

GRUPO I – CLASSE V – tagColegiado

TC 043.945/2021-0

Natureza(s): Relatório de Acompanhamento.

Órgãos/Entidades: Banco do Nordeste do Brasil S.A.; Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira; Ministério da Cidadania; Ministério da Economia; Ministério da Educação; Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional; Secretaria de Governo Digital; Secretaria do Tesouro Nacional.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO. SEGUNDO CICLO DO DIA-D. AVALIAÇÃO DO USO INTEGRADO DE INFORMAÇÕES DA GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. DESENVOLVIMENTO DE TIPOLOGIAS E ALERTAS DE RISCOS NO EMPREGO DE RECURSOS PÚBLICOS. INDÍCIOS DE BENEFÍCIOS CONCEDIDOS DE FORMA INDEVIDA. OPORTUNIDADES PARA AUMENTO DA TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTÁRIA. INEFICIÊNCIAS NA EXECUÇÃO DE POLÍTICAS. PROPOSIÇÃO DE ATUAÇÃO PERIÓDICA DO TCU NA IDENTIFICAÇÃO DE IRREGULARIDADES. AVALIAÇÃO DA MATURIDADE DIGITAL NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS. NECESSÁRIA CONTINUIDADE DO MONITORAMENTO DAS DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES AO GOVERNO FEDERAL E À SEGECEX EMPREENDIDAS EM 2018. RECOMENDAÇÕES. DETERMINAÇÕES. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se de relatório de acompanhamento, denominado “Dia-D”, constituído para avaliar o uso integrado de informações na gestão de políticas públicas.

2. Transcrevo, com os ajustes de forma necessários, a instrução elaborada no âmbito da Sefti, que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 52 a 54):

“Introdução

1. *Em diversas áreas de governo, a execução e a gestão de políticas públicas são realizadas de maneira fragmentada, o que leva a desperdícios de recursos públicos e à perda de eficiência. Dados são compartilhados entre órgãos e entidades públicas de forma ainda incipiente.*
2. *Essa ausência de compartilhamento é uma das principais causas para que irregularidades ocorram com mais frequência e para que a ação governamental seja considerada pouco eficiente, afetando negativamente a experiência do usuário de serviços públicos. Como consequência, o cidadão passa a confiar menos no Estado como agente provedor de serviços públicos de qualidade.*
3. *Nesse contexto, a Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti) estruturou fiscalização, denominada Dia D, para avaliar de modo contínuo o uso integrado de*

informações na gestão de políticas públicas. Com base na análise de dados de sistemas governamentais, foi possível identificar:

- ◇ indícios de recursos concedidos indevidamente a pessoas físicas ou jurídicas;
- ◇ situações em potencial conflito com os princípios da Administração Pública Federal; e
- ◇ ineficiências na execução de ações governamentais.

4. Para identificar os casos, a fiscalização explorou bases de dados úteis à gestão de políticas públicas e desenvolveu sinais de alerta e tipologias capazes de identificar indícios de irregularidades ou situações em potencial conflito com os princípios da Administração Pública Federal. Desenvolveu, ainda, análises qualitativas e quantitativas para identificar ineficiências na execução de políticas públicas de diferentes funções de governo.

5. No presente trabalho, as bases de dados das políticas públicas das seguintes áreas e temas transversais foram avaliados:



Figura 1 – Temas avaliados
Fonte (ícones): Adobe Stock

6. O relatório está organizado em três capítulos. O primeiro deles apresenta a evolução da situação desde o fim do primeiro ciclo do Dia D, ocorrido em 2018, e os demais capítulos expõem os resultados alcançados durante este segundo ciclo. Ao final, os apêndices relacionam os documentos e as análises que serviram de suporte para as conclusões empreendidas.

deliberação que deu origem à fiscalização

7. Em cumprimento ao Despacho de 18/11/2021 do Ministro Benjamin Zymler (TC 041.990/2021-8), a presente fiscalização foi realizada no período de 26/11/2021 a 30/6/2022.

Objetivo e escopo

8. Este trabalho representa o segundo ciclo da denominada fiscalização do Dia D e compreende dois objetivos:

8.1. **avaliar o uso integrado de informações na gestão de políticas públicas, identificando, mediante análise de dados oriundos de sistemas governamentais:**

- ◇ *indícios de benefícios concedidos indevidamente a pessoas físicas ou jurídicas;*
- ◇ *situações em potencial conflito com os princípios da APF;*
- ◇ *ineficiências na execução de políticas públicas; e*
- ◇ *falta de transparência em ações governamentais.*

8.2. **propor forma de atuação periódica do TCU na identificação de irregularidades inerentes a políticas públicas por meio da *análise integrada de dados* governamentais.**

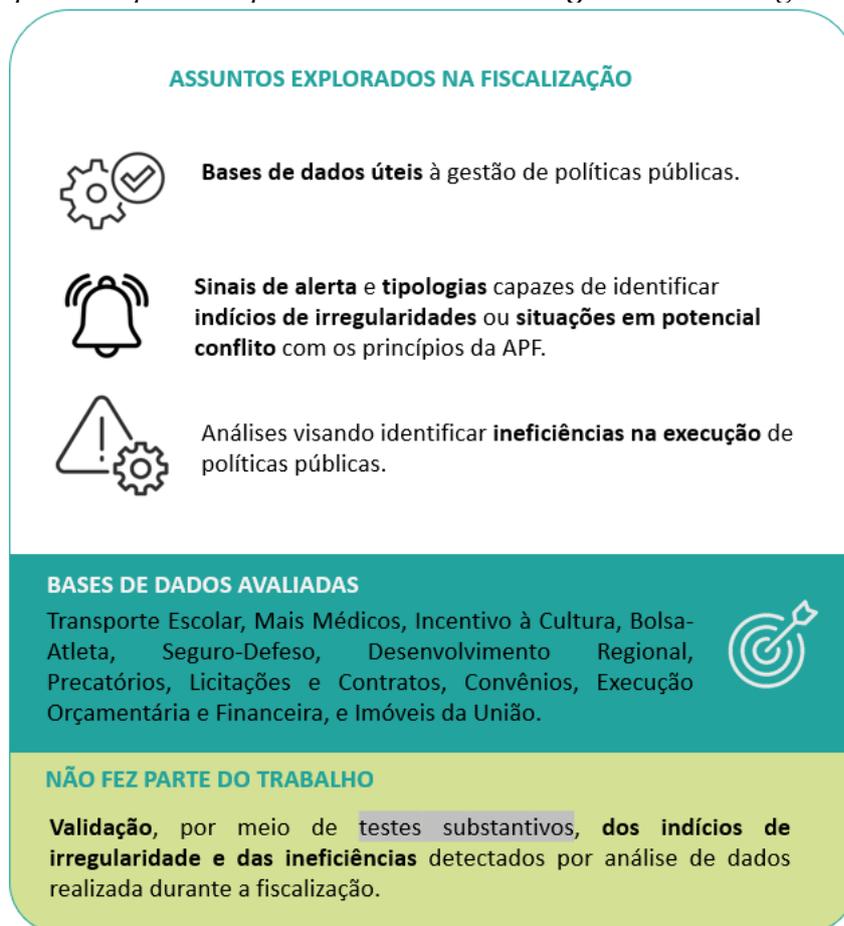


Figura 2 – Assuntos explorados na fiscalização

Metodologia

A metodologia foi baseada nas Normas de Auditoria do TCU e no Manual de Acompanhamento do Tribunal. Houve o uso de ferramentas de análise e de cruzamento de dados para o desenvolvimento dos sinais de alerta. As organizações públicas responsáveis pelas respectivas políticas públicas serão notificadas via sistema de comunicação que está sendo desenvolvido pelo Tribunal para avaliação dos indícios levantados. A metodologia completa do trabalho está detalhada no Apêndice A.

visão Geral do objeto

9. *Nos últimos anos, o TCU tem produzido trabalhos que evidenciam falhas de gestão e de governança de dados por parte de órgãos e entidades da APF na execução de políticas públicas:*

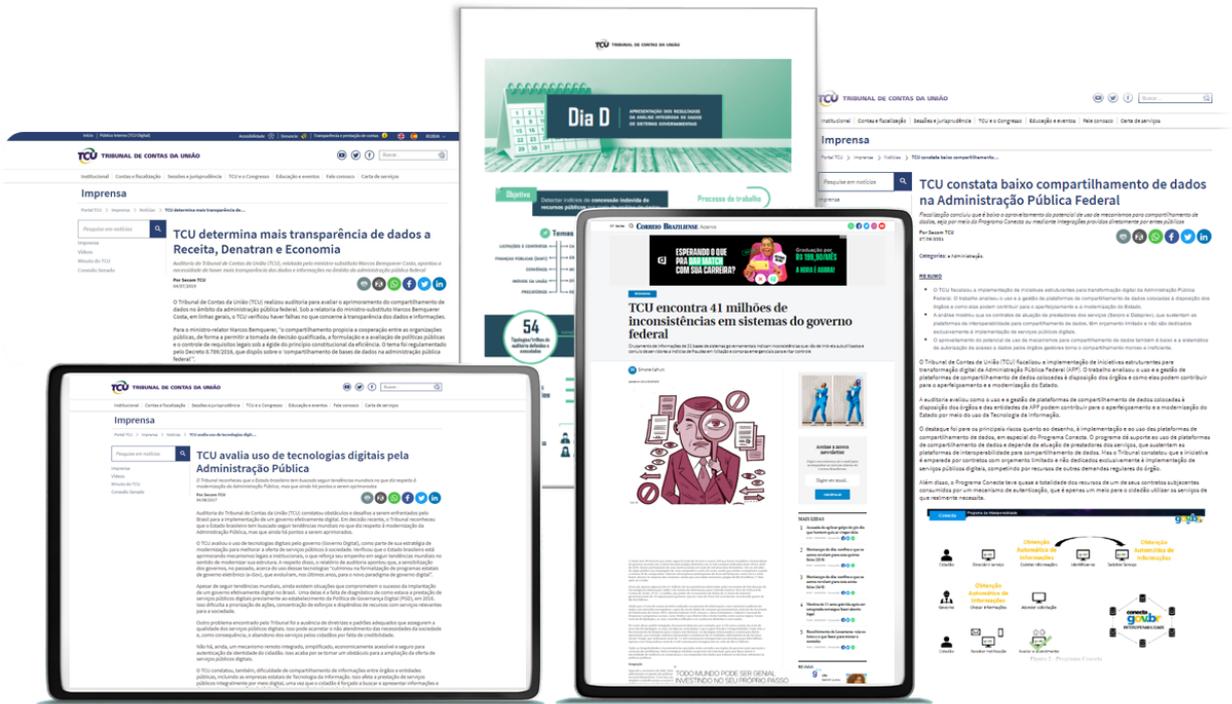


Figura 3: Montagem com divulgação de trabalhos realizados pelo TCU.

10. *Parte dos recursos públicos e benefícios são usualmente concedidos mediante o enquadramento de cidadãos, de grupos, de empresas ou de entes governamentais em determinadas regras. A adequação às regras é comprovada a partir de consultas a dados de sistemas informatizados ou mediante a entrega de documentos ou de autodeclarações pelos beneficiários.*

11. *Ocorre que parte das informações podem estar disponíveis em sistemas de informação administrados por órgão diferente do gestor da política pública cujo recurso ou benefício é passível de concessão. Assim, se tais informações não estão adequadamente disponíveis para as organizações públicas envolvidas, a efetividade das políticas pode restar comprometida sob dois aspectos:*

◇ *deixando-se de conceder recursos públicos, total ou parcialmente, a beneficiários legítimos; e*

◇ *concedendo-se benefícios para aqueles que não preenchem os requisitos pré-estabelecidos, caracterizando sinais de alerta que indicam irregularidades ou ineficiências na execução das ações governamentais.*

12. *Diante desse contexto, a exploração de dados governamentais de forma integrada com a aplicação de técnicas de análise de dados proporciona uma exponenciação do alcance, precisão e efetividade do controle. Nesse segundo ciclo do Dia D, foram desenvolvidos **70 sinais de alerta para 11 políticas públicas e/ou temas transversais**, envolvendo cerca de **2,8 trilhões de reais em recursos fiscalizados**, cujos resultados revelaram mais de **R\$ 629 bilhões em materialidade de indícios encontrados**. Os temas escolhidos abrangem diversas funções de governo, como educação, cultura, esporte, saúde e desenvolvimento regional. Ademais, foram realizadas análises qualitativas e quantitativas para identificar ineficiências na execução de políticas públicas educacionais e o nível de maturidade em governo digital da educação.*

13. *Vale ressaltar que os resultados decorrentes de cruzamentos de dados produzem indícios que por si só não podem ser considerados evidências, uma vez que é necessária a realização de*

verificações complementares para comprovar a ocorrência dos comportamentos suspeitos. Mesmo sendo indícios, chamam atenção pelo total de casos registrados.

Reexecução das principais tipologias da fiscalização de 2018 (1º ciclo do dia D)

14. Com o intuito de comparar os indícios de irregularidades verificados na fiscalização do primeiro ciclo do Dia D em 2018, a equipe da presente fiscalização executou as principais tipologias novamente, com acesso às bases de dados atualizadas. O detalhamento da reexecução está descrito no Apêndice D.

15. Em regra, os resultados do primeiro ciclo levaram em conta informações sobre fatos ocorridos entre 1 de janeiro de 2014 e 31 de dezembro de 2017, enquanto a reexecução processada no segundo ciclo do Dia D compreende o período entre 1 de janeiro de 2018 e 31 de dezembro de 2021, e abrangeu os temas:

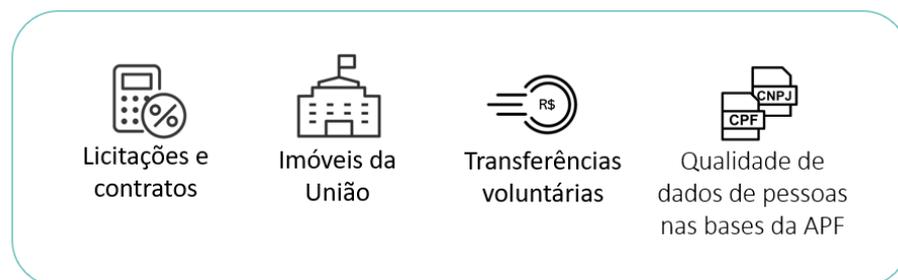


Figura 4 – Temas do primeiro ciclo do Dia D em que houve reexecução de tipologias.

16. Nas tipologias de **Licitações e Contratos**, observou-se uma **redução de**:

◇ **55%** no número de ocorrências da tipologia “Excesso de Contratações Emergenciais”; e

◇ **74%** no número de “Contratações de empresas de servidores públicos”.

17. A reexecução de tipologias de **transferências voluntárias** apresentou diminuição de ocorrências em situações relativas a cumprimento de exigências cadastrais: a tipologia “**Convênios com EPSFL com sanção vigente no CEPIM**” apresentou **queda de 58%** no número de **convênios assinados** e **91%** na **materialidade** envolvida. No entanto, foram detectados **pontos de atenção** como o **aumento de 195%** no número de **pagamentos** em “**Contratações de empresas de parentes de dirigentes e funcionários de convenentes**”.

18. Nos cruzamentos de dados relacionados a **imóveis da União**, foi observada uma **redução de 51%** na **quantidade de imóveis vagos** em relação ao ciclo anterior, mas também um **aumento de 57%** no número de **imóveis invadidos**. Aumentou também o número de responsáveis por **imóveis dominiais com CPF ou CNPJ em situação irregular** ou com **informação de falecimento**. Os dados e sistemas de Imóveis da União estão em processo de melhorias e correções para saneamento das informações após determinações do TCU no Acórdão 484/2017-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler).

19. Por fim, em avaliação sobre **Qualidade de dados das bases da Administração Pública Federal**, o cruzamento de dados entre o Cadastro de Pessoas Físicas da Receita Federal do Brasil e o cadastro de falecidos do Sistema Informatizado de Controle de Óbitos mostrou uma **diminuição de 15%** no número de **CPFs com registro de falecimento no Sisobi** mas sem a informação de falecimento na base de dados da Receita Federal.

20. Nos temas analisados, foram observados alguns cenários com **tendência de aumento** nos resultados, especialmente em **competitividade em licitações**, **conflito de interesses em transferências voluntárias** e **divergência de informação de responsáveis sobre imóveis**

dominiais. Com exceção do último, onde ações estão sendo implementadas pela Secretaria do Patrimônio da União para saneamento das informações de imóveis – em atendimento às determinações constantes do Acórdão 484/2017-TCU-Plenário (Ministro Relator: Benjamin Zymler) –, não é possível apontar fatores determinantes para as variações detectadas, visto que há nesses temas tipologias que também apresentaram diminuições pontuais.

