

# **Desenvolvimento da Indústria, do Comércio e dos Serviços e Desenvolvimento Regional**

**2015 - 2024**





REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL  
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

**MINISTROS**

Bruno Dantas, Presidente  
Vital do Rêgo, Vice-presidente  
Walton Alencar Rodrigues  
Benjamin Zymler  
Augusto Nardes  
Aroldo Cedraz  
Jorge Oliveira  
Antonio Anastasia  
Jhonatan de Jesus

**MINISTROS-SUBSTITUTOS**

Augusto Sherman  
Marcos Bemquerer  
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  
Júlio Marcelo de Oliveira  
Sérgio Ricardo Costa Caribé  
Rodrigo Medeiros de Lima

# **Desenvolvimento da Indústria, do Comércio e dos Serviços e Desenvolvimento Regional**

Brasília, 2024





# SUMÁRIO

## REGULAÇÃO

|                                                                                             |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| AUDITORIA NA MELHORIA REGULATÓRIA DO MAPA                                                   | 5  |
| ACOMPANHAMENTO DA MELHORIA REGULATÓRIA PARA O AMBIENTE DE NEGÓCIOS - 1º CICLO               | 7  |
| ACOMPANHAMENTO DA MELHORIA REGULATÓRIA PARA O AMBIENTE DE NEGÓCIOS - 2º CICLO               | 9  |
| LEVANTAMENTO - VIABILIDADE DA EXECUÇÃO DE FISCALIZAÇÕES NA FISCALIZAÇÃO REGULATÓRIA FEDERAL | 11 |

## INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS

|                                                                                                  |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| AUDITORIA OPERACIONAL NA GESTÃO E NA GOVERNANÇA DA TARIFA EXTERNA COMUM (TEC) E DE SUAS EXCEÇÕES | 13 |
| ACOMPANHAMENTO DAS AÇÕES RELATIVAS À IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA PORTAL ÚNICO DE COMÉRCIO EXTERIOR   | 15 |
| GOVERNANÇA DA POLÍTICA PÚBLICA NO TRATAMENTO ADMINISTRATIVO DO COMÉRCIO EXTERIOR                 | 17 |
| AUDITORIA SOBRE INVESTIMENTOS EM PESQUISA, DESENVOLVIMENTO E INOVAÇÃO                            | 19 |
| AUDITORIA - ATUAÇÃO DO INMETRO JUNTO À REDE BRASILEIRA DE METROLOGIA LEGAL E QUALIDADE           | 21 |
| AUDITORIA PARA ANALISAR OS PROCEDIMENTOS DE REGISTRO DE MARCAS E DE PATENTES NO ÂMBITO DO INPI   | 23 |
| AUDITORIA PARA AVALIAR A ATUAÇÃO DA SUPERINTENDÊNCIA DA ZFM NA DETECÇÃO DE FRAUDES FISCAIS       | 25 |
| AUDITORIA PARA ANALISAR INVESTIMENTOS EM P&D MEDIANTE INCENTIVOS FISCAIS DA ZFM                  | 27 |
| AUDITORIA PARA ANALISAR A REGULARIDADE DE PROCEDIMENTOS DOS CONVÊNIOS CELEBRADOS PELA SUFRAMA    | 29 |
| AUDITORIA - INCENTIVOS TRIBUTÁRIOS PARA A PROMOÇÃO DA INOVAÇÃO TECNOLÓGICA                       | 31 |
| AUDITORIA - PROJETOS DE APOIO À EXPORTAÇÃO E PATROCÍNIOS CONCEDIDOS PELA APEX-BRASIL             | 33 |
| LEVANTAMENTO SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA                     | 35 |
| FISCALIZAÇÕES SOBRE DISFUNÇÕES BUROCRÁTICAS QUE IMPACTAM O AMBIENTE DE NEGÓCIOS NO BRASIL        | 38 |
| LEVANTAMENTO SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO ATUANTES NA ZFM                      | 40 |
| ACOMPANHAMENTO DAS AÇÕES FEDERAIS PARA A MELHORIA DO AMBIENTE DE NEGÓCIOS                        | 42 |
| AVALIAÇÃO DE IMPACTO DOS PROGRAMAS EMERGENCIAIS DE ACESSO A CRÉDITO NA PANDEMIA DE COVID-19      | 44 |
| AUDITORIA INTEGRADA - PROCESSOS PRODUTIVOS BÁSICOS E PROJETOS INDUSTRIAIS NA ZFM                 | 46 |

## TURISMO

|                                                                              |    |
|------------------------------------------------------------------------------|----|
| ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDO GERAL DE TURISMO (FUNGETUR) | 49 |
| AUDITORIA NA POLÍTICA NACIONAL DE TURISMO                                    | 51 |

## SISTEMAS

|                                                                                    |    |
|------------------------------------------------------------------------------------|----|
| AUDITORIA PARA AVALIAR A TRANSPARÊNCIA DAS ENTIDADES DO SISTEMA S                  | 53 |
| AUDITORIA NO ACORDO DE GRATUIDADE DO MEC COM OS SERVIÇOS NACIONAIS DE APRENDIZAGEM | 55 |
| LEVANTAMENTO DE NATUREZA OPERACIONAL NO SISTEMA S                                  | 57 |
| AUDITORIA DE NATUREZA OPERACIONAL NA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL DO SENAI                | 59 |

|                     |                                                                                                                                         |    |
|---------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| SISTEMA S           | PRIMEIRO CICLO DA FISCALIZAÇÃO CONTÍNUA DO SISTEMA S                                                                                    | 61 |
|                     | SEGUNDO CICLO DA FISCALIZAÇÃO CONTÍNUA DO SISTEMA S                                                                                     | 63 |
|                     | TERCEIRO CICLO DA FISCALIZAÇÃO CONTÍNUA DO SISTEMA S                                                                                    | 65 |
|                     | LEVANTAMENTO - REPASSES DE RECURSOS REALIZADOS PELAS ENTIDADES DO SISTEMA S                                                             | 67 |
|                     | AUDITORIA DE CONFORMIDADE - RATEIOS DE DESPESAS - SESI, SENAI E ENTIDADES SINDICAIS PATRONAIS                                           | 69 |
|                     | REPRESENTAÇÃO - PAGAMENTOS IRREGULARES NA IMPLANTAÇÃO DE PLANOS DE<br>DEMISSÃO INCENTIVADA SESC/SENAC MT                                | 71 |
|                     | DENÚNCIA SOBRE A ATUAÇÃO DO SENAC E DO SENAI NA EDUCAÇÃO SUPERIOR                                                                       | 73 |
|                     | REPRESENTAÇÃO - REJEIÇÃO DE PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA DO SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM COMERCIAL                                         | 75 |
|                     | REPRESENTAÇÃO - NECESSIDADE DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DAS CONFEDERAÇÕES E DAS FEDERAÇÕES<br>PATRONAIS EM RELAÇÃO ÀS ENTIDADES DO SISTEMA S | 76 |
| INOVAÇÃO            | ACOMPANHAMENTO DE AÇÕES DO MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÕES PARA COMBATE À COVID-19                                        | 78 |
|                     | SEGUNDO CICLO DE ACOMPANHAMENTO DE AÇÕES DO MCTI PARA COMBATE À COVID-19                                                                | 80 |
|                     | AUDITORIA - ANÁLISE DE PRESTAÇÕES DE CONTAS DE BOLSAS E AUXÍLIOS CONDUZIDO PELO CNPQ                                                    | 81 |
|                     | AUDITORIA - INCENTIVOS PÚBLICOS FEDERAIS À CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO A CARGO DA FINEP                                              | 83 |
|                     | AUDITORIA SOBRE O FOMENTO À INOVAÇÃO NO SETOR PRODUTIVO                                                                                 | 85 |
|                     | ACOMPANHAMENTO DA ELABORAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE INOVAÇÃO                                                                           | 87 |
| DESENV.<br>REGIONAL | FISCALIZAÇÃO NOS FUNDOS CONSTITUCIONAIS DE FINANCIAMENTO DO NORTE, NORDESTE E CENTRO-OESTE                                              | 89 |
|                     | LEVANTAMENTO SOBRE A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (PNDR)                                                               | 92 |
|                     | FISCALIZAÇÃO - INCENTIVOS FISCAIS DE REDUÇÃO DE IMPOSTO - RENDA NAS ÁREAS DE<br>ATUAÇÃO DA SUDENE E DA SUDAM                            | 94 |
|                     |                                                                                                                                         |    |
| FINANÇAS            | AUDITORIA NOS HAVERES FINANCEIROS DA UNIÃO JUNTO A ENTES SUBNACIONAIS                                                                   | 97 |

## REGULAÇÃO

### AUDITORIA NA MELHORIA REGULATÓRIA DO MAPA

#### O QUE O TCU FISCALIZOU?

A auditoria teve como objeto avaliar o grau de maturidade dos processos de simplificação e consolidação normativa e a implementação de Análise de Impacto Regulatório (AIR) no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), à luz do Decreto 10.139/2019, que estabelece a revisão e a unificação das normativas nos órgãos federais, e do Decreto 10.411/2020, que dispõe sobre a elaboração da Análise de Impacto Regulatório (AIR) previamente à edição dos atos normativos.

Indicadores largamente aceitos, a exemplo do Índice de Competitividade Global 3.0 do Fórum Econômico Mundial e do Índice de Liberdade Econômica do Instituto Fraser, reportam que a atuação do governo federal para melhorar a qualidade normativa e regulatória do Brasil tem o poder de impactar positivamente a competitividade nacional.

No que se refere ao agronegócio, vetor crucial do crescimento econômico brasileiro, a má qualidade regulatória, demonstrada pelas péssimas posições brasileira nos rankings internacionais, pode ser um entrave para o desenvolvimento futuro do país.

A implementação deficiente dos Decretos 10.139/2019 e 10.411/2020 pode resultar em valiosa oportunidade perdida, dificultando a consecução de um ambiente de negócios em que o setor agropecuário opere sob regulação eficiente e de alta qualidade. Isso diminuiria encargos e impulsionaria a produtividade no Brasil.

#### O QUE O TCU ENCONTROU?

O TCU identificou deficiências na governança do Mapa, quanto à implementação do Decreto 10.139/2019.

Durante o processo de revisão e unificação das normas, o Ministério cumpriu os prazos estabelecidos

pelo Decreto 10.139/2019 para entrega dos documentos necessários, mas não realizou uma análise detalhada para assegurar a consistência e a qualidade desses documentos.

Em um exame dos 10.420 documentos normativos válidos até 31 de janeiro de 2020, a auditoria descobriu que 1.125 deles não seguiram as diretrizes do decreto, ou seja, não foram classificados como mantidos, revogados, unificados ou separados para análise aprofundada.

Ademais, a auditoria verificou que esses documentos não foram incluídos no Sistema de Atos Normativos (Sisatos), destinado a listar todos os documentos normativos do Ministério, válidos ou revogados.

Em seguida, no que diz respeito à implementação da AIR, o TCU identificou alto uso das hipóteses de dispensa da elaboração de AIR. Das unidades do Mapa, somente a Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA) elaborou AIR; as unidades Secretaria de Aquicultura e Pesca (SAP) e Secretaria de Política Agrícola (SPA), responsáveis por uma quantidade significativa de normativos, informaram que seus 522 atos normativos, publicados desde 14/10/2021, quando o Decreto 10.411/2020 passou a exigir AIR, tiveram a AIR dispensada ou considerada não aplicável.

O TCU também identificou falha do Mapa em atender a requisitos do decreto relativos ao relatório de AIR, tais como a falta de adoção de metodologia para aferição da razoabilidade do impacto econômico e do conteúdo exigido e a ausência de requisitos relativos à transparência, a exemplo da não divulgação das notas técnicas que fundamentam as dispensas de AIR e os próprios relatórios de AIR.

Por fim, a auditoria verificou que não existe uma estratégia de coleta e organização de dados para a elaboração de AIR e não há responsável indicado para coordenar a agenda de Análise de Resultado Regulatório (ARR).

## O QUE O TCU DECIDIU?

O TCU deliberou por:

- a. dar ciência ao Mapa:
  - a.1) da necessidade de que suas unidades publiquem as Notas Técnicas, ou documento equivalente, que dispensem a AIR no sítio eletrônico do Ministério;
  - a.2) da necessidade de que suas unidades publiquem os relatórios de AIR no sítio eletrônico do Ministério, ressalvadas as informações com restrição de acesso, nos termos da Lei 12.527/2011;
  - a.3) da necessidade de eleição de metodologia para aferição da razoabilidade do impacto econômico por suas unidades, para os relatórios de AIR produzidos;
  - a.4) da necessidade de adaptação do conteúdo e das informações constantes dos relatórios de AIR produzidos por suas unidades, conforme o disposto no artigo 6º do Decreto 10.411/2020;
  - a.5) de que não foi identificada estratégia para coleta e tratamento de dados;
- b. recomendar à Secretaria-Executiva do Mapa que:
  - b.1) estabeleça responsável, em nível estratégico, pela coordenação, pela orientação, pelo monitoramento e pela avaliação do processo contínuo de melhoria regulatória no Ministério, a fim de:
    - b.1.1) coordenar, orientar, monitorar e avaliar a manutenção da revisão elaborada e a consolidação normativa a ser realizada novamente, até o segundo ano de novo mandato presidencial;
    - b.1.2) avaliar os resultados relativos à primeira consolidação normativa realizada no Mapa, verificando, em especial, as inconsistências nas relações de atos disponibilizadas pelo Ministério;
    - b.1.3) definir terminologia e parâmetros para dispensas de AIR, no âmbito do Ministério;
    - b.1.4) desenvolver estratégias de treinamento e capacitação de servidores para implementação da AIR;
    - b.1.5) criar, gerenciar e monitorar canal de comunicação centralizado para a disponibilização das notas técnicas de dispensa, bem como os relatórios de AIR;
    - b.1.6) estabelecer parâmetros de conformidade para os relatórios de AIR com base nos artigos 6º e 7º do Decreto 10.411/2020 e monitorar a implementação de AIR conforme o referido Decreto;
    - b.1.7) coordenar a elaboração das agendas de ARR.
  - b.2) constitua instância de avaliação e revisão da fundamentação das dispensas da AIR, prevista no artigo 4º do Decreto 10.411/2020, a exemplo do Comitê Permanente de Análise e Revisão de Atos Normativos (CPAR/SDA);

## QUAIS OS BENEFÍCIOS ESPERADOS?

Aprimoramento da governança do processo de melhoria regulatória do Mapa, resultando em um estoque regulatório enxuto e bem-organizado. Isso permitiria a facilidade de utilização pelos usuários e o processo de elaboração normativa que analisasse, previamente, com rigor metodológico, os impactos causados no setor regulado.

## DADOS DA DELIBERAÇÃO



**Acórdão:** 915/2023-TCU-Plenário  
**Data da sessão:** 10/5/2023 - Ordinária  
**Relator:** Ministro Vital do Rêgo  
**TC:** 010.912/2022-3  
**Unidade Técnica:** (Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico)

# REGULAÇÃO

## ACOMPANHAMENTO DA MELHORIA REGULATÓRIA PARA O AMBIENTE DE NEGÓCIOS 1º CICLO – IMPLEMENTAÇÃO DO DECRETO 10.139/2019

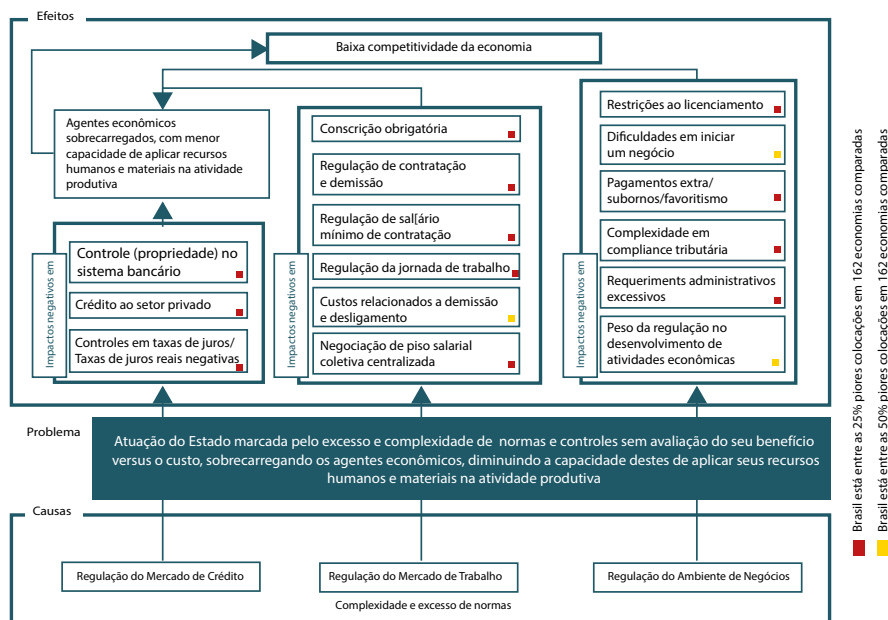
### O QUE O TCU FISCALIZOU?

O ambiente regulatório brasileiro é considerado por organismos internacionais entre os piores do mundo. Os custos para acompanhar e ficar de acordo com normas e regulações, aliado à insegurança jurídica decorrente da complexidade e da constante mudança do regramento instituído são causas e efeitos importantes do problema, conforme ilustra a figura a seguir.

A consolidação das normas vigentes e um 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 uma importante medida do Governo Federal para tratar o problema. A correta implementação de suas disposições pode trazer melhoria regulatória e, no médio prazo, maior facilidade em se empreender e produzir no país, aumentando, assim, a competitividade da economia e, no longo prazo, a renda média nacional e o bem-estar dos brasileiros.

Assim, o TCU realizou 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.

**Figura 1 – Efeitos dos problemas de regulação no desempenho da economia brasileira**



Fonte: Elaborado pela equipe de fiscalização

## O QUE O TCU ENCONTROU?

As principais deficiências encontradas foram relativas à estrutura de governança para a implementação do Decreto 10.319/2019 e a reduzida atuação do Centro de Governo na coordenação, avaliação e monitoramento da implantação pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Essa deficiência na governança resultou em processos muito heterogêneos na implementação do Decreto pelos órgãos e entidades.

Igualmente preocupante é a diferença no esforço que cada órgão ou entidade dispense para a implementação. Ao avaliar, 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 serem examinados e consolidados, encontrou-se uma variação de 0,4 a quase 40 atos normativos a serem examinados por pessoa mensalmente.

Os problemas relacionados à atuação do Centro de Governo apontam para riscos significativos para o alcance dos objetivos almejados pela política de simplificação e racionalização normativa.

## O QUE O TCU DECIDIU?

Com base no que dispõe o Decreto 10.139/2019, em conjunto com a Lei 13.844/2019 (art. 7º), 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, orientação, monitoramento e avaliação dessa implementação.

Ainda considerando as atribuições de centro de governo que a SG/PR tem, o Tribunal recomendou também que 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.

## DADOS DA DELIBERAÇÃO



**Acórdão:** 2.289/2021–TCU–Plenário  
**Data da sessão:** 22/9/2021  
**Relator:** Ministro-substituto André de Carvalho  
**TC:** 038.168/2021-9  
**Unidade Técnica:** Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico

## REGULAÇÃO

### ACOMPANHAMENTO DA MELHORIA REGULATÓRIA PARA O AMBIENTE DE NEGÓCIOS 2º CICLO - IMPLEMENTAÇÃO DO DECRETO 10.411/2020

#### O QUE O TCU FISCALIZOU?

Conforme diversos estudos comparativos de organismos internacionais reconhecidos, o Brasil aparece como um país inóspito para se empreender e se desenvolver um negócio. Um dos principais motivos para isso é a má regulação, com normas editadas sem a adequada análise dos seus impactos e das alternativas possíveis, resultando em elevado ônus para os agentes econômicos. A avaliação dos possíveis impactos decorrentes de uma regulação imposta a um setor econômico ou aos usuários de um serviço prestado é uma ação internacionalmente reconhecida como capaz de impactar fortemente essa realidade de maneira positiva.

Nesse sentido, a edição do Decreto 10.411/2020 – que dispõe sobre a implementação da análise de impacto regulatório (AIR) previamente à edição de ato normativo e prevê a realização de análise de resultado regulatório (ARR) para normativos já editados – foi uma importante medida do Governo Federal para tratar o problema.

Desse modo, em seguida à fiscalização que avaliou a implementação do Decreto 10.139/2019, o TCU realizou fiscalização para acompanhar as iniciativas do Governo Federal na implementação do Decreto 10.411/2020. Figura 1 – Efeitos dos problemas de regulação no desempenho da economia brasileira

#### O QUE O TCU ENCONTROU?

Tal como na avaliação sobre a implementação do Decreto 10.139/2019, também em relação ao Decreto 10.411/2020, as principais deficiências encontradas foram relativas à estrutura de governança e à reduzida atuação do Centro de Governo (CG) na coordenação, avaliação e monitoramento da implementação do Decreto pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

As boas práticas internacionais recomendam a criação de um órgão supervisor regulatório (OSR) dotado de estrutura e competências bem definidas e localizado no CG, visando orientar o processo de implementação da avaliação de impacto regulatório, assim como exercer a fiscalização da qualidade regulatória. Ao assumir a coordenação, orientação e monitoramento a partir do CG, esse OSR permitiria uma implementação da AIR muito mais rápida e com melhor qualidade.

As consequências das deficiências na governança de Centro de Governo encontradas na implementação do Decreto 10.411/2020 podem ser observadas nos resultados de pesquisa realizada pela equipe de fiscalização.

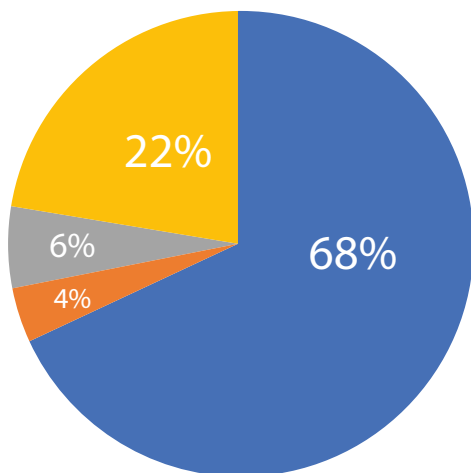
Vários problemas aparecem nas respostas dos 53 órgãos e entidades federais questionados no âmbito da fiscalização, tais como: ausência de pessoal capacitado para elaboração de AIR, insuficiência de dados, má interpretação de dispositivos do Decreto, entendimento equivocado do alcance do Decreto, dentre outros.

A partir dos questionários aplicados para os 53 entes pesquisados, observou-se que há potenciais problemas decorrentes de possível falta de coordenação, orientação e monitoramento.

A título de exemplo, segundo a pesquisa, 68% das organizações (36 das 53) informaram que não houve orientação ou coordenação por parte de alguma entidade externa para a implementação do Decreto 10.411/2020. Ainda, questionados se tinham conhecimento de alguma instância que pudessem consultar em caso de dúvida acerca de sua implementação, 41% das organizações afirmaram não ter instância a quem possam consultar, demonstrando que há falta de clareza e orientação quanto à implementação das providências decorrentes do novo normativo.



**Gráfico 1 – Houve algum tipo de orientação ou coordenação por algum órgão/entidade externo para a implementação do Decreto 10.411/2020 em seu órgão/entidade?**



- Não houve coordenação ou orientação
- Houve coordenação ou orientação
- Houve coordenação
- Houve orientação

## O QUE O TCU DECIDIU?

Com base no que dispõe o Decreto 10.139/2019, em conjunto com a Lei 13.844/2019 (art. 7º), 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, orientação, monitoramento e avaliação dessa implementação.

Ainda considerando as atribuições de centro de governo que a SG/PR tem, o Tribunal recomendou também que 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.

## DADOS DA DELIBERAÇÃO



**Acórdão:** 2.325/2022-TCU-Plenário  
**Data da sessão:** 19/10/2022  
**Relator:** Ministro Vital do Rêgo  
**TC:** 033.944/2020-2  
**Unidade Técnica:** Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico



## REGULAÇÃO

# LEVANTAMENTO PARA AVALIAÇÃO DA VIABILIDADE DA EXECUÇÃO DE FISCALIZAÇÕES NA FISCALIZAÇÃO REGULATÓRIA FEDERAL

## O QUE O TCU FISCALIZOU?

O objeto do levantamento realizado foi a fiscalização regulatória do governo federal, tendo como finalidade avaliar a viabilidade da realização de auditoria futura, para verificar o estágio atual da fiscalização regulatória federal.

A fiscalização regulatória decorre do poder de regulação de órgãos e entidades públicas, a ser entendido como o poder legítimo que as instituições públicas detêm em razão de suas atribuições e prerrogativas legais e que impacta a vida dos cidadãos e as atividades de empresas e setores econômicos por elas regulados.

Vale destacar que poder de regulação é elemento subjetivo, provido de certas complexidades e especificidades, que se manifesta pelo exercício de atividades, tais como realização de outorgas, emissão de licenças, interpretação de normas, entre outras (cf. figura 1).

**Figura 1 - Ciclo regulatório básico**



Fonte: Elaboração própria.

Para identificar as principais diretrizes e as boas práticas em fiscalização regulatória, a metodologia adotada envolveu a análise de materiais obtidos principalmente em publicações de organismos internacionais. Foram utilizados como principais referências documentos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento

Econômico (OCDE) e do Banco Mundial, os quais forneceram critérios e práticas relevantes que serviram de base para o presente levantamento.

A estratégia adotada para o levantamento envolveu a seleção de amostra representativa, mas limitada, e, a partir de então, a formulação e a aplicação de questionário a ser respondido pelas entidades selecionadas, organizado em blocos temáticos. O objetivo era abordar os temas relevantes e identificar, em percepção inicial, resultados e padrões significativos entre as respostas, diferenciando os graus de aderência de cada uma das entidades aos critérios internacionais escolhidos.

Assim, foram selecionadas três autarquias, para compor a amostra e aplicar um questionário com 56 perguntas: a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama).

## O QUE O TCU ENCONTROU?

Os resultados obtidos indicam que os princípios, os critérios e as práticas adotados por organismos internacionais podem ser amplamente aplicáveis à realidade dos órgãos e das entidades federais brasileiros com exceção de poucos aspectos específicos.

A análise das respostas dos gestores das entidades selecionadas revelou uma percepção unânime sobre a relevância da fiscalização regulatória e a importância das diretrizes internacionais para o aperfeiçoamento dos resultados regulatórios.

O TCU identificou, além disso, que a Aneel, o Ibama e a Anvisa têm uma aderência variável aos princípios internacionais com algumas práticas bem alinhadas aos padrões de referência, enquanto outras necessitam de maior detalhamento e atualização.

A maturidade de cada entidade reguladora difere, dependendo do tema, e há espaço significativo para

melhorias em certos aspectos de suas práticas regulatórias, indicando a necessidade de evolução contínua, para atingir uma eficácia regulatória cada vez mais efetiva.

A auditoria constatou a necessidade de apresentar e definir conceitos da fiscalização regulatória que não estão explícitos na administração federal. Importante ferramenta para superar essa limitação de compreensão sobre a fiscalização regulatória é o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG), estabelecido por meio do Decreto 11.738/2023, que contém, entre seus objetivos, a iniciativa para disseminação de boas práticas regulatórias, tanto nacionais quanto internacionais, promovendo a adoção de princípios e conceitos eficazes para a fiscalização regulatória no país, em nível federal.

Por fim, as análises realizadas possibilitaram ao TCU conhecer pontos, dentro desse amplo espectro de atividades ligadas à fiscalização regulatória, que podem ser considerados mais sensíveis e que, portanto, poderão servir de norte para o planejamento de trabalhos a ser desenvolvidos futuramente.

## O QUE O TCU DECIDIU?

O levantamento realizado permitiu verificar a viabilidade de adoção dos critérios estabelecidos por organizações internacionais, de maneira a avaliar o grau de maturidade da fiscalização regulatória de um órgão ou uma entidade federal ou um conjunto deles. A partir da validade desses critérios, pode-se afirmar ser viável realizar fiscalizações sobre o tema por parte do TCU.

Dessa forma, foram indicadas unidades jurisdicionadas para a realização de possíveis trabalhos futuros, por parte do TCU, sobre a fiscalização regulatória, e foi proposto que o processo de levantamento fosse arquivado, tendo em vista que os fins para os quais se destinava foram alcançados.

## QUAIS SÃO OS BENEFÍCIOS ESPERADOS?

Aprimoramento das fiscalizações do TCU relacionadas à fiscalização regulatória do governo federal.

## DADOS DA DELIBERAÇÃO



**Acórdão:** 484/2024-TCU-Plenário  
**Data da sessão:** 20/03/2024  
**Relator:** Ministro Aroldo Cedraz  
**TC:** 015.134/2023-7  
**Unidade Técnica:** Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico

## INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS

### AUDITORIA OPERACIONAL NA GESTÃO E NA GOVERNANÇA DA TARIFA EXTERNA COMUM (TEC) E DE SUAS EXCEÇÕES

#### O QUE O TCU FISCALIZOU?

O TCU avaliou a governança da Tarifa Externa Comum (TEC) e suas exceções e a gestão do processo decisório de alterações de alíquotas do imposto de importação (II) e de cotas de importação que se dão nos órgãos e nas instâncias colegiadas da Câmara de Comércio Exterior (Camex).

A determinação da alíquota do II, que é um tributo federal com função extrafiscal, desempenha um papel crucial na política econômica, impactando diretamente a produtividade, a competitividade dos setores produtivos e o poder de compra da população.

Em 2021, a União arrecadou R\$ 65,2 bilhões com o II, mas estima-se que os benefícios aos setores protegidos alcancem R\$ 171,2 bilhões. Esses valores representam estimativa de quanto a sociedade transferiu aos setores protegidos por meio do sobrepreço pago pelos produtos vendidos no mercado doméstico, em função da existência do II.

Diferentemente das convencionais, essa política pública altera o equilíbrio entre oferta e demanda de determinados bens, influenciando a arrecadação federal. Contudo, aumentos na arrecadação podem não se traduzir em benefícios sociais, visto que as barreiras tarifárias prejudicam o acesso aos bens e aos serviços importados, aumentando seus custos e reduzindo a qualidade dos bens e dos serviços disponibilizados à população.

#### O QUE O TCU ENCONTROU?

O TCU identificou que a transparência dos processos de pleitos de alteração tarifária ocorre em desconformidade com leis e regulamentos aplicáveis à organização.

A equipe chegou a essa conclusão, após análise amostral em que se observaram os processos do Sistema

Eletrônico de Informações (SEI), disponibilizados no sítio eletrônico da Subsecretaria de Estratégia Comercial (Strat), órgão pertencente à Camex, não conterem todas as informações relacionadas aos pleitos.

A desconformidade em relação à transparência dos pleitos de alteração tarifária contradiz o preceituado na Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).

O TCU também identificou a necessidade de institucionalização de diretrizes e de estratégia de política de comércio exterior e de diretrizes de política tarifária de importação e exportação, com vistas a melhorar a gestão e a governança da política tarifária no âmbito da TEC e de suas exceções.

A ausência dessa formalização representa a principal deficiência de desenho da política de alteração tarifária do II e da concessão de cotas de importação encontrada pela auditoria.

Por fim, o TCU identificou deficiências de monitoramento e avaliação da política de alteração tarifária. Essas atividades são essenciais para a retroalimentação da política, pois possibilitam que decisões realizadas no passado possam ser modificadas caso as condições atuais não deem suporte para a continuidade das alterações tributárias realizadas.

#### O QUE O TCU DECIDIU?

O TCU proferiu recomendação à Secretaria Executiva da Camex para que assegure aos interessados, independentemente de requerimentos, o acesso aos processos de pleitos de alterações tarifárias, inclusive as manifestações de terceiros, as notas técnicas da Strat e as decisões do Comitê de Alterações Tarifárias (CAT) e do Comitê Executivo de Gestão (Gecex), nos termos do artigo 8º da LAI e do artigo 7º do Decreto 10.242/2020.

Em relação às melhorias nos sistemas de governança, foi recomendado ao Conselho de Estratégia Comercial (CEC) da Camex que elaborasse a estratégia e as diretrizes da política de comércio exterior conforme previsto no artigo 1º, caput, e no artigo 3º, inciso I, do Decreto 10.044/2019. Foi recomendado ao Gecex da Camex que formulasse diretrizes da política tarifária de importação e de exportação conforme previsto no artigo 1º, caput, e no artigo 7º, inciso II, do Decreto 10.044/2019.

Também foi recomendado à Camex que levasse em consideração, ao avaliar pleitos de alteração tarifária ou de concessão de cotas de importação no âmbito da TEC e de suas exceções, a participação dos pleiteantes em outras políticas públicas que impactem barreiras à importação conforme previsto no artigo 1º, caput, do Decreto 10.044/2019, e que fosse promovido o acompanhamento e a avaliação quanto a prazos e metas das alterações tarifárias de imposto de importação, conforme previsto no artigo 1º, caput, e no artigo 17, inciso VI, do Decreto 10.044/2019.

Por fim, foi determinado à Camex que apresente plano de ação com as medidas a ser tomadas, os responsáveis por essas medidas e os prazos para sua implementação, visando ao aperfeiçoamento da gestão da política de alteração tarifária da TEC e de suas exceções, a fim de corrigir as desconformidades com os normativos aplicáveis, de modo a alcançar os objetivos da política tarifária.

Os benefícios esperados da institucionalização de diretrizes e metas de comércio exterior e de política tarifária estendem-se desde o fomento à participação de outros empresários, nos pleitos de alteração tarifária, pela maior transparência das regras do benefício, até os aperfeiçoamentos na concessão, no monitoramento, na avaliação e no controle das medidas adotadas pelos gestores, para a gestão da política.

Em 2024, o Tribunal analisou e aprovou o plano de ação elaborado pela Camex em atendimento às deliberações proferidas, o qual contém as atividades, os cronogramas e os responsáveis, visando corrigir os problemas identificados na auditoria. Analisadas as medidas adotadas até aquele momento, verificou-se que a Camex estava observando o planejamento proposto, para dar cumprimento à determinação expedida pelo Tribunal.

As recomendações proferidas pela Corte de Contas estão em implementação pela Camex, razão pela qual deverá ser realizado novo ciclo de monitoramento sobre as recomendações constantes do Acórdão 88/2023-TCU-Plenário.

## QUAIS OS BENEFÍCIOS ESPERADOS?

O fomento à transparência nos processos de análise dos pleitos de alteração tarifárias tem como benefícios esperados a maior e mais efetiva participação de terceiros interessados e o melhor controle social e governamental sobre a gestão, com redução do risco de ocorrência de conflito de interesses, fraude e corrupção.

### DADOS DA DELIBERAÇÃO



**Acórdão:** 88/2023-TCU-Plenário  
**Data da sessão:** 25/1/2023  
**Relator:** Ministro Benjamin Zymler  
**TC:** 010.777/2022-9  
**Unidade Técnica:** Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico



**Acórdão:** 404/2024-TCU-1ª Câmara\*  
**Data da sessão:** 13/3/2024  
**Relator:** Ministro Benjamin Zymler  
**TC:** 002.086/2023-9\*  
**Unidade Técnica:** Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico  
**\*: monitoramento**

### ACOMPANHAMENTO DAS AÇÕES RELATIVAS À IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA PORTAL ÚNICO DE COMÉRCIO EXTERIOR

#### O QUE O TCU FISCALIZOU?

Em 2020, o TCU acompanhou a implementação do Programa Portal Único de Comércio Exterior, uma iniciativa do Governo Federal lançada em 2013 e institucionalizada pelo Decreto 8.229/2014.

O programa visa reduzir a burocracia, o tempo e os custos envolvidos nas exportações e nas importações brasileiras. Seus principais objetivos incluem reformular os processos de exportação e importação, para torná-los mais eficientes e harmonizados, além de estabelecer um guichê único para centralizar as interações entre o governo e os operadores privados do comércio exterior. O investimento total previsto para o desenvolvimento completo do Portal foi estimado em R\$ 90 milhões.

Estudos da Fundação Getúlio Vargas (FGV) indicam que a redução da burocracia e o ganho de tempo deverão trazer aumento de 6% a 7% na corrente de comércio e acréscimos no Produto Interno Bruto (PIB) da ordem de US\$ 24 bilhões ao ano.

