TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÕES EM POLÍTICAS E PROGRAMAS DE GOVERNO

2022

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

MINISTROS

Ministro Bruno Dantas, presidente em exercício
Ministro Walton Alencar Rodrigues
Ministro Benjamin Zymler
Ministro Augusto Nardes
Ministro Aroldo Cedraz
Ministro Vital do Rêgo
Ministro Jorge Oliveira
Ministro Antônio Anastasia

MINISTROS-SUBSTITUTOS

Ministro Augusto Sherman
Ministro Marcos Bemquerer
Ministro Weder de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Cristina Machado da Costa e Silva, procuradora-geral
Lucas Rocha Furtado, subprocurador-geral
Paulo Soares Bugarin, subprocurador-geral
Marinus Eduardo de Vries Marsico, procurador
Júlio Marcelo de Oliveira, procurador
Sergio Ricardo Costa Caribé, procurador
Rodrigo Medeiros de Lima, procurador

TCU TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÕES EM POLÍTICAS E PROGRAMAS DE GOVERNO 2022

SUMÁRIO EXECUTIVO

Brasília, 2022

© Copyright 2022, Tribunal de Contas da União

http://www.tcu.gov.br
SAFS, Quadra 4, Lote 1
CEP 70042-900 – Brasília/DF

É permitida a reprodução desta publicação parcial ou totalmente,
sem alteração do conteúdo, desde que seja citada a fonte e sem fins comerciais.

SUMÁRIO

CONTEXTUALIZAÇÃO 10

EIXO SOCIAL

Controle do desmatamento ilegal 15

Implementação do novo Marco Legal da Ciência, da Tecnologia e da Inovação 21

Governança e gestão da política de inovação educação conectada 25

Funcionamento da central de atendimento à mulher: ligue 180 31

Enfrentamento à covid-19 37

Governança e gestão do fundo de defesa da economia cafeeira 45

EIXO INSTITUCIONAL

Implementação do projeto de identidade civil nacional 53

Segurança cibernética 59

Sistemática da votação eletrônica brasileira 63

Desinvestimento e alienação de imóveis da União 69

Planejamento e gerenciamento das contratações 73

EIXO ECONÔMICO

Efetividade dos incentivos públicos federais à Ciência, à Tecnologia e à Inovação a cargo da Finep 79

Melhoria regulatória para o ambiente de negócios: implementação do Decreto 10.139/2019 85

Neutralidade e complexidade do sistema tributário federal 91

QUADRO - RESUMO 98

CONTEXTUALIZAÇÃO

CONTEXTO

O Tribunal de Contas da União (TCU) elabora, pela 6ª vez, o Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo (RePP). O documento atende o artigo 143 da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2022, que assim determina:

> Art. 143. 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 2022, 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 2022.

O QUE FOI AVALIADO?

No **eixo social** foram analisados aspectos relacionados:

- ao controle do desmatamento ilegal (Acórdão 1.758/2021-TCU-Plenário);
- à implementação do novo marco legal da ciência, da tecnologia e da inovação(Acórdão 1.832/2022-TCU-Plenário);
- à governança e à gestão da política de inovação educação conectada (Acórdão 326/2022-TCU-Plenário);
- ao funcionamento da central de atendimento à mulher: ligue 180 (Acórdão 1.520/2022-TCU-Plenário);

- às medidas de enfrentamento à covid-19 (Acórdão 2.878/2021-TCU-Plenário);
- e à governança e gestão do fundo de defesa da economia cafeeira (Acórdão 1.585/2022-TCU-Plenário).

No **eixo institucional** foram avaliados aspectos relacionados:

- à implementação do projeto de identificação civil nacional (Acórdão 1.453/2022-TCU-Plenário);
- à segurança cibernética (Acórdão 1.768/2022-TCU-Plenário);
- à sistemática da votação eletrônica brasileira (Acórdãos 2.522/2021 e 3.143/2021-TCU-Plenário);
- ao desinvestimento e à alienação de imóveis da União (Acórdão 2.702/2021-TCU-Plenário);
- ao planejamento e ao gerenciamento das contratações (Acórdão 1.637/2021-TCU-Plenário).

No **eixo econômico** avaliou-se:

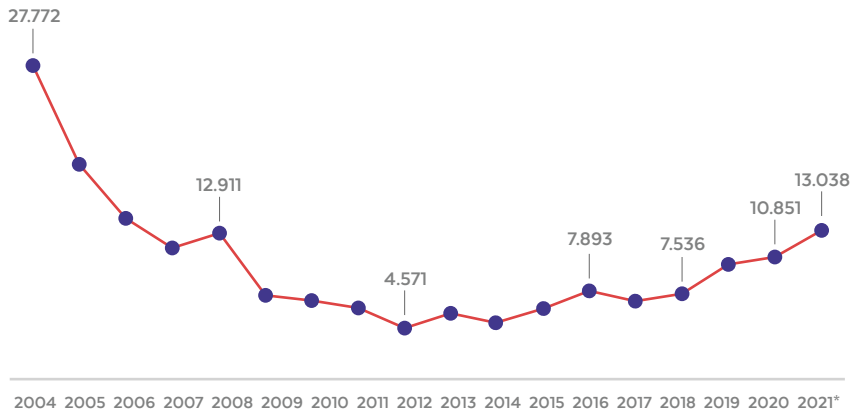
- a efetividade dos incentivos públicos federais à ciência, à tecnologia e à inovação a cargo da Finep (Acórdão 693/2022-TCU-Plenário);
- a melhoria regulatória para o ambiente de negócios: implementação do decreto 10.139/2019 (Acórdão 836/2022-TCU-Plenário);
- a neutralidade e a complexidade do sistema tributário federal (TC 006.253/2022-9).

EIXO SOCIAL

CONTROLE DO DESMATAMENTO ILEGAL

De acordo com o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), que monitora o desmatamento da Floresta Amazônica brasileira por satélite, a taxa anual de desmatamento da região amazônica, em 2021, foi de 13.038 km², 73% superior à existente em 2018 e 185% superior à de 2012, menor da série.

Gráfico - Taxa anual de desmatamento da região amazônica



Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Inpe[1].

Diante dessa situação de contínuo e crescente desmatamento da Amazônia Legal, entre 2010 e 2022, foram realizadas, no âmbito do TCU, fiscalizações e monitoramentos em áreas protegidas e unidades de conservação, e foram discutidos temas relacionados à prevenção e ao combate ao desmatamento irregular na Amazônia Legal.

O QUE O TCU ENCONTROU?

O TCU detectou problemas na estrutura de governança das políticas de controle do desmatamento ilegal. Entre as situações observadas, destacam-se:

- ausência de elementos fundamentais nos planos de controle do desmatamento em vigor;
- falta de definição clara das competências dos principais atores envolvidos na formulação e na coordenação da política, além de redução, ao longo do tempo, da participação das partes interessadas nessa política;
- redução da capacidade de fiscalização do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) ao longo dos anos;
- necessidade de aprimoramento do arranjo normativo-institucional da política de controle do desmatamento na Amazônia.

POR QUE ESSES ACHADOS SÃO RELEVANTES?

O desmatamento na Amazônia Legal, que apresentou significativa redução entre 2004 e 2012, aumentou desde então, especialmente de 2019 a 2021. A área desmatada em 2021 (13.038 km²) quase triplicou em relação à extensão desmatada em 2012 (4.571 km²).

São diversos os impactos negativos do desmatamento e das queimadas, que, muitas vezes, ocorrem. Primeiramente, há impacto social, pois a poluição atmosférica gerada pela fumaça das queimadas e dos incêndios florestais causa problemas de saúde para a população nacional ou de países vizinhos. Há, também, efeitos econômicos, como aumento de gastos com saúde pública e prejuízos à agricultura e à pecuária atingidas por incêndios sem controle. Além disso, produtos oriundos de áreas de desmatamento ilegal sofrem restrições para exportação, como ocorre com a soja e a carne.

A grilagem de terra, que anda lado a lado com o processo de desmatamento, tem como efeitos a violência no campo, por conflitos pela propriedade da terra, e a perda de patrimônio nacional. Sem a intenção de exaurir os prejuízos causados pelo desmatamento, há, ainda, significativos impactos ambientais com a perda de biodiversidade e o desequilíbrio do ecossistema, prejudicando o regime de chuvas.

Outro efeito nocivo relevante é a emissão de gases de efeito estufa, causadores das mudanças climáticas. No Brasil, em particular, esse fator é especialmente significativo. Segundo dados do Observatório do Clima, em 2018, 44% das emissões brasileiras vieram das mudanças de uso da terra, sobretudo do desmatamento na Amazônia e no Cerrado.

O QUE PRECISA SER FEITO?

Foi recomendado ao Ministério do Meio Ambiente (MMA) e ao Conselho Nacional da Amazônia Legal (CNAL) o aprimoramento do arranjo normativo-institucional da política de controle do desmatamento ilegal na Amazônia.

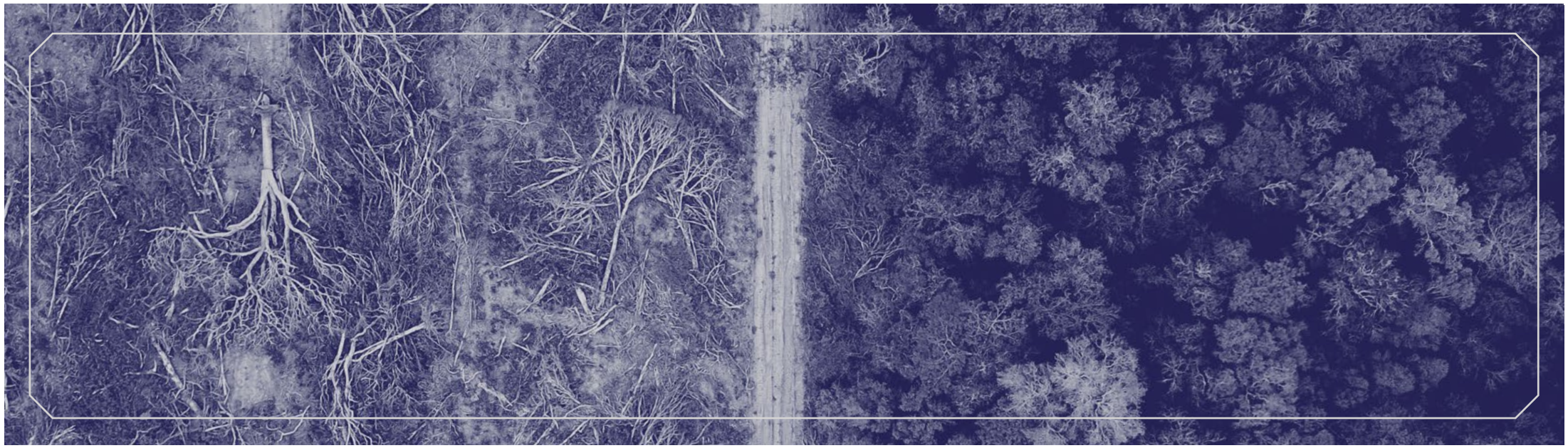
Também foi recomendada ao MMA, ao CNAL e ao Ibama a adoção de providências, com vistas a sanar ou mitigar demais fragilidades apontadas, como as relacionadas a porte de arma, deficiências na nomeação, capacidade de fiscalização e comunicação social.

A atuação do TCU buscou, portanto, contribuir para o aprimoramento das condições normativas, institucionais e operacionais, relacionadas à política de prevenção e controle do desmatamento ilegal. Tal iniciativa visa a reduzir o desmatamento ilegal aos níveis previstos nos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil e evitar diversos impactos negativos – ambientais, sociais e econômicos – que o desmatamento pode provocar.

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÕES EM POLÍTICAS E PROGRAMAS DE GOVERNO - 2022

DECISÕES RECENTES

Acórdãos 2.516/2011, 1.382/2013, 627/2015, 213/2016, 727/2020, 1.840/2020, 1.383/2021 e 1.758/2021, todos do Plenário do TCU.



IMPLEMENTAÇÃO DO NOVO MARCO LEGAL DA CIÊNCIA, DA TECNOLOGIA E DA INOVAÇÃO

O QUE O TCU ENCONTROU?

O TCU detectou que as universidades federais ainda não têm suas políticas de inovação plenamente atualizadas ao novo Marco Legal da Ciência, da Tecnologia e da Inovação (MLCTI), que é apontado como um dos elementos mais importantes para que a abundante produção científica brasileira possa refletir em transferência de tecnologia para o setor produtivo, colaborando para o desenvolvimento econômico e social. Com a edição do Decreto 9.283/2018, completou-se o ciclo de atualização do marco legal, iniciado com a Emenda Constitucional 85/2015 e com a Lei 13.243/2016, que alterou a Lei 10.973/2004. A adequada formalização das políticas internas de inovação aumenta a segurança jurídica para implementação das medidas de incentivo e fortalece a cultura da inovação.

