o MCTI tem tomado providências no sentido de mitigar grande parte dos riscos levantados e dar transparência do andamento das ações e dos respectivos resultados.

• MEDIDAS ADOTADAS

Com base nas análises e conclusões da equipe e tendo em vista a manifestação dos gestores acerca da proposta preliminar de encaminhamento, a equipe de fiscalização propôs dispensar parte dos encaminhamentos originalmente aventados e recomendar ao MCTI que definisse metas globais, prévias e claras para as políticas de apoio a projetos de pesquisa e desenvolvimento sob sua responsabilidade. Também propôs recomendação ao ministério que realizasse análise de

custo-benefício quando da criação, da expansão ou do aperfeiçoamento de políticas públicas e da concessão de incentivos fiscais.

Além disso, considerando a relevância do tema tratado para a sociedade, propôs encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido, bem como do voto e relatório que o fundamentarem ao Congresso Nacional e suas comissões temáticas informando-lhes acerca dos riscos e achados encontrados.

Para mais informações:

Acórdão: Aguardando julgamento

Relator: Ministro Augusto Nardes

Processo: TC 016.758/2020-0

Unidade técnica responsável: Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesenvolvimento)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em atendimento ao art. 124 da Lei 13.898/2019 – Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), o Tribunal de Contas da União (TCU) elaborou, pela 4ª vez, o Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo (RePP).

Considerando a excepcionalidade deste ano, o presente relatório apresentou quadro-resumo das principais ações de controle realizadas pelo TCU em resposta à pandemia, no âmbito do Programa Especial de Atuação no Enfrentamento à Crise da Covid-19 (Coopera).

No contexto dessas ações de controle, **foram identificados e analisados riscos relacionados à formulação das medidas de enfrentamento à crise decorrente da pandemia da covid-19** nos acompanhamentos: (i) do Ministério da Saúde (MS); (ii) do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); (iii) do Fundo Geral do Turismo (Fungetur); (iv) do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI); (v) do Auxílio Emergencial; (vi) da governança do centro de governo; e (vii) da formulação da Medida Provisória (MP) 983/2020.

▪ Quadro 1 – Riscos e problemas identificados na formulação das medidas

Riscos Problemas	Identificado(s) no(s) acompanhamento(s)
1. Ausência de definição de diretrizes estratégicas e objetivos para enfrentamento da pandemia	Governança do centro de governo
2. Ausência de definição de metas globais prévias e claras	MCTI
3. Falhas na análise de alternativas, como: ausência de análise do custo-benefício e avaliação dos impactos sociais e econômicos das medidas	Auxílio Emergencial e MCTI
4. Inadequada destinação dos recursos em relação aos objetivos da ação	BNDES e Fungetur
5. Deficiências na definição de critérios para transferência de recursos	MS
6. Deficiências no conteúdo de propostas de atos normativos	MP 983/2020

De modo semelhante, foram identificados e analisados riscos relacionados à governança das medidas de enfrentamento à crise nos acompanhamentos: (i) do MS; (ii) do BNDES; (iii) do MCTI; (iv) do Fungetur;

(v) do Benefício Emergencial; (vi) dos benefícios do INSS; (vii) da governança do centro de governo; (viii) das aquisições públicas; e (ix) da formulação da MP 983/2020.

▪ **Quadro 2 – Riscos e problemas identificados na governança das medidas**

Riscos Problemas	Identificado(s) no(s) acompanhamento(s)
1. Ineficácia de estruturas de governança	MP 983/2020
2. Ausência de modelo integrado de gestão de riscos	Governança do centro de governo
3. Ausência de sistema de monitoramento e avaliação da efetividade do uso dos recursos	Fungetur e MCTI
4. Ineficácia de controles para garantir a aderência das iniciativas às prioridades estabelecidas	MCTI
5. Pagamentos indevidos	Benefício Emergencial e benefícios INSS
6. Concentração dos recursos nas áreas mais desenvolvidas do país	Fungetur
7. Baixa eficácia e efetividade das intervenções públicas, decorrentes, por exemplo, do baixo interesse dos agentes em operar os recursos disponibilizados na política ou desconhecimento destas pelo público-alvo da política	BNDES, Fungetur e MP 983/2020
8. Falta de transparência de dados e informações	MS, Benefício Emergencial; governança do centro de governo e aquisições públicas