Adicionalmente, há os incrementos dos investimentos na economia e a diversificação da pauta exportadora brasileira com aumento progressivo das vendas externas de produtos oriundos da indústria de transformação.

Ao longo dos últimos anos, o TCU realizou uma série de trabalhos voltados ao referido programa, como a auditoria operacional em governança no tratamento administrativo do comércio exterior, cuja situação de implementação em que se encontrava foi objeto de avaliação pelo Tribunal, que expediu uma série de recomendações à Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e à Receita Federal do Brasil, órgãos componentes do Comitê Gestor do Portal Único à época, (Acórdão 2.744/2015-TCU-Plenário).

Em seguida, foram realizados dois ciclos de acompanhamento nos anos de 2017 e 2019, para verificar o grau

de implementação do programa Portal Único, momento em que o TCU prolatou outras recomendações aos órgãos gestores por meio do Acórdão 623/2018-TCU-Plenário e do Acórdão 511/2020-TCU-Plenário.

Com base na determinação do último Acórdão, considerando a incipiente execução do novo fluxo de importação, foi autuado o processo em questão para continuidade do acompanhamento da implantação do Programa.

#### O QUE O TCU ENCONTROU?

Nos trabalhos anteriores, o TCU havia identificado os principais riscos associados à implementação do Programa: i) o constante atraso no cronograma de implementação do Programa Portal Único; ii) a necessidade de recursos orçamentários e financeiros para o desenvolvimento dos demais projetos associados, ressaltando-se o desenvolvimento da solução de tecnologia de informação para o Novo Processo de Importação; iii) o baixo engajamento dos órgãos e das entidades anuentes.

O TCU constatou que a reformulação dos processos de exportação pelo Programa Portal Único foi completamente implementada em outubro de 2018, e que algumas etapas do Novo Processo de Importação também foram executadas. No entanto, o Portal Único continua em desenvolvimento.

As informações indicam que a primeira fase do Novo Processo de Importação está quase concluída, faltando apenas 10% para ser finalizada com entrega prevista para o janeiro de 2021. A segunda fase está programada para terminar em meados de 2022.

A Receita Federal do Brasil (RFB) e a Secretaria Especial de Comércio Exterior e Assuntos Internacionais do Ministério da Economia (Secint/ME), órgãos gestores do programa, ressaltaram que o cronograma do programa sofreu ajustes em face de contingenciamento orçamentário, e por conta de mudanças de estimativa

de entrega de módulos por parte do Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro).

Dessa forma, ainda que houvesse recursos empenhados no início do exercício, foram realizados contingenciamentos orçamentários que afetaram o cronograma do programa, embora não tenha sido interrompida sua execução.

Com relação ao risco inerente ao baixo engajamento dos órgãos e das entidades anuentes, a Secint/ME e a SE/RFB afirmaram que todos os órgãos anuentes já utilizam o Novo Processo de Exportação do Portal Único, e cada anuente estaria em diferente estágio de integração de seus sistemas próprios, com o referido Portal. Não há integração com relação ao módulo "Novo Processo de Importação", uma vez que se encontra em implementação.

O TCU consultou órgãos anuentes, como o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (Ibama), a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro). Todos informaram que estão adotando os procedimentos técnicos e burocráticos para viabilizar progressivamente a interligação de seus sistemas com o Portal Único do Comércio

Exterior, fato que minimiza, por ora, o risco de possível baixo engajamento ao programa.

## O QUE O TCU DECIDIU?

Tendo em vista os alertas já emitidos pelo TCU, considerou-se que não há necessidade de adotar, por ora, outras medidas inerentes à implementação do Portal Único do Comércio Exterior. Portanto, o TCU decidiu arquivar o processo, uma vez que cumpriu o objetivo para o qual foi constituído sem prejuízo de que venha, oportunamente, a acompanhar a implementação do programa no futuro.

## QUAIS OS BENEFÍCIOS ESPERADOS?

Auxiliar para que os prazos estimados para implementação do Portal Único do Comércio Exterior sejam cumpridos.

## DADOS DA DELIBERAÇÃO



**Acórdão:** 219/2021-TCU-Plenário  
**Data da sessão:** 10/2/2021 - Telepresencial  
**Relator:** Ministro-substituto Augusto Sherman Cavalcanti  
**TC:** 017.024/2020-0  
**Unidade Técnica:** Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico



### GOVERNANÇA DA POLÍTICA PÚBLICA NO TRATAMENTO ADMINISTRATIVO DO COMÉRCIO EXTERIOR

#### O QUE O TCU FISCALIZOU?

O TCU conduziu uma auditoria operacional sobre a política pública de tratamento administrativo, no comércio exterior do Brasil, sob a denominação de Programa Portal Único do Comércio Exterior, focalizando o licenciamento de importações e exportações.

Essa política visa reformular, racionalizar e simplificar os procedimentos dos órgãos anuentes, que incluem dezoito entidades da Administração Pública. Cada órgão anuente opera com suas próprias competências, normas, procedimentos, estrutura e orçamentos, o que dificulta a implementação de políticas unificadas devido à variedade de interesses envolvidos.

Assim, o objetivo é eliminar redundâncias, reduzir o tempo de liberação de cargas e diminuir custos para importadores e exportadores. Para tanto, questões de auditoria foram elaboradas, para averiguar o nível de adesão dessa política pública aos mecanismos de governança associados aos componentes de "Institucionalização", "Planos e Objetivos", "Coordenação e Coerência" e "Capacidade Organizacional e Recursos", baseado no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU.

#### O QUE O TCU ENCONTROU?

O TCU identificou que o Programa Portal Único do Comércio Exterior abrange boas práticas de governança recomendadas no Referencial para Avaliação da Governança de Políticas Públicas, especialmente nos componentes de "Institucionalização", "Planos e Objetivos" e "Coordenação e Coerência".

Por outro lado, o TCU encontrou fragilidades relacionadas aos componentes "Planos e Objetivos" e "Capacidade Organizacional e Recursos".

Quanto ao componente "Planos e Objetivos", o Programa Portal Único do Comércio Exterior não estipulou formalmente a realização de monitoramento e avaliação periódicos dos projetos e das ações pretendidos.

A ausência de monitoramento pode trazer prejuízo à condução da política, haja vista que reduz a transparência e o acompanhamento do grau de implementação dos projetos, bem como a identificação da necessidade de correção de rumos.

Quanto ao componente "Capacidade Organizacional e Recursos", o TCU identificou riscos relacionados à implementação da solução de tecnologia da informação e à falta de alocação orçamentária adequada para implementação no Programa Portal Único de Comércio Exterior.

Essas falhas podem acarretar eventuais dificuldades de interligação dos sistemas dos órgãos anuentes com o sistema central do Portal Único, inviabilizando o ambiente *single window*.

Até o momento da conclusão da auditoria, não havia ainda uma solução definida, o que pode atrasar o cronograma de implementação ou inviabilizar o alcance dos objetivos pretendidos pela política. Essa indefinição, por si só, acarreta a imprecisão na estimativa de recursos necessários para implementação do Programa.

Tampouco há previsão orçamentária, contemplando os órgãos e as entidades, anuente com recursos para desenvolvimento ou adaptação de seus respectivos sistemas, para interligar-se ao Portal Único de Comércio Exterior.

Apesar dos desafios, os gestores demonstraram boa prática de governança, ao mapear e registrar os riscos no plano do Programa, evidenciando seu compromisso com a facilitação do comércio.

## O QUE O TCU DECIDIU?

O TCU recomendou à Secex e à RFB que:

- a. coloquem em prática rotinas periódicas de monitoramento e avaliação do Programa Portal Único do Comércio Exterior, tal como a metodologia de gerenciamento de projetos da Receita Federal do Brasil, com vistas a aferir e divulgar precisamente o grau de progresso dos projetos e das ações pretendidos, confrontando-o com o cronograma estipulado, e a identificar e executar correções que se façam necessárias em consonância com os princípios da publicidade, da transparência e da eficiência;
- b. realizem estudo para identificar a arquitetura mais adequada para a implementação do Portal Único do Comércio Exterior, avaliando o impacto que a implementação terá nos sistemas legados, as implicações nas soluções de TI, os respectivos custos, considerando as necessidades de previsão orçamentária, bem como a adequação do cronograma de implementação, de forma a determinar, com precisão, o objeto a ser contratado e contratar provedor de serviços de TI capacitado para o desenvolvimento do Programa;
- c. avaliem periodicamente a oportunidade e a conveniência de designar servidores com dedicação exclusiva ao desenvolvimento e à implementação do Programa Portal Único do Comércio Exterior, como medida de aprimoramento à governança na implementação da política pública.

Ademais, o TCU decidiu:

- d. informar aos órgãos, às entidades anuentes, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e ao Órgão Central do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal a necessidade de previsão orçamentária específica para a implementação do Programa Portal Único do Comércio Exterior, principalmente quanto ao desenvolvimento de solução de tecnologia interna adequada ao sistema *single window* a ser desenvolvido, resguardando, dessa forma, o cumprimento dos objetivos do programa;
- e. alertar a Casa Civil da Presidência da República e o MPOG para o risco de que eventual insuficiência de recursos orçamentários pode inviabilizar o alcance dos objetivos pretendidos pela política, em especial quando esses recursos se destinem a atender soluções de tecnologia a ser desenvolvidas pelos órgãos, pelas entidades gestores (RFB e MDIC) e pelos anuentes participantes da implementação do Portal Único do Comércio Exterior.

## QUAIS OS BENEFÍCIOS ESPERADOS?

Almeja-se que a implementação das recomendações propostas contribua para o aperfeiçoamento da governança da política pública desenvolvida para o tratamento administrativo no comércio exterior, dotando-a de mecanismos que auxiliem o atingimento dos objetivos fixados.

## DADOS DA DELIBERAÇÃO



**Acórdão:** 2.744/2015-TCU-Plenário  
**Data da sessão:** 28/10/2015  
**Relator:** Ministro-substituto Augusto Sherman Cavalcanti  
**TC:** 018.688/2014-4  
**Unidade Técnica:** Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico



## AUDITORIA SOBRE INVESTIMENTOS EM PESQUISA, DESENVOLVIMENTO E INOVAÇÃO, CORRESPONDENTES ÀS CONTRAPRESTAÇÕES DAS EMPRESAS INCENTIVADAS PELOS BENEFÍCIOS FISCAIS DA LEI 8.387/1991

### O QUE O TCU FISCALIZOU?

A Lei de Informática da Zona Franca de Manaus (ZFM) (Lei 8.387/1991) é um instrumento de política industrial criado para estimular a competitividade e a capacitação técnica em empresas brasileiras de bens de informática, automação e telecomunicações. Sob a coordenação da Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), a lei prevê a isenção de Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e a redução do Imposto de Importação (II), condicionando a concessão dos benefícios à aplicação de, no mínimo, 5% do faturamento bruto das indústrias em atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I), deduzidos os tributos correspondentes às comercializações.

O objetivo geral da auditoria foi verificar se os recursos oriundos dos incentivos da Lei 8.387/1991, nos exercícios de 2014 a 2018, estavam sendo aplicados em atividades de PD&I, pelas empresas beneficiárias, obedecendo aos normativos vigentes.

A Tabela 1, abaixo, apresenta dados sobre o volume de recursos que as empresas auferem com a renúncia do IPI e do II e o que despendem na aplicação de investimento em atividades de PD&I.

**Tabela 1 – Investimento em PD&I versus Renúncia Fiscal da Lei 8.387/1991**

| Ano  | Investimento em PD&I<br>(milhões de R\$) | Renúncia Fiscal da Lei 8.387/1991<br>(milhões de R\$) |
|------|------------------------------------------|-------------------------------------------------------|
| 2014 | 500,19                                   | 202,59                                                |
| 2015 | 458,35                                   | 197,17                                                |
| 2016 | 502,62                                   | 136,91                                                |

|              |                 |               |
|--------------|-----------------|---------------|
| 2017         | 638,53          | 137,47        |
| 2018         | 681,78          | 140,46        |
| <b>TOTAL</b> | <b>2.781,47</b> | <b>814,60</b> |

Fonte: Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações e Suframa

### O QUE O TCU ENCONTROU?

O TCU identificou falhas na análise dos processos demonstrativos de aplicação em PD&I, apresentados pelas empresas, como a não verificação do efetivo depósito e do ingresso de recursos financeiros no FNDCT, no Fundo Setorial CT Amazônia.

A situação encontrada foi causada por deficiências nos controles internos da área de fiscalização e avaliação de investimento de recursos em atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação na Amazônia Ocidental, decorrentes dos incentivos fiscais da ZFM para a produção de bens e serviços de tecnologias da informação e da comunicação.

Isso significa a possível existência de empresas usufruindo indevidamente de benefícios fiscais, embora inadimplentes com as obrigações de investimento em PD&I, em razão da ausência de depósito de recursos parcial ou integral no FNDCT – CT Amazônia.

Ademais, o TCU verificou que não existem indicadores de resultados na avaliação das atividades de PD&I.

A utilização de indicadores de resultados para avaliação do desempenho de políticas públicas é boa prática disseminada na gestão de políticas públicas, dada a necessidade cada vez maior de aumentar a efetividade dos gastos públicos.

Assim, a ausência desses indicadores prejudica a avaliação dos resultados obtidos pela política, gerando dispêndios públicos sem que haja benefícios efetivos na produção de ciência, tecnologia e inovação. Por fim, o TCU constatou morosidade no exame dos relatórios demonstrativos de investimento em PD&I (RD), representada por passivos pendentes de análise inicial, de contestação e de recursos administrativos submetidos ao superintendente.

## O QUE O TCU DECIDIU?

O TCU deliberou por:

- a. com fundamento no artigo 71, IX, da Constituição Federal e no artigo 45, caput, da Lei 8.443/1992 c/c o artigo 251 do RI/TCU, assinar o prazo de 180 (cento e oitenta dias) para que a Superintendência da Zona Franca de Manaus adote providências, no sentido de eliminar o passivo de análise dos relatórios demonstrativos nos estritos termos dos artigos 25 e 27, §1º da Resolução CAS-Suframa 71/2016 e da Portaria Suframa 601/2017;
- b. determinar, com fundamento no artigo 250, II, do RI/TCU, à Superintendência da Zona Franca de Manaus que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias;
  - b.1) em relação aos relatórios demonstrativos do cumprimento das obrigações de investimento em atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação (RD), das empresas beneficiárias de incentivos fiscais da Lei 8.387/1991, averigue as divergências entre os valores efetivamente recolhidos à conta do FNDCT-CTAmazônia, conforme extratos do Sistema de Gestão do Recolhimento da União, e aqueles declarados nos relatórios demonstrativos apresentados pelas empresas, bem como adote as providências para a regularização das diferenças verificadas;

- b.2) implemente mecanismos de apuração, avaliação e divulgação, no mínimo, dos indicadores previstos no parágrafo único do artigo 20 do Decreto 6.008/2006;
- c. dar ciência ao Ministério da Economia, na qualidade de supervisor da Receita Federal do Brasil e da Superintendência da Zona Franca de Manaus, de que as limitações desta autarquia em atestar a veracidade da base de cálculo para fins de definição do montante de investimento em PD&I, a que estão obrigadas as empresas beneficiárias dos incentivos fiscais da Lei 8.387/1991, aumentam o risco de fraudes e erros no cumprimento das condicionalidades da aludida norma.

## QUAIS OS BENEFÍCIOS ESPERADOS?

Incremento da eficácia e da efetividade da política pública de renúncia fiscal instituída pela Lei 8.387/1991, bem como da Suframa na administração dos benefícios fiscais decorrentes da referida lei.

## DADOS DA DELIBERAÇÃO



**Acórdão:** 1.705/2020-TCU-Plenário  
**Data da sessão:** 1/7/2020  
**Relator:** Ministro-substituto Weder de Oliveira  
**TC:** 037.972/2019-7  
**Unidade Técnica:** Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico

## INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS

### AUDITORIA PARA AVALIAR A ATUAÇÃO DO INMETRO JUNTO À REDE BRASILEIRA DE METROLOGIA LEGAL E QUALIDADE (RBMLQ-I)

#### O QUE O TCU FISCALIZOU?

O TCU conduziu uma auditoria integrada no Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) e na Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade (RBMLQ-I). O foco foi avaliar a eficiência na aplicação de recursos e o impacto dessa gestão no desempenho das atividades da RBMLQ-I.

O Inmetro tem como missão assegurar a precisão em medições e produtos, promovendo a metrologia e a avaliação da conformidade. Essas ações são fundamentais para harmonizar as relações de consumo, além de fomentar a inovação e a competitividade nacional.

A RBMLQ-I, composta por 26 órgãos delegados — 23 estaduais, um municipal e duas superintendências do Inmetro —, é responsável pela fiscalização e pela verificação metrológica em todo o território nacional. Esta rede operacionaliza as políticas de metrologia legal e a avaliação de conformidade sob delegação do Inmetro, garantindo ampla cobertura e eficiência.

Assim, a atuação do Inmetro, executada por meio da RBMLQ-I, estende-se nacionalmente, assegurando a conformidade metrológica em uma escala federal.

#### O QUE O TCU ENCONTROU?

Há indefinição quanto à natureza jurídica do convênio celebrado entre o Inmetro e a RBMLQ-I, o que acarretou baixa preocupação com a manutenção dos repasses de recursos acordados, mudanças repentinas nos ajustes e ocorrência de um viés unilateral, hierárquico e pouco dialógico na relação entre a autarquia federal e as demais entidades estatais da Federação.

Identificou-se uma redução significativa das fiscalizações no país, especialmente no interior das unidades

federativas, dada a imprevisibilidade e a insuficiência dos repasses, o que pode ocasionar a interrupção de serviços de metrologia, com prejuízos à população, e o fechamento de institutos de pesos e medidas estaduais (Ipem).

O processo de prestação de contas dos convênios do Inmetro não garante a segurança de que os documentos ali presentes preencham requisitos, como o da autenticidade, no qual se afaça que a informação prestada não tenha sido produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema.

Há pouca ou quase nenhuma transparência à sociedade sobre o que acontece com os recursos repassados por convênio à RBMLQ-I. Primeiro, porque os sites dos órgãos delegados são pobres de informação. Segundo, porque vigora o entendimento de que os convênios da RBMLQ-I não devem ser inseridos no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv).

Não existem unidades de auditoria interna nos Ipem dos estados de MS, BA, AM e RS. Essa situação pode favorecer a ocorrência de erros e fraudes, que, por sua vez, podem impactar a gestão eficiente da rede de metrologia legal.

Ao examinar o tema, o Ministro-Relator Weder de Oliveira defendeu o entendimento de que o repasse de recursos federais aos Ipem, salvo em situações específicas de relação convenial típica, reveste-se da qualidade de ressarcimento, ainda que por aproximação, de custos incorridos no exercício da delegação, ou, quando muito, de antecipação de ressarcimento de custos a ser incorridos.

Isso significa que os Ipem, ao utilizar esses recursos, não o fazem como administradores de recursos federais, recebidos para aplicação em finalidade específica e sujeitos a elaboração e apresentação de prestação de contas para fins de verificação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos.

Assim, o relator defendeu que os Ipem, nesse caso, administram recursos a eles pertencentes, portanto, nessa qualidade, estão sujeitos à fiscalização do Tribunal de Contas Estadual respectivo.

Nesse sentido, cabe ao Inmetro fiscalizar o bom e correto exercício da competência delegada, e ao TCU compete fiscalizar o bom e correto exercício das competências dadas por lei ao Inmetro e a aplicação do instrumento jurídico que regula a delegação.

## O QUE O TCU DECIDIU?

Diante das constatações, o TCU decidiu dar ciência ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (Mdic) e ao Inmetro acerca do risco de comprometimento do adequado funcionamento da RBMLQ-I decorrente de:

- a. lacunas regulamentares e legislativas que causam: insegurança jurídica e ineficiência operacional na atuação dos partícipes; incertezas e prejuízos à atuação do sistema de controle da União e dos entes federados;
- b. restrições operacionais dos laboratórios que lhe atendem;
- c. ausência de método para estimar a necessidade de financiamento de suas atividades.

O TCU decidiu, também, recomendar ao Inmetro e ao Mdic que:

- a. desenvolvam, conjuntamente com suas contrapartes subnacionais, métricas e sistemáticas de quantificação da necessidade de financiamento da RBMLQ-I, que leve em conta os custos dos serviços metrológicos e das demais atribuições pertinentes ao exercício da delegação de competência;
- b. em articulação com a Casa Civil da Presidência da República e com o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), adotem medidas normativas e operacionais, para regular o sistema de

delegação de competência e colaboração federativa consubstanciado na RBMLQ-I.

Também foi determinado ao Inmetro que oriente as unidades integrantes da RBMLQ-I quanto à necessidade de:

- a. manter ativos sítios eletrônicos que contenham, ao menos:
  - a.1) registro de suas competências, estrutura organizacional, endereços e telefones de suas unidades e horários de atendimento ao público, serviço de informação ao cidadão (SIC) e acesso ao portal de serviços do Inmetro nos estados (PSIE);
  - a.2) registros de convênios e transferências, despesas, procedimentos licitatórios e contratos celebrados, programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades;
- b. instituir, caso ainda não tenham, unidades de auditoria interna.

## QUAIS OS BENEFÍCIOS ESPERADOS?

Almeja-se o aumento significativo na transparência das ações da metrologia para a sociedade brasileira, a correção do processo de prestação de contas por parte do Inmetro, bem como no registro e possivelmente no índice de recuperação do montante de valores inscritos em Dívida Ativa.

## DADOS DA DELIBERAÇÃO



**Acórdão:** 2.749/2023-TCU-Plenário  
**Data da sessão:** 13/12/2023 - Extraordinária  
**Relator:** Ministro-Substituto Weder de Oliveira  
**TC:** 015.399/2019-2  
**Unidade Técnica:** Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta no Rio de Janeiro (SecexEstataisRJ)

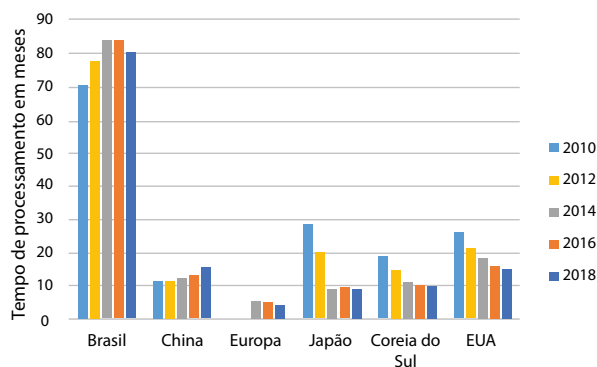
## AUDITORIA PARA ANALISAR OS PROCEDIMENTOS DE REGISTRO DE MARCAS E DE PATENTES NO ÂMBITO DO INPI

### O QUE O TCU FISCALIZOU?

O TCU realizou auditoria integrada, para verificar a conformidade, a eficiência e a efetividade do processo de registro de patentes no Brasil feito pelo Instituto Nacional da Propriedade Industrial (Inpi), especialmente no que se refere ao elevado estoque de pedidos em espera e ao prazo superior a dez anos para concessão.

O tempo de processamento de exames de patentes no Brasil é muito mais elevado que o despendido nos maiores escritórios de patentes do mundo. Na comparação entre os tempos decorridos até o primeiro exame técnico, por exemplo, o Brasil encontra-se com duração maior que cinco vezes à da China e à dos EUA, que são os escritórios entre os cinco com maior demora.

**Tempo de processamento de pedidos de patentes em meses**



Fonte: Elaboração própria

### O QUE O TCU ENCONTROU?

A auditoria identificou a falta de divulgação da fila de pedidos de patente, medida de transparência que permitiria à sociedade, assim como aos requerentes, a verificação da posição de cada pedido na ordem de atendimento.

Além disso, observou-se a indefinição de hipóteses de impedimentos e suspeições de pesquisador ou analista para exame de patenteabilidade, nas situações que possam afetar, ou parecer afetar, o desempenho de suas funções com independência e imparcialidade, uma vez que inexistia previsão normativa a respeito disso, tanto no Inpi como na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). Ressalta-se que, por força do artigo 229-C da Lei de Propriedade Industrial (LPI), a concessão de patentes para produtos e processos farmacêuticos depende da prévia anuência da referida Agência.

Ademais, constatou-se a indefinição de critérios objetivos a serem observados pelos profissionais na análise prévia da Anvisa, decorrente da previsão do artigo 229-C da LPI.

Também foram evidenciadas as ausências de solicitações de priorizações pelo Ministério da Saúde, previstas na Resolução INPI 239/2019, de exames de pedidos de patentes relacionados a medicamentos explorados pelos fabricantes com exclusividade e adquiridos pelo poder público, para atender ao Sistema Único de Saúde (SUS).

## O QUE O TCU DECIDIU?

Ao Inpi, o TCU decidiu:

- a. determinar que, em até 180 dias, passe a publicar, em seu portal eletrônico, disponível na internet, as filas de pedidos de patentes pendentes de decisão final administrativa de cada Divisão da Diretoria de Patentes, Programas de Computador e Topografias de Circuitos Integrados a que se refere, conforme dispõem o *caput* do artigo 37 da Constituição Federal e o *caput* do artigo 2º da Lei 9.784/99 e que passe a publicar, em separado, as informações de estoque e de tempo médio de tramitação dos pedidos de patente em fase de segunda instância administrativa, tratada na Coordenação-Geral de Recursos e Processos Administrativos de Nulidade, como forma de melhor transparecer essas informações à sociedade à luz do que dispõem o *caput* do artigo 37 da Constituição Federal e o *caput* do artigo 2º da Lei 9.784/99;
- b. recomendar que inclua, no seu Código de Ética, dispositivo semelhante ao do artigo 9º do Código de Ética do TCU (Resolução-TCU 226/2009) à luz do disposto no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal e no *caput* do artigo 2º da Lei 9.784/99.

Por sua vez, em relação à Anvisa, o TCU decidiu:

- a. determinar que, em até 180 dias, publique os critérios de análise a ser seguidos por seus analistas no âmbito da anuência prévia estabelecida no artigo 229-C da Lei 9.279/1996 (Lei de Propriedade Industrial), a fim de atender à obrigação de tornar transparentes essas informações à sociedade, conforme dispõem o *caput* do artigo 37 da Constituição Federal e o *caput* do artigo 2º da Lei 9.784/99;
- b. recomendar que inclua, no seu Código de Ética, dispositivo semelhante ao do artigo 9º do Código de Ética do TCU (Resolução-TCU 226/2009) à luz do disposto

no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal e no *caput* do artigo 2º da Lei 9.784/99.

Além disso, o TCU recomendou à Casa Civil da Presidência da República que avalie a conveniência e a oportunidade de discutir a revogação do parágrafo único do artigo 40 da Lei 9.279/1996 (Lei de Propriedade Industrial), que concede extensão de prazo de validade de patente para pedidos em que a concessão ocorra após decorridos dez anos do depósito.

Por fim, o TCU recomendou à Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos do Ministério da Saúde que estabeleça rotinas prospectivas de identificação de pedidos de patentes que contenham tecnologias relevantes para o atendimento à população por meio das políticas públicas de acesso a medicamentos, com o objetivo de subsidiar a operacionalização da priorização, prevista na Resolução INPI 239/2019, dos respectivos exames técnicos de patenteabilidade à luz do que dispõem o *caput* do artigo 37 da Constituição Federal e o *caput* do artigo 2º da Lei 9.784/99.

## QUAIS OS BENEFÍCIOS ESPERADOS?

Almeja-se que oportunidades de melhorias e aperfeiçoamentos no âmbito das entidades auditadas tenham o poder, inclusive, de proporcionar possíveis ganhos econômicos nas aquisições governamentais de medicamentos, como feito na estimação de redução do preço dos fármacos, a partir do momento em que se permite a abertura do mercado ao ambiente concorrencial pelo simples transcurso do período de proteção da patente previsto na Lei 9.279/1996, também conhecida como Lei de Propriedade Industrial (LPI), no valor de quase R\$ 1 bilhão.

## DADOS DA DELIBERAÇÃO



**Acórdão:** 3.125/2023-TCU-2ª Câmara  
**Data da sessão:** 25/4/2023 - Telepresencial  
**Relator:** Ministro Antonio Anastasia  
**TC:** 005.283/2021-3  
**Unidade Técnica:** Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial

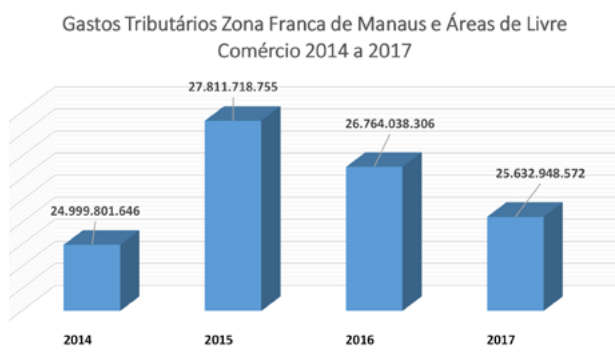


## AUDITORIA PARA AVALIAR A ATUAÇÃO DA SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS NA DETECÇÃO DE FRAUDES FISCAIS

### O QUE O TCU FISCALIZOU?

O TCU realizou uma auditoria de conformidade na Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), com o objetivo de avaliar a atuação dessa autarquia na detecção de fraudes fiscais, decorrentes da simulação de vendas para empresas fantasmas ou montadas na região Norte. Essas simulações têm a finalidade de obtenção ilegal dos incentivos tributários da Zona Franca de Manaus (ZFM), das Áreas de Livre Comércio (ALC) e da Amazônia Ocidental.

A Suframa é responsável por fiscalizar toda entrada de mercadoria nacional ou estrangeira na ZFM e nas ALC, de forma a atestar o ingresso desses produtos para a obtenção de benefícios fiscais destinados à região. Tal processo é denominado de internamento de mercadorias. Assim, sua atuação evita que empresas realizem operações simuladas de internamento com a destinação dos produtos para áreas diversas daquelas que têm direito às renúncias de receitas. Este controle reveste-se de grande importância, considerando que os benefícios fiscais destinados à ZFM e às ALC ultrapassaram a marca de vinte bilhões de reais por ano, entre 2014 e 2017, como indica o gráfico abaixo.



Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Assim, o TCU buscou averiguar os seguintes aspectos:

- se os processos de internamento de mercadorias realizados no âmbito da Suframa, no período de 2014 a 2017, são compatíveis com a capacidade operacional das pessoas jurídicas remetentes ou destinatárias dessas mercadorias;
- se as análises dos protocolos de internamento foram realizadas no período de 2014 a 2017, nos prazos previstos nas normas específicas;
- se o processo de seleção do canal de vistoria de mercadorias e se as vistorias técnicas possibilitam a mitigação dos riscos de fraudes no internamento de mercadorias.

### O QUE O TCU ENCONTROU?

O TCU constatou na auditoria que um grupo de empresas realizou, no período de 2014 a 2017, operações de internamento de mercadorias em volumes superiores à capacidade operacional declarada, o que demonstra fragilidades no acompanhamento do ingresso de mercadorias.

Além disso, existe um passivo de mais de um milhão de protocolos de ingresso de mercadoria que não foram analisados pela Suframa, a despeito de o prazo previsto nos normativos já ter-se encerrado. Há notas que aguardam avaliação emitidas desde o ano de 2007.

O TCU verificou que a sistemática de atribuição de canal de vistoria de mercadorias se mostrou falha, incapaz de mitigar os riscos de que empresas simulem operações de venda à área de jurisdição da Suframa para a obtenção ilegal de incentivos fiscais.

Em relação à realização da inspeção física de mercadorias, avaliada somente no posto de fiscalização de Manaus, a auditoria identificou que o procedimento é meramente formal. A quantidade de recursos materiais,



humanos e tecnológicos disponibilizada não é capaz de, adequadamente, proporcionar a execução de vistoria física de mercadorias internadas. Assim, isso não garante que as mercadorias realmente tenham ingressado na área incentivada, sob responsabilidade da Suframa.

Por fim, o TCU identificou que os controles da Suframa, no que toca o internamento de mercadorias nacionais é precário e incompatível com o volume de renúncias fiscais destinado à ZFM e às ALC. As deficiências nos controles detectadas enfraquecem a política de benefícios fiscais, principalmente da ZFM, pois deixa o modelo sob suspeição de funcionar como área onde ocorre a legalização de notas fiscais que usufruem, de forma irregular, de benefícios fiscais.

### **O QUE O TCU DECIDIU?**

O TCU decidiu exarar uma série de determinações e recomendações, entre as quais se destacam:

- a. Determinar à Superintendência da Zona Franca de Manaus que adote providências com vistas a: processar o passivo de notas fiscais pendentes no Sistema Portal de Mercadoria Nacional; criar mecanismos para coibir que notas fiscais com mais de 180 dias de sua emissão permaneçam pendentes de análise nos sistemas de informação da autarquia; apurar as responsabilidades funcionais pela inserção de script de banco de dados que inclui 67 empresas de forma permanente, no canal de vistoria verde; implantar critérios que levem em consideração o risco e a materialidade das operações na seleção do canal de vistoria, pois a parametrização atualmente utilizada constitui falha no processo de fiscalização do ingresso de mercadorias.
- b. Recomendar à Superintendência da Zona Franca de Manaus que avalie a conveniência e a oportunidade de adotar os seguintes procedimentos: aparelhar o

setor de vistoria física de mercadorias com pessoal e equipamentos necessários à realização dessa atividade; implementar controles internos, a fim de evitar a utilização indevida do procedimento de alteração manual de canal, no intuito de tornar esse processo mais confiável e aderente aos objetivos da fiscalização do ingresso de mercadorias; elaborar e publicar manual de procedimentos para vistoria de mercadorias, com a finalidade de padronizar a fiscalização do ingresso de mercadorias e tornar o processo de vistoria física mais efetivo.

Ademais, o TCU decidiu pela audiência de responsáveis, em face de validar-se procedimento excepcional de vistoria técnica em desconformidade com as disposições normativas, no que tange à extrapolação do prazo de 180 dias da emissão da nota fiscal e à falta de apresentação de documentação que permita concluir pelo ingresso das mercadorias.

### **QUAIS OS BENEFÍCIOS ESPERADOS?**

Aprimoramento dos processos de controles internos da Suframa, bem como dos processos de análise dos protocolos de internamento, para atender os prazos previstos nas normas específicas e no processo de fiscalização do ingresso de mercadorias.

### **DADOS DA DELIBERAÇÃO**



**Acórdão:** 1.107/2018-TCU-Plenário  
**Data da sessão:** 16/5/2018 - Ordinária  
**Relator:** Ministro José Mucio Monteiro  
**TC:** 028.469/2017-8  
**Unidade Técnica:** Secex/AM

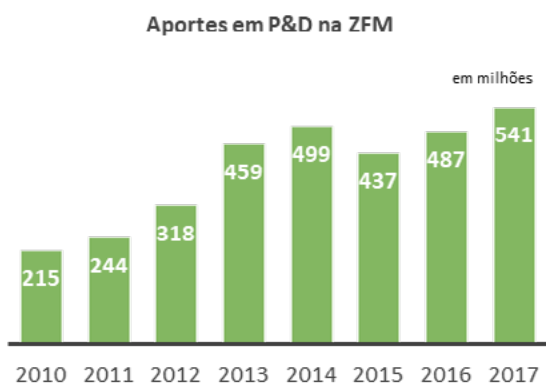
### AUDITORIA PARA ANALISAR INVESTIMENTOS EM P&D MEDIANTE INCENTIVOS FISCAIS DA ZONA FRANCA DE MANAUS

#### O QUE O TCU FISCALIZOU?

O TCU auditou os investimentos em pesquisa e desenvolvimento (P&D) correspondentes à contraprestação das empresas incentivadas pelos benefícios fiscais da Zona Franca de Manaus (ZFM), entre 2012 e 2016, para verificar se estão sendo corretamente aplicados na Amazônia Ocidental.