O TCU realizou, em 2021, auditoria, para avaliar o grau de implementação do novo MLCTI nas 69 instituições e observou os seguintes problemas:

» Os Núcleos de Inovação Tecnológica (NIT) não contêm recursos humanos suficientes para desempenhar suas atividades fundamentais, tais como promover o relacionamento das universidades com empresas, opinar pela conveniência de promover a proteção intelectual das criações e negociar e gerir os acordos de transferência de tecnologia. Observou-se que, em média, os NIT têm metade da lotação considerada ideal.

- O compartilhamento de laboratórios e do capital intelectual e a prestação de serviços especializados, quando efetuados pelas universidades, não observam integralmente os requisitos estabelecidos no MLCTI. Foi identificada a necessidade de regulamentação e de criação de controles internos.

- Os requisitos estabelecidos no MLCTI para avaliação, monitoramento e prestação de contas para os convênios de pesquisa, desenvolvimento e inovação ainda não foram plenamente adotados pelas universidades federais.

- A transparência das atividades compreendidas no MLCTI e desenvolvidas pelas universidades federais pode ser aperfeiçoada.

POR QUE ESSES ACHADOS SÃO RELEVANTES?

O MLCTI é essencial para que o setor produtivo possa assimilar o conhecimento gerado nas atividades científicas e tecnológicas desenvolvidas pelas universidades federais, de forma a contribuir para a promoção do desenvolvimento econômico e social do país. Trata-se de complexo arranjo jurídico, construído ao longo de muitos anos e com ampla participação da sociedade, de modo a permitir que a articulação entre o Estado, as universidades federais e o setor privado possa ocorrer de maneira legal, eficiente, transparente e adequadamente controlada.

Segundo o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, em 2018, a materialidade envolvida em ciência e tecnologia atingiu R$ 66,2 bilhões. No âmbito do Ministério da Educação, o montante foi da ordem de R$ 33,4 bilhões. Tal investimento, no entanto, não se mostrou suficiente para melhorar o desempenho do Brasil que, em 2020, ocupava o 66 º lugar na lista de 129 países que integram o Índice Global de Inovação (Global Innovation Index - GII), atrás de todos os países do BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul).

A criação do novo Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação (MLCTI), apesar de avanços significativos, ainda tem muito potencial para produzir maior impacto no desenvolvimento econômico e social do país, observando-se que o volume de produção científica das universidades federais não repercute de forma proporcional, na promoção de desenvolvimentos de tecnologia e de inovação (patentes) e na cooperação e na interação com o setor privado (transferência e difusão de tecnologia).

O QUE PRECISA SER FEITO?

Como resultado do trabalho, considera-se importante que as universidades federais:

- atualizem as políticas de inovação previstas no MLCTI;

- formalizem, delimitem as competências e assegurem as condições suficientes de funcionamento para os Núcleos de Inovação Tecnológica (NIT);

- observem os requisitos e definam os controles internos aplicáveis ao compartilhamento e à permissão de uso de laboratórios, instalações e capital intelectual por terceiros e na prestação de serviços técnicos especializados;

- aprimorem ou estabeleçam metodologia de precificação dos serviços técnicos especializados de PD&I com a devida apropriação dos custos diretos e indiretos envolvidos e a previsão de eventual retribuição variável a servidor;

- implementem os requisitos estabelecidos no MLCTI para avaliação, monitoramento e prestação de contas para os convênios de pesquisa, desenvolvimento e inovação.

DECISÕES RECENTES

Acórdão 1.832/2022-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Augusto Nardes.

GOVERNANÇA E GESTÃO DA POLÍTICA DE INOVAÇÃO EDUCAÇÃO CONECTADA

O Programa de Inovação Educação Conectada (PIEC), que passou a ser denominado **Política de Inovação Educação Conectada** com a edição da Lei 14.180/2021, tem como objetivos apoiar a universalização do acesso à internet em alta velocidade nas escolas públicas e fomentar o uso pedagógico de tecnologias digitais na educação básica. Sua execução deve-se dar em articulação com outros programas apoiados técnica ou financeiramente pelo governo federal, voltados à inovação e à tecnologia na educação.

Para alcançar seus dois objetivos, a PIEC associa quatro dimensões que devem ser desenvolvidas de forma conjunta e articulada:

- **Visão**: conceber e planejar a incorporação das tecnologias digitais no processo de ensino e aprendizagem, compartilhadas pelos envolvidos no processo educacional;

- **Formação**: desenvolver competência em professores e gestores educacionais sobre o uso didático das tecnologias digitais nas escolas e o seu potencial educativo;

- **Recursos educacionais**: selecionar e disponibilizar materiais, ferramentas e conteúdos digitais de aprendizagem e de gestão acadêmica para apoio ao processo de ensino;

- **Infraestrutura**: prover serviços, equipamentos, dispositivos e conectividade necessários ao uso das tecnologias digitais.

O QUE O TCU ENCONTROU?

O TCU identificou problemas na governança e na gestão da Política de Inovação Educação Conectada (PIEC). Em 2021, o TCU realizou auditoria operacional na PIEC, com o objetivo de conhecer e avaliar as políticas públicas de estratégia digital destinadas à qualidade da educação básica brasileira, com enfoque especial na formação e na capacitação dos alunos para o mundo digital, bem como na infraestrutura e no acesso às tecnologias da informação e da comunicação.

O TCU constatou as seguintes ameaças e gargalos ao êxito dessa política:

» necessidade de fortalecimento da sinergia entre as quatro dimensões estruturantes da PIEC: a implementação do programa deveria contemplar intervenções integradas e bem delimitadas que considerassem, de forma global, a lógica das suas quatro dimensões;

» necessidade de consolidação institucional da dimensão visão da PIEC em relação aos instrumentos de planejamento definidos e às instâncias de apoio técnico;

» necessidade de definições importantes na governança multinível da PIEC: a política não dispõe de levantamento adequado e de planificação dos valores sobre o custo do programa em todas as esferas que nele atuam; a definição de estimativas de custos não tem a visão integrada das quatro dimensões em conjunto; não há visão a médio e longo prazo, em relação à base de financiamento do PIEC nem transparência quanto à programação plurianual de recursos; as secretarias de educação têm pouca autonomia decisória sobre a composição dos gastos em suas áreas de responsabilidade;

» necessidade de articulação da PIEC com programas relacionados à formação inicial de professores, em atenção ao que preceitua a Base Nacional Comum Curricular (BNCC): o MEC não se articula com as Instituições Federais de Ensino (IFE), para incluir o componente tecnológico na formação inicial de professores, não utiliza mecanismo para induzir a inclusão desse tema na residência pedagógica e não disponibiliza currículos de referência para a formação de professores mediados por tecnologia, alinhados à Base Nacional Comum Curricular (BNCC);

» necessidade de fortalecimento de ações de formação continuada na perspectiva da PIEC: a política tem atuação restrita com relação à formação continuada, considerando que não articula a oferta de outras iniciativas do MEC, das redes de educação e das IES. O Ambiente Virtual de Aprendizagem do MEC (AVAMEC), principal meio de oferta de formação continuada previsto no desenho do PIEC, carece de curadoria eficaz que oriente melhor seu foco, direcionando para segmentos dos professores que mais precisam de ações de formação continuada sobre o uso de TDIC na prática pedagógica;

» necessidade de condições adequadas de conectividade: parcela significativa de escolas da rede municipal e localizada em áreas rurais não contam com nenhum dispositivo com acesso à rede; a velocidade média de conexão das escolas públicas ainda não é suficiente para o uso diversificado da internet e restringe a utilização pedagógica das TDIC; nem todas as escolas conectadas por meio da PIEC dispõem de banda larga com qualidade compatível com suas necessidades;

» desigualdades de acesso a equipamentos de informática pelas redes de educação básica, obsolescência desses equipamentos e falta de estrutura de apoio ao seu uso e manutenção.

POR QUE ESSES ACHADOS SÃO RELEVANTES?

A PIEC é a principal política do MEC em vigor, para a instrumentalização da transformação digital na educação básica. As situações encontradas limitam a sua efetividade, comprometem a garantia do acesso à educação de qualidade e agravam as desigualdades sociais já existentes.

A proposição legislativa que sugeriu a criação da Política de Inovação Educação Conectada, da qual resultou a Lei 14.180/2021, foi omissa quanto à previsão de estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

A partir de informações prestadas pela Secretaria Executiva do MEC e pelo FNDE, a política é financiada por: repasse anual às escolas via PDDE; transferência voluntária a estados, municípios e ao Distrito Federal por meio do PAR; chamada pública de projetos via BNDES; outros programas de apoio à conectividade.

Foi evidenciada a falta de visão de médio e longo prazo, em relação à base de financiamento do PIEC e a ausência de transparência quanto à programação plurianual de recursos, o que gera alto risco de solução de continuidade das ações da política e reduz a percepção do PIEC a uma ação temporária de governo, algo incompatível com o seu desenho.

O risco da visão restrita de financiamento apenas para conectividade, sem ter a visão integrada das quatro dimensões em conjunto, impacta o possível não alcance ou o alcance de forma incompleta ou fragmentada nas redes de educação básica que aderirem ao PIEC.

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÕES EM POLÍTICAS E PROGRAMAS DE GOVERNO - 2022

O QUE PRECISA SER FEITO?

As recomendações formuladas ao MEC buscam aperfeiçoar as condições de implementação e de operação da política de inovação educação conectada, focalizando os problemas de governança, as ameaças ao seu bom desempenho e as áreas com potencial de aperfeiçoamento identificados, mantendo aderência à teoria e ao desenho formulados para o PIEC, nas suas quatro dimensões constitutivas.

Além disso, a transparência de dados sobre implementação do PIEC conferida pela auditoria é fundamental para a discussão qualificada sobre essa política pública pelos legislativos, pelos atores sociais interessados e por instâncias colegiadas atuantes nas políticas de educação, nos três níveis de governo.

DECISÕES RECENTES

Acórdãos 2.018-2.019/2019 e 326/2022, todos do Plenário do TCU.

FUNCIONAMENTO DA CENTRAL DE ATENDIMENTO À MULHER: LIGUE 180

O Tribunal realizou, entre outubro de 2021 e fevereiro de 2022, auditoria operacional junto à Ouvidoria Nacional dos Direitos Humanos (ONDH) do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH). Os objetivos do trabalho foram verificar, com relação à Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180, a qualidade do serviço prestado; a disponibilidade de dados da rede de atendimento para encaminhamento de demandas e obtenção de informações sobre as providências adotadas; a existência de estratégia de continuidade do serviço, inclusive na mudança de prestador. A fiscalização foi realizada para atender a demanda formulada pela Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher da Câmara dos Deputados.

O QUE O TCU ENCONTROU?

Verificou-se que o serviço prestado pelo "Ligue 180" é acessível na medida de sua gratuidade, facilidade de acesso e multiplicidade de canais de atendimento (telefone, *chat*, aplicativo, Whatsapp, Telegram, SMS, redes sociais, correspondência, *e-mail*, videochamada, escritório físico). A avaliação pelo usuário evidencia a qualidade da prestação. Os critérios de seleção de atendentes e de seu treinamento são observados. O serviço não sofreu interrupção na transição do contrato anterior para o atual.

A rede de atendimento, para a qual são endereçadas as denúncias recebidas, não está completamente mapeada, o que pode prejudicar o encaminhamento de denúncias às autoridades ou a indicação de locais de atendimento requeridos pelos usuários. Há processo em curso, para suprimir essa carência em acréscimo às medidas diuturnamente empregadas com o mesmo objetivo.

O retorno de informações dos órgãos para os quais são encaminhadas as demandas dos usuários à Central ocorre em pouco mais de ¼ dos encaminhamentos. Uma das causas para a baixa taxa de retorno é a ausência de previsão legal, que obrigue os órgãos da rede a informar a Central sobre as providências adotadas. Como medida mitigadora, a ONDH tem firmado acordos de cooperação com os integrantes da rede para a obtenção de informações sobre as providências adotadas (boa prática).

A Central dispõe de plano de contingência, para fazer frente a situações inesperadas que possam comprometer a continuidade do serviço. Adicionalmente, há cláusulas contratuais que obrigam a atual prestadora a colaborar na transição dos serviços à nova contratada durante a mudança de fornecedor, para que haja solução de continuidade da prestação (boa prática).

Foi constatada a extensão de prazo do período de estabilização do serviço acima do que estava fixado no contrato, sem o correspondente aditamento contratual. Portanto, foi proposto o alerta à unidade jurisdicionada.

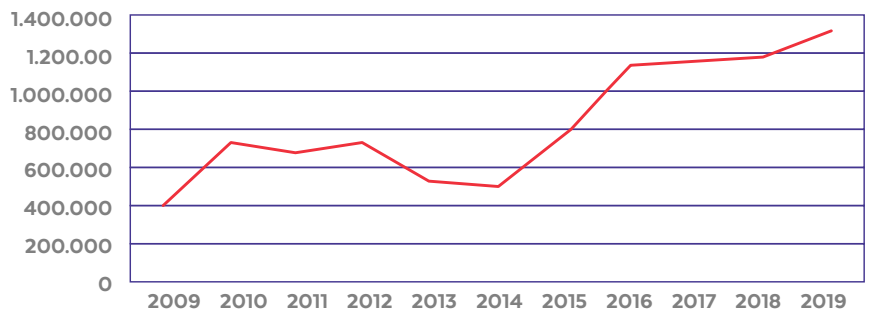
O gestor acolheu os encaminhamentos sugeridos no relatório preliminar, mas divergiu da conclusão sobre a incompletude do mapeamento da rede. Sua arguição foi analisada no relatório, e foi mantido o registro original.