21. *É importante, no entanto, que os órgãos responsáveis por sistemas que operacionalizam as transferências voluntárias (Plataforma +Brasil), e Licitações (Comprasnet) realizem integrações com fontes de dados de pessoas jurídicas para obter informações sobre vínculos societários de licitantes, bem como outras informações necessárias para coibir as situações detectadas. Também pode-se incluir alertas automatizados nesses sistemas sobre situações vedadas nas contratações, e implementar controles e revisão de processos de autorização nos órgãos concedentes e contratantes para coibir situações previstas na jurisprudência do TCU em transferências voluntárias e licitações e contratos. Essas ações têm por objetivo reduzir de forma consistente e duradoura os quantitativos nas tipologias analisadas e causar impactos positivos e estruturantes nos temas ora abordados.*

Novas tipologias e sinais de alerta

22. *Este capítulo está dividido da seguinte forma:*

◇ *apresentação dos alertas desenvolvidos para os temas transversais;*

◇ *apresentação dos alertas desenvolvidos para políticas públicas relativas às atividades fins das organizações públicas;*

◇ *análise combinada de tipologias;*

◇ *política pública em destaque.*

23. *O detalhamento dos alertas desenvolvidos para os temas transversais e para as políticas públicas descritas está contido no Apêndice E.*

Temas transversais

1 – Licitações

24. *Foram analisados 220 mil pregões eletrônicos homologados entre 2018 e 2022.*

1.1 – Tipologia: Indício de conluio em licitação

25. *Essa tipologia foi composta por sinais de alerta que representam aspectos que podem indicar conluio entre os licitantes, a saber:*

a) **Licitante único:** *identifica pregões eletrônicos em que o vencedor foi o único licitante a participar da disputa;*

b) **Licitantes com sócios em comum:** *identifica pregões eletrônicos em que a empresa vencedora disputou com outra empresa que tinham sócios em comum com a vencedora;*

c) **Licitantes com ex-sócios em comum:** *identifica pregões eletrônicos em que a empresa vencedora disputou com outra empresa que tinham ex-sócios em comum com a vencedora;*

d) **Licitantes matriz e filial:** *identifica pregões eletrônicos em que a empresa vencedora disputou com a matriz ou filial do mesmo grupo empresarial;*

e) **Licitantes com Sócios com Parentesco:** *identifica pregões eletrônicos em que a empresa vencedora disputou com outra empresa que tinha sócios com parentesco até 2º grau;*

f) **Licitantes com contadores em comum:** *identifica pregões eletrônicos em que a empresa vencedora disputou com outra empresa que tinha o mesmo contador;*

g) **Licitantes com telefone/e-mail em comum:** identifica pregões eletrônicos em que a empresa vencedora disputou com outra empresa que tinha o mesmo telefone ou e-mail; e

h) **Licitantes com endereço similar:** identifica pregões eletrônicos em que a empresa vencedora disputou com outra empresa que tinha endereço similar.

26. O resultado da tipologia envolveu **31.312 pregões, 354 organizações públicas e 10.318 fornecedores**, totalizando mais de **R\$ 54 bilhões** em materialidade.

27. O indício de conluio ganha força quando os resultados dos sinais de alerta são combinados entre si. Nesse sentido, em **30 pregões, 13 licitantes apresentaram sócios com parentesco e similaridade em atributos cadastrais**, com mesmo contador, telefone/e-mail e endereço. Em outros **sete pregões, sete licitantes tinham sócios em comum e similaridade em atributos cadastrais**.

28. Outro dado importante é que apenas **cinco órgãos** concentraram **35%** dos pregões em que houve ocorrência de **licitante único** nas contratações. Essas licitações envolveram mais de **R\$ 10 bilhões**.

1.2 – Tipologia: Fornecedor com restrição para contratação

29. Essa tipologia foi composta por sinais de alerta que apontam indícios de que a contratação do vencedor do pregão eletrônico apresenta risco por constar em lista de fornecedores com restrição para contratar com a Administração Pública, a saber:

a) Vencedor do pregão é **empresa proibida de contratar** conforme Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas;

b) Vencedor do pregão é **responsável com contas julgadas irregulares** pelo TCU;

c) Vencedor do pregão tem **sócio inabilitado** pelo TCU; e

d) Vencedor do pregão tem **sócio com contas julgadas irregulares** pelo TCU.

30. O resultado da tipologia envolveu **2.293 pregões, 203 organizações públicas e 258 fornecedores**, totalizando mais de **R\$ 1,5 bilhão** em materialidade.

31. A grande quantidade de indícios em que **empresas inidôneas** participaram e venceram pregões eletrônicos, em montante de cerca de **R\$ 426 milhões**, sugere a necessidade de as organizações públicas reavaliarem os controles internos para evitar tal ilícito.

2 - Transferências Voluntárias

32. Foram analisados **73.831** processos de compras ou contratações realizados no âmbito de **32.956 Transferências Voluntárias** iniciadas a partir de 2018 até 2022.

2.1 – Tipologia: INDÍCIOS DE Fraude à licitação de órgão/entidade conveniente através de conluio de empresas licitantes do mesmo grupo econômico ou familiar

33. Os sinais de alerta que compõem a tipologia são:

a) Empresas com **mesmo e-mail** apresentam propostas no mesmo certame;

b) Empresas ou pessoas com **mesmo endereço** apresentam propostas no mesmo certame;

c) Empresas ou pessoas com **mesmo telefone** apresentam propostas no mesmo certame;

d) Empresas com **mesmo contador** apresentam propostas no mesmo certame;

e) Empresas com **mesmo responsável** apresentam propostas no mesmo certame;

f) Empresas com **sócios em comum** apresentam propostas no mesmo certame;

- g) *Empresas com ex-sócios em comum apresentam propostas no mesmo certame;*
 - h) *Empresas com sócios com vínculo de parentesco apresentam propostas no mesmo certame;*
 - i) *Empresas com ex-sócios com vínculo de parentesco apresentam propostas no mesmo certame; e*
 - j) *Sócios de empresas licitantes são funcionários de empresas concorrentes no mesmo certame.*
34. *E os indicadores de risco:*
- k) *Empresas com alto índice de vitórias nos certames; e*
 - l) *Empresas com alto índice de derrotas/desistências nos certames.*
35. *Como resultado, a tipologia apresentou 4.546 ocorrências detectadas em 733 transferências, conforme quadro-resumo abaixo:*

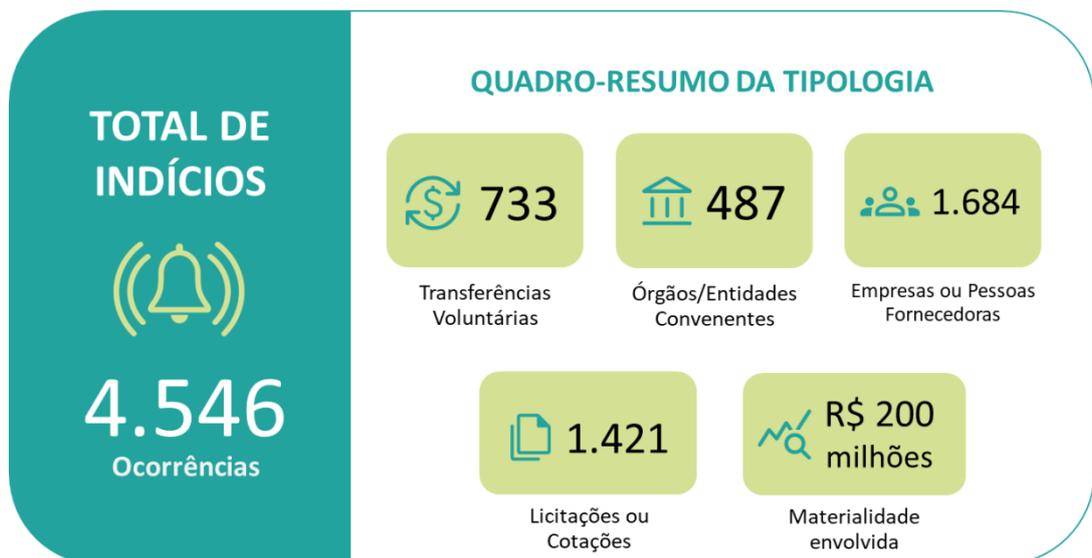


Figura 5 – Resumo do resultado da primeira tipologia sobre Transferências Voluntárias.

36. *Quanto maior o número de sinais de alerta que uma licitante apresenta simultaneamente, maior o risco de haver combinação de resultados de processos de compras e contratações.*
37. *Nesse contexto, ao menos 270 empresas ou pessoas licitantes foram detectados com 4 ou mais sinais de alerta ou indicadores simultâneos, dos 10 sinais de alerta desenvolvidos nesta*

EXEMPLO

- Um conglomerado de 3 empresas com sócios e ex-sócios em comum, além de sócios com vínculo de parentesco entre si e responsáveis em comum, venceram licitações que somam R\$ 6,5 milhões. Duas destas empresas também configuram no indicador de alta taxa de vitórias (82% e 90% de vitórias nas licitações que participam, respectivamente), e juntas venceram processos licitatórios, em transferências voluntárias, que somam R\$ 27 milhões.

tipologia. Juntas, essas empresas participaram de processos de aquisições ou contratações que totalizam R\$ 40 milhões em processos com indícios detectados. Destas, 13 licitantes foram detectados com sete sinais de alerta simultâneos. No total, 1.094 empresas ou pessoas licitantes possuem mais de um sinal de alerta simultâneo.

2.2 – Tipologia: *INDÍCIOS DE Fraude à licitação de órgão/entidade conveniente através de conluio com empresas licitantes*

38. *Os sinais de alerta que compõem a tipologia são:*

- a) *Empresa vencedora de licitação/cotação com mesmo e-mail de órgão/entidade conveniente;*
- b) *Pessoa ou empresa vencedora de licitação/cotação com mesmo endereço de órgão/entidade conveniente;*
- c) *Pessoa ou empresa vencedora de licitação/cotação com mesmo telefone de órgão/entidade conveniente;*
- d) *Empresa vencedora de licitação/cotação com mesmo contador de órgão/entidade conveniente;*
- e) *Empresa vencedora de licitação/cotação com mesmo responsável de CNPJ de órgão/entidade conveniente;*
- f) *Pessoa ou empresa vencedora de licitação/cotação cujo sócio é dirigente de órgão/entidade conveniente;*
- g) *Empresa vencedora de licitação/cotação cujo ex-sócio é dirigente de órgão/entidade conveniente;*
- h) *Pessoa ou empresa vencedora de licitação/cotação cujo sócio é parente de dirigente de órgão/entidade conveniente;*
- i) *Empresa vencedora de licitação/cotação cujo ex-sócio é parente de dirigente de órgão/entidade conveniente;*
- j) *Pessoa ou empresa vencedora de licitação/cotação cujo sócio é funcionário de órgão/entidade conveniente;*
- k) *Empresa vencedora de licitação/cotação cujo ex-sócio é funcionário de órgão/entidade conveniente;*
- l) *Pessoa ou empresa vencedora de licitação/cotação cujo sócio é parente de funcionário de órgão/entidade conveniente;*
- m) *Empresa vencedora de licitação/cotação cujo ex-sócio é parente de funcionário de órgão/entidade conveniente;*
- n) *Pessoa ou empresa vencedora de licitação/cotação cujo sócio é pessoa exposta politicamente com atuação em órgão conveniente; e*
- o) *Pessoa ou empresa vencedora de licitação/cotação cujo sócio é parente de pessoa exposta politicamente com atuação em órgão conveniente.*

39. *E o indicador de risco:*

- p) *Empresas com alto índice de vitórias nos certames.*

40. *Como resultado, a tipologia apresentou 1.814 ocorrências detectadas em 646 transferências, conforme quadro-resumo abaixo:*

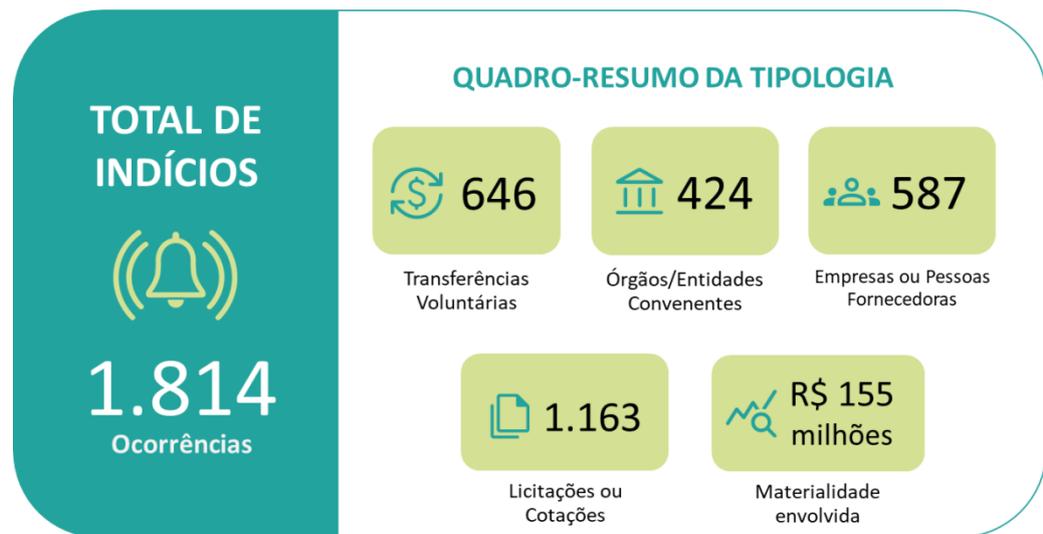


Figura 6 – Resumo do resultado da segunda tipologia sobre Transferências Voluntárias.

41. Exemplo de combinação de sinais de alerta no quadro seguinte:

EXEMPLO

- Uma empresa que **venceu 24 contratações que somam R\$ 460 mil** de uma entidade privada sem fins lucrativos conveniente, no âmbito de 12 transferências voluntárias, possuía sócio que era também dirigente na entidade conveniente, ex-sócios que eram dirigentes na EPSFL, sócios que eram parentes de dirigentes, além da empresa e a entidade possuem o mesmo endereço.

42. *Ao menos **38 empresas ou pessoas licitantes** foram detectados com 3 ou mais sinais de alerta ou indicadores simultâneos. Juntas, essas empresas participaram de processos de aquisições ou contratações que totalizam **R\$ 6,5 milhões** em processos com indícios detectados. Destas, uma empresa fornecedora foi detectada com **seis** sinais de alerta simultâneos.*

3 – Precatórios

3.1 – Sinal de alerta: Pessoa simultaneamente credora de precatórios da União e devedora inscrita na Dívida Ativa

43. *O sinal de alerta busca identificar aqueles beneficiários de precatórios da União, ainda com valores a receber, e que, **ao mesmo tempo**, estão validamente inscritos em Dívida Ativa da União. Isso seria um indicativo de possível aumento de eficiência no recolhimento das dívidas, pois os créditos a receber poderiam ser utilizados para compensar parte ou todo o valor devido.*

44. *Como resultado, foram encontradas **2.978 pessoas** que possuem **precatórios a receber** e, ao mesmo tempo, estão com **débitos vigentes** inscritos em dívida ativa. Para essas pessoas, os precatórios somam R\$ 739 milhões, ao passo que o valor das dívidas alcança R\$ 1,31 bilhão.*

45. *Caso os precatórios fossem utilizados para compensar toda ou parte das dívidas respectivas de cada uma dessas 2.978 pessoas, a economia de recursos públicos poderia atingir o montante de **R\$ 209 milhões**, conforme ilustrado na figura abaixo.*



Figura 7 – Resumo do resultado do sinal de alerta sobre Precatórios.

4 - Operações de crédito do Banco do Nordeste

4.1 – Tipologia: Operações de crédito com potencial de dano aos cofres do Banco do Nordeste ou do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste

46. A tipologia busca identificar operações de crédito realizadas pelo Banco do Nordeste, com recursos próprios ou do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste, que têm probabilidade de gerar **inadimplências** e, conseqüentemente, **danos** aos cofres do banco ou do fundo. Tais operações de crédito são destinadas a pessoas físicas ou jurídicas.

47. Compõem a tipologia os seguintes sinais de alerta:

- Clientes com **renegociação** realizando novas operações de crédito;
- Empresas registradas no **Simplex** realizando operações de crédito de **valor elevado**;
- Empresas com **CNPJ em situação irregular** realizando operações de crédito;
- Empresas **recém-criadas** realizando operações de crédito;
- Operações de crédito de **alto valor** cuja proposta foi aprovada em **curto espaço** de tempo;
- Pessoas físicas com **CPF em situação irregular** realizando operações de crédito; e
- Pessoas físicas registradas no **Cadastro Único** realizando operações de crédito de **valor elevado**.

48. O resultado da tipologia aponta que **37.297 operações de crédito** oferecem **risco de inadimplimento**. Desse total de operações, há **17.455 tomadores de empréstimo** envolvidos e **R\$ 10,39 bilhões** de recursos concedidos. Ressalte-se que, apesar do percentual de operações com risco de inadimplimento ser baixo (0,75%), o valor de R\$ 10,39 bilhões sob risco é alto, representando 24,9% do total, ou seja, **1 em cada 4 reais emprestado está sob risco**.

49. Na combinação dos resultados individuais dos sinais de alerta, **trinta empresas e duas pessoas físicas** incidem em **três alertas**, com outros **681** casos com registro em **dois alertas**.

5 - Orçamento Público

50. Foram analisados os dados referentes à execução orçamentária da União dos anos de **2018 a 2021**.

5.1 – Sinal de alerta: Baixa transparência no repasse de recursos federais aos entes subnacionais

51. O sinal de alerta está relacionado com as dificuldades de identificação dos reais favorecidos em recursos empenhados pelo governo federal aos entes subnacionais.

52. A dificuldade em questão está na emissão de empenhos cujo favorecido é a própria Unidade Gestora emitente, de modo **genérico e indiscriminado**, onde a princípio seria operacionalmente praticável a individualização, visto não se tratar de pagamentos em que a quantidade de credores inviabilizaria os lançamentos (como em folhas de pagamento).