A Lei de Informática da ZFM (Lei 8.387/1991), sob coordenação da Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), prevê a isenção de Imposto de Produtos Industrializados (IPI) e redução do Imposto de Importação (II) (esta última atrelada à incorporação aos produtos de insumos nacionais). Há a condição da concessão dos benefícios à aplicação de no mínimo 5% do faturamento bruto das indústrias em atividades de P&D, deduzidos os tributos correspondentes às comercializações.

As indústrias de bens de informática da ZFM se obrigaram, entre 2010 e 2017, a investir aproximadamente 3,2 bilhões de reais em P&D, em decorrência dos benefícios fiscais que usufruíram.



Fonte: Suframa

Em trabalhos anteriores, o TCU identificou riscos na supervisão da aplicação em P&D dos recursos de contraprestação das empresas por benefícios fiscais na ZFM.

A Suframa não analisava tempestivamente os Relatórios Demonstrativos Anuais de Resultados (RD), o que poderia resultar na continuidade dos benefícios fiscais mesmo sem a correta aplicação dos recursos, prejudicando a região ao privá-la de investimentos em P&D legalmente assegurados.

Isso não apenas violaria as normas vigentes, mas também impediria a Amazônia Ocidental de acessar recursos que poderiam reduzir desigualdades sociais e regionais. Portanto, seria necessário aprimorar os processos de avaliação e controle da aplicação desses investimentos para garantir que esses recursos sejam traduzidos em benefícios para a sociedade e para a redução das disparidades regionais.

A fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, o TCU se debruçou em avaliar os seguintes pontos:

- Se as empresas incentivadas da ZFM cumpriram os percentuais legais para aplicação em P&D nos últimos exercícios analisados pela Suframa;
- Se as análises das prestações de contas das aplicações dos recursos de P&D foram realizadas em conformidade legal nos últimos exercícios verificados pela Suframa, Finep e CNPq;
- Se a atuação do Comitê das Atividades de Pesquisa e Desenvolvimento na Amazônia (Capda), desde 2012, está em conformidade com a legislação, especialmente em relação ao credenciamento de entidades executoras de projetos e acompanhamento dos programas prioritários; e se a aplicação dos recursos do Fundo Setorial CT-Amazônia, de 2012 a 2017, se deu em conformidade com a legislação.

## O QUE O TCU ENCONTROU?

Entre as principais constatações, o TCU identificou a morosidade na análise, pela Suframa, do cumprimento das obrigações relativas aos investimentos em P&D decorrentes dos incentivos concedidos aos produtores de bens de informática na Zona Franca de Manaus. Isso pode permitir que empresas que venham a ter os relatórios reprovados continuem a receber os incentivos por anos.

Também foi constatada certa morosidade na análise, pela Suframa, dos recursos administrativos contra as análises dos RD anuais das empresas incentivadas pela Lei de Informática da ZFM. Considerando o período de 2010 a 2013, alcançou-se a média de 347 dias para a análise das contestações dos RD e quanto aos recursos da 2ª instância administrativa entre 2007 e 2012, a média para análise foi de 535 dias.

Igualmente, houve acompanhamento deficiente dos programas prioritários por parte do Capda. Os coordenados pelo Centro de Ciência, Tecnologia e Inovação do Polo Industrial de Manaus (CT-PIM), no período de 2004 a 2016, receberam mais de 20 milhões de reais em aportes financeiros. No entanto, a partir de 2010, o CT-PIM deixou de prestar contas e, em 2016, encerrou suas atividades, deixando de executar os projetos e de ressarcir os recursos recebidos, o que levou à Suframa judicializar o caso.

A auditoria identificou deficiências no suporte tecnológico de gestão da Lei de Informática da ZFM pela Suframa, que não possui sistema informatizado para gerenciar a sua aplicação. Isso ocasiona na falta de controle do andamento dos processos de análise dos RD e desconhecimento do impacto da política pública de renúncia de receitas na realidade amazônica.

Por fim, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) e o CT-Amazônia não têm servido à finalidade para a qual foram criados. Embora haja recursos sendo regularmente depositados, não houve a contrapartida esperada, traduzida nos gastos especificados pela legislação que rege a matéria, deixando de ser realizados investimentos em P&D e CT&I.

## O QUE O TCU DECIDIU?

O TCU deliberou por determinar e recomendar à Suframa, entre outras medidas, as quais se destacam as seguintes:

- recomendar à Suframa que institua o uso do Sistema de Acompanhamento, Gestão e Análise Tecnológica (Sagat), ou estabeleça outros procedimentos, com vistas a aperfeiçoar a execução, o acompanhamento, o suporte à fiscalização e à avaliação dos resultados relacionados a Lei de Informática;
- determinar à Suframa que apresente a este Tribunal plano de ação para implementação da recomendação anteriormente indicada, contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para cada uma delas, bem como a justificativa para eventual não adoção da recomendação.

## QUAIS OS BENEFÍCIOS ESPERADOS?

Aprimoramento dos processos de trabalho referentes à avaliação e controle da aplicação dos investimentos em P&D, de modo a, em última instância, gerar melhoria para sociedade e redução das desigualdades regionais.

## DADOS DA DELIBERAÇÃO



**Acórdão:** 2.970/2018-TCU-Plenário  
**Data da sessão:** 12/12/2018 - Extraordinária  
**Relator:** Ministro-substituto Augusto Sherman Cavalcanti  
**TC:** 002.142/2018-0  
**Unidade Técnica:** Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico

### AUDITORIA PARA ANALISAR A REGULARIDADE DE PROCEDIMENTOS DOS CONVÊNIOS CELEBRADOS PELA SUFRAMA

#### O QUE O TCU FISCALIZOU?

O TCU realizou auditoria, com o objetivo de verificar a regularidade dos procedimentos relativos à análise das propostas de projeto, ao acompanhamento e à fiscalização da execução de convênios celebrados pela Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa). Também foram auditados os processos de análise de prestação de contas, a instauração e o processamento de tomada de contas especial pela autarquia.

#### O QUE O TCU ENCONTROU?

Com uma amostra selecionada de trinta convênios, o TCU identificou que, em sua maioria, os planos de trabalho, suas etapas, metas e prazos não foram suficientemente avaliados por parte da área técnica responsável pela elaboração dos pareceres que fundamentavam a concessão dos recursos, muitos dos quais estavam incompletos ou deficientes com formalização do termo sem cláusulas essenciais ou com cláusulas dissonantes dos normativos, sem a comprovação da qualificação técnica e sem uso do chamamento público.

Em relação às metas, embora, em alguns casos, os pareceres técnicos fizessem alusão à existência desse parâmetro nos planos de trabalho ofertados, não há qualquer crítica ou observação sobre as proposições apresentadas, apenas a transcrição das informações contidas nos documentos fornecidos pelos convenientes.

Da mesma forma, quanto aos prazos fixados para a execução dos projetos, os pareceres apenas afirmavam sua adequação, sem tecer qualquer análise, traçar paralelos com experiências passadas ou acrescentar elementos adicionais que fundamentassem a conclusão, o que resultou em sucessivas prorrogações.

As deficiências da análise técnica também resultaram em projetos que tiveram seus objetos aprovados

sem projeto básico ou termo de referência, custos não comprovados por meio de pesquisa de preços, plano de trabalho genérico sem os detalhes necessários para que fossem melhor identificados os seus objetos quantitativamente ou qualitativamente.

O TCU identificou falta de critérios para a definição dos valores a ser despendidos para cada item dos planos de trabalhos, observando-se uma variação considerável especificamente quanto à concessão de diárias e aos custos de participação da Suframa em eventos nacionais e internacionais.

Também encontrou análises deficientes na concessão de bolsas para pessoal de nível médio com atividades de caráter eminentemente administrativo, além de mudanças nos planos de trabalho, descaracterizando o objetivo inicial dos contratos com bolsistas, mediante alterações fora do prazo legal para concessão de bolsa.

Como muito grave, reputa-se o fato de os convênios firmados com o objetivo de implementar a fase 2 do Centro de Biotecnologia da Amazônia (CBA) não terem gerado pesquisas concluídas e publicadas. Igualmente, não foram gerados produtos patenteados, haja vista que, nos processos alusivos à manutenção do CBA, não se encontram relatórios ou mesmo qualquer notícia sobre o resultado das pesquisas, razão de ser do Centro.

Igualmente, o TCU encontrou fragilidades no que tange ao acompanhamento ou à fiscalização da aplicação dos recursos repassados, o que evidencia projetos que não tiveram fiscalização in loco e outros que tiveram somente análise documental, o que resultou em aprovação de prestação de contas sem que a Suframa conhecesse os produtos gerados pela aplicação da verba pública. Também identificou inobservâncias e irregularidades nos processos licitatórios, nas dispensas de licitações e no pagamento de despesa de um convênio com recursos de outro.

Atinente à avaliação e à aprovação das prestações de contas, o TCU encontrou fragilidades, ao verificar a

aprovação sem a avaliação de elementos suficientes para a chancela de tal procedimento, a saber: licitações não comprovadas, não uso do pregão, parcelamentos de despesas, dispensas de licitação não fundamentadas, falta do exame do nexo de causalidade entre os recursos repassados, entre outras omissões.

Finalmente, quando a autarquia consegue apontar irregularidades na execução de projetos relacionados com o desenvolvimento regional que pretende alavancar, há demora excessiva em apontar os débitos e instaurar as devidas tomadas de contas especiais.

Assim, as deficiências e as fragilidades nas análises levadas a cabo pela Suframa acarretaram riscos de prejuízos potenciais e concretos ao erário em razão de possíveis inexecuções totais ou parciais dos objetos pactuados nos instrumentos de repasse.

## O QUE O TCU DECIDIU?

O TCU autorizou a realização da audiência de diversos responsáveis da Suframa, a fim de que apresentassem razões de justificativas pelas irregularidades apontadas no relatório de auditoria.

Após o exame das razões apresentadas, parte das alegações foram acolhidas, parte, não, o que motivou o TCU a deliberar pela aplicação de multa ao superintendente adjunto de Planejamento e Desenvolvimento Regional da Suframa, bem como algumas determinações à autarquia, em especial a de encaminhar a este Tribunal plano de ação para implantação de controles nos processos de trabalho relacionados à análise das propostas de convênio, ao acompanhamento e à fiscalização da sua execução, à análise da prestação de contas e à instauração e ao processamento de tomada de contas especial.

## QUAIS OS BENEFÍCIOS ESPERADOS?

Expectativa do controle externo a ser exercido pelo Tribunal e da correção de irregularidades e impropriedades na Suframa.

## DADOS DA DELIBERAÇÃO



**Acórdão:** 2.786/2017-TCU-Plenário  
**Data da sessão:** 6/12/2017 - Ordinária  
**Relator:** Ministro-substituto Augusto Sherman Cavalcanti  
**TC:** 016.602/2014-5  
**Unidade Técnica:** Secretaria de Controle Externo no Estado do Amazonas (Secex/AM)

## AUDITORIA NA EFICIÊNCIA ALOCATIVA DOS INCENTIVOS TRIBUTÁRIOS PARA A PROMOÇÃO DA INOVAÇÃO TECNOLÓGICA

### O QUE O TCU FISCALIZOU?

O TCU analisou critérios e métodos de avaliação que fundamentam a escolha de incentivos tributários em face de despesas orçamentárias, para financiar políticas públicas a partir do caso das políticas de inovação.

Foram escolhidos como objeto de análise os benefícios tributários concedidos pela Lei de Informática (Lei 8.248/1991 e alterações posteriores) e pela Lei do Bem (Lei 11.196/2005 e alterações posteriores), de responsabilidade do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI) (cf. tabela abaixo).

**Tabela 3: Valor dos gastos tributários com a Lei de Informática e a Lei do Bem (em R\$ bilhões)**

|                    | 2015        | 2016        | 2017        | 2018        | 2019        | Total        |
|--------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| Lei de informática | 5.02        | 4.74        | 5.51        | 6.11        | 6.36        | 27.74        |
| Lei do bem         | 1.85        | 1.35        | 1.88        | 2.28        | 2.39        | 9.75         |
| <b>Total</b>       | <b>6.87</b> | <b>6.09</b> | <b>7.39</b> | <b>8.39</b> | <b>8.75</b> | <b>46.55</b> |

Fonte: DGT Bases Efetivas 2017 (<https://bit.ly/30leAlk>).

Para realização da auditoria foram analisados não somente as normas relativas a benefícios tributários, mas também os documentos e as normas de planejamento governamental e de governança.

Em contrapartida, o principal conjunto de critérios identificados para avaliação dos instrumentos de incentivo surgiu a partir da conjugação do conhecimento teórico da literatura acadêmica com a dos organismos multilaterais, especialmente, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a União Europeia, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

A partir disso, os benefícios tributários supramencionados foram avaliados, objetivando identificar, especialmente, se o uso de benefícios tributários seria mais eficiente que o suporte direto para fomento de inovação e se os referidos benefícios decorrem de um processo sistemático que considere a coerência com o planejamento governamental e o mix de instrumentos da política.

### O QUE O TCU ENCONTROU?

O TCU identificou que tanto "a Lei de Informática quanto a Lei do Bem, assim como os créditos da Finep, privilegiam, de forma desproporcional, as empresas de grande porte em detrimento das pequenas e médias empresas (PME)".

A fragilidade das normas está justamente na ausência de critérios que privilegiem empresas novas, ao mesmo tempo em que estabelecem requisitos que impedem o usufruto por empresas menores e empresas novas.

Esse cenário resulta na exclusão das PME dos benefícios tributários e, consequentemente, gera a disponibilidade cada vez menor de recursos para fomento à pesquisa e ao desenvolvimento (P&D). Esse fato é agravado pela redução progressiva do suporte direto realizado por meio de recursos orçamentários, nos últimos anos.

O TCU identificou também que o benefício tributário da Lei de Informática não é o instrumento mais adequado para fomento à inovação setorial à luz da literatura internacional.

Nesse sentido, a Lei da Informática apresenta inadequações em seu desenho, que preconiza um benefício tributário com enfoque de apoio setorial. De acordo com as boas práticas, os instrumentos de suporte direto (subvenções e créditos) seriam de uso mais adequado, considerando o enfoque setorial.

O TCU identificou que essa norma aloca os recursos de forma ineficiente e que já foi questionada e condenada pela Organização Mundial do Comércio (OMC).

Além disso, o TCU encontrou oposição entre os objetivos de duas políticas de gastos tributários, que caminham em sentidos contrários, quais sejam, o benefício tributário da Lei de Informática e os gastos tributários relacionados à Zona Franca de Manaus (ZFM). A referida lei promove a permanência das empresas beneficiadas em regiões de maior desenvolvimento econômico, evidenciando a alta concentração dos benefícios nas regiões Sul e Sudeste.

A auditoria constatou que a Lei de Informática e a Lei do Bem não constituem instrumentos para promoção dos objetivos declarados pelo governo em Ciência, Tecnologia e Informação (CT&I), mas são fins em si mesmas. Os objetivos declarados para os normativos estão desalinhados com os do respectivo mix de instrumentos da política de inovação, seja pela falta de coerência entre os resultados alcançados e as diretrizes do planejamento estratégico governamental geral e de CT&I, seja pela inexistência de estudos consistentes a subsidiar a criação e a manutenção desses instrumentos de apoio indireto à inovação e a P&D.

Além disso, a auditoria identificou que os instrumentos diretos (geridos pela Finep) e os indiretos (benefícios tributários) de fomento a P&D não são coerentes entre si. Os instrumentos de suporte direto e indireto à inovação carecem de mecanismos de coerência e coordenação entre si e padecem de fundamentos a amparar a atual alocação orçamentária na composição do respectivo mix de instrumentos da política de inovação.

Por fim, o TCU concluiu que os problemas apresentados se originam, em parte, nos processos de formulação e avaliação dos benefícios tributários, que não estão coerentes com o planejamento governamental geral e de

CT&I. Ademais, verifica-se a falta de coerência e coordenação entre os instrumentos de suporte direto e indireto à inovação e o desequilíbrio entre os valores destinados a cada instrumento. Esses problemas estruturantes prejudicam a própria finalidade do sistema de inovação.

## O QUE O TCU DECIDIU?

O TCU decidiu recomendar ao MCTI que:

- defina como subsídio à elaboração da Política Nacional de Inovação critérios para a escolha dos instrumentos de fomento à P&D mais adequados, para viabilizar a consecução dos objetivos do planejamento governamental geral e de CT&I, em particular, pautados na promoção da inovação, da coordenação e da coerência entre os instrumentos, de forma a constituir uma proposta de melhor composição para o mix de financiamento a P&D, em função das potencialidades e das fragilidades de cada mecanismo de fomento;
- com base nos critérios e na proposta de mix de instrumentos mencionados no item anterior, examine a oportunidade e a conveniência de verificar a adequação do desenho atual da Lei de Informática e da Lei do Bem como instrumentos de fomento a P&D para o alcance dos objetivos de CT&I, remetendo as conclusões dessa análise ao Congresso Nacional como subsídio para futuros aprimoramentos legislativos.

## QUAIS OS BENEFÍCIOS ESPERADOS?

Maior eficiência alocativa dos recursos públicos por meio de uma escolha mais criteriosa dos instrumentos mais adequados para o fomento de P&D nas empresas privadas.

## DADOS DA DELIBERAÇÃO



**Acórdão:** 3.141/2020-TCU-Plenário  
**Data da sessão:** 25/11/2020 - Telepresencial  
**Relator:** Ministro Augusto Nardes  
**TC:** 001.907/2020-4  
**Unidade Técnica:** Secretaria de Macroavaliação Governamental



## INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS

### AUDITORIA PARA AVALIAR ASPECTOS RELACIONADOS A PROJETOS DE APOIO À EXPORTAÇÃO E PATROCÍNIOS CONCEDIDOS PELA APEX-BRASIL

#### O QUE O TCU FISCALIZOU?

A auditoria de conformidade realizada na Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil) teve como objetivo avaliar aspectos relacionados a projetos de apoio à exportação e patrocínios concedidos, seu monitoramento e avaliação dos resultados pela própria Agência, referentes aos controles internos, inerentes aos Centros de Negócios no exterior e às Unidades de Atendimento da Apex-Brasil, e à ocorrência ou não das chamadas disfunções burocráticas, com foco na observância, por parte da Agência, de pontos previstos na Lei de Acesso de Informações (LAI), ligados à disponibilização de informações de interesse público e de canais de atendimento à sociedade.

A Apex-Brasil tem como objetivo fomentar a visibilidade dos produtos e dos serviços brasileiros em mercados internacionais e atrair investimentos estrangeiros para áreas estratégicas da economia nacional.

Para atingir esses propósitos, a Agência executa uma variedade de iniciativas de promoção comercial, buscando impulsionar as exportações e destacar a qualidade dos produtos e dos serviços do Brasil no exterior.

Essas ações incluem atividades, como missões prospectivas e comerciais, negociações empresariais, apoio à participação de empresas brasileiras em importantes feiras globais, recepção de compradores e influenciadores estrangeiros, para conhecer a estrutura produtiva do país, entre outras plataformas comerciais voltadas para fortalecer a imagem do Brasil.

Para o cumprimento do objetivo do trabalho proposto, foram adotados procedimentos, com vistas a verificar:

- a. Se a seleção, a análise, a aprovação de projetos de apoio à exportação concedidos, o acompanhamento da execução dos respectivos objetos e a análise das

prestações de contas apresentadas observaram os critérios regulamentares e os princípios administrativos que regem a matéria;

- b. Se os patrocínios concedidos pela Apex-Brasil observaram os princípios da motivação, do julgamento objetivo, da impessoalidade, da economicidade e da eficiência quando da sua concessão e execução;
- c. Se os Centros de Negócios no Exterior e as Unidades de Atendimento da Apex-Brasil têm suas atividades e seus resultados acompanhados e mensurados pela Agência;
- d. Se a Apex-Brasil promove a transparência de suas atividades por meio da adequada divulgação de informações relacionadas à sua estrutura interna, área de atuação, execução orçamentária e serviços postos à disposição dos interessados, bem como se contém canais adequados que permitam a qualquer cidadão comunicar-se com a entidade.

#### O QUE O TCU ENCONTROU?

A auditoria identificou os seguintes achados, entre outros:

- ausência e disposições regulamentares inadequadas tanto no Regulamento e no Manual de Procedimentos de Convênios como no Regulamento e no Manual de Patrocínios vigentes na Apex-Brasil, à época. Tais fragilidades prejudicam a observância do princípio administrativo da economicidade e da publicidade quando da formalização do projeto, seu acompanhamento e o posterior exame da prestação de contas;
- atuação inadequada das áreas técnicas competentes da Apex-Brasil para o acompanhamento da execução das despesas dos escritórios no exterior;

- superficialidade e incompletude em parte das informações disponibilizadas no sítio eletrônico da Apex-Brasil.

As impropriedades detectadas ocorreram por falhas em procedimentos operacionais, acentuados em face de ausência de dispositivos relacionados à aprovação e ao acompanhamento da execução dos projetos setoriais e dos patrocínios, da proposição e da execução orçamentária dos escritórios da Apex-Brasil no exterior.

## O QUE O TCU DECIDIU?

O TCU proferiu uma série de recomendações e ciência de impropriedades encontradas à Apex-Brasil, com fito de induzir a adoção de medidas por parte da Agência, no sentido de mitigar ou evitar a ocorrência dessas mesmas impropriedades no futuro.

Quanto às recomendações, destaca-se que o TCU prescreveu à Apex-Brasil que:

- a. adote medidas tendentes a inibir a ocorrência futura das diferentes fragilidades verificadas com relação à análise de custos dos projetos setoriais, tais como: o detalhamento inadequado dos itens de bens e serviços nas planilhas orçamentárias; a ausência de definição de quantidade mínima de itens constantes da planilha orçamentária sobre o preço avaliado pelas áreas competentes da agência; a ausência de memórias de cálculo utilizadas para validar as comparações de preços efetuadas;

- b. adote medidas tendentes a inibir a ocorrência das fragilidades constatadas, relacionadas à aprovação de patrocínios, tais como: a não exigência de comparação entre os preços unitários de bens e serviços das planilhas dos eventos, dos projetos ou das ações a ser contemplados com recursos de patrocínio e os correspondentes preços praticados no mercado; a não exigência de discriminação detalhada dos itens de bens e serviços nas propostas orçamentárias dos projetos a ser financiados com recursos de patrocínio. O TCU deu ciência à Apex-Brasil de que foi constatado o inadequado acompanhamento por parte da agência quanto à execução financeira das despesas de alguns de seus escritórios no exterior, como os de Havana, Miami, Bruxelas e Pequim.

## QUAIS OS BENEFÍCIOS ESPERADOS?

Aprimoramento dos processos de controles internos da Apex-Brasil, melhoria dos regulamentos pertinentes a convênios, contratos de patrocínio e gestão dos Centros de Negócio no exterior e aperfeiçoamento na apresentação de informações (transparência) da Agência destinada à sociedade.

## DADOS DA DELIBERAÇÃO



**Acórdão:** 1.486/2022-TCU-Plenário  
**Data da sessão:** 29/6/2022  
**Relator:** Ministro Jorge Oliveira  
**TC:** 038.172/2019-4  
**Unidade Técnica:** Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico

## INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS

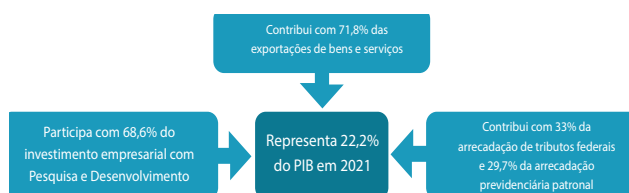
### LEVANTAMENTO SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA

#### O QUE O TCU FISCALIZOU?

A indústria representa segmento da economia com a característica de gerar substancial valor agregado. Dado esse potencial, pode conquistar novos mercados, inclusive externos, tendo um papel relevante na geração de divisas para o país. Além disso, a indústria demanda mão de obra mais qualificada, gerando empregos mais bem remunerados e com maior grau de formalidade.

A figura a seguir apresenta dados relevantes sobre o setor industrial no Brasil.

**Figura 1: Participação da Indústria na Economia Brasileira**



Fonte: Perfil da Indústria Brasileira, Confederação Nacional das Indústrias (CNI, março de 2022).

A política industrial, em um sentido amplo, engloba um conjunto de instrumentos utilizados pelos governos com o objetivo de fomentar o processo de crescimento e desenvolvimento econômico, por meio do fortalecimento da sua base produtiva e do aumento da competitividade das empresas. Para alcançar esse objetivo, a política industrial deve ser estruturada como uma ferramenta para promoção de avanço tecnológico e desenvolvimento de novas atividades produtivas.

O governo federal destina volumosos recursos públicos (gastos diretos, renúncia de receitas, créditos subsidiados) para políticas que afetam o setor industrial. Esses recursos devem ser geridos e avaliados pela administração pública em relação ao alcance dos objetivos almejados e, também, quanto à conformidade normativa dos atos de gestão. Caso os sistemas de gestão e governança dessas políticas não estejam

operando satisfatoriamente, podem surgir riscos de uma atuação estatal desvinculada da resolução de problemas públicos; ou seja, capturada por interesses alheios ao propósito de aumentar, efetivamente, a competitividade e a produtividade da economia brasileira.

Assim, o TCU realizou fiscalização visando conhecer as políticas voltadas para o desenvolvimento industrial, como elas estão articuladas e quais os riscos que podem comprometer o alcance dos seus objetivos, de forma a subsidiar futuras fiscalizações do TCU sobre o tema.

#### O QUE O TCU ENCONTROU?

A fiscalização analisou doze políticas públicas vigentes em 2020 que impactam preponderantemente a indústria nacional, com uma estimativa de R\$ 77 bilhões em valores orçamentários e renúncias de receitas tributárias. Ao final, foram identificadas 92 situações de riscos que podem comprometer a efetividade da atuação estatal para o setor industrial da economia brasileira e a eficiência dos recursos públicos alocados anualmente pelo governo federal a bem desse setor, consoante informações prestadas pelos gestores.

Considerando o ciclo de políticas públicas, levantou-se riscos que envolvem, por exemplo:

- Ausência de identificação e evidenciação dos problemas públicos que as políticas visam resolver, suas causas e consequências;
- Ausência de objetivos claros (mensuráveis, alcançáveis, relevantes, temporais e específicos) e de indicadores e metas de desempenho no desenho das políticas;
- Ausência de modelo de atuação conjunta entre os diversos atores governamentais envolvidos na política;
- Falta de coordenação e coerência entre as políticas; e
- Falta de integração entre os programas do Plano Plurianual (PPA) relacionados às políticas industriais.

Em outra vertente do trabalho, os riscos foram agrupados na área temática a qual se referem: políticas de comércio exterior, políticas de competitividade e produtividade e políticas setoriais. Como resultado da análise, verificou-se a necessidade de aprimorar, sob os aspectos de coordenação e coerência, a implementação dos principais programas do PPA 2020-2023 inerentes às políticas industriais, associados, respectivamente, à inserção econômica internacional (programa 2211) e à competitividade e a produtividade da economia (programa 2212).

A Tabela abaixo apresenta as políticas públicas que foram mapeadas pelo TCU e o nível de risco e pontos críticos, permitindo visualizar as políticas em situação mais graves segundo os critérios utilizados no levantamento.

**Tabela 1: Políticas públicas mapeadas pelo TCU com nível de risco e pontos críticos**

| Política Pública                                                                        | Riscos e Pontos Críticos |      |       |       | Total |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|------|-------|-------|-------|
|                                                                                         | Extremo                  | Alto | Médio | Baixo |       |
| Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores (Padis) | 1                        | 5    |       | 1     | 7     |
| Regime de Ex-tarifário para BK e BIT                                                    | 1                        | 7    |       |       | 8     |
| Regime Aduaneiro Especial de Drawback                                                   |                          | 4    |       |       | 4     |
| BNDES Crédito MPME                                                                      |                          | 3    |       |       | 3     |
| BNDES Crédito Grandes Empresas                                                          |                          | 4    |       |       | 4     |
| Proex                                                                                   |                          | 6    |       |       | 6     |
| Seguro de Crédito à Exportação (SCE)                                                    | 1                        | 3    |       |       | 4     |
| BNDES-Exim                                                                              | 1                        | 4    |       |       | 5     |
| Sistema de Apoio Oficial à Exportação                                                   | 4                        | 1    | 1     |       | 6     |
| Tarifa Externa Comum do Mercosul                                                        |                          | 4    |       |       | 4     |

| Política Pública                                               | Riscos e Pontos Críticos |            |             |             | Total       |
|----------------------------------------------------------------|--------------------------|------------|-------------|-------------|-------------|
|                                                                | Extremo                  | Alto       | Médio       | Baixo       |             |
| Barreiras Tarifárias                                           |                          | 4          |             |             | 4           |
| Barreiras Não Tarifárias                                       |                          | 4          |             |             | 4           |
| Acordos Comerciais                                             |                          | 2          |             |             | 2           |
| PPA 2211 – Inserção Econômica Internacional                    |                          |            |             |             |             |
| Rota 2030 – Mobilidade e Logística                             |                          | 5          | 3           |             | 8           |
| Regime de Autopeças Não Produzidas                             | 2                        | 6          | 1           |             | 9           |
| Regime de Desenvolvimento Regional                             | 6                        | 2          |             |             | 8           |
| PPA 2212 – Melhoria do Ambiente de Negócios e da Produtividade |                          |            |             |             |             |
|                                                                |                          | 3          |             |             | 3           |
| <b>Total</b>                                                   | <b>16</b>                | <b>70</b>  | <b>4</b>    | <b>2</b>    | <b>92</b>   |
| <b>Porcentagem</b>                                             | <b>17,5%</b>             | <b>76%</b> | <b>4,3%</b> | <b>2,2%</b> | <b>100%</b> |

Fonte: Elaborado pela equipe de fiscalização do TCU. Fonte: Elaborado pela equipe de fiscalização do TCU.

Em todas as políticas foram identificados riscos inerentes avaliados como "alto" (76%) ou "extremo" (17%). Os casos de riscos "médio" e "baixo" correspondem a 6,5% do total. O Sistema de Apoio Oficial à Exportação e o Regime de Desenvolvimento Regional são as duas políticas com mais riscos avaliados no nível "extremo". O Seguro de Crédito à Exportação, BNDEs-Exim, o Regime de Autopeças não Produzidas, o Padis e o Regime de Ex-tarifário para BK e BIT foram as outras políticas que tiveram pelos menos um risco identificado no nível "extremo".

Os riscos e pontos críticos inventariados revelam um possível estado de fragilidade estrutural das políticas públicas levantadas, com indícios de que a gestão dessas políticas possui espaço para melhorar sua efetividade, resolvendo ou mitigando os problemas públicos que

impedem o aumento da competitividade do setor industrial brasileiro. Os indícios apontam uma concepção e execução de políticas de maneira inercial, sem condução que as dirija e as avalie em perspectiva finalística. Em futuras fiscalizações, o TCU poderá aprofundar a avaliação da maturidade dessas políticas públicas visando contribuir para o aprimoramento da gestão e para dar transparência sobre seus resultados, qualificando a discussão quanto às escolhas públicas na alocação de recursos.

## O QUE O TCU DECIDIU

Diante dos riscos identificados e das análises efetuadas, o Tribunal encaminhou cópia do relatório e da matriz de probabilidade e impacto dos riscos ao Ministério da Economia.

### DADOS DA DELIBERAÇÃO



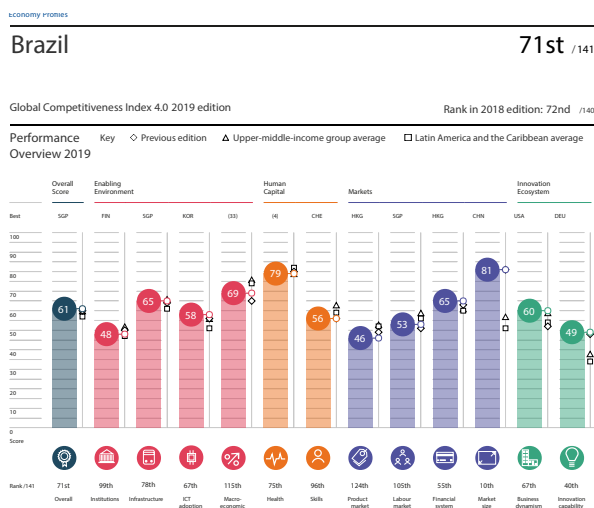
**Acórdão:** 2.116/2022-TCU-Plenário  
**Data da sessão:** 21/9/2022  
**Relator:** Ministro-substituto Weder de Oliveira  
**TC:** 047.205/2020-2  
**Unidade Técnica:** Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico

# INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS

## FISCALIZAÇÕES SOBRE DISFUNÇÕES BUROCRÁTICAS QUE IMPACTAM O AMBIENTE DE NEGÓCIOS NO BRASIL

### O QUE O TCU FISCALIZOU?

NO ambiente de negócios brasileiro é reconhecidamente um dos mais inóspitos do mundo. Diversos rankings demonstram o quão difícil é empreender no Brasil e como isso afeta a competitividade do país no cenário do comércio mundial. Segundo o The Global Competitiveness Edition 2019, publicado pelo Fórum Econômico Mundial, o Brasil encontra-se na 71ª posição, com ganho de uma posição com relação a 2018.



Fonte: Fórum Econômico Mundial, disponível em <https://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2019/economy-profiles/#economy=BRA>

O governo impõe ao setor produtivo exigências que impactam as diversas etapas do ciclo de vida dos negócios. Algumas dessas exigências se configuram em disfunções burocráticas, pois são estabelecidas sem uma avaliação quanto à harmonia com as normas já existentes e quanto aos impactos nos custos dos agentes econômicos. Assim, pioram o ambiente de negócios

e sobrecarregam os empreendedores, que são obrigados a consumir seus recursos humanos e materiais não para satisfazer aos consumidores, mas para entender e atender às exigências injustificadas da burocracia estatal. Esse ambiente adverso que se apresenta às empresas afeta a economia como um todo, diminuindo empregos, renda dos trabalhadores e investimentos em produção, o que contribui para a perda de produtividade e competitividade da economia brasileira.

Tendo em vista essa realidade, o TCU elaborou estratégia com vista a avaliar as ações do governo federal para a melhoria no ambiente de negócios, inicialmente focando no excesso de burocracia que é imposto aos agentes econômicos nacionais. O produto inicial dessa estratégia foi um relatório que consolidou diversas fiscalizações, do período 2017/2018, que trataram, mesmo que em parte, de questões relacionadas ao ônus imposto pelo Estado às organizações produtivas.

A análise sistêmica desses trabalhos demonstrou que as disfunções burocráticas identificadas individualmente possuem correlação e podem ocorrer de forma disseminada e recorrente na administração pública das três esferas de governo. Embora o atual marco regulatório tenha previsto diversos instrumentos para a redução desses problemas, foram identificadas situações que precisam de uma abordagem sistemática para que sua aplicação seja efetiva.

### O QUE O TCU ENCONTROU?

A partir do objetivo do trabalho constatou-se:

- A falta de transparência, organização e padronização das exigências gera insegurança jurídica e aumenta o custo de conformidade das empresas, ou seja, não há clareza sobre as "regras do jogo",

dificultando o cumprimento das obrigações para com o Estado;

- As fragilidades no tratamento de denúncias, reclamações, defesas e sugestões impedem o cumprimento dos princípios de eficiência e celeridade e prejudicam o processo de melhoria contínua dos serviços prestados com base nas necessidades dos usuários;
- As falhas de articulação e compartilhamento de dados entre órgãos ocasionam retrabalho e redundância de exigências aos usuários de serviços públicos, aumentando o custo e o tempo para a prestação desses serviços;
- A ausência de padronização e de critérios bem definidos para a fiscalização e concessão de serviços e licenças gera dúvidas e insegurança jurídica prejudicando o ambiente de negócios;
  - Exigências desarrazoadas aumentam o custo de conformidade das empresas no país;
  - A ausência de controle sobre prazo para prestação dos serviços aumenta o risco de prestação intempestiva e/ou ineficiente dos serviços públicos, elevando os custos das empresas.