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÕES EM POLÍTICAS E PROGRAMAS DE GOVERNO - 2022

POR QUE ESSES ACHADOS SÃO RELEVANTES?

A Central de Atendimento à Mulher do MMFDH, ou "Ligue 180", constitui relevante serviço de utilidade pública que recebe denúncias de violações contra mulheres e orienta usuárias em situação de violência.

Gráfico - Utilização do serviço "Ligue 180"



Registros do Ligue 180 no período de 2009 a 2019

Fonte: relatórios Ligue 180 de 2018 e 2019 da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos.

Nota: não há balanços disponíveis para os anos seguintes no sítio da ONDH.

A natureza dos serviços disponibilizados pela Central pode impactar a dinâmica da violência e obstar um desfecho mais grave das agressões, cujo ápice pode ser o assassinato em razão do gênero (feminicídio). Os dados indicam aumento da utilização desse serviço pelo público-alvo interessado. O benefício esperado das duas primeiras recomendações formuladas no relatório de auditoria é permitir maior completude dos registros das ações de enfrentamento à violência que potencialize seu uso pelas entidades envolvidas na causa, não só para enfrentamento do problema e aprimoramento de políticas associadas, mas também para a estratégia individual do usuário da Central. Quanto à última recomendação, visa-se aprimorar o plano de contingência para mitigação de possíveis falhas que possam comprometer sua efetividade, caso tenha de ser acionado.

O QUE PRECISA SER FEITO?

Foi recomendado à ONDH/MMFDH:

» Expandir o uso de termos de cooperação técnica, para ajustar o retorno de providências adotadas pela rede de atendimento à Central, a fim de permitir o uso da informação para atualização do atendimento ao usuário do serviço e para o aprimoramento de políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher, considerando a inexistência de norma legal que obrigue os órgãos da rede de atendimento a retornar ao "Ligue 180" informações sobre as providências adotadas.

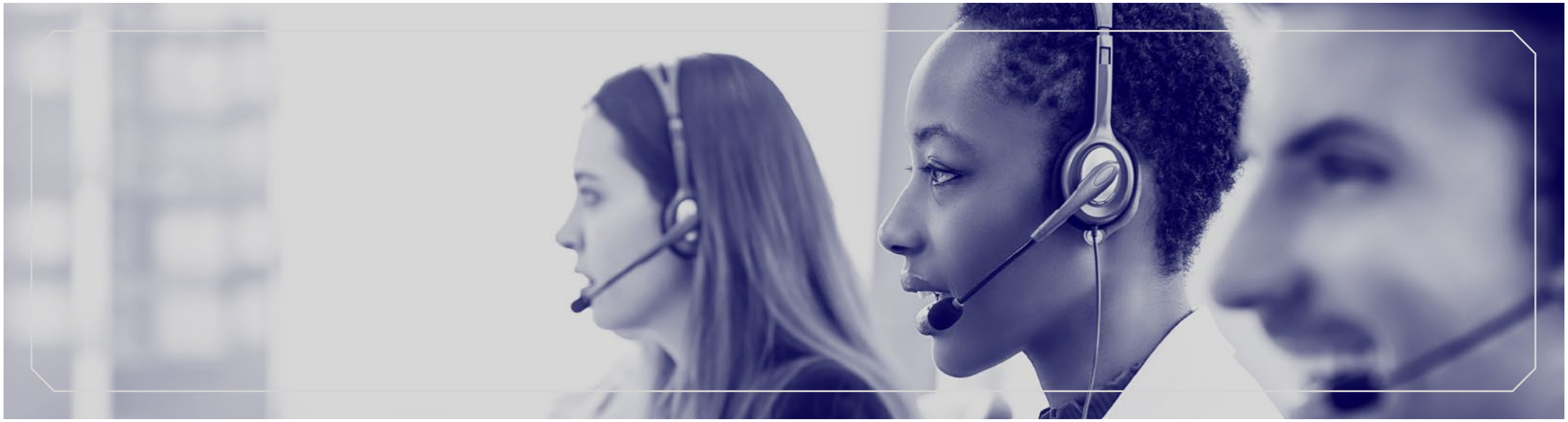
» Prever, nos instrumentos de transferência de recursos, convênios e outros ajustes de cooperação do MMFDH com a rede de atendimento, exigência para que os parceiros informem à Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180 as providências adotadas em resposta aos encaminhamentos feitos pela Central, assim como para que atualizem, tempestivamente, os dados dos serviços que disponibilizam.

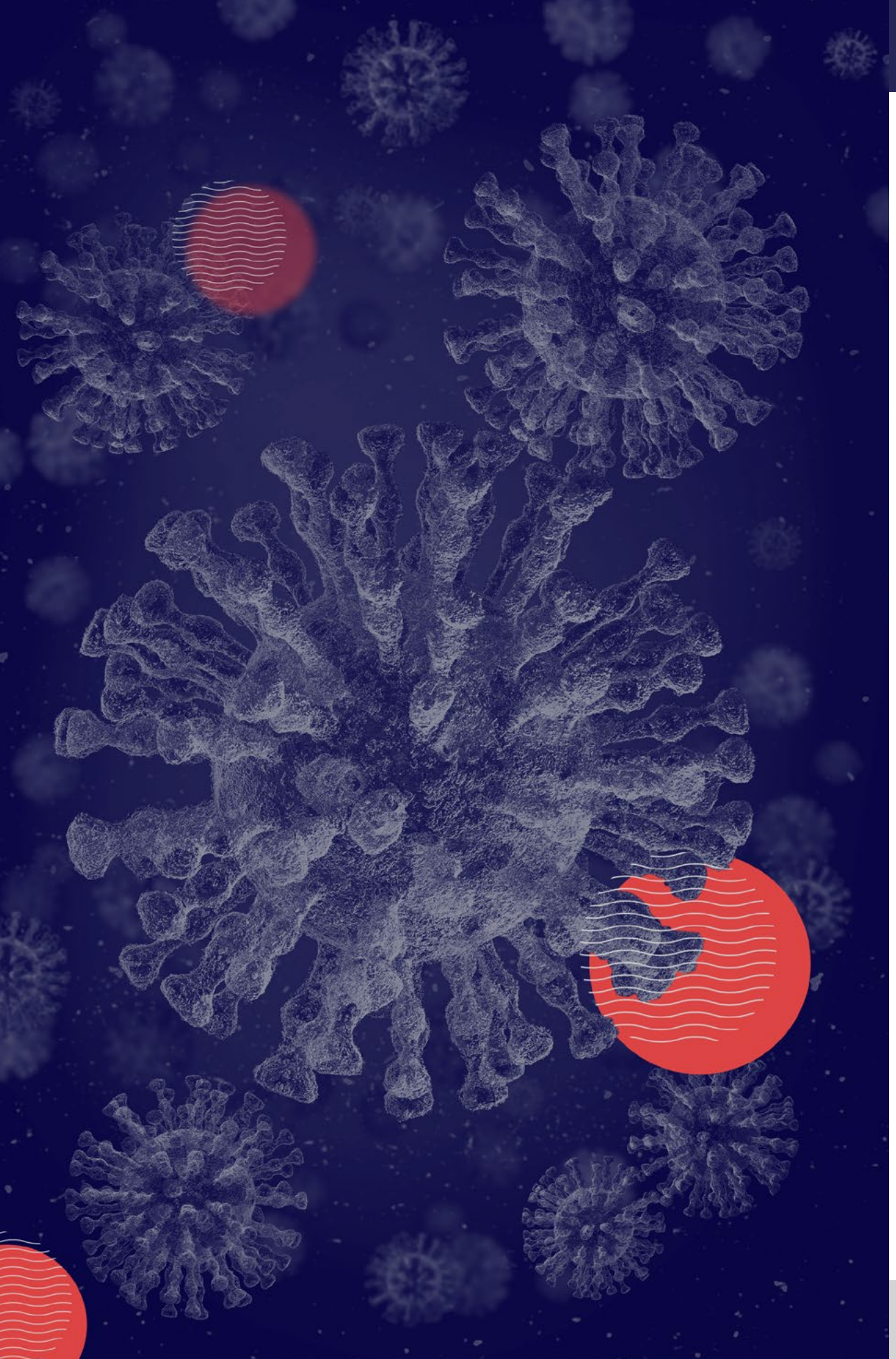
» Conduzir teste de eficácia dos procedimentos listados no plano de contingência apresentado pela contratada, para assegurar a coerência e a consistência das medidas nele elencadas e sua capacidade de restituir o serviço aos níveis mínimos previstos no Termo de Referência da contratação.

» Foi dada ciência ao gestor da ONDH de que a extensão de exceções a requisitos contratuais por motivo justo e embasado em lei depende de retificação do próprio contrato, conforme exigido no artigo 65 da Lei 8.666/1993 (item 6.34 do Termo de Referência do Pregão 3/2019).

DECISÕES RECENTES

Acórdão 1.520/2022-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Weder Oliveira. (TC 017.499/2021-6).

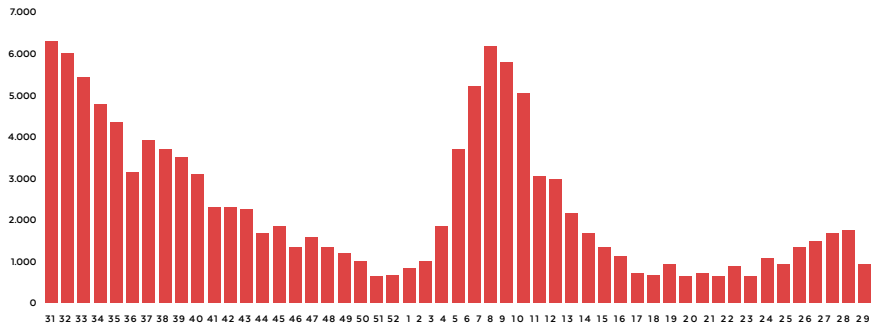




ENFRENTAMENTO À COVID-19

Segundo o Ministério da Saúde, até 20 de julho de 2022, foram confirmados no Brasil mais de 676 mil óbitos associados à covid-19. Nessa ocasião, a taxa nacional de letalidade era de 2%, e a incidência e a mortalidade por 100 mil habitantes, respectivamente, foram da ordem de 15.919 e 321.

Gráfico - Óbitos de covid-19 por semana epidemiológica de notificação



Fonte: Ministério da Saúde, 20/07/2022

O TCU realizou, de março de 2020 a abril de 2021, cinco ciclos de acompanhamento que avaliaram, entre outros aspectos, a execução dos recursos do Ministério da Saúde e a regularidade dos processos de aquisição (MS) destinados às medidas de enfrentamento à pandemia da covid-19.

Nesses ciclos, o Tribunal buscou verificar se os recursos aplicados diretamente pelo MS seguiam uma estratégia definida, além de examinar os critérios para transferências dos valores aos estados e aos munícipios e os aspectos de planejamento e conformidade dos processos de aquisição de equipamentos, medicamentos e demais insumos para a saúde no combate à crise do coronavírus. Também foram observados os seguintes tópicos: governança, política de testagem, aquisição de insumos estratégicos e o processo de vacinação contra a covid-19.

O QUE O TCU ENCONTROU?

No sexto ciclo do acompanhamento, realizado de maio a setembro de 2021, foram abordadas as ações do Ministério da Saúde e de suas entidades vinculadas ao combate à pandemia causada pelo novo coronavírus, e foi retomada a análise de temas abordados nos ciclos de acompanhamento anteriores, em razão da necessidade de verificação do cumprimento de deliberações dos acórdãos prolatados pelo TCU.

O acompanhamento do TCU no sexto ciclo apresentou as seguintes constatações:

» **Morosidade na contratação de insumos e medicamentos.** Há lentidão no andamento dos processos de aquisição de insumos e medicamentos urgentes, com prazo de tramitação interna superior a cinco meses, inclusive na contratação de medicamentos para intubação orotraqueal. Constatou-se que estudos técnicos preliminares são produzidos indevidamente, após os termos de referência.

» **Necessidade de melhoria na vigilância em saúde.** Existem oportunidades de melhoria nas ações de vigilância em saúde, especialmente no monitoramento das decretações de quarentena, na testagem de casos e no rastreamento de viajantes que ingressam no país, considerando o risco de disseminação de novas cepas.

» **Divergência de registros de vacinas distribuídas e de valores repassados.** Dados do Sies estão divergentes dos parâmetros previstos nas pautas de distribuição de vacinas pactuadas na CIT em mais de 9 milhões de doses. Também se constatou falta de transparência sobre critérios utilizados para distribuição de vacinas aos municípios. Ademais, apurou-se divergência entre os recursos transferidos aos entes subnacionais em relação aos informados no Siops.