53. Tal subterfúgio, embora se observe ganhos operacionais diante de menor tempo e mão de obra associados aos lançamentos, **dificulta ou até inviabiliza** a obtenção de informações essenciais para o controle, como os reais beneficiários dos recursos repassados e a identificação adequada de localização da aplicação dos recursos.

54. O resultado do sinal de alerta revela que a materialidade envolvida supera os **R\$ 500 bilhões** no período analisado.

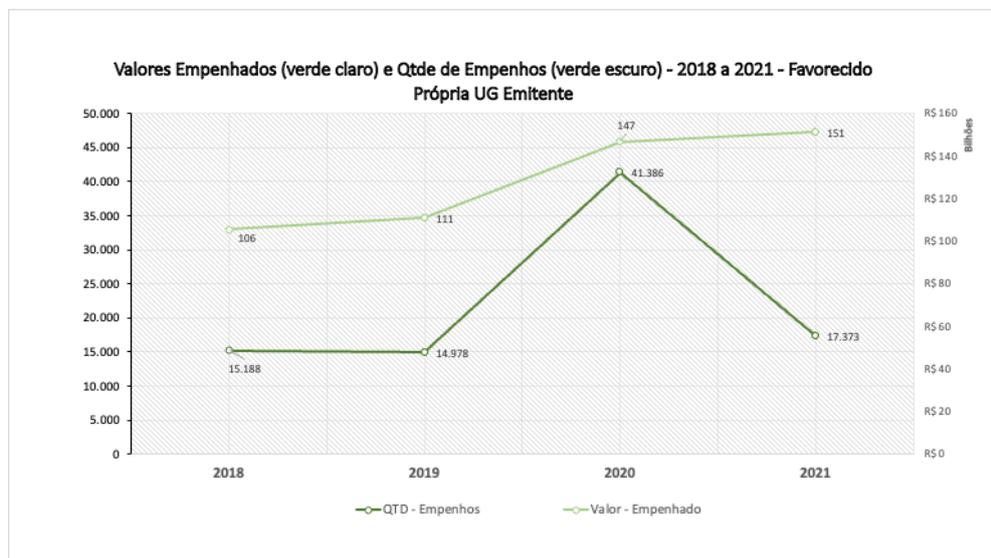


Figura 8 – Resumo do resultado do sinal de alerta sobre Orçamento Público.

55. Cumpre destacar que a **totalidade** das transferências fundo a fundo, tanto para os estados quanto para os municípios, processadas pelo Fundo Nacional de Saúde e pelo Fundo Nacional de Assistência Social foram realizadas por intermédio de empenhos cujos favorecidos são as próprias UGs emitentes.

56. Dessa forma, não é possível identificar de maneira direta os reais favorecidos das transferências de grande parte dos recursos federais destinados às áreas de **Saúde** e de **Assistência Social**, considerando que a modalidade fundo a fundo é predominante nesses casos. A consequência é a **baixa transparência** da execução orçamentária e financeira da União e a dificuldade no **rastreamento** dos valores até o gasto final por parte dos entes subnacionais.

Políticas públicas

1 – Seguro Defeso

57. Foram analisados os benefícios concedidos no período compreendido entre **2018 e 2021**.

1.1 – Tipologia: Pagamento indevido do Seguro Defeso

58. A tipologia auxilia a identificar indícios de que beneficiários receberam Seguro Defeso **sem preencherem os requisitos legais** e/ou com indícios de possuírem bens patrimoniais incompatíveis com o benefício.

59. *Os sinais de alertas que compõem a tipologia são:*
- a. *Beneficiário do Seguro Defeso possui **imóvel rural** (indício de renda/ou patrimônio incompatível);*
 - b. *Beneficiário do Seguro Defeso possui **aeronaves** (indício de renda/ou patrimônio incompatível);*
 - c. *Beneficiário do Seguro Defeso possui **cinco veículos ou mais** (indício de renda/ou patrimônio incompatível);*
 - d. *Beneficiário do Seguro Defeso possui **embarcações** de valor acima de R\$100.000,00 (indício de renda/ou patrimônio incompatível);*
 - e. *Beneficiário do Seguro Defeso possui **registro de emprego** na Relação Anual de Informações Sociais (Rais); e*
 - f. *Pagamento de Seguro Defeso feito a **pessoa falecida**.*
60. *Como resultado, tem-se **41.878 ocorrências**, totalizando mais de **R\$ 90 milhões** em pagamentos com indícios de problemas.*

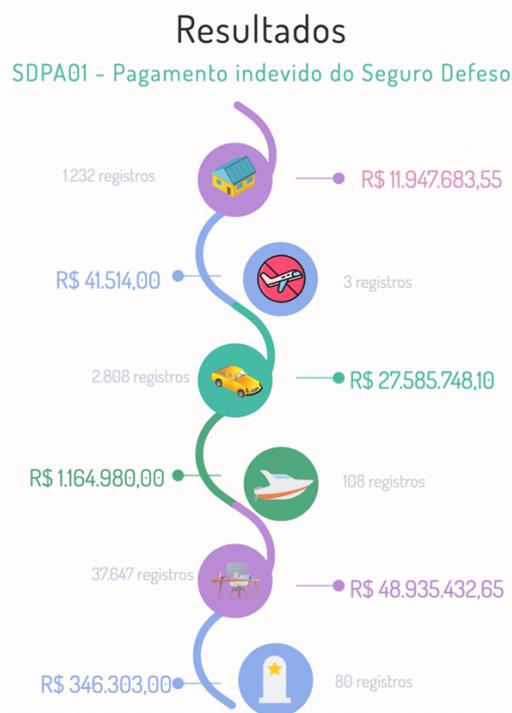


Figura 9 – Resumo do resultado da primeira tipologia sobre Seguro-Defeso.

1.2 – Tipologia: Inconsistências nos cadastros da base do Seguro Defeso

61. *Os sinais de alertas relacionados à presente tipologia estão listados a seguir:*
- a) *Beneficiário do Seguro Defeso possui **nome divergente** da base da Receita Federal do Brasil; e*
 - b) *Base de Pagamentos do Seguro Defeso **sem registro** de Requerimento.*
62. *Como resultado, tem-se **1.112.863 ocorrências** (617 do item a, 1.112.246 do item b), totalizando mais de **R\$ 1,22 bilhão** (R\$ 8 milhões do item a, R\$ 1,21 bilhão do item b) de pagamentos realizados com base em registros inconsistentes.*

2 - Mais Médicos

2.1 – Tipologia: Inconsistência nos vínculos relacionados ao Programa Mais Médicos

63. Foram considerados na análise os profissionais inscritos no Programa Mais Médicos, atualmente denominado Médicos pelo Brasil, e todos os vínculos desses profissionais constantes no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde.

64. Os sinais de alerta que compõem a tipologia são:

- Profissionais com carga horária excessiva; e
- Profissionais cujos estabelecimentos de atuação apresentam grandes distâncias entre si.

65. O resultado da tipologia aponta que **623 profissionais** possuem carga horária **acima de 90h** por semana. E, desse total, **15 médicos** tem vínculos que ultrapassam **150 horas** semanais.

66. Ademais, foram encontrados **134 profissionais** cuja distância entre estabelecimentos de atuação alcançava quase **900 km**. Para ilustrar, segue exemplo de profissional com registro de **13 vínculos**, onde a distância entre os postos de trabalho chega a ultrapassar os **3.500 km**:

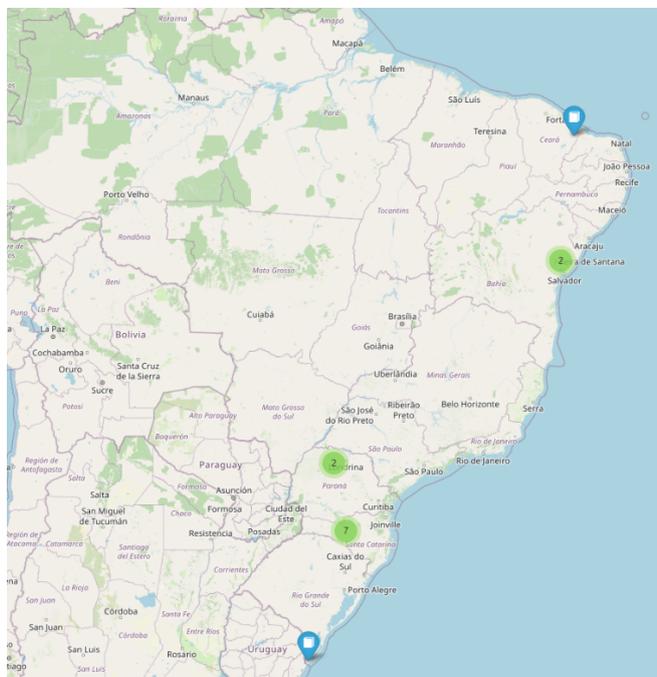


Figura 10 – Locais de estabelecimentos de trabalho de um profissional do Programa Mais Médicos.

3 - Lei DE INCENTIVO À CULTURA

67. Foram analisados os projetos culturais realizados no período entre **2018 e 2022**.

3.1 – Tipologia: Conflito de interesses em projeto cultural incentivado pela Lei Rouanet

68. Os sinais de alerta que compõem a tipologia são:

- Agente do Ministério gestor que também foi **forneecedor** de projeto cultural;
- Agente do Ministério gestor que também foi **proponente** de projeto cultural; e
- Agente do Ministério gestor que também foi **patrocinador** de projeto cultural.

69. O resultado da tipologia mostra que **159 projetos culturais** apresentaram situações de **conflito de interesse**, sendo necessário aprofundar as análises para apurar a ocorrência de possíveis irregularidades nos respectivos projetos.

3.2 – Sinal de alerta: Fornecedores de projetos culturais incentivados pela Lei Rouanet que também são empregados das empresas proponentes

70. O objetivo do sinal de alerta foi levantar fornecedores de projetos culturais incentivados pela Lei Rouanet que também eram empregados das empresas proponentes, o que representa maior risco de desvio de finalidade.

71. Como resultado, foram encontradas **172 empresas** que possuem, juntas, **1.736 funcionários** atuando como fornecedores em projetos culturais encaminhados por elas. Esses funcionários receberam juntos mais de **R\$ 57 milhões** no período compreendido entre 2017 e 2020.

4 – Bolsa-Atleta

72. Foram analisadas as bolsas concedidas no ano de **2022**.

4.1 – Tipologia: Bolsas concedidas com possível desvio de finalidade

73. Os sinais de alerta que compõem a tipologia são:

- a. Atletas **sócios de empresas** com elevado percentual (50% ou mais) do capital social;
- b. Atletas contraindo **financiamentos** junto ao Banco do Nordeste;
- c. Atletas exercendo **cargo público** em estados ou municípios com salário elevado (acima de R\$ 10.000,00);
- d. Atletas **proprietários de 5 ou mais veículos** automotores;
- e. Atletas da categoria Estudantil com **idade superior a 20 anos**; e
- f. Atletas doadores de **campanha eleitoral**.

74. O resultado da tipologia revela **759 ocorrências**, totalizando **R\$ 1,65 milhões** em valores de bolsas autorizadas, de janeiro a maio de 2022. Esse valor representa aproximadamente **6%** de todas as bolsas concedidas em 2022. E, em que pese não haver proibição direta na legislação relacionada a alguns desses sinais de alerta, podem auxiliar o gestor responsável na focalização da política pública que envolve o tema, evitando possíveis desvios de finalidade.

5 - Transporte Escolar

75. Foram consideradas as movimentações de recursos relacionadas ao Programa Nacional do Transporte Escolar referentes ao período de **2021 e 2022**.

5.1 – Sinal de alerta: Contas específicas do Programa Nacional do Transporte Escolar sem extrato na base Repasse de Recursos de Projeto de Governo

76. O sinal de alerta busca identificar a existência de contas bancárias do Programa Nacional do Transporte Escolar específicas de titularidade de Entidades Executoras que não constam na extração de dados dos aplicativos fornecida pelo Banco do Brasil, caracterizando municípios que, por algum motivo, não estão recebendo recursos do PNATE.

77. Como resultado, foram levantadas **5.715 contas bancárias** específicas de titularidade de determinadas Entidades Executoras, das quais 310 (5,43%) não apresentaram **nenhum crédito** do PNATE no período. Portanto, a princípio, estes municípios não estão sendo contemplados pela política pública e devem ser **regularizados** junto ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

5.2 – Sinal de alerta: Movimentação atípica de créditos na conta específica do Programa Nacional do Transporte Escolar

78. O sinal de alerta identifica contas bancárias específicas do PNATE de titularidade de Entidades Executoras que não foram listadas em dados de aplicativos fornecidos pelo Banco do Brasil. Por isso, a análise da destinação dos recursos transferidos pelo programa se torna inviável.

79. Como resultado, foram encontrados **19 casos de movimentações atípicas** na base de Repasse de Recursos de Projeto do Governo.

6 – Fundeb

80. Foram considerados os dados referentes ao período de **2021 e 2022**.

6.1 – Tipologia: Pagamento irregular de aposentadorias e de pensões com recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica

81. A tipologia é composta de um único sinal de alerta, que lista pagamentos irregulares de aposentadorias e de pensões com recursos do Fundeb, prática expressamente vedada pela Constituição Federal e pela Lei 14.113/2020.

82. O resultado da tipologia aponta que **31.563 agentes públicos** distintos receberam um total de **355.246 pagamentos** em aposentadorias e pensões com recursos do Fundeb no período analisado. Os valores movimentados totalizaram **R\$ 1,24 bilhão**. Os cinco estados com os maiores indícios em pagamentos irregulares a inativos são Paraná, Minas Gerais, São Paulo, Mato Grosso e Bahia.

ANÁLISE COMBINADA DE TIPOLOGIAS

83. A análise combinada de tipologias pode ser feita sob duas formas:

- **intra-tema**, quando ocorre dentro do mesmo tema; e
- **inter-temas**, quando envolve temas diferentes.

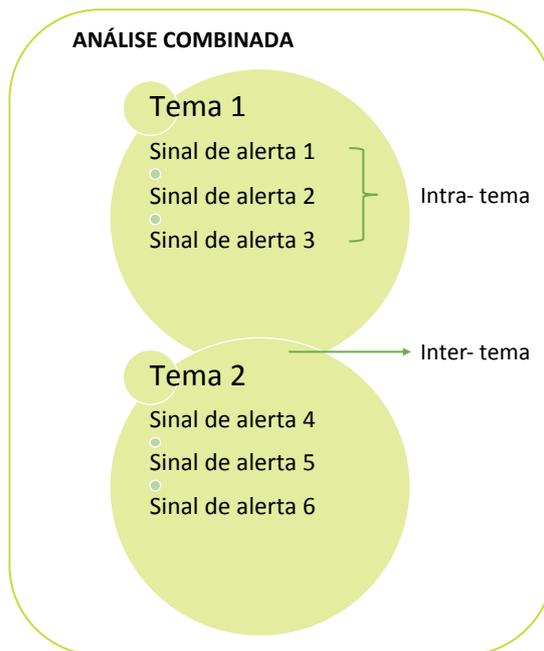


Figura 11 – Tipos de análise combinada de tipologias.