## O QUE O TCU DECIDIU ?

O TCU expediu várias recomendações à Secretaria-Geral da Presidência da República, em articulação com o Ministério da Economia, com destaque para:

- Promover a orientação, a capacitação e o estímulo para a observância da análise de impacto regulatório na elaboração ou alteração de todo normativo infralegal que tenha potencial de onerar os usuários dos serviços prestados ou os agentes econômicos envolvidos, por qualquer órgão ou entidade com competência para tanto;
- Desenvolver sistemática de alteração ou criação de normas infralegais que potencialmente onerem organizações produtivas, aprimorando os instrumentos de divulgação e considerando a possibilidade de estabelecer periodicidade predefinida para a entrada em vigor das normas, a exemplo do que foi implementado em países da OCDE, de forma a tornar o ambiente de negócios mais previsível;
- Institucionalizar no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública federal a organização,

a simplificação e a consolidação periódica dos normativos referentes aos serviços públicos prestados e às exigências impostas que impactem a operação das organizações produtivas no Brasil, de forma clara e de fácil entendimento para o respectivo público-alvo de sua atuação.

Além disso, o Tribunal recomendou à Casa Civil da Presidência da República que promova estudos com o fim de estabelecer um canal permanente de comunicação entre sociedade e governo, a exemplo do Business Forum da Dinamarca, cujo objetivo seja a redução da burocracia e dos encargos administrativos, de modo a possibilitar que o setor produtivo registre suas demandas, definindo prazos para resposta e implementação das ações, ou trazendo explicações para as medidas que não serão colocadas em prática.

## DADOS DA DELIBERAÇÃO



**Acórdão:** 1.263/2019-TCU-Plenário  
**Data da sessão:** 5/6/2019 - Ordinária  
**Relator:** Ministro Vital do Rêgo  
**TC:** 015.567/2018-4  
**Unidade Técnica:** Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico



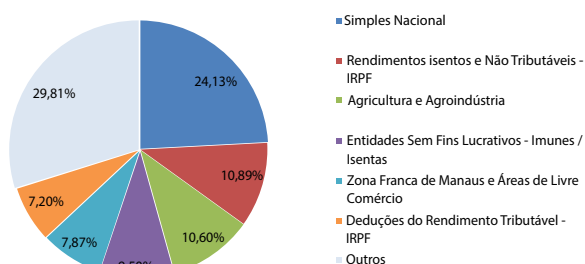
## INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS

### LEVANTAMENTO SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO ATUANTES NA ZONA FRANCA DE MANAUS

#### O QUE O TCU FISCALIZOU?

Segundo dados projetados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) no Demonstrativo dos Gastos Tributários PLOA 2021 (DGT 2021), os benefícios tributários referentes às políticas públicas administradas pela Suframa (Amazônia Ocidental, Áreas de Livre Comércio e Zona Franca de Manaus) podem chegar ao montante de R\$ 24,22 bilhões, constituindo o quinto maior gasto tributário federal.

Benefícios SUFRAMA: quinto maior gasto tributário federal



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Demonstrativo dos Gastos governamentais Indiretos de Natureza Tributária (DGT 2021).

A concessão de incentivos e benefícios fiscais tem sido tema recorrente nas discussões travadas na sociedade brasileira, nas quais se questiona se essa escolha alocativa de fato contribui para o alcance de resultados satisfatórios no tratamento dos problemas públicos ou poderia estar agravando a atual conjuntura de desequilíbrio fiscal vivenciada pelo Estado.

A Zona Franca de Manaus (ZFM) e demais áreas incentivadas foram criadas com a finalidade de promover desenvolvimento econômico no interior da Amazônia Ocidental, em razão de fatores locais e da grande distância dos centros mais dinâmicos da economia nacional. A promulgação da Emenda Constitucional 83/2014 aumentou

em cinquenta anos a vigência do regime fiscal empregado na região da ZFM. Ao mesmo tempo, dilatou-se a vigência dos incentivos fiscais das Áreas de Livre Comércio (ALCs) até 2050, por meio das Leis 13.023/2014 e 2.859/2013, modificando a vigência aplicada à área da Amazônia Ocidental (Amoc), o que ressalta a importância de avaliar a gestão e a governança das intervenções públicas nessa área.

Nesse contexto, a fim de delinear estratégia de controle sobre as políticas de benefício tributário sob a administração da Suframa, o Tribunal realizou fiscalização, com o objetivo de identificar os principais riscos associados às políticas públicas de desenvolvimento atuantes na área da Zona Franca de Manaus.

#### O QUE O TCU ENCONTROU?

O TCU identificou treze riscos que poderão dificultar ou impedir o enfrentamento dos problemas existentes pela política de desenvolvimento administrada pela Suframa, com destaque para:

- Estruturação deficiente das responsabilidades e atividades de direção, coordenação e avaliação da política pública de incentivos administrados pela Suframa, comprometendo o acompanhamento da execução da política pública, o que pode prejudicar o alcance de resultados almejados;
- Integração insuficiente entre a política de incentivos fiscais da ZFM e as demais políticas de desenvolvimento regional – Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA), o que pode acarretar sobreposição de ações governamentais para fins semelhantes;
- Ausência de avaliações e monitoramentos sistemáticos dos resultados obtidos a partir da política de

concessão de benefícios fiscais, em virtude da deficiência na atribuição de responsabilidades e da inexistência de indicadores e metas para a política pública;

- Concorrência entre as intervenções públicas de desenvolvimento – Lei de Informática Geral e Lei de Informática da ZFM –, podendo comprometer a atração de investimentos do setor nas diferentes regiões do Brasil e a redução das desigualdades regionais;
- Lentidão na fixação/alteração do Processo Produtivo Básico (PPB), o que pode ocasionar a desistência de empresas interessadas em se instalar na região, impactando o alcance dos resultados esperados;
- Disponibilidade insuficiente de dados para quantificar os valores de renúncias tributárias que financiam a política pública em cada estado da região e por regime de incentivo, dificultando a realização de avaliações dos resultados da política. As sete regiões destacadas no gráfico 2 concentram 907 empresas incentivadas, e um total de 1.645, representando 55% dos incentivos concedidos na área de atuação da autarquia.

## O QUE O TCU DECIDIU ?

Diante dos riscos e das análises efetuadas, o Tribunal aprovou plano de ação para a fiscalização da política pública de desenvolvimento da Zona Franca de Manaus, considerando três objetos de controle: a implementação da política; a maturidade e a coerência da política para o tratamento dos problemas públicos; e a governança e gestão voltadas para alinhar e coordenar as políticas de desenvolvimento.

Além disso, o Tribunal encaminhou cópia do relatório e da matriz de risco a diversos órgãos do Poder Executivo Federal para conhecimento sobre os riscos relacionados à condução da política pública que foram identificados. Do mesmo modo, encaminhou-se cópia da decisão às comissões do Senado Federal e da Câmara dos Deputados com interesse no tema.

## DADOS DA DELIBERAÇÃO



**Acórdão:** 2.872/2021-TCU-Plenário  
**Data da sessão:** 1/12/2021  
**Relator:** Ministro-substituto Weder de Oliveira  
**TC:** 042.406/2020-0  
**Unidade Técnica:** Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico

## INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS

### ACOMPANHAMENTO DAS AÇÕES FEDERAIS PARA A MELHORIA DO AMBIENTE DE NEGÓCIOS

#### O QUE O TCU FISCALIZOU?

Em continuidade ao trabalho anterior, o Tribunal de Contas da União realizou fiscalização para avaliar o atendimento pelo Poder Executivo das decisões do Acórdão 1.263/2019-TCU-Plenário, visando acompanhar a evolução do governo federal no tratamento dos principais entraves à produtividade e à competitividade das empresas brasileiras, especialmente no que se refere ao impacto da atuação estatal no setor produtivo.

A fiscalização contemplou também a análise sistêmica de fiscalizações realizadas pelo TCU no biênio 2019/2020 que trataram de ações do governo federal que impactam negativamente o ambiente de negócios.

#### O QUE O TCU ENCONTROU?

No monitoramento do Acórdão 1263/2019-TCU-Plenário verificaram-se avanços na direção de melhorar o ambiente de negócios nacional. A edição do Decreto 10.139/2019 atendeu à recomendação de uma melhor organização do arcabouço normativo que rege as atividades produtivas, com a consolidação de normas e previsibilidade na sua entrada em vigor. Também a Lei 13.874/2019 (Declaração dos Direitos de Liberdade Econômica) e a regulamentação dada pelo Decreto 10.411/2020 vieram a atender recomendação para instituir a avaliação de impacto regulatório previamente à edição de normativo que afete algum setor econômico, mesmo para aqueles entes públicos que não se veem como reguladores.

Outras normas publicadas nos últimos anos vão ao encontro das recomendações contidas no referido acórdão, como a Lei das Agências Reguladoras (Lei 13.848/2019), o Decreto de Classificação de Risco para Licenciamento

de Atividades Econômicas (Lei 10.178/2019) e a Lei do Ambiente de Negócios (Lei 14.195/2021).

- Além disso, a análise de fiscalizações ocorridas no período 2019/2020 demonstrou que há áreas de atuação do governo federal neste tema que ainda podem ser objeto de melhorias significativas, visto que foram identificadas as seguintes situações:
- Faltam transparência e controle nos atos públicos de liberação, de alto impacto econômico, administrados pelo governo federal;
- As estruturas e os processos de fiscalização regulatória dos órgãos e entidades do governo federal não estão aderentes às boas práticas internacionais, impondo ônus excessivo ao setor produtivo;
- Diversos prazos normativos de atividades executadas pela administração federal com impacto no setor produtivo não são observados, prejudicando o planejamento privado e onerando empresas e consumidores;
- A governança de processos com alto impacto econômico que envolvem mais de um órgão ou entidade federais para sua execução apresenta resultados deficientes, com ônus relevantes para os agentes econômicos.

#### O QUE O TCU DECIDIU ?

O TCU considerou como atendidas ou em atendimento parte das recomendações do Acórdão 1.263/2019-TCU-Plenário e expediu determinação à Casa Civil da Presidência da República para que, em articulação com outros órgãos, elabore plano de ação que contemple ações a serem tomadas, responsáveis e prazos, para permitir a implementação das recomendações do Acórdão 1.263/2019-TCU-Plenário, bem

como para enfrentar as causas dos problemas identificados na análise sistêmica das fiscalizações realizadas no biênio 2019/2020.

## PRÓXIMOS PASSOS

O TCU acompanhará concomitantemente a atuação do governo federal em pontos identificados como centrais, tal como a qualidade regulatória. Verificou-se que a edição de decretos ordenando certas ações não é suficiente para garantir sua implementação, sendo necessário um trabalho de *enforcement* junto à totalidade da administração federal. Para tanto, destaca-se a possibilidade de atuação do TCU no seu papel de controle externo e agente capaz de induzir a superação de resistências e a adoção de melhores práticas.

## DADOS DA DELIBERAÇÃO



**Acórdão:** 1.536/2021-TCU-Plenário  
**Data da sessão:** 30/6/2021  
**Relator:** Ministro Vital do Rêgo  
**TC:** 026.654/2020-2  
**Unidade Técnica:** Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico

## INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS

### AVALIAÇÃO DE IMPACTO DOS PROGRAMAS EMERGENCIAIS DE ACESSO A CRÉDITO NA PANDEMIA DE COVID-19

#### O QUE O TCU FISCALIZOU?

O TCU realizou levantamento sobre os programas emergenciais de acesso a crédito que foram criados pelo governo federal em 2020 como medida de enfrentamento às consequências econômicas da pandemia causada pela covid-19.

Os programas auditados foram: o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e às Empresas de Pequeno Porte (Pronampe); o Programa Emergencial de Acesso a Crédito (PEAC) nas modalidades Fundo Garantidor de Investimentos (FGI) e Maquininhas; o Programa Emergencial de Suporte a Empregos (Pese); o Fundo de Aval às Micro e às Pequenas Empresas (Fampe) do Sebrae.

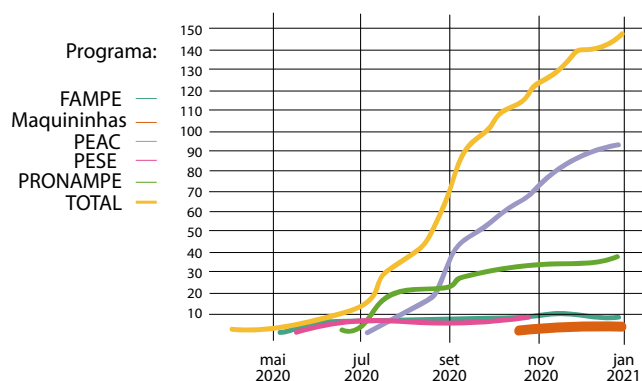
A figura abaixo apresenta os principais números associados a cada programa

| Programa         | Número de Empresas Participantes | Valor de Crédito Concedido | Orçamento Executado | Critério de Elegibilidade | % de Garantia* ou do valor financiado |
|------------------|----------------------------------|----------------------------|---------------------|---------------------------|---------------------------------------|
| Pronampe         | 467.799                          | R\$ 37 bi                  | R\$ 31,5 bi         | Até R\$ 4,8 mi            | 100%                                  |
| PEAC -FGI        | 113.892                          | R\$ 91 bi                  | R\$ 20 bi           | Até R\$ 300 mi            | 80%                                   |
| Fampe            | 49.559                           | R\$ 8,5 bi                 | R\$ 930 mi          | Até R\$ 4,8 mi            | 85%                                   |
| PESE             | 131.862                          | R\$ 8 bi                   | R\$ 6,8 bi          | Até R\$ 50 mi             | 85%                                   |
| PEAC Maquininhas | 112.139                          | R\$ 3,2 bi                 | R\$ 3,2 bi          | Até R\$ 48 mi             | 100%                                  |
| <b>TOTAL</b>     | <b>749.996</b>                   | <b>R\$ 149 bi</b>          | <b>R\$ 62 bi</b>    |                           |                                       |

Fonte: Equipe de auditoria a partir de dados das operações de crédito enviadas pelo Banco do Brasil (BB) e pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

\*Trata-se do percentual de garantia do valor de cada operação de crédito.

**Gráfico 1: Evolução do valor acumulado dos programas emergenciais de acesso a crédito**



O objeto da fiscalização foi analisado em duas vertentes, a saber: a avaliação de impacto de que trata este processo e a auditoria integrada para avaliação da implementação dos referidos programas de acesso ao crédito (TC 014.547/2021- 0). Pretendeu-se, com isso, fornecer ao Congresso Nacional um diagnóstico amplo acerca desses programas.

#### O QUE O TCU ENCONTROU?

A avaliação de impacto realizada pelo TCU demonstrou que os programas emergenciais de acesso a crédito durante a pandemia de covid-19 foram bem-sucedidos em ampliar o crédito para as PME, alcançando volumes maiores de financiamento e taxas menores de juros, o que resultou em quase 180.000 empregos adicionais e uma massa salarial adicional de R\$ 4,7 bilhões.

Em contrapartida, esse impacto ocorreu a um custo elevado, tendo em vista que foram alocados R\$ 62 bilhões para o conjunto de empresas analisadas, beneficiadas pelos programas emergenciais. Assim, para cada R\$ 1,00 de renda adicional aos assalariados, teria sido necessária a concessão de crédito em R\$ 13,20 para as empresas.

Por fim, o TCU encontrou quatro boas práticas relacionadas ao desenho dos programas de garantia de créditos, que podem subsidiar a implementação do Sistema Nacional de Garantia de Crédito (Decreto 10.780/2021):

- definir uma estratégia de concessão das garantias – entre individual ou de portfólio – de acordo com os objetivos, em termos de alcance, adicionalidade e sustentabilidade financeira, de preferência, combinando as duas abordagens a partir de características do público-alvo estabelecido, do valor da operação de crédito ou do contexto do mercado de crédito;
- evitar cobrir 100% das operações de crédito, de forma a compartilhar o risco com os agentes financeiros e criar incentivos para que estes realizem boa análise dos tomadores e evitem a concessão de crédito para empresas com elevado risco de inadimplência;
- integrar as garantias com medidas complementares, como qualificação, digitalização, fomento à inovação, acesso a novos mercados, entre outras, potencializando, assim, os efeitos do maior acesso ao crédito;
- focalizar empresas viáveis que não tenham acesso a crédito em razão da falta de garantias, mas cujo modelo de negócio e projetos sejam capazes de gerar resultados positivos e benefícios para a economia.

## O QUE O TCU DECIDIU?

Mediante a análise de impacto realizada, o TCU deliberou, nos termos a seguir:

- a. promover o reiterado envio de informação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO), no sentido de que, em sintonia com o Acórdão 1.088/2021 prolatado pelo Plenário do TCU, a SecexDesenvolvimento promoverá, na 2ª etapa desta fiscalização, o célere envio do relatório final da respectiva auditoria operacional em curso, no âmbito do TC 014.547/2021-0, subsistindo, todavia, a necessidade de aguardar o término do prazo fixado para os eventuais comentários dos gestores públicos em consonância, aí, com a Resolução TCU 315/2020;

- b. enviar a cópia do presente Acórdão, com o Relatório e a Proposta de Deliberação, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO) para ciência e eventuais providências, em sintonia com o artigo 144 da Lei 14.166/2020 (LDO-2021), com o semelhante envio ao Ministério da Economia, ao Banco Central do Brasil, ao Banco do Brasil S.A. e ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, para ciência, destacando, desde já, as 4 (quatro) boas práticas anunciadas pela unidade técnica com vistas ao aperfeiçoamento do desenho da correspondente política pública, nos programas de crédito;
- c. enviar a cópia do presente Acórdão, com o Relatório e a Proposta de Deliberação, ao Exmo. Sr. senador Jorginho Mello na ilustre presidência da Frente Parlamentar em Defesa das Micro e das Pequenas Empresas, para ciência e eventuais providências, destacando, desde já, a específica possibilidade de aperfeiçoamento do Pronampe pela sua execução, por determinada cooperativa nacional de crédito ou microcrédito a ser constituída pelas diversas ME e EPP no país, como entidades cooperadas, buscando obter, a partir da disputa com os bancos privados ou da primazia na operação desse programa de crédito, a robusta e efetiva redução das taxas de juros e dos encargos financeiros com a eventual extensão, entre outros benefícios, do limite temporal para o pagamento da operação de crédito, no âmbito do Programa Nacional de Apoio às Microempresas e às Empresas de Pequeno Porte.

## QUAIS OS BENEFÍCIOS ESPERADOS?

Ampliar o impacto dos programas de garantia de crédito que são adotados como políticas oficiais permanentes, como é o caso do Pronampe e da instituição do Sistema Nacional de Garantia de Crédito.

## DADOS DA DELIBERAÇÃO



**Acórdão:** 2.289/2021-TCU-Plenário  
**Data da sessão:** 22/9/2021 - Telepresencial  
**Relator:** Ministro-substituto André Luís de Carvalho  
**TC:** 038.168/2021-9  
**Unidade Técnica:** Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico



## INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS

### AUDITORIA INTEGRADA NOS MACROPROCESSOS DE ANÁLISE, APROVAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DOS PROCESSOS PRODUTIVOS BÁSICOS E PROJETOS INDUSTRIAIS NA ZONA FRANCA DE MANAUS

#### O QUE O TCU FISCALIZOU?

O Tribunal de Contas da União (TCU) realizou, entre junho de 2023 e janeiro de 2024, fiscalização na Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa) e nos Ministérios do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) e da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI). O trabalho teve por objetivo avaliar aspectos operacionais e de conformidade relacionados aos macroprocessos de análise, aprovação e acompanhamento dos Processos Produtivos Básicos e dos Projetos beneficiados com os incentivos fiscais administrados pela Suframa.

O Processo Produtivo Básico (PPB) é definido como sendo o “conjunto mínimo de operações, no estabelecimento fabril, que caracteriza a efetiva industrialização de determinado produto”. Os projetos industriais submetidos à apreciação da Suframa visando a usufruir dos incentivos fiscais previstos no Decreto-lei 288/1967, aplicáveis à Zona Franca de Manaus (ZFM), devem atender, dentre outras condições, ao cumprimento do PPB relativo aos produtos fabricados.

#### O QUE O TCU ENCONTROU?

**Ausência de metodologia formalmente estabelecida e de parâmetros objetivos para avaliação da observância aos critérios constantes do art. 6º da Portaria Interministerial SEPEC/ME/MCTIC 32/2019, na análise dos pleitos de fixação e alteração dos Processos Produtivos Básicos (PPBs) relativos a produtos fabricados na Zona Franca de Manaus (ZFM).**

A fiscalização constatou que não havia uma metodologia formalmente estabelecida e parâmetros objetivos a serem utilizados na avaliação da observância aos critérios constantes do art. 6º da Portaria Interministerial SEPEC/ME/MCTIC 32/2019, na análise dos pleitos de

fixação e alteração dos PPBs relativos a produtos fabricados na ZFM.

A especificação da metodologia e dos parâmetros utilizados contribui para que haja uma adequada fundamentação da proposta de deferimento ou não do pleito avaliado, demonstrando o atendimento aos critérios normativos, mitigando riscos de não conformidade e propiciando consistência na aplicação de procedimentos de análise. Uma vez formalizadas as alternativas metodológicas aplicáveis, o analista pode referenciá-las quando da elaboração de documentos técnicos, indicando quais procedimentos e métodos de análise foram efetivamente aplicados e os resultados obtidos.

**Ausência de referência expressa, nos documentos técnicos de análise dos pleitos de fixação e alteração dos Processos Produtivos Básicos (PPBs) relativos a produtos fabricados na Zona Franca de Manaus (ZFM), a todos os critérios constantes do art. 6º da Portaria Interministerial SEPEC/ME/MCTIC 32/2019, às estratégias metodológicas e aos parâmetros utilizados para balizar o deferimento ou não das propostas.**

Constatou-se que não havia menção expressa à apreciação de todos os critérios elencados no art. 6º da Portaria Interministerial 32/2019 nos documentos técnicos que subsidiam a análise dos pleitos de fixação e alteração de PPBs, ainda que para justificar a inaplicabilidade de algum deles. Ademais, não se observou, nos documentos técnicos integrantes da amostra de processos analisada, referência às estratégias metodológicas e aos parâmetros que foram, de fato, utilizados na análise e quais os resultados obtidos.

A ausência de referência expressa aos critérios de aceitação compromete a devida motivação dos atos administrativos. Ao agente público que integra o Grupo Técnico Interministerial de Análise de Processos



Produtivos Básicos (GT-PPB), a quem compete, por meio de análise técnica, subsidiar a emissão das portarias interministeriais de fixação, alteração ou, ainda, de indeferimento de PPBs, cabe expor as razões de fato e de direito que dão sustentação a sua recomendação quanto ao deferimento ou não do pleito analisado.

**Inobservância do prazo estabelecido no art. 7º, §6º, do Decreto-Lei 288/1967, no art. 13 do Decreto 10.521/2020 e no art. 15 da Portaria Interministerial SEPEC/ME/MCTIC 32/2019, nas análises de pleitos de fixação e alteração de Processos Produtivos Básicos (PPBs) concluídas entre 2021 e 2023, relativas a produtos industrializados na Zona Franca de Manaus (ZFM).**

Tendo por base procedimento de análise de dados nos tempos de tramitação dos pleitos de fixação e alteração de PPBs concluídos entre 2021 e 2023, verificou-se que o prazo estabelecido no art. 7º, §6º, do Decreto-Lei 288/1967, no art. 13 do Decreto 10.521/2020, e no art. 15 da Portaria Interministerial SEPEC/ME/MCTI 32/2019 não foi observado em 61% dos processos concluídos entre junho e dezembro de 2021, bem como em 80% dos processos concluídos em 2022 e em 94% dos processos concluídos entre janeiro e novembro de 2023.

O não cumprimento do prazo de cento e vinte dias previsto nas normas e regulamentos que disciplinam o processo de fixação e alteração de PPBs tem o potencial de causar a desistência da empresa pleiteante e a consequente redução de investimentos em plantas industriais, podendo impactar negativamente os resultados da política de incentivos fiscais aplicáveis à ZFM.

**Limitações nos processos de análise e acompanhamento de projetos industriais na Zona Franca de Manaus (ZFM), impossibilitando a demonstração plena do atendimento aos objetivos estabelecidos no art. 7º, §7º, inciso II, do Decreto-Lei 288, de 28/2/1967, c/c art. 5º das Resoluções Suframa/CAS 203/2012 e 205/2021 e art. 4º da Resolução Suframa/CAS 204/2019.**

Constatarem-se limitações nas metodologias e nos procedimentos adotados pela Suframa na análise e no acompanhamento de projetos industriais na ZFM. Foram feitos apontamentos relativos à avaliação das condicionantes descritas no art. 7º, §7º, inciso II, do Decreto-Lei 288/1967, em especial as que tratam de investimentos na formação e capacitação de recursos humanos e do alcance de níveis crescentes de competitividade e

produtividade. Ademais, entre as limitações apontadas, destacaram-se questões atinentes à vigência dos projetos, à projeção de indicadores de acompanhamento e ao conteúdo do Laudo Técnico de Auditoria Independente.

**Ausência de processo sistemático de monitoramento e avaliação dos resultados alcançados pelos projetos industriais na Zona Franca de Manaus (ZFM), que se utilize de indicadores e metas relacionados aos objetivos estabelecidos no art. 7º, §7º, inciso II, do Decreto-Lei 288, de 28/2/1967 c/c art. 5º da Resolução Suframa/CAS 205, de 25/2/2021.**

A fiscalização constatou que não há um processo sistemático de monitoramento e avaliação dos resultados alcançados pelos projetos industriais na ZFM devidamente estabelecido, comprometendo a geração de informações qualificadas para subsidiar a adoção de medidas de aperfeiçoamento e melhoria contínua dos macroprocessos de análise e acompanhamento de projetos e de análise, fixação e alteração de PPBs.

## **O QUE O TCU DECIDIU ?**

O TCU proferiu recomendação ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) para que formalize as orientações e estratégias metodológicas a serem utilizadas na análise de adequação dos pleitos de fixação e alteração dos PPBs para produtos fabricados na ZFM. Ademais, foi proferida determinação ao ministério para que aprimore os documentos técnicos de análise dos referidos pleitos, fazendo referência expressa ao exame de todos os critérios aplicáveis, explicitando a metodologia de análise, a memória de cálculo, as fontes de informação e os parâmetros de aceitação utilizados.

À Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), foi proferida recomendação para que ajuste regulamentos e aprimore metodologias aplicáveis à apresentação, análise, aprovação e acompanhamento de projetos industriais, envolvendo questões atinentes ao conteúdo do Laudo Técnico de Auditoria Independente, à projeção de indicadores de acompanhamento, à vigência e aos níveis de competitividade e produtividade alcançados pelos projetos. Adicionalmente, determinou-se à referida autarquia que apresente plano de ação com o objetivo de estabelecer um processo de monitoramento e avaliação dos resultados obtidos pelos projetos industriais na ZFM.

A partir da deliberação, almeja-se alcançar uma maior segurança quanto à conformidade da execução da política pública afeta à promoção do desenvolvimento da região de abrangência da ZFM, fortalecendo o cumprimento das condições e dos objetivos aptos a torná-la eficaz. Ademais, busca-se elevar o grau de confiabilidade no trabalho de análise, aprovação, acompanhamento e monitoramento dos PPBs e dos Projetos Industriais, de modo a viabilizar que sejam colhidos os frutos sociais que, como contrapartida do setor privado, fundamentam o gasto tributário inerente ao incentivo fiscal.

## **PRÓXIMOS PASSOS**

As determinações e recomendações proferidas pelo Tribunal serão monitoradas por meio de ações de controle a serem planejadas oportunamente.

## **DADOS DA DELIBERAÇÃO**



**Acórdão:** 1.911/2024-TCU-Plenário

**Data da sessão:** 18/9/2024

**Relator:** Ministro Vital do Rêgo

**TC:** 021.487/2023-5

**Unidade Técnica:** Secretaria de Controle Externo de Desenvolvimento Sustentável  
- Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico

## TURISMO



### ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDO GERAL DE TURISMO (FUNGETUR)

#### O QUE O TCU FISCALIZOU?

No Brasil, o setor de turismo representa aproximadamente 8% do Produto Interno Bruto (PIB) e emprega mais de 7 milhões de pessoas. Segundo o Ministério do Turismo (MTur), no começo da pandemia de covid-19, o setor registrou perdas consideráveis, tanto por ter sido o primeiro a ser paralisado quanto por, provavelmente, ser um dos últimos a retomar a normalidade de suas atividades.

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

O Fungetur foi criado pelo Decreto-Lei 1.191/1971 e opera mediante a concessão de créditos aos prestadores de serviços de turismo, com o objetivo de "fomentar e prover recursos para o financiamento de obras, serviços e atividades turísticas consideradas de interesse para o desenvolvimento do turismo nacional", consoante disposto no artigo 11 do Decreto-Lei. A partir de dezembro de 2022, o Fundo Geral de Turismo passou a ser regido pela Lei 14.476/2022, sob a denominação "Novo Fungetur".

Em razão da materialidade dos recursos, da relevância do apoio ao setor de turismo e dos riscos preliminares levantados pelos auditores, em julho de 2020, o Tribunal de Contas da União decidiu acompanhar as ações pactadas por circunstâncias, como ganhos insatisfatórios por parte dos agentes financeiros, rede credenciada com pouca capilaridade, altos encargos financeiros, desconhecimento e dificuldades em cumprir requisitos de adesão ao crédito por parte de seus tomadores. Com isso, a política poderia não ter desempenho decisivo no combate

aos efeitos gerados pela crise da covid-19. De fato, até a conclusão da fiscalização (em março de 2021), menos de um quinto dos recursos abertos com a MP 963/2020 tinham sido efetivamente liberados ao público-alvo.

#### O QUE O TCU DECIDIU?

Ao longo do acompanhamento, foram encaminhadas ao Fungetur diversas orientações a respeito das ações a ser empreendidas, para mitigar os riscos levantados.

Por meio do Acórdão 1.380/2021-TCU-Plenário, o Tribunal deu ciência ao Ministério do Turismo sobre duas impropriedades detectadas. Além disso, comunicou os resultados do trabalho aos órgãos interessados do Poder Executivo e às respectivas comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, destacando que, até 19/2/2021, mais de nove meses após a edição da referida

Medida Provisória:

- Restavam R\$ 4,35 bilhões (87%) sem aplicação efetiva para auxílio ao setor;
- Do total contratado, aproximadamente, R\$ 632 milhões (97,2%) foram destinados para beneficiários das regiões Sul e Sudeste do país, mantendo a trajetória histórica de concentração dos recursos do Fungetur naquelas regiões;
- Do total de recursos liberados pelo Fungetur a dezessete instituições financeiras credenciadas, aproximadamente, R\$ 1,7 bilhão (53%) encontravam-se em poder de duas instituições, que ainda não haviam firmado contratação alguma: Caixa Econômica Federal (R\$ 1,2 bilhão) e Banco Regional de Brasília (R\$ 521 milhões);
- O controle dos recursos pelo Ministério do Turismo era feito de forma manual, sendo insuficiente para

fazer frente aos riscos de conformidade na concessão de créditos. Posteriormente, por meio do Acórdão 709/2022-TCU-Plenário, cujos efeitos foram modulados pelo Acórdão 2.059/2022-TCU-Plenário, o Tribunal determinou ao Ministério do Turismo:

- O cancelamento dos saldos em restos a pagar processados, inscritos e relacionados ao crédito extraordinário aberto ao Fungetur pela Medida Provisória 963/2020 (convertida na Lei 14.051/2020), em função de terem sido contrariadas as normas de direito financeiro aplicáveis;
- A devolução, por parte das instituições financeiras credenciadas, dos saldos dos recursos do crédito extraordinário aberto ao Fungetur pela Medida Provisória 963/2020 (convertida na Lei 14.051/2020) que não tivessem sido destinados a financiamentos com mutuários devidamente remunerados, conforme estabelecido nos contratos firmados com essas instituições, e a posterior restituição do total à Secretaria do Tesouro Nacional.

## QUAIS OS BENEFÍCIOS ESPERADOS?

O monitoramento da decisão final foi registrado no Acórdão 2.206/2023-TCU-Plenário. Nesse âmbito, constatou-se que o Ministério do Turismo adotou providências, no sentido de restituir aos cofres do Tesouro Nacional a importância de R\$ 3,03 bilhões, referente ao cancelamento de significativa parte do crédito extraordinário aberto ao Fungetur pela Medida Provisória 963/2020 (convertida na Lei 14.051/2020). O retorno desse expressivo montante – que permanecia não utilizado após transcorridos mais de dois anos da edição da referida Medida Provisória – ao Tesouro Nacional possibilitou sua disponibilização para aplicação em outras políticas públicas que efetivamente demandassem tal volume de recursos.

## DADOS DA DELIBERAÇÃO



**Acórdão:** 1.380/2021-TCU-Plenário  
**Data da sessão:** 9/6/2021  
**Relator:** Ministro-substituto Marcos Bemquerer  
**TC:** 025.461/2020-6  
**Unidade Técnica:** Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico



**Acórdão:** 709/2022-TCU-Plenário  
**Data da sessão:** 30/3/2022  
**Relator:** Ministro-substituto Marcos Bemquerer  
**TC:** 018.667/2021-0  
**Unidade Técnica:** Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico.

# TURISMO

## AUDITORIA NA POLÍTICA NACIONAL DE TURISMO

### O QUE O TCU FISCALIZOU?

A Política Nacional de Turismo foi instituída pela Lei 11.771/2008, que conferiu papel central ao Ministério do Turismo (MTur), ao qual compete planejar, fomentar, regulamentar, coordenar e fiscalizar a atividade turística, além de promover e divulgar institucionalmente o turismo em âmbito nacional e internacional.

Entre outros objetivos, a Política Nacional de Turismo pretende contribuir para a redução das desigualdades econômicas e sociais existentes entre as diversas regiões brasileiras (art. 5º, incisos II e IV, da Lei 11.771/2008). Nesse sentido, a referida lei vislumbrou, no turismo, um meio, para aumentar a oferta de trabalho, estimular a criação, a consolidação e a difusão dos produtos e dos destinos turísticos brasileiros e, com isso, melhorar a distribuição de renda, em especial, nas regiões de menor nível de desenvolvimento econômico e social.

Por sua vez, o principal instrumento de orientação para a execução da Política Nacional de Turismo no tocante à alocação de recursos de programação orçamentária do MTur é o Mapa do Turismo Brasileiro (MTB). Os normativos internos do MTur estabelecem a destinação de, pelo menos, 90% do limite da programação orçamentária anual das ações ao turismo para as unidades da Federação, as regiões turísticas e os municípios incluídos no MTB.

Nesse contexto, foi realizada, no ano de 2022, auditoria, com o objetivo de verificar se o Ministério do Turismo está cumprindo os comandos da Política Nacional de Turismo que visam a contribuir para a redução das desigualdades regionais e se o Mapa do Turismo Brasileiro, em seu desenho e execução, está sendo efetivo para direcionar os recursos do MTur, de forma a cumprir os objetivos daquela política.

### O QUE O TCU ENCONTROU?

O primeiro achado de auditoria diz respeito ao descumprimento, por parte do Ministério do Turismo, das diretrizes da Política Nacional do Turismo relacionadas à redução das desigualdades regionais.

Constatou-se que esse descumprimento decorreu principalmente da não priorização do objetivo relacionado à redução das desigualdades regionais, no âmbito do planejamento e da estratégia do MTur. Tal constatação fundamentou-se em dois fatores: ausência de lógica de intervenção e inexistência de instrumentos de medição relacionados ao propósito de contribuir para a redução das desigualdades regionais; ausência de articulação com o então Ministério do Desenvolvimento Regional em ações conjuntas de redução de desigualdades regionais.

Outras possíveis causas desse achado seriam:

- A baixa disponibilidade orçamentária anual para investimentos discricionários;
- O segundo achado de auditoria, que consiste na pouca efetividade do Mapa do Turismo Brasileiro como instrumento de orientação e alocação de investimentos do MTur.

Como evidência desse segundo achado, constatou-se que, embora os normativos relacionados ao Mapa do Turismo Brasileiro estipulem que ele deve servir como mecanismo norteador de 90% dos recursos transferidos a estados, Distrito Federal e municípios, na prática, em 2020, foram alocados, a partir do Mapa, apenas 2% do total de dotações relacionadas à Política Nacional de Turismo, e, em 2021, somente 30%.