» **Terceirização irregular para aquisição de materiais e serviços no Vigiar-SUS.** A Opas foi contratada para execução da Pesquisa de Prevalência de Infecção por Covid-19 (Prevcov), sem transferência de conhecimento, com direito a recebimento de R$ 2,8 milhões como taxa de administração e subcontratou a Fiocruz para a realização de testes. A Fiocruz também contratou a Fiotec para apoio logístico, administrativo e gestão financeira, ao custo de R$ 43 milhões. O problema deverá ser apurado em representação da equipe.

» **Falhas nos processos de aquisição de imunizantes.** Não houve estimativa de preços nem registro formal da justificativa para a sua dispensa, conforme prevê a Lei 14.124/2021, na maioria das aquisições, sendo necessária melhoria nesse processo. Também não houve juntada das memórias ou das atas das reuniões realizadas pela Secretaria Executiva nas tratativas para a aquisição dos imunizantes.

» **Elaboração simplificada das matrizes de alocação de riscos para aquisição de vacinas.** Vislumbrou-se oportunidade de aprimoramento com adequação da matriz de alocação de riscos exigida no artigo 5º, *caput*, da Lei 14.124/2021 às melhores práticas que regem o gerenciamento de riscos em contratos.

» **Direcionamento na contratação de seguradora e corretores.** Verificou-se contratação direta da empresa segurada após intermediação de corretores de seguro escolhidos sem processo de seleção pública e sem a prévia comprovação de capacidade técnica tanto da seguradora como dos corretores, tema que deverá ser apurado em processo de representação. Os prêmios de seguro totalizaram US$ 4,4 milhões.

POR QUE ESSES ACHADOS SÃO RELEVANTES?

Seguem alguns números apurados:

- os quantitativos de vacinas contratadas até 25/10/2021, em milhões, são: 100 com Butantan; 179 com AstraZeneca; 38 com Janssen; 200 com Pfizer;
- o volume de recursos em contratos fiscalizados alcançou o montante de R$ 25,5 bilhões;
- as ações diretas de combate à covid-19 promovidas pelo Ministério da Saúde, em 2021, atingiram o valor de R$ 47,74 bilhões;
- em relação às deliberações monitoradas no referido ciclo, constatou-se que 20% foram implementados; 20% estavam em implementação; 40% foram parcialmente implementados; 20% não foram implementados.

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÕES EM POLÍTICAS E PROGRAMAS DE GOVERNO - 2022

O QUE PRECISA SER FEITO?

O Plenário do TCU determinou ao MS que:

- mantenha a divulgação das informações requeridas pelo artigo 4º da Lei 13.979/2020, de modo a cumprir os requisitos de transparência na execução dos gastos públicos;
- dê tratamento às inconsistências de informações do sistema Sies, identificando as divergências e as causas e corrija-as, para que as informações sobre a distribuição de vacinas sejam demonstradas à sociedade com maior nível de fidedignidade dos dados;
- dê ciência aos entes subnacionais para que promovam os ajustes necessários no Siops, a fim de que os registros das transferências recebidas para enfrentamento da covid-19 correspondam aos montantes repassados pelo Fundo Nacional de Saúde;

» junte as memórias ou as atas das reuniões realizadas no âmbito de sua Secretaria Executiva, quanto às tratativas para aquisição de imunizantes contra a covid-19, aos respectivos processos administrativos;

» elabore, em articulação com o Conselho Nacional de Secretários de Saúde, o Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde e outros órgãos e entidades envolvidos com a temática, plano de ação que especifique as iniciativas a ser tomadas, com vistas a aprimorar a divulgação das informações orçamentárias e financeiras em sistema próprio ou por meio de outros sistemas ou soluções tecnológicas disponíveis, de modo que seja possível haver: (i) disponibilização de dados da execução orçamentária e financeira das receitas e das despesas com ações e serviços públicos em saúde, decorrentes de transferências de recursos federais; (ii) no que tange às despesas, identificação do bem fornecido ou do serviço prestado, da pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento, mediante o respectivo número de CPF ou CNPJ e, quando for o caso, do procedimento licitatório realizado; (iii) no que tange às receitas, registro de todos os lançamentos e recebimentos das unidades gestoras, inclusive referentes a recursos extraordinários;

» em conjunto com a Casa Civil e a Anvisa, informe a esta Corte de Contas as ações já adotadas e as a ser implementadas, com vistas a evitar ou a retardar a entrada da variante ômicron em território nacional e sua disseminação na população.

O Tribunal também recomendou ao Ministério da Saúde que:

» de forma integrada com a Anvisa e com as Secretarias de Saúde dos entes subnacionais, adote medidas e procedimentos de controle de pessoas que ingressam no território nacional, para mitigar situações de contaminação e disseminação de novas cepas no país;

» adote providências para melhorar a qualidade da instrução dos processos de aquisição de bens e serviços, principalmente quanto ao detalhamento dos estudos técnicos preliminares e dos termos de referência, acerca da definição dos quantitativos necessários para aquisição, tipo de certame, possíveis licitantes, pesquisas de preços, para reduzir o tempo entre o pedido de aquisição e o lançamento da fase externa da licitação;

» observe, na elaboração da matriz de alocação de riscos, o preenchimento dos elementos mínimos, a exemplo da identificação, da análise, da avaliação e do tratamento de riscos, bem como a previsão de medidas mitigadoras e responsáveis por sua adoção;

» negocie o preço e as demais condições ofertadas pelo fornecedor de vacinas contra a covid-19, devendo todas as tratativas nesse sentido ser reduzidas a termo, obtenha os preços pelos quais os diversos imunizantes são fornecidos em outros países e, em caso de dificuldades na obtenção de tal informação, tente obtê-la diretamente junto ao fornecedor, para fins de análise de custo e benefício;

» promova alteração no Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19 – PNO, ouvidos os conselhos de secretários de saúde, para que conste diretriz sobre a obrigatoriedade de a Comissão Intergestores Bipartite (CIB) ou de as Secretarias de Saúde disponibilizarem, em meio eletrônico,ao órgão central de saúde e à população os critérios pactuados para distribuição de vacinas para os municípios;

DECISÕES RECENTES

Acórdão 2.878/2021-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Vital do Rêgo.

GOVERNANÇA E GESTÃO DO FUNDO DE DEFESA DA ECONOMIA CAFEEIRA

O TCU realizou, entre abril e setembro de 2021, auditoria, com o objetivo de avaliar a governança e a gestão do Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (Funcafé), para compreender como ocorre a tomada de decisão de investimentos e verificar se o Funcafé atinge os objetivos para os quais foi criado. O trabalho decorreu do Acórdão 588/2018-TCU-Plenário, que recomendou fiscalização nos fundos constantes do Orçamento-Geral da União, considerando o alto volume e o risco associados a esses recursos públicos.

O QUE O TCU ENCONTROU?

Na fiscalização, o Tribunal encontrou os seguintes problemas:

» Não existe uma metodologia estabelecida, baseada em critérios objetivos, para a definição dos valores que serão alocados nas diferentes linhas de crédito a cada ano-safra.

» Quase a totalidade dos recursos do Funcafé (99,24%) foi destinada a financiamento no período de 2013 a 2021. Com isso, foi gasto apenas 0,15% dos recursos em pesquisa e capacitação, valores que sofreram redução sistemática ao longo desse período. Além disso, desde 2015, não há gastos do Fundo em promoção e propaganda do café brasileiro.

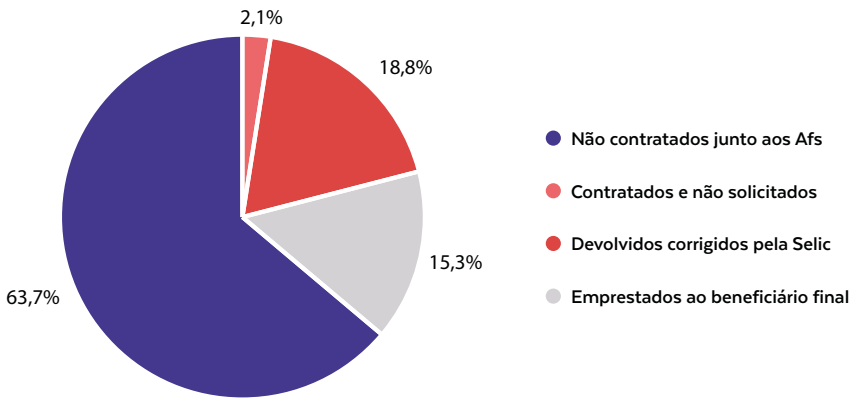
» Não existe planejamento estratégico de médio e longo prazo para o Funcafé, bem como não há metas e indicadores de eficiência, eficácia e efetividade.

» Nos últimos 5 anos-safras, 36,3% dos recursos do Funcafé ficaram ociosos, isto é, não chegaram aos beneficiários finais. Essa situação também onera o orçamento público, tendo em vista a previsão de remuneração pela taxa Selic, enquanto os recursos permanecem na Conta Única da União.

» O Decreto 94.874/1987, que regulamenta o Funcafé, apresenta dispositivos que não são coerentes com a realidade atual da agricultura e do setor cafeeiro, além de citar órgãos e entidades que não mais se relacionam com a política pública.

» Foram identificadas diversas inconsistências nas informações constantes entre o Sistema Funcafé e o Sicor, no período de 1º/1/2018 a 31/12/2020. Parte dos registros de operações do Funcafé carece de correlação com os financiamentos contratados pelos beneficiários do fundo através do Sicor.

Gráfico - Distribuição dos Recursos do Funcafé do ano-safra 2016/2017 a 2020/2021



Fonte: Ministério da Agricultura, da Pecuária e do Abastecimento (Mapa), elaborado pelo TCU.

◆ POR QUE ESSES ACHADOS SÃO RELEVANTES?

O setor cafeeiro, desde 1986, dispõe do Funcafé para investimentos em pesquisa, custeio, estocagem, financiamento para aquisição de café e capital de giro a cooperativas, industriais e exportadores. A partir de 2016, esse Fundo passou a contar com orçamento anual acima de R$ 5 bilhões e, para a safra de 2020, obteve o orçamento recorde de R$ 5,71 bilhões, demonstrando a sua materialidade e relevância. Ao longo dos anos, no entanto, o Fundo passou a concentrar seus recursos majoritariamente em financiamentos (99,24%, de 2013 a 2021), alocando parte ínfima dos recursos em pesquisa, capacitação e propaganda do café brasileiro.

Nesse sentido, a presente auditoria identificou que há disfunções na gestão e na governança do Funcafé, especificamente na tomada de decisão de investimentos e distribuição dos recursos, nos mecanismos de planejamento e controle, na transparência e na prestação de contas, no marco legal e no atendimento efetivo do público-alvo do Fundo.

O QUE PRECISA SER FEITO?

Foi determinado ao Ministério da Agricultura, da Pecuária e do Abastecimento (MAPA) que divulgue, de forma periódica, transparente, acessível e atualizada, as informações relevantes do Funcafé, protegida a informação sigilosa e pessoal, contendo, no mínimo: atas das reuniões do Conselho Deliberativo de Política do Café e de seu comitê técnico; dados das receitas recebidas; detalhamento da execução orçamentária por destinação; valores desembolsados às instituições financeiras e recebidos pelos beneficiários finais, consoante o disposto nos artigos 6º e 8º da Lei de Acesso à Informação (LAI).

Ademais recomendou-se ao MAPA que:

a) publique normativo, regulamentando metodologia de cálculo para distribuição dos recursos do Funcafé nas diferentes linhas de crédito a cada ano-safra;

b) publique plano estratégico para o Funcafé alinhado com os objetivos estratégicos do Ministério;

c) publique, anualmente, plano com metas e indicadores de desempenho precisos, claros e mensuráveis e que compreendam as várias dimensões do desempenho, como eficiência, eficácia, efetividade e economicidade para a gestão do Funcafé;

d) proponha à Casa Civil da Presidência da República a revisão da norma que regulamenta o Funcafé, atualizando, em especial, as destinações de recursos, as competências e as responsabilidades sobre o Fundo;

e) promova a integração de dados das operações contratadas do sistema que gerencia o Funcafé no MAPA com o sistema de registro das operações no Banco Central do Brasil, de forma a evitar a inserção e a manutenção das mesmas informações em ambos os sistemas.

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÕES EM POLÍTICAS E PROGRAMAS DE GOVERNO - 2022

No que diz respeito à política de investimentos em pesquisa e inovação do Funcafé, decidiu-se por informar ao MAPA e ao Conselho Deliberativo da Política do Café que, atualmente, o Funcafé aplica quase a totalidade dos recursos em financiamento, em detrimento de outras possíveis destinações legais, como pesquisa, capacitação, promoção e publicidade do café brasileiro.

Também foi informada à Secretaria do Tesouro Nacional a existência de recursos ociosos no Funcafé, para fins de desvinculação dos superávits financeiros dos exercícios vindouros do Fundo, nos termos da Emenda Constitucional 109/2021.