84. *A primeira modalidade representa associações de alertas mais diretas de serem realizadas e implicam em riscos mais relevantes a serem considerados pelo controle quando comparados com a situação de incidência em alertas isolados. Para esses casos, as análises já foram incluídas dentro de cada tema específico apresentado no relatório, podendo ser consultadas nas seções respectivas.*

85. *Em relação à segunda modalidade, as associações de alertas entre temas distintos nem sempre são tão evidentes a princípio. Porém, possuem um potencial de revelar objetos de controle com grau de risco ainda mais acentuado do que nas análises dentro de um único tema. Ademais, apontam sinergias que somente se tornam conhecidas a partir de uma visão sistêmica das tipologias, benefício obtido com o emprego da metodologia adotada na presente fiscalização.*

86. *Para ilustrar a análise combinada entre temas diferentes, seguem exemplos do resultado alcançado com o uso da técnica:*

EXEMPLO 1

- Empresa incidiu em alertas referentes à 10 compras distintas, tendo sido **licitante único** em 4 delas. Nas demais, concorreu com outras empresas que apresentavam o **mesmo contador** e o **mesmo telefone/ e-mail**
- Além disso, apesar de ter renegociado dívidas anteriores, conseguiu realizar novo financiamento junto ao Banco do Nordeste no valor de **R\$ 1,75 milhões**, tendo a proposta sido aprovada no **mesmo dia** em que foi recebida

EXEMPLO 2

- Empresa participou de licitação com outras empresas apresentando **sócios com parentesco e contadores em comum**
- Ademais, mesmo optando pelo regime tributário do **Simples Nacional**, contratou operação de crédito junto ao Banco do Nordeste no valor de **R\$ 1,53 milhões**, cuja proposta foi aprovada apenas **três dias** após o início de sua tramitação

EXEMPLO 3

- Pessoa física com registro no **Cadastro Único para Programas Sociais** realizou diversas operações de crédito junto ao Banco do Nordeste, com valor total que ultrapassou **R\$ 1,3 milhões** em financiamentos
- Além disso, é beneficiário do **Seguro-Defeso**, mesmo sendo **proprietário** de **cinco veículos automotores**

87. *De maneira geral, o resultado aponta para uma sinergia entre os sinais de alerta dos temas **Licitações, Transferências Voluntárias e Operações de Crédito do BNB**, onde é possível observar um potencial de risco mais elevado nas pessoas físicas e jurídicas envolvidas na análise combinada.*

POLÍTICA PÚBLICA EM DESTAQUE

88. *Além do desenvolvimento de tipologias e de sinais de alerta, a fiscalização do Dia D também avaliou uma política pública com mais profundidade a partir da combinação de técnicas de análise de dados e do conhecimento detalhado do negócio.*

89. *Para isso, em conjunto com a Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto, foi realizado estudo sobre o acesso à internet disponibilizado pelas escolas públicas a alunos e professores, em busca de ineficiências na execução dessa política pública. A análise completa encontra-se no Apêndice F.*

ACESSO À INTERNET DISPONIBILIZADO PELAS ESCOLAS PÚBLICAS

90. *A avaliação levou em consideração a **assistência financeira** trazida pela Lei 14.172/2021 e o **Programa Internet Brasil**, instituído pela Lei 14.351/2022.*

91. *As análises apoiaram-se nos seguintes dados:*

- **Dados da Pesquisa Resposta Educacional à Pandemia de Covid-19 no Brasil;**

- *Dados relativos à Assistência Financeira transferida pela União aos estados e ao Distrito Federal para a Garantia de Acesso à Internet; e*
- *Dados de matrículas e docentes da Educação Básica disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira e pelo Ministério da Educação.*

92. De maneira a auxiliar na organização e na visualização de montante significativo de dados, e para que fosse possível extrair conclusões relevantes, um **painel de informações** foi construído:

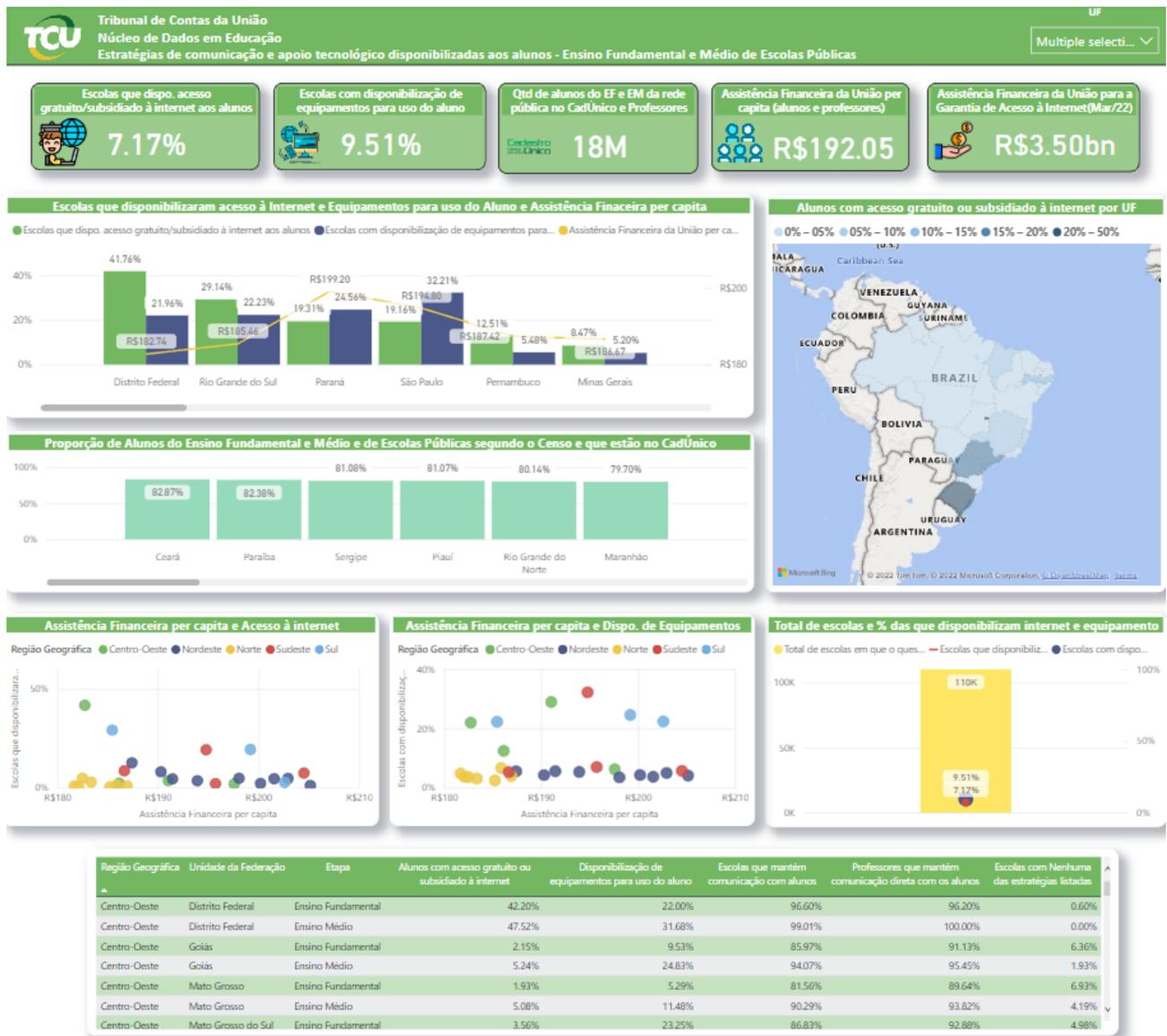


Figura 12 – Painel de informações construído para avaliação do acesso à internet disponibilizado por escolas públicas.

93. Cabe destacar os **elementos gráficos** utilizados para a construção do painel:
- *Escolas que disponibilizaram acesso à internet e equipamentos para uso do aluno e assistência financeira per capita;*
 - *Alunos com acesso gratuito ou subsidiado à internet por unidade da federação;*
 - *Proporção de alunos do ensino médio e fundamental das escolas públicas cadastradas no CadÚnico;*

- Gráficos de dispersão relacionando assistência financeira per capita com acesso à internet e com disponibilização de equipamentos; e
- Total de escolas e porcentagem das que disponibilizaram internet e equipamento.

94. A partir do conhecimento dos **especialistas de negócio** e da combinação de técnicas de **análise e cruzamento de dados**, foram revelados indícios de ineficiências na política pública em exame, conforme sintetizado na sequência.

Das escolas de ensino fundamental e médio respondentes, apenas **8,99%** em média informaram ter adotado alguma ação estratégica de acesso à internet em domicílio de aluno e apenas **11,42%** em média informaram ter adotado alguma ação estratégica de disponibilização de equipamento

- Sob esse aspecto, as regiões com os piores índices são o **Norte e o Nordeste**. Em **Rondônia**, apenas **0,32%** das escolas respondentes afirmaram adotar alguma ação estratégica de acesso à internet em domicílio de aluno

- Esses percentuais revelam uma disponibilização **insuficiente** de acesso à internet móvel ou no domicílio de alunos e professores da educação pública e a necessidade de aperfeiçoamento contínuo de políticas institucionalizadas direcionadas a essas estratégias

Identifica-se considerável **desigualdades** na distribuição de recursos. Há uma variação grande do valor *per capita* entre os estados, de R\$ 181,70 a R\$ 205,16, com média de R\$ 192,05

- Dentre os Estados que receberam mais recursos per capita podemos destacar: **AL, ES, PB, PI, RN e SC**. Enquanto os que menos receberam foram: **AM, AP, DF, PA, RO e RR**

- Essa desigualdade de distribuição de recursos se torna ainda mais crítica quando se leva em consideração os alunos em que as famílias estão inscritas no CadÚnico

- Por exemplo, **SC e PR** possuem um dos menores índices de alunos no CadÚnico, mas estão entre os que mais receberam recursos per capita. Enquanto que **PA, AP e AM** possuem índices bem maiores de alunos no CadÚnico, mas estão entre os que menos receberam recursos per capita

95. A demanda de acesso à internet e a terminais pelo público-alvo em estudo, que já existia antes da pandemia de Covid-19, continuará existindo e não é de natureza pontual, mas rotineira, acompanhando a jornada dos estudantes e professores.

96. Portanto, apesar de reconhecer a importância da assistência financeira trazida pela Lei 14.172/2021, é preciso que a garantia do acesso à internet e a terminais seja reforçada por meio de uma **política pública de caráter mais permanente**, a exemplo do Programa Internet Brasil, corrigindo distorções como as apresentadas neste relatório para torná-la mais **eficiente e equitativa**.

ANÁLISE DE DADOS INTEGRADA E TRANSFORMAÇÃO DIGITAL NA EDUCAÇÃO

97. De maneira inédita e inovadora, este ciclo do Dia D procurou combinar os temas análise de dados integrada e transformação digital para avaliar o estágio de maturidade em governo digital do sistema educacional brasileiro.

98. Em cooperação com a Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto, a fiscalização utilizou como base a Lei de Governo Digital (Lei 14.129/2021) e a Estratégia de Governo Digital (Decreto 10.332/2020), combinando com uma análise integrada de fontes de dados educacionais e orçamentárias, para apontar oportunidades de melhoria na prestação de serviços públicos digitais voltados à gestores, alunos e professores.

99. A seguir, serão apresentados os principais pontos e resultados da análise. Os detalhes da avaliação podem ser verificados no Apêndice G.

Visão Geral

100. Os princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública foram instituídos pela Lei 14.129/2021, aplicável ao Ministério da Educação e a outras instituições públicas.

101. À luz dessa lei, entende-se que o **Governo Digital da Educação** envolve a digitalização da administração da educação pública e a prestação digital de serviços públicos educacionais, visando o aumento da eficiência, especialmente por meio da desburocratização, da inovação, da transformação digital e da participação do cidadão.

102. Essa norma se aplica ao governo federal, aos estados e aos municípios que adotem os comandos dela por meio de atos normativos próprios. Portanto, o Governo Digital da Educação envolve:

◊ a oferta de **serviços digitais** em educação pública como matrícula, avaliações, consulta de notas, quando oportuno: livros digitais, aula online, aula presencial com tecnologias digitais; e

◊ a **digitalização** do MEC, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, do Inep, das instituições de ensino superior, demais instituições no âmbito do MEC, e de escolas, secretarias municipais de educação e secretarias estaduais de educação dos municípios e estados que adotem essa lei por ato normativo próprio.

103. Além disso, a **Estratégia de Governo Digital**, documento atualizado a cada triênio, expõe objetivamente as metas para a transformação digital de serviços no âmbito da administração pública federal (direta, autárquica e fundacional). É uma forma de os governos oferecerem transparência à sociedade em geral e aos órgãos de fiscalização e controle quanto às ações desenvolvidas.

104. São **Objetivos da EGD 2020-2022**, aplicável ao Ministério da Educação e a outras instituições públicas:

Objetivos da Estratégia de Governo Digital 2020-2022

Objetivo 1 - Oferta de serviços públicos digitais	Objetivo 2 - Avaliação de satisfação nos serviços digitais	Objetivo 3 - Canais e serviços digitais simples e intuitivos	Objetivo 4 - Acesso digital único aos serviços públicos	Objetivo 5 - Plataformas e ferramentas compartilhadas
Objetivo 6 - Serviços públicos integrados	Objetivo 7 - Políticas públicas baseadas em dados e evidências	Objetivo 8 - Serviços públicos do futuro e tecnologias emergentes	Objetivo 9 - Serviços preditivos e personalizados ao cidadão	Objetivo 10 - Implementação da Lei Geral de Proteção de Dados no âmbito do Governo federal
Objetivo 11: Garantia da segurança das plataformas de governo digital e de missão crítica	Objetivo 12 - Identidade digital ao cidadão	Objetivo 13 - Reformulação dos canais de transparência e dados abertos	Objetivo 14 - Participação do cidadão na elaboração de políticas públicas	Objetivo 15 - Governo como plataforma para novos negócios
	Objetivo 16 - Otimização das infraestruturas de tecnologia da informação	Objetivo 17 - O digital como fonte de recursos para políticas públicas essenciais	Objetivo 18 - Equipes de governo com competências digitais	

Figura 13 – Estratégia de Governo Digital 2020-2022.

Fonte: Elaboração própria a partir do site Estratégia de Governo Digital 2020-2022.

105. A melhoria da qualidade da prestação de serviço educacional para os cidadãos pode ser subsidiada pela aplicação de **modelo de maturidade em governo digital**. Essa aplicação envolve uma avaliação, por meio de um conjunto de perguntas e respostas, que resulta num número, em escala padronizada, que é o nível de maturidade, o qual indica se o estágio de desenvolvimento em governo digital está mais inicial ou avançado (otimização). O nível de Governo Digital em “Otimização” representaria benefícios para a sociedade como os ilustrados no infográfico abaixo, que também compara aquele nível com o inicial.



Figura 14 – Níveis de maturidade de governo digital em educação.

Fonte: Elaborado pelo Núcleo de Dados em Educação do TCU.

106. O MEC já deu início a ações associadas ao Governo Digital. O êxito nesse tipo de iniciativa é complexo, pois depende de vários outros atores, incluindo estados e municípios, que têm a autonomia do pacto federativo brasileiro. Portanto, o esforço do MEC deve envolver a **orquestração do engajamento de atores** da política pública educacional, tais como universidades, institutos federais de educação, redes municipais, estaduais e distritais de ensino, outros órgãos federais e entes privados.

107. De maneira a verificar o estágio de maturidade das ações empreendidas pelo MEC, a fiscalização avaliou as seguintes informações e documentos:

- a) **Análise integrada das bases de dados do Censo da Educação Básica e do Censo da Educação Superior;**
- b) **Análise da Base do Tesouro Gerencial.** O propósito foi identificar valores de execução orçamentária de ações de Governo Digital no Ministério da Saúde e no Ministério da Economia para compará-las com valores do MEC;
- c) **Análise do Painel de Análise de dados da Transformação Digital do Ministério da Educação.** O propósito foi identificar a situação das ações de Governo digital do MEC;
- d) **Análise do Portal http://gov.br.** O propósito foi identificar a situação dos serviços e dados para a educação básica e superior que o MEC já unificou nesse portal;
- e) **Análise comparativa (benchmarking) da Saúde Digital e da situação atual do Governo Digital em Educação;** e
- f) **Análise documental do Plano Diretor de Tecnologia da Informação do MEC.**

Resultados

108. A principal constatação se refere ao **nível de maturidade incipiente** em Governo Digital da Educação. A fiscalização identificou as seguintes causas que estão relacionadas com a situação encontrada:

◇ **dificuldades das redes estaduais e municipais de contratarem soluções educacionais ou soluções de TIC para Transformação Digital da Educação;**

◇ **carência de força de trabalho especializada para projetos de TD;**

◇ **falta de diagnósticos das redes federais, estaduais, municipais da educação em TD e em Governo Digital da Educação, bem como de processos de trabalho de encaminhamento de como essa maturidade pode ser elevada, a exemplo da indução, para gestores educacionais, dos “10 passos para a transformação digital em estados e municípios”, guia prático para implementar uma estratégia digital de transformação de serviços públicos em nível local, ou outro selecionado pelo MEC;**

◇ **incipiência de mecanismos de Governo Digital, como política nacional e planos atualizados e específicos sobre o tema Governo Digital em Educação;**

◇ **inexistência de instância de governança que contem com a participação de redes de ensino municipais, estaduais e federais formalmente constituída para tratar de governo digital e TD da educação;** e

◇ **necessidade de melhoria em competências digitais de alunos, professores e gestores educacionais de redes municipais, estaduais e federais.**

109. Ademais, foi identificado que:

◊ *pode ser expandido e aprimorado o fornecimento de serviço digital de apoio a contratações de soluções educacionais ou de TIC para transformação digital e governo digital da educação a serem realizadas por redes municipais, estaduais e federais de educação;*

◊ *não há realização e publicação transparente de diagnóstico com redes de ensino municipais, estaduais e federais, além de universidades e institutos federais, sobre maturidade em transformação digital e governo digital da educação;*

◊ *não há promoção de ações e oferta ativa de capacitação em governo digital da educação, transformação digital e competências digitais (a exemplo das competências digitais do Século 21, descritas no The Digital Competence Framework).*

110. Diante das constatações, formulou-se propostas de encaminhamento para estimular a elevação do nível de maturidade em **Governo Digital da Educação**, devidamente detalhadas na seção correspondente deste relatório. O infográfico a seguir ilustra o cenário desejado que se espera alcançar com a implementação das medidas sugeridas:



Figura 15 – Visão de futuro para o Governo Digital em Educação.

Fonte: Elaborado pelo Núcleo de Dados em Educação do TCU à luz da Lei de Governo Digital (Lei 14.129/2021), da Estratégia de Governo Digital prevista no Decreto nº 10.332/2020 e das informações coletadas nesta fiscalização.