Uma das causas do segundo achado consiste na autonomia que os parlamentares autores de emendas ao Projeto de Lei Orçamentária federal dispõem para definição do objeto e do local de destino dos recursos,

considerando que a Portaria MTur 39/2017 – posteriormente substituída pela Portaria MTur 40/2023 – e a Cartilha Parlamentar disponibilizada pelo Ministério do Turismo não trariam obrigatoriedade de as emendas parlamentares priorizarem municípios que façam parte do Mapa do Turismo Brasileiro. Em outras palavras, o critério de alocação de investimentos em turismo deixa de ser balizado por um referencial objetivo e passa a seguir uma lógica subjetiva.

Por fim, foi constatado que os dados que fazem parte dos critérios de categorização dos municípios no MTB, em particular os referentes às estimativas de turistas domésticos e internacionais, estavam desatualizados, pelo menos, desde 2017, embora a Portaria MTur 41/2021 determine a atualização bienal da categoria de cada município, podendo haver ascensão ou rebaixamento.

## O QUE O TCU DECIDIU?

Por meio do Acórdão 1.765/2023-TCU-Plenário, o TCU decidiu expedir dois conjuntos de recomendações ao Ministério do Turismo.

O primeiro grupo de recomendações direciona-se a induzir alinhamento da atuação do Ministério do Turismo com os objetivos da Política Nacional do Turismo relacionados à redução das desigualdades regionais.

Com esse intuito, foram proferidas recomendações no sentido de que sejam estabelecidas diretrizes formais relacionadas à redução das desigualdades regionais nos instrumentos de planejamento e programas do MTur, bem como metas e indicadores que permitam mensurar e avaliar o atingimento dessas diretrizes. Também se recomendou ao MTur estabelecer uma articulação efetiva com a pasta ministerial responsável pelo tema do desenvolvimento regional.

Por sua vez, o segundo grupo de recomendações direciona-se ao aprimoramento e à atualização da categorização dos municípios no Mapa do Turismo Brasileiro, bem como busca induzir maior utilização do MTB como critério norteador de alocação de recursos do MTur.

Entre as principais deliberações desse grupo, destaca-se a recomendação dirigida ao Ministério do Turismo para que elabore estudos, no sentido de analisar a viabilidade de criação de índice de desenvolvimento turístico em linha com o framework utilizado no Travel & Tourism Development Index, emitido pelo World Economic Forum, de forma a aprimorar a categorização do turismo

brasileiro (por região, por estado, por município), qualificando as variáveis de avaliação e adequando-se às melhores práticas internacionais.

Também foi recomendada a atualização das informações da base de dados que compõem a categorização dos municípios inscritos no MTB, bem como a adoção de processo formal de atualização periódica dessa categorização, com vistas a refletir a realidade da economia do turismo dos municípios.

Recomendou-se, outrossim, o aprimoramento do planejamento operacional do Ministério do Turismo no sentido de que sua proposta orçamentária ao órgão consolidador do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) contemple adequadamente ações prioritárias para o desenvolvimento do turismo no Brasil, destacando que o Mapa do Turismo Brasileiro pode funcionar como mecanismo de direcionamento objetivo de escolha e priorização de investimentos no setor.

## QUAIS OS BENEFÍCIOS ESPERADOS?

Espera-se que tais recomendações contribuam para alinhar a atuação do Ministério do Turismo com os objetivos da Política Nacional do Turismo relacionados à redução das desigualdades regionais.

Também é esperado o aprimoramento e a atualização da categorização dos municípios no Mapa do Turismo Brasileiro.

Além disso, pretende-se induzir maior utilização do Mapa do Turismo Brasileiro como critério norteador de alocação de recursos do Ministério do Turismo.

## DADOS DA DELIBERAÇÃO



**Acórdão:** 1.765/2023-TCU-Plenário  
**Data da sessão:** 23/8/2023  
**Relator:** Ministro-substituto Augusto Sherman Cavalcanti  
**TC:** 007.721/2022-6  
**Unidade Técnica:** Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico



## SISTEMA S

### AUDITORIA PARA AVALIAR A TRANSPARÊNCIA DAS ENTIDADES DO SISTEMA S

#### O QUE O TCU FISCALIZOU?

As entidades do Sistema S, também chamadas de Serviços Sociais Autônomos, são paraestatais sem finalidade lucrativa e criadas por lei. Embora sejam de direito privado, trabalham ao lado do Estado e, como desempenham tarefas consideradas de relevante interesse, recebem a oficialização do poder público. Dessa forma, o Estado fornece a autorização legal para que recebam, de forma compulsória, recursos de parcela da sociedade e deles utilizem-se para a manutenção de suas atividades denominadas “contribuições parafiscais”, as quais são, em última análise, tributos.

Nos últimos anos, o TCU era constantemente demandado, principalmente pelas casas do Congresso Nacional, a fornecer informações sobre essas entidades, mas tais informações, muitas vezes, não estavam disponíveis.

Nesse contexto, considerando a ênfase estratégica do Tribunal na avaliação da governança da administração pública, foi realizada, no ano de 2015, auditoria com vistas a obter um panorama do nível de transparência dessas entidades, apurando quais informações estavam sendo divulgadas e qual era o nível de confiabilidade dos dados publicados. Com base na materialidade dos recursos administrados, os trabalhos abrangeram inicialmente as entidades dos Sistemas Senai, Sesi, Senac, Sesc e Sest/Senat.

#### O QUE O TCU ENCONTROU?

No tocante ao orçamento e a sua divulgação pelas entidades, constatou-se que a grande maioria das entidades publicava seus orçamentos nos seus sítios eletrônicos, na internet, mas em um nível de agregação muito alto, prejudicando eventuais análises sobre a aplicação dos recursos públicos recebidos.

Com relação às demonstrações contábeis, foi constatado que apenas 51% das entidades passavam por processo de certificação das demonstrações por auditorias independentes. Além disso, observou-se que mais de 83% das entidades do setor não tinham unidade de auditoria interna e que mais de 78% das entidades não tinham conselho fiscal próprio.

Quanto à execução orçamentária, observou-se que as entidades publicavam, nos seus sítios eletrônicos, a síntese do balanço orçamentário com a totalidade da receita e a despesa executada no período, mas sem detalhar a informação em níveis adequados, o que não contribuiu para a melhoria da transparência, além de dificultar os controles interno, externo e social.

Também foi constatado que as informações sobre licitações apresentadas nos sítios eletrônicos das entidades estavam incompletas e que havia baixo nível de transparência quanto às informações sobre contratos e convênios.

Em relação às informações sobre recursos humanos, observou-se que, de maneira geral, as entidades publicavam a relação de empregados e dirigentes e outras informações legalmente exigidas sobre recursos humanos, mas que havia espaço para aprimoramento.

Quanto aos dados relativos à gratuidade dos cursos das entidades do Sistema S, muito embora se tenha verificado que havia divulgação de cursos e atividades na internet, constatou-se que apenas metade das entidades divulgava quais cursos eram gratuitos.

No tocante às transferências de recursos concedidas, foi constatado que a grande maioria das entidades não publicava as informações referentes às transferências, e as que publicavam não obedeciam a uma padronização que permitisse sua fácil compreensão.

Por fim, observou-se que a grande maioria das entidades do Sistema S continha estruturas para atender ao cliente e ao cidadão com canais de atendimento presencial, por telefone e e-mail. Mas, por outro lado, constatou-se que havia variações de tamanhos de estruturas,



dependendo do desenvolvimento da região de localização das entidades e, em alguns casos, inexistência de prazos para respostas, de monitoramento e de controle das etapas dos processos de atendimento, havendo necessidade de aprimoramentos.

## O QUE O TCU DECIDIU?

Por meio do Acórdão 699/2016-TCU-Plenário, o TCU decidiu expedir um conjunto de determinações e recomendações voltadas à melhoria do nível de transparência das entidades do Sistema S.

Entre as principais deliberações, destaca-se a recomendação dirigida às entidades do Sistema S regionais e nacionais para que divulguem amplamente, nos seus respectivos sítios eletrônicos, de maneira centralizada, em cada um dos departamentos nacionais, informações relativas às receitas e às despesas, às licitações, aos contratos, às transferências de recursos, à estrutura remuneratória, às atividades e às vagas gratuitas nos cursos, além dos orçamentos e dos seus documentos de aprovação, bem como as demonstrações contábeis.

Também foram proferidas recomendações às entidades do Sistema S com relação à disponibilização de acesso centralizado às informações publicadas nos seus respectivos sítios eletrônicos, à padronização dos dados, à periodicidade de atualização dessas informações, à certificação das demonstrações contábeis por auditores independentes e à melhoria dos processos de controle, entre outras.

Além disso, foram proferidas determinações às entidades do Sistema S relativamente à adequação de sistemas e demonstrações contábeis, caso necessário, e à apresentação de plano de ação, contemplando o cronograma de adoção, ainda que parcial, das medidas necessárias à implementação das recomendações.

## QUAIS OS BENEFÍCIOS ESPERADOS?

O monitoramento do mencionado acórdão foi inicialmente registrado no Acórdão 991/2019-TCU-Plenário, por meio do qual foi ajustada a redação do Acórdão 699/2016-TCU-Plenário às novas normas brasileiras de contabilidade (NBC), editadas pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC) após a prolação desse acórdão. Além disso, foi determinada a continuidade do monitoramento por meio de seis processos apartados, por área de atuação (Sesi/Senai, Sesc/Senac, Sest/Senat, Sescoop, Senar, Sebrae), entre outras medidas.

Esses seis monitoramentos foram registrados nos Acórdãos de 2.653/2021 a 2.658/2021, todos do Plenário deste Tribunal. No âmbito desses monitoramentos, constatou-se que a maior parte das determinações e das recomendações haviam sido implementadas ou estavam em fase de implementação, indicando que a auditoria em tela contribuiu para o aprimoramento do nível de transparência dessas entidades.

Posteriormente, o nível de transparência das entidades do Sistema S foi novamente acompanhado no âmbito dos ciclos 2021 e 2022 da Fiscalização Contínua do Sistema S, apreciados por meio dos Acórdãos 2.007/2022 e 532/2024, respectivamente, ambos do Plenário deste Tribunal. Nos trabalhos que subsidiaram a prolação desses acórdãos, foram constatados novos aprimoramentos no que diz respeito ao conteúdo das informações disponibilizadas por essas entidades, mediante transparência ativa.

## DADOS DA DELIBERAÇÃO



**Acórdão:** 699/2016 -TCU-Plenário  
**Data da sessão:** 30/3/2016  
**Relator:** Ministro-substituto Weder de Oliveira  
**TC:** 014.248/2015-8  
**Unidade Técnica:** Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social

## SISTEMA S



### AUDITORIA NO ACORDO DE GRATUIDADE DO MEC COM OS SERVIÇOS NACIONAIS DE APRENDIZAGEM

#### O QUE O TCU FISCALIZOU?

O Acordo de Gratuidade foi estabelecido por meio de protocolos de compromissos, tendo como signatários, de um lado, o Governo Federal, representado pelo Ministério da Fazenda (MF), pelo Ministério da Educação (MEC) e pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), e de outro, a Confederação Nacional do Comércio (CNC), a Confederação Nacional da Indústria (CNI), o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), o Serviço Social da Indústria (Sesi), o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac) e o Serviço Social do Comércio (Sesc).

O principal objetivo do acordo é garantir a oferta de vagas gratuitas em aprendizagem, formação inicial e continuada, e em educação profissional técnica de nível médio, a pessoas de baixa renda, por meio do comprometimento de parte da receita líquida de contribuição compulsória (RLCC) dessas entidades.

O objetivo da auditoria foi avaliar a atuação do MEC no acompanhamento do Acordo de Gratuidade com os Serviços Nacionais de Aprendizagem (Senai e Senac) no período de 2009 a 2014, bem como o regular cumprimento das metas desse acordo. O volume de recursos fiscalizados na auditoria correspondeu a, aproximadamente, R\$ 15,5 bilhões.

#### O QUE O TCU ENCONTROU?

Constatou-se que o acompanhamento do MEC, no período avaliado, foi intempestivo e insuficiente para verificação do regular cumprimento do Acordo de Gratuidade, focalizando principalmente aspectos formais, restringindo-se à adequação da utilização da metodologia de acompanhamento pelas entidades e à correção dos percentuais de gastos em gratuidade, partindo do pressuposto da fidedignidade dos dados e das informações apresentados.

Também foi constatado que as vagas decorrentes do Acordo de Gratuidade não eram consideradas para atendimento das necessidades de qualificação levantadas no Mapa da Demanda Identificada (MDI), elaborado pelo MEC, em conjunto com os demandantes, para atendimento do mercado de trabalho.

Esse descompasso na oferta, além de acarretar ineficiência na alocação dos recursos orçamentários por parte do MEC, poderia gerar excesso de oferta em determinadas áreas ou regiões, em razão da duplicidade de vagas proporcionadas pela Bolsa-Formação (Pronatec) e pelo Acordo de Gratuidade.

Identificou-se ainda a inadequação dos critérios de apropriação das despesas decorrentes do Acordo de Gratuidade, os quais eram insuficientes para aferir, com razoável segurança, o regular cumprimento da meta de gasto com gratuidade.

Nesse sentido, foi constatado que, no Senai, realizava-se apropriação das despesas diretas por modalidade de curso (educação para o mundo do trabalho, formação inicial, educação técnica de nível médio, formação continuada e educação superior) e rateio das despesas indiretas, com base na quantidade de horas-aluno de cada modalidade, mas, no Senac, era apurado apenas o gasto médio total sem detalhamento por modalidade de curso. Também se constatou que os critérios de apropriação de investimentos no Senai e no Senac careciam de uniformidade e regulamentação e que, no caso do Senac, deveriam ser excluídos os gastos com educação superior. Entre outras constatações, foi relatado, ainda, que as vagas da gratuidade estavam concentradas em determinados eixos tecnológicos, tanto no Senac (eixo Gestão e Negócios) quanto no Senai (eixo Produção Industrial), circunstância que poderia ensejar distorções na apuração dos gastos com gratuidade, caso não fosse adequadamente considerada na sistemática de apuração.

## O QUE O TCU DECIDIU?

Por meio do Acórdão 1.067/2017-TCU-Plenário, o TCU decidiu expedir determinações e recomendações à Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec/MEC), ao Senai e ao Senac, além de recomendação à Casa Civil da Presidência da República e ao MTE.

Entre as principais deliberações, destaca-se a determinação dirigida à Setec/MEC para que normatizasse, em comum acordo com os Serviços Nacionais de Aprendizagem, os itens a ser objeto de acompanhamento; as regras de apropriação das despesas diretas e indiretas e dos investimentos; os prazos às entidades para entrega dos dados e das informações necessários ao acompanhamento; os prazos para emissão de seus pareceres, notas técnicas ou outros documentos de análise do cumprimento das metas estipuladas; as medidas a ser adotadas em caso de descumprimento do acordo.

Também foi determinado à Setec/MEC que, quando da definição da oferta de vagas da Bolsa-Formação, considere as vagas a ser disponibilizadas pelo Acordo de Gratuidade, como meio para gerar eficiência na alocação das vagas e na utilização de recursos orçamentários. Nesse mesmo sentido, recomendou-se ao Senai e ao Senac que coordenem, em conjunto com a Setec/MEC, a oferta de vagas provenientes do Acordo de Gratuidade com as disponibilizadas por meio da iniciativa Bolsa-Formação do Pronatec.

Foi determinado, também, à Setec/MEC, ao Senai e ao Senac que, na metodologia de acompanhamento do acordo a ser normatizada: apresentem e apropriem as despesas diretas por eixo tecnológico ou conceito análogo que, inequívoca e demonstrativamente, represente o gasto real com gratuidade; apresentem o custo hora-aluno aplicado à execução do acordo de gratuidade, no mínimo, por eixo tecnológico ou conceito análogo, entre outras medidas.

## QUAIS OS BENEFÍCIOS ESPERADOS?

O monitoramento do mencionado acórdão foi registrado no Acórdão 2.515/2022-TCU-Plenário. Nesse âmbito, constatou-se as determinações que envolviam atividades de natureza continuada encontrarem-se em cumprimento e, além disso, haverem sido cumpridas as demais determinações, bem como implementadas as recomendações, considerando que uma das determinações se tornou insubsistente.

Entre as medidas adotadas, merece destaque a normatização da metodologia de acompanhamento e avaliação das ações voltadas à gratuidade regimental por meio da expedição da Portaria MEC 1.249/2018, elaborada pela Setec/ME, em comum acordo com o Senai e o Senac. Cabe assinalar que o Senac passou a adotar sistemática de apuração de despesas com grau de detalhamento semelhante ao da sistemática utilizada pelo Senai, a saber, detalhamento por modalidade de curso e por modalidade de ensino, discriminando despesas com ensino presencial e ensino a distância – EaD. Tais medidas evidenciam que a auditoria realizada contribuiu, de modo relevante, para a melhoria dos procedimentos adotados no âmbito do acompanhamento do Acordo de Gratuidade.

A mencionada decisão concluiu o monitoramento do Acórdão 1.067/2017-TCU-Plenário sem prejuízo de que o Tribunal possa vir a identificar, em futuras ações de controle, outras oportunidades de aprimoramento no processo de trabalho de acompanhamento e avaliação, por parte do MEC, do Acordo de Gratuidade celebrado com os Serviços Nacionais de Aprendizagem.

### DADOS DA DELIBERAÇÃO



**Acórdão:** 1.067/2017-TCU-Plenário  
**Data da sessão:** 24/5/2017  
**Relator:** Ministra Ana Arraes  
**TC:** 010.803/2016-5  
**Unidade Técnica:** Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto

## SISTEMA S

### LEVANTAMENTO DE NATUREZA OPERACIONAL NO SISTEMA S

#### O QUE O TCU FISCALIZOU?

No ano de 2017, a Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal formalizou requerimento ao Tribunal de Contas da União para a realização de auditoria nas entidades do Sistema S, especificamente junto ao Sesi, ao Senai, ao Sesc, ao Senac, ao Sest, ao Senat, ao Senar, ao Sescop, ao Sebrae, à Apex e à ABDI, contemplando diversas áreas.

Essa fiscalização abrangeu não apenas os entes nacionais, mas também as diversas unidades regionais de cada Sistema e foi realizada na modalidade Levantamento de Natureza Operacional, dividida em quatro blocos:

- bloco 1: despesas contratuais;
- bloco 2: transparência das informações, inclusive nas demonstrações financeiras das entidades, na gratuidade dos cursos e nos investimentos em áreas que não dizem respeito à natureza das atribuições originais das instituições;
- bloco 3: folha de pagamento;
- bloco 4: balanços patrimoniais, receitas, transferências e disponibilidades financeiras.

Participaram deste Levantamento de Natureza Operacional as unidades técnicas do TCU especializadas nas áreas de Previdência, Trabalho e Assistência Social (blocos 1 e 2), Educação (bloco 2), Desenvolvimento Econômico (bloco 2) e Fiscalização de Pessoal (bloco 3). A verificação também teve a participação de quatro unidades regionais do TCU, a saber: SP (blocos 1 e 4); AM, AP e RO (bloco 1).

#### O QUE O TCU ENCONTROU?

Os dados levantados revelam a importância, no cenário nacional, das entidades do Sistema S, cujos números apontam vultosos recursos por elas gerenciados,

da ordem de R\$ 34,9 bilhões, conforme os orçamentos aprovados para o exercício de 2015, dos quais R\$ 22 bilhões (63,1%) advêm de contribuições compulsórias. Para o exercício de 2016, refletindo a queda geral na atividade econômica enfrentada pelo país, naquele ano, o orçamento aprovado previa receitas totais de R\$ 32,2 bilhões, sendo R\$ 21,2 bilhões (67,7%) provenientes das referidas contribuições.

Entre os principais achados de auditoria, constatou-se que:

- A grande maioria dos contratos firmados pelas entidades do Sistema S eram feitos por meio de inexigibilidade ou dispensa de licitação;
- As entidades do Sistema S tinham uma quantidade considerável de bens imóveis que não eram utilizados em suas atividades-fim;
- As entidades do Sistema S tinham um valor elevado de recursos mantidos em investimentos financeiros e não utilizados nas atividades-fim;
- Havia fortes indícios de que as remunerações pagas pelas entidades do Sistema S estavam acima das pagas pelo mercado;
- Grande parte dos recursos públicos recebidos pelo Sesi e pelo Senai era recolhida diretamente de empresas, sem intervenção da Receita Federal do Brasil (RFB);
- As demonstrações contábeis de algumas entidades não eram certificadas por auditores independentes;
- Havia falhas na qualidade das informações, na elaboração e na apresentação das demonstrações contábeis de algumas das entidades avaliadas.

#### O QUE O TCU DECIDIU?

Por meio do Acórdão 1.669/2019-TCU-Plenário, deliberou-se, no sentido de informar ao presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal que este

Tribunal realizou ações de controle por meio de levantamentos de auditoria, na modalidade operacional, em atendimento ao requerimento formalizado por aquela Comissão, cujos resultados foram apresentados, de forma consolidada, no relatório que fundamenta aquele acórdão.

Além disso, entre as principais deliberações, foi proferido um conjunto de recomendações às entidades do Sistema S, com vistas a propor aprimoramentos ou prevenir falhas constatadas no tocante à qualidade das informações, à elaboração e à apresentação das demonstrações contábeis, a exemplo das seguintes:

- a. Elaborem, mediante articulação dos entes nacionais com os respectivos regionais, demonstrativos contábeis consolidados para apuração da situação por Sistema, com utilização dos procedimentos contábeis adequados à consolidação de balanços para excluir as transações realizadas entre entes integrantes;
- b. Disponibilizem, nas áreas de transparência, além dos demonstrativos contábeis do exercício corrente, a publicação dos dados contábeis de pelo menos três exercícios anteriores, com vistas a facilitar a comparação de dados com outros anos;
- c. Evitem considerar, como receita orçamentária do exercício, os valores registrados contabilmente como "saldo de exercícios anteriores", em observância aos princípios contábeis da Competência, Oportunidade e Prudência;
- d. Adotem formato padronizado para as publicações de demonstrativos contábeis, relatórios de gestão e demais documentos disponibilizados, observando-se, quanto às demonstrações contábeis, a determinação constante do item 9.3 do Acórdão 699/2016-TCU-Plenário;

- e. Evitem a publicação de demonstrativos contábeis ilegíveis ou de baixa resolução, o que dificulta a leitura e utilização das informações;
- f. Implementem procedimento de verificação de todos os arquivos a serem publicados ou encaminhados aos órgãos de controle, aplicável a documentos no formato "pdf" ou imagem, para que sejam tratados com OCR (Optical Character Recognition), a fim de permitir a busca e tratamento das informações de forma otimizada.

Também foi dada ciência desse acórdão à Controladoria-Geral da União (CGU), a fim de subsidiar o planejamento e a realização de seus trabalhos de fiscalização e controle da gestão das entidades do Sistema S, inclusive e especialmente os Relatórios de Auditoria de Avaliação da Gestão referentes às contas anuais dessas entidades.

### **QUAIS OS BENEFÍCIOS ESPERADOS?**

Espera-se que as recomendações proferidas contribuam para aprimorar a qualidade das informações disponibilizadas e das demonstrações contábeis elaboradas pelas entidades do Sistema S, bem como para prevenir as falhas constatadas no Levantamento de Natureza Operacional relativamente a essa matéria.

Outra expectativa é que as informações levantadas na fiscalização em foco contribuam para as atividades de fiscalização e controle da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal, bem como da Controladoria-Geral da União (CGU), no tocante à sua atuação em relação às entidades do Sistema S.

### **DADOS DA DELIBERAÇÃO**



**Acórdão:** 1.669/2019-TCU-Plenário  
**Data da sessão:** 17/7/2019  
**Relator:** Ministro-substituto Augusto Sherman Cavalcanti  
**TC:** 011.750/2017-0  
**Unidade Técnica:** Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social

## SISTEMA S



### AUDITORIA DE NATUREZA OPERACIONAL NA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL DO SENAI

#### O QUE O TCU FISCALIZOU?

No cumprimento de sua missão institucional, é esperado que o Senai ofereça educação profissional de qualidade do modo mais eficiente possível, atendendo as necessidades de formação de mão de obra demandadas pela indústria.

Em contrapartida, a análise preliminar dos indicadores de desempenho instituídos pelo Departamento Nacional do Senai, realizada em 2019, indicava grande heterogeneidade de desempenho dos departamentos regionais nessa área de atuação.

Diante desses elementos, levando-se em conta a expressiva materialidade dos recursos destinados à educação profissional pelo Sistema Senai (mais de R\$ 3 bilhões em 2018), que devem ser utilizados de modo a buscar maior eficiência operacional e melhores resultados na capacitação e na formação profissional do trabalhador, além da possibilidade de maior alinhamento entre as ações de educação profissional e as demandas da indústria, considerou-se importante examinar a operacionalização das ações de educação profissional do Senai e os resultados alcançados nessa área de atuação, no período de 2017 a 2019.

#### O QUE O TCU ENCONTROU?

Identificaram-se diferenças significativas entre os departamentos regionais do Senai, tanto nos custos operacionais da área de educação profissional quanto na qualidade da educação profissional por eles ofertada.

A partir das informações prestadas pelos gestores dos departamentos regionais com melhores desempenhos, foi possível observar a existência de diversas práticas destacadas como fatores determinantes para esses bons resultados, as quais poderiam vir a ser adotadas por regionais que necessitassem evoluir em termos de melhoria no desempenho. Por exemplo, com relação à eficiência operacional aferida pelo custo hora-aluno, foram mencionadas a otimização da quantidade de alunos por turma, as iniciativas voltadas

à diminuição da evasão de alunos, a otimização da taxa de ocupação de recursos humanos e infraestrutura das escolas e a adoção efetiva de sistemática de acompanhamento permanente dos resultados alcançados, entre outras.

Também se constatou que havia diversas iniciativas do Departamento Nacional, com vistas a reduzir a heterogeneidade de desempenho entre os departamentos regionais, em fase de implantação ou já implantadas, a exemplo do Programa Senai + Produtivo e da Premiação por Desempenho do Senai, com a finalidade de reconhecer os melhores desempenhos e estimular a melhoria da gestão no âmbito dos departamentos regionais.

Vale dizer que, apesar da forte atuação do Departamento Nacional, no sentido de induzir melhorias nos resultados dos departamentos regionais, algumas unidades regionais ainda apresentavam níveis de desempenho consideravelmente inferiores à média nacional do Sistema Senai.

Por fim, sob o enfoque do atendimento à demanda, levantou-se a percepção de que as necessidades de formação de mão de obra para a indústria vinham sendo, em grande medida, atendidas pelo Sistema Senai, havendo, no entanto, espaço para aperfeiçoar a aderência dos cursos ofertados a essas necessidades.

#### O QUE O TCU DECIDIU?

Por meio do Acórdão 1.277/2020-TCU-Plenário, o TCU decidiu expedir um conjunto de determinações e recomendações voltadas à melhoria de desempenho do Sistema Senai na área de educação profissional.

Entre as principais deliberações, destaca-se a determinação dirigida ao Departamento Nacional para que elaborasse estudos com vistas à criação de critérios objetivos, para configurar hipóteses de ineficiência no desempenho operacional e na qualidade da formação de estudantes e que encaminhasse tais estudos ao Conselho Nacional do Senai, no intuito de observar-se a governança do Sistema Senai.



Também foram proferidas recomendações ao Departamento Nacional, cabendo mencionar, em especial, as seguintes:

- a. disseminar, de forma sistemática, entre os departamentos regionais, com ênfase naqueles com baixo desempenho, ações que visem a melhorar a eficiência operacional e os resultados na formação de estudantes e, no caso daquelas que já estejam sendo disseminadas, reforçar a importância de sua implementação;
- b. intensificar sua atuação junto aos departamentos regionais que apresentem reiteradamente desempenho significativamente inferior à média nacional do Sistema Senai.

Foi determinado, também, aos departamentos regionais com piores desempenhos, no período examinado, que elaborassem planos de ação, contemplando medidas voltadas à melhoria do desempenho operacional ou à melhoria da qualidade da educação profissional, conforme o caso.

## QUAIS OS BENEFÍCIOS ESPERADOS?

O monitoramento do mencionado acórdão foi registrado no Acórdão 693/2021-TCU-Plenário. No âmbito desse monitoramento, constatou-se que as determinações haviam sido cumpridas, que uma das recomendações havia sido implementada e que as demais se encontravam em implementação.

Entre as medidas adotadas, merece destaque a instituição do Programa de Eficiência da Gestão por meio da Resolução Senai 23/2020 (posteriormente alterada pela Resolução Senai 44/2020), que consiste na definição de indicadores e referenciais nacionais, bem como de medidas voltadas a induzir o cumprimento das metas pelos departamentos regionais, com vistas à elevação da eficiência e à redução das assimetrias de resultados.

Nesse contexto, cabe ressaltar o relevante papel do Programa Senai + Produtivo, que foi estruturado na perspectiva de apoiar as escolas do Senai na melhoria da eficiência operacional e que se encontrava em fase de implantação, por ocasião da auditoria operacional. Esse programa compreende um conjunto de iniciativas e de ferramentas, a exemplo do Sistema de Gestão Escolar (SGE), do Lean Educacional, do Simulador de Decisões e do Sistema de Avaliação da Gestão da Escola (SAGE).

A metodologia Lean Educacional intenta reduzir os desperdícios nos ambientes de laboratório de aprendizado do Senai, com vistas ao aumento da produtividade e à redução de custos.

O Simulador de Decisões é uma ferramenta que tem por objetivo apoiar os diretores de escola na definição de metas e na estruturação de planos de ação, a partir da comparação do seu desempenho com o de escolas do Senai, com porte semelhante. O desempenho das escolas é mensurado com base em 11 indicadores organizados em três temas: eficiência operacional (que contempla o indicador custo hora-aluno), qualidade e atendimento ao mercado.

O SAGE é uma metodologia de avaliação das escolas do Senai, constitui uma evolução do Simulador de Decisões e tem por finalidade proporcionar aos gestores de escolas a comparação de desempenho por variável ou indicador, estimulando a troca de boas práticas e experiências exitosas que possam ser compartilhadas e disseminadas a todas as escolas.

Posteriormente à auditoria operacional e seu monitoramento, o desempenho dos departamentos regionais do Senai na área de educação profissional passou a ser acompanhado no âmbito da Fiscalização Contínua do Sistema S.

No ciclo 2022 da Fiscalização Contínua, apreciado por meio do Acórdão 532/2024-TCU-Plenário, constataram-se melhorias expressivas de desempenho operacional entre o período analisado na auditoria operacional (de 2017 a 2019) e o ano de 2022. As médias nacionais dos custos hora-aluno das modalidades examinadas apresentaram diminuição na faixa de 25% a 30%, já considerados os ajustes de custos pelo IPCA. Além disso, os departamentos regionais que haviam apresentado os piores resultados (custos hora-aluno mais elevados) na auditoria operacional tiveram melhorias de desempenho mais expressivas, contribuindo tanto para o aumento da eficiência operacional quanto para a diminuição da heterogeneidade de desempenho do Sistema Senai.

## DADOS DA DELIBERAÇÃO



**Acórdão:** 1.277/2020-TCU-Plenário  
**Data da sessão:** 20/5/2020  
**Relator:** Ministro-substituto Marcos Bemquerer Costa  
**TC:** 022.523/2019-7  
**Unidade Técnica:** Secretaria de Controle Externo do Trabalho e Entidades Paraestatais



## SISTEMA S

### PRIMEIRO CICLO DA FISCALIZAÇÃO CONTÍNUA DO SISTEMA S

#### O QUE O TCU FISCALIZOU?

As ações e os recursos executados pelas entidades do Sistema S são de indiscutível relevância para o país. As ações têm grande impacto social, especialmente porque afetam diretamente os empregados vinculados às suas unidades, a exemplo de direitos referentes a saúde, educação regular e profissional, lazer e desporto, que são colocados à disposição dos trabalhadores.

Os recursos administrados pelas entidades do Sistema S são igualmente importantes e de alta materialidade, pois, conforme orçamentos aprovados para o exercício de 2020, somaram a quantia de R\$ 32,4 bilhões, dos quais R\$ 22,7 bilhões (70,06%) advindos de contribuições compulsórias.

Desde o exercício de 2017, o Tribunal passou a receber das entidades do Sistema S informações suplementares aos relatórios de gestão. Todavia, os dados apresentavam inconsistências que prejudicavam sua análise. Além disso, eram obtidos com frequência apenas anual.

Em 2019, o Tribunal dirigiu recomendações às entidades do Sistema S para padronizar conteúdo e forma de apresentação de informações a serem publicadas, com vistas a alcançar maior grau de transparência de suas informações à sociedade e aos órgãos de controle.

Diante desse contexto, vislumbrou-se a relevância de aprimorar a sistemática de coleta de dados, com o fim de possibilitar maior flexibilidade na interação com as unidades jurisdicionadas, especialmente acerca das definições de frequência, padronização e conteúdo, bem como para melhorar a qualidade e a confiabilidade dessas informações.

#### O QUE O TCU ENCONTROU?

Assim, o TCU definiu e aplicou metodologia para coleta e aplicação de técnicas de análise de dados nas atividades empreendidas pelas unidades do Sistema S.

A metodologia possui etapas cíclicas e contínuas, com a indicação de que os dados serão atualizados a cada três meses e o relatório da fiscalização terá periodicidade anual. A sistemática validada no projeto piloto foi divulgada para as outras entidades do Sistema S e as informações dos exercícios de 2020 já foram apresentadas de acordo com a sistemática e os de 2021, inclusive, foram apresentados trimestralmente (em até um mês após o encerramento do trimestre).

Em essência, com a aplicação da metodologia percebeu-se significativo incremento na eficiência do processo de coleta e de qualidade dos dados apresentados pelas entidades do Sistema S. Quanto à confiabilidade das informações prestadas, identificou-se, por meio de cruzamentos, eventuais inconsistências, a exemplo de dados incorretos ou incompletos, que poderiam prejudicar as análises a serem realizadas com os dados das bases. Nessa etapa, relatórios de inconsistências foram gerados e encaminhados às entidades para que providenciassem a correção dos erros identificados, visando a padronização e a qualidade de dados para a construção de uma base confiável.

Neste processo, a sistemática foi testada com êxito, confirmando-se o potencial de utilização das informações geradas com a base de dados coletada e validada, especialmente para apontar e tratar providencialmente indícios de ocorrências e oportunidades de melhoria na gestão das entidades.

## O QUE O TCU DECIDIU?

Dar seguimento ao Acompanhamento das entidades do Sistema S por meio da aplicação da metodologia de fiscalização contínua desenvolvida no primeiro ciclo, aprimorando aspectos relativos à implementação das tipologias (indicativos de situações de risco) e à análise de indicadores operacionais a partir das bases de dados recebidas.

### DADOS DA DELIBERAÇÃO



**Acórdão:** 1.951/2021-TCU-Plenário  
**Data da sessão:** 11/8/2021  
**Relator:** Ministro-substituto Marcos Bemquerer Costa  
**TC:** 034.018/2019-0  
**Unidade Técnica:** Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico

## SISTEMA S

### SEGUNDO CICLO DA FISCALIZAÇÃO CONTÍNUA DO SISTEMA S

#### O QUE O TCU FISCALIZOU?

Em continuidade ao trabalho anterior, no segundo ciclo foram desenvolvidas e aplicadas tipologias com vistas a acompanhar as contratações de bens, serviços e pessoal das entidades do Sistema S, com dados de 2020 e 2021; o grau de transparência das entidades; a conformidade dos documentos de prestação de contas das unidades referentes ao exercício de 2020; e os indicadores de eficiência do Senai referentes ao exercício de 2020.

#### O QUE O TCU ENCONTROU?

Foram identificados casos de contratação indevida de parentes em entidades do Sistema S, em afronta a normativos das próprias entidades sobre o tema e a princípios estabelecidos no art. 37 da Constituição Federal.

Além disso, foram identificadas empresas fornecedoras cujos sócios são dirigentes ou funcionários das entidades que as contrataram. As contratações infringem os Regulamentos de Licitações e Contratos das entidades e podem indicar favorecimento na escolha de fornecedores para prestar serviços nos departamentos do Sistema S.