Por fim, informou-se à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional da ineficiência do uso de recursos públicos pelo Funcafé, uma vez que, nos últimos 5 anos-safras, em média, 36,3% do orçamento não alcançaram os beneficiários finais do Fundo.

DECISÕES RECENTES

Acórdão 1.585/2022-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Marcos Bemquerer. (TC-012.887/2021-8).

EIXO INSTITUCIONAL

IMPLEMENTAÇÃO DO PROJETO DE IDENTIDADE CIVIL NACIONAL

Em 2017, por meio da Lei 13.444, foi criada a Identificação Civil Nacional (ICN), que visa à identificação do brasileiro em suas relações com o Estado e com a iniciativa privada, de forma a possibilitar o acesso do cidadão a serviços públicos e privados prestados na forma digital.

A implementação da ICN é conduzida pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) em etapas estabelecidas em acordo de cooperação técnica com a Secretaria-Geral da Presidência da República e o Ministério da Economia. O Poder Executivo também representa o principal serviço usuário da ICN, a plataforma GOV.BR, ao utilizar meios de autenticação.

Diante das mudanças no processo de identificação civil brasileiro e dos riscos inerentes a um projeto de tal envergadura, o TCU realizou, em 2021, acompanhamento para avaliar a implementação da ICN.

O QUE O TCU ENCONTROU?

O acompanhamento foi realizado na iniciativa em curso e identificou riscos associados aos seguintes aspectos:

» **Financiamento**: o fundo previsto na Lei 13.444/2017 (FICN) não foi operacionalizado, fazendo que a iniciativa seja financiada, majoritariamente, pelo orçamento ordinário da Justiça Eleitoral;

» **Eficiência dos serviços de identificação e autenticação**: a inserção de pessoa natural no banco de dados contém fila de processamento de 21 dias, e o serviço de autenticação biométrica (índice de *match*) apresenta valores que podem comprometer a experiência do usuário;

» **Atualização do banco de dados da ICN (BDICN)**: provida por outras bases de dados, como CPF e registros de cartórios, a ICN ainda não dispõe de rotinas de atualização de seus dados conforme as bases primárias de dados;

» **Mapeamento de vulneráveis**: há estimativa de cerca de 3 milhões de pessoas sem registro civil, porta de entrada para a identificação pessoal;

» **Planejamento do TSE a ser harmonizado com ações da ICN**: por ser conduzidas com recursos orçamentários do TSE, as ações necessárias para implantação da ICN precisam estar previstas no planejamento do TSE, especialmente no Plano Diretor de Tecnologia da Informação e da Comunicação do órgão;

» **Governança do TSE**: as instâncias de governança interna do TSE precisam ser estruturas de decisão importantes para o andamento consistente da ICN. Para tanto, os riscos identificados nos setores operacionais precisam ser levados aos responsáveis pela decisão de forma tempestiva;

» **Priorização dos serviços da ICN**: dadas as limitações atuais no provimento dos serviços da ICN, foi estabelecida prioridade para os estados que fornecessem bancos de dados biométricos a ser incorporados à ICN, o que pode dificultar o uso pelos demais estados;

» **Estimativa de demanda dos serviços**: a contratação do Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) como operador de TI foi feita com estimativas frágeis dos quantitativos dos serviços;

» **Gestão de consentimento**: exigência da Lei 13.709/2018 (LGPD), a ICN ainda não dispõe de módulo de gestão de consentimento para aquiescência dos usuários em relação ao uso de seus dados pessoais em serviços a ser providos ao setor privado;

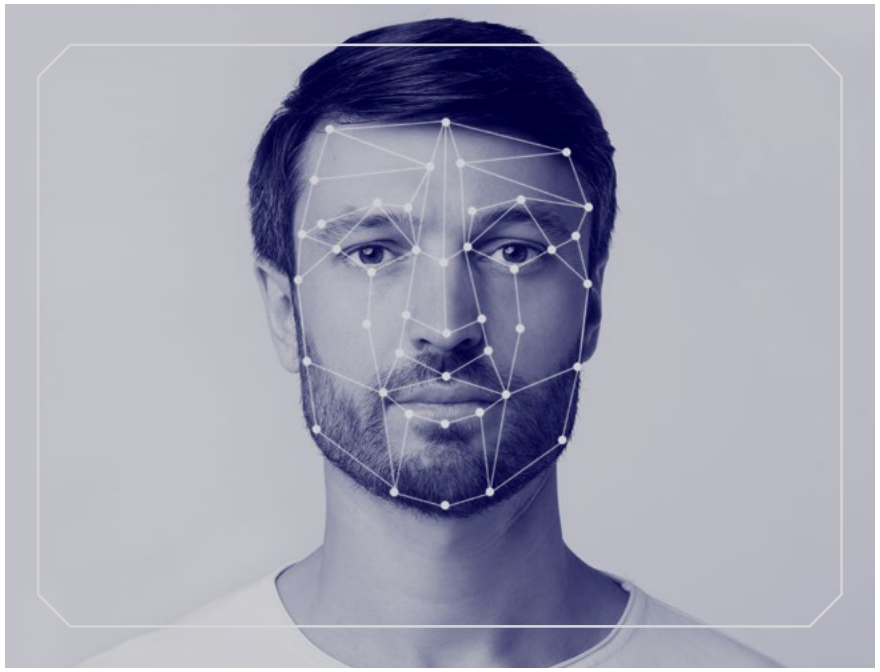
» **Gestão de incidentes**: por ser uma política pública complexa, envolvendo vários atores e fontes de informação para atendimento das demandas de usuários de setores público e privado, será necessário mapear o fluxo de processos sobre as responsabilidades dos atores de suporte e sustentação.

POR QUE ESSES DADOS SÃO RELEVANTES?

O financiamento da ICN concorre com as demais iniciativas da Justiça Eleitoral e disputa espaço orçamentário sob o teto de gastos daquele ramo do Poder Judiciário, podendo ter sua prioridade reduzida em futuras gestões.

O sucesso da iniciativa, considerando a governança, a eficiência na utilização da biometria, o provimento de serviços pelo operador de TI e a atualização das bases de dados que a compõem, possibilitará a concepção de ferramenta que permitirá reconhecer a pessoa natural nos diversos cadastros do setor público, reduzindo abusos em programas sociais e na identificação criminal, pelas duplicidades hoje existentes.

Além disso, viabiliza, com maior eficiência, a utilização de serviços digitais pelos setores público e privado, reduzindo custos da sociedade, especialmente dos cidadãos de maior vulnerabilidade econômica.



O QUE PRECISA SER FEITO?

Foi encaminhada aos gestores a listagem de 19 riscos à implementação da ICN com explicações sobre os seus impactos. Para isso, foram utilizados critérios legais e de boas práticas, a exemplo do compêndio Identification for Development – ID4D, do Banco Mundial, e das normas ISO.

Os gestores indicaram sua percepção sobre os riscos, ao decidirem quanto à respectiva forma de tratamento: aceitá-los, mitigá-los, evitá-los ou transferi-los. A gestão dos riscos para os quais foram indicadas medidas de tratamento será acompanhada nas demais etapas da fiscalização.

Para tanto, foi determinado o envio periódico de informações e documentos relacionados ao andamento das ações que compõem a ICN.

DECISÕES RECENTES

Acórdão 1.453/2022-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Vital do Rêgo.

SEGURANÇA CIBERNÉTICA

O TCU realizou, entre 3/8/2021 e 9/3/2022, o primeiro de sete ciclos previstos para o acompanhamento de controles críticos de segurança cibernética das organizações públicas federais.

Este ciclo, que contemplou 377 organizações, avaliou a implementação de vinte medidas de segurança básicas relacionadas a cinco dos dezoito controles críticos de segurança cibernética estabelecidos no *framework* do Center for Internet Security (CIS): inventário e controle de ativos de *hardware* corporativos; inventário e controle de ativos de *software*; gestão contínua de vulnerabilidades; conscientização sobre segurança e treinamento de competências; gestão de respostas a incidentes.

As respostas fornecidas pelos gestores ao questionário de autoavaliação indicam uma situação de alto risco para a segurança cibernética do setor público federal. A fiscalização identificou vários pontos de atenção em relação à implementação dos controles avaliados, entre os quais se destacam:

» Quanto aos inventários de ativos de *hardware* e de ativos de *software*, considerados os controles básicos, a maioria das organizações (55,7%) **não trata, adequadamente, dos ativos de *hardware* não autorizados** e não os impede de conectar-se em suas redes; muitas organizações (44,8%) não tratam **dos *softwares* não autorizados** e não os impedem de ser executados em seus dispositivos.

» No que tange à gestão contínua de vulnerabilidades, a maioria das organizações (56,2%) **não mantém um processo de avaliação e monitoramento dos ativos de *hardware* e *software***, com vistas a eliminar, mitigar ou corrigir vulnerabilidades, bem como aprimorar configurações, controles e táticas de defesa; muitas organizações (46,7%) **não mantêm processo de correção de vulnerabilidades**, para detectá-las e corrigi-las, antes que possam ser exploradas por atacantes.

» Em relação à conscientização e à capacitação dos colaboradores em questões e competências referentes à segurança da informação e à segurança cibernética, a maioria das organizações (57,8%) **não mantém um programa contínuo de treinamento em segurança,** com vistas a mostrar aos colaboradores os riscos e as ameaças aos quais os ativos e os dados da organização estão sujeitos e a como agir para evitá-los ou mitigá-los.

» No que concerne à gestão de incidentes de segurança da informação, apesar de a maior parte das organizações (65,8%) ter designado pessoal responsável por gerenciar um processo de tratamento de incidentes, quase metade (47,2%) ainda **não mantém informações de contato para reporte de incidentes**, e pouco mais da metade delas (52,5%) ainda **não mantém um processo para recebimento de notificações de incidentes.**

POR QUE ESSES DADOS SÃO RELEVANTES?

O processo de transformação digital do governo, ao mesmo tempo em que disponibiliza, progressivamente, aos cidadãos informações e serviços digitalizados, acessíveis por meio de aplicativos e sítios na internet, torna as organizações públicas mais dependentes de soluções de tecnologia da informação (TI) – *softwares*, bases de dados e sistemas informatizados – providas por sistemas relevantes e críticos, essenciais para o funcionamento do governo. Nesse contexto, vulnerabilidades e falhas de segurança da informação e segurança cibernética aumentam muito os riscos de ameaças e ataques cibernéticos, o que afeta, significativamente, o governo e os cidadãos.

Além disso, a pandemia de covid-19 forçou as organizações a expandir, rapidamente, o regime de trabalho remoto, o que aumentou a quantidade de acessos externos às redes de computadores e o número de incidentes relacionados a ataques cibernéticos, em especial, por meio de códigos maliciosos (*malware*).

Com o mapeamento da maturidade das organizações públicas federais quanto à implementação de controles críticos de segurança cibernética, o TCU pode

atuar proativamente, no sentido de induzir o aumento da resiliência da Administração Pública Federal (APF) diante de incidentes e ataques cibernéticos. Essa medida contribui diretamente para o sucesso do processo de transformação digital do país.

Além disso, estabeleceu-se um movimento de conscientização e orientação dos gestores quanto aos riscos decorrentes da ausência de controles de segurança cibernética e à necessidade urgente de implementá-los.

O QUE PRECISA SER FEITO?

De modo a contribuir para a melhoria da preocupante situação encontrada, o TCU recomendou ao Gabinete de Segurança Institucional, aos órgãos governantes superiores e a outros órgãos específicos, entre os quais a Câmara dos Deputados, o Senado Federal e o Supremo Tribunal Federal, a adoção de diversas medidas, como a edição de normativos de orientação aos gestores, para fomentar rápida e gradativa implementação dos controles críticos e das medidas de segurança cibernética preconizados no *framework* do Center for Internet Security (CIS), priorizando o endereçamento das deficiências e das fragilidades detectadas neste primeiro ciclo de avaliação.

DECISÕES RECENTES

Acórdão 1.768/2022-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Vital do Rêgo.

SISTEMÁTICA DA VOTAÇÃO ELETRÔNICA BRASILEIRA

O TCU iniciou, em 2021, com previsão de término para março de 2023, auditoria, para avaliar a sistemática brasileira de votação eletrônica em todas as etapas da votação, quanto a sua auditabilidade, segurança, transparência e confiabilidade.

O QUE O TCU ENCONTROU?

O TCU concluiu que o sistema eleitoral brasileiro dispõe de mecanismos de fiscalização que permitem a auditoria da votação eletrônica em todas as suas etapas, sem prejuízo da oportunidade de melhoria em alguns aspectos. Ademais, a ausência do voto impresso não caracteriza, por si só, necessariamente, a falta de auditabilidade do voto.

Concluiu também que havia a necessidade de aperfeiçoamento de alguns aspectos relativos à segurança da informação concernentes ao processo.