Metodologia a ser replicada nos próximos CICLOS

111. Na decisão relacionada ao primeiro ciclo do Dia D, o TCU deliberou que a Secretaria-Geral de Controle Externo desenvolvesse estratégia e metodologia para ser aplicada nos próximos ciclos de fiscalização com análise integrada de dados. Dessa maneira, o presente trabalho também se preocupou em estabelecer essa estrutura e os passos para futuros trabalhos. O detalhamento da metodologia está registrado no Apêndice B e resumido no infográfico a seguir:

METODOLOGIA DE TRABALHO PARA AUDITORIA CONTÍNUA

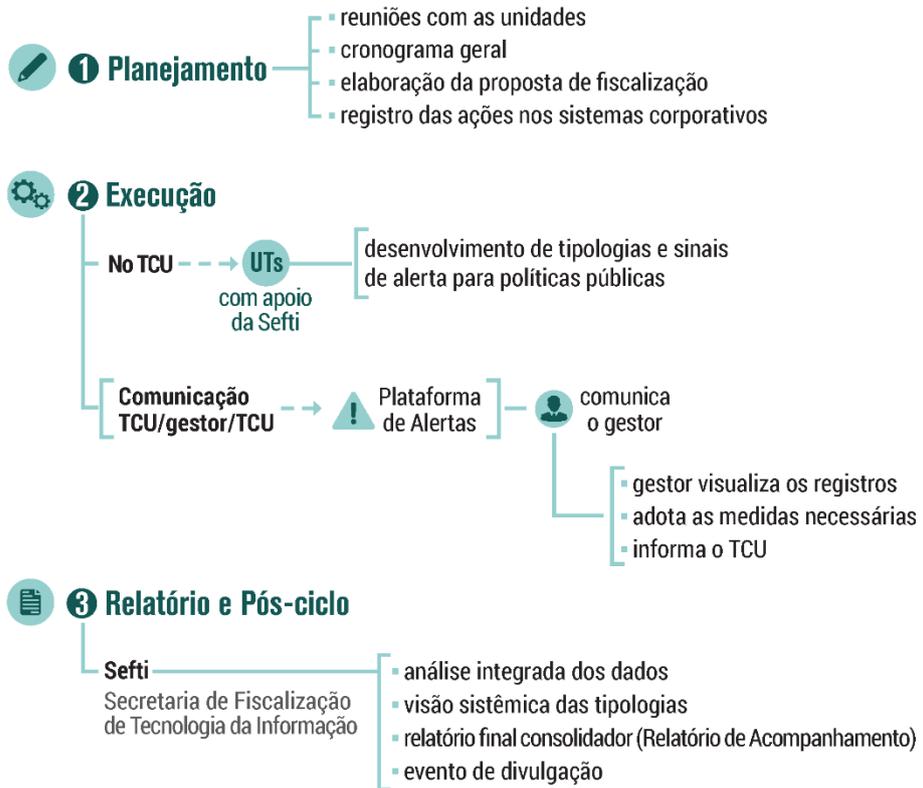


Objetivo

Criar um processo institucional para o cruzamento e análise de dados das políticas públicas estratégicas para as unidades técnicas (UTs) do TCU, promovendo fiscalizações contínuas e integradas.

As três fases do Ciclo Dia D

- 1 Planejamento
- 2 Execução
- 3 Relatório e Pós-ciclo



Sefti

Apoio na criação de novas tipologias na obtenção de bases de dados na criação de *scripts* SQL ou Python (LabContas) na inclusão dos códigos na plataforma digital de alertas com mão de obra*

Supervisão na construção e na revisão das tipologias

Análise e cruzamento integrado dos dados

Elaboração do relatório consolidador

UT

Escolha das políticas públicas

Criação de códigos para as tipologias

Gestão do estoque de tipologias

Comunicação com o gestor

Elaboração de instrução do acompanhamento

*Em situações específicas, a Sefti poderá ceder mão de obra para apoiar as unidades com menor grau de maturidade em análise de dados.

Linha do Tempo da Metodologia



**PO – plano operacional

Entregas

- Tipologias para políticas públicas
- Relatório bianual da Sefti (visão sistêmica dos tratamentos de dados)
- Evento bianual de divulgação dos resultados

TCU	UT	Sefti	Gestor
<ul style="list-style-type: none"> ▪ tempestividade na atuação ▪ acompanhamento contínuo ▪ controle preventivo ▪ menos processos de TCE ▪ prevenção de danos ao erário 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ mais conhecimento da clientela ▪ maior capacidade de fiscalização 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ visão sistêmica ▪ análise integrada de bases de dados 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ciência antecipada de possíveis irregularidades ▪ correção tempestiva ▪ prevenção de desperdícios de recursos públicos ▪ prevenção de futuras responsabilizações

Conclusão

112. *Avançar na exploração de dados oriundos de diversas bases governamentais, de forma integrada, com o intuito de identificar indícios de irregularidades, de ineficiências e de baixa transparência nas políticas públicas avaliadas. Esse foi um dos principais objetivos perseguidos ao longo deste segundo ciclo do Dia D. Em busca de conclusões relevantes, o uso de técnicas de análise e cruzamento de dados foi empregado.*

113. *Na comparação com o primeiro ciclo da fiscalização, foram observados alguns cenários com tendência de aumento nos resultados, especialmente em relação a competitividade em licitações, conflito de interesses em Transferências Voluntárias e divergências de informações de responsáveis sobre imóveis dominiais. Não é possível apontar fatores determinantes para as variações detectadas, uma vez que há nesses temas tipologias que também apresentaram diminuições pontuais.*

114. *Entre os setenta sinais de alerta desenvolvidos no presente trabalho, a materialidade envolvida nos indícios levantados pode ser conferida na figura a seguir, segregada por tema:*

Tema	Ocorrências	Materialidade
Orçamento Público	93.954	R\$ 559.929.090.907,82
Licitações	311.042	R\$ 56.060.964.279,77
Operações de Crédito	36.746	R\$ 10.479.440.319,60
Fundeb	355.246	R\$ 1.235.836.391,22
Transporte Escolar	5.602	R\$ 907.211.260,11
Transferências Voluntárias	4.524	R\$ 350.129.335,72
Precatórios	3.036	R\$ 208.805.300,82
Seguro-Defeso	11.172	R\$ 97.288.350,04
Incentivo à Cultura	1.736	R\$ 57.621.269,42
Bolsa-Atleta	473	R\$ 1.635.400,00
Mais Médicos	15.481	-
Total	839.012	R\$ 629.328.022.814,52

Tabela 1 – Quantidade de ocorrências e materialidade envolvida nos sinais de alerta desenvolvidos, por tema.

115. *Os resultados apontam que há fragilidades na gestão das políticas públicas, atingindo sua formulação, acompanhamento e avaliação, além de ensejar incoerência entre elas.*

116. *A análise sobre as políticas públicas educacionais revelou um nível incipiente de maturidade em governo digital, o que impacta os processos de trabalho dos órgãos e entidades envolvidos, e principalmente a entrega de melhores serviços públicos para os alunos, professores e gestores da educação.*

117. *De maneira geral, é possível concluir que, apesar dos esforços levados a cabo pelos gestores públicos nos últimos anos, ainda perduram graves falhas na governança de dados no setor público. A ausência de uma perspectiva integrada e do uso adequado de técnicas de tratamento de dados, sem descuidar da privacidade e da proteção de dados dos cidadãos, impede*

que a administração pública adote uma postura preventiva e proativa em defesa dos princípios que regem a atividade estatal.

118. *Diante desse quadro, as propostas de encaminhamento envolvem o TCU, os órgãos gestores de políticas públicas e os responsáveis pela apuração dos indícios identificados nesta fiscalização.*

119. *Por fim, considera-se que a atuação do TCU na avaliação de políticas públicas por meio da análise integrada de bases de dados deve ser intensificada, motivo pelo qual será proposta metodologia específica para o fortalecimento de trabalhos dessa natureza.*

120. *Ademais, conforme previsto nos arts. 14 e 15 da Resolução-TCU 315/2020, os resultados e as propostas preliminares foram apresentados à Segecex, à STN, ao BNB, à PGFN, ao ME e ao MEC, e seus comentários foram considerados na elaboração da versão final deste relatório. A análise dos comentários dos gestores está contida no Apêndice I. Cumpre ressaltar que o relatório não foi enviado para comentários das organizações constantes do item II da proposta de encaminhamento, decisão amparada pelo disposto no art. 14, §2º, inc. II, da Resolução-TCU 315/2020.*

Proposta de Encaminhamento

121. *Ante o exposto, submete-se o presente relatório à consideração superior, com as seguintes propostas:*

*I. **Determinar** aos órgãos gestores das políticas públicas avaliadas na presente fiscalização, listados no Apêndice H, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que encaminhem ao TCU, no prazo de 120 dias, as providências adotadas em relação aos alertas enviados via plataforma digital para comunicação de alertas.*

*II. **Recomendar** ao Ministério da Educação, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que:*

*a. promova ações de **capacitação e de conscientização sobre Governo Digital da educação, transformação digital da educação e competências digitais** voltadas para gestores de redes de ensino municipais, estaduais e federais de educação, professores, servidores e prestadores de serviço de escolas e instituições de ensino, e alunos, com o objetivo de estabelecer cultura de Governo Digital da Educação, transformar digitalmente a educação brasileira e desenvolver competências digitais do Século XXI;*

*b. realize **diagnóstico em Governo Digital e Transformação Digital da Educação** com as redes municipais, estaduais e federais de educação, com base em modelo de maturidade em Governo Digital, a exemplo do modelo indicado no PDTI 2021-2023 do MEC ou outro escolhido pelo MEC, de modo a identificar o nível de maturidade de cada rede pesquisada, contemplando as informações exemplificadas no Anexo 1 do Apêndice G;*

c. com base no diagnóstico realizado, induza ações para aumentar o nível de maturidade em Governo Digital das redes federais, estaduais e municipais de educação, incluindo, por exemplo, orientações de encaminhamento sobre como a rede de ensino pode alcançar níveis maiores de maturidade em Governo Digital;

*d. elabore documento único, consolidado, que integre **Estratégia de Educação Digital para o Brasil; Plano de Ação, Monitoramento e Avaliação da Estratégia de Educação Digital para o Brasil; e Política Nacional de Informação e Informática em Educação**; e que esse documento único defina, entre outros, os itens exemplificados no Anexo 2 do Apêndice G;*

e. em articulação com o Ministério da Economia, busque soluções de **suprimento de força de trabalho especializada** em Transformação Digital, a exemplo de alocar servidores Analistas de Tecnologia da Informação ou utilizar o Programa Startup Gov.br, instituído pela Portaria SGD/ME 2.496, de 2 de março de 2021, bem como buscar o fortalecimento da competência das unidades do MEC em Governo Digital e em Transformação Digital, como apoio ao desenvolvimento de processos de trabalho e projetos relacionados à Governo Digital e Transformação Digital de serviços e políticas educacionais; e

f. com amparo no princípio constitucional da eficiência, avalie a conveniência e oportunidade de adotar medidas para **atribuir competência a uma instância administrativa**, no âmbito do Ministério, que possua condições de, com o apoio do Ministério da Economia, no que couber, influenciar as prioridades e projetos das unidades de negócio no que tange a governo digital e a gerenciar a Estratégia de Educação Digital do Brasil.

III. **Recomendar** à Secretaria do Tesouro Nacional, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que institua mecanismos visando garantir maior nível de transparência nos repasses de recursos federais para estados e municípios, com a individualização dos empenhos respectivos e o correto preenchimento dos campos no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal que identificam a localização geográfica e o beneficiário final do gasto.

IV. **Recomendar** ao Banco do Nordeste do Brasil, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que implemente controles nos sistemas corporativos, incluindo a possibilidade de análise integrada com outras bases de dados do poder público, que sinalizem riscos de inadimplência por parte do tomador de empréstimo no momento de tramitação das propostas de financiamento, exigindo garantias suficientes para assegurar a saúde financeira dos cofres do banco e do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste.

V. **Recomendar** ao Ministério da Economia, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que estabeleça mecanismos de controle, em especial nos sistemas que operacionalizam a licitação, para impedir que as empresas proibidas de contratar participem de licitação ou sejam contratadas pela Administração Pública Federal, como, por exemplo, as empresas com cadastro ativo no Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas.

VI. Nos termos do art. 8º da Resolução – TCU 315, de 2020, considerando a relevância do tema e o impacto dos resultados encontrados, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de **orientar à Secretaria-Geral de Controle Externo do TCU** que adote as seguintes providências:

a. encaminhe às unidades técnicas da Segecex o resultado dos alertas desenvolvidos na presente fiscalização;

b. encaminhe aos gestores das políticas públicas avaliadas o resultado dos alertas desenvolvidos na presente fiscalização, via plataforma digital do TCU para comunicação de alertas;

c. no próximo ciclo de planejamento, considere a implementação do processo de trabalho proposto no apêndice B ao relatório, de modo a instituir a fiscalização contínua do Dia D no âmbito da Segecex.

VII. Nos termos do art. 8º da Resolução – TCU 315, de 2020, considerando a relevância do tema e o impacto dos resultados encontrados, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de **orientar à Secretaria de Controle**

Externo da Educação, da Cultura e do Desporto do TCU que considere, no próximo ciclo de planejamento:

a. realizar nova ação de controle visando apurar os indícios de irregularidade relacionados aos pagamentos indevidos de aposentadorias e de pensões com recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica identificados nesta fiscalização e, em caso de confirmação dos indícios, avaliar a adoção de medidas para interromper essa ilegalidade.

b. constituir processo apartado para acompanhar, com o apoio da Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação, as medidas adotadas pelo MEC visando atender as recomendações contidas no item II desta proposta.

*VIII. Nos termos do art. 17, §2º da Resolução – TCU 315, de 2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de **monitorar as recomendações** contidas nos itens III a V;*

*IX. **Dar conhecimento** do Acórdão que vier a ser prolatado, bem como do Voto e Relatório que o fundamentam, inclusive do Relatório da Unidade Técnica que compõe o documento:*

a. à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados;

b. à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal;

c. à Casa Civil da Presidência da República;

d. ao Ministério Público Federal;

e. à Polícia Federal;

f. à Controladoria-Geral da União;

g. ao Ministério da Economia;

h. ao Ministério da Educação;

i. ao Ministério da Saúde;

j. ao Ministério da Cidadania;

k. à Secretaria do Tesouro Nacional;

l. à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional;

m. ao Banco do Nordeste do Brasil;

n. à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, ao Instituto Rui Barbosa e à Associação Brasileira de Tribunais de Contas dos Municípios;

o. à Confederação Nacional de Municípios;

p. à União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação, ao Conselho Nacional de Secretários de Educação, à Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior, à União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação, à Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação, à União Nacional dos Estudantes e ao Conselho Nacional de Educação;

q. à Associação de Jornalistas de Educação;

r. ao Instituto de Educação e Inovação, ao Instituto Ayrton Senna e ao Todos pela Educação.

*X. **arquivar** o presente processo, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.”*



É o relatório.

VOTO

Trata-se do 2º ciclo de fiscalização, denominado “Dia D”, com o objetivo de avaliar o uso integrado de informações na gestão de políticas públicas governamentais.

2. Ante o reconhecimento de que, em diversas áreas de governo, a execução e a gestão de políticas públicas são realizadas de maneira fragmentada, o que leva a perda de eficiência e desperdícios de recursos públicos, o mote da presente fiscalização, capitaneada pela Sefti, foi integrar as informações disponíveis em diversas políticas de Estado, explorando as bases de dados governamentais acessíveis e desenvolvendo sinais de alerta e tipologias capazes de identificar indícios de irregularidades ou situações em potencial conflito com os princípios da administração pública federal.

3. Levando em conta, ainda, o crescente uso e dependência da tecnologia da informação pela máquina pública e o potencial alavancador do uso de TI na governança, na transparência e no próprio sucesso das ações governamentais, a presente fiscalização buscou, ainda, testar a maturidade em governo digital de uma política pública específica: neste caso, das políticas públicas educacionais. Empreendeu-se, sob a tutela da SecexEducação, uma análise de dados integrada e a avaliação da transformação digital na educação.

4. Antecipo que, a partir das tipologias e sinais de alerta desenvolvidos, apuraram-se riscos de irregularidade ou uso não transparente de recursos em R\$ 629 bilhões, dentre R\$ 2,8 trilhões de recursos fiscalizados. O quadro abaixo bem resume a distribuição dos “alertas”:

Tema	Materialidade
Orçamento Público	R\$ 559.929.090.907,82
Licitações	R\$ 56.060.964.279,77
Operações de Crédito	R\$ 10.479.440.319,60
Fundeb	R\$ 1.235.836.391,22
Transporte Escolar	R\$ 907.211.260,11
Transferências Voluntárias	R\$ 350.129.335,72
Precatórios	R\$ 208.805.300,82
Seguro Defeso	R\$ 97.288.350,04
Incentivo à Cultura	R\$ 57.621.269,42
Bolsa Atleta	R\$ 1.635.400,00

5. A partir disso, já se faz possível inferir que, apesar dos esforços levados a cabo pelos gestores públicos nos últimos anos, ainda existem grandes oportunidades para a utilização de dados para alavancar a governança nas políticas públicas, não somente para mitigar riscos de não conformidades, mas também para viabilizar a produção, coleta e análise de informações de forma rápida e transparente, de modo ex ante, concomitante, ou ex post, de sorte a viabilizar o controle mais efetivo de resultados.

6. No teste específico empreendido nas políticas educacionais, por exemplo, a unidade técnica concluiu que o nível de maturidade em governo digital é incipiente, o que impacta diretamente na qualidade dos serviços colocados à disposição de alunos, professores e gestores.

II. O poder/dever do uso de dados pela administração pública e pelo controle

7. Diante do contexto narrado, anteriormente à análise do relatório ofertado pela unidade técnica propriamente dito, desejo salientar a importância e a força da presente fiscalização, tanto no fomento da “digitalização” das políticas públicas quanto no aperfeiçoamento dos futuros trabalhos de

controle externo a cargo do tribunal, eminentemente quanto ao seu planejamento. O trabalho é um exemplo palpável de como a ciência de dados pode e deve ser empregada já no embrião das ações de controle, em uma visão mais precisa de riscos necessária a aumentar a eficiência das auditorias, diante de um cenário de recursos de controle cada vez mais escassos.