Outra constatação foi a contratação de empresas pertencentes a conselheiros ou suplentes das entidades, o que afronta os princípios consubstanciados no art. 37 da Constituição Federal, especialmente os da moralidade, da impessoalidade e da isonomia.

Em cada uma dessas constatações, o TCU identificou ocorrências de indícios de irregularidades, por meio de cruzamento de dados, que foram disponibilizadas individualmente às entidades para que avaliassem eventuais irregularidades e informassem as justificativas. Da análise das respostas a cada constatação, verificou-se

que as próprias entidades consideraram irregulares parte dos casos apontados pela fiscalização.

A comparação dos indicadores de transparência apresentados pelas entidades neste Acompanhamento com aqueles obtidos na primeira avaliação realizada em 2019 mostrou evolução para todas as entidades avaliadas.

Constatou-se também que departamentos regionais do Senai pioraram seu desempenho operacional no ano de 2020.

#### O QUE O TCU DECIDIU?

O TCU deu ciência às entidades do Sistema S sobre as seguintes constatações:

- Contratação de fornecedores, por unidade do Sistema S, cujos sócios são dirigentes ou funcionários das entidades que as contrataram, em afronta aos Regulamentos de Licitação e Contratos dessas entidades;
- Contratação de empresas que detenham em seus quadros societários membros, efetivos e suplentes, das entidades integrantes do Sistema S, ou cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, do Presidente, ou dos membros, efetivos e suplentes, do Conselho Nacional e do Conselho Fiscal ou dos Conselhos Regionais dessas entidades, bem como dos dirigentes de entidades sindicais ou civis, do comércio, patronais ou de empregados, por possibilitar o surgimento de conflito de interesses, o que representa infração aos princípios consubstanciados no art. 37 da Constituição Federal, especialmente os da moralidade, da impessoalidade e da isonomia;

- Contratação indevida de parentes, em afronta a normativos próprios dessas entidades e aos princípios consubstanciados no art. 37 da Constituição Federal, especialmente os da moralidade, da impessoalidade e da isonomia.

Além disso, o TCU deu ciência ao Departamento Nacional do Senai, em razão de sua competência para acompanhar os planos de aprimoramento de gestão de cada departamento regional, que os departamentos regionais Senai/ AC, Senai/AM, Senai/AP e Senai/PI extrapolaram negativamente os limites de tolerância estabelecidos para os indicadores de eficiência das entidades.

## **BENEFÍCIOS ESPERADOS**

A metodologia desenvolvida neste trabalho permitirá que informações de gestão das entidades do Sistema S sejam aprimoradas, padronizadas e disponibilizadas com maior frequência. A aplicação de técnicas de análises de dados possibilitará a identificação tempestiva de indícios de irregularidades na gestão das entidades, bem como o acompanhamento de seus resultados operacionais a partir de indicadores a serem definidos. Assim, os resultados deste trabalho possibilitarão a ampliação da capacidade de atuação do TCU de forma eficiente junto a esta clientela, com critérios estabelecidos em análise de materialidade, risco e relevância.

Quanto aos benefícios específicos do segundo ciclo, espera-se que as entidades do Sistema S identificadas adotem providências com o objetivo de reduzir a ocorrência de

irregularidades em contratações de pessoal e de fornecedores. É esperada, também, a melhoria dos indicadores operacionais do Senai nos próximos exercícios.

Além da ampliação da expectativa de controle, espera-se que a sequência da fiscalização contínua, que acompanhará a evolução das questões tratadas no segundo ciclo, contribua para que os gestores aprimorem seus mecanismos de gestão e controle e sejam mais cuidadosos ao observar as obrigatoriedades constantes em seus regulamentos de pessoal e de licitações e contratos, bem como na jurisprudência do TCU.

## **PRÓXIMOS PASSOS**

Novo ciclo do Acompanhamento das entidades do Sistema S por meio da aplicação da metodologia de fiscalização contínua.

## **DADOS DA DELIBERAÇÃO**



**Acórdão:** 2.007/2022-TCU-Plenário  
**Data da sessão:** 31/8/2022  
**Relator:** Ministro-substituto Augusto Sherman Cavalcanti  
**TC:** 014.976/2021-8  
**Unidade Técnica:** Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico

## SISTEMA S

### TERCEIRO CICLO DA FISCALIZAÇÃO CONTÍNUA DO SISTEMA S

#### O QUE O TCU FISCALIZOU?

Os recursos gerenciados pelas entidades do Sistema S revelam sua importância no âmbito nacional. Os orçamentos de 2022 registram receitas correntes da ordem de R\$ 35,4 bilhões, das quais R\$ 26,1 bilhões (74%) advêm de contribuições compulsórias. Em razão da quantidade de entidades que compõem o Sistema S, considerou-se fundamental a utilização de técnicas de análise de dados, para aperfeiçoar o processo de controle externo dessas entidades.

Desde o ano de 2019, são realizados processos de acompanhamento, visando à atuação sistêmica sobre essas entidades, sendo este o terceiro processo de acompanhamento.

Neste terceiro ciclo, foram acompanhadas as contratações de bens, serviços e pessoal das entidades do Sistema S, o grau de transparência das entidades nacionais e os indicadores de desempenho operacional do Senai e do Senac.

Em relação ao grau de transparência, foi desenvolvido pela unidade técnica do TCU o Indicador de Transparência Ativa (ITA), formado pelos componentes grau de atendimento (GTA) a um conjunto de exigências legais e normativas de transparência ativa e grau de divulgação (GDA), em formato de dados abertos, de informações exigidas mediante transparência ativa para mensurar o grau de transparência das entidades.

#### O QUE O TCU ENCONTROU?

Foram identificadas irregularidades na contratação de fornecedores e de pessoal de entidades, tais como: contratação indevida de parentes de dirigentes, conselheiros ou funcionários em entidades do Sistema S; contratação de empresas fornecedoras cujos sócios são dirigentes ou funcionários das entidades que as contrataram; contratação de empresas pertencentes a conselheiros ou seus suplentes das entidades que as contrataram.

Evidenciaram-se, também, casos de entidades nacionais do Sistema S com significativas deficiências quanto à transparência ativa, especialmente em relação aos dados abertos.

Foram apurados, inclusive, departamentos regionais do Senac com custos médios hora-aluno significativamente elevados ou com baixo percentual de despesas na área finalística, em relação à despesa total.

Além disso, restou constatada a fragilidade inerente ao indicador "Custo da hora-aula (ensino presencial e EAD)", instituído no âmbito do Plano Senac Brasil 2020-2023, em razão da adoção de único indicador para aferir, conjuntamente, o custo hora-aluno da modalidade de ensino presencial e da modalidade EAD.

Por fim, foi observada a falta de ampla divulgação dos resultados apurados para os indicadores "Custo da hora-aula (ensino presencial e EAD)" e "Percentual de recursos destinados à atividade finalística", instituídos no âmbito do Plano Senac Brasil 2020-2023.

#### O QUE O TCU DECIDIU?

O As principais propostas de deliberação foram:

- Dar ciência a entidades do Sistema S sobre irregularidade na contratação de fornecedores e na contratação de pessoal;
- Dar ciência ao Departamento Nacional do Sesc, ao Departamento Nacional do Senac, ao Sest e ao Senat de que foi extrapolado negativamente o limite de tolerância estabelecido para a componente GDA do Indicador de Transparência Ativa;
- Dar ciência à Embratur de que foram extrapolados negativamente os limites de tolerância estabelecidos para as componentes GTA e GDA do Indicador de Transparência Ativa;

- Recomendar ao Departamento Regional do Senac no estado da Paraíba e ao Departamento Regional do Senac no estado do Rio Grande do Norte que adotem providências com vistas à melhoria do desempenho operacional, na área de educação profissional, especialmente no sentido de reduzir o custo médio hora-aluno, em consonância com o princípio da eficiência;
- Recomendar ao Departamento Nacional do Senac que:
  - a. Intensifique sua atuação, no sentido de incrementar a eficiência dos departamentos regionais que apresentam desempenho operacional significativamente inferior à média nacional do Sistema Senac na área de educação profissional, especialmente quanto aos aspectos aferidos, por meio dos indicadores “custo da hora-aula” e “percentual de recursos destinados à atividade finalística”;
  - b. Contemple, em linha com o princípio da eficiência, na proposta do plano estratégico do Sistema Senac, para o período a partir de 2024, a ser encaminhada à aprovação do Conselho Nacional, o acompanhamento do custo hora-aluno por meio de indicadores distintos, para as modalidades de ensino presencial e ensino a distância;
  - c. Promova, em atenção ao princípio da publicidade, ampla divulgação dos resultados nacionais e regionais apurados para os indicadores “custo da hora-aula” e “percentual de recursos destinados à atividade finalística”.

## **BENEFÍCIOS ESPERADOS**

Espera-se que as entidades do Sistema S identifiquem e adotem providências, com o objetivo de reduzir a ocorrência de irregularidades em contratações de pessoal e de bens e serviços.

Outra expectativa é a melhoria dos indicadores operacionais do Senai e do Senac nos próximos exercícios.

Além disso, pretende-se induzir a melhoria do nível de transparência das entidades especialmente em relação aos dados abertos.

## **DADOS DA DELIBERAÇÃO**



**Acórdão:** 532/2024-TCU-Plenário  
**Data da sessão:** 27/3/2024  
**Relator:** Ministro Jhonatan de Jesus  
**TC:** 029.088/2022-4  
**Unidade Técnica:** Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico

## SISTEMA S



### LEVANTAMENTO DE AUDITORIA COM O OBJETIVO DE EXAMINAR OS REPASSES DE RECURSOS REALIZADOS PELAS ENTIDADES DO SISTEMA S ÀS ENTIDADES SINDICAIS PATRONAIS

#### O QUE O TCU FISCALIZOU?

O levantamento teve como objetivo o exame de repasses de recursos realizados pelas entidades do Sistema S às entidades sindicais patronais, incluindo transferências regulamentares; transferências voluntárias; compartilhamento de estruturas, recursos, contratos e projetos com rateios de despesas entre os entes envolvidos. Cada modalidade de transferência foi estudada para avaliar o risco de desvio envolvido e o consequente interesse na atuação do TCU.

O trabalho foi realizado no período de 16/7/2018 a 24/10/2018 e teve como origem a situação jurídica e fática das confederações e das federações que, na qualidade de entidades sindicais patronais, exercem a administração superior das entidades nacionais e regionais do Sistema S (Sistemas Indústria e Comércio). Para o exercício dessas atribuições de direção e administração superior, com natureza perene e institucional, essas entidades recebem como contrapartida repasses legais estabelecidos em normativos diversos (leis ou equivalentes).

O escopo do trabalho envolveu os seguintes entes do Sistema S: Serviço Social da Indústria – Departamento Nacional (Sesi/DN), Departamento Regional de São Paulo (Sesi/SP) e Departamento Regional do Rio de Janeiro (Sesi/RJ); Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – Departamento Nacional (Senai/DN), Departamento Regional de São Paulo (Senai/SP) e Departamento Regional do Rio de Janeiro (Senai/RJ); Serviço Social do Comércio – Administração Nacional (Sesc/AN), Departamento Regional de São Paulo (Sesc/SP) e Departamento Regional do Rio de Janeiro (Sesc/RJ); Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – Departamento Nacional (Senac/DN), Departamento Regional de São Paulo (Senac/SP) e Departamento

Regional do Rio de Janeiro (Senac/RJ). Além dessas entidades, para identificar os graus de integração entre os departamentos dos Sistemas Indústria e Comércio, foram também coletadas informações junto às entidades do Sesi, do Senai, do Sesc e do Senac nos estados de AL, BA, MA, MG, PR, RN, RS e SC. Foram considerados os exercícios de 2016 e 2017 como escopo para as análises.

#### O QUE O TCU ENCONTROU?

O TCU constatou que o Sistema S tem ampla heterogeneidade entre as instituições em cada estado. As entidades regionais gozam de independência financeira e administrativa, cada uma com seu orçamento e liberdade para estabelecer seus procedimentos administrativos internos. No entanto, observou-se que há grande aproximação entre as entidades S e as sindicais patronais de cada estado, já que as últimas exercem a administração superior das primeiras.

Em relação às transferências regulamentares e voluntárias, não foram encontradas situações que apresentassem risco elevado. Por sua vez, em relação ao compartilhamento de estruturas, recursos, contratos e projetos, apurou-se alta integração administrativa e, consequentemente, rateio de despesas no caso do Sistema Indústria. No Sistema Comércio, essa integração não foi tão grande.

No Sistema Indústria, todas as unidades participantes da amostra compartilhavam imóveis e funcionários com a federação e a confederação patronal, à exceção de São Paulo, onde o imóvel e as despesas condominiais são compartilhados, mas não foi identificado o compartilhamento de pessoal com a federação.

Foi identificado risco relevante de desequilíbrio entre os critérios de rateio e o uso efetivo dos serviços



contratados por parte de cada instituição, com benefício para as entidades sindicais patronais, além de possível desvio de finalidade na utilização dos recursos das entidades do Sistema S.

## O QUE O TCU DECIDIU?

Por meio do Acórdão 834/2019-TCU-Plenário, o TCU autorizou a realização de auditoria de conformidade nos departamentos nacionais do Serviço Social da Indústria (Sesi) e do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), além das unidades estaduais selecionadas, a partir dos resultados do presente levantamento, com o objetivo de identificar os rateios de recursos com as respectivas entidades sindicais patronais, em face do suscitado desvio de finalidade, sem prejuízo à oportuna apresentação de propostas técnicas sobre os critérios para a eventual delimitação dos casos a ser submetidos à competência fiscalizadora e judicante do TCU, em função do uso desses recursos públicos paraestatais das entidades do Sistema S pelas respectivas entidades sindicais empresariais.

Foi determinado também que a unidade técnica autuassee processo de representação para avaliar os indícios de irregularidade detectados nos rateios realizados em um contrato destinado à prestação de serviços de administração e gerenciamento de alimentação coletiva.

## QUAIS OS BENEFÍCIOS ESPERADOS?

A auditoria de conformidade nos departamentos nacionais e regionais do Sesi e do Senai foi realizada entre setembro de 2019 e junho de 2020 (TC 033.697/2019-1), sendo julgada por meio do Acórdão 3258/2020-TCU-Plenário, no qual foi confirmado o risco apontado no levantamento de que haveria desequilíbrio entre os critérios de rateio e o uso efetivo dos serviços contratados por parte de cada instituição, com favorecimento às

entidades sindicais patronais, sendo feitas determinações às entidades nacionais e regionais do Sistema indústria. Além disso, ficou caracterizado o desvio de finalidade no rateio das despesas ocorrido entre as entidades do Sistema Indústria no estado do Rio de Janeiro.

Foram editadas resoluções pelo Sesi e pelo Senai, que definiram critérios obrigatórios a ser seguidos por todos os departamentos regionais e nacionais que regularizaram a distribuição das despesas compartilhadas entre as entidades do Sistema Indústria. Além disso, foi dada transparência aos critérios de rateio de despesas das entidades.

A representação, por sua vez, foi autuada (TC 010.227/2019-9) e julgada mediante o Acórdão 5148/2021-TCU-1ª Câmara, no qual foram consideradas parcialmente procedentes as irregularidades apontadas no levantamento, sendo dada ciência ao Senai/DN e ao Sesi/DN de que a realização de despesas com a aquisição de cestas natalinas ou a concessão de vale natalino afronta a jurisprudência do TCU. Quanto ao exame realizado na representação de que a Confederação Nacional da Indústria (CNI) poderia ser beneficiada pelos critérios de rateio adotados em um contrato destinado à prestação de serviços de administração e gerenciamento de alimentação coletiva, após as análises empreendidas, observou-se que a CNI arcou com quase um terço do valor do contrato, não se confirmando a irregularidade.

## DADOS DA DELIBERAÇÃO



**Acórdão:** 834/2019-TCU-Plenário  
**Data da sessão:** 10/4/2019  
**Relator:** Ministro-substituto André Luís de Carvalho  
**TC:** 023.861/2018-5  
**Unidade Técnica:** Secretaria de Controle Externo do Trabalho e Entidades Paraestatais

## SISTEMA S

# AUDITORIA DE CONFORMIDADE NOS RATEIOS DE DESPESAS COMPARTILHADAS ENTRE O SESI E O SENAI E AS ENTIDADES SINDICAIS PATRONAIS

## O QUE O TCU FISCALIZOU?

Em razão do risco que o rateio dos custos de aquisições e serviços realizados conjuntamente pelas entidades S e pelas entidades sindicais patronais poderia representar para os Serviços Sociais Autônomos e pelo fato de o Sistema Indústria conter alto grau de integração administrativa, por meio do Acórdão 834/2019-TCU-Plenário, de relatoria do ministro substituto André Luís de Carvalho, o TCU autorizou a realização de auditoria de conformidade nos departamentos nacionais e regionais do Sesi e do Senai, com o objetivo de identificar possíveis desequilíbrios e desvios de finalidade nos rateios de recursos, com as respectivas entidades sindicais patronais.

Desta forma, realizou-se auditoria no Sesi e no Senai, no âmbito do TC 033.697/2019-1, com vistas a identificar possíveis desequilíbrios nos critérios de rateio de despesas entre Sesi, Senai, Federações e Instituto Euvaldo Lodi (IEL).

A fiscalização foi realizada entre setembro de 2019 e junho de 2020, tendo abrangido os exercícios de 2018 e 2019. O trabalho envolveu levantamento de informações junto aos Departamentos Nacionais e Regionais do Sesi e do Senai, além de visitas técnicas às regionais dessas duas entidades, nos estados do Amazonas, do Rio de Janeiro, do Rio Grande do Norte, de Santa Catarina e no Distrito Federal.

A auditoria avaliou se os critérios de rateio adotados nas aquisições, nos serviços e nos serviços compartilhados nos departamentos eram adequados e compatíveis com o benefício auferido individualmente, pelas entidades envolvidas (Sesi, Senai, Federação ou IEL) e se os gastos do Sesi e do Senai nas áreas de serviços e compras compartilhados tinham transparência adequada.

## O QUE O TCU ENCONTROU?

Ao final da auditoria, apontou-se que os critérios de rateio de despesas compartilhadas não observavam a proporcionalidade do benefício auferido em cada entidade (Sesi, Senai, Federações e IEL), restando dúvida sobre a vantajosidade dos compartilhamentos.

Constatou-se, ainda, a ausência de publicidade dos critérios utilizados para rateio de despesas, das prestações de contas e de demais informações necessárias para justificar os repasses realizados pelo Sesi e pelo Senai a título de acerto de contas, em razão do compartilhamento de imóveis, serviços e atividades entre Sesi, Senai, Federação e IEL.

Além disso, observou-se alto percentual de funcionários da Federação trabalhando nas áreas compartilhadas, quando comparado ao percentual de funcionários do Sesi e do Senai, o que aumenta o risco das transferências de recursos realizadas entre as entidades.

Outro achado foi a existência de áreas de interesse exclusivo ou predominante da federação incluídas entre as áreas compartilhadas, com alto percentual das despesas arcadas pelo Sesi e pelo Senai.

Por fim, verificaram-se critérios de rateio de despesas imobiliárias e condominiais compartilhadas que não observavam a área (espaço físico) utilizada por parte de cada entidade.

## O QUE O TCU DECIDIU?

Por meio do Acórdão 3.258/2020-TCU-Plenário, o TCU determinou aos Departamentos Nacionais do Sesi e do Senai que apresentassem plano de ação, contemplando as medidas necessárias para assegurar a adoção de critérios objetivos de rateio que, no compartilhamento de estrutura, serviços e processos entre unidades nacionais e regionais

do Sistema S, com confederações e federações patronais ou quaisquer outras entidades, fossem capazes de garantir a proporcionalidade e a vantajosidade às entidades do Sistema S nas despesas incorridas conjuntamente e que evidenciassem o benefício auferido individualmente, por entidade participante do sistema de compartilhamento. O plano deveria contemplar também a ampla publicidade das informações relativas aos compartilhamentos de estrutura, serviços e processos e aos critérios objetivos de rateio das despesas conjuntas entre os departamentos nacionais e regionais do Sesi e do Senai, com confederações e federações patronais ou quaisquer outras entidades.

Além dessas medidas, foi determinado ao Sesi/RN e ao Senai/RN que adotassem as medidas necessárias para regularizar o registro do edifício sede deles. Também foi feita determinação ao Sesi/AM que efetuasse levantamento das áreas utilizadas pela Federação das Indústrias do Estado do Amazonas – FIEAM e pelo IEL e regularizasse a ocupação do espaço físico de seu imóvel por essas entidades.

Outra deliberação importante foi a autorização para realizar a oitiva do Sesi/RJ, do Senai/RJ e da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro – Firjan, para que apresentassem suas manifestações sobre a existência de áreas de interesse exclusivo ou predominante da federação, incluídas entre as áreas compartilhadas, com alto percentual das despesas sendo arcadas pelo Sesi e pelo Senai.

A oitiva do Sesi/RJ, do Senai/RJ e da Firjan foi analisada no próprio processo, sendo julgada pelos Acórdãos 485/2022-TCU-Plenário e 42/2024-TCU-Plenário. Foi determinado ao Sesi/RJ e ao Senai/RJ que suspendessem a participação no rateio de despesas, nas atividades de representação regional da Firjan, bem como em áreas cujas atividades são voltadas ao relacionamento e ao fortalecimento dos segmentos industriais, características da natureza da federação patronal, por não fazerem parte dos objetivos e das finalidades do Sesi e do Senai, situação que configuraria desvio de finalidade.

## QUAIS OS BENEFÍCIOS ESPERADOS?

O monitoramento principal referente às determinações feitas aos Departamentos Nacionais do Sesi e do Senai foi analisado no TC 047.648/2020-1, sendo julgado por meio do Acórdão 1.358/2023-TCU-Plenário, que considerou cumpridas as determinações feitas ao Sesi/DN e ao Senai/DN. As entidades editaram a Resolução do Conselho Nacional do Sesi 103/2022 e a Resolução do Conselho Nacional do Senai 20/2022, ambas de 27 de julho de 2022. As resoluções citadas resolveram os

principais problemas encontrados na auditoria, ao estabelecer as seguintes diretrizes no caso de compartilhamento entre as entidades do Sistema Indústria:

- Proporcionalidade – cada entidade ou órgão do Sistema Indústria, como regra, deverá arcar apenas com a parte da despesa correspondente ao seu respectivo proveito no compartilhamento de recursos humanos e materiais, a exemplo de estrutura, serviços, projetos ou processos.
- Necessidade – o compartilhamento de recursos humanos e materiais pelas entidades e pelos órgãos do Sistema Indústria somente deve ocorrer quando objetivar maior produtividade ou redução de custos.
- Eficiência – o compartilhamento de recursos humanos e materiais somente poderá ocorrer quando dele advierem benefícios economicamente quantificáveis e qualitativos para cada uma das entidades ou dos órgãos do Sistema Indústria.
- Vantagem comparativa – o compartilhamento de recursos humanos e materiais somente poderá ocorrer quando dele advier vantagem comparativa em relação ao benefício que cada uma das entidades ou dos órgãos do Sistema Indústria obteria, agindo individualmente;
- Transparência – a divulgação de dados e informações relativos ao compartilhamento de recursos humanos e materiais e dos critérios de rateio de suas despesas por meio dos sítios eletrônicos dos órgãos do Sistema Indústria que adotarem tal prática.

A determinação feita ao Sesi/AM para que regularizasse a ocupação do espaço físico de seu imóvel por essas entidades foi monitorada no TC 011.745/2021-5, sendo considerada cumprida por meio do Acórdão 284/2022-TCU-Plenário.

Por sua vez, a determinação endereçada ao Sesi/RN e ao Senai/RN para que regularizassem o registro do edifício sede, foi considerada cumprida por meio do Acórdão 2.781/2021-TCU-Plenário, proferido no TC 011.746/2021-1.

## DADOS DA DELIBERAÇÃO



**Acórdão:** 3.258/2020-TCU-Plenário  
**Data da sessão:** 2/12/2020  
**Relator:** Ministro-substituto Marcos Bemquerer Costa  
**TC:** 033.697/2019-1  
**Unidade Técnica:** Secretaria de Controle Externo do Trabalho e Entidades Paraestatais

## SISTEMA S



# REPRESENTAÇÃO A RESPEITO DE PAGAMENTOS IRREGULARES POR MEIO DA IMPLANTAÇÃO DE PLANOS DE DEMISSÃO INCENTIVADA NO SESC/MT E NO SENAC/MT

## O QUE O TCU FISCALIZOU?

O trabalho surgiu após representação formulada pela Controladoria-Geral da União, no estado de Mato Grosso (CGU/MT), a respeito de possíveis irregularidades que teriam ocorrido no âmbito do Departamento Regional do Serviço Social do Comércio, no estado de Mato Grosso (Sesc/MT), e no Departamento Regional do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial do mesmo estado (Senac/MT), concernentes a pagamentos de verbas ilegais por meio da implantação dos respectivos planos de demissão incentivada, conforme as Resoluções Sesc/MT 250/2016 e Senac/MT 239/2016.

Foi realizada inspeção, para avaliar essas supostas irregularidades principalmente em relação à viabilidade técnica da medida, à legalidade das indenizações pagas e à responsabilização dos agentes envolvidos. A inspeção aconteceu em fevereiro e março de 2017.

Foi fiscalizado se os benefícios constantes nos planos de demissão incentivada (PDI) do Sesc/MT e do Senac/MT foram previstos e executados de acordo com as normas e as jurisprudências aplicáveis, se existiam justificativas técnicas razoáveis para a contratação de novos colaboradores, para cargos com salários superiores aos praticados antes da implementação do PDI e se houve recontração de empregados pelo Sesc/MT e pelo Senac/MT que se desligaram por meio do PDI anterior ao de 2016.

## O QUE O TCU ENCONTROU?

TCU constatou irregularidades nos planos de demissão incentivada instituídos pelo Sesc/MT e pelo Senac/MT, por meio das Resoluções Sesc/MT 250/2016 e Senac/MT 239/2016, cujas previsões de gastos

alcançaram as importâncias de R\$ 9.296.693,18 e R\$ 3.461.267,82, respectivamente.

Ambos os planos foram elaborados sem o devido estudo de viabilidade técnica que demonstrasse sua vantajosidade operacional e financeira para as entidades, conforme Acórdãos 1.487/2009-2ª Câmara, relator Augusto Sherman, e 3.140/2010-1ª Câmara, relator Augusto Nardes.

Foi identificado também que o Sesc/MT e o Senac/MT aprovaram despesas ilegais a título de verbas trabalhistas (40% de multa sobre os depósitos de FGTS e aviso prévio indenizado), verbas apenas devidas na hipótese de dispensa sem justa causa, em violação aos preceitos da Lei 8.036/1990, art. 18, §1º, Lei Complementar 110/2001, art. 1º, e Decreto-Lei 5.452/1994, art. 487.

## O QUE O TCU DECIDIU?

Por meio do Acórdão 1.260/2017-TCU-Plenário, o TCU determinou que os departamentos regionais do Sesc/MT e do Senac/MT adotassem providências com vista à anulação das Resoluções Sesc/MT 250/2016 e Senac/MT 239/2016, que instituíram os planos de desligamento incentivado.

Foi determinada a conversão do processo em tomada de contas especial, em relação a membros do Conselho Regional do Sesc/MT e do Senac/MT que haviam aprovado o pagamento de despesas ilegais a título de multa de 40% dos saldos do FGTS e do aviso prévio indenizado, verbas apenas devidas na hipótese de dispensa sem justa causa, o que gerou prejuízo às entidades.

Foram feitas, também, audiências desses conselheiros regionais, por terem aprovado, por meio das Resoluções Sesc/MT 250/2016 e Senac/MT 239/2016, Planos de Demissão Incentivada sem o devido estudo de

viabilidade técnica que demonstrasse, de forma objetiva, a vantajosidade operacional e financeira desses planos para as entidades.

Além disso, foi recomendado aos departamentos nacionais do Sesc e do Senac que, no âmbito de suas respectivas competências, avaliassem a conveniência e a oportunidade de editar normas e diretrizes gerais sobre a elaboração e a execução de planos de desligamentos incentivados, a ser seguidas pelas entidades regionais, vinculadas a essas entidades.

## QUAIS OS BENEFÍCIOS ESPERADOS?

Os monitoramentos das determinações foram registrados nos Acórdão 2.948/2020-TCU-Plenário (Sesc/MT) e 2.949/2020-TCU-Plenário (Senac/MT), nos quais se considerou que o Sesc/MT e o Senac/MT cumpriram as determinações endereçadas a eles.

Foram observados os esforços do Sesc e do Senac no aperfeiçoamento das diretrizes e dos parâmetros para implantação do Programa de Demissão Incentivada (PDI). Os Conselhos Nacionais do Sesc e do Senac, mediante as Resoluções Sesc 1.363/2017 e Senac 1.078/2017, aprovaram as diretrizes e os parâmetros para implantação do Plano de Demissão Incentivada no Departamento Nacional e nos demais Departamentos Regionais do Sistema Sesc e Senac, respectivamente.

As novas resoluções definiram diretrizes e parâmetros que impuseram obrigações aos departamentos regionais para que não ocorresse mais o problema encontrado no Sesc/MT e no Senac/MT. Em relação ao processo de tomada de contas especial, por meio do Acórdão 2.814/2019-TCU-Plenário, o Tribunal julgou irregulares as contas dos responsáveis, condenando-lhes ao pagamento de débito, multas e inabilitando-os para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, no âmbito da administração pública.

## DADOS DA DELIBERAÇÃO



**Acórdão:** 1.260/2017-TCU-Plenário  
**Data da sessão:** 14/6/2017  
**Relator:** Ministro-substituto Weder de Oliveira  
**TC:** 027.105/2016-4  
**Unidade Técnica:** Secretaria de Controle Externo no Estado de Mato Grosso (Secex-MT)

## SISTEMA S



### DENÚNCIA SOBRE A ATUAÇÃO DO SENAC E DO SENAI NA EDUCAÇÃO SUPERIOR

#### O QUE O TCU FISCALIZOU?

No final de 2018, foi apresentada ao Tribunal de Contas da União denúncia sobre a atuação do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac) e do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) na oferta de educação superior.

Em síntese, a argumentação contida na denúncia foi no sentido de que as atividades educacionais desenvolvidas pelo Senac e pelo Senai deveriam restringir-se a cursos de aprendizagem e formação profissional, destinados exclusivamente aos trabalhadores do respectivo segmento – indústria, no caso do Senai, e comércio, no caso do Senac – e seus filhos.

De acordo com a denúncia, a oferta de cursos superiores pelo Senac e pelo Senai caracterizaria utilização de recursos públicos com desvio de finalidade, em atividades educacionais que não seriam de competência dessas entidades, o que estaria prejudicando a livre concorrência com estabelecimentos de ensino particulares e, por conseguinte, configurando infração da ordem econômica nos termos do artigo 36 da Lei 12.529/2011.

Nesse contexto, com vistas a levantar, de forma mais célere, abrangente e precisa, os dados detalhados, relativos ao perfil da atuação educacional do Senai e do Senac e as informações circunstanciadas acerca de eventuais limites jurídicos impostos a essa atuação, foram realizadas inspeções de curta duração nessas entidades.

#### O QUE O TCU ENCONTROU?

A partir dos dados levantados nas inspeções, constatou-se, quanto à atuação do Senac e do Senai na área de educação profissional e tecnológica, que a maior parte das matrículas realizadas ocorre nos cursos da modalidade Formação Inicial e Continuada – FIC

(aprendizagem, qualificação, formação continuada); uma quantidade menor de matrículas, nos cursos da educação profissional técnica de nível médio (habilitação técnica de nível médio, aprendizagem técnica, qualificação técnica, especialização técnica); uma quantidade muito menor de matrículas, nos cursos da educação superior (incluindo graduação e pós-graduação).

Nesse sentido, levantou-se que, no ano de 2018, apenas 1% das matrículas realizadas no Senai e apenas 5,6% das matrículas realizadas no Senac referiam-se à educação superior e, em ambas as entidades, essas matrículas estavam concentradas principalmente na graduação tecnológica e na pós-graduação lato sensu.

Os cursos oferecidos pelo Senac e pelo Senai, em regra, são abertos ao público em geral, desde que atendidas algumas exigências específicas, inerentes ao tipo de curso, usualmente de grau de escolaridade ou faixa etária. Por exemplo, os cursos de aprendizagem destinam-se aos jovens de 14 a 24 anos, conforme o artigo 44 do Decreto 9.579/2018; para matricular-se nos cursos de habilitação técnica de nível médio (curso técnico), é necessário ter concluído ou estar cursando o ensino médio; para matricular-se nos cursos de graduação tecnológica, é necessário ter concluído o ensino médio e ter sido classificado em processo seletivo.

Embora sejam, em regra, abertos para o público em geral, em alguns tipos de curso, pode haver um público preferencial, geralmente definido no âmbito de ações afirmativas, com o objetivo de buscar reduzir desigualdades, notadamente de caráter socioeconômico.

Ademais, considerando que a atuação educacional do Senac e do Senai visa à formação e à qualificação de força de trabalho para o comércio e a indústria, não faria sentido, na maioria dos tipos de cursos, limitar a participação aos que já são comerciantes e industriários.

Quanto à fundamentação jurídica, a Lei 12.513/2011, com a redação dada pela Lei 12.816/2013, estabeleceu que:



Os serviços nacionais de aprendizagem integram o sistema federal de ensino na condição de mantenedores, podendo criar instituições de educação profissional técnica de nível médio, de formação inicial e continuada e de educação superior; observada a competência de regulação, supervisão e avaliação da União (...).

Dessa forma, a referida lei expressamente permitiu que os serviços nacionais de aprendizagem – entre os quais se incluem o Senai e o Senac – atuassem nas mencionadas modalidades de ensino, inclusive na educação superior.

Por sua vez, a Lei 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB), com as alterações introduzidas pela Lei 11.741/2008, estabelece que:

A educação profissional e tecnológica abrangerá os seguintes cursos: I- de formação inicial e continuada ou qualificação profissional; II- de educação profissional técnica de nível médio; III- de educação profissional tecnológica de graduação e pós-graduação.

Com o intuito de conciliar as disposições da LDB e da Lei 12.513/2011 com a demanda da indústria, as Diretrizes da Educação Profissional e Tecnológica do Senai, aprovadas pela Resolução Senai 410/2010, estabelecem:

Diretriz 96: A oferta de cursos superiores deve atender a demanda comprovada da indústria, associada à ausência ou à insuficiência de atendimento pelas redes públicas e privadas de educação superior, mantida a atuação prioritária na aprendizagem industrial e na qualificação profissional de jovens e adultos;

Diretriz 97: Os cursos superiores oferecidos devem ser, preferencialmente, de educação profissional tecnológica de graduação e de pós-graduação.

A partir desses elementos, mostrou-se oportuno e conveniente que este Tribunal proferisse recomendação, no sentido de orientar a atuação do Senac e do Senai na oferta de ações de ensino superior, com vistas ao melhor atendimento do interesse público e da demanda do comércio e da indústria.

## O QUE O TCU DECIDIU?

Por meio do Acórdão 1.334/2019-TCU-Plenário, foi recomendado aos Departamentos Nacionais do Senac e do Senai que orientem os respectivos departamentos regionais no sentido de que, na oferta de ações de ensino superior, confirmem absoluta prioridade aos cursos da educação profissional tecnológica relacionados no artigo 39, § 2º, inciso III, da Lei 9.394/1996, reservando sua atuação em outros cursos da educação superior (bacharelado e licenciatura) para situações excepcionais em que a demanda comprovada da indústria (no caso do Senai) ou do comércio de bens, serviços e turismo (no caso do Senac) não for atendida pelas redes públicas e privadas de educação superior.

## QUAIS OS BENEFÍCIOS ESPERADOS?

A recomendação formulada pelo TCU confere maior clareza à matéria em questão, ao orientar a atuação dos serviços nacionais de aprendizagem no âmbito da educação superior, com vistas ao melhor atendimento do interesse público e da demanda dos respectivos setores econômicos.