Em resumo, considerando os aspectos já abordados e relatados até o momento, foram identificadas as seguintes constatações:

- necessidade de política de informação mais abrangente e efetiva, de forma a dirimir a desconfiança em parte do eleitorado e o surgimento de notícias não condizentes com a realidade;

- a PEC 135/2019, rejeitada pela Câmara dos Deputados, caso fosse aprovada, necessitaria de recursos orçamentários, humanos e materiais adicionais, o que dificultaria o planejamento tempestivo das ações de competência do TSE, elevaria os custos e os riscos decorrentes do incremento da intervenção humana e provocaria possíveis questionamentos quanto à quebra do sigilo do voto;

- não conclusão do mapeamento das funções críticas da Secretaria de Tecnologia da Informação (STI/TSE), que, associada à representativa atuação de força de trabalho externa nas atividades relacionadas à tecnologia e à segurança da informação, pode impactar a continuidade das ações sob responsabilidade da STI;

- execução das funções de fiscalização administrativa concomitantemente com as funções de fiscalização técnica, em contratos de segurança da informação e tecnologia da informação do TSE;

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÕES EM POLÍTICAS E PROGRAMAS DE GOVERNO - 2022

- necessidade de adequação de estrutura para a gestão de segurança da informação que assegure a efetiva implantação da política de segurança da informação;

- ausência de formalização de um processo de gestão de riscos de segurança da informação;

- falta de um programa permanente com ações planejadas, regulares e efetivas de treinamento e conscientização em segurança da informação.

Adicionalmente, o TCU verificou que a segurança física e o controle de acesso físico às áreas críticas do Datacenter atendem as boas práticas indicadas nas normas internacionais e que está em fase de estudos técnicos a aquisição de solução para expansão da capacidade de *backup* externo (*offsite storage*). Também restou evidenciada a diligência do TSE em buscar soluções para garantir um processo eleitoral cada vez mais transparente, seguro e confiável. Porém, no momento da avaliação, ainda não estavam concluídas as alterações pertinentes às resoluções internas e de manutenção e aperfeiçoamento da política de combate à desinformação.

POR QUE ESSES ACHADOS SÃO RELEVANTES?

O voto direto, secreto, universal e periódico, inserido como cláusula pétrea na Carta Magna (artigo 60, §4º, II), é o principal instrumento da democracia no Brasil. Assim, não podem restar dúvidas quanto à lisura do processo eleitoral.

As alterações sugeridas pela Proposta e Emenda Constitucional 35/2019, rejeitada na Câmara dos Deputados, provocariam uma revolução no atual sistema de votação. O paradigma defendido com menos intervenção humana e mais automatização do processo (que tem demonstrado rapidez nos resultados, segurança nas informações, inexistência de fraudes comprovadas e menores custos de registro, contabilização e totalização de votos) seria alterado para um sistema com maior intervenção humana (mais oneroso, mais moroso e com mais riscos de fraudes), como acontecia antes da adoção da urna eletrônica.

É importante registrar que os mecanismos de verificação, auditoria e fiscalização já existentes estão à disposição de diversas instituições públicas e privadas, entre as quais se destacam os partidos políticos, principais interessados no processo eleitoral.

O QUE PRECISA SER FEITO?

Foi recomendada ao TSE a adoção de providências relacionadas à **política de comunicação e à informação à sociedade, à maior abrangência e à visibilidade** da auditoria de funcionamento das urnas eletrônicas sob condições normais de uso (**auditoria de integridade**) e à promoção de estudos, com vistas a identificar formas alternativas de estimular a **efetiva participação das entidades fiscalizadoras.**

O TCU recomendou também: a priorização **da identificação das ocupações críticas da Secretaria de Tecnologia da Informação do TSE** e a instituição de instrumentos de planejamento, para assegurar a sucessão dos referidos postos; as adequações normativas necessárias, de modo a especificar a função de fiscal administrativo dos contratos de TI; a revisão do arranjo institucional e das competências de suas unidades, a fim de **aprimorar a gestão da segurança da informação; a formalização do processo de gestão de riscos de segurança da informação; a implementação de programa permanente de orientação e treinamento em segurança da informação.**

DECISÕES RECENTES?

Acórdãos 2.522/2021 e 3.143/2021, relator ministro Bruno Dantas, ambos do Plenário do TCU.

DESINVESTIMENTO E ALIENAÇÃO DE IMÓVEIS DA UNIÃO

O Governo Federal tem implementado ações, visando ao fortalecimento da gestão e da governança do patrimônio imobiliário da União, com o objetivo de contribuir para a desoneração do Estado e incrementar suas receitas por intermédio da alienação dos imóveis obsoletos à administração federal. As ações contemplam também a ampliação da rentabilidade dos ativos imobiliários por meio da implementação de um Fundo de Investimento Imobiliário (FII), a redução da quantidade de imóveis desocupados, além de soluções para o déficit habitacional e outros problemas sociais relacionados à destinação dos imóveis da União.

O objetivo deste trabalho foi, portanto, verificar a implementação do novo modelo de negócio (FII) e acompanhar a efetividade da utilização do Sistema de Concorrência Eletrônica para alienação de imóveis da União.

O QUE O TCU ENCONTROU?

O TCU detectou que o processo de implementação do Fundo de Investimento Imobiliário (FII) ainda se encontra incipiente, estando, neste momento, na fase de estudos acerca da contratação de assessoria especializada no tema, para auxiliar o processo de contratação, via pregão, do estruturador do fundo (administrador).

Na primeira fase do acompanhamento, observou-se, apesar da aderência ao modelo autorizado pela Lei 13.240/2015, a ausência de mapeamento e análise dos riscos que envolvem o processo de implementação desse novo modelo de negócios na Administração Pública Federal.

No que tange ao Sistema de Concorrência Eletrônica (SCE) para a venda de imóveis, instituído pela Portaria SPU 17.480, de julho de 2020, o TCU detectou que os certames, apesar de representar evolução procedimental em relação ao modo presencial e estar em conformidade com a legislação, ainda não apresentam resultados expressivos, visto que apenas 27% dos certames realizados até 31/7/2021 finalizaram com venda efetiva do imóvel.

POR QUE ESSES ACHADOS SÃO RELEVANTES?

O montante de recursos envolvidos no trabalho é de mais de 1,3 trilhão de reais. As estratégias adotadas pelo governo, com o estabelecimento do Fundo de Investimento Imobiliário e o sistema de concorrência eletrônica para venda de imóveis, são e contêm oportunidades de melhoria em suas análises.

O QUE PRECISA SER FEITO?

O TCU recomendou à Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados que elabore mapeamento e análise de risco do projeto de implementação do FII, envolvendo as etapas de seleção de imóveis, publicação de portarias, contratação do administrador, integralização dos imóveis e gestão das cotas, considerando as experiências já existentes na Administração Pública.

DECISÕES RECENTES?

Acórdão 2.702/2021-TCU-Plenário, relator ministro Jorge Oliveira.

PLANEJAMENTO E GERENCIAMENTO DAS CONTRATAÇÕES

Em 2021, o TCU avaliou o Plano Anual de Contratações (PAC) e o Sistema de Planejamento e Gerenciamento das Contratações (PGC).

O PAC é o documento que consolida todas as compras e contratações que o órgão ou a entidade pretende realizar ou prorrogar no ano seguinte e contempla bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação.

O sistema PGC, por sua vez, é uma ferramenta eletrônica que consolida todas as contratações que o órgão ou a entidade pretende realizar no exercício subsequente, acompanhadas dos respectivos estudos preliminares e do gerenciamento de riscos.

O QUE O TCU ENCONTROU?

O TCU identificou as seguintes fragilidades no PGC, sistema informatizado responsável por implementar o PAC:

- dificuldades de acesso e de cadastro; formulários extensos, complexos e com muitos campos de preenchimento obrigatório; ausência de salvamento automático e tempo de conexão relativamente curto;

- aplicativo pouco intuitivo e amigável; ausência de conectividade com outros sistemas ligados a contratações;

- ausência de geração de relatórios úteis e de filtros específicos para a gestão do PAC, o que acarreta a necessidade de utilização, pelos órgãos, de controles paralelos com planilhas eletrônicas, por exemplo;

- busca ineficiente dos códigos de itens nos catálogos Catmat e Catser, associada ao elevado quantitativo de itens dos catálogos e às alterações frequentes de seus itens.

O TCU também constatou, entre os motivos para as falhas na implementação do PAC, deficiências na governança das organizações, especialmente:

- a inexistência ou a deficiência de processos de trabalho ou de normativo interno para a elaboração, a aprovação, a execução e a gestão do PAC;

- a ausência de priorização do tema sobre planejamento das contratações pela alta cúpula, pelos gestores e pelos colaboradores dos órgãos;

- a incipiente cultura do planejamento das contratações na administração pública;

- a ausência ou a insuficiência de diretrizes normativas estabelecidas acerca do processo de elaboração, execução e gestão do PAC.

POR QUE ESSES ACHADOS SÃO RELEVANTES?

O aperfeiçoamento do Sistema PGC e dos procedimentos para a elaboração e a gestão do PAC contribui para a melhoria no planejamento das contratações, proporcionando mais previsibilidade, eficiência, transparência e economia às compras públicas.

As falhas identificadas no PGC prejudicam a implementação das práticas de planejamento anual de compras pretendidas com a publicação da IN Seges/ME 1/2019, criando apenas um cenário de burocracia adicional aos órgãos públicos que, na prática, não alcança os efeitos desejados pela norma, quais sejam: consolidação das compras anuais; acompanhamento e gestão dos recursos orçamentários disponíveis; capacidade de priorização de contratações; potencialização de compras compartilhadas; entre outros.

O QUE PRECISA SER FEITO?

Recomendou-se à Secretaria de Gestão do Ministério da Economia (Seges/ME) a adoção de medidas corretivas necessárias à implementação e à utilização do Sistema PGC pelos usuários, assim como a reavaliação quanto à real necessidade de exigir-se o nível de detalhamento atual na especificação dos itens a ser inseridos no PAC.

Além disso, os órgãos avaliados foram notificados quanto às deficiências de governança encontradas em cada um deles, por meio de relatório individualizado de *feedback*, a fim de que possam adotar medidas para aperfeiçoar as práticas objeto da auditoria.

Foi também recomendado à Seges que, quando da revisão da IN Seges/ME 1/2019, considere a inclusão de diretrizes aos órgãos, visando a aprimorar o processo de elaboração e de gestão dos seus respectivos planos anuais de contratação.

DECISÕES RECENTES

Acórdão 2.702/2021-TCU-Plenário, relator ministro Jorge Oliveira.

EIXO ECONÔMICO

EFETIVIDADE DOS INCENTIVOS PÚBLICOS FEDERAIS A CIÊNCIA, À TECNOLOGIA E À INOVAÇÃO A CARGO DA FINEP

O TCU realizou, entre 2020 e 2021, fiscalização para avaliar a estrutura de governança existente para a promoção de incentivos públicos federais à ciência, à tecnologia e à inovação a cargo da Financiadora de Estudos e Pesquisas (Finep), por meio da análise da política de incentivos, nos últimos cinco anos, especialmente da orientação estratégica da Finep, dos critérios de seleção das entidades, dos projetos beneficiados, da análise dos resultados alcançados e da adequação desses resultados no nível de investimento governamental. O trabalho envolveu a atuação do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI) como órgão condutor da política pública, executada principalmente com recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT).

O QUE O TCU ENCONTROU?

Neste trabalho, o Tribunal identificou os seguintes problemas:

» o uso dos recursos do FNDCT, principal fonte de recursos públicos para as políticas de CT&I, não segue planejamento estratégico de longo prazo. A tomada de decisões, nos Planos Anuais de Investimentos, sem conexão clara com problemas públicos e objetivos identificados e definidos em processo de planejamento estratégico de longo prazo para uso de recursos do FNDCT, resulta na dificuldade em monitorar e avaliar os resultados alcançados e dar-lhes transparência, além de incorporar lições aprendidas e promover o aperfeiçoamento das políticas de incentivo em CT&I.

- a insuficiência do monitoramento da execução das ações em termos de desempenho pela Finep, por não ter um monitoramento pari passu dos projetos em que estão investidos os recursos do FNDCT. Tal situação é indesejável, por deixar de fornecer à gestão subsídios para corrigir os rumos de cada projeto ou cancelar o repasse dos valores destinados à empreitada, caso sejam identificadas irregularidades ou mau andamento.

- a necessidade de realinhamento contínuo das estratégias na gestão do FNDCT, com lições advindas das avaliações de resultados. Tal oportunidade de melhoria depende da adoção de um planejamento estratégico de atuação do FNDCT. Sem isso, resta prejudicada a redefinição dos objetivos estratégicos na direção da promoção dos melhores resultados, ou seja, o incremento dos níveis de produtividade e inovação, no caso em questão.

- o MCTI não disponibilizou informações aos interessados e à sociedade acerca dos objetivos, das metas e dos indicadores do planejamento das iniciativas, tampouco do monitoramento e da avaliação de resultados nem dos valores investidos em cada projeto. Tal situação inviabiliza a participação de quem, de fato, deve ser destinatário dos benefícios gerados pelos financiamentos do FNDCT, ou seja, os protagonistas do ambiente produtivo e a sociedade, no controle da política pública.