8. “*A tecnologia da informação é o coração da administração pública, podendo fazê-la avançar ou parar*”: são as célebres palavras do Ministro Augusto Sherman Cavalcante, em evento que marcou os trinta anos do uso de TI no TCU (Revista do TCU nº 117 – jan/abr – 2010).

9. Na verdade, a administração pública – como a própria sociedade – vem sendo profundamente impactada pela chamada “revolução digital”, a qual afeta: as relações de trabalho e a própria interação entre as pessoas; o acesso e a disponibilidade da informação; as relações de consumo; as pesquisas científicas; a imprensa; a economia; a educação; a saúde; o direito; o controle.

10. Os deveres e as atividades do Estado são obviamente atingidos por essas transformações. Existe um ininterrupto desafio, frente à velocidade das mudanças, de os governos se estruturarem para, frente a um ambiente cada vez mais complexo e volátil e diante da disponibilidade crescente de “ferramentas”, adimplir com as suas obrigações, frente a demandas crescentes, de forma efetiva e transparente.

11. Há um dever de eficiência a ser perseguido. Sobre as possibilidades do uso de TI, quanto ao poder ou obrigação do seu uso, tal ponderação não se afasta do “dilema da discricionariedade”: entre dois ou mais caminhos a trilhar, o administrador público é compelido a, justificadamente, escolher o melhor. Se as soluções tecnológicas estão disponíveis e cada vez mais acessíveis, e se o Estado pode melhor prover os seus serviços com o seu uso, de modo mais ágil, transparente, equitativo, econômico, eficaz e efetivo, tal opção pode ser encarada não mais como uma possibilidade, mas como uma obrigação, ou, no, no mínimo, uma preferência.

12. Consta de obra competentemente coordenada pelo insigne Ministro Aroldo Cedraz, que define com acuidade a questão:

“Quanto mais universal, mais barata e menos complexa for a opção tecnológica, uma vez comprovado o benefício ao cidadão ou a potencialização de valores fundamentais da Administração Pública, mais o Estado estará compelido a utilizá-la. O dever de motivar a solução mais econômica, eficiente, eficaz e efetiva impõe tal escolha.” (O Controle da Administração Pública na Era Digital – 2ª Ed – Forum, 2017)

13. Tal dever não é só dos jurisdicionados, mas também dos entes responsáveis pelo controle dos gastos públicos. O presente trabalho, nesse sentido, apresenta de modo simples, mas competente, como o tratamento de dados, com o cruzamento de informações já disponíveis pelo governo – mas fragmentadas, descoordenadas –, pode aumentar a eficiência e efetividade na aplicação de políticas públicas diversas, emitindo alertas de riscos quanto ao mau uso ou à utilização não transparente do dinheiro público, em maior confiança e **accountability** de gastos.

14. Paralelamente, demonstra-se como os esforços de controle podem ser exponencialmente mais bem utilizados com o uso inteligente da informação.

15. Entendo, pela viabilidade e disponibilidade dessas informações, que tanto o governo deve envidar esforços para a disseminação do uso de tais técnicas, como também o tribunal. Nesta Corte, muito tem sido feito nesse sentido, ao longo das diversas gestões, no que destaco, a reconhecida presidência do Ministro Aroldo Cedraz. Creio, contudo, que sempre é tempo de renovar tais desígnios. Antecipo, em coerência, uma proposta um pouco mais assertiva que a encaminhada pela unidade técnica, tendente a fomentar, ainda mais, o uso de dados nos trabalhos de controle externo por esta Corte.

16. Passo a descrever a fiscalização.

III. Objetivo e escopo da fiscalização

17. O presente Relatório de Acompanhamento declarou os seguintes objetivos gerais da fiscalização:

a) avaliar o uso integrado de informações na gestão de políticas públicas, identificando, mediante análise de dados oriundos de sistemas governamentais:

- indícios de benefícios concedidos indevidamente a pessoas físicas ou jurídicas;
- situações em potencial conflito com os princípios da administração pública federal;
- ineficiências na execução de políticas públicas; e
- falta de transparência em ações governamentais.

b) propor forma de atuação periódica do TCU na identificação de irregularidades inerentes a políticas públicas por meio da análise integrada de dados governamentais.

IV. Visão geral do objeto

18. Segundo consta da instrução prévia, nos últimos anos, o TCU tem produzido trabalhos que evidenciam falhas de gestão e de governança de dados por parte de órgãos e entidades da administração pública federal na execução de suas políticas.

19. Parte dos recursos e benefícios são usualmente concedidos mediante o enquadramento de cidadãos, de grupos, de empresas ou de entes governamentais em determinadas regras. A adequação às regras é comprovada a partir de consultas a dados de sistemas informatizados ou mediante a entrega de documentos ou de autodeclarações pelos beneficiários.

20. Ocorre que parte das informações podem estar disponíveis em sistemas de informação administrados por órgão diferente do gestor da política pública cujo recurso ou benefício é passível de concessão. Assim, se tais informações não estão adequadamente acessíveis para os órgãos envolvidos, a efetividade das políticas pode se restar diminuída, porque se deixa de conceder recursos públicos a beneficiários legítimos e são concedidos benefícios para aqueles que não preenchem os requisitos pré-estabelecidos.

21. Logo, a exploração de dados governamentais de forma integrada com a aplicação de técnicas de análise de dados proporciona uma exponenciação do alcance, da precisão e do resultado do controle.

22. Nesse contexto, a equipe de fiscalização empreendeu massivo uso de ferramentas de análise e de cruzamento de dados para o desenvolvimento dos “sinais de alerta de irregularidade”. Como padrão, propõe-se que as organizações públicas responsáveis pelas respectivas políticas serão notificadas via sistema de comunicação que está sendo desenvolvido pelo tribunal para avaliação dos indícios levantados.

23. Os “sinais de alerta de irregularidade”, por sua vez, foram definidos como “*Indicadores (sintomas) que auxiliam na identificação de irregularidades, quando considerados no contexto de uma transação, evento ou situação*”. Também são chamados de indicadores de bandeiras vermelhas (red flags), indicadores proxy, anomalias (outliers), fatores de risco, dentre outros. (Apêndice “A” do relatório, à peça 52).

24. Ao ter uma visão sistêmica dos alertas relativos a diferentes políticas públicas, foi possível realizar trabalho de combinação dos indícios levantados, identificando hipóteses nas quais uma mesma pessoa física ou jurídica incorreu em mais de um sinal de alerta, alavancando os resultados obtidos e evidenciando os ganhos de sinergia alcançados por meio de um tratamento integrado das bases de dados, que não seria possível somente a partir da visão fragmentada que cada unidade técnica do tribunal possui sobre as políticas que fiscaliza.

25. Como resultado, nesse segundo ciclo do “Dia D” foram desenvolvidos 70 sinais de alerta para 11 políticas públicas e/ou temas transversais. Foram também realizadas análises qualitativas e quantitativas para identificar ineficiências na execução de políticas públicas educacionais e o nível de maturidade em governo digital da educação.

26. Em menção de especial importância, não fez parte do escopo do trabalho validar, por meio de testes substantivos, os indícios de irregularidade e demais alertas emitidos, o que poderá ser feito pelos próprios jurisdicionados ou, caso haja conveniência e oportunidade, pelas secretarias de controle externo do tribunal. Significa dizer que os resultados decorrentes de cruzamentos de dados produzem indícios que por si só não podem ser considerados evidências, uma vez que é necessária a realização de verificações complementares para comprovar a ocorrência dos comportamentos suspeitos. Mesmo sendo indícios, chamam atenção pelo total de casos registrados

V. Visão geral do “1º Ciclo do dia D”

V.1 – Acompanhamento anterior, de 2018

27. A metodologia apresentada neste trabalho não é inédita. Em 2018, já fora empreendida iniciativa semelhante, julgada mediante o Acórdão 2.587/2018-Plenário, relatado pelo Ministro Vital do Rêgo.

28. Na oportunidade, empreenderam-se, igualmente, diversos cruzamentos de dados em licitações, convênios, imóveis da União para avaliar a qualidade das informações da administração pública federal, o que resultou em 454.647 ocorrências, envolvendo recursos da ordem de R\$ 40,8 bilhões, além de mais de 41 milhões de registros de inconsistências em bases cadastrais.

29. O tribunal remeteu, diante da constatação, recomendação à Casa Civil da Presidência da República para que, com base no princípio constitucional da eficiência, promovesse a avaliação integrada da gestão e das políticas públicas por meio de amplo, intensivo e compartilhado uso das bases de dados governamentais, procurando superar os atuais limites decorrentes de visões setoriais e segmentadas do uso das informações do Estado. O monitoramento dessas providências está sendo feitos no TC 003.472/2022-1, com decisão já proferida, no âmbito do Acórdão 2.322/2021-Plenário, para que a unidade técnica avalie o grau de implementação das medidas que integram os planos de ação apresentados ao TCU.

30. O Acórdão 2. 587/2018-Plenário também determinou à Segecex que, com a participação das suas unidades especializadas, promovesse a identificação dos órgãos e entidades responsáveis pelo tratamento das irregularidades, remetendo os alertas de risco, então identificados, para providências. Também se determinou, no prazo de 360 dias, a elaboração de um painel de informações acessível às demais secretarias, para fomentar a prospecção de riscos e novos trabalhos, inclusive com parceiros da rede de controle.

31. De destaque, tanto se determinou a utilização de “dados [...] para subsidiar o planejamento de ações de controle externo do próximo plano operacional com vistas a mitigar os riscos e problemas identificados” (subitem 9.2.5 do **decisum**), quanto se demandou que a Secretaria-Geral de Controle Externo definissem e mantivesse “prejuízo das demais atividades a serem desempenhadas e das competências conferidas a este TCU, processo de trabalho permanente de análise integrada de dados de gestão pública, com definição de periodicidade regular, para realização de levantamentos como o ora examinado, utilizando como base o processo de trabalho detalhado no relatório que integra esta decisão, considerando, inclusive, a possibilidade de participação de outros órgãos de controle e de fiscalização, bem como a possibilidade de maximizar as ações de controle dispostas nos planos institucionais desta Corte de Contas, em face da análise integrada de dados da gestão pública” (subitem 9.2.6).

32. Finalmente, autorizou-se à Segecex que disponibilizasse, periodicamente e a seu critério, os resultados decorrentes dos cruzamentos de dados realizados no levantamento aos órgãos e entidades da administração federal que tivessem interesse direto em tais informações (subitem 9.3 do Acórdão 2.587/2018-Plenário). À Sefti, inclusive, foi determinado que se divulgassem as informações consolidadas constantes do trabalho, preferencialmente por meio de informativos e sumários executivos.

33. Não consta do relatório de acompanhamento ora apresentado menção ao atendimento ao disposto pela Segecex na decisão relatada. Avalio que tal aspecto seja importante, e voltarei ao tema mais adiante.

V.2 – Acompanhamento de 2022

34. No derradeiro ciclo de fiscalizações, agora levado a julgamento, a auditoria deu conta da reexecução das principais tipologias então realizadas em 2018. Em dado comparativo, primeiro ciclo do “Dia D”, a equipe de fiscalização executou as principais tipologias novamente, com acesso às bases de dados atualizadas.

35. Em regra, os resultados do primeiro ciclo levaram em conta informações sobre fatos ocorridos entre 1º de janeiro de 2014 e 31 de dezembro de 2017, enquanto a reexecução processada no segundo ciclo do “Dia D” compreende o período entre 1º de janeiro de 2018 e 31 de dezembro de 2021.

36. Em importante análise comparativa, observou-se a redução de:

- 55% no número de ocorrências da tipologia “Excesso de Contratações Emergenciais”; e
- 74% no número de “Contratações de empresas de servidores públicos”.

37. No que se refere à reexecução de tipologias de transferências voluntárias, observou-se uma diminuição de ocorrências em situações relativas a cumprimento de exigências cadastrais: a tipologia “*Convênios com EPSFL com sanção vigente no CEPIM*” apresentou queda de 58% no número de convênios assinados e 91% na materialidade envolvida. No entanto, foram detectados pontos de atenção, como o aumento de 195% no número de pagamentos em “*Contratações de empresas de parentes de dirigentes e funcionários de convenentes*”.

38. Nos cruzamentos de dados relacionados a imóveis da União, foi observada uma redução de 51% na “*quantidade de imóveis vagos*” em relação ao ciclo anterior, mas também um aumento de 57% no “*número de imóveis invadidos*”. Aumentou também o número de “*responsáveis por imóveis dominiais com CPF ou CNPJ em situação irregular ou com informação de falecimento*”.

39. Em avaliação sobre Qualidade de dados das bases da administração pública federal, o cruzamento de dados entre o Cadastro de Pessoas Físicas da Receita Federal do Brasil e o cadastro de falecidos do Sistema Informatizado de Controle de Óbitos mostrou uma diminuição de 15% no “*número de CPFs com registro de falecimento no Sisobi*”, mas sem a informação de falecimento na base de dados da Receita Federal.

40. Nos temas analisados, foram observados alguns cenários com tendência de aumento nos resultados, especialmente em “*competitividade em licitações*”, “*conflito de interesses em transferências voluntárias*” e “*divergência de informação de responsáveis sobre imóveis dominiais*”. Com exceção do último, onde ações estão sendo implementadas pela Secretaria do Patrimônio da União para saneamento das informações de imóveis – em atendimento às determinações constantes do Acórdão 484/2017-Plenário (de minha relatoria) –, não é possível apontar fatores determinantes para as variações detectadas, visto que há nesses temas tipologias que também apresentaram diminuições pontuais.

41. A Sefti, em vista disso, situa ser importante que os órgãos responsáveis por sistemas que operacionalizam as transferências voluntárias (Plataforma + Brasil), e Licitações (Comprasnet) realizem integrações com fontes de dados de pessoas jurídicas para obter informações sobre vínculos societários de licitantes, bem como outras informações necessárias para coibir as situações detectadas. Também

pode-se incluir alertas automatizados nesses sistemas sobre situações vedadas nas contratações, e implementar controles e revisão de processos de autorização nos órgãos concedentes e contratantes para coibir situações previstas na jurisprudência do TCU em transferências voluntárias, bem como licitações e contratos. Essas ações têm por objetivo reduzir de forma consistente e duradoura os quantitativos nas tipologias analisadas e causar impactos positivos e estruturantes nos temas ora abordados.

42. Concordo com a observação, mas vou além. Considero os “avanços”, com relação ao levantamento anterior muito tímidos – quando não houve retrocesso. Isso denota um baixo poder de eficácia nas recomendações ao governo federal então realizadas, mas também podem representar um baixo nível de adesão das unidades técnicas às determinações então empreendidas no Acórdão 2.587/2018-Plenário, situação que abordarei, também, mais à frente neste voto.

VI. Resultados dos cruzamentos de dados: tipologias e sinais de alerta

43. Passo a tratar dos “achados” específicos trazidos neste levantamento. O relatório dividiu os alertas em:

- apresentação dos alertas desenvolvidos para os temas transversais;
- apresentação dos alertas desenvolvidos para políticas públicas relativas às atividades fins das organizações públicas;
- análise combinada de tipologias; e
- política pública em destaque.

VI.1. Temas transversais: indício de conluio em licitação

44. No tema transversal “licitações”, apresentaram-se sinais de alerta relacionados a licitantes com: único concorrente; sócios em comum, ex-sócios em comum; matriz e filia disputando mesmo certame; sócios com parentesco; contadores em comum; telefone/**e-mail** em comum; ou endereço similar.

45. A análise de 31.312 pregões, 354 organizações públicas e 10.318 fornecedores resultou em alertas respectivos a R\$ 54 bilhões de gastos. O indício de conluio ganha força quando os resultados dos sinais de alerta são combinados entre si. Em destaque exemplificativo, em 30 pregões, 13 licitantes apresentaram sócios com parentesco e similaridade em atributos cadastrais, com mesmo contador, telefone/**e-mail** e endereço. Em outros sete pregões, sete licitantes tinham sócios em comum e similaridade em atributos cadastrais.

46. Outro dado importante é que apenas cinco órgãos concentraram 35% dos pregões em que houve ocorrência de licitante único nas contratações. Essas licitações envolveram mais de R\$ 10 bilhões.

VI.2. Temas transversais: fornecedor com restrição para contratação

47. Trata-se, neste exame, de sinais de alerta relativos a indícios de que a contratação do vencedor do pregão eletrônico apresenta risco por constar em lista de fornecedores com restrição para serem contratados pela administração pública (Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas, responsáveis ou sócios com contas julgadas irregulares, sócios inabilitados pelo Tribunal).

48. O resultado da tipologia envolveu 2.293 pregões, 203 organizações públicas e 258 fornecedores, totalizando mais de R\$ 1,5 bilhão em materialidade. Reporta-se, com gravidade, uma grande quantidade indiciária em que empresas inidôneas participaram e venceram pregões eletrônicos, em montante de cerca de R\$ 426 milhões.

VI.3. Transferências voluntárias: indício de fraude à licitação por meio de conluio de empresas licitantes

49. Foram analisados 73.831 processos de compras ou contratações realizados no âmbito de 32.956 Transferências Voluntárias iniciadas a partir de 2018 até 2022.

50. Os sinais de alerta que compõem essa tipologia tenderam a identificar empresas que apresentaram propostas com: mesmo endereço eletrônico; mesmo endereço; mesmo contador; mesmo responsável; sócios e ex-sócios em comum; sócios e ex-sócios com vínculo de parentesco; e funcionários de concorrentes no mesmo certame. Como indicadores de risco se incluíram: empresas com alto índice de vitórias nos certames e com alto índice de desistências/derrotas.