## DADOS DA DELIBERAÇÃO



**Acórdão:** 1.334/2019-TCU-Plenário  
**Data da sessão:** 12/6/2019  
**Relator:** Ministro Benjamin Zymler  
**TC:** 040.367/2018-5  
**Unidade Técnica:** Secretaria de Controle Externo do Trabalho e Entidades Paraestatais



## SISTEMA S

# REPRESENTAÇÃO SOBRE A REJEIÇÃO DE PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA DO SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM COMERCIAL - DEPARTAMENTO NACIONAL - SENAC/DN PELO MINISTÉRIO DA ECONOMIA

### O QUE O TCU FISCALIZOU?

O TCU avaliou possíveis irregularidades ocorridas no Departamento Nacional do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial, relacionadas à não aprovação da proposta orçamentária da entidade, referente ao exercício de 2019, por parte do Ministério da Economia.

O exame consistiu em investigar os motivos da reprovação da proposta orçamentária no exercício de 2019, diante de indícios iniciais de que o problema residiria no fato de a instituição ter extrapolado o limite de 25% para despesas administrativas, em relação às receitas próprias previstas na peça orçamentária, contrariando o Regulamento do Senac.

### O QUE O TCU ENCONTROU?

TCU confirmou que, de fato, a proposta orçamentária do Senac havia sido reprovada pela Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade do Ministério da Economia (Sepec-ME).

O Ministério da Economia teria determinado que o Senac tomasse providências para atender o limite estabelecido no seu Regulamento de que as verbas reservadas às despesas de administração não poderiam ultrapassar vinte e cinco por cento (25%) da receita própria prevista.

O TCU reconheceu a divergência existente entre as interpretações do Senac e as do Ministério da Economia, sobre a inclusão das "despesas de capital" no conceito "despesas administrativas" do artigo 39 do Regulamento do Senac (aprovado pelo Decreto 61.843/1967).

Enquanto o Ministério da Economia entendia ser necessária a inclusão, no conceito de despesas administrativas, tanto das despesas de custeio como das de capital destinadas às atividades administrativas da entidade,

para o Senac, as despesas de capital deveriam ser excluídas no cálculo do limite de 25% da receita prevista.

O Senac havia normatizado a questão em seu Código de Contabilidade e Orçamento, com o entendimento de que deveriam ser computadas neste limite apenas as despesas correntes. O TCU, contudo, entendeu que a norma não seria válida, tendo em vista que o ato normativo interno

### O QUE O TCU DECIDIU?

Por meio do Acórdão 2.875/2021-TCU-Plenário, o TCU determinou que o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial, na elaboração de seus orçamentos, incluísse, no conceito "despesas administrativas", referido no artigo 39 do Decreto 61.843/1967, tanto as despesas de custeio como as de capital destinadas às atividades administrativas da entidade

### QUAIS OS BENEFÍCIOS ESPERADOS?

Melhorar a transparência dos recursos geridos pelo Senac e o controle das despesas de capital da entidade, atingindo, com isso, maior eficiência do gasto público.

### DADOS DA DELIBERAÇÃO



**Acórdão:** 2.875/2021-TCU-Plenário  
**Data da sessão:** 1/12/2021  
**Relator:** Ministro Bruno Dantas  
**TC:** 002.492/2020-2  
**Unidade Técnica:** Secretaria de Controle Externo do Trabalho e Entidades Paraestatais

## SISTEMA S

# REPRESENTAÇÃO COM VISTAS A ANALISAR A NECESSIDADE DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DAS CONFEDERAÇÕES E DAS FEDERAÇÕES PATRONAIS EM RELAÇÃO ÀS ENTIDADES DO SISTEMA S

## O QUE O TCU FISCALIZOU?

Os entes do Sistema S administram recursos públicos de natureza tributária, advindos de contribuições para-fiscais cujo destino é o atendimento do interesse público, por isso sujeitam-se ao controle externo do TCU. Essas entidades repassam recursos às federações e às confederações patronais a título de administração superior dos sistemas.

O Acórdão 529/2020-TCU-Plenário, prolatado nos autos do TC 025.175/2015-7, examinou a solicitação do Congresso Nacional sobre as disponibilidades financeiras das federações estaduais vinculadas às confederações nacionais que recebem recursos das entidades integrantes do denominado Sistema S.

No acórdão, foi determinada a constituição de processo específico para aprofundar o exame quanto à necessidade de as confederações e as federações patronais prestarem contas aos serviços sociais autônomos acerca dos repasses de recursos oriundos de contribuições compulsórias incidentes sobre a folha de salário dos empregadores, previstas no artigo 240 da Constituição Federal.

Desse modo, nessa representação, foi analisada a necessidade de prestação de contas desses recursos.

## O QUE O TCU ENCONTROU?

O TCU ratificou o caráter público dos recursos recebidos pelas confederações e pelas federações patronais das entidades do Sistema S, a título de administração superior dos sistemas.

Considerou-se que, em razão de os repasses obrigatórios feitos pelos serviços sociais autônomos às confederações e às federações patronais constituírem contrapartida ou pagamento pela administração superior que essas entidades sindicais desenvolvem, seria

necessário assegurar que os recursos repassados fossem aplicados estritamente às finalidades de interesse coletivo definidas na legislação pertinente a cada ente integrante do Sistema S.

Em contrapartida, diante da inexistência de lei que defina detalhadamente como a prestação de contas desses recursos deve ser realizada, o TCU ponderou que a formalização de um processo de prestação de contas não seria a medida mais adequada. Para o Tribunal, o ideal seria uma revisão normativa do modelo de governança adotado para os entes do Sistema S, de modo que fosse contemplado o princípio da prestação de contas.

Por fim, o TCU enfatizou que a falta de prestação de contas das confederações e das federações aos serviços sociais autônomos não afasta a competência do TCU de fiscalizar o repasse dos recursos públicos destinados à administração superior dessas entidades.

## O QUE O TCU DECIDIU?

Por meio do Acórdão 754/2024-TCU-Plenário, o TCU decidiu excluir do processo o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Sebrae e o Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo – Sescop, por não repassarem recursos às federações e às confederações a título de administração superior.

A principal decisão foi esclarecer ao Serviço Social do Comércio – Administração Nacional, ao Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – Departamento Nacional, ao Serviço Social da Indústria – Departamento Nacional, ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – Departamento Nacional, ao Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte – Departamento Nacional, ao Serviço Social do Transporte – Departamento Nacional, ao Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – Administração

Central que, em razão da inexistência de lei específica sobre a obrigatoriedade de as confederações e as federações patronais prestarem contas aos correspondentes serviços sociais autônomos, essas entidades não estão obrigadas a prestar contas aos serviços sociais autônomos quanto aos repasses de recursos oriundos de contribuições compulsórias dos empregadores sobre a folha de salários, previstas no artigo 240 da Constituição Federal.

O TCU decidiu também que esse fato não interfere na competência do órgão de fiscalizar os recursos de natureza parafiscal, incluindo os repassados às confederações e às federações, por meio dos instrumentos típicos de fiscalização.

A Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) foi orientada a adotar providências para incluir item específico e obrigatório no Relatório de Gestão, que integra a prestação de contas dos entes do Sistema S, sobre os repasses efetuados pelos serviços sociais autônomos às confederações e às federações sindicais patronais de

recursos oriundos de contribuições compulsórias previstas no artigo 240 da Constituição Federal.

Por fim, no tocante ao repasse desses recursos, foi recomendada à Casa Civil da Presidência da República que analisasse a oportunidade e a conveniência de elaborar regulamentação em que se esclareça a possibilidade, a finalidade a que se destinam e os padrões de contabilização, transparência e sistemática de prestação de contas da aplicação desses valores.

### **QUAIS OS BENEFÍCIOS ESPERADOS?**

Melhorar a transparência dos recursos recebidos pelas federações e pelas confederações das entidades do Sistema S, em razão da administração superior que essas entidades sindicais desenvolvem e assegurar que os recursos sejam aplicados estritamente às finalidades de interesse coletivo definidas na legislação pertinente a cada ente integrante do Sistema S.

### **DADOS DA DELIBERAÇÃO**



**Acórdão:** 754/2024-TCU-Plenário  
**Data da sessão:** 17/4/2024  
**Relator:** Ministro-substituto Marcos Bemquerer Costa  
**TC:** 015.561/2020-8  
**Unidade Técnica:** Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico

## INOVAÇÃO

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

#### O QUE O TCU FISCALIZOU?

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, vacinas e respectivos testes pré-clínicos e clínicos; desenvolvimento de soluções inovadoras para produção de ventiladores pulmonares em escala e 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 21C0, discriminados segundo os respectivos planos orçamentários, o que representou um aumento de 15% nas dotações autorizadas para programas finalísticos do ministério no início daquele ano.

**Tabela 1: Ação 21C0 – Enfrentamento à covid-19**  
(Valores por Plano Orçamentário - LOA 2020)

| Código                         | Plano orçamentário                                                                            | Valor          | %    |
|--------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|------|
| 24901 19 572 2208<br>21C0 MP20 | COVID-19 - MP 929/2020                                                                        | 100.000.000,00 | 22%  |
| 24901 19 572 2208<br>21C0 CV26 | DESENVOLVIMENTO DE SOLUÇÕES INOVADORAS OU DE BAIXO CUSTO PARA RESPIRADORES MECÂNICOS          | 100.000.000,00 | 22%  |
| 24101 19 572 2208<br>21C0 CV21 | PESQUISA E DESENVOLVIMENTO NAS ÁREAS DE BIOTECNOLOGIA E SAÚDE                                 | 75.000.000,00  | 17%  |
| 24901 19 572 2208<br>21C0 CV23 | AMPLIAÇÃO DA CAPACIDADE DE PROCESSAMENTO DE AMOSTRAS NA REDE PÚBLICA                          | 65.200.000,00  | 14%  |
| 24901 19 572 2208<br>21C0 CV25 | DESENVOLVIMENTO DE SOLUÇÕES INOVADORAS OU DE BAIXO CUSTO PARA KITS DE DIAGNÓSTICO             | 50.000.000,00  | 11%  |
| 24101 19 572 2208<br>21C0 CV22 | ENSAIOS CLÍNICOS DE FÁRMACOS E ESTRUTURAÇÃO DE LABORATÓRIO DE NÍVEL DE BIOSSEGURANÇA SUPERIOR | 45.000.000,00  | 10%  |
| 24101 19 572 2205<br>21C0 CV20 | GOVERNO ELETRÔNICO - SERVIÇO DE ATENDIMENTO AO CIDADÃO (GESAC) - HOSPITAIS, UBS               | 6.300.000,00   | 1%   |
| 24901 19 572 2208<br>21C0 CV24 | DESENVOLVIMENTO DE MELHORIAS NOS TESTES MOLECULARES E DE NOVO TESTE                           | 5.800.000,00   | 1%   |
| 24901 19 572 2208<br>21C0 CV22 | DESENVOLVIMENTO E ESCALONAMENTO DA PRODUÇÃO EM BIOMANGUINHOS                                  | 5.500.000,00   | 1%   |
| 24901 19 572 2208<br>21C0 CV20 | COVID-19 - MP 929/2020                                                                        | -              | 0%   |
| TOTAL                          |                                                                                               | 452.800.000,00 | 100% |

Fonte: Tesouro Gerencial (Data consulta: 14 de maio de 2020; UO Máx: 24000; Ação 21C0).

No que tange à execução, apurou-se que o MCTI empenhou, até 15/12/2020, R\$ 444.248.989,99 dos R\$ 452.800.000,00 autorizados, ou seja, 98%, aproximadamente. Nesse cenário, o Tribunal de Contas da União (TCU) acompanhou as ações empreendidas pelo MCTI e respectivas instituições vinculadas para combater a crise gerada pelo coronavírus, quanto ao levantamento de riscos e à transparência dos custos e dos resultados das medidas to-madas. O TCU buscou, assim, contribuir tempestivamente para que as entregas planejadas pelas instituições públicas fossem de fato realizadas, de forma transparente e ao menor custo possível.

## O QUE O TCU ENCONTROU?

Com base nos riscos levantados e avaliados no primeiro ciclo de acompanhamento, foi constatado:

- Ausência de definição, pelo MCTI, de metas globais prévias e claras para combate à pandemia, com vistas abalzar a proposição das metas individuais dos projetos;
- Não realização de análise de custo-benefício na definição e orçamentação das iniciativas relacionadas a combate à covid-19;
- Ausência de publicização na internet, de forma direta e clara das ações, sobre as entregas e demais resultados intermediários previstos e alcançados;
- 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 tomou providências no sentido de mitigar grande parte dos riscos levantados e dar transparência do andamento das ações e dos respectivos resultados.

## O QUE O TCU DECIDIU?

Com base nas análises e conclusões e tendo em vista a manifestação dos gestores acerca da proposta preliminar de encaminhamento, o TCU recomendou ao MCTI que definisse metas globais, prévias e claras para as políticas de apoio a projetos de pesquisa e desenvolvimento sob sua responsabilidade. Também recomendou 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, o Tribunal encaminhou cópia do acórdão, bem como do voto e relatório que o fundamentaram ao MCTI e ao Ministério das Comunicações, bem como às comissões do Senado Federal e da Câmara dos Deputados com interesse no tema, informando-lhes acerca dos riscos e achados encontrados.

## DADOS DA DELIBERAÇÃO



**Acórdão:** 2.908/2020-TCU-Plenário  
**Data da sessão:** 28/10/2020  
**Relator:** Ministro Augusto Nardes  
**TC:** 016.758/2020-0  
**Unidade Técnica:** Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico

## INOVAÇÃO

### SEGUNDO CICLO DE ACOMPANHAMENTO DE AÇÕES DO MCTI PARA COMBATE À COVID-19

#### O QUE O TCU FISCALIZOU?

A segunda etapa do acompanhamento analisou novo risco identificado na etapa anterior, cuja análise restou postergada naquela oportunidade, bem como a utilização de créditos extraordinários destinados ao combate à Covid-19 sob a ótica do impacto no limite de gastos públicos imposto pela Emenda Constitucional 95/2016 e do cumprimento dos requisitos constitucionais de imprevisibilidade e urgência do investimento.

Nessa etapa, os exames tiveram como objeto, mais especificamente, o montante de R\$ 45.000.000,00 repassado pelo MCTI para o Centro Nacional de Pesquisa em Energia e Materiais (CNPEM) no âmbito do projeto "Iniciativa de Combate a Vírus Emergentes", buscando contribuir tempestivamente para que as entregas planejadas pelas instituições públicas fossem, de fato, realizadas de forma transparente e aderente às normas orçamentárias e ao menor custo possível.

#### O QUE O TCU ENCONTROU?

Com base nas análises do segundo ciclo de acompanhamento, foi constatado:

- que a elaboração de projeto conceitual para implantação de Laboratório de nível de biossegurança 4 (NB4) nas instalações do CNPEM, iniciativa que integra o plano de trabalho do "Projeto de Combate a Vírus Emergentes", orçada em R\$ 2.000.000,00, financiada por créditos extraordinários abertos por meio da MP 962/2020 (con-vertida na Lei 14.054/2020), não se amolda às hipóteses de urgência e imprevisibilidade previstas no art. 167,§3º, da CF/1988, dado que sua finalidade precípua não é atender à emergência de saúde pública decorrentemente do Coronavírus, de sorte que seu custeio não pode ser efetuado com base nos referidos créditos extraordinários;

- o risco de que propostas de investimentos em equipamentos como um laboratório de nível de biossegurança 4 (NB4), se efetuadas de forma descoordenada e fragmentada, resultem na sobreposição de instalações e competição por recursos entre órgãos e entidades da Administração Pública.

#### O QUE O TCU DECIDIU?

Com base nas análises e conclusões da equipe e tendo em vista a manifestação dos gestores acerca da proposta preliminar de encaminhamento, o TCU deu ciência ao MCTI de que eventual redirecionamento dos recursos oriundos das MP 929 e 962/2020 para custeio de quaisquer iniciativas não relacionadas ao combate à crise de Covid-19, caracterizaria infringência aos dispositivos constitucionais e legais que regem a matéria.

Além disso, considerando a relevância do tema tratado para a sociedade, o Tribunal encaminhou cópia do acórdão, bem como do voto e relatório que o fundamentaram ao MCTI e ao CNPEM, bem como às comissões do Senado Federal e da Câmara dos Deputados com interesse no tema, informando-lhes acerca dos riscos e achados encontrados.

#### DADOS DA DELIBERAÇÃO



**Acórdão:** 1.217/2021-TCU-Plenário  
**Data da sessão:** 26/5/2021  
**Relator:** Ministro Augusto Nardes  
**TC:** 016.758/2020-0  
**Unidade Técnica:** Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico



## INOVAÇÃO

# AUDITORIA INTEGRADA NO PROCESSO DE ANÁLISE DE PRESTAÇÕES DE CONTAS DE BOLSAS E AUXÍLIOS CONDUZIDO PELO CNPQ

## O QUE O TCU FISCALIZOU?

Em apreciação das contas anuais do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), referentes ao exercício de 2017, o TCU constatou a existência de mais de 245 mil prestações de contas de bolsas e auxílios pendentes de análise conclusiva pela referida fundação pública, conforme registrado em Relatório de Auditoria da Controladoria-Geral da União (CGU).

Devido a essa situação preocupante, esta Corte realizou auditoria que teve como objetivo avaliar a eficiência do processo de análise de prestações de contas de bolsas e auxílios conduzido pelo CNPq, com ênfase no tratamento do passivo e na prevenção de que tal situação se repita, verificando os arranjos institucionais que o condicionam, além de avaliar aspectos acerca da transparência e publicidade dos dados relativos aos fomentos e acerca da regularidade da dispensa de análise financeira conforme faixas de valores previstas em normativo editado pelo CNPq.

## O QUE O TCU ENCONTROU?

A partir do objetivo do trabalho, as principais constatações sobre os arranjos institucionais que condicionam a governança do processo de análise de prestações de contas de bolsas e auxílios concedidos pelo CNPq foram:

- Ausência de supervisão e monitoramento sistemático da análise técnica das prestações de contas;
- Desproporcionalidade entre os recursos humanos alocados e o quantitativo de processos pendentes por servidor;
- Disfunções nos fluxos de análise, seu acompanhamento e apuração do passivo, decorrentes de fragilidades dos sistemas de informação.

Também foi confirmada deficiência na transparência e publicidade de informações relativas a bolsas e auxílios, seus produtos, resultados, prestações de contas e avaliações, bem como indisponibilidade de informações sobre a execução orçamentária do CNPq.

Por fim, concluiu-se que seria possível o uso de amostragem em conjunto com verificações de faixas de valores no CNPq, sem necessidade de análise financeira de todas as prestações de contas de auxílios do passivo da entidade, desde que tal procedimento seja devidamente fundamentado, em linha com o recomendado no Acórdão 3.061/2019-TCU-Plenário.

Entretanto, verificou-se insuficiente fundamentação da Instrução de Serviço CNPq 1/2018, norma que disciplina tal procedimento.

## O QUE O TCU DECIDIU?

O TCU expediu recomendações ao CNPq para que:

- revise o processo de análise de prestações de contas de bolsas e auxílios, promovendo medidas de alocação de seus recursos humanos que tornem mais equânime o quantitativo de prestações de contas a serem analisadas por servidor;
- considere na revisão do processo a necessidade de coordenação da análise técnica das prestações de contas no âmbito de todo o CNPq, e não apenas em nível de coordenações-gerais das diretorias finalísticas, bem como a necessidade de sua supervisão e monitoramento sistemático;
- faça constar o redesenho e a otimização do processo de análise das prestações de contas na revisão de sua estrutura organizacional e nos trabalhos de



desenvolvimento da nova solução tecnológica para gestão e operação de fomento do CNPq;

- considere as seguintes necessidades a serem satisfeitas pela futura plataforma tecnológica, sem prejuízo de continuar a implementação de melhorias nas funcionalidades da Plataforma Integrada Carlos Chagas (PICC), priorizando aquelas que promovam a satisfação das referidas necessidades, quais sejam:
  - a. ter integração com sistemas e bases de dados internas e de outros órgãos e entidades da Administração Pública Federal que mantenham informações necessárias ao processo de trabalho de prestações de contas de bolsas e auxílios;
  - b. produzir informações íntegras e confiáveis à tomada de decisões, ao cumprimento de obrigações de transparência e à prestação de contas.
- no sentido de aperfeiçoar a Instrução de Serviço CNPq 1/2018, promova estudo detalhado acerca da pertinência do uso de faixas de valores a dispensarem análise financeira em caso de relatório de execução do objeto aprovado, bem como para justificar a escolha das referidas faixas, incluindo a materialidade sobre a qual a dispensa irá incidir.
- observe, na divulgação de informações relativas a avaliações e resultados da concessão de bolsas e auxílios, as boas práticas e diretrizes dispostas nos referenciais elaborados pelo TCU sobre controle e avaliação de governança em políticas públicas.

Além disso, o TCU determinou ao CNPq que divulgue, em formatos abertos, não proprietários, como planilhas e textos, informações relativas a bolsas e auxílios, seus produtos, seus resultados, suas prestações de contas e suas avaliações, sem prejuízo dos direitos de propriedade intelectual.

## QUAIS OS BENEFÍCIOS ESPERADOS?

Os benefícios esperados, caso as deliberações sejam implementadas, são: a revisão e a otimização do processo de análise de prestações de contas de bolsas e auxílios; a melhoria do suporte tecnológico desse processo; o aprimoramento da avaliação dos resultados da política pública; o aperfeiçoamento da regulamentação do CNPq que disciplina a utilização de amostragem na análise de prestação de contas, em linha com o disposto no novo Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação (MLCTI); e a correção de irregularidade constatada quanto à transparência e publicidade das informações sobre bolsas e auxílios.

## PRÓXIMOS PASSOS

O cumprimento dessas recomendações e da determinação será objeto de análise em monitoramento.

## DADOS DA DELIBERAÇÃO



**Acórdão:** 2.794/2021-TCU-Plenário  
**Data da sessão:** 24/11/2021  
**Relator:** Ministro Augusto Nardes  
**TC:** 033.633/2020-7  
**Unidade Técnica:** Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico

## INOVAÇÃO

# AUDITORIA INTEGRADA NOS INCENTIVOS PÚBLICOS FEDERAIS À CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO A CARGO DA FINEP

### O QUE O TCU FISCALIZOU?

A fiscalização nos incentivos públicos federais à ciência, tecnologia e inovação a cargo da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) teve como objetivo avaliar a estrutura de governança existente para a promoção de incentivos públicos federais à ciência, tecnologia e inovação a cargo da Finep nos últimos cinco anos, por meio da análise da política de incentivos, especialmente da orientação estratégica da Finep, dos critérios de seleção das entidades e projetos beneficiados, da análise dos resultados alcançados e da adequação desses resultados ao nível de investimento governamental.

A Finep é uma empresa pública que desempenha papel essencial na cadeia de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I). Vincula-se ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI), órgão condutor das políticas públicas nessa área, executadas principalmente com recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT). Entre 2015 e 2020, a Finep aplicou cerca de R\$ 13,9 bilhões nos projetos apoiados.

### O QUE O TCU ENCONTROU?

As principais constatações da fiscalização foram as seguintes:

- a elaboração de um referencial estratégico, de longo prazo, para uso dos recursos do FNDCT, pode contribuir para direcionar ações em busca de melhores resultados para a sociedade e para aumentar a transparência na gestão do fundo;
- o monitoramento da execução das ações em termos de desempenho pela Finep pode possibilitar a tomada de medidas corretivas na gestão dos incentivos com recursos do FNDCT;
- o realinhamento contínuo das estratégias na gestão do FNDCT, com lições advindas das avaliações de

- resultados, pode favorecer o constante direcionamento dos financiamentos executados pela Finep para projetos com maior retorno à sociedade;
- a disponibilização contínua das informações de indicadores de monitoramento e avaliação de resultados, características e estados de execução dos projetos pela Finep, em conjunto com os valores investidos e seus percentuais de aplicação, referenciadas aos objetivos estratégicos do FNDCT, pode induzir o aprendizado e aperfeiçoamento contínuos da gestão dos incentivos, por meio da participação dos interessados e da sociedade em geral no controle;
- o aperfeiçoamento de controles do MCTI pode contribuir para aumentar a fidedignidade de demonstrativos do FNDCT.

### O QUE O TCU DECIDIU?

Os resultados da fiscalização demonstraram a necessidade do 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).

Assim, foram expedidas as seguintes determinações e recomendações.

- determinar ao Conselho Diretor do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CD/FNDCT) que, no prazo de 270 dias, institua e elabore 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;
- determinar ao MCTI, em conjunto com a FINEP, que, no prazo de 270 dias, implemente, para todos os projetos financiados com recursos do FNDCT,

mecanismo de promoção de transparência contínua das informações de indicadores de monitoramento e avaliação de resultados, em conjunto com os valores investidos, seus percentuais de aplicação e previsões de entregas, referenciadas aos objetivos estratégicos do Fundo, e efetuem sua disponibilização à sociedade em sítio eletrônico relacionado ao Fundo, com ambiente amigável e de fácil acesso;

- determinar ao MCTI que, no exercício da função de apoio técnico ao Conselho Diretor FNDCT, institua, no prazo de 180 dias, 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, de modo a municiar o CD/FNDCT, tempestivamente, com informações suficientes para a tomada de decisão.

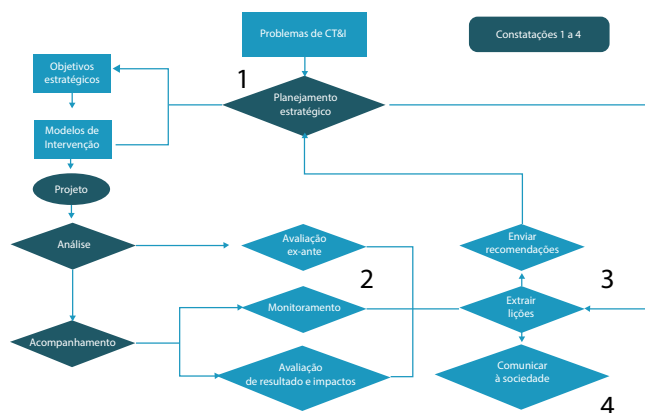
Recomendar ao MCTI, em conjunto com a Finep, que:

- implementem monitoramento de desempenho da execução da política de incentivos somado a instrumento de lógica de intervenção;
- definam e publiquem periodicamente plano de monitoramento e avaliação sistêmica do desempenho dos incentivos com o cronograma de medição dos indicadores;
- implementem 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.

## QUAIS OS BENEFÍCIOS ESPERADOS?

Por meio da implementação das medidas deliberadas pelo TCU, espera-se a promoção de um sistema de monitoramento e avaliação no FNDCT/Finep semelhante ao exposto na Figura 1.

**Figura 1: Promoção de um Sistema de Monitoramento e Avaliação no FNDCT/Finep**



Assim, 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. Espera-se, ainda, obter parâmetros para avaliação do alcance de resultados, seja no nível de projetos ou do FNDCT como um todo, complementando e robustecendo o Modelo de Avaliação Global atualmente em implementação, além de proporcionar maior publicidade da estratégia de longo prazo para uso de recursos do FNDCT, evitando o direcionamento do Fundo para iniciativas com menor ou nenhum alinhamento às suas diretrizes estratégicas, ou que apresentem relação custo-benefício relativamente menos favorável ou, ainda, que já tenham sido avaliadas como ineficientes ou inefetivas.

## DADOS DA DELIBERAÇÃO



**Acórdão:** 693/2022-TCU-Plenário  
**Data da sessão:** 30/3/2022  
**Relator:** Ministro Augusto Nardes  
**TC:** 027.088/2020-0  
**Unidade Técnica:** Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico

## INOVAÇÃO

### AUDITORIA SOBRE O FOMENTO À INOVAÇÃO NO SETOR PRODUTIVO

#### O QUE O TCU FISCALIZOU?

É inquestionável que os esforços em pesquisa, desenvolvimento e inovação contribuem para o aumento da produtividade de um país.

Nesse sentido, ao longo das duas últimas décadas, o governo brasileiro tem implementado uma série de medidas para fomentar a inovação no país, tais como medidas regulatórias e incentivos fiscais, de crédito e de apoio financeiro direto, dentre outras. Na frente normativa, o marco legal da Inovação (EC 85/2015, Lei 13.243/2016 e Decreto 9.283/2018) busca criar incentivos e aproximar a academia das necessidades do mercado.

Na frente financeira, observa-se crescimento nos investimentos em CT&I. Segundo dados do então MCTIC, atual MCTI, só com incentivos fiscais, o investimento passou de cerca de um bilhão de reais anual no início dos anos 2000 para mais de oito bilhões em 2018. Em relação ao PIB, o investimento em P&D passou de 1,05% em 2000 para 1,27% em 2016, de acordo com o referido ministério.

Todavia, mesmo com a elevação no investimento total em P&D, os resultados em termos de inovação ainda são pouco significativos. Esse desempenho se reflete nos rankings internacionais. O Brasil ocupava em 2016 e em 2017 a 69ª posição no Índice Global de Inovação, em um rol de 127 países, tendo avançado em 2018 para a 64ª posição entre 126 economias.

Considerando a materialidade e a relevância do tema para o desenvolvimento nacional, em 2018 o TCU realizou auditoria com o objetivo identificar atores, políticas, iniciativas e arranjos institucionais, bem como fatores que podem estar contribuindo para o persistente baixo posicionamento do Brasil nos rankings de inovação, propondo medidas para melhoria do desempenho das políticas públicas de fomento à inovação.

#### O QUE O TCU ENCONTROU?

- Ausência de estrutura atuante de coordenação das políticas federais de fomento à inovação sob uma perspectiva integrada de governo
  - a. As atribuições de coordenação das políticas públicas federais de inovação no setor produtivo não estavam claramente definidas.
  - b. O então MCTIC não apresentou estruturas e mecanismos de articulação política e orientação com vistas a alinhar as políticas, programas e iniciativas.
  - c. O órgão de assessoramento superior do Presidente da República para formulação e implementação da política nacional de desenvolvimento científico e tecnológico não atuava no sentido de propor a política, planos, metas ou prioridades de inovação do país
- Falhas na Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação
  - a. Ausência de uma visão de longo prazo para a inovação
  - b. Ausência de um planejamento estratégico para todo o governo
  - c. Apresentação de quantidade excessiva de temas prioritários
  - d. Ausência de previsão de acompanhamento durante o período de sua vigência
  - e. Ausência de participação de atores relevantes em seu processo de elaboração
- Falhas no monitoramento e avaliação de políticas públicas federais de fomento à inovação
  - a. Inexistência de histórico de avaliação para parte das políticas, programas e iniciativas

- b. Diferentes estágios de maturidade dos processos de monitoramento e avaliação
- c. Inexistência de indicadores de resultado e impacto para parte das políticas, programas e iniciativas
- d. Falta de informações para apoiar a realização do monitoramento e avaliações

Como consequência, verificou-se que as iniciativas realizadas pelas diversas instituições públicas envolvidas no tema da inovação estavam desalinhadas com a estratégia em vigor e que os recursos públicos eram aplicados de maneira pulverizada e pouco estratégica.

### **O QUE O TCU DECIDIU?**

Recomendou-se à Casa Civil da Presidência da República que (i) estabeleça mecanismos de coordenação interministerial para promover o alinhamento e a consistência das políticas públicas relacionadas ao fomento à inovação no setor produtivo; (ii) estabeleça mecanismos de cooperação com os entes federados com vistas a promover o alinhamento das iniciativas e políticas federais de fomento à inovação com as formuladas e

implementadas pelos entes subnacionais (coordenação vertical); e (iii) avalie a conveniência e a oportunidade de definir instância interministerial para atuar sobre o sistema nacional de CT&I, viabilizando a produção de inovação econômica e estrategicamente significativa, bem como articulando e harmonizando o sistema.

Recomendou-se à Casa Civil da Presidência da República e ao então MCTIC que, em conjunto com os demais ministérios envolvidos com as políticas, programas e iniciativas de fomento à inovação no setor produtivo, e ouvidos os demais atores relevantes, como representantes da sociedade, do Congresso Nacional e de outras entidades públicas e privadas atuantes no tema, coordenem a elaboração de estratégia nacional de ciência, tecnologia e inovação de longo prazo, cujo desenho contenha, no mínimo: (i) definição de prioridades de Estado, fundamentadas em critérios objetivos; (ii) objetivos mensuráveis, acompanhados de indicadores, metas e respectivas áreas responsáveis; (iii) desdobramento em planos de ação; (iv) previsão de acompanhamento periódico durante sua execução; e (iv) metodologia de monitoramento e avaliação de resultados.

### **DADOS DA DELIBERAÇÃO**



**Acórdão:** 1.237/2019-TCU-Plenário  
**Data da sessão:** 29/5/2019  
**Relator:** Ministra Ana Arraes  
**TC:** 017.220/2018-1  
**Unidade Técnica:** Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico

## INOVAÇÃO

### ACOMPANHAMENTO DA ELABORAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE INOVAÇÃO

#### O QUE O TCU FISCALIZOU?

Posteriormente ao Acórdão 1.237/2019-TCU-Plenário, o então MCTIC, apoiado pela Casa Civil da Presidência da República, iniciou esforços para construir uma política com a finalidade de estabelecer objetivos e diretrizes que orientem, sistêmica e universalmente, a atuação dos entes federativos quanto ao tema da inovação.

Diante disso, o TCU decidiu atuar de maneira concomitante por meio do acompanhamento da formulação da Política Nacional de Inovação, no então Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) e na Casa Civil da Presidência da República, utilizando-se como base as constatações e deliberações do referido acórdão.

O acompanhamento da PNI teve como objetivo contribuir para o processo de formulação da política, para que esta sirva como efetivo instrumento de orientação das ações do Estado para a promoção da inovação no Brasil. Nesse sentido, buscou-se verificar na proposta da PNI a presença de aspectos anteriormente inexistentes na Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI) que impactam sobremaneira a capacidade do Estado de garantir que os recursos destinados à promoção da ciência, tecnologia e inovação alcancem os resultados almejados pelo próprio governo e pela sociedade.

#### O QUE O TCU ENCONTROU?

A partir do objetivo do trabalho, formulou-se a seguinte questão de auditoria: "A Política Nacional de Inovação em elaboração contempla os seguintes requisitos: visão de longo prazo; definição de prioridades do Estado, fundamentadas em critérios objetivos; objetivos mensuráveis, acompanhados de indicadores, metas e áreas responsáveis;

desdobramento em planos de ação; previsão de acompanhamento periódico da execução; e metodologia de monitoramento e avaliação?"

O trabalho constatou que a proposta preliminar da PNI apresentava fragilidades que poderiam prejudicar sua capacidade de orientar estrategicamente a atuação estatal e a destinação dos recursos voltados à inovação, comprometendo a eficiência e a efetividade das intervenções públicas nessa área.

- Ausência de diagnóstico adequado do problema público que a política pretende enfrentar
- Ausência de evidências suficientes que justifiquem as escolhas pelas diretrizes e ações propostas na política
- Falta de definição clara das prioridades do Estado para o desenvolvimento do ecossistema de inovação
- Inconsistências na definição do objetivo geral da proposta de PNI e ausência de objetivos específicos mensuráveis
- Falta de identificação clara dos responsáveis pela formulação, implementação e avaliação da política, assim como de seus papéis e responsabilidades

#### O QUE O TCU DECIDIU?

O TCU expediu recomendações ao MCTI para que:

- Adote medidas para identificar e explicitar adequadamente o problema que a Política Nacional de Inovação pretende enfrentar, demonstrando suas causas, os dados quantitativos do problema, as razões que justificam a intervenção do Estado e as políticas desenhadas para enfrentar tal problema, a fim de reduzir o risco de comprometimento dos resultados almejados pela política pública;



- Revise o objetivo geral e os objetivos específicos da política pública, tornando clara a visão do que se almeja alcançar e garantindo que os objetivos sejam essenciais, mensuráveis, controláveis, operacionais, decompostos, concisos e inteligíveis, em consonância com as boas práticas para formulação de políticas públicas;
- Promova a definição clara das prioridades de atuação do Estado para o desenvolvimento do ecossistema de inovação, com base no diagnóstico adequado do problema a ser enfrentado, e considerando os entraves e as vocações existentes no país para o tema, a fim de dar atendimento ao art. 218 da Constituição Federal;
- Explícite nos documentos relativos à instituição da PNI as razões e evidências que justificam as suas decisões, deixando clara a relação dos estudos e análises realizados com as diretrizes e ações propostas na política e visando garantir transparência ao processo decisório e legitimidade à escolha pública;
- Adote medidas para i) identificar claramente todos os agentes envolvidos na PNI; ii) conhecer seus incentivos e interesses; e iii) definir formalmente seus respectivos papéis e responsabilidades.