- a necessidade de aperfeiçoamento de controles do MCTI nos demonstrativos do FNDCT, com objetivo de mitigar riscos de inconsistências nessas demonstrações e, consequentemente, efeitos danosos para o sistema de CT&I brasileiro.

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÕES EM POLÍTICAS E PROGRAMAS DE GOVERNO - 2022

POR QUE ESSES ACHADOS SÃO RELEVANTES?

Com o advento da globalização e do desenvolvimento tecnológico, as sociedades e os mercados são cada vez mais impulsionados a inovar. A fim de acompanhar os avanços, os países têm-se movimentado, para promover o desenvolvimento da ciência, da tecnologia e da inovação.

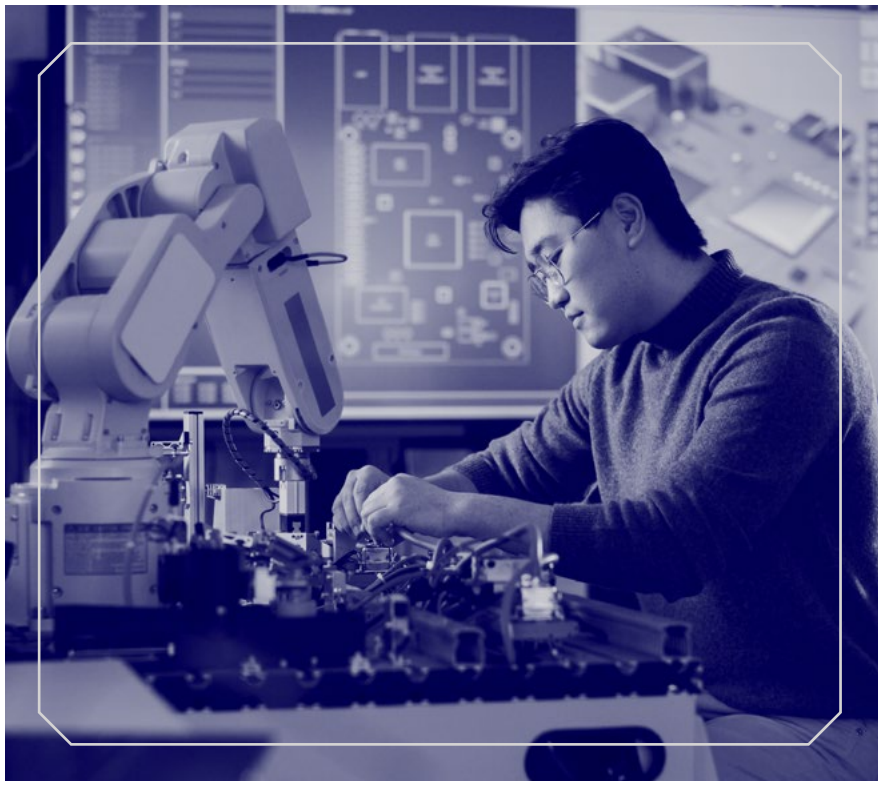
No Brasil, em contrapartida, os recursos públicos federais investidos em incentivo à CT&I não têm resultado em aumento de produtividade nacional, como se observa no documento "Estratégia federal de desenvolvimento para o Brasil no período de 2020-2031", que menciona o indicador "variação real da produtividade do trabalho" com último valor disponível de 0,1% a.a. (IBGE, 2017).

Entre 2015 e 2020, foram aplicados, aproximadamente, R$ 13,9 bilhões nos projetos apoiados pelo FNDCT. Para 2022, a lei orçamentária prevê R$ 9,05 bilhões a ser aprovados por meio do fundo.

O QUE PRECISA SER FEITO?

Os resultados da fiscalização demonstraram a necessidade de o MCTI instituir e elaborar planejamento estratégico das iniciativas de fomento operacionalizadas pela Finep com recursos do FNDCT, além de oportunidades de melhoria no Sistema de Monitoramento e Avaliação (SM&A) e maior transparência nas informações referentes aos projetos financiados com os recursos do Fundo. Assim, foram expedidas as seguintes determinações e recomendações.

O TCU determinou ao Conselho Diretor do FNDCT (CD/FNDCT) a instituição e a elaboração de planejamento estratégico de longo prazo, para uso dos recursos do FNDCT, de forma alinhada às demais políticas e ao planejamento governamental afetos às finalidades do Fundo.



Determinou-se ao MCTI, em conjunto com a Finep, que implemente, para todos os projetos financiados com recursos do FNDCT, mecanismo de promoção de transparência contínua de indicadores e informações sobre monitoramentos e avaliações de resultados, em conjunto com os valores investidos, seus percentuais de aplicação e previsões de entregas referenciadas aos objetivos estratégicos do Fundo e que efetuem sua disponibilização à sociedade em sítio eletrônico relacionado ao Fundo, com ambiente amigável e de fácil acesso.

Determinou-se ao MCTI, também, que, no exercício da função de apoio técnico ao Conselho Diretor do FNDCT, institua rotina de recebimento periódico de dados da Finep aptos para comprovar a exatidão do fluxo de entradas e saídas e do saldo devedor dos empréstimos tomados pela Empresa junto ao FNDCT.

Em complemento, recomendou-se ao MCTI, em conjunto com a Finep, que: i) implemente monitoramento de desempenho da execução da política de incentivos, somado a instrumento de lógica de intervenção; ii) defina e publique, periodicamente, plano de monitoramento e avaliação sistêmica do desempenho dos incentivos com o cronograma de medição dos indicadores; iii) implemente mecanismo, no sistema de monitoramento e avaliação, que extraia as lições da avaliação de efetividade como recomendações para a reorientação estratégica da atuação, redirecionando-a para projetos de maior retorno à sociedade.

Com a adoção das medidas deliberadas pelo TCU, espera-se promover maior transparência ao diagnóstico que baliza a gestão estratégica do FNDCT, à visão sobre aonde se pretende chegar e aos resultados alcançados com os recursos do Fundo, o que contribuirá para a percepção de sua relevância pela sociedade.

DECISÕES RECENTES

Acórdão 693/2022-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Augusto Nardes.

MELHORIA REGULATÓRIA PARA O AMBIENTE DE NEGÓCIOS: IMPLEMENTAÇÃO DO DECRETO 10.139/2019

O QUE O TCU ENCONTROU?

O TCU detectou deficiências relativas à estrutura de governança para a implementação do Decreto 10.139/2019, um dos pilares da política de simplificação normativa para o país. Essas deficiências na governança resultaram em processos heterogêneos na implementação do Decreto pelos órgãos e pelas entidades.

O TCU realizou, entre 15/9/2020 e 4/10/2021, fiscalização para acompanhar as iniciativas do governo federal para a melhoria do ambiente regulatório com impacto na competitividade nacional, tendo foco na implementação do Decreto 10.139/2019 e identificou os seguintes problemas:

- **reduzida atuação do centro de governo na coordenação, na avaliação e no monitoramento da implantação do Decreto 10.139/2019.** Não foram definidas instâncias governamentais de coordenação ou de orientação quanto à implementação do Decreto 10.139/2019, o que prejudica maior homogeneidade nas atividades de implementação, a cargo dos órgãos e das entidades da administração pública federal. A respeito do monitoramento de todo o processo, foram identificadas ações de acompanhamento nos aspectos quantitativos da consolidação, seguindo os comandos do próprio Decreto. No entanto, tais ações não incluem nenhum tipo de acompanhamento de qualidade dessa revisão. A ausência da previsão de avaliação dos resultados obtidos com a consolidação normativa representa deixar de identificar problemas e soluções que ocorrem no processo de implementação e que poderiam ser úteis tanto para correção de rumos do processo como para ações no futuro. Os problemas relacionados à atuação do centro de governo apontam para riscos significativos quanto ao alcance dos objetivos almejados pela política de simplificação e racionalização normativa.

- **problemas na condução dos trabalhos de revisão normativa por parte de órgãos e entidades,** elevando o risco de descumprimento de prazos de implementação e de redução de qualidade final do produto do processo de revisão. Um deles é a diferença no esforço que cada órgão ou entidade dispende nos trabalhos de revisão normativa para a implementação. Ao avaliar-se, por exemplo, a quantidade de colaboradores (servidores, empregados ou funcionários) alocados para esse esforço de implementação *versus* o tempo disponível e o número de atos normativos a ser examinados e consolidados, encontrou-se variação de 0,4 a quase 40 atos normativos a ser examinados por pessoa mensalmente.

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÕES EM POLÍTICAS E PROGRAMAS DE GOVERNO - 2022

POR QUE ESSES ACHADOS SÃO RELEVANTES?

O ambiente regulatório brasileiro é considerado por organismos internacionais um dos piores do mundo. Os custos para acompanhar e estar de acordo com normas e regulações, aliados à insegurança jurídica decorrente da complexidade e da constante mudança do regramento instituído, são causas e efeitos importantes do problema.

A consolidação das normas vigentes e o mandamento para limitar e melhorar as regulações futuras são iniciativas capazes de impactar fortemente essa realidade de maneira positiva. Nesse sentido, a edição do Decreto 10.139/2019, que dispõe sobre a revisão, a revogação e a consolidação de atos normativos inferiores a decreto, foi importante medida do governo federal, para tratar do problema. A correta implementação de suas disposições pode propiciar melhoria regulatória e, a médio prazo, maior facilidade em empreender-se e produzir no país, aumentando, assim, a competitividade da economia e, a longo prazo, a renda média nacional e o bem-estar dos brasileiros.

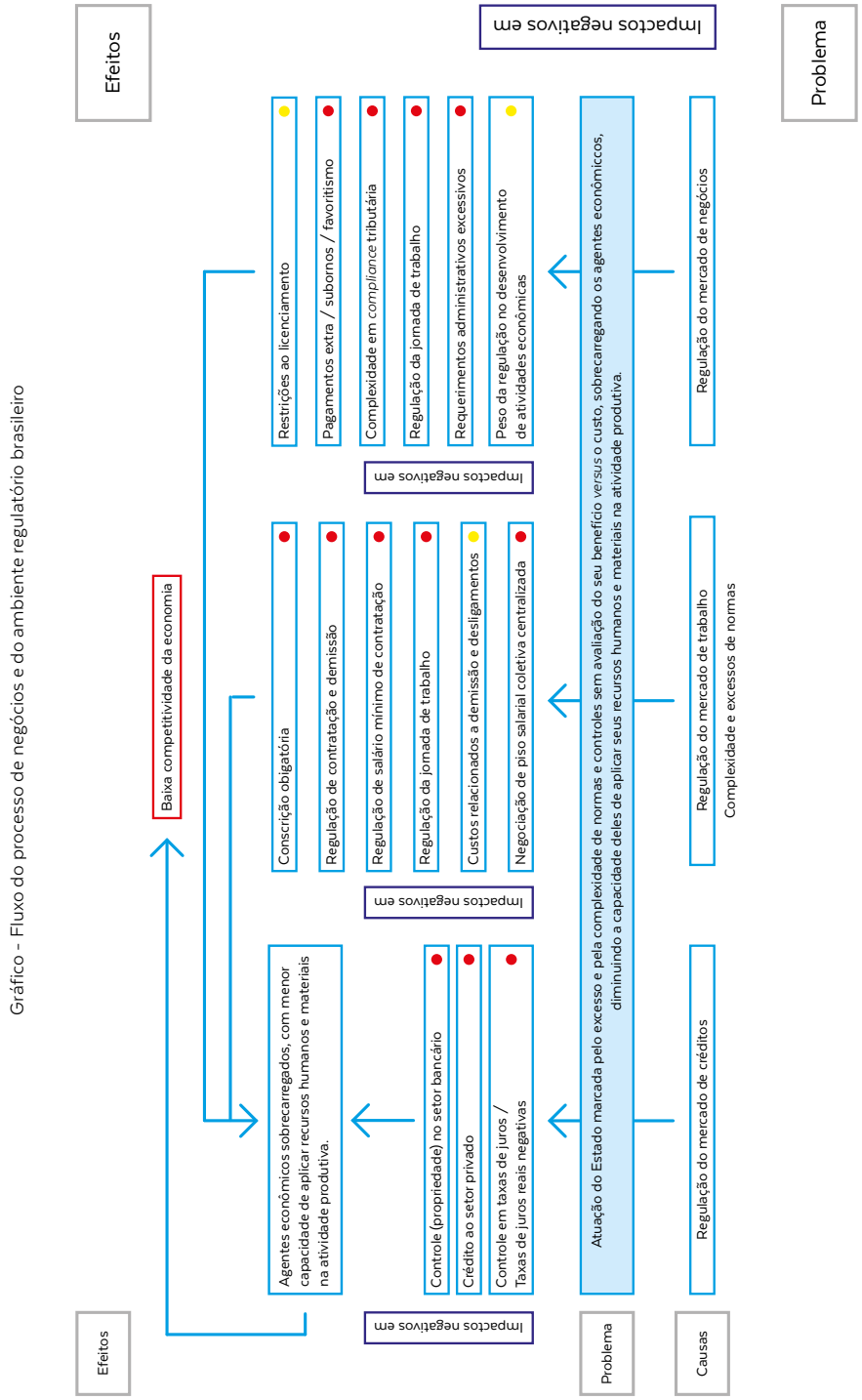


Gráfico - Fluxo do processo de negócios e do ambiente regulatório brasileiro

O QUE PRECISA SER FEITO?

Com base no que dispõe o Decreto 10.139/2019, em conjunto com a Lei 13.844/2019, considera-se que a unidade responsável pela governança da implementação da política nacional de modernização do Estado é a Secretaria-Geral da Presidência da República – SG/PR.

Dessa forma, o TCU recomendou à SG/PR que avalie as deficiências na governança da implementação do Decreto 10.139/2019 apontadas no relatório e encaminhe ao Tribunal os resultados da análise e as eventuais providências, tais como ações para instituir a adequada coordenação, a orientação, o monitoramento e a avaliação dessa implementação. Considerando as atribuições de centro de governo da SG/PR, o Tribunal recomendou também que se avalie a conveniência e a oportunidade de ela própria adotar as providências, para amadurecer o papel de monitoramento das medidas estabelecidas pelo Decreto.

Além das recomendações à SG/PR, o TCU deu ciência a órgãos e entidades a respeito da inobservância de prazos e regras previstos no Decreto 10.139/2019.

O cumprimento dessas recomendações será objeto de análise na próxima fase do acompanhamento.

DECISÕES RECENTES

Acórdão 836/2022, do Plenário do TCU.

NEUTRALIDADE E COMPLEXIDADE DO SISTEMA TRIBUTÁRIO FEDERAL

O TCU realizou auditoria, com o objetivo de avaliar os aspectos de neutralidade e complexidade do Sistema Tributário Federal, de modo a permitir o exame abrangente da tributação sobre o consumo, cuja responsabilidade é dos três níveis de governo, com impactos importantes em toda a cadeia produtiva e na atração de investimentos.

O QUE O TCU ENCONTROU?

Por meio dessa ação de controle, o TCU observou os seguintes problemas:

» **O modelo de tributação federal sobre o consumo não é neutro**: esse aspecto foi constatado pelo elevado volume de renúncias tributárias, pela baixa transparência em relação aos valores e aos resultados alcançados pelos benefícios fiscais, pela ausência de tratamento isonômico entre setores econômicos e pela falta de paridade na cadeia de circulação de bens. A ausência de neutralidade gera **distorções nas decisões econômicas.**

» **A complexidade da tributação sobre o consumo no Brasil gera elevados custos para as empresas e para a fiscalização**: a constatação deu-se pela elevada quantidade de normas sobre obrigações principais, somada aos diversos dispositivos a respeito de obrigações acessórias e aos incipientes instrumentos, para dar transparência ao sistema, e pela análise de indicadores sobre o pagamento e o contencioso referente a esses tributos.

» **Dificuldade de aprovação de reformas que simplifiquem a tributação sobre o consumo**: os principais motivos que dificultam a aprovação de reformas que simplifiquem a tributação sobre o consumo foram analisados, assim como as principais propostas legislativas atualmente em tramitação. Paralelamente, foram identificados mecanismos que viabilizariam a implantação de um imposto sobre o valor agregado no Brasil, como a nota fiscal eletrônica e o governo digital.

Ao consolidar as informações fornecidas pelos órgãos participantes da auditoria coordenada, a fim de estender o exame aos níveis estaduais e municipal, foram encontrados os seguintes problemas:

» **O modelo de tributação (estadual e municipal) sobre o consumo não é neutro**: assim como na esfera federal, o elevado volume de renúncias tributárias, a baixa transparência em relação aos valores e aos resultados alcançados pelos benefícios fiscais e a ausência de tratamento isonômico entre setores econômicos apontaram a existência do mesmo problema nos estados e nos municípios.

Gráfico 1 - A atuação do Confaz é suficiente no combate à guerra fiscal nesse estado?

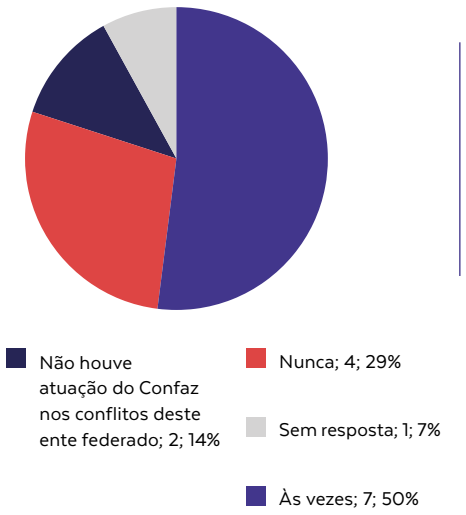
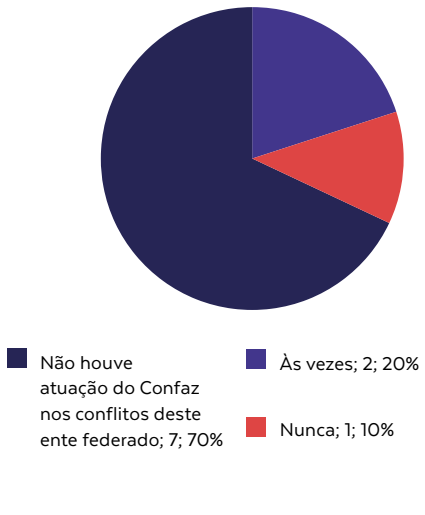


Gráfico 2 - A atuação do Confaz é suficiente no combate à guerra fiscal nessa capital?



A atuação do Confaz tem efetividade limitada no combate à guerra fiscal: verificou-se que a baixa estruturação das informações no Portal Nacional da Transparência Tributária (PNTT) e a falta de transparência aos incentivos e aos benefícios fiscais concedidos pelos estados e pelo Distrito Federal tornam complexo e inefetivo o controle instituído. Nos conflitos experienciados pelos entes federados, a percepção da pesquisa é a de que há espaço para melhoria.

» **A complexidade da tributação sobre o consumo no Brasil gera elevados custos para as empresas e a fiscalização**: assim como no ente federal, as normas estaduais e municipais da tributação sobre o consumo padecem de clareza e simplicidade. O atual modelo brasileiro é caracterizado pela coexistência de cinco tributos (PIS e Cofins sobre o faturamento, além de IPI, ICMS e ISS) e por uma quantidade significativa de legislações editadas pelos vários entes federativos (União, 26 estados, Distrito Federal e 5.568 municípios).

A partir da leitura dos achados, comprovaram-se oportunidades de aperfeiçoamento na legislação referente à tributação sobre o consumo, nos três níveis da federação, para as quais os relatórios propõem medidas indutoras. Como benefícios esperados, destacam-se: maior neutralidade, eficiência, simplicidade e clareza da tributação sobre o consumo. Com efeito, a auditoria fornece insumos (ou diagnóstico) para subsidiar debates no Congresso Nacional, acerca das propostas de reforma do sistema tributário sobre o consumo, em especial a PEC 45/2019, a PEC 110/2019 e o PL 3.887/2020, que buscam melhorar o desenho do sistema tributário brasileiro, a fim de aperfeiçoar o ambiente de negócios no país e promover o desenvolvimento econômico.

POR QUE ESSES ACHADOS SÃO RELEVANTES?

A soma do total arrecadado e do total de renúncias de receitas dos tributos sobre o consumo na amostra analisada, entre 2015 e 2020, correspondeu ao montante de R$ 4,7 trilhões. Eventuais melhorias advindas dessa auditoria podem gerar impactos importantes em toda a cadeia produtiva, na atração de investimentos e no aperfeiçoamento do ambiente de negócios do país, contribuindo, assim, para o desenvolvimento econômico.

Destaca-se que a auditoria está alinhada aos objetivos do Plano Estratégico TCU 2025, de números 22 e 55, ao apontar, respectivamente, que o TCU deverá "contribuir para o aumento da produtividade e da competitividade nacional" e "contribuir para o aperfeiçoamento do sistema tributário".

O QUE PRECISA SER FEITO?

A tributação sobre o consumo deve ser neutra, colaborando para a eficiência e minimizando custos de conformidade e administrativos, e suas regras devem ser claras e simples de entender. Para tanto, é necessário:

- **uniformizar a caracterização das renúncias tributárias** e da metodologia para sua apuração;
- **simplificar a tributação sobre o consumo;**
- **unificar a base de incidência e reduzir a quantidade de alíquotas** dos tributos sobre o consumo, de modo a diminuir a fragmentação setorial, o quantitativo de alíquotas, as hipóteses de não creditamento e os regimes especiais de tributação, assim como **promover o tratamento isonômico entre os setores;**
- **reduzir a complexidade da apuração de créditos** dos tributos sobre o consumo e **eliminar os entraves ao ressarcimento** financeiro desses créditos;
- implementar medidas para **promoção do *compliance* dos tributos** (conformidade cooperativa);
- **implantar a Nota Fiscal Eletrônica** para todos os tributos sobre o consumo, integrada nos três níveis da federação, e **aderir ao governo digital** (todos os entes federados);
- **dotar o Confaz dos recursos necessários para avançar na integração dos fiscos federal**, estaduais e municipais, com ênfase na promoção da transparência tributária (artigo 198, §3, inciso IV do CTN).

DECISÕES RECENTES

Processo TC 006.253/2022-9, de relatoria do ministro Aroldo Cedraz.

QUADRO-RESUMO

QUADRO-RESUMO

Ao longo deste documento foi apresentado o quadro-resumo de ações de controle realizadas pelo TCU, entre 2020 e 2022, em políticas de natureza social, institucional e econômica.

No eixo social foram analisadas e identificadas falhas na governança e na gestão de estruturas voltadas para o controle do desmatamento ilegal, a inovação, a educação conectada, a implementação do novo marco legal da ciência, da tecnologia e da inovação, o funcionamento da central de atendimento à mulher e o enfrentamento à covid-19.

De modo semelhante foram identificadas oportunidades de melhoria em iniciativas voltadas à implementação do projeto de identificação civil nacional, à segurança cibernética, ao desinvestimento e àcalienação de imóveis da união e ao planejamento e ao gerenciamento de contratações.

Em termos econômicos foram analisadas e apresentadas situações que merecem atenção do gestor relacionadas à efetividade dos incentivos públicos para C&T a cargo da Finep e à melhoria regulatória para o ambiente de negócios.

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÕES EM POLÍTICAS E PROGRAMAS DE GOVERNO - 2022

Todos esses achados evidenciam a necessidade de aprimorar o processo de formulação, implementação, avaliação e controle de políticas públicas em benefício dos cidadãos. Por esse motivo, o TCU compilou boas práticas, selecionadas em referenciais nacionais e internacionais, atos normativos, documentos técnicos, artigos e publicações especializadas, relativas à implementação de políticas públicas e, por meio deste relatório, dá conhecimento aos parlamentares e à sociedade quanto ao seu conteúdo. De acordo com este guia, são boas práticas a ser observadas pelos formuladores e pelos gestores de políticas públicas:

1. caracterizar os problemas tratados pela política pública;
2. assegurar transparência ao processo de inclusão dos problemas na agenda pública;
3. formular políticas com base em evidências que demonstrem sua capacidade de solucionar problemas públicos e gerar valor ao menor custo possível;
4. assegurar que o processo de tomada de decisão quanto à escolha pública seja aberto, isto é, motivado, transparente e participativo;
5. desenhar e institucionalizar a política pública;
6. institucionalizar estruturas de governança e gestão necessárias à implementação da política;
7. institucionalizar plano de implementação da política pública;
8. assegurar que fontes de financiamento da política estejam aderentes às boas práticas que regem as finanças públicas;
9. assegurar que a política opere de forma consistente e que seu desempenho seja satisfatório em termos de eficiência e alcance dos objetivos;
10. assegurar que os resultados e os impactos da política pública sejam satisfatórios.

Para mais informações sobre como cada uma dessas práticas podem ser implementadas, consulte o guia Políticas públicas em dez passos, disponível em: https://portal.tcu.gov.br/tcucidades/publicacoes/detalhes/politica-publica-em-dez-passos.htm

Para mais informações sobre essas e outras políticas públicas analisadas pelo TCU, acesse: https://portal.tcu.gov.br/relatorio-de-fiscalizacoes-em-politicas-e-programas-de-governo-repp.htm

Responsabilidade pelo conteúdo
Comissão de Ética do Tribunal de Contas da União
Secretaria de Gestão de Pessoas (Segep)
Corregedoria

Responsabilidade editorial
Secretaria-Geral da Presidência (Segepres)
Secretaria de Comunicação (Secom)
Serviço de Criação e Editoração (Secrid)

Projeto gráfico, diagramação e capa
Serviço de Criação e Editoração (Secrid)

Tribunal de Contas da União
SAFS Quadra 4, Lote I
Brasília-DF
CEP 70.042-900
Ouvidoria do TCU
Tel.: 0800 644 150

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

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