51. Como resultado, identificaram-se 4.546 ocorrências em 733 transferências, em aproximadamente R\$ 200 milhões de recursos licitados, sob responsabilidade de 487 órgãos/entidades convenientes, em 1.421 licitações, com 1.684 alertas apurados de fornecedores.

52. Ao menos 270 empresas ou pessoas licitantes foram detectados com 4 ou mais sinais de alerta ou indicadores simultâneos. Juntas, essas empresas participaram de processos de aquisições ou contratações que totalizam R\$ 40 milhões. Destas, 13 licitantes foram detectados com sete sinais de alerta simultâneos. No total, 1.094 empresas ou pessoas licitantes possuem mais de um sinal de alerta simultâneo.

53. Também se apurou indícios de fraude à licitação de órgão/entidade conveniente por meio de conluio com empresas licitantes. Como fatores indiciários de risco, promoveram-se 15 cruzamentos, dentre eles: pessoa ou empresa vencedora de licitação/cotação cujo sócio ou ex-sócio é dirigente ou funcionário de órgão ou entidade conveniente; empresa vencedora de licitação/cotação cujo sócio ou ex-sócio é parente de funcionário de órgão/entidade conveniente; e pessoa ou empresa vencedora de licitação/cotação cujo sócio ou ex-sócio é pessoa exposta politicamente com atuação em órgão conveniente.

54. A partir desses cruzamentos, identificaram-se 1.814 ocorrências detectadas em 646 transferências e 1.163 licitações, com uma materialidade de R\$ 155 milhões em 424 órgãos/entidades, com alertas direcionados a 587 licitantes diferentes.

55. Ao menos 38 empresas ou pessoas licitantes foram detectadas com 3 ou mais sinais de alerta ou indicadores simultâneos. Juntas, essas empresas participaram de processos de aquisições ou contratações que totalizam R\$ 6,5 milhões em processos com indícios detectados. Destas, uma empresa fornecedora foi detectada com seis sinais de alerta simultâneos.

VI.5. Precatórios

56. Testou-se, para os precatórios, se existe pessoa que seja simultaneamente, credora de precatórios da União e devedora inscrita na dívida ativa. Para a unidade técnica, isso seria um indicativo de possível aumento de eficiência no recolhimento das dívidas, pois os créditos a receber poderiam ser utilizados para compensar parte ou todo o valor devido.

57. Como resultado, foram encontradas 2.978 pessoas que possuem precatórios a receber e, ao mesmo tempo, estão com débitos vigentes inscritos em dívida ativa. Para essas pessoas, os precatórios somam vultosos R\$ 739 milhões, ao passo que o valor das dívidas alcança R\$ 1,31 bilhão.

VI.4. Operações de crédito do Banco do Nordeste

58. Nesta prospecção, examinaram-se operações de crédito com potencial de dano aos cofres do Banco do Nordeste ou do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste. Buscou-se identificar operações de crédito realizadas por pessoas físicas ou jurídicas com probabilidade de gerar inadimplências e, conseqüentemente, danos aos cofres do banco ou do fundo.

59. Como sinais de alerta, citam-se: clientes com renegociação realizando novas operações de crédito; empresas registradas no Simples realizando operações de crédito de valor elevado; CNPJs em situação irregular realizando operações de crédito; empresas recém-criadas realizando empréstimos; operações de alto valor cuja proposta foi aprovada em curto espaço de tempo; pessoas físicas com CPF em situação irregular realizando contratos de crédito; e pessoas físicas registradas no Cadastro Único realizando operações de crédito de valor elevado.

60. As tipologias aplicadas apontaram para 37.297 operações de crédito que oferecem risco de inadimplemento. Desse total de operações, há 17.455 tomadores de empréstimo envolvidos e impressionantes R\$ 10,39 bilhões de recursos concedidos. A unidade ressaltou que, apesar do percentual de operações com risco de inadimplemento ser baixo (0,75%), o valor de R\$ 10,39 bilhões sob risco é alto, representando 24,9% do total, ou seja, 1 em cada 4 reais emprestado está sob risco.

61. Na combinação dos resultados individuais dos sinais de alerta, trinta empresas e duas pessoas físicas incidem em três alertas, com outros 681 casos com registro em dois alertas.

VI.5. Orçamento público

62. Trata-se, aqui, do maior responsável pela emissão de “alertas” de todo o trabalho. Dos R\$ 629 bilhões com flags de risco do trabalho, R\$ 500 bilhões correspondem à baixa transparência no repasse de recursos federais aos entes subnacionais.

63. Trata-se de dificuldades na identificação dos reais favorecidos em recursos empenhados pelo governo federal a estados e municípios. Isso se deu em face da emissão de empenhos cuja favorecida é a própria Unidade Gestora emitente, de modo genérico e indiscriminado, na qual, em princípio, seria operacionalmente praticável a individualização, visto não se tratar de pagamentos em que a quantidade de credores inviabilizaria os lançamentos (como em folhas de pagamento).

64. Consta do relatório de acompanhamento que tal prática, embora enseje ganhos operacionais diante de menor tempo e mão de obra associados aos lançamentos, dificulta – ou até inviabiliza – a obtenção de informações essenciais para o controle, como os reais beneficiários dos recursos repassados e a identificação adequada de localização da aplicação dos recursos.

65. De acordo com a unidade técnica, a totalidade das transferências fundo a fundo, tanto para os estados quanto para os municípios, processadas pelo Fundo Nacional de Saúde e pelo Fundo Nacional de Assistência Social foram realizadas por intermédio de empenhos cujos favorecidos são as próprias UGs emitentes, não sendo possível identificar de maneira direta os reais favorecidos das transferências de grande parte relacionadas às políticas públicas associadas a esses fundos.

66. A consequência é a baixa transparência da execução orçamentária e financeira da União e a dificuldade no rastreamento dos valores até o gasto final por parte dos entes subnacionais.

VI.6. Políticas públicas: seguro defeso

67. A tipologia auxilia a identificar indícios de que beneficiários receberam Seguro Defeso sem preencherem os requisitos legais e/ou com indícios de possuírem bens patrimoniais incompatíveis com o benefício. Para tal, cruzou-se se o beneficiário possui: imóvel rural; aeronaves; cinco ou mais veículos; embarcações de alto valor; registro de emprego na RAIS; e registro de falecido.

68. Como resultado, totalizaram-se 41.878 ocorrências, totalizando mais de R\$ 90 milhões em pagamentos com indícios de irregularidade.

69. Elaborou-se, ainda, tipologia para análise de potenciais inconsistências nos cadastros da base do seguro defeso, avaliando: se o beneficiário possui nome divergente da base da Receita Federal do Brasil; e se existe a base de pagamentos sem registro de requerimento.

70. Da análise dos dados relacionados aos riscos de inconformidades em 1.112.863 ocorrências, totalizam-se mais de R\$ 1,22 bilhão de pagamentos realizados com base em registros inconsistentes.

VI.7. Políticas públicas: mais médicos

71. Neste programa foram considerados na análise os profissionais inscritos no Programa Mais Médicos, atualmente denominado Médicos pelo Brasil, e todos os vínculos desses profissionais constantes no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde.

72. Como sinais de alerta, foram considerados profissionais: com carga horária excessiva; e cujos estabelecimentos de atuação apresentam grandes distâncias entre si.

73. Mais uma vez, o resultado denota alto risco de inconformidade de pagamentos: 623 profissionais possuem carga horária acima de 90 horas por semana. Desse total, 15 médicos têm vínculos que ultrapassam 150 horas semanais. Ademais, foram encontrados 134 profissionais cuja distância entre estabelecimentos de atuação alcançava quase 900 km. A unidade, inclusive, cita exemplo de profissional com registro de 13 vínculos, na qual a distância entre os postos de trabalho chega a ultrapassar os 3.500 km.

VI.8. Políticas públicas: Lei de Incentivo à Cultura

74. Analisaram-se projetos culturais realizados no período de 2018 a 2022.

75. Empreenderam-se tipologias para detectar potenciais conflitos de interesses em projetos incentivados pela Lei Rouanet, no que culminou em 159 alertas de risco, com agentes da pasta ministerial apresentando-se como fornecedores, proponentes ou patrocinados do projeto cultural.

76. Outro teste realizado foi a varredura de empregados das empresas proponentes que se apresentaram como fornecedores de projetos culturais, com riscos de desvio de finalidade de recursos. Tal exame identificou 172 empresas que possuem, juntas, 1.736 funcionários atuando como fornecedores em projetos culturais, em mais de R\$ 57 milhões de patrocínios de 2017 a 2020.

VI.9. Políticas públicas: Bolsa Atleta

77. Os sinais de alerta para essa política abrangeram atletas: sócios de empresas com elevado percentual de capital social; que obtiveram financiamentos junto ao BNB; exercendo cargo público em estados ou municípios com salário acima de R\$ 10 mil; proprietários de cinco ou mais veículos automotores; estudantes com mais de vinte anos; e doadores de campanha eleitoral. O resultado foram mais de 759 ocorrências, em R\$ 1,65 milhão de bolsas concedidas de janeiro a maio de 2022; ou 6% de todas as bolsas concedidas.

VI.9. Políticas públicas: transporte escolar

78. Foram consideradas as movimentações de recursos relacionadas ao Programa Nacional do Transporte Escolar (PNATE) referentes ao período de 2021 e 2022.

79. O sinal de alerta busca identificar a existência de contas bancárias específicas de titularidade de entidades executoras que não constam na extração de dados dos aplicativos fornecida pelo Banco do Brasil, caracterizando municípios que, por algum motivo, não estão recebendo recursos do PNATE.

80. Como resultado, foram levantadas 5.715 contas bancárias específicas de titularidade de determinadas Entidades Executoras, das quais 310 (5,43%) não apresentaram nenhum crédito no período. Em princípio, portanto, esses municípios não estão sendo contemplados pela política pública e devem ser regularizados junto ao FNDE.

VI.10. Políticas públicas: Fundeb

81. A presente tipologia é composta de um único sinal de alerta, que lista pagamentos irregulares de aposentadorias e de pensões com recursos do Fundeb, prática expressamente vedada pela Constituição Federal e pela Lei 14.113/2020.

82. O resultado da tipologia aponta que 31.563 agentes públicos distintos receberam um total de 355.246 pagamentos em aposentadorias e pensões com recursos do Fundeb no período analisado. Os valores movimentados totalizaram R\$ 1,24 bilhão. Os cinco estados com os maiores indícios em pagamentos irregulares a inativos são Paraná, Minas Gerais, São Paulo, Mato Grosso e Bahia

VI.11. Análise combinada de tipologias

83. A fiscalização também fez o cruzamento de diversos sinais de alerta entre si, tanto dos temas específicos entre si quanto entre temas distintos.

84. Pôde-se constatar, por exemplo, que determinada empresa incidiu em alertas referentes à 10 compras distintas, tendo sido licitante único em 4 delas. Além disso, apesar de ter renegociado dívidas anteriores, conseguiu realizar novo financiamento junto ao BNB, no valor de R\$ 1,75 milhão, tendo a proposta sido aprovada no mesmo dia em que foi recebida.

85. Em outra constatação, outra empresa participou de licitação com outras concorrentes apresentando sócios com parentesco e contadores em comum. Em outro alerta, a mesma empresa, mesmo optando pelo Simples Nacional, contratou operação de crédito junto ao BNB no valor de R\$ 1,53 milhão, cuja proposta foi aprovada em apenas três dias após o início de sua tramitação.

86. Em outro caso elucidativo: determinada pessoa física regrou no Cadastro Único para Programa Sociais diversas operações de crédito bom o BNB, em valores que alcançam R\$ 1,3 milhão. Além disso, é beneficiária do seguro defeso, mesmo sendo proprietário de cinco veículos automotores.

87. Percebe-se, assim, o poder que o uso dessas ferramentas tem para o controle, mas, fundamentalmente, para as próprias instituições governamentais, a fortalecer a sua integridade e respectivos **compliances** internos.

VII. Estudo de caso sobre o acesso à internet disponibilizado pelas escolas públicas a alunos e professores

88. Como dito, o novo “Ciclo do Dia D”, considerando o crescente uso e dependência da tecnologia da informação pela máquina pública e o potencial alavancador do uso de TI na governança, na transparência e no próprio sucesso das ações governamentais, buscou, além da construção das tipologias de “alertas”, testar a maturidade em governo digital de uma política pública específica: neste caso, das políticas públicas educacionais.

89. De modo mais objetivo, procurou-se combinar os temas “análise de dados integrada” e “transformação digital” para avaliar o estágio de maturidade em governo digital do sistema educacional brasileiro. Nesse viés, a fiscalização utilizou como base a Lei de Governo Digital (Lei 14.129/2021) e a Estratégia de Governo Digital (Decreto 10.332/2020), aplicada a uma análise integrada de fontes de dados educacionais e orçamentárias, para apontar oportunidades de melhoria na prestação de serviços públicos digitais voltados a gestores, alunos e professores.

90. Segundo a Lei 14.129/2021, entende-se que o Governo Digital da Educação envolve a digitalização da administração da educação pública e a prestação digital de serviços públicos educacionais, visando o aumento da eficiência – especialmente por meio da desburocratização –, da inovação, da transformação digital e da participação do cidadão.

91. Somado a isso, a Estratégia de Governo Digital, documento atualizado a cada triênio, expõe objetivamente as metas para a transformação digital de serviços no âmbito da administração pública

federal (direta, autárquica e fundacional). É uma forma de os governos oferecerem transparência à sociedade em geral e aos órgãos de fiscalização e controle quanto às ações desenvolvidas.

92. A equipe de auditoria considerou que tal melhoria da qualidade da prestação de serviço educacional para os cidadãos podia ser subsidiada pela aplicação de modelo de maturidade em governo digital. Tal aplicação abrange uma avaliação, por meio de um conjunto de perguntas e respostas, que resulta num número, em escala padronizada, que é o nível de maturidade, o qual indica se o estágio de desenvolvimento em governo digital está mais inicial ou avançado.

93. Como resultado dos exames empreendidos, a unidade técnica constatou um nível de maturidade incipiente em Governo Digital da Educação. A fiscalização identificou como causas que são relacionadas ao problema:

- dificuldades das redes estaduais e municipais de contratarem soluções educacionais ou soluções de TIC para Transformação Digital da Educação;
- carência de força de trabalho especializada para projetos de Transformação Digital (TD);
- falta de diagnósticos das redes federais, estaduais, municipais da educação em TD e em Governo Digital da Educação, bem como de processos de trabalho de encaminhamento de como essa maturidade pode ser elevada;
- incipiência de mecanismos de Governo Digital, como política nacional e planos atualizados e específicos sobre o tema “Governo Digital em Educação”;
- inexistência de instância de governança que contem com a participação de redes de ensino municipais, estaduais e federais formalmente constituída para tratar de governo digital e TD da educação; e
- necessidade de melhoria em competências digitais de alunos, professores e gestores educacionais de redes municipais, estaduais e federais.

94. Além do grau incipiente de maturidade do Governo Digital em Educação, foi identificado, também, que:

- pode ser expandido e aprimorado o fornecimento de serviço digital de apoio a contratações de soluções educacionais ou de TIC para transformação digital e governo digital da educação a serem realizadas por redes municipais, estaduais e federais de educação;
- não há realização e publicação transparente de diagnóstico com redes de ensino municipais, estaduais e federais, além de universidades e institutos federais, sobre maturidade em transformação digital e governo digital da educação;
- não há promoção de ações e oferta ativa de capacitação em governo digital da educação, transformação digital e competências digitais (a exemplo das competências digitais do Século 21, descritas no The Digital Competence Framework).

95. Diante das constatações, consta da resposta do Ministério da Educação, frente às propostas, consubstanciado pela Manifestação da Subsecretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação, no Despacho Nº 226/2022/GAB/STIC/STIC-MEC, ratificado pela Secretária-Adjunta da Pasta (peça 34):

“[...] Antes de adentrar no mérito das contribuições para as recomendações, esta unidade técnica gostaria de reconhecer e destacar a importância do modelo de interação desde a concepção dos trabalhos, aproximando a gestão e controle à luz dos desafios da política pública. Com isso, percebe-se um modelo de difusão de conhecimento mútuo e percepções reais dos desafios, ainda com a devida empatia entre os atores no sentido de se trazer ações de controle que façam sentido à gestão e sejam viáveis em seu regime de execução.”

Em relação às recomendações apresentadas, dado o caráter de construção conjunta, em relação aos itens “a” a “e”, esta unidade não tem o que acrescentar.

Entretanto, não consta no rol de recomendações a questão relativa à criação de uma unidade especializada em transformação digital associada a unidades de inovação e tecnologia com a capacidade necessária para gerenciar uma estratégia desse porte, que demanda alto grau de resiliência e articulação, além de uma visão e liderança técnica forte junto aos diversos atores no desenho de soluções e realização de entregas. Tal situação enfrenta barreiras semelhantes ao que já fora proposto na recomendação “e” em termos de recursos orçamentários, pessoas e estrutura de cargos.” (grifei)

96. Diante do exposto, e frente ao próprio reconhecimento do jurisdicionado da adequação das propostas engendradas, resta anuir à proposta de recomendação sugerida, quanto à avaliação da política em escopo, pelos fundamentos esposados no relatório instrutivo.

VIII. Análise e encaminhamento da matéria

97. O presente trabalho, como visto, demonstra como a reunião e utilização estratégica e coordenada de dados diversos, hoje fragmentados em dezenas de órgãos governamentais, pode conferir maior confiabilidade, amplitude, precisão e eficiência nas mais diversas políticas públicas governamentais.