No que concerne aos riscos relacionados à implementação das medidas de enfrentamento à crise, foram identificados e analisados nos acompanhamentos: (i) do MS; (ii) do BNDES; (iii) do Benefício Emergencial; (iv) do Auxílio

Emergencial; (v) dos benefícios do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS); (vi) do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); (vii) do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE); e (viii) das aquisições públicas.

▪ Quadro 3 – Riscos e problemas identificados na implementação das medidas

Riscos Problemas	Identificado(s) no(s) acompanhamento(s)
1) Demora na entrada em operação e concessão de benefícios	Benefício Emergencial, benefícios do INSS e contratações de edificações hospitalares
2) Falhas em cadastros, como as decorrentes de desatualizações	PNAE e PDDE
3) Falhas de verificação da elegibilidade dos beneficiários com consequente inclusão indevida de beneficiários, exclusão indevida de pessoas habilitáveis, recebimento indevido de auxílio e benefícios, assim como concessão de apoio a empresas não impactadas pela pandemia	Auxílio Emergencial; Benefício Emergencial; benefícios do INSS e BNDES
4) Deficiências na estratégia de aquisições	MS
5) Deficiências na avaliação do preço de mercado	Aquisições públicas
6) Deficiências na seleção de fornecedores	Aquisições públicas
7) Adiantamento de pagamento sem cuidados adequados	Aquisições públicas

Riscos financeiros relacionados às medidas de enfrentamento à crise também foram identificados e analisados no acompanhamento da Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc), como, por exemplo, riscos de fluxo de caixa, liquidez e resultados negativos (déficit); e no acompanhamento sobre a segurança do abastecimento de combustíveis, em que foram identificados riscos como o de deterioração da disponibilidade de caixa e adiamento do cronograma de desinvestimentos.

Por fim, riscos fiscais também foram identificados e analisados nos acompanhamentos da administração tributária e dos impactos fiscais das medidas de enfrentamento à covid-19, como, por exemplo, os de: (i) frustração de receitas originalmente previstas na LOA; (ii) ações fiscais temporárias tornarem-se de caráter continuado; (iii) aumento do endividamento estatal; (iv) piora do

perfil da dívida pública; (v) irregularidades na execução de despesas autorizadas com base no Orçamento de Guerra; e (vi) movimentos que poderiam não se alinhar aos preceitos estabelecidos pelo Teto de Gastos.

Conforme explicitado, no contexto das medidas adotadas pelo governo para enfrentamento dos efeitos da crise causada pela covid-19, foram identificados riscos relacionados à formulação, governança e implementação das ações, bem como aos seus impactos financeiros e fiscais. Diante dessa situação, o TCU continuará acompanhar, por meio do Coopera, as medidas adotadas pelo governo.

Para mais informações acesse:

<https://portal.tcu.gov.br/coopera/>

Responsabilidade Editorial

Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex)
Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico

Design

Secretaria-Geral da Presidência (Segepres)
Secretaria de Comunicação (Secom)
Serviço de Conteúdos Visuais (Secov)

Fotos da Capa

Gettyimage.com

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico
SAFS Quadra 4 Lote 1
Edifício Anexo III Sala 303
70.042-900 Brasília - DF
Fone (61)3527 - 5156

Ouidoria

Fone 0800 644 1500
ouvidoria@tcu.gov.br

Impresso pela Sesap/Segedam

Missão

Aprimorar a
Administração Pública
em benefício da
sociedade por meio
do controle externo.

Visão

Ser referência
na promoção de uma
Administração Pública
efetiva, ética, ágil
e responsável.

www.tcu.gov.br