## PRÓXIMOS PASSOS

Como resultado dos trabalhos do TCU, o Governo Federal instituiu a Política Nacional de Inovação e criou a Câmara de Inovação (Decreto 10.534/2020). Coube a esse órgão estruturar e orientar a implementação da política, o que fez por meio da Estratégia Nacional de Inovação para o período de 2021 a 2024.

Diante disso, é preciso avaliar: i) se as falhas apontadas pelo TCU na avaliação da proposta preliminar foram corrigidas; ii) se foram implementados os novos instrumentos de coordenação, estratégia e planejamento das iniciativas de fomento à inovação; e iii) como esses novos instrumentos se refletem nas políticas públicas específicas voltadas para a inovação.

## DADOS DA DELIBERAÇÃO



**Acórdão:** 2.603/2020-TCU-Plenário  
**Data da sessão:** 30/9/2020  
**Relator:** Ministro Augusto Nardes  
**TC:** 001.888/2020-0  
**Unidade Técnica:** Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico

## DESENV. REGIONAL



# FISCALIZAÇÃO NOS FUNDOS CONSTITUCIONAIS DE FINANCIAMENTO DO NORTE (FNO), NORDESTE (FNE) E CENTRO-OESTE (FCO)

## O QUE O TCU FISCALIZOU?

Em resposta a Solicitação do Congresso Nacional, o Tribunal de Contas da União (TCU) realizou, entre fevereiro e agosto de 2022, fiscalização no Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), nas Superintendências do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), da Amazônia (Sudam) e do Centro-Oeste (Sudeco) e nos Bancos do Nordeste (BNB), da Amazônia (Basa) e do Brasil (BB), tendo por objetivo avaliar aspectos relativos à legalidade, à legitimidade e à efetividade na aplicação dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento (FCFs).

Proveniente de 3% (três por cento) do produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados, os FCFs constituem fonte relevante para o desenvolvimento regional e o combate às desigualdades, sendo instrumentos financeiros da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), patrocinando seus programas e ações, e contribuindo ainda com a implementação de planos regionais e sub-regionais de desenvolvimento.

Para se ter uma ideia da magnitude, a soma das operações de crédito envolvendo recursos dos FCFs chegou, entre 2019 e 2021, a cerca de R\$137 bilhões..

## O QUE O TCU ENCONTROU?

- **Adoção de Taxa de Juros em desacordo com o disposto na Lei 10.177/2001 e na Resolução CMN m4.622/2018, em operações de crédito não rural firmadas com recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) no exercício de 2020**

As causas para as falhas verificadas nas taxas de juros aplicáveis às operações, em virtude da atribuição incorreta do Fator de Localização (taxa reduzida para

empreendimentos em municípios considerados prioritários) ou do Fator de Programa (taxa diferenciada em função do tipo de operação e finalidade do projeto), ainda não tinham sido completamente identificadas pelo BNB.

Ademais, destacou-se a existência de causas potenciais para a adoção de fatores de programa (FP) inadequados, como possíveis divergências de interpretação em relação à metodologia de cálculo do rendimento bruto das pessoas físicas que exercem atividades rurais, assim como acerca da utilização do conceito de grupo econômico na apuração da receita bruta das empresas.

Por fim, apontaram-se, entre as consequências do achado, o aumento ou a redução dos custos de financiamento para os agentes econômicos beneficiários e das disponibilidades financeiras do FNE.

- **Reduzido volume de repasses de recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento (FNE e FNO) pelo Banco do Nordeste e Banco da Amazônia a outras instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central, nos termos do art. 9º da Lei 7.827/1989, apesar da existência de previsão legal para os repasses há mais de vinte anos.**

Foi possível constatar a administração centralizada de recursos do FNO e do FNE nos bancos administradores (Basa e BNB), caracterizada pelo reduzido repasse para outras Instituições Financeiras, divergindo dos planos de aplicações de recursos do FNO e do FNE ao longo dos anos, os quais preveem volumes de repasses superiores aos efetivamente executados.

Dentre as causas para o achado estão a definição de novas diretrizes para o repasse de recursos pela Portaria MDR 3.025/2021 e a consequente necessidade de adaptações operacionais a serem implementadas pelos bancos operadores e pelas instituições beneficiárias, além da inexistência de obrigatoriedade aos bancos operadores de efetuarem de fato os repasses a outras

instituições. Apesar da previsão legal de os bancos administradores repassarem os recursos dos FCFs, o dispositivo faculta, não obriga, a adoção da medida (art. 9º da Lei 7.827/1989).

Como potenciais consequências do achado, pôde-se presumir a baixa pulverização dos financiamentos com recursos dos FCFs, principalmente entre os micros e pequenos tomadores, e prejuízos a não universalização da política entre os entes federativos, impactando negativamente os objetivos das políticas regionais de desenvolvimento.

- Ausência de avaliação dos impactos econômicos e sociais decorrentes da aplicação dos recursos dos FCFs de que trata o § 6º do art. 20 da Lei 7.827/1989.

Constatou-se que a Sudam e a Sudeco não conseguiram implementar até o momento da aplicação dos procedimentos de auditoria a sistematização das atividades de avaliação de impactos econômicos e sociais decorrentes da aplicação dos recursos dos FCFs nos termos do art. 20, §6º, da Lei 7.827/1989, c/c a Portaria Interministerial MDR/ME 7/2020, em que pese já transcorridos mais de quatro anos da previsão legal para a realização das referidas avaliações.

A Sudene, apesar de também ter enfrentado dificuldades, conseguiu contratar, apenas no final de 2021, as atividades de avaliação referentes ao plano de trabalho do exercício de 2020. Todavia, as análises indicaram que até o momento da execução dos procedimentos de fiscalização ainda não haviam sido entregues produtos da contratação.

Dentre as principais causas apontadas para o insucesso nas contratações está a concepção da sistematização das atividades de avaliação pelo art. 20, §6º, da Lei 7.827/1989, c/c Portaria Interministerial 7/2020, sem a participação ativa das Superintendências de Desenvolvimento Regional e dos Bancos Operadores, ocasionando fragilidades no estabelecimento dos trâmites processuais e de atribuições dos agentes envolvidos.

A ausência de avaliações periódicas impossibilita que se tenha um claro entendimento acerca dos resultados dos programas de aplicação de recursos dos FCFs, bem como do papel exercido pelos referidos fundos no atingimento dos objetivos da PNDR. Ademais, compromete a geração de informações que subsidiem a adoção de medidas corretivas necessárias à implementação das políticas de desenvolvimento regional

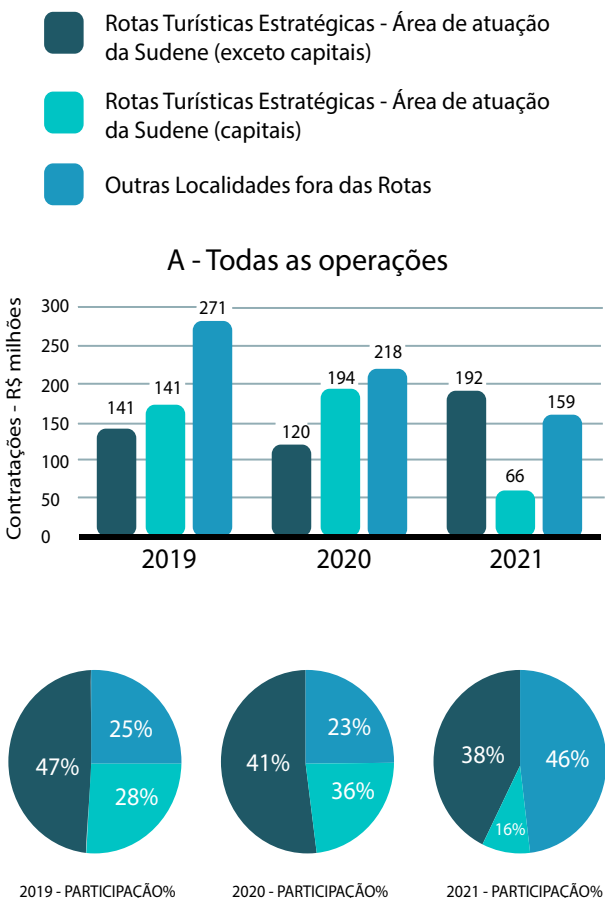
- Aumento da participação de municípios não enquadrados na "Prioridade 3.6 (Nordeste turístico)", constante das Diretrizes e Prioridades para a aplicação dos recursos do FNE, na distribuição geográfica

## das operações de crédito contratadas no setor de turismo em 2021.

Constatou-se que, em 2020 e em 2021, quando o programa "Nordeste Turístico" foi incluído nas Diretrizes e Prioridades do FNE, houve uma redução, em relação ao exercício de 2019, no percentual de recursos destinados aos municípios prioritários, que seriam aqueles pertencentes às rotas turísticas estratégicas, conforme estabelecido na programação de financiamento aprovada nos termos do art. 14, inciso II, da Lei 7.827/1989 (Programação Regional FNE 2020 e 2021).

Enquanto, em 2019, houve a alocação de 47% dos recursos relativos a contratações no setor de turismo para municípios prioritários, em 2020, esse percentual alcançou 41% e, em 2021, apenas 38%. Ressalte-se que, em 2021, houve um aumento no percentual de recursos destinados a municípios não prioritários, localizados fora das rotas estratégicas, atingindo 46% do valor total das contratações no setor.

### Quadro 1 – Contratações FNE – Setor de Turismo – 2019 a 2021



Ademais, apontou-se que as avaliações dos resultados e impactos do FNE realizadas pelo MDR em conjunto com a Sudene não trouxeram referências acerca do atendimento à dimensão espacial da prioridade 3.6, comprometendo a identificação de causas, a proposição de medidas corretivas, e o pleno cumprimento ao art. 14, inciso III, da Lei 7.827/1989. O direcionamento de recursos para municípios não prioritários no âmbito do setor de turismo compromete o atingimento das prioridades estabelecidas pelo Condell/ Sudene para a aplicação dos recursos do FNE e podem impactar negativamente a observância das diretrizes estabelecidas no Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE).

### QUE O TCU DECIDIU?

O TCU proferiu determinações e recomendações às entidades fiscalizadas para que apresentassem plano de ação e adotassem medidas corretivas de forma a alcançar os seguintes benefícios: correção das taxas de juros aplicáveis às operações de crédito não rural contratadas com recursos do FNE; regularização do valor das disponibilidades financeiras do FNE; promoção de melhorias na regulamentação e uniformização no entendimento de conceitos aplicáveis ao cálculo dos encargos financeiros incidentes sobre os financiamentos de operações de crédito não rural com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento; mitigação das principais causas para o reduzido volume de repasses de recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento pelos bancos administradores a outras instituições financeiras, com base no art. 9º da Lei 7.827/1989; evidenciação, por meio de estudos técnicos, da efetividade do mecanismo de repasse na promoção da maior pulverização dos financiamentos entre os micros e pequenos tomadores, bem como na sua universalização entre os entes federativos; aprimoramento do processo de avaliação do cumprimento das diretrizes e prioridades estabelecidas para aplicação dos recursos do FNE e provisão de informações para subsidiar a atuação do Condell/Sudene (Acórdão-TCU-Plenário 2.179/2022).

### MONITORAMENTO

O TCU ordenou ainda que a unidade técnica especializada da corte (SecexDesenvolvimento) monitore as recomendações e determinações contidas na decisão.

### PRÓXIMOS PASSOS

O acompanhamento da implementação das atividades propostas às entidades fiscalizadas será realizado pelo Tribunal em trabalhos específicos de monitoramento.

### DADOS DA DELIBERAÇÃO



**Acórdão:** 2.179/2022-TCU-Plenário (auditoria)  
**Data da sessão:** 5/10/2022  
**Relator:** Ministro Jorge Oliveira  
**TC:** 002.138/2022-0  
**Unidade Técnica:** Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico

## DESENV. REGIONAL

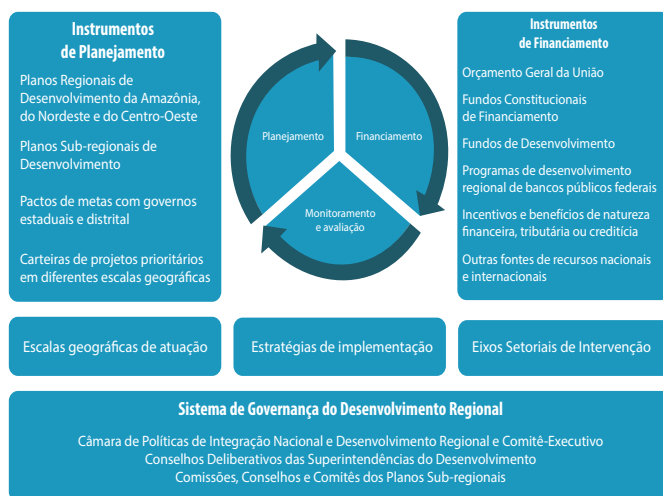
### LEVANTAMENTO SOBRE A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (PNDR)

#### O QUE O TCU FISCALIZOU?

A segunda versão da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), instituída pelo Decreto 9.810/2019, tem por finalidade reduzir as desigualdades econômicas e sociais, intra e inter-regionais, por meio da criação de oportunidades de desenvolvimento que resultem em crescimento econômico, geração de renda e melhoria da qualidade de vida da população, em sintonia com o objetivo fundamental da República de redução das desigualdades sociais e regionais.

A figura a seguir ilustra os macroprocessos estruturantes, o sistema de governança e os instrumentos de gestão identificados na PNDR.

#### Macroprocessos Estruturantes, Sistema de governança e Instrumentos da PNDR



Elaboração: Equipe de fiscalização do TCU

contribuir para o aperfeiçoamento da governança e da gestão da PNDR. Para isso, a equipe de fiscalização identificou os macroprocessos considerados mais relevantes para a governança e para a gestão da Política e verificou como são feitos o planejamento, o financiamento e o monitoramento e avaliação desses macroprocessos.

#### O QUE O TCU ENCONTROU?

Após a análise dos riscos identificados em cada macroprocesso, foram destacados os seguintes eventos com alto potencial de dificultar ou impedir o alcance dos objetivos da PNDR:

- Ausência de aprovação dos Planos Regionais de Desenvolvimento (PRDNE, PRDA e PRDCO) para o período 2020-2023 pelo Congresso Nacional, o que pode impactar negativamente a efetividade do planejamento integrado para o desenvolvimento regional;
- Ausência de aprovação dos Planos Subregionais de Desenvolvimento e de formalização dos pactos de metas com governos subnacionais, o que pode comprometer a cooperação federativa necessária à efetividade da política;
- Planejamento e execução de políticas públicas sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Regional (desenvolvimento urbano, saneamento, segurança hídrica etc.) e de outros ministérios setoriais sem observância às diretrizes e aos objetivos da PNDR, o que pode prejudicar a efetividade do modelo de planejamento integrado e o que diz respeito à articulação setorial das ações do governo federal;
- Estabelecimento de diretrizes, orientações e prioridades para a concessão de financiamentos, sem

considerar de que forma os fundos constitucionais e os fundos de desenvolvimento podem contribuir de maneira mais efetiva para o atingimento dos objetivos de desenvolvimento regional, impactando negativamente a efetividade da política de financiamento e da PNDR;

- Deficiências na seleção de indicadores e no estabelecimento de metodologia para o monitoramento e a avaliação da PNDR e seus instrumentos, o que prejudica a avaliação de resultados da política.

O trabalho identificou como causa fundamental para esses riscos a ausência de efetivo funcionamento a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional e do seu Comitê-Executivo.

Destacou-se a importância de garantir que as referidas instâncias de governança funcionem e, principalmente, exerçam as competências que lhes foram atribuídas conforme art. 8º e art. 10 do Decreto 9.810/2019, principalmente: promoção da articulação setorial e federativa, buscando a convergência das ações em benefício das áreas prioritárias da PNDR; inserção das ações federais priorizadas nos planos regionais e sub-regionais, no PPA e na LOA; estruturação de uma política integrada de financiamento do desenvolvimento regional, aprimorando e integrando os instrumentos existentes; aprovação dos indicadores e dos relatórios de monitoramento e de avaliação da PNDR e de seus

instrumentos; e estruturação do Sistema Nacional de Informações do Desenvolvimento Regional.

## O QUE O TCU DECIDIU?

O levantamento de riscos resultou em propostas de fiscalizações específicas visando contribuir para o aperfeiçoamento da governança e da gestão da PNDR.

O Tribunal comunicou os riscos identificados e suas possíveis consequências aos órgãos e entidades envolvidos na PNDR. Para isso, o Acórdão resultante do trabalho foi encaminhado ao Ministério do Desenvolvimento Regional, às Superintendências do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), da Amazônia (Sudam) e do Centro-Oeste (Sudeco), à Presidência da República, ao Ministério da Economia, à Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo do Senado Federal e à Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia da Câmara dos Deputados.

## DADOS DA DELIBERAÇÃO



**Acórdão:** 1.448/2021-TCU-Plenário  
**Data da sessão:** 23/06/2021  
**Relator:** Ministro Aroldo Cedraz  
**TC:** 025.768/2020-4  
**Unidade Técnica:** Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico



## DESENV. REGIONAL

# FISCALIZAÇÃO NOS INCENTIVOS FISCAIS DE REDUÇÃO DE IMPOSTO SOBRE A RENDA NAS ÁREAS DE ATUAÇÃO DA SUDENE E DA SUDAM

### O QUE O TCU FISCALIZOU?

O Tribunal de Contas da União (TCU) realizou, entre agosto de 2019 e fevereiro de 2020, fiscalização no Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) e nas Superintendências do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e da Amazônia (Sudam). O trabalho teve por objetivo verificar a regularidade do processo de concessão de incentivos fiscais de redução do imposto sobre a renda da pessoa jurídica e identificar os principais riscos que pudessem impactar o alcance dos resultados esperados com os referidos benefícios tributários.

Os incentivos fiscais de redução do imposto sobre a renda são instrumentos financeiros da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e enquadram-se no conceito de benefícios ou gastos tributários. Segundo informações da Receita Federal, os valores projetados dos gastos com os mencionados incentivos fiscais para o exercício de 2020 representavam R\$ 9,8 bilhões, sendo R\$ 4,2 bilhões para incentivar empresas localizadas na área de atuação da Sudam e R\$ 5,6 bilhões para as empresas inseridas na área de atuação da Sudene.

### O QUE O TCU ENCONTROU?

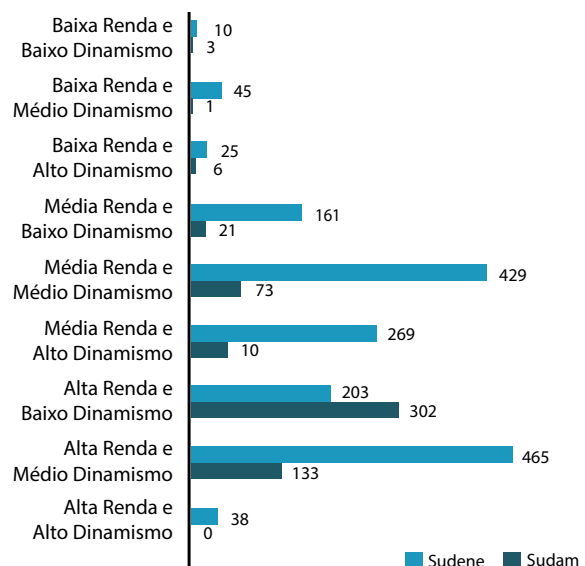
As principais constatações da fiscalização foram as seguintes:

- **Implantação majoritária de empreendimentos beneficiados com o incentivo de redução fixa de 75% do imposto sobre a renda nas sub-regiões não consideradas prioritárias pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e pelos Planos Regionais de Desenvolvimento do Nordeste e da Amazônia (PRDNE e PRDA).**

O gráfico 1 apresenta a distribuição das empresas beneficiadas com o incentivo, entre 2011 e 2018, de acordo com a tipologia sub-regional aprovada mediante a Portaria MI 34, de 18/1/2018. Constatase uma concentração de empresas beneficiadas em sub-regiões de alta renda, em detrimento das regiões menos favorecidas de média e, principalmente, baixa renda, que são consideradas prioritárias pela PNDR.

A distribuição geográfica das empresas incentivadas também não se mostra alinhada com a abordagem territorial adotada nos planos regionais de desenvolvimento: PRDNE (Região Nordeste, elaborado pela Sudene) e PRDA (Região Amazônica, elaborado pela Sudam), que tem por objetivo estabelecer e fortalecer uma rede policêntrica de cidades, como alternativa para se alcançar a desconcentração e a interiorização do desenvolvimento regional.

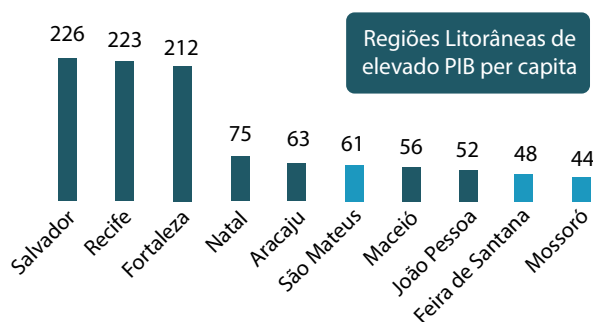
**Gráfico 1 - Empresas incentivadas entre 2011 e 2018**



Elaboração própria. Dados relativos aos incentivos fiscais fornecidos pela Sudene e pela Sudam.

O gráfico 2 apresenta as dez regiões intermediárias com o maior número de empreendimentos incentivados na área de atuação da Sudene entre 2011 e 2018. Verifica-se a predominância de regiões que possuem os maiores valores de "PIB per capita" da região, muitas das quais localizadas em áreas litorâneas.

**Gráfico 2 - Regiões Intermediárias com maior número de empreendimentos entre 2011 e 2018**



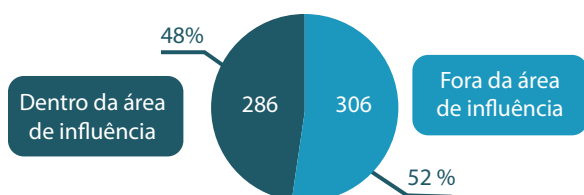
Elaboração própria. Dados relativos aos incentivos concedidos e aos municípios pertencentes às regiões intermediárias adotadas no PRDNE fornecidos pela Sudene.

As sete regiões destacadas no gráfico 2 concentram 907 empresas incentivadas, de um total de 1.645, representando 55% dos incentivos concedidos na área de atuação da autarquia.

Na Região Amazônica, em documento complementar ao PRDA, a Sudam elencou trinta e quatro cidades intermediárias na Amazônia Legal, assim consideradas como sendo as cidades polo de maior desenvolvimento, com poder de atrair e espalhar negócios às cidades circunvizinhas.

O gráfico 3 indica que 52% do total de empresas incentivadas não estão inseridas nas áreas de influência das cidades intermediárias da Amazônia Legal, que integram uma das escalas geográficas prioritárias das ações de planejamento e de atuação de políticas públicas na região. Destaca-se que, das 306 empresas localizadas fora das áreas de influência, 261 estão instaladas no município de Manaus.

**Gráfico 3 - Empresas Incentivadas nas áreas de influência das Cidades Intermediárias da Amazônia**



Elaboração própria. Dados relativos aos incentivos concedidos e aos municípios pertencentes às áreas de influência das Cidades Intermediárias da Amazônia Legal fornecidos pela Sudam.

#### Deficiências nas atividades de monitoramento e avaliação de resultados e impactos dos incentivos.

As atividades de monitoramento e avaliação da política de incentivos fiscais de redução do imposto sobre a renda não são realizadas de forma sistemática e coordenada, comprometendo a produção de informações para subsidiar o aperfeiçoamento da intervenção pública.

#### Ausência de estudos técnicos atualizados para subsidiar a definição dos setores da economia considerados prioritários para o desenvolvimento regional.

O MDR, órgão responsável pela gestão desses incentivos fiscais, bem como a Sudam e a Sudene, a quem compete administrar os mencionados incentivos em suas respectivas áreas de atuação, não dispõem de estudos que fundamentem a definição dos setores econômicos prioritários para fins de recebimento dos benefícios, constante dos Decretos 4.212/2002 e 4.213/2002.

A ausência de critérios e estudos técnicos pode ocasionar prejuízos à atração de investimentos com potencial de geração de impactos socioeconômicos, por não estarem contemplados no público alvo da política. Ademais, no caso dos setores econômicos atualmente considerados prioritários, a ausência de estudos pode propiciar a concessão de benefícios a empreendimentos com baixo potencial de impactar o desenvolvimento regional.

#### Deficiências nas rotinas administrativas de verificação da documentação fiscal e contábil das empresas beneficiadas com o incentivo de redução fixa de 75% do imposto sobre a renda e na elaboração dos relatórios de vistoria dos empreendimentos incentivados.

Apenas parte das empresas beneficiadas com os incentivos encaminham periodicamente as informações fiscais e contábeis obrigatórias definidas em regulamento. Em vários casos, a análise dos documentos ocorre apenas quando há novo pleito de incentivo e a declaração de regularidade relativa aos anos anteriores é necessária. Ademais, demonstrativos fiscais e contábeis são recebidos e armazenados na Sudene em papel, apesar de tais informações já estarem contempladas no Sistema Público de Escrituração Digital (Sped). Finalmente, há necessidade de aprimoramento dos relatórios de vistoria dos empreendimentos beneficiados.

### O QUE O TCU DECIDIU?

O TCU proferiu determinações e recomendações às entidades fiscalizadas para que apresentassem plano de ação contendo medidas corretivas a serem adotadas, de forma a alcançar os seguintes benefícios: aumento dos níveis de interiorização na concessão de incentivos fiscais, de forma a alcançar sub-regiões consideradas

prioritárias pela PNDR e pelos planos regionais de desenvolvimento; aprimoramento dos mecanismos de monitoramento e avaliação e incremento da eficiência, da eficácia e da efetividade da política de incentivos fiscais; melhoria de rotinas administrativas nas entidades auditadas e nas atividades de execução, supervisão e controle das vistorias realizadas em empreendimentos beneficiados com o incentivo fiscal .

## MONITORAMENTO

Em 2021, o Tribunal analisou e aprovou os planos de ação elaborados pelos órgãos auditados em atendimento às deliberações proferidas, os quais contêm as atividades, cronograma e responsáveis, visando corrigir os problemas identificados na auditoria. Analisadas as medidas adotadas até aquele momento, verificou-se que o MDR, a Sudam e a Sudene estavam observando o planejamento proposto para dar cumprimento às determinações expedidas pelo Tribunal.

## PRÓXIMOS PASSOS

A implementação total das atividades constantes dos planos de ação será avaliada pelo Tribunal em novo trabalho de monitoramento a ser realizado após o final do prazo previsto nos cronogramas encaminhados pelos órgãos gestores da política pública.

### DADOS DA DELIBERAÇÃO



**Acórdão:** 4.056/2020 - Plenário (auditoria)  
**Data da sessão:** 8/12/2020  
**Relator:** Ministro Aroldo Cedraz  
**TC:** 030.747/2019-8  
**Unidade Técnica:** Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico



**Acórdão:** 1.557/2021 - Plenário (monitoramento)  
**Data da sessão:** 30/06/2021  
**Relator:** Ministro Aroldo Cedraz  
**TC:** 047.037/2020-2  
**Unidade Técnica:** Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico.

## FINANÇAS

### AUDITORIA NOS HAVERES FINANCEIROS DA UNIÃO JUNTO A ENTES SUBNACIONAIS

#### O QUE O TCU FISCALIZOU?

Os haveres financeiros da União junto a entes subnacionais decorrem, principalmente, de programas de financiamento e refinanciamento de dívidas implementados de acordo com legislação específica e formalizados mediante a celebração de contratos entre a União e os entes subnacionais. A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) é responsável pelo controle da maior parte desses haveres financeiros, por meio da Coordenação-Geral de Haveres Financeiros (Coafi). No ano de 2021, a conta contábil Empréstimos e Financiamentos do Balanço-Geral da União totalizou aproximadamente o montante de R\$ 897,4 bilhões. Do montante devido pelos entes subnacionais à União, os contratos de refinanciamento da Lei 9.496/1997 se sobressaem em relação ao demais por representarem a maior parcela das dívidas a receber, alcançando aproximadamente R\$ 560,3 bilhões.

A auditoria financeira do Tribunal de Contas da União no ciclo contábil de haveres financeiros da União junto a entes subnacionais objetivou verificar se as demonstrações contábeis do Ministério da Economia (ME) referentes ao exercício de 2021 estariam livres de distorção relevante e se as operações, transações ou os atos de gestão relevantes dos responsáveis estão em conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis e com os princípios de administração pública que regem a gestão financeira responsável e a conduta de agentes públicos. A presente fiscalização auxiliou, ainda, a conclusão da auditoria do Balanço-Geral da União de 2021, a qual fundamentou emissão do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República, assim como para a auditoria das demonstrações contábeis do Ministério da Economia relativas ao mesmo exercício financeiro.

#### O QUE O TCU ENCONTROU?

As distorções identificadas nas demonstrações contábeis são relevantes, em conjunto, e têm efeitos generalizados sobre o ciclo contábil de haveres financeiros da União junto a entes subnacionais. As principais ocorrências detectadas pela auditoria estão descritas a seguir:

- a. **R\$ 213,5 bilhões, pelo menos, de superavaliação da estimativa de possíveis perdas associadas às ações judiciais contra a União, em decorrência de método de cálculo que não reflete, de maneira adequada, os aspectos judiciais**

A existência ou não de ações judiciais é critério utilizado para distribuir parte expressiva dos haveres financeiros da União junto a entes subnacionais como perda provável nas demonstrações contábeis. Embora a STN adote uma metodologia própria para o cálculo, não há análise precisa sobre as ações judiciais de modo a se avaliar o grau de sucesso ou insucesso das questões jurídicas envolvidas, o valor máximo possível de perda e a identificação das causas específicas que possam impactar o recebimento de valores provenientes das dívidas, em desacordo com as normas contábeis vigentes, que estabelecem a necessidade de se incluir uma abordagem multifatorial para o cálculo de ajuste para perdas estimadas. A principal causa identificada é a falta de apoio institucional da Advocacia-Geral da União sobre o entendimento das decisões judiciais em desfavor da União, o que não contribui para o processo de análise das perdas prováveis, prejudicando uma maior precisão sobre os valores que podem não ser recuperáveis para a União. Como efeito disso, a partir de estimativa pontual da equipe de auditoria, concluiu-se por uma superavaliação do cálculo de ajuste para perdas estimadas dos contratos de refinanciamento da Lei 9.496/1997 de, pelo menos, R\$ 213,5 bilhões.

**b. R\$ 2,3 bilhões de apropriações e estornos de variações patrimoniais realizados fora do período de competência**

Em relação aos juros a receber dos contratos de refinanciamento da Lei 9.496/1997, apropriações e estornos de variações patrimoniais aumentativas e diminutivas foram realizados em desacordo com o regime de competência, que estabelece que as transações e os eventos devem ser registrados contabilmente nas demonstrações contábeis dos períodos a que se referem. A principal causa para a realização dessas apropriações e estornos indevidos é a disponibilização, em período não razoável, dos cálculos dos juros pelo Banco do Brasil, que ampara o registro contábil dos juros pela STN. Dentre os efeitos decorrentes dessa prática, identificou-se a superavaliação e subavaliação de contas de variações patrimoniais que, somadas, totalizam aproximadamente R\$ 2,3 bilhões.

**c. R\$ 7,4 bilhões decorrentes de classificação de variações patrimoniais referentes à atualização monetária em desacordo com Plano de Contas Aplicado ao Setor Público**

Lançamentos contábeis foram classificados como atualização monetária quando se referiam a outros tipos de transações contábeis, como ajustes financeiros de empréstimos a receber, atualização de saldo de ajustes de perdas e acerto para incorporação ao saldo de inadimplência, em desacordo com as funções das contas contábeis previstas no Plano de Contas Aplicada ao Setor Público. Dentre as principais causas, têm-se as falhas de controle quanto ao uso de contas que o plano não permite, a ausência de normativos internos e de contas específicas para registrar as variações patrimoniais. Outra possível causa é o fato de as transações de atualização de saldo, decorrentes de conciliação, ajuste e o acerto de valores, serem confundidas com as de atualização monetária, porque ambas produzem efeito semelhante em termos de variação de saldo. Quanto aos efeitos, as distorções de classificação, no montante aproximado de R\$ 7,4 bilhões, não asseguram ao usuário a representação fidedigna e a compreensibilidade do fenômeno econômico, afetando também a verificabilidade da informação.

**d. Ausência de procedimento para a concretização das perdas**

Não há procedimento para a efetivação das perdas em caso de irreversibilidade de ativos, ou seja, efetuar o desconhecimento de ativos consubstanciados, em desacordo com manual do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal. Dentre as causas, a falta de apoio institucional da Advocacia-Geral da União contribui para essa falta de procedimento, pois dificulta a análise da STN para saber se, de fato, o crédito não é mais recuperável. Quanto aos efeitos, pode haver

um distanciamento entre o que foi estimado como perda e a sua efetiva concretização.

**e. Ausência de estrutura de relatório financeiro aplicável suficiente e específica para a conta de ajuste para perdas estimadas**

A contabilidade pública nacional ainda não se apropriou de estrutura de relatório financeiro aplicável suficiente e específica para a conta de ajuste para perdas estimadas de instrumentos financeiros. Dentre os efeitos decorrentes dessa falta de apropriação, identificou-se a instabilidade na metodologia, mensuração e contabilização da conta de ajuste para perdas estimadas, além de prejuízo para a auditoria em obter segurança razoável se a referida conta está livre de distorções relevantes, em decorrência da ausência de critério relevante, confiável, completo, comparável e disponível.

## **O QUE O TCU DECIDIU?**

Foram propostas recomendações ao Ministério da Economia para correção das distorções, a fim de alinhar o processo de mensuração e evidenciação dos haveres financeiros da União junto a entes subnacionais. Entre os benefícios esperados da implementação das propostas, citam-se a melhoria dos registros contábeis e dos controles internos relacionados ao ciclo contábil auditado, assim como o aumento da credibilidade e da transparência das informações sobre esses elementos das demonstrações perante usuários e tomadores de decisão. Por fim, cabe ressaltar que os benefícios quantitativos financeiros que poderão ser obtidos, caso as ações contidas nas propostas venham a ser adotadas, são estimados, preliminarmente, em torno de R\$ 223,2 bilhões, em decorrência da correção de irregularidades ou impropriedades, além de modificação na metodologia adotada para cálculo de ajuste para perdas estimadas relacionadas aos haveres financeiros da União junto a entes subnacionais.

## **DADOS DA DELIBERAÇÃO**



**Acórdão:** 1.833/2022-TCU-Plenário  
**Data da sessão:** 10/8/2022  
**Relator:** Ministro Aroldo Cedraz  
**TC:** 032.722/2021-4  
**Unidade Técnica:** Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico

## **RESPONSABILIDADE PELO CONTEÚDO**

Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex)  
Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento  
Sustentável (SecexDesenvolvimento)  
Auditoria Especializada em Agricultura, Meio ambiente  
e Desenvolvimento Econômico (AudAgroAmbiental)

## **RESPONSABILIDADE EDITORIAL**

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

## **PROJETO GRÁFICO, DIAGRAMAÇÃO E CAPA**

Secretaria de Comunicação (Secom)  
Serviço de Criação e Editoração (Secrid)

## **TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

SAFS Qd 4 Lote 1 - CEP 70.042-900 - Brasília - DF  
Telefone geral: (61) 3527-7222

## **OUVIDORIA DO TCU**

Ouvidoria do TCU  
Fone 0800 644 1500  
[ouvidoria@tcu.gov.br](mailto:ouvidoria@tcu.gov.br)

Impresso pela Senge/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](http://www.tcu.gov.br)**