98. Os dados existem. A tecnologia para bem utilizá-los também, e está disponível, com ganhos palpáveis no controle dos gastos, como pôde se materializar nestes autos. São mais de R\$ 100 bilhões em alertas de má utilização de recursos, e mais de R\$ 0,5 trilhão de recursos que carecem de maior transparência orçamentária.

99. Intui-se um dever, portanto, de que haja a disseminação do uso massivo e contínuo dessas tecnologias, tanto por parte do governo federal, mas também pelo Tribunal.

100. Ao se debruçar sobre o acompanhamento anterior, tal qual situei neste voto, esta Corte proferiu o Acórdão 2.587/2018-Plenário, em que se encaminharam os “alertas” para os diversos órgãos responsáveis, como se recomendou à Casa Civil que tomasse medidas para viabilizar a dita utilização dos dados pelos demais Ministérios. A ideia é que, “descompartimentando” as informações disponíveis, se possa fazer uso de tais técnicas prospectivas de modo disseminado nas diversas políticas em múltiplas funções de governo. Também se determinou à Segecex medidas para internalizar em seus processos de trabalho tais técnicas de prospecção e cruzamento de dados, de forma matricial em suas unidades vinculadas (subitem 9.2 da decisão).

101. Sobre as providências incumbidas ao Governo Federal, consta do voto do Ministro Vital do Rêgo, condutor do Acórdão 2.587/2018-Plenário, que a administração desenvolveu diversas ações no sentido de estimular o compartilhamento de dados para a gestão de políticas públicas e tomada de decisão, como, por exemplo, por meio do CMAP (Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas), do GovData (Plataforma de Análise de Dados do Governo Federal) e do Decreto 8.789/2016 – que dispõe sobre o compartilhamento de base de dados na APF.

102. Acrescento a esse rol de medidas o Decreto 10.046/2019 como embrião normativo capaz de viabilizar, legalmente, o uso integrado das informações pelo Governo. A regulamentação estabelece normas e diretrizes para o compartilhamento de dados entre os órgãos e as entidades da administração pública direta, autárquica e fundacional, bem como entre os demais poderes da União, com a finalidade de:

“Art. 1º (...)

I - simplificar a oferta de serviços públicos;

II - orientar e otimizar a formulação, a implementação, a avaliação e o monitoramento de políticas públicas;

III - possibilitar a análise das condições de acesso e manutenção de benefícios sociais e fiscais;

IV - promover a melhoria da qualidade e da fidedignidade dos dados custodiados pela administração pública federal; e

V - aumentar a qualidade e a eficiência das operações internas da administração pública federal.”

103. Por meio dessa regulamentação também foi instituído o Cadastro Base do Cidadão, com a finalidade de:

“Art. 16:

I - aprimorar a gestão de políticas públicas;

II - aumentar a confiabilidade dos cadastros de cidadãos existentes na administração pública, por meio de mecanismos de manutenção da integridade das bases de dados para torná-las qualificadas e consistentes;

III - viabilizar a criação de meio unificado de identificação do cidadão para a prestação de serviços públicos;

IV - disponibilizar uma interface unificada de atualização cadastral, suportada por soluções tecnológicas interoperáveis das entidades e órgãos públicos participantes do cadastro;

V - facilitar o compartilhamento de dados cadastrais do cidadão entre os órgãos da administração pública; e

VI - realizar o cruzamento de informações das bases de dados cadastrais oficiais a partir do número de inscrição do cidadão no CPF.”

104. Nada obstante o esforço, é notório, haja vista os novos alertas encontrados, com a demonstração da evolução ainda tímida em termos do número de alertas encontrados, que ainda há muito a fazer.

105. O assunto está sendo tratado, de forma estratégica, no TC 003.472/2022-1, ainda aberto, constituído para monitorar o cumprimento das deliberações objeto do Acórdão 2.587/2018-Plenário. Creio que o presente levantamento deva se somar aos esforços, já iniciados naqueles autos, para catalisar o bom uso de dados na administração pública, com notória conexão entre um em outro processo.

106. Para que não haja diluição dos esforços de controle, nesse sentido, natural que as deliberações proferidas neste processo sejam monitoradas, então, naquele feito, em concentração de esforços de controle voltados para a mesma finalidade.

107. A batalha tem sido longa. Recordo que, mediante o Acórdão 1.469/2017-Plenário, relatei fiscalização com o objetivo de identificar o panorama dos serviços públicos prestados remotamente à sociedade sob a forma eletrônica, denominados como serviços públicos digitais (SPDs), como também avaliar as ações existentes na administração pública federal para o aumento e aprimoramento de sua oferta.

108. Saliento, em endereçamento final, que o TC 003.472/2022-1 já produziu deliberação, objeto do Acórdão 2.322/2021-Plenário, de minha relatoria, para que fossem acompanhadas as medidas determinadas à Segecex relativas à padronização de processos voltados para utilização de dados no planejamento das ações de controle. Naquele trabalho, já foi recomendado à Casa Civil que arbitrasse “*as questões relativas ao compartilhamento de informações, no que diz respeito à normatização, coordenação de iniciativas e resolução de conflitos acerca das informações de posse da Administração Pública Federal*”. Isso porque identificou-se uma “*dificuldade de compartilhamento de informações*

entre órgãos e entidades públicos” o que “afeta a prestação de serviços públicos integralmente por meio digital, uma vez que o cidadão é forçado a buscar e apresentar informações e documentos que o Estado já dispõe em suas próprias bases de dados”.

109. Cito também o Acórdão 1.486/2019-Plenário, relatado pelo Ministro Marcos Bemquerer, constituído para “*avaliar o aprimoramento do compartilhamento de dados na APF*”, e o Acórdão 2.279/2021-Plenário, cujo objetivo foi “*avaliar o uso e a gestão de plataformas de compartilhamento de dados colocadas à disposição dos órgãos e das entidades da Administração Pública Federal em prol da transformação digital de serviços públicos*”.

110. Entendo, assim, que se deva determinar à Sefti que, ouvidas as unidades técnicas responsáveis pela clientela respectiva, que inclua no escopo dos dispositivos a serem monitorados no TC 003.472/2022-1 as determinações e recomendações a serem endereçadas nestes autos, considerando, ainda, na avaliação das providências exaradas à Casa Civil mediante os Acórdãos 2.587/2018-Plenário e 2.322/2021-Plenário, o já deliberado nos Acórdãos 1.486/2019-Plenário e 2.279/2021-Plenário.

111. No que se refere, em outra linha, às providências à Segecex, para disseminação do uso das técnicas utilizadas no “1º Ciclo do Dia D”, o Acórdão 2.587/2018-Plenário determinou a utilização de “dados [...] para subsidiar o planejamento de ações de controle externo do próximo plano operacional com vistas a mitigar os riscos e problemas identificados” (subitem 9.2.5 do **decisum**). Também se demandou que a Secretaria-Geral de Controle Externo definise e mantivesse “prejuízo das demais atividades a serem desempenhadas e das competências conferidas a este TCU, processo de trabalho permanente de análise integrada de dados de gestão pública, com definição de periodicidade regular, para realização de levantamentos como o ora examinado, utilizando como base o processo de trabalho detalhado no relatório que integra esta decisão, considerando, inclusive, a possibilidade de participação de outros órgãos de controle e de fiscalização, bem como a possibilidade de maximizar as ações de controle dispostas nos planos institucionais desta Corte de Contas, em face da análise integrada de dados da gestão pública” (subitem 9.2.6).

112. As medidas tomadas internamente por esta Corte igualmente estão sendo tratadas no TC 003.472/2022-1. Por ora, em fomento ao uso de dados nos trabalhos de controle externo, tenho convicção de que o presente trabalho deva, desde já, se incorporado no planejamento dos trabalhos das unidades técnicas no plano de auditoria no ano seguinte.

113. Assim, dada a relevância dos riscos encontrados, convém determinar à Segecex que encaminhe as suas unidades técnicas vinculadas o resultado dos alertas desenvolvidos na presente fiscalização, considerando os riscos então identificados apresentados na elaboração do plano de auditoria afeto a cada unidade, demandando das secretarias vinculadas a forma pela qual se deu a respectiva utilização, ou a apresentação de justificativas da sua não consideração.

114. Também se mostra adequado empreender determinação para que, no próximo ciclo de planejamento, seja considerada a implementação do processo de trabalho proposto no apêndice “B” do relatório à peça 52, de modo a instituir a fiscalização contínua do “Dia D” no âmbito da Segecex, considerando o disposto no subitem 9.6 do Acórdão 2.587/2018-Plenário. Deverá ser apresentada consolidação acerca do uso e dos resultados que as demais secretarias fizeram a partir dos diversos alertas e riscos identificados na presente fiscalização, apresentando resumo de tais resultados no próximo ciclo de planejamento a ser empreendido.

IX. Conclusão

115. Concluo cumprimentando todas as unidades envolvidas no presente trabalho: Sefti, SecexEducação, STI, Sec-AL e SOMA. As tipologias e sinais de alerta desenvolvidos viabilizaram a identificação de riscos de irregularidade ou de uso não transparente de recursos da ordem de R\$ 629 bilhões, em R\$ 2,8 trilhões de recursos fiscalizados.

116. A identificação de tais alertas estampa as diversas oportunidades advindas da massificação do uso de dados, tanto diretamente pela administração pública quanto pelo controle.

117. Tal utilização deve ser fomentada e cobrada. Deve-se perquirir os gargalos práticos, técnicos e legais que dificultam o governo federal de concentrar as diversas informações à sua disposição. Igualmente, há de se avaliar os idênticos empecilhos que, no mínimo, retardam o emprego definitivo pelas diversas unidades técnicas desta Corte das técnicas de prospecção de dados ora oferecidas, porque os investimentos e o aparato disponível para tal já existem. Esse é o sentido das determinações e recomendações ora empreendidas, que se somam aos esforços do TC 003.472/2022-1, competentemente capitaneado pelo Ministro Vital do Rêgo, na massificação do emprego dar ciência de dados em prol da eficiência e transparência no uso do dinheiro público.

Ante o exposto, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 2487/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 043.945/2021-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Banco do Nordeste do Brasil S.A.; Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira; Ministério da Cidadania; Ministério da Economia; Ministério da Educação; Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional; Secretaria de Governo Digital; Secretaria do Tesouro Nacional.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este relatório de acompanhamento constituído para avaliar o uso integrado de informações na gestão de políticas públicas, em fiscalização denominada “Dia D – 2º Ciclo”,

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

9.1. determinar aos órgãos gestores das políticas públicas avaliadas na presente fiscalização, listados no Apêndice “H” do relatório de fiscalização à peça 52, com base no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal, que encaminhem ao TCU, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, as providências adotadas em relação aos alertas enviados via plataforma digital para comunicação de riscos;

9.2. recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional, com base no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal, que institua mecanismos visando garantir maior nível de transparência nos repasses de recursos federais para estados e municípios, com a individualização dos empenhos respectivos e o correto preenchimento dos campos no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal que identificam a localização geográfica e o beneficiário final do gasto;

9.3. recomendar ao Banco do Nordeste do Brasil, com base no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal, que implemente controles nos sistemas corporativos, incluindo a possibilidade de análise integrada com outras bases de dados do poder público, que sinalizem riscos de inadimplência por parte do tomador de empréstimo no momento de tramitação das propostas de financiamento, exigindo garantias suficientes para assegurar a saúde financeira dos cofres do banco e do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste;

9.4. recomendar ao Ministério da Economia, com base no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal, que estabeleça mecanismos de controle, em especial nos sistemas que operacionalizam a licitação, para impedir que as empresas proibidas de contratar participem de licitação ou sejam contratadas pela administração pública federal, como, por exemplo, as empresas com cadastro ativo no Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas;

9.5. determinar à Segecex que adote as seguintes providências:

9.5.1. encaminhe as suas unidades técnicas vinculadas o resultado dos alertas desenvolvidos na presente fiscalização, considerando os riscos então identificados apresentados na elaboração do plano de auditoria afeto a cada unidade, demandando das secretarias vinculadas a forma pela qual se deu a respectiva utilização, ou justificativas da sua não consideração;

9.5.2. encaminhe aos gestores das políticas públicas avaliadas o resultado dos alertas desenvolvidos na presente fiscalização, via plataforma digital do TCU para comunicação de alertas;

9.5.3. no próximo ciclo de planejamento:

9.5.3.1. considere a implementação do processo de trabalho proposto no apêndice “B” do relatório à peça 52, de modo a instituir a fiscalização contínua do “Dia D” no âmbito da Segecex, considerando o disposto no subitem 9.6 do Acórdão 2.587/2018-Plenário;

9.5.3.2. apresente consolidação acerca do uso e dos resultados que as demais secretarias fizeram a partir dos diversos alertas e riscos identificados na presente fiscalização, apresentando resumo de tais resultados no próximo ciclo de planejamento a ser empreendido;

9.6. determinar à Sefti, ouvidas as unidades técnicas responsáveis pela clientela respectiva, que inclua no escopo dos dispositivos a serem monitorados no TC 003.472/2022-1 as determinações e recomendações endereçadas nos subitens 9.1 a 9.4 **supra**, considerando, ainda, na avaliação das providências exaradas à Casa Civil mediante os Acórdãos 2.587/2018-Plenário e 2.322/2021-Plenário, o já deliberado nos Acórdãos 1.486/2019-Plenário e 2.279/2021-Plenário;

9.7. recomendar ao Ministério da Educação, com base no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c com art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal, que:

9.7.1. promova ações de capacitação e de conscientização sobre Governo Digital da Educação, transformação digital da educação e competências digitais voltadas a gestores de redes de ensino municipais, estaduais e federais de educação, a professores, a servidores e a prestadores de serviço de escolas e instituições de ensino, como também a alunos, com o objetivo de estabelecer cultura de Governo Digital da Educação, transformar digitalmente a educação brasileira e desenvolver competências digitais do século XXI;

9.7.2. realize diagnóstico em Governo Digital e Transformação Digital da Educação com as redes municipais, estaduais e federais de educação, com base em modelo de maturidade em Governo Digital, a exemplo do modelo indicado no PDTI 2021-2023 do MEC ou outro escolhido pelo Ministério, de modo a identificar o nível de maturidade de cada rede pesquisada, contemplando as informações exemplificadas no Anexo 1 do Apêndice “G”, do relatório de fiscalização, à peça 52;

9.7.3. com base no diagnóstico realizado, induza ações para aumentar o nível de maturidade em Governo Digital das redes federais, estaduais e municipais de educação, incluindo, por exemplo, orientações de encaminhamento sobre como a rede de ensino pode alcançar níveis maiores de maturidade em Governo Digital;

9.7.4. elabore documento único, consolidado, que integre Estratégia de Educação Digital para o Brasil; Plano de Ação, Monitoramento e Avaliação da Estratégia de Educação Digital para o Brasil; e Política Nacional de Informação e Informática em Educação, definindo, entre outros os itens exemplificados no Anexo 2 do Apêndice “G”, do relatório à peça 52;

9.7.5. em articulação com o Ministério da Economia, busque soluções de suprimento de força de trabalho especializada em Transformação Digital, a exemplo da alocação de servidores analistas de tecnologia da informação ou utilização do Programa Startup Gov.br, instituído pela Portaria SGD/ME 2.496, de 2 de março de 2021, bem como buscar o fortalecimento da competência das unidades do MEC em Governo Digital e em Transformação Digital, como apoio ao desenvolvimento de processos de trabalho e projetos relacionados ao Governo Digital e à Transformação Digital de serviços e políticas educacionais; e

9.7.6. com amparo no princípio constitucional da eficiência, avalie a conveniência e oportunidade de adotar medidas para atribuir competência a uma instância administrativa, no âmbito do Ministério, que possua condições de, com o apoio do Ministério da Economia, no que couber, influenciar as prioridades e projetos das unidades de negócio no que tange ao governo digital e à gerência da Estratégia de Educação Digital do Brasil;

9.8. dar conhecimento deste Acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, inclusive do relatório da unidade técnica à peça 52:

9.8.1. à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados;

9.8.2. à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal;

- 9.8.3. à Casa Civil da Presidência da República;
 - 9.8.4. ao Ministério Público Federal;
 - 9.8.5. à Polícia Federal;
 - 9.9.6. à Controladoria-Geral da União;
 - 9.8.7. ao Ministério da Economia;
 - 9.8.8. ao Ministério da Educação;
 - 9.8.9. ao Ministério da Saúde;
 - 9.8.10. ao Ministério da Cidadania;
 - 9.8.11. à Secretaria do Tesouro Nacional;
 - 9.8.12. à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional;
 - 9.8.13. ao Banco do Nordeste do Brasil;
 - 9.8.14. à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, ao Instituto Rui Barbosa e à Associação Brasileira de Tribunais de Contas dos Municípios;
 - 9.8.15. à Confederação Nacional de Municípios;
 - 9.8.16. à União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação, ao Conselho Nacional de Secretários de Educação, à Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior, à União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação, à Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação, à União Nacional dos Estudantes e ao Conselho Nacional de Educação;
 - 9.8.17. à Associação de Jornalistas de Educação; e
 - 9.8.18. ao Instituto de Educação e Inovação, ao Instituto Ayrton Senna e ao Todos pela Educação.
- 9.9. arquivar o presente processo, com base no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do Tribunal.

10. Ata nº 42/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 1/11/2022 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2487-42/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Vital do Rêgo, Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral