TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO



2024

LISTA DE ALTO RISCO

DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

2ª EDIÇÃO



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
TRIBUNAL DE CONTAS DAUNIÃO

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

MINISTROS-SUBSTITUTOS
Augusto Sherman
Marcos Bemquerer
Weder de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU
Cristina Machado da Costa e Silva, Procuradora-Geral
Lucas Rocha Furtado, Subprocurador-Geral
Paulo Soares Bugarin, Subprocurador-Geral
Marinus Eduardo de Vries Marsico
Júlio Marcelo de Oliveira
Sergio Ricardo Costa Caribé
Rodrigo Medeiros de Lima

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

LISTA DE ALTO RISCO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

BRASÍLIA, 2024.

Escaneie o QR Code e acesse a
publicação digital deste documento.

https://sites.tcu.gov.br/listadealtorisco

© Copyright 2024, Tribunal de Contas da União

Impresso no Brasil

www.tcu.gov.br

Permite-se a reprodução desta publicação,
em parte ou no todo, sem alteração do conteúdo,
desde que citada a fonte e sem fins comerciais.

SUMÁRIO

Numeração sequencial de figuras, gráficos, tabelas e quadros 5
Apresentação do Presidente 9
O que o TCU encontrou 11
Critérios para inclusão e exclusão da Lista de Alto Risco 15
1 - Concessão e pagamento de benefícios previdenciários 22
2 - Tempestividade e focalização dos benefícios assistenciais 30
3 - Sistema Único de Saúde: acesso e sustentabilidade 36
4 - Educação Conectada 44
5 - Assistência Estudantil nas Instituições Federais de Ensino 52
6 - Controle do desmatamento ilegal na Amazônia 60
7 - Governança territorial e fundiária 68
8 - Desenvolvimento do Setor de Mineração 76
9 - Efetividade das políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação 84
10 - Desenvolvimento Regional 92
11 - Sustentabilidade do Suprimento de Energia Elétrica 102
12 - Sustentabilidade tarifária de energia elétrica 110
13 - Sustentabilidade do setor de petróleo e gás natural 118
14 - Integridade e Investimentos da Petrobras 126
15 - Promoção da inclusão digital 132
16 - Sustentabilidade econômico-financeira dos Correios 140
17 - Segurança Hídrica 148
18 - Gestão das obras paralisadas 156
19 - Integração de modais de transportes 162
20 - Efetividade das concessões de rodovias e ferrovias 168
21 - Gestão de obras de pavimentação urbana pela Codevasf 176
22 - Sustentabilidade da dívida pública 184
23 - Transparência e efetividade das renúncias tributárias 192
24 - Eficiência da cobrança e do contencioso tributários 200
25 - Credibilidade das informações contábeis da arrecadação tributária federal 208
26 - Governança e gestão de dados governamentais 216
27 - Segurança da Informação e segurança cibernética 224
28 - Governança das Contratações Públicas 232
29 - Gestão do patrimônio imobiliário da União 240

LISTA DE FIGURAS

Figura 1.1 - Tempo médio de espera para atendimento na fila da perícia médica 25

Figura 4.1 - Dimensões da Política de Inovação Educação Conectada 45

Figura 6.1 - Emissões de gases de efeito estufa em 8 de setembro de 2024 62

Figura 7.1 - Plataforma de Governança Territorial (PGT) 72

Figura 10.1 - Nível de desenvolvimento sustentável dos municípios brasileiros 94

Figura 11.1 - Três principais segmentos do setor elétrico que influenciam diretamente no suprimento de energia elétrica 102

Figura 17.1 - Índice de Segurança Hídrica do Brasil – 2035 149

Figura 27.1 - O Brasil tem a 4ª maior superfície de ataque desnecessariamente exposta no mundo. 225

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 2.1 - Inconsistências de dados do CadÚnico 33

Gráfico 5.1 - Número de universidades federais que ofereciam cada tipo de apoio em 2020 53

Gráfico 6.1 - Evolução histórica do desmatamento na Amazônia Legal 61

Gráfico 8.1 - Arrecadação da Compensação Financeira pela Exploração Mineral (R$ bilhões) 77

Gráfico 9.1 - Investimentos em pesquisa e desenvolvimento (P&D) como percentual do Produto Interno Bruto (PIB) 85

Gráfico 10.1 - Valores contratados pelos fundos constitucionais de financiamento em 2023 (R$ bilhões) 95

Gráfico 12.1 - Composição aproximada da tarifa de energia elétrica residencial 111

Gráfico 12.2 - Participação do mercado livre e do mercado regulado no consumo de energia elétrica 114

Gráfico 13.1 - Oferta e demanda de petróleo no Brasil (mil barris por dia) 119

Gráfico 15.1 - Proporção de excluídos digitais por classe social (%) 134

Gráfico 15.2 - Proporção de excluídos digitais por região do país (%) 134

Gráfico 18.1 - Quantidade de obras em execução e paralisadas no país 156

Gráfico 18.2 - Obras paralisadas por setor 157

Gráfico 19.1 - Investimentos públicos em rodovias e ferrovias encaminhados ao novo PAC, por nível de impacto no plano setorial 165

Gráfico 22.1 - Evolução da Dívida Bruta do Governo Geral 185

Gráfico 23.1 - Gastos tributários como proporção da arrecadação e do PIB 195

Gráfico 27.1 - Percentual de Medidas de Segurança de Informação (SI) do grupo IG1 implementadas pelas organizações do Sisp 227

Gráfico 29.1 - Receita anual da Secretaria do Patrimônio da União (R$ milhões) 241

LISTA DE TABELAS

Tabela 10.1 - Percentual de municípios de cada região do país classificados por nível de desenvolvimento sustentável de acordo com os ODS 93

Tabela 16.1 - Demonstrações do Resultado do Exercício da ECT (R$ milhares) 141

Tabela 20.1 - Comparativo de qualidade e investimentos em infraestrutura rodoviária sob gestão pública e privada 169

Tabela 20.2 - Situação da malha ferroviária no Brasil 169

LISTA DE QUADROS

Quadro 1.1 - Riscos que ameaçam a concessão e o pagamento de benefícios previdenciários 24

Quadro 2.1 - Riscos que ameaçam a tempestividade e focalização dos benefícios assistenciais 32

Quadro 3.1 - Riscos que ameaçam o acesso e a sustentabilidade do Sistema Único de Saúde 38

Quadro 4.1 - Risco que ameaça a universalização do acesso à internet e o uso pedagógico de tecnologias nas escolas públicas 47

Quadro 5.1 - Riscos que ameaçam a assistência estudantil nas instituições federais de ensino 54

Quadro 6.1 - Riscos que ameaçam o controle do desmatamento ilegal na Amazônia 64

Quadro 7.1 - Riscos que ameaçam a governança territorial e fundiária 70

Quadro 8.1 - Riscos que ameaçam o desenvolvimento do setor de mineração 78

Quadro 9.1 - Riscos que ameaçam a efetividade das políticas de ciência, tecnologia e inovação 87

Quadro 10.1 - Risco que ameaça a efetividade das políticas de desenvolvimento regional 97

Quadro 11.1 - Riscos que ameaçam a sustentabilidade do suprimento de energia elétrica 104

Quadro 12.1 - Riscos que ameaçam a sustentabilidade tarifária de energia elétrica 112

Quadro 13.1 - Risco que ameaça a sustentabilidade do setor de petróleo e gás natural 121

Quadro 14.1 - Risco que ameaça a integridade e os investimentos da Petrobras 128

Quadro 15.1 - Riscos que ameaçam a inclusão digital plena da população brasileira 137

Quadro 16.1 - Riscos que ameaçam a sustentabilidade econômico-financeira dos Correios 143
Quadro 17.1 - Riscos que ameaçam a segurança hídrica 151
Quadro 18.1 - Riscos que ameaçam a gestão das obras paralisadas 159
Quadro 19.1 - Riscos que ameaçam a integração de modais de transporte 164
Quadro 20.1 - Riscos que ameaçam a efetividade de concessões de rodovias e ferrovias 171
Quadro 21.1 - Riscos que ameaçam a gestão de obras de pavimentação urbana pela Codevasf 178
Quadro 22.1 - Risco que ameaça a sustentabilidade da dívida pública 188
Quadro 23.1 - Avanços normativos e institucionais na gestão de benefícios fiscais 193
Quadro 23.2 - Riscos que ameaçam a transparência e efetividade das renúncias tributárias 196
Quadro 24.1 - Riscos que ameaçam a eficiência da cobrança e do contencioso tributários 202
Quadro 25.1 - Riscos que ameaçam a credibilidade das informações contábeis da arrecadação tributária federal 210
Quadro 26.1 - Impacto de aspectos da governança e gestão de dados na administração pública e na sociedade 217
Quadro 26.2 - Riscos que ameaçam a governança e gestão de dados governamentais 219
Quadro 27.1 - Riscos que ameaçam a segurança da informação e a segurança cibernética 228
Quadro 28.1 - Riscos que ameaçam a governança das contratações públicas 234
Quadro 29.1 - Riscos que ameaçam a gestão do patrimônio imobiliário da União 242

APRESENTAÇÃO **DO PRESIDENTE**

É com grande senso de responsabilidade que apresento a **segunda edição da Lista de Alto Risco (LAR) da Administração Pública Federal**, elaborada pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Este documento é o reflexo do nosso compromisso com o aprimoramento da gestão pública em benefício da sociedade.

A LAR é uma ferramenta estratégica que **consolida a avaliação do TCU sobre 29 áreas críticas da administração pública, que apresentam riscos significativos**, capazes de comprometer a qualidade dos serviços prestados ao cidadão e a efetividade das políticas públicas. Nosso objetivo com a LAR é **não apenas identificar problemas, mas também propor soluções** e **monitorar continuamente os riscos**, especialmente aqueles que podem causar maior impacto econômico e social.

A lista é **atualizada a cada dois anos**, permitindo que o TCU acompanhe de perto o progresso no tratamento dos riscos identificados. O documento apresenta o motivo que levou o tema a ser considerado de alto risco, descreve os problemas verificados e aponta o que precisa ser feito para sua correção, trazendo decisões recentes sobre o assunto e os benefícios gerados pela atuação do TCU.

Nesta edição, atualizamos as áreas indicadas na LAR de 2022, com base nas avaliações feitas pelo Tribunal, e as organizamos em **seis eixos temáticos**. Entre os temas estão áreas de impacto **social** – como saúde, educação e benefícios assistenciais e previdenciários – e no **desenvolvimento sustentável** do nosso país – como controle do desmatamento ilegal na Amazônia e inovação científica e tecnológica. Além de temas ligados à **infraestrutura, comunicações e energia**, estão incluídos outros importantes desafios enfrentados pela nação que merecem atenção constante desta Casa, como a **gestão fiscal** transparente e responsável e o aperfeiçoamento da **governança e gestão** na administração pública.

Apesar dos avanços verificados desde a última edição da LAR, ainda persistem problemas crônicos que dificultam a **entrega de valor público aos cidadãos**. Ao indicar eventos de riscos que podem comprometer os objetivos das políticas e serviços públicos, o TCU descortina uma cadeia de causas e efeitos a ser tratada pelos gestores para o alcance de resultados sustentáveis.

O relatório é essencial para que o Tribunal possa **planejar e realizar ações de controle externo mais efetivas**, considerando os maiores riscos que afligem a nação, e comunicar ao Congresso Nacional e à sociedade os progressos observados.

O TCU está comprometido em **trabalhar em conjunto** com outros órgãos governamentais **para enfrentar os desafios identificados e promover melhorias contínuas**. Esperamos que a LAR sirva como um **guia para a administração pública**, ajudando a priorizar ações, alocar recursos de forma mais eficiente, reduzir desigualdades e transformar a vida das pessoas no nosso país.

É COM GRANDE SENSO DE RESPONSABILIDADE QUE APRESENTO A SEGUNDA EDIÇÃO DA LISTA DE ALTO RISCO (LAR) DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL, ELABORADA PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU).

MINISTRO
BRUNO DANTAS
Presidente do Tribunal
de Contas da União



O QUE O TCU ENCONTROU

O TCU) selecionou **29 temas** que apresentam alto risco para a administração pública federal, com base nos trabalhos realizados nos últimos dois anos. Os temas estão organizados em **seis eixos temáticos** para facilitar a compreensão pela sociedade e o tratamento dos riscos pelos gestores responsáveis.

Eixo temático	#	Tema de Alto Risco 2024
Social	1	Concessão e pagamento de benefícios previdenciários
	2	Tempestividade e focalização dos benefícios assistenciais
	3	Sistema Único de Saúde: acesso e sustentabilidade
	4	Educação conectada
	5	Assistência estudantil nas instituições federais de ensino
Desenvolvimento Sustentável	6	Controle do desmatamento ilegal na Amazônia
	7	Governança territorial e fundiária
	8	Desenvolvimento do Setor de Mineração
	9	Efetividade das Políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação
	10	Desenvolvimento regional
Comunicações e Energia	11	Sustentabilidade do suprimento de energia elétrica
	12	Sustentabilidade tarifária de energia elétrica
	13	Sustentabilidade do setor de petróleo e gás natural
	14	Integridade e investimentos da Petrobras
	15	Promoção da inclusão digital
	16	Sustentabilidade econômico-financeira dos Correios
Infraestrutura	17	Segurança hídrica
	18	Gestão das obras paralisadas
	19	Integração de modais de transporte
	20	Efetividade das concessões de rodovias e ferrovias
	21	Gestão de obras de pavimentação urbana pela Codevasf
Gestão Fiscal	22	Sustentabilidade da dívida pública
	23	Transparência e efetividade das renúncias tributárias
	24	Eficiência da cobrança e do contencioso tributários
	25	Credibilidade das informações contábeis da arrecadação tributária federal
Governança e Gestão Organizacional	26	Governança e gestão de dados governamentais
	27	Segurança da informação e segurança cibernética
	28	Governança das contratações públicas
	29	Gestão do patrimônio imobiliário da União

No **eixo social**, o TCU identificou falhas no cadastro de beneficiários do Bolsa Família, bem como atrasos e erros na concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e de benefícios previdenciários, que afetam milhões de pessoas em vulnerabilidade socioeconômica. Ineficiências no Sistema Único de Saúde (SUS) comprometem a universalização dos serviços e aumentam o desperdício de recursos. Na educação básica, fragilidades na governança e falta de capacitação de professores limitam a adoção pedagógica de tecnologias digitais nas escolas públicas. No ensino superior, a ausência de indicadores de desempenho da política de assistência estudantil e a insuficiência de pessoal qualificado prejudicam o suporte a estudantes vulneráveis, elevando as taxas de evasão escolar.

No **eixo Desenvolvimento Sustentável**, o TCU destacou a falta de coordenação e de recursos para o controle do desmatamento ilegal na Amazônia, agravando a perda de biodiversidade e as emissões de gases de efeito estufa. Na área de mineração, a fiscalização insuficiente contribui para perda elevada de arrecadação e facilita práticas de exploração mineral desordenadas, trazendo riscos à segurança de comunidades locais e à preservação do meio ambiente. As políticas de desenvolvimento regional, por sua vez, têm sido pouco efetivas devido a falhas na distribuição dos recursos e gestão de projetos, dificultando a redução das desigualdades regionais. Na governança territorial do país, há lentidão na implementação de serviços digitais e falta de integração entre as bases de dados georreferenciadas, o que favorece práticas ilegais como a grilagem. Além disso, a falta de investimentos e coordenação dos atores envolvidos em ciência, tecnologia e inovação compromete o desenvolvimento econômico e a competitividade do país.

No **eixo Comunicações e Energia**, o TCU identificou vulnerabilidades do sistema elétrico brasileiro, agravadas por eventos climáticos cada vez mais intensos e frequentes e pela ausência de planos de contingência eficazes. Além disso, não há medidas estruturais para reduzir de forma sustentável o custo das tarifas de energia elétrica para o consumidor final. Falhas na valoração e fiscalização dos compromissos de investimento no setor de telecomunicações prejudicam a inclusão digital, aprofundando desigualdades sociais e econômicas. No setor de petróleo e gás natural, a indisponibilidade de novas áreas exploratórias pode comprometer a soberania energética do Brasil. Preocupa ainda a sustentabilidade econômico-financeira dos Correios, devido ao risco de dependência do Orçamento da União.

O **eixo de Infraestrutura** também apresenta desafios, como o aumento significativo no número de obras paralisadas, que já consumiram bilhões de reais e necessitam de recursos adicionais, afetando principalmente a saúde, a educação e a mobilidade urbana. Na segurança hídrica, há falhas na gestão de projetos, como estudos desatualizados e sobrepreço, que afetam a eficácia na gestão dos recursos hídricos. No setor de transportes, a ausência de planejamento de longo prazo e a descontinuidade de políticas resultam em investimentos fragmentados, que desconsideram a integração entre diferentes modais, aumentando os custos logísticos. Deficiências na gestão e na fiscalização das concessões de rodovias e ferrovias prejudicam a implementação de obras e serviços previstos em contrato, elevando custos para os usuários e comprometendo a segurança. Além disso, a gestão de obras de pavimentação urbana pela Companha de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) enfrenta riscos institucionais significativos, com desafios na seleção, execução e fiscalização das obras, agravados pela falta de critérios técnicos adequados e articulação com outros atores envolvidos na qualificação viária urbana.

No **eixo temático de gestão fiscal**, o TCU identificou preocupações que afetam a sustentabilidade e transparência das finanças públicas no Brasil. A dívida pública apresenta risco moderado de não ser sustentável, devido ao elevado volume de despesas obrigatórias e passivos contingentes, como precatórios, além do crescimento econômico baixo. Na área de benefícios fiscais, a falta de governança eficaz e a persistência de renúncias tributárias não prioritárias e de baixa eficácia continuam a ser um problema. A eficiência da cobrança de créditos tributários e a gestão do contencioso tributário também preocupam, com processos demorados e baixa arrecadação. Além disso, foram encontradas distorções significativas nas informações contábeis da arrecadação tributária federal, comprometendo a transparência e a credibilidade das demonstrações financeiras.

No **eixo governança e gestão organizacional**, o TCU identificou desafios que afetam a eficiência e a transparência na administração pública, como governança e gestão de dados com baixa qualidade e compartilhamento inadequado, o que compromete a eficácia das políticas públicas e aumenta o risco de corrupção. A segurança cibernética foi considerada insuficiente a ponto de afetar a soberania digital do país, com necessidade de aprimorar a proteção a ataques cibernéticos e garantir a segurança da informação. Em contratações públicas,

foram identificados problemas de governança que podem levar a desperdícios e irregularidades, destacando a necessidade de práticas eficazes para garantir a integridade e a eficiência das contratações com recursos federais, em especial nos entes federados. A gestão do vasto patrimônio imobiliário da União também enfrenta desafios significativos, como imóveis desocupados e sistemas de informação obsoletos, resultando em custos elevados e perda de arrecadação.

Em resumo, a LAR 2024 destaca áreas críticas que necessitam de atenção urgente para permitir a eficácia das políticas públicas e a qualidade dos serviços oferecidos à população. O TCU está comprometido em colaborar com outros órgãos para enfrentar esses desafios e monitorar o progresso de temas de grande relevância para o desenvolvimento do país.



CRITÉRIOS PARA INCLUSÃO E EXCLUSÃO DA LISTA DE ALTO RISCO

A cada dois anos, ao final de cada plano de controle externo, o Tribunal de Contas da União (TCU) **avalia os temas listados** a fim de verificar os que ainda não foram devidamente gerenciados pelo órgão gestor e que, por ter potencial de oferecer riscos significativos à sociedade, permanecem na Lista de Alto Risco (LAR). Já os que apresentaram progresso na adoção de medidas corretivas podem ser excluídos do documento. Nesse período, também é possível que novos temas identificados pelo Tribunal como de alto risco sejam incluídos na LAR, de acordo com os critérios previstos.

Assim, a LAR é um documento dinâmico que cataloga a **evolução no tratamento dos riscos** mais significativos da Administração Pública federal, permitindo a atuação direcionada à melhoria contínua dos problemas estruturais e crônicos do país.

Critérios para SER INCLUÍDO NA LISTA

Para que um tema seja incluído na LAR, ele deve atender a critérios específicos. Em primeiro lugar, o tema deve ter sido **objeto de fiscalização apreciada pelo TCU após a elaboração da última edição da Lista**.

Além disso, o tema deve **afetar mais de um milhão de pessoas ou envolver valores superiores a R$ 1 bilhão.** É importante notar que o limite de R$ 1 bilhão se refere apenas à parcela orçamentária em que os riscos foram identificados, e não ao orçamento total relacionado ao tema.

De acordo com a Portaria-TCU 81/2024, **tema de alto risco** pode ser um **objetivo ou área governamental de importância estratégica para o país, que enfrente riscos significativos capazes de comprometer substancialmente os resultados das políticas públicas**. Esses riscos são identificados com base em achados, conclusões e acórdãos referentes às ações de controle realizadas pelo TCU.

Importante destacar que o tema de alto risco **pode envolver um ou mais órgãos, entidades, políticas, programas ou ações governamentais**. O tratamento dos temas de alto risco também pode requerer coordenação e cooperação entre diversos órgãos e entidades governamentais.

Critérios para SER EXCLUÍDO DA LISTA

Para a retirada do tema da LAR, é necessário que ele cumpra, cumulativamente, os seguintes critérios, que serão avaliados em acompanhamentos realizados pelo TCU:

- **comprometimento institucional** – as organizações públicas com responsabilidade sobre o tema devem ter designado membros da alta gestão (nível de diretoria ou equivalente) para tratar do tema com prioridade, contando com a supervisão ministerial ou do conselho de administração, quando aplicável;

- **capacidade operacional** – essas organizações públicas devem ter designado formalmente equipes para solucionar os problemas apontados, e disponibilizado recursos adequados à complexidade dos riscos;

- **plano de ação consistente** – deve existir um plano aprovado com a indicação de ações específicas, produtos esperados, responsáveis, recursos alocados e prazos determinados;

- **monitoramento pela alta gestão** – a implementação de medidas corretivas deve estar sendo monitorada pela alta gestão dessas organizações com o uso de indicadores de desempenho e relatórios gerenciais periódicos;

- **demonstração de progresso** – deve haver evidências de que os riscos têm sido adequadamente gerenciados, indicando que o tema não está mais exposto a ponto de comprometer os resultados esperados das políticas públicas.

Ao avaliar o cumprimento desses critérios, o TCU pode indicar uma das seguintes conclusões: apresentou retrocesso; permaneceu sem progresso; apresentou progresso; ou apresentou progresso suficiente para exclusão da LAR.

Ajustes em relação à LAR 2022

Vários temas listados na primeira edição da LAR, em 2022, passaram por ajustes nesta edição, em razão de mudanças nos riscos significativos existentes, resultando em alterações nos títulos para representar melhor a abrangência e enfoque de cada tema. A seguir estão relacionados os temas da LAR 2022 com os respectivos ajustes realizados nesta segunda edição de 2024:

- **Conformidade dos pagamentos de pessoal e benefícios sociais** e **Gestão de benefícios administrados pelo INSS** foram reorganizados nos temas **Concessão e pagamento de benefícios previdenciários e Tempestividade e focalização dos benefícios assistenciais**. A conformidade de pagamento de pessoal deixou de ser um tema na LAR, mas permanece com acompanhamento permanente do TCU;

- **Equidade no acesso à educação** deu lugar aos temas **Educação conectada** e **Assistência estudantil nas instituições federais de ensino**;

- **Controle do desmatamento ilegal** teve o título ajustado para **Controle do desmatamento ilegal na Amazônia**;

- **Estruturação da Agência Nacional de Mineração** teve o título alterado para **Desenvolvimento do setor de mineração**;

- **Efetividade das políticas públicas de inovação** teve o título ajustado para **Efetividade das políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação**;

- **Sustentabilidade do mercado de refino, derivados e gás** teve o título ajustado para **Sustentabilidade do setor de petróleo e gás natural**;

- **Sustentabilidade empresarial, investimentos e integridade da Petrobras** teve o título ajustado para **Integridade e investimentos da Petrobras**;

- **Efetividade dos compromissos acordados com a Anatel em instrumentos regulatórios** teve o título alterado para **Promoção da inclusão digital**;

- P**lanejamento e priorização da integração multimodal nos transportes** teve o título ajustado para **Integração de modais de transporte**;

- **Regulação e fiscalização dos transportes rodoviário e ferroviário** teve o título ajustado para **Efetividade das concessões de rodovias e ferrovias**;

- **Capacidade institucional da Codevasf na gestão de recursos públicos recebidos** teve o título alterado para **Gestão de obras de pavimentação urbana pela Codevasf**;

- **Cumprimento de regras fiscais** teve o título alterado para **Sustentabilidade da dívida pública**;

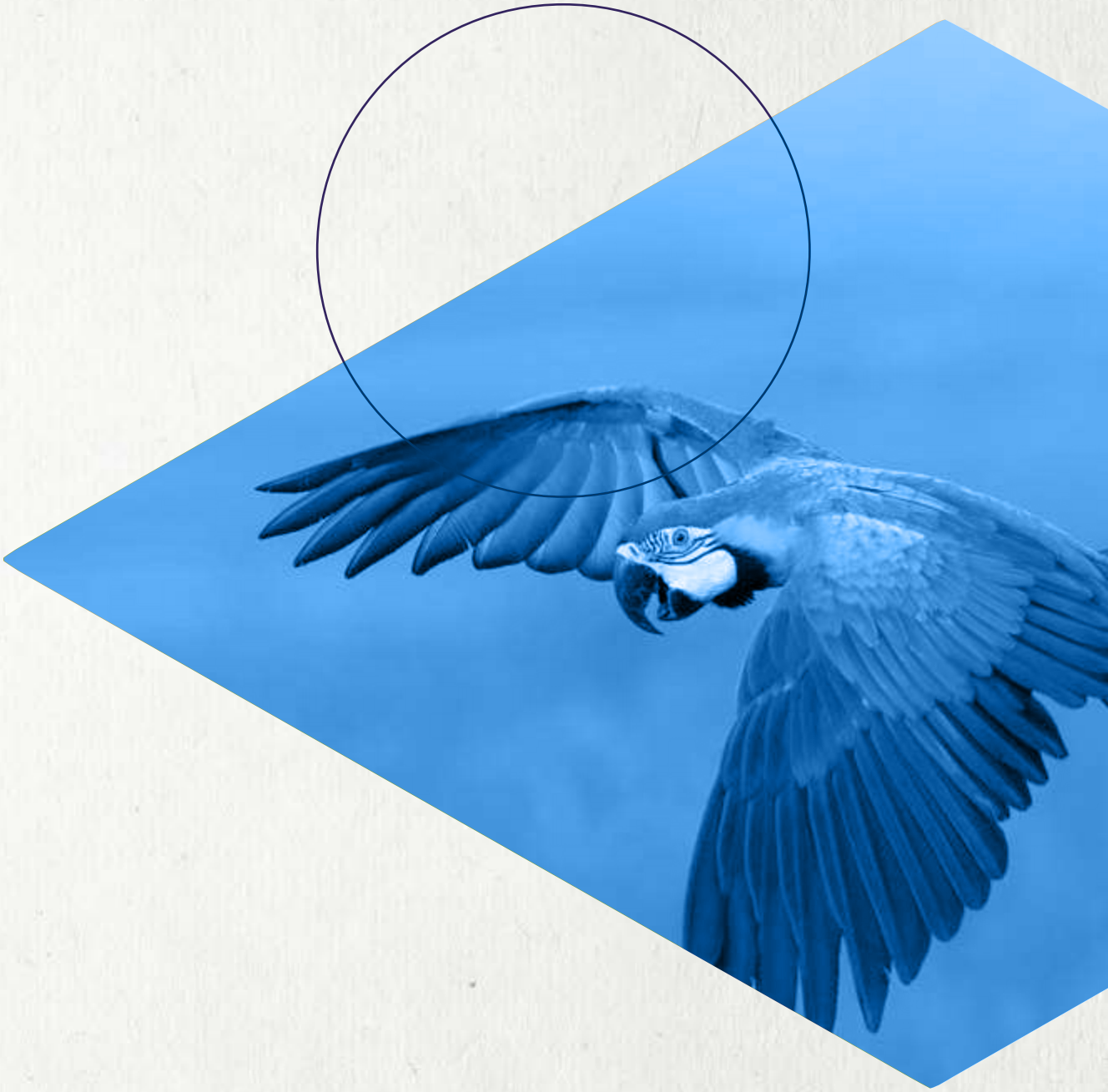
- **Credibilidade das informações do Sistema Tributário Federal** teve o título ajustado para **Credibilidade das informações contábeis da arrecadação tributária federal**;

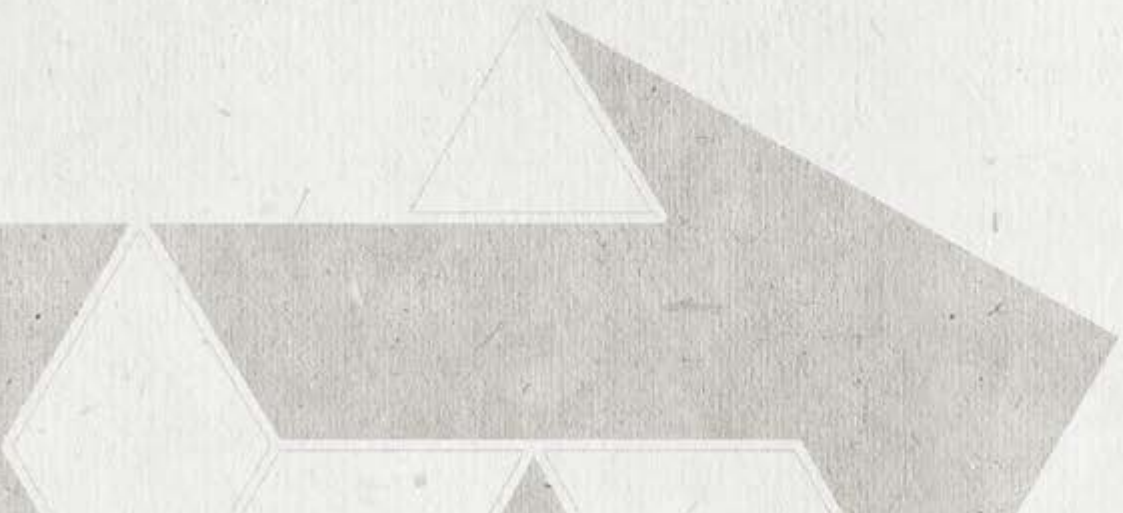
- **Qualidade, compartilhamento e transparência dos dados governamentais** teve o título alterado para **Governança e gestão de dados governamentais**, e provocou a exclusão do tema **Transparência dos dados e das informações sobre políticas de infraestrutura urbana**, devido à sobreposição entre ambos;

- **Gestão e integridade nas contratações públicas** teve o título alterado para **Governança das contratações públicas**;

- **Gestão do patrimônio imobiliário público federal** teve o título ajustado para **Gestão do patrimônio imobiliário da União**;

- **Sustentabilidade econômico-financeira dos Correios**, tema incluído nesta edição da LAR.





EIXO

SOCIAL





1

CONCESSÃO E PAGAMENTO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS

POR QUE O TEMA É CONSIDERADO DE ALTO RISCO

A Previdência Social possui a finalidade de prover, aos segurados, rendas mensais em caso de incapacidade e idade avançada, entre outros motivos limitantes da capacidade laborativa, e aos dependentes destes, no caso de morte.

Atualmente, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) possui 58,5 milhões de segurados contribuintes e 34 milhões de beneficiários na folha de pagamento, o que representa 43% da população brasileira.

O orçamento do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS) previsto para 2025 é de R$ 973 bilhões e deve alcançar cerca de 40% da despesa primária da União. Assim, problemas na concessão ou no pagamento dos benefícios do RGPS têm alto impacto social e financeiro.

Os riscos mais significativos deste tema se materializam em atrasos e erros na análise de requerimentos de benefícios, principal fila de atendimento do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). É evidente o progresso nessa temática em relação à situação apontada pelo TCU em 2022. Entre maio de 2022 e maio de 2024, por exemplo, **houve redução no tempo médio para a concessão dos benefícios, de 85 dias para 43 dias. No entanto, a situação continua preocupante, pois ainda há muitos casos de demora excessiva**, fora do previsto na lei.

No que diz respeito aos erros na análise da concessão de benefício previdenciário, mesmo com o aumento da produtividade, observou-se que a proporção de indeferimentos indevidos passou de 16% (2022) para 13% (2023) em relação ao total de indeferimentos, mas ainda continua elevada.

Esses problemas restringem o direito de milhões de segurados anualmente, que ficam desprotegidos por muito tempo, estando, grande parte deles, em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

O QUE O TCU ENCONTROU

O TCU constatou, no quadro 1.1, que, desde março de 2024, o tempo médio nacional para concessão dos benefícios pelo INSS deixou de exceder o prazo máximo de 45 dias previsto em lei. Esse resultado positivo decorre principalmente do Programa de Enfrentamento à Fila da Previdência Social (PEFPS), instituído pela Lei nº 14.724/2023.

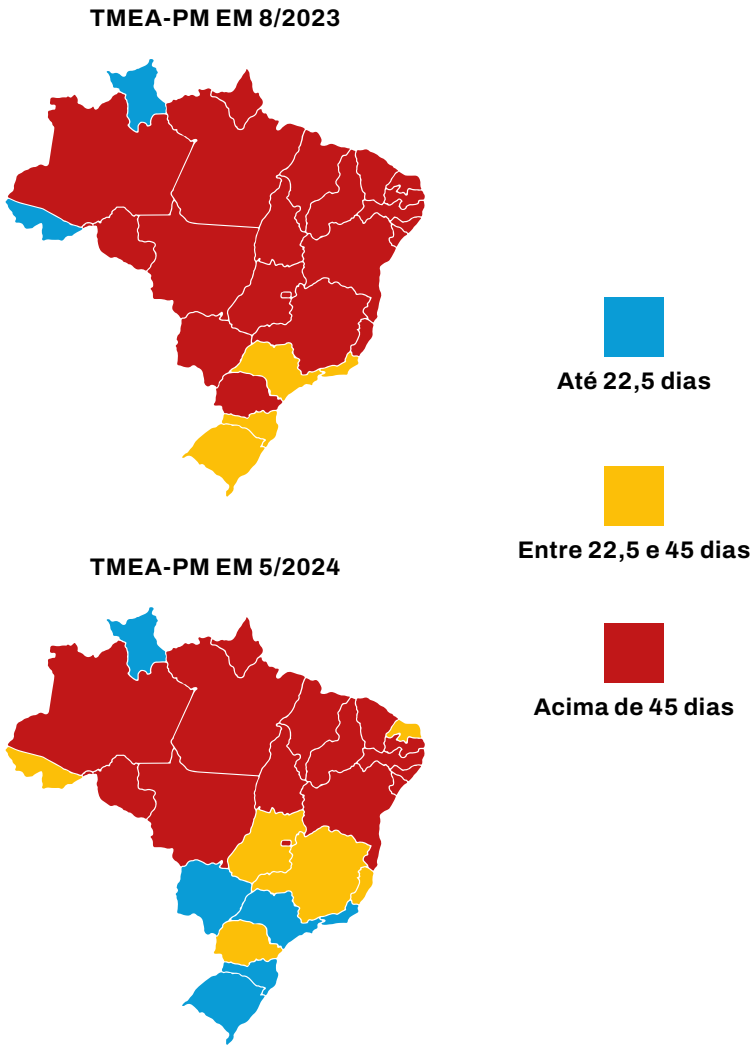
Contudo, a previsão é que o PEFPS seja extinto em novembro de 2024, e ainda há elevado estoque de requerimentos de benefícios previdenciários sem análise conclusiva há mais de 45 dias. **Em junho deste ano, 315.828 requerimentos aguardavam análise, o que correspondia a 34% do total de solicitações a serem analisadas.**

No caso dos benefícios por incapacidade, apesar de o tempo médio de espera para atendimento na fila da perícia médica ter sido, em maio de 2024, de 38 dias em nível nacional, ainda se encontrava acima do prazo legal de 45 dias em 15 unidades da federação (56% do total). Em oito delas (30%), o tempo de espera ultrapassava 100 dias naquele mês. Com o fim do PEFPS, a demora tende a piorar em todo o país.

QUADRO 1.1 - RISCOS QUE AMEAÇAM A CONCESSÃO E O PAGAMENTO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS

Causas	Riscos	Efeitos
Deficiências na gestão do desempenho dos peritos médicos do MPS com subestimação da meta de produtividade em relação à carga horária contratada. Carências no suporte à atuação dos servidores do INSS e defasagem do seu quadro de pessoal. Indisponibilidade e instabilidade de recursos tecnológicos. Demanda desproporcional à capacidade das unidades regionais.	Concessão intempestiva de benefícios do RGPS, acima do prazo máximo previsto em lei (45 dias). INSS MPS	Falta de proteção e prejuízo para pessoas que deveriam receber o benefício. Aumento de recursos administrativos e demandas judiciais. Despesas do fundo do RGPS com juros e correção monetária.
Erros nos requerimentos de benefícios, inclusive por falhas de comunicação com os segurados. Deficiências na gestão da produtividade individual dos servidores do INSS. Dificuldade de aplicar regras de reconhecimento de direitos devido à complexidade da legislação previdenciária aliada à insuficiente capacitação dos servidores.	Indeferimento de benefícios do RGPS requeridos por segurados que atendem aos requisitos de elegibilidade. INSS MPS	
Gestores	Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) Ministério da Previdência Social (MPS)	

Figura 1.1 - Tempo médio de espera para atendimento na fila da perícia médica



Fonte: Elaboração própria.

O TCU também constatou grande **quantidade de requerimentos de benefícios do RGPS indeferidos indevidamente pelo INSS**. Do total de indeferimentos de 2023, mais de 13% não foram ratificados. São casos em que o benefício deveria ter sido concedido ou não foram adotadas medidas para se concluir pela inexistência de direito do segurado. **Estima-se que cerca de 532 mil requerimentos poderiam ter sido deferidos em 2023, se não houvesse desconformidade relevante nos respectivos processos.**

As limitações de pessoal e de TI que comprometem a capacidade operacional do INSS, somadas à elevada entrada de demandas de segurados, dificultam o alcance do equilíbrio necessário entre produtividade e qualidade dos trabalhos. Além disso, a capacidade de supervisão e execução de outros controles por parte da autarquia para evitar indeferimento indevido é baixa.

Os dois riscos relatados neste tema geram desproteção e prejuízo financeiro aos segurados, sobrecarga ao sistema administrativo, incluindo a via recursal, e ao judicial, além de despesas ao FRGPS com juros e correção monetária por pagamentos atrasados.

Do total de 6,8 milhões de demandas levadas à Justiça Federal em 2023, cerca de 3,2 milhões diziam respeito à Previdência Social. A maior parte se referia a aposentadorias (1,1 milhão) e auxílios diversos (1,2 milhão), como auxílio-doença e auxílio-acidente. A análise das folhas de pagamento do INSS demonstra que o percentual de benefícios concedidos por força de decisão judicial vem aumentando ano a ano, e alcançou 14,74% em julho de 2024.

A judicialização de benefícios gera grande aumento de custo para a Administração Pública. É um fenômeno complexo, influenciado por diversos fatores, entre os quais os riscos de atraso e erro na análise administrativa dos requerimentos estão entre as principais causas.

O MPS e o INSS são responsáveis pelo tratamento desses riscos, de modo a assegurar a concessão tempestiva, em todas as regiões do país, aos segurados que tenham direito ao benefício requerido.

O QUE PRECISA SER FEITO

O TCU determinou que o INSS incorporasse uma série de medidas para resolver os atrasos na concessão dos benefícios dispostos em lei aos cidadãos brasileiros. Entre as considerações apontadas pelo Tribunal estavam: **melhorar o monitoramento e a transparência sobre os atrasos na concessão dos benefícios e aumentar a capacidade operacional da entidade**, por meio de medidas tais como: melhoria dos contratos celebrados com a Dataprev para prestação de serviços de tecnologia da informação; intensificação do uso de análises automáticas; recomposição do quadro de pessoal; e instituição de forças-tarefa ou outros mecanismos temporários para acelerar a redução dos estoques em atraso.

Para solucionar o problema no caso dos benefícios por incapacidade, **o MPS deve revisar a meta de produtividade dos médicos peritos e utilizar tecnologias para reduzir o tempo de espera dos cidadãos** – tais como a perícia médica remota e a análise documental de atestado médico à distância.

Em relação ao elevado índice de indeferimentos indevidos, **o INSS deve implementar medidas para assegurar a revisão sistemática da qualidade dos processos analisados**. Além disso, deve estabelecer nível máximo tolerável de desconformidade, bem como divulgar os resultados do programa de monitoramento da qualidade e utilizá-los para promover a melhoria da análise dos requerimentos.

DECISÕES RECENTES

Acórdãos 2.150/2023, 458/2024, 520/2024, 2.222/2024 e 2.223/2024, todos do Plenário do TCU.

2.150/2023 458/2024 520/2024 2.222/2024 2.223/2024

Com 13% de indeferimentos indevidos, atrasos na concessão de benefícios e 3,2 milhões de processos judiciais em 2023, o sistema previdenciário enfrenta desafios de ineficiência que prejudicam o atendimento aos segurados.

BENEFÍCIOS GERADOS PELA ATUAÇÃO DO TCU

Atualmente, os cidadãos aguardam menos na fila de reconhecimento inicial de direitos do INSS e há menor quantidade de casos de espera acima do prazo máximo de 45 dias. Destacam-se, ainda, a redução no tempo médio nacional de espera na fila da perícia médica, que passou de 70 dias, em agosto de 2023, para 34 dias, em junho de 2024. No mesmo período, mesmo com a entrada mensal de mais de 500 mil requerimentos de benefícios por incapacidade, observou-se redução de 40% do estoque daqueles com mais de 45 dias. O TCU contribuiu para o alcance desses resultados, fiscalizando e apontando medidas preventivas e corretivas.

A implementação integral das medidas estabelecidas nos acórdãos mencionados acima, por parte dos gestores, é capaz de resultar em diminuição expressiva do período de espera dos requerentes e dos casos de intempestividade. Além disso, a redução dessa desigualdade de tempo entre as diferentes unidades da federação representa um dos potenciais efeitos da aplicação de algumas das ações previstas nesses acórdãos.

A atuação do TCU também contribuiu para a redução de indeferimentos indevidos. Espera-se que a proporção desses casos continue a diminuir, com a implementação gradual das recomendações já proferidas e das propostas da auditoria realizada no âmbito do TC 008.309/2024-8, em fase de apreciação pelo Tribunal.

Outros benefícios potenciais são a diminuição da judicialização de benefícios operacionalizados pelo INSS, da fila de recursos administrativos e do montante pago pelo FRGPS a título de juros e correção monetária.





2

TEMPESTIVIDADE E FOCALIZAÇÃO DOS BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS

POR QUE O TEMA É CONSIDERADO DE ALTO RISCO

O Benefício de Prestação Continuada (BPC), destinado a idosos ou pessoas com deficiência, e o Programa Bolsa Família (PBF), voltado a pessoas que se encontram abaixo das linhas de pobreza e extrema pobreza, afetam diretamente milhões de brasileiros em situação de vulnerabilidade social.

O orçamento previsto para esses dois benefícios, em 2024, é de aproximadamente R$ 222 bilhões, para atender 6,1 milhões de beneficiários (BPC) e 20,7 milhões de famílias (PBF). Dessa forma, a ocorrência de problemas na concessão desses auxílios tem alto impacto social e financeiro.

A LAR de 2022 apontou atrasos na análise de 422 mil benefícios do BPC. Decorridos dois anos, embora tenha havido melhorias, a situação continua preocupante. **Em dezembro de 2023, 394 mil solicitações de benefícios ainda aguardavam análise.** Esse atraso trouxe consequências tão sérias para os solicitantes que motivou a realização de um acordo firmado no Supremo Tribunal Federal (STF), no qual os gestores federais se comprometeram a reduzir o tempo de espera para a concessão do benefício.

Por outro lado, entre 2020 e 2021, durante a pandemia de Covid 19, foram identificadas 8,2 milhões de concessões indevidas do Auxílio Emergencial, dentro de um total de 39 milhões de benefícios concedidos. **Em 2023**, uma auditoria no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) revelou que 22,5% das famílias que recebiam o Bolsa Família não tinham direito ao benefício. Isso significa que **mais de 4,7 milhões de famílias receberam o benefício sem cumprir os requisitos necessários, causando um gasto indevido de até R$ 34 bilhões aos cofres públicos naquele ano**.

O TCU estimou que 22,5% dos beneficiários do Bolsa Família ativos em maio de 2023 não atendiam aos requisitos legais, o que pode ter acarretado prejuízos de até R$ 34 bilhões aos cofres públicos naquele ano.

Assim, a dificuldade de assegurar a correta focalização dos benefícios assistenciais — isto é, garantir que cheguem às pessoas que realmente necessitam — aliada à demora na concessão, prejudica gravemente as famílias mais vulneráveis, que dependem desses recursos para garantir sua subsistência.

O QUE O TCU ENCONTROU

Deficiências na gestão dos principais benefícios assistenciais custeados com recursos federais, apontadas pelo TCU, motivaram a inclusão do tema na LAR em 2022. No entanto, trabalhos realizados entre 2022 e 2024 mostraram que, apesar das mudanças e providências adotadas pelo governo federal, os problemas ainda persistem.

Com base nas fiscalizações realizadas, o TCU identificou, no quadro 2.1, dois riscos principais, e causas e efeitos, o que merece a atenção dos respectivos gestores.

O tempo médio para uma pessoa com deficiência começar a receber o BPC melhorou bastante: caiu de 311 dias, em 2020, para 108 dias, em 2023. Mesmo com essa melhora, ainda se percebe demora na concessão do benefício. Por lei, esse processo deve levar, no máximo, 45 dias. No entanto, **em dezembro de 2023, cerca de 257**

QUADRO 2.1 - RISCOS QUE AMEAÇAM A TEMPESTIVIDADE E FOCALIZAÇÃO DOS BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS

Causas	Riscos	Efeitos
Demora na realização dos procedimentos de avaliação social e perícia médica. Distribuição não equitativa de vagas de atendimento entre as regiões do país. Metas ineficazes para assistentes sociais e peritos médicos. Implementação incipiente de avaliação social e perícia médica remotas.	Concessão do Benefício de Prestação Continuada para Pessoas com Deficiência (BPC-PcD) em prazo superior a 45 dias. INSS MPS MDS	Falta de proteção para pessoas que deveriam receber o benefício. Sobrecarga no sistema administrativo e judicial, com a impetração de mandados de segurança para garantir o acesso a direitos fundamentais. Despesas com juros e correção monetária.
Inserção de informações de renda e composição familiar inverídicas ou imprecisas no CadÚnico. Falhas na checagem automática e validação dos dados declarados.	Inclusão indevida de beneficiários no Programa Bolsa Família (PBF) ou programa equivalente. MDS	Concessão e pagamento a pessoas que não atendem aos critérios legais para receber os benefícios. Prejuízos bilionários aos cofres públicos.

Gestores

Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS)

Ministério da Previdência Social (MPS)

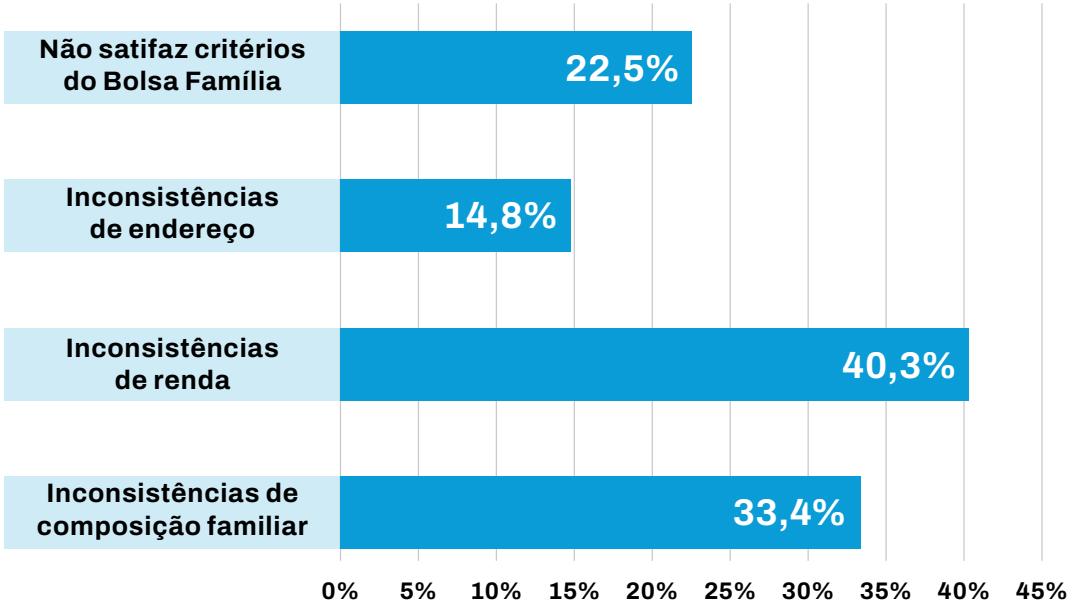
Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)

mil pessoas esperavam a análise dos seus pedidos há mais de 45 dias. Esse total representa mais de 65% dos pedidos de reconhecimento do direito.

Cabe ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e ao Ministério da Previdência Social (MPS) atuar sobre essas causas, inclusive aperfeiçoando a regulamentação para incentivar efetivamente maior vazão de pedidos de concessão analisados e garantir que as populações de todas as regiões do país tenham acesso tempestivo ao benefício.

Quanto ao PBF, **o gasto indevido de até R$ 34 bilhões em 2023 foi causado, principalmente, pela sistemática de autodeclaração e inserção de informações incorretas sobre as pessoas que faziam parte da família beneficiada e sua renda**. A falta de checagem e de cruzamento de informações declaradas com as bases de dados oficiais, a não declaração de rendas informais e o próprio desenho do benefício podem ter facilitado a declaração de informações inverídicas.

Gráfico 2.1- Inconsistências de dados do CadÚnico



Fonte: Elaboração própria.

Cabe ao Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) atuar para prevenir as ocorrências de falhas, além de corrigir os efeitos danosos identificados nas fiscalizações do TCU.

O QUE PRECISA SER FEITO

Em relação à tempestividade do BPC, o TCU apontou a necessidade de aperfeiçoar os indicadores utilizados para avaliar o tempo de concessão. Além disso, propôs adesão à avaliação social e à perícia médica remotas como procedimento para reduzir desigualdades regionais e diminuir os atrasos na concessão do benefício.

Quanto à focalização do PBF, o TCU determinou aos gestores a revisão dos benefícios com indícios de irregularidade. Além disso, recomendou normatizar a autodeclaração familiar e a apresentação de documentação comprobatória de residência e de Cadastro de Pessoa Física (CPF) para fins de concessão do benefício; estabelecer sistemática de verificação domiciliar; e adotar procedimento de análise amostral, com periodicidade máxima de dois anos, capaz de estimar, de forma segura, a qualidade dos dados do CadÚnico. As recomendações visam reduzir a concessão de benefícios para famílias que não preenchem os requisitos legais.

O Tribunal também recomendou o **desenvolvimento de metodologia para aferir e divulgar periodicamente os indicadores de custo-efetividade do programa**, a adoção de métodos confiáveis para calcular a quantidade de pessoas ou famílias em situação de pobreza por município e a divulgação de dados e indicadores de cobertura.

Por fim, recomendou o ajuste dos pagamentos *per capita* entre famílias beneficiárias para privilegiar critérios de equidade.

DECISÕES RECENTES

Acórdãos 2.725/2022, 2.342/2023, 1.661/2024, todos do Plenário do TCU.

2.725/2022 2.342/2023 1.661/2024

BENEFÍCIOS GERADOS PELA ATUAÇÃO DO TCU

As medidas aprovadas pelo TCU têm potencial para reduzir a quantidade de pagamentos indevidos em até R$ 34 bilhões ao ano, bem como diminuir o custo anual no combate à pobreza em quase R$ 13 bilhões. Também é esperado que contribuam para reduzir a quantidade de requerimentos de BPC-PcD que aguardam análise há mais de 45 dias e para eliminar os casos de requerimentos com 180 dias ou mais sem análise conclusiva.

As medidas têm potencial para melhorar a equidade no pagamento do PBF às famílias beneficiárias; aumentar a transparência e o controle social, tanto sobre a qualidade dos dados do CadÚnico quanto sobre as informações de tempestividade do BPC; aprimorar a qualidade, os controles e a gestão do CadÚnico; e ampliar o foco nos demais programas usuários dessas informações.

Cabe, ainda, destacar que a avaliação da confiabilidade das informações do CadÚnico, realizada no decorrer das fiscalizações, traz **benefícios à transparência e ao controle social**, permitindo que a sociedade acompanhe a evolução da qualidade dos dados do cadastro.



3

SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE: ACESSO E SUSTENTABILIDADE

POR QUE O TEMA É CONSIDERADO DE ALTO RISCO

A crescente demanda por serviços médicos e hospitalares públicos no Brasil, impulsionada pelo envelhecimento da população e pelo aumento de doenças crônicas, amplia os desafios enfrentados pelo Sistema Único de Saúde (SUS). **Em um cenário de aperto fiscal e limitado crescimento orçamentário, a sustentabilidade desse sistema está em risco. O aumento das despesas decorrentes da judicialização, juntamente com a inflação de insumos e serviços de saúde, agrava a situação.**

Projeções realizadas pelo TCU em 2020, a partir de dados de 2017 e baseadas em critérios inflacionários e de envelhecimento populacional, já apontavam para a **tendência de elevação dos gastos com saúde pública no Brasil**. Em 2023, os dispêndios federais em saúde foram de **R$ 182,9 bilhões** e podem chegar, em 2030, a **R$ 219,5 bilhões**. Considerando os valores necessários para cobrir o **déficit assistencial** estimado, calculado a partir da diferença entre os dados assistenciais oriundos das bases relativas à saúde da média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e os indicadores de cobertura previstos pelo Ministério da Saúde, a necessidade de recursos federais para 2030 poderá ser de **R$ 277 bilhões**.

Esse cenário implica a **necessidade de ampliar o orçamento para ações e serviços públicos de saúde, sob pena de diminuir o nível de assistência**, o que colocaria em risco a prestação de serviços para parcela relevante da população. Segundo dados da última Pesquisa Nacional de Saúde, realizada em 2019 pelo Ministério da Saúde em parceria com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)[1] , **mais de 70% da população brasileira dependem exclusivamente do SUS**.

A **ineficiência na prestação de serviços de saúde** também preocupa. Em 2017, o Banco Mundial estimou em **R$ 22 bilhões** o desperdício anual de recursos com saúde no Brasil, sendo R$ 9,3 bilhões na atenção primária e R$ 12,7 bilhões nas atenções de média e alta complexidades. Esse valor representa cerca de **20% de todo o gasto nacional com saúde** realizado naquele ano.

Apesar da inclusão do tema na LAR de 2022, não foram identificadas ações posteriores por parte do governo federal para tratar esses riscos.

O QUE O TCU ENCONTROU

O TCU tem realizado, desde 2019, ações de controle com a finalidade de avaliar a sustentabilidade da prestação de serviços públicos de saúde de forma universal, gratuita e integral pelo SUS. Por meio delas, foram identificados, no quadro 3.1, três riscos principais, e suas causas e efeitos, que merecem a atenção dos gestores.

Judicialização da saúde

Entre 2019 e 2023, a União gastou, em média, R$ 1,6 bilhão por ano no atendimento das demandas judiciais, valor que agrega aquisições de insumos estratégicos para saúde e depósitos judiciais. A tendência é de aumento desses dispêndios, que passaram de R$ 1,2 bilhão, em 2019, para **R$ 2,24 bilhões, em 2023**, o que corresponde a um aumento de 84%.

1 Fonte: Pesquisa Nacional de Saúde, 2019. Disponível em https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101748.pdf. Acesso em 11/11/2024.

QUADRO 3.1 - RISCOS QUE AMEAÇAM O ACESSO E A SUSTENTABILIDADE DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE

Causas	Riscos	Efeitos
Decisões judiciais interpretam o princípio da integralidade do SUS como obrigação de fornecer quaisquer procedimentos ou medicamentos solicitados, sem considerar o custo-efetividade. Ausência de planejamento da rede hospitalar pública. Regimes jurídicos de baixa flexibilidade para a gestão de pessoal e aquisições de insumos. Baixa produtividade dos profissionais. Modelos de pagamento aos prestadores de serviços da saúde não recompensam pela qualidade e pelo uso otimizado de recursos. Baixa integração entre serviços de diagnósticos especializados e hospitalares. Deficiência na pactuação interfederativa. Subfinanciamento do SUS.	Crescimento da judicialização da saúde. Ineficiência na prestação dos serviços de saúde. Ineficácia na regulação assistencial.	Aumento de gastos e desorganização da programação orçamentária e financeira da área da saúde. Falta de equidade no atendimento à população. Desperdício de recursos do SUS. Prejuízo à prestação de serviços aos usuários do SUS.

Gestor

Ministério da Saúde (MS)

Cenário fiscal brasileiro desafiador

Conforme o relatório que subsidiou o parecer prévio sobre as contas do presidente da República referentes ao exercício de 2023, houve **piora no cenário fiscal nacional**. O resultado nominal do governo central vem apresentando déficit considerável desde 2015. Quanto aos benefícios tributários, que são gastos indiretos do governo, a tendência é de crescimento acima da inflação, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

O aumento dos gastos tributários, que, por natureza, são desonerações, reduz a base de cálculo de certos tributos e diminui a Receita Corrente Líquida (RCL). Em consequência, o valor do mínimo constitucional da saúde (Constituição de 1988, art. 198, § 2º, inciso I), de 15% da RCL, também é reduzido.

Inflação da saúde

Os preços de produtos farmacêuticos e serviços de saúde subiram, respectivamente, 23,2% e 19,4%, de janeiro de 2022 a abril de 2024, mais do que o observado no IPCA no mesmo período, que foi de 11,98%. A inflação da saúde também foi **consideravelmente superior à inflação geral** entre 1996 e 2018.

Envelhecimento da população

A parcela mais idosa da sociedade tende a utilizar, em maior medida, os serviços disponíveis de saúde pública. O TCU, no Levantamento sobre a Sustentabilidade do SUS (TC 014.791/2019-6), estimou que as mudanças demográficas podem gerar aumento de despesas de 11% no período entre 2017 e 2030.

Governança e gestão do SUS

O TCU também identificou outras questões que impactam custos e eficiência do SUS, aumentando o risco à universalização dos serviços de saúde. O modelo de pactuação entre os entes federativos dificulta a organização das redes de atenção e prejudica a eficiência na prestação de serviços à população.

Fiscalizações realizadas nos últimos dois anos constataram que os entes federados não formalizam a contratualização de serviços com as unidades hospitalares gerenciadas pela administração direta ou indireta e os contratos de serviços hospitalares existentes não garantem a entrega de valor aos usuários.

Os entes federados possuem baixa maturidade institucional para a transferência de equipamento público de saúde para a gerência de entidades privadas sem fins lucrativos. Além disso, o TCU constatou a ausência de ações efetivas de monitoramento e avaliação do SUS.

O QUE PRECISA SER FEITO

É preciso que o governo federal avalie a conveniência e a oportunidade de estabelecer e manter as renúncias tributárias com extremo critério e cautela, uma vez que, ao diminuir a Receita Corrente Líquida da União, os gastos tributários reduzem a proporção de recursos destinados à saúde.

Sobre a crescente judicialização da saúde, é importante **implementar o Sistema de Demanda Judicial (SDJUD)**, que permita o correto gerenciamento de todo o fluxo de atendimento às demandas judiciais.

Para reduzir riscos de perda de medicamentos de alto custo, é necessário que o Ministério da Saúde atue junto ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a fim de esclarecer que as sentenças proferidas contemplem o direito de que o medicamento especializado do SUS seja entregue por unidade hospitalar pública ou farmácia da secretaria de saúde mais próxima da residência do paciente.

É essencial **aprimorar os mecanismos de monitoramento e avaliação do SUS**, criando indicadores globais para avaliar a qualidade e o nível de cobertura assistencial do sistema. Eles devem identificar carências assistenciais, retratar diferenças regionais e conter dados de acesso e resultado, além de permitir a aferição de índice de resultado global. Também é necessária a criação de indicadores específicos para avaliação de eficiência e efetividade hospitalar.

Conforme deliberação do TCU, é importante regulamentar critérios legais para **rateio dos recursos federais em saúde**, de modo a reconsiderar competências federais, estaduais e municipais, no âmbito do SUS. Essa medida é necessária para integrar incentivos financeiros oferecidos pelo Ministério da Saúde, reduzir o excesso de normas relativas a transferências financeiras federais, detalhar competências dos três níveis de governo e dos serviços de saúde e considerar fragilidades técnicas e financeiras dos municípios brasileiros.

Com o envelhecimento da população, a judicialização crescente e a ineficiências na prestação de serviços, o SUS enfrenta desafios críticos para manter sua sustentabilidade e assegurar atendimento de qualidade para todos.

Em relação às pactuações interfederativas realizadas, deve-se concluir o Planejamento Regional Integrado (PRI) e a Programação Assistencial, a fim de **aumentar a eficiência das Redes de Atenção do SUS (RAS)** a partir da definição de prioridades sanitárias. Essa medida visa aprimorar o processo de regionalização e hierarquização da rede de serviços do SUS, além de estabelecer o diagnóstico sobre as necessidades de investimento em saúde, como referência prioritária para emendas parlamentares relativas a recursos vinculados à saúde.

Também é necessário que o Ministério da Saúde busque maneiras racionais para tratar informações presentes nos **Relatórios Anuais de Gestão (RAG)**, meio de prestação de contas dos recursos repassados fundo a fundo pelo Ministério aos entes federado, a fim de **utilizá-los no monitoramento e na avaliação das políticas públicas de saúde**.

É preciso **melhorar os instrumentos de contratualização de serviços hospitalares, priorizando a entrega de valor**, incluindo a obrigatoriedade de formalização de contratos com hospitais geridos pela administração direta ou indireta.

Além disso, deve-se aprimorar o arranjo institucional dos entes federados para que a transferência de equipamento público de saúde para entidades privadas sem fins lucrativos possa garantir a eficácia, eficiência e efetividade no atendimento à população.

DECISÕES RECENTES

Acórdãos 1.487/2020, 2.468/2023, 362/2024, 956/2024 e 1.504/2024, todos do Plenário do TCU.

1.487/2020 2.468/2023 362/2024 956/2024 1.504/2024

BENEFÍCIOS GERADOS PELA ATUAÇÃO DO TCU

Nos últimos anos, o TCU realizou ações de controle para avaliar a sustentabilidade da prestação de serviços públicos de saúde pelo SUS, identificando riscos como o crescimento da judicialização da saúde, ineficiência na prestação dos serviços e ineficácia na regulação assistencial.

O TCU recomendou ações para melhorar a eficiência e sustentabilidade do SUS, incluindo a avaliação dos resultados das políticas de saúde baseadas em renúncias tributárias, implementação de um Sistema de Demanda Judicial, criação de indicadores globais de qualidade e cobertura assistencial, regulamentação do rateio dos recursos federais em saúde e conclusão do Planejamento Regional Integrado para aprimorar as Redes de Atenção do SUS.

Em relação à eficiência hospitalar, o objetivo é melhorar a prestação de serviços mediante a pactuação clara de metas e objetivos e serem atingidos, focados na entrega de valor, bem como disponibilizar informações precisas sobre a eficiência e efetividade hospitalar, para subsidiar a tomada de decisão sobre a alocação de recursos.

Também houve melhoria da capacidade dos entes federados em planejar, selecionar, executar, monitorar, avaliar, exigir prestação de contas e realizar o controle da transferência de equipamento público de saúde para entidades privadas sem fins lucrativos.

As fiscalizações e recomendações do TCU contribuem para a sustentabilidade financeira do SUS, inclusive por meio da indução de melhorias na eficiência em prestação dos serviços de saúde.

Os benefícios pretendidos com as ações de controle do TCU contemplam o **aperfeiçoamento das políticas de saúde, a redução de desperdícios provocados pela ineficiência na assistência à saúde, a ampliação e o aprimoramento do atendimento público de saúde à população brasileira**.



4

EDUCAÇÃO CONECTADA

POR QUE O TEMA É CONSIDERADO DE ALTO RISCO

A falta ou a dificuldade de acesso ao ensino remoto por muitos alunos da rede pública de educação, devido à precária infraestrutura tecnológica, é um desafio significativo para os gestores do sistema educacional brasileiro. Esse problema público foi intensificado nos anos de 2020 e 2021, em função da pandemia da Covid-19, que exigiu uma rápida adaptação de governos, escolas, alunos, professores e famílias ao ensino remoto.

Diante desse cenário, e considerando os eixos norteadores da **Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital)**, o Programa de Inovação Educação Conectada, instituído pelo Decreto 9.204/2017, foi transformado na **Política de Inovação Educação Conectada (Piec)**, a partir da Lei 14.180/2021. Seus objetivos declarados são: a) apoiar a universalização do acesso à internet em alta velocidade nas escolas públicas de educação básica; e b) fomentar o uso pedagógico de tecnologias digitais na educação básica. A dotação atual da Piec no orçamento de 2024 é de aproximadamente R$ 312 milhões.

A E-Digital apresentou indicadores que serviram de referência para a linha de base (marco zero) estabelecida sobre a realidade à qual a Piec pretende promover mudanças. Conforme dados de **2017**, apurados pela pesquisa TIC Educação: a) **apenas 24% do total de escolas públicas rurais tinha conexão com a internet, enquanto 85% das escolas urbanas declaravam estar conectadas**; b) **apenas 3% das escolas públicas de educação básica contavam com computadores dentro de todas as salas de aula**; c) **em apenas 19% das escolas, a conectividade possuía velocidade suficiente para o acesso simultâneo dos alunos a vídeos e jogos**.

Essa política depende da colaboração entre estados, municípios e governo federal, e envolve **quatro dimensões principais**: visão estratégica, formação de educadores, recursos educacionais digitais e infraestrutura tecnológica. Para que tenha êxito, essas dimensões devem ser adequadamente financiadas e desenvolvidas de forma conjunta e articulada junto às redes públicas estaduais e municipais de ensino.

Figura 4.1 – Dimensões da Política de Inovação Educação Conectada



Fonte: Adaptado do Ministério da Educação. Disponível em:

https://educacaoconectada.mec.gov.br/o-programa/sobre. Acesso em 7/11/2024.

Em auditoria operacional realizada em 2021, o TCU identificou problemas na **governança e na gestão da Piec** que limitavam a capacidade das escolas públicas de promover a inclusão digital e de democratizar o conhecimento, por meio do uso de tecnologias digitais de informação e comunicação. Também foi verificado **atraso no repasse dos recursos** do programa às escolas, gerando elevada inscrição de recursos em restos a pagar.

Monitoramento realizado em 2023 identificou que o governo federal adotou ações saneadoras, que, no entanto, foram insuficientes para resolver as questões apontadas naquele ano, razão pela qual permanece a necessidade de o TCU acompanhar esse tema de alto risco.

O QUE O TCU ENCONTROU

O TCU identificou, no quadro 4.1, risco significativo que pode comprometer a eficácia da política pública direcionada à educação conectada.

A implementação da Educação Conectada prioriza a conectividade nas escolas públicas, mas requer avanços na adoção pedagógica das tecnologias educacionais para ampliar o potencial transformador da educação apoiada em tecnologia.

O desalinhamento das ações governamentais na implementação da Piec manifesta-se principalmente pela **concentração na distribuição de recursos para conectividade, sem uma estratégia de formação dos educadores**. O foco predominante de apoio à infraestrutura de internet não foi acompanhado por ações coordenadas para garantir que professores e gestores fossem treinados para usar essas tecnologias de maneira eficaz em suas práticas pedagógicas. Assim, **escolas podem receber equipamentos e ter acesso à internet, mas não conseguem obter benefícios com essas ferramentas por falta de capacitação dos profissionais da educação**.

O **enfraquecimento da governança** multinível da Piec, causa fundamental do risco, é resultado da inoperância do seu Comitê Consultivo, que deveria coordenar e alinhar as ações entre os diferentes níveis de governo e demais atores envolvidos. O Comitê, concebido como instância de mediação e supervisão, não atuou de forma eficaz para garantir o monitoramento contínuo e o ajuste das ações necessárias à implementação integrada da

QUADRO 4.1 - RISCO QUE AMEAÇA A UNIVERSALIZAÇÃO DO ACESSO À INTERNET E O USO PEDAGÓGICO DE TECNOLOGIAS NAS ESCOLAS PÚBLICAS

Causas	Riscos	Efeitos
Fragilidades institucionais quanto aos instrumentos de planejamento e apoio técnico para o uso das tecnologias educacionais pelas redes de ensino. Falta de visão de médio e longo prazos quanto à base de financiamento da política e às responsabilidades atribuídas aos diferentes níveis de governo. Forma fragmentada de repasse de recursos via Orçamento Geral da União (OGU), predominando o critério quantitativo de matrículas e desvinculado de plano que considere o diagnóstico e as necessidades específicas das redes de ensino. Formação insuficiente de profissionais da educação para uso de tecnologias educacionais na prática pedagógica. Desigualdade de acesso a equipamentos de informática pelas redes de educação básica, agravada pela obsolescência dos dispositivos disponíveis, além da ausência de suporte adequado para uso, manutenção e contratação de soluções de conectividade. Enfraquecimento da governança multinível da Piec pela inoperância do seu Comitê Consultivo.	Desalinhamento das ações governamentais na implementação das quatro dimensões da Piec.	Baixo nível de maturidade na adoção e na apropriação do uso pedagógico das tecnologias digitais pelas escolas públicas de educação básica. Desigualdades no acesso à educação digital e no desenvolvimento de competências digitais dos alunos.
Gestores	Ministério da Educação (MEC)	

PIEC. Essa falta de articulação comprometeu a execução de uma estratégia coordenada, resultando em uma implementação fragmentada da política e dificultando a superação das desigualdades regionais em relação ao acesso à educação digital.

O QUE PRECISA SER FEITO

O Ministério da Educação (MEC) deve **fortalecer a governança da Piec a partir da visão integrada de suas quatro dimensões estruturantes**, a ser definida com base no diagnóstico e no plano local de inovação de cada ente, ao invés de ações fragmentadas, desarticuladas e com ênfase, apenas, na infraestrutura de conectividade. Manter a formação de articuladores e definir as atribuições dos núcleos de tecnologia educacional também são medidas necessárias ao fortalecimento da governança local da política.

Devem ser adotadas **boas práticas no financiamento das responsabilidades** multinível pela Piec, que certifiquem que a política apresenta análise dos custos para os entes públicos afetados; além de clareza na definição das responsabilidades de cada nível de governo, na composição e na origem das fontes de receitas que financiam a política, considerando o conjunto de seus programas e ações, que devem estar associados às quatro dimensões, sejam eles transversais às unidades do MEC ou afetos a outros órgãos.

Quanto à formação inicial de professores, deve haver **articulação da Piec com programas de formação de professores em nível de licenciatura**, em especial com a Residência Pedagógica, com a Universidade Aberta do Brasil (UAB) e com o Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (Pibid), para discutir currículos de referência mediados por tecnologia e que estejam alinhados com a Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Na formação continuada, deve haver reforço da curadoria da Plataforma Avamec e potencialização da oferta em uma perspectiva que integre o alcance mais amplo dos programas de formação continuada com a perspectiva focada em Tecnologias Digitais de Informação e Comunicação (TDIC) da Piec.

Na dimensão da infraestrutura, considera-se importante que o MEC institua um plano de atendimento à meta de **universalização da conectividade de banda larga nas escolas públicas de educação básica** (Estratégia 7.15 do Plano Nacional de Educação – PNE), definindo como as iniciativas federais existentes se articulam e se complementam para o alcance desse objetivo.

O MEC também deve intensificar as iniciativas direcionadas a atestar a **qualidade da conexão de banda larga contratada e disponibilizada às escolas públicas de educação básica**. Por fim, o Ministério deve definir um plano para reduzir o déficit tecnológico das escolas públicas de educação básica, identificando responsabilidades do governo federal e dos governos subnacionais pela **modernização e manutenção dos equipamentos instalados**.

DECISÕES RECENTES

Acórdãos 326/2022 e 273/2024, ambos do Plenário do TCU.

326/2022



273/2024



BENEFÍCIOS GERADOS PELA ATUAÇÃO DO TCU

O Tribunal, por meio de suas deliberações, contribui para o avanço da Piec, no sentido de beneficiar a educação pública brasileira em aspectos como o **acesso à conectividade e o uso pedagógico de tecnologias digitais**. As auditorias realizadas pelo TCU incentivaram a implementação de ações coordenadas que buscam maior **eficiência e transparência na alocação de recursos**, além de uma governança mais estruturada para a Piec.

Esses esforços têm colaborado para o progresso na ampliação da conectividade nas escolas públicas. **Entre 2021 e 2023, houve um aumento significativo no acesso à internet em áreas rurais**, passando de 51,1% para 72,3% das escolas. O TCU, ao monitorar a implementação de suas recomendações, atua como um facilitador desse processo, incentivando práticas de gestão e planejamento mais integradas.

Outros avanços observados incluem a **ampliação do número de escolas com internet banda larga**, que subiu de 64,1% para 74,9%, e o **aumento de escolas com computador para alunos**, que foi de 50,6% para 57,5%. Além disso, **a proporção de escolas com internet voltada para ensino e aprendizagem subiu** de 48,8% para 62%, e **o**

número de escolas com internet para uso pelos alunos aumentou de 31,1% para 38,9%. Em termos de qualidade, **a velocidade da conexão também melhorou**, com 29% das escolas públicas atingindo conexões acima de 50 Mbps em 2023, frente a apenas 15% em 2020.

No entanto, desafios persistem, especialmente na **capacitação de professores e na gestão da Piec**. Em 2022, metade dos professores de escolas municipais e 37% dos de estaduais ainda não haviam participado de formação continuada sobre o uso de tecnologias digitais no ensino. No diagnóstico da pesquisa Guia Edutec, a maioria das escolas brasileiras ainda se encontra no nível básico ou emergente em termos de visão, competências digitais e recursos educacionais, o que evidencia a necessidade de novos avanços nessas áreas.

Com sua atuação, o TCU contribui para a melhoria contínua dessa política, colaborando para que o MEC avance de forma estruturada e eficiente na **promoção da inclusão digital e no fortalecimento do ensino básico no Brasil**. Esses esforços refletem benefícios diretos para a educação pública, aumentando a equidade no acesso a recursos digitais e, consequentemente, a qualidade educacional.





5

ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO

POR QUE O TEMA É CONSIDERADO DE ALTO RISCO

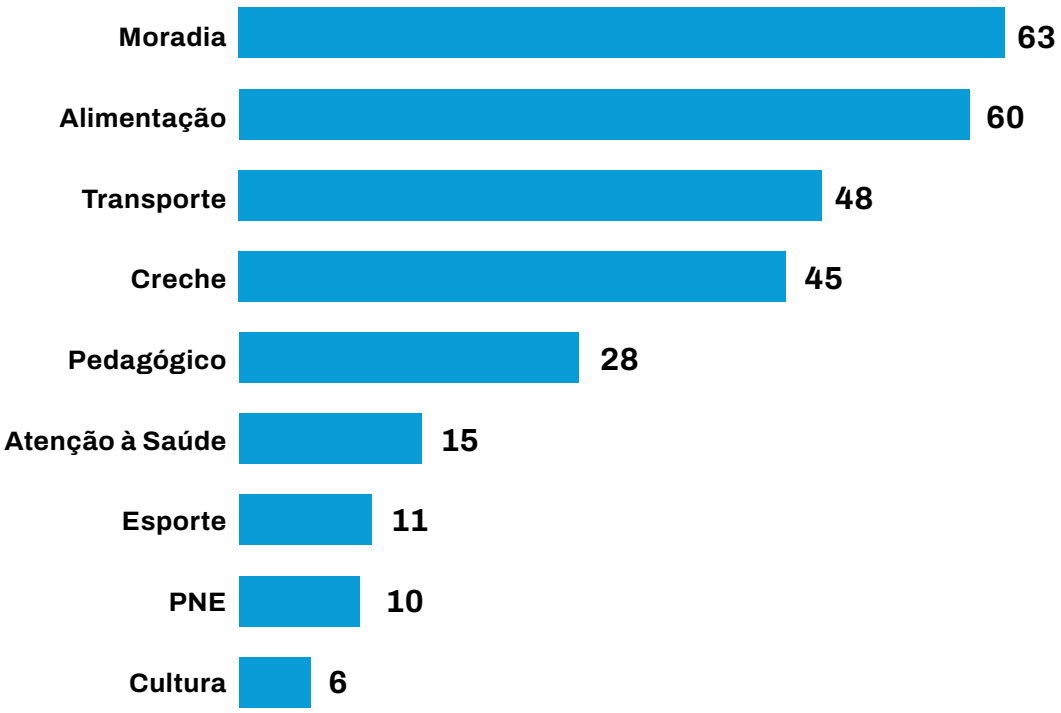
A democratização do acesso aos cursos das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) nos últimos 20 anos, impulsionada pela expansão, interiorização e reestruturação do ensino superior, assim como da educação profissional e tecnológica, resultou em um aumento significativo na demanda por melhorias e expansão da assistência estudantil. A **Política Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes)**, fundamentada nas diretrizes estabelecidas pela Lei 14.914/2024, beneficia aproximadamente **400 mil estudantes** e prevê a aplicação de **R$ 1,5 bilhão** em 2024.

Seus principais objetivos incluem garantir a permanência dos estudantes na educação superior e na educação profissional e tecnológica federal, reduzir desigualdades sociais e regionais e minimizar as taxas de retenção e evasão.

A Pnaes oferece apoio em áreas como alimentação, moradia, transporte, saúde, cultura, esporte, inclusão digital, apoio pedagógico e assistência a estudantes com deficiência. Essas iniciativas são fundamentais para **assegurar que todos os estudantes**

tenham as condições necessárias para concluir seus cursos e alcançar seus objetivos acadêmicos e profissionais. Contudo, havia muitas lacunas na oferta desses tipos de apoio a estudantes de universidades federais, como mostra o gráfico a seguir.

Gráfico 5.1 – Número de universidades federais que ofereciam cada tipo de apoio em 2020



Fonte: adaptado de FAVA, H. L.; CINTRA, R. F. Indicadores na assistência estudantil: análise nas universidades federais brasileiras. Revista Ciências Administrativas, Fortaleza, v. 28, e12649, 2022. Disponível em: http://periodicos.unifor.br/rca. Acesso em: 24 out. 2024.

O TCU tem acompanhado a Pnaes de forma contínua, buscando induzir melhorias na política. Em trabalhos recentes, o TCU identificou questões críticas relacionadas a financiamento, implementação e avaliação da política, que exigem o comprometimento dos gestores responsáveis para promover as correções e aperfeiçoamentos necessários.

O QUE O TCU ENCONTROU

O Tribunal identificou, no quadro 5.1, riscos significativos que podem comprometer a eficácia da política pública de assistência estudantil.

QUADRO 5.1 - RISCOS QUE AMEAÇAM A ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO

Causas	Riscos	Efeitos
Ausência de indicadores sistêmicos de desempenho do PNAES. Insuficiência de pessoal qualificado para realizar avaliações do programa. Monitoramento e avaliação do programa não são priorizados.	Não avaliação da política com base em evidências e indicadores. MEC	Prejuízos ao desempenho acadêmico de estudantes vulneráveis não beneficiados. Alocação ineficiente dos recursos disponíveis. Oferta insuficiente de meios de assistência estudantil. Perda de credibilidade da política por não demonstrar impactos de forma objetiva e com base em dados. Aumento das taxas de retenção e evasão escolar. Redução da efetividade do PNAES em promover a inclusão social, combater as desigualdades e assegurar a permanência dos estudantes vulneráveis no ensino superior.
Desconhecimento dos estudantes sobre a Pnaes e os auxílios disponíveis. Dificuldade no cumprimento das exigências documentais.	Não solicitação de assistência estudantil por estudantes elegíveis. Ifes	
Preparo insuficiente de gestores e servidores das Ifes para aplicar equidade na assistência estudantil. Fraudes ou favorecimentos indevidos a estudantes menos ou não vulneráveis. Distribuição não equitativa de recursos entre as Ifes segundo necessidades regionais. Subfinanciamento da Pnaes	Não atendimento com equidade a estudantes de maior vulnerabilidade. MEC Ifes	
Conhecimento insuficiente de gestores e servidores das Ifes sobre os objetivos e o funcionamento da política de assistência estudantil. Pressões internas e interesses divergentes entre os diversos agentes envolvidos na administração da assistência estudantil. Recursos insuficientes e disputa por alocação dentro das Ifes. Ausência de um diagnóstico claro e abrangente das necessidades dos estudantes em relação ao suporte necessário para garantir sua permanência.	Implementação inadequada da política de assistência estudantil pelas Ifes Ifes	

Gestores

Ministério da Educação (MEC)

Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes)

Um dos principais problemas identificados pelo TCU é o **subfinanciamento da assistência estudantil**. O orçamento destinado à Pnaes foi progressivamente reduzido, com cortes de 23,8% em 2022; 23,4% em 2023; e 16,7% em 2024. A lacuna resultante desses cortes totalizou R$ 470 milhões, deixando milhares de estudantes inscritos sem o suporte necessário.

Outro problema crítico é a **falta de equidade no atendimento a estudantes em situação de maior vulnerabilidade**, uma vez que os critérios de seleção adotados pelas Ifes não abrangem todas as formas de vulnerabilidade social. Em geral, as universidades priorizam, para inclusão na Pnaes, estudantes da rede pública de educação básica ou que tenham renda familiar per capita de até um salário mínimo. No entanto, deixam de aplicar outros critérios de vulnerabilidade, como a inclusão de marcadores de deficiência, políticas de cotas raciais e sociais, inscrição no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) e condições de saúde. Essa limitação nos critérios de análise reduz o alcance da Pnaes, deixando desassistidos estudantes que enfrentam outras formas de vulnerabilidade, o que amplia as taxas de retenção e evasão e perpetua as desigualdades sociais que a política visa a combater.

Além disso, a **falta de transparência** na execução da Pnaes agrava o problema. Muitas Ifes não divulgam informações detalhadas sobre os beneficiários ou os resultados das ações de assistência estudantil. A ausência de relatórios de avaliação e de dados abertos impede o monitoramento adequado da política e dificulta o controle social sobre o uso dos recursos públicos.

O QUE PRECISA SER FEITO

O TCU emitiu recomendações para aprimorar a Pnaes, com o objetivo de **resolver questões de financiamento, gestão e transparência**. O Ministério da Educação (MEC), em articulação com órgãos superiores e as 69 universidades federais, deve recompor o orçamento da Pnaes e elaborar uma nova matriz de distribuição de recursos, levando em conta a defasagem atual e as desigualdades entre as instituições.

Além disso, o MEC deve padronizar coleta de dados que permita **mensurar com precisão a demanda de estudantes vulneráveis e avaliar a execução da assistência estudantil**, facilitando análises mais adequadas dos resultados e impactos da Pnaes. Já as Ifes precisam melhorar os processos de seleção de beneficiários, incorporando informações socioeconômicas no momento do ingresso, como as existentes no

CadÚnico. Também é necessário realizar o acompanhamento contínuo das condições de vulnerabilidade dos estudantes e informatizar todo o processo de inscrição e seleção de estudantes que demandam assistência estudantil.

As Ifes devem **ampliar os critérios de seleção dos beneficiários**, indo além da renda familiar e da origem em escola pública, para abranger perfis de vulnerabilidade mais diversos. A divulgação dos auxílios e dos seus valores também deve ser mais ampla e acessível, especialmente em redes sociais e portais institucionais. Além disso, é essencial **regulamentar instâncias específicas para tratar de assuntos de assistência estudantil** com a participação efetiva dos discentes, e divulgar, de forma transparente, informações sobre os beneficiários e os resultados alcançados pela Pnaes.

Essas medidas contribuirão para uma **gestão mais eficiente e equitativa da Pnaes**, maximizando seu impacto social e assegurando que os estudantes vulneráveis recebam o suporte necessário para permanecer no curso e concluir adequadamente o ensino superior, bem como a educação profissional e tecnológica.

DECISÕES RECENTES

Acórdãos 461/2022 e 2.281/2024, ambos do Plenário do TCU.

461/2022



2.281/2024



BENEFÍCIOS ESPERADOS PELA ATUAÇÃO DO TCU

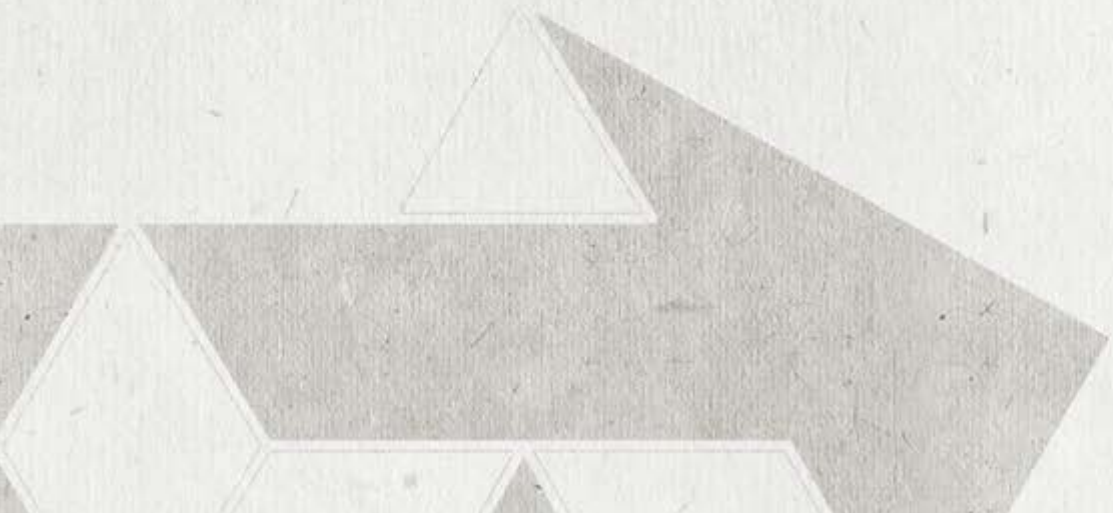
As recomendações do TCU têm o potencial de gerar impactos significativos e **melhorar a gestão e execução da Pnaes**, com benefícios que vão além da ampliação da assistência estudantil. Com a recomposição do orçamento e uma melhor distribuição de recursos entre as instituições, um número maior de estudantes vulneráveis deve ser atendido e suas necessidades devem ser adequadamente contempladas. Essas medidas evitam a exclusão de perfis que antes não eram priorizados.

A padronização da coleta de dados relativos às demandas por assistência estudantil e a realização de avaliações sistemáticas permitirão uma gestão mais precisa e eficaz da política, possibilitando ajustes contínuos e baseados em evidências. Isso resultará na alocação de recursos mais eficiente e na redução de desperdícios, assegurando que os auxílios cheguem a quem realmente precisa, promovendo uma maior transparência na execução da política.

A falta de avaliação efetiva da Política Nacional de Assistência Estudantil pelo MEC e as dificuldades de implementação nas Instituições Federais de Ensino colocam em risco a permanência de estudantes vulneráveis tanto no ensino superior quanto na educação profissional e tecnológica.

Também é esperado resultado melhor nos processos de seleção de beneficiários e que o **uso de critérios mais amplos de vulnerabilidade contribua para uma assistência estudantil mais equitativa, com impacto direto na redução das taxas de evasão e retenção**. Isso fortalecerá a permanência dos estudantes no ensino superior, bem como na educação profissional e tecnológica e promoverá um ambiente mais inclusivo, onde os alunos possam se concentrar em sua formação acadêmica e não sejam sobrecarregados por dificuldades socioeconômicas.

As ações voltadas para maior transparência e participação dos estudantes nas decisões sobre a assistência estudantil não só fortalecerão o controle social sobre a execução da Pnaes, mas também aumentarão a confiança da sociedade brasileira na política. Como resultado, a Pnaes terá um impacto mais profundo na redução das desigualdades sociais e regionais, garantindo maior inclusão social e sucesso acadêmico.



EIXO

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL





6

CONTROLE DO DESMATAMENTO ILEGAL NA AMAZÔNIA

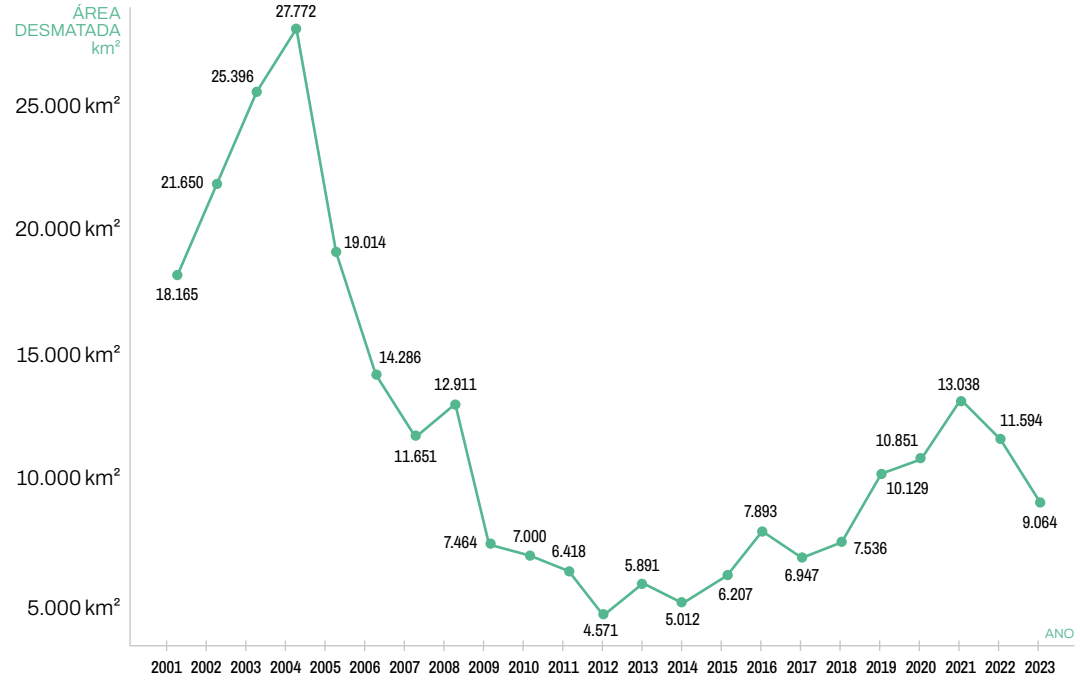
POR QUE O TEMA É CONSIDERADO DE ALTO RISCO

O desmatamento ilegal na Amazônia representa um dos maiores desafios ambientais, econômicos e sociais em relação às mudanças de uso da terra no Brasil. Segundo dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), **o país perdeu, até 2023, aproximadamente 33% de suas áreas naturais. Desse total, cerca de 490.000 km² estão localizados na Amazônia Legal**, área composta por 772 municípios de nove estados brasileiros (Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Roraima, Rondônia e Tocantins) e que corresponde a 58,93% do território nacional.

Conforme dados históricos do Inpe, observou-se uma redução significativa de mais de 80% nas taxas de desmatamento entre os anos de 2004 e 2012. No entanto, a partir de 2013, essas taxas voltaram a apresentar aumento, conforme evidenciado no gráfico a seguir. Entre agosto de 2020 e julho de 2021, a área desmatada na Amazônia Legal atingiu 13.200 km², representando o maior índice registrado desde 2007, ano em que foram suprimidos 12.900 km² da vegetação nativa.

Embora o desmatamento tenha sido reduzido para 9.064 km² em 2023, tal extensão ainda representa o dobro da registrada em 2012, evidenciando que o problema persiste em nível crítico.

Gráfico 6.1 - Evolução histórica do desmatamento na Amazônia Legal

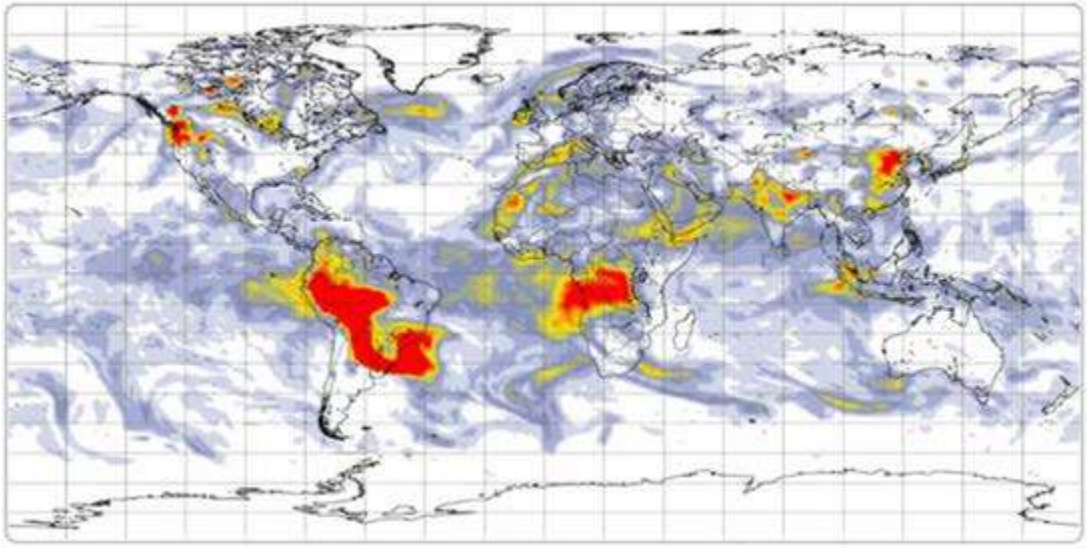


Fonte: elaboração própria a partir de dados obtidos por meio do Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite – Prodes.

As mudanças no uso da terra decorrentes do desmatamento impactam diretamente a biodiversidade e o clima, sendo uma das principais fontes de emissões de gases de efeito estufa. Em 2023, o Brasil ocupava a posição de sexto maior emissor mundial desses gases, dos quais 48% das emissões decorrentes das mudanças no uso da terra. Esse dado foi apresentado durante a 28ª Conferência das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COP28).

As queimadas associadas ao desmatamento também contribuem para emissões de gases de efeito estufa. De acordo com o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (Ipam), **os incêndios, que consumiram 2,4 milhões de hectares de florestas, campos e pastagens na Amazônia, entre junho e agosto de 2024, lançaram 31,5 milhões de toneladas de CO_2 na atmosfera**, um aumento de 60% em relação ao mesmo período de 2023.

Figura 6.1 - Emissões de gases de efeito estufa em 8 de setembro de 2024



Fonte: Programa de Observação da Terra da União Europeia (Programa Copernicus).

Nota: No Brasil, as emissões mais altas (em vermelho) se concentraram na região amazônica, devido às queimadas.

Por fim, o TCU constatou, conforme descrito no tema seguinte, que **a situação fundiária no país é ineficientemente gerida, favorecendo a grilagem de terras**, que se caracteriza pela apropriação ilícita de terras mediante documentos falsos. **Esse processo facilita o desmatamento ilegal e a degradação de áreas protegidas, como unidades de conservação e terras indígenas**. Esse crime também provoca conflitos sociais e fundiários, além de violência no campo, prejudicando o meio ambiente, a segurança e a justiça social, afetando diretamente comunidades locais e tradicionais. Ademais, a origem de bens de consumo provenientes dessas áreas, como soja e carne, enfrenta restrições no mercado internacional, comprometendo a competitividade do agronegócio brasileiro.

O desmatamento ilegal na Amazônia compromete a biodiversidade, intensifica as mudanças climáticas e gera prejuízos econômicos para o país.

O QUE O TCU ENCONTROU

Desde a publicação da LAR de 2022, o governo federal tem se empenhado em aprimorar o arcabouço normativo e institucional da política de controle do desmatamento. A aprovação da 5ª fase do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia (PPCDAm) foi um avanço significativo, **mas ainda há desafios, como insuficiência de recursos orçamentários para implementar as ações e atrasos na implantação do sistema de monitoramento**, o que compromete a capacidade do governo de reverter o cenário atual.

Por outro lado, **a desagregação das ações entre os diversos órgãos responsáveis, combinada com a falta de uma coordenação central eficiente, agrava o desmatamento, dificultando a articulação entre as esferas de governo** e a definição clara de responsabilidades. Essa situação resulta em fragmentação, sobreposição e duplicidade de ações governamentais, bem como desconsideração de perspectivas regionais relevantes, comprometendo a eficácia das políticas públicas voltadas ao controle do desmatamento ilegal na Amazônia.

Nesta edição da LAR, o TCU identificou, no quadro 6.1, três riscos relevantes à eficácia das políticas públicas voltadas ao controle do desmatamento ilegal na Amazônia.

Apesar de o governo federal prever a criação do Núcleo de Monitoramento e Avaliação (NMA), a demora na sua implementação e a consequente **falta de relatórios periódicos sobre os resultados das ações do PPCDAm têm prejudicado significativamente a governança das políticas de controle do desmatamento**. Além disso, a implementação do Núcleo de Articulação Federativo (NAF) ainda não foi concluída, e persiste a falta de clareza quanto aos recursos humanos e financeiros necessários para assegurar o pleno funcionamento de suas atividades.

Outro fator crítico é a escassez de pessoal no Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama). Embora concursos públicos e contratações tenham sido autorizados, o número de servidores permanece insuficiente para atender à crescente demanda de fiscalização. Como medida alternativa, a Coordenação de Inteligência Ambiental (Coint) tem desenvolvido painéis analíticos automatizados para facilitar o trabalho dos gestores e das equipes do Ibama nos estados.

QUADRO 6.1 - RISCOS QUE AMEAÇAM O CONTROLE DO DESMATAMENTO ILEGAL NA AMAZÔNIA

Causas	Riscos	Efeitos
Articulação insuficiente entre os entes federativos para a construção e implementação da política de combate ao desmatamento ilegal. Ausência de recursos orçamentários para a implementação das ações do PPCDAm. Não implementação do sistema de monitoramento e avaliação dos resultados do PPCDAm. Reposição insuficiente do quadro de servidores do Ibama devido a aposentadorias ou mudanças de carreira. Falta de política de incentivos para que servidores do Ibama atuem como fiscais.	Formulação e implementação de estratégias inadequadas de combate ao desmatamento ilegal na Amazônia CC MMA CIPPCD Fragmentação, sobreposição e duplicidade de ações governamentais, bem como desconsideração de perspectivas regionais relevantes. CC MMA CIPPCD Redução das atividades finalísticas do Ibama. Ibama MMA	Aumento das taxas de desmatamento. Perda de biodiversidade. Aumento das emissões de gases de efeito estufa. Falta de clareza e transparência quanto à responsabilidade e à atuação dos órgãos envolvidos. Redução do engajamento e da responsabilidade dos entes federativos em relação às decisões tomadas. Ineficiência no uso de recursos orçamentários, financeiros e humanos destinados ao controle do desmatamento ilegal. Restrições comerciais aos produtos agropecuários originários de áreas de desmatamento ilegal.

Gestores

Casa Civil da Presidência da República (CC)
Ministério do Meio Ambiente (MMA)
Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama)
Comissão Interministerial Permanente de Prevenção e Controle do Desmatamento (CIPPCD)

O QUE PRECISA SER FEITO

As estruturas essenciais do Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal, reestabelecido pelo Decreto 11.367/2023, aguardam implementação. O Núcleo de Articulação Federativo (NAF) será crucial para promover a integração entre os estados, enquanto o Núcleo de Monitoramento e Avaliação (NMA) terá a responsabilidade de monitorar metas e indicadores, contando com a participação da sociedade civil e acadêmicos.

Quanto à necessidade urgente de restaurar a capacidade operacional de fiscalização do Ibama, o PPCDAm estabeleceu a meta de contratar 1.600 novos analistas ambientais até 2027, especificamente para reforçar as ações de combate ao desmatamento.

DECISÕES RECENTES

Acórdãos 1.758/2021, 2.224/2022 e 2.044/2024, todos do Plenário do TCU.

1.758/2021

2.224/2022

2.044/2024

BENEFÍCIOS GERADOS PELA ATUAÇÃO DO TCU

As deliberações do Tribunal de Contas da União (TCU) contribuem para a reestruturação do PPCDAm e o aprimoramento da governança da política de combate ao desmatamento ilegal na Amazônia. A nova estrutura organizacional implementada incluiu a designação de membros da alta administração, com a definição de competências voltadas à formulação, coordenação e execução das políticas públicas relacionadas ao controle do desmatamento. Esse avanço proporcionou maior integração entre os diversos órgãos envolvidos na gestão ambiental, fortalecendo a eficácia das ações de controle e fiscalização.

Além disso, as conclusões do TCU demonstraram a necessidade de o Ibama implementar medidas para recomposição de sua força de trabalho. Em 2023, o Ibama ampliou sua capacidade operacional com a contratação de 825 novos servidores, permitindo o incremento de suas atividades de fiscalização e combate ao desmatamento. Até 2027, está prevista a contratação de mais 1.600 analistas ambientais, reforçando ainda mais a capacidade do órgão de atuar na preservação da Amazônia.

Outro aspecto relevante é o avanço do Ibama no uso de ferramentas de Business Intelligence (BI), como parte de seu projeto de fortalecimento da área de inteligência. O uso dessas tecnologias possibilita a geração de informações mais precisas e detalhadas sobre ilícitos ambientais, melhorando o monitoramento, a análise de dados e a tomada de decisões. A integração de BI nas operações do Ibama tem permitido uma resposta mais ágil e estratégica no combate ao desmatamento, com maior eficiência na alocação de recursos e na identificação de áreas críticas.





7

GOVERNANÇA TERRITORIAL E FUNDIÁRIA

POR QUE O TEMA É CONSIDERADO DE ALTO RISCO

Há mais de dez anos, o TCU fiscaliza o tema da Governança territorial e fundiária. Em 2015, auditoria operacional nas ações de governança de solos não urbanos constatou diversas sobreposições de áreas federais em âmbito nacional, indicando que o governo federal não conhecia, com precisão, a situação de seu próprio território naquela época.

Tais constatações foram corroboradas pelo estudo publicado em 2019 na revista científica *Land Use Policy* por um grupo de pesquisadores brasileiros e estrangeiros. Segundo os autores, em 2018 o estado brasileiro não sabia quem era o proprietário de grande parte do território nacional. A área conhecida como **"terra de ninguém" ocupava 141 milhões dos 850 milhões de hectares do país**. A estimativa era que as terras privadas ocupassem 44,2%; as terras públicas, 36,1%; as redes de transporte, áreas urbanas e corpos d'água, 3,1% do território nacional; e as áreas não registradas, 16,6% do país.

O desconhecimento da malha fundiária nacional favorece a grilagem de terras (apropriação ilícita de terras por meio de documentos falsos), impede a boa gestão das terras

públicas e a execução de políticas públicas, e impacta o gasto público e o exercício de direitos de inúmeras pessoas. **O Brasil não dispõe de uma base fundiária unificada**, que apresente informações dos registros e dos responsáveis por cada parcela de terra de todo o território nacional.

A conservação, a restauração e o uso dos recursos terrestres, de forma sustentável, são imperativos globais dada a confluência de crises recentes decorrentes de pandemias e mudanças climáticas. De acordo com alerta da Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação (UNCCD), a extensão global da degradação, em 2022, foi estimada entre 20% e 40% da área total de terra. Isso afeta, diretamente, quase metade da população mundial.

A situação no Brasil não é diferente. Considerando somente as áreas destinadas a pastagens, estudo realizado pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), em 2024, indicou que **28 milhões de hectares estão com níveis de degradação intermediário ou severo**. Esse risco impacta o setor agropecuário, que é relevante para a economia brasileira.

Em 2023, a participação do setor agropecuário no produto interno bruto (PIB) brasileiro foi de 23,8%, totalizando R$ 2,58 trilhões, segundo estudo divulgado pelo Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada (Cepea), da Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz da Universidade de São Paulo (Esalq/USP).

Embora o TCU tenha expedido diversas determinações e recomendações ao governo federal nos últimos anos, ainda há muito o que fazer para o aprimoramento e a evolução do conhecimento dos solos brasileiros. Persistem problemas como a carência de informações sobre o território brasileiro, a falta de articulação entre instituições governamentais, a ineficiência na organização fundiária e a falta de integração entre os diversos sistemas de dados da governança do solo e da água. Desse modo, o tema requer acompanhamento contínuo pelo TCU.

O QUE O TCU ENCONTROU

A partir de fiscalizações realizadas, o TCU identificou, no quadro 7.1, riscos significativos à Governança territorial e fundiária no país.

QUADRO 7.1 - RISCOS QUE AMEAÇAM A GOVERNANÇA TERRITORIAL E FUNDIÁRIA

Causas	Riscos	Efeitos
Morosidade na implementação de serviços digitais do Incra para efetivar a regularização fundiárias das terras federais. Falta de transparência e inobservância de critérios legais de seleção de beneficiários. Dificuldade de acesso aos dados de candidatos a beneficiário do PNRA. Falta de comprometimento da alta administração do Incra com o Plano de Transformação Digital. Não substituição dos sistemas defasados do PNRA (Sipra, Sigef e Sala da Cidadania, dentre outros) por serviços on-line na Plataforma de Governança Territorial (PGT). Baixo nível de investimentos em pesquisa para melhorar a governança de solos. Falta de articulação entre as diversas instituições responsáveis pela coleta e pelo armazenamento de dados territoriais.	Destinação de lotes da reforma agrária a famílias que não atendem aos requisitos. Descontinuidade do Plano de Transformação Digital do Incra. Permanência de terras em posse de indivíduos que não cumprem os requisitos do Programa Terra Legal. Incra Permanência dos problemas de baixa governança de solos. Mapa Embrapa Sobreposição e falta de integração entre os diversos sistemas de dados territoriais. RFB	Baixo alcance dos objetivos do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) e do Programa Terra Legal. Comprometimento da sustentabilidade do uso do solo e da água. Diminuição da produtividade agropecuária. Aumento da complexidade para gestão das informações territoriais. Baixa qualidade dos dados disponíveis para governança territorial. Aumento dos gastos para manutenção de sistemas obsoletos. Insegurança jurídica e fraudes. Sonegação fiscal (Imposto Territorial Rural).

Gestores

Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra)
Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa)
Empresa Brasileira de Pesquisa e Agropecuária (Embrapa)
Receita Federal do Brasil (RFB)

Em 2022, considerando o contexto de muitos problemas nos sistemas de informação do Incra, com importantes acórdãos direcionados à autarquia, o TCU auditou a estrutura e as práticas de governança e gestão na área de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) do Incra e, embora tenha encontrado um cenário diferente, com uma transformação digital em andamento na instituição, o Tribunal apontou as seguintes fragilidades:

• comunicação interna com falhas na divulgação dos novos serviços digitais;

• governança de dados inexistente;

• plano de gestão de continuidade de serviços ainda não formalizado; e

• área de TIC com risco de continuidade dos projetos por falta de pessoal.

A ausência de orientação e de estratégias do Incra para **disseminar o uso dos serviços digitais pelos beneficiários do PNRA** dificulta a adesão do público-alvo aos serviços on-line da Plataforma de Governança Territorial (PGT), ferramenta de serviços digitais do Incra. Essa situação prejudica a eficiência no processo de seleção de beneficiários e de regularização e titulação, bem como a efetividade da Política de Governança Digital do Poder Executivo.

Em 2023, o TCU constatou a inexistência de política de controle de acessos devidamente formalizada e estabelecida no Incra, demonstrando a **baixa maturidade em relação à segurança da informação**. Essa deficiência podia levar à exposição de dados sensíveis de beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) e à possível violação à Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD).

O TCU ainda verificou a morosidade no desenvolvimento do serviço digital “Ingresso de Famílias do PNRA”, mesmo após a implementação, em 2021, da PGT. Com isso, a seleção de beneficiários continua a ser feita de forma manual, com consequente risco à correta destinação de lotes da reforma agrária.

Figura 7.1 - Plataforma de Governança Territorial (PGT)



Fonte: TCU (TC 014.606/2023-2).

Apesar de existir indicação para que seja criado normativo que estabeleça as diretrizes e os critérios para o uso adequado do solo e da água, o TCU detectou, em 2024, que ainda **não foram iniciados os Fóruns Governamentais de Regulação da Ocupação e da Sustentabilidade do Solo e da Água**. Esses fóruns são espaços compostos por representantes do governo e da sociedade civil para discussão e decisão sobre ocupação do solo e sustentabilidade dos recursos hídricos.

As **principais deficiências relacionadas à governança de solos e da malha fundiária nacional**, consistem em:

• grande quantidade de normas e falta de sistematização da legislação sobre ocupação e uso sustentável do solo e da água;

• pluralidade de instituições governamentais que atuam de forma não integrada e sem clara delimitação de funções;

• baixa confiabilidade das diversas informações exigidas dos donos de propriedades rurais, o que limita o seu uso nas políticas públicas;

• ausência de planejamento estratégico das políticas, integrado e de longo prazo, evidenciando baixa articulação entre as várias instituições envolvidas;

• pouco conhecimento sobre ocupação do território e capacidade de uso dos solos; e

• inadequação do monitoramento e da avaliação das ações de supervisão e gerenciamento dessa política pública.

No Plano Plurianual 2024-2027, foram inseridos três programas que indicam ações visando à sustentabilidade do uso do solo e da água. Entretanto, eles não possuem objetivos específicos sobre a governança de solos. São eles:

• 2321 – “Recursos Hídricos: Água em Quantidade e Qualidade para sempre”;

• 1190 – “Qualidade Ambiental nas Cidades e no Campo”;

• 1144 – “Agropecuária Sustentável”.

Quanto ao aspecto fundiário, persiste a falta de articulação do governo federal para que as diversas instituições envolvidas constituam rotinas de conferência e acerto de informações provenientes da coleta, da geração e do armazenamento de dados georreferenciados sobre a situação fundiária do país, principalmente de terras públicas. Essa medida impacta a precisão e qualidade dos dados territoriais disponíveis.

A falta de conhecimento preciso sobre a ocupação fundiária, a não integração das bases de dados georreferenciadas e a ausência de políticas eficazes favorecem práticas ilegais e comprometem a governança territorial no Brasil.

O QUE PRECISA SER FEITO

O TCU determinou ao Incra a apuração de todos os indícios de irregularidades na seleção de beneficiários do PNRA; a adoção de medidas para respeitar os princípios da publicidade, isonomia e objetividade na seleção de beneficiários; a supervisão sobre a ocupação dos lotes da reforma agrária; e o desenvolvimento de indicadores gerenciais e de desempenho para avaliação periódica dos resultados do programa.

O TCU também determinou ao Incra que formalize e coloque em prática política de controle de acessos aos sistemas de informação para disciplinar os mecanismos de concessão de autorização e de verificação periódica de usuários, entre outras boas práticas estabelecidas nas normas que tratam do tema.

Além disso, o TCU recomendou ao Incra que implemente a contínua comunicação interna sobre os novos serviços digitais disponíveis; priorize o desenvolvimento e a implementação de serviços digitais necessários à completa substituição dos sistemas Sipra e Sala da Cidadania, considerados ultrapassados, que oferecem serviços a beneficiários da reforma agrária; contemple as funcionalidades automatizadas na Plataforma de Governança Territorial (PGT) em suas rotinas de trabalho; regulamente a obrigatoriedade de uso da PGT; e elabore plano para divulgação e orientação do uso dos serviços digitais ao público externo.

Adicionalmente, o TCU determinou ao Incra e à Receita Federal do Brasil que realizem o levantamento e a integração dos sistemas cadastrais rurais utilizados na administração pública federal e estadual.

DECISÕES RECENTES

Acórdãos 199/2022, 2.713/2022, 169/2023, 729/2023, 816/2024 e 1.481/2024, todos do Plenário do TCU.

199/2022

2.713/2022

169/2023

729/2023

816/2024

1.481/2024

BENEFÍCIOS GERADOS PELA ATUAÇÃO DO TCU

A atuação do TCU tem contribuído para melhorar a governança territorial e fundiária. O Decreto 9.414/2018, que instituiu o **Programa Nacional de Levantamento e Interpretação de Solos do Brasil (PronaSolos)**, e a implantação da **plataforma PronaSolos**, sistema informatizado que organizou e consolidou as informações existentes sobre o solo no país, são alguns exemplos.

Destaca-se, também, a implementação do **Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (Sinter)**, ferramenta de gestão pública que integra o fluxo dinâmico de dados produzidos pelos serviços de registros públicos (cartórios) e o fluxo de dados fiscais, cadastrais e geoespaciais de imóveis urbanos (prefeituras) e rurais (Incra), produzidos pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios a um banco de dados espacial. O Sinter está em produção desde 2022 e, atualmente, integra dados de 20% dos municípios (1.161) com cadastro georreferenciado.

No âmbito do Incra, a principal ação estruturante para cumprir os acórdãos do TCU foi o desenvolvimento da **Plataforma de Governança Territorial (PGT)**, responsável pela **disponibilização de serviços on-line do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) e da regularização fundiária**. Ainda que não esteja completamente finalizada, a PGT deu agilidade aos processos, principalmente os de titulação.

No que se refere especificamente ao PNRA, o Incra analisou, até 2023, 173.866 indícios de irregularidades na relação de beneficiários, o que corresponde a aproximadamente 20% do total apontado pelo TCU. Além disso, o Incra implantou novos sistemas de supervisão ocupacional, como o Sistema Nacional de Supervisão Ocupacional (SNSO), posteriormente substituído pelo Titula Brasil, agora denominado PGT Campo, o que contribuiu para melhorar qualitativamente os laudos e os dados das vistorias nos projetos de assentamento.



8

DESENVOLVIMENTO DO SETOR DE MINERAÇÃO

POR QUE O TEMA É CONSIDERADO DE ALTO RISCO

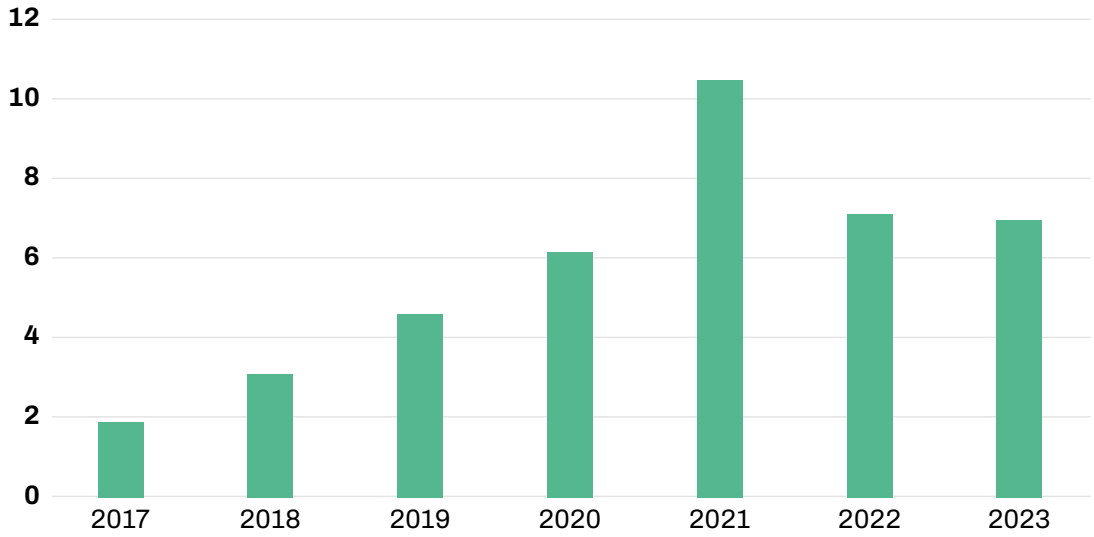
O setor de mineração faturou R$ 248,2 bilhões em 2023, segundo o Instituto Brasileiro de Mineração (Ibram), e contribuiu significativamente para o Produto Interno Bruto (PIB), respondendo por **32% do saldo da balança comercial brasileira nesse ano**.

Em 2014, o TCU já havia identificado falhas no planejamento, na regulação e na fiscalização do setor de mineração, que resultavam em prejuízos na arrecadação da Compensação Financeira pela Exploração Mineral (CFEM), também denominada de *royalties* da mineração (pagamentos feitos à União, estados e municípios pela exploração de recursos minerais).

A criação da Agência Nacional de Mineração (ANM) em 2017, que teve o objetivo de substituir o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) e reestruturar a governança pública do setor minerário no Brasil, não foi suficiente para eliminar as falhas existentes.

Em 2018 foram novamente identificadas falhas na cobrança das receitas provenientes da CFEM e da Taxa Anual por Hectare (TAH) e, em 2020, foram constatadas deficiências na supervisão da emissão de guias de utilização, documento que permite a extração de substâncias minerais antes da concessão da lavra.

Gráfico 8.1 - Arrecadação da Compensação Financeira pela Exploração Mineral (R$ bilhões)



*Fonte: elaboração própria com dados da AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO. Arrecadação da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM)**.** Disponível em: https://sistemas.anm.gov.br/arrecadacao/extra/relatorios/arrecadacao_cfem.aspx. Acesso em: 13 nov. 2024.*

Em 2021, não havia marco regulatório específico para tratar a gestão de passivos ambientais nem instrumentos econômicos para a recuperação de minas abandonadas (sem um plano adequado de fechamento).

As falhas identificadas, assim como a falta de transparência e as deficiências apontadas na gestão de riscos e controles internos, expõem o setor de mineração a fraudes e corrupção, além de acarretarem prejuízos para o Brasil.

O TCU verificou que, nos últimos anos, **não houve progresso significativo no tratamento das causas que levam aos riscos de perda de receita decorrente da exploração de recursos minerais e de demora excessiva na autorização e manutenção irregular de títulos de exploração mineral**. Portanto, permanece a necessidade de contínuo acompanhamento desse tema pelo TCU.

QUADRO 8.1 - RISCOS QUE AMEAÇAM O DESENVOLVIMENTO DO SETOR DE MINERAÇÃO

Causas	Riscos	Efeitos
Fiscalização insuficiente devido à baixa capacidade operacional da ANM. Alto índice de prescrição e decadência dos créditos. Falta de integração entre sistemas de controle da produção mineral e de arrecadação. Baixo índice de penalidades para casos de sonegação. Ausência de cruzamento eficiente de dados entre diferentes órgãos governamentais.	Perda de receitas decorrentes da exploração de recursos minerais. ANM	Potencial perda de arrecadação da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM). Concorrência desleal entre as empresas que pagam corretamente e as que sonegam a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM). Utilização do título minerário para reserva de mercado. Exploração desordenada e potencialmente danosa ao meio ambiente. Aumento de conflitos fundiários e sociais nas áreas de exploração. Insegurança jurídica para as empresas do setor. Perda de credibilidade do setor de mineração e da própria ANM. Prejuízo ao desenvolvimento de políticas públicas e investimentos locais.
Falta de procedimentos padronizados e de pessoal qualificado na ANM para análise técnica adequada dos pedidos de outorga de títulos. Baixa dotação orçamentária e contingenciamento na ANM. Sistemas de informação desatualizados ou ineficientes. Dificuldades na fiscalização ***in loco*** das áreas a serem exploradas.	Morosidade na outorga e manutenção irregular de títulos de exploração mineral. ANM	
Gestor	Agência Nacional de Mineração (ANM)	

O QUE O TCU ENCONTROU

Nesta edição da LAR, o TCU destaca, no quadro 8.1, dois riscos principais ao desenvolvimento sustentável do setor de mineração.

Em fiscalizações realizadas nos últimos dois anos, o TCU constatou extrema precariedade na estrutura de recursos humanos, orçamentários e tecnológicos da ANM. **O Tribunal concluiu que a agência não possui capacidade operacional suficiente para cumprir suas competências, impactando a sustentabilidade e a segurança do setor de mineração**. Apesar disso, foram observados pequenos avanços no setor nesse período, como a autorização recente para a realização de concurso público destinado a preencher vagas existentes na ANM.

Em decisão de 2024, o Tribunal apontou problemas graves, como: **elevado e persistente índice de sonegação da CFEM; fiscalizações insuficientes para coibir a sonegação; e grandes perdas de créditos de receitas de mineração (CFEM e TAH)** em razão de decadência e prescrição[1].

Entre 2017 e 2022, 69,7% dos titulares de mais de 30 mil processos de concessão de lavra e de licenciamento para exploração de recursos minerais não pagaram espontaneamente a CFEM. O percentual médio de sonegação entre os 134 processos fiscalizados pela ANM, cujos titulares pagaram espontaneamente a CFEM, foi de 40,2%. Os dados representam **perda de receita potencial da CFEM de até R$ 12,4 bilhões**.

O TCU destacou que, **em 2022, apenas 17 empresas de mineração foram fiscalizadas** pela ANM. Isso aconteceu mesmo havendo mais de **39 mil processos** relacionados à concessão de lavra, lavra garimpeira, licenciamento ou registro de extração, de acordo com o relatório de gestão e informações do Sistema Cadastro Mineiro (SCM).

Quanto às perdas de créditos minerários por decadência e prescrição, o TCU observou que, mesmo que a ANM consiga fiscalizar e detectar potencial sonegação, a agência não é capaz de concluir os processos de autuação e cobrança dentro dos prazos legais. Nesse sentido, **as perdas de recursos foram de mais de R$ 4 bilhões entre 2017 e 2021**. Além disso, havia cerca de **R$ 20 bilhões em créditos lançados**

1 Decadência e prescrição estão relacionadas com a perda de um direito que ocorre quando o titular não o exerce no prazo legal.

e pendentes de formalização, ou seja, em risco de serem prescritos. Os sistemas da ANM não permitem o acompanhamento da real produção mineral, ou seja, não é possível saber o quanto a agência deixa de arrecadar e o valor monetário submetido ao risco de decadência.

Em relação à outorga de títulos, a estratégia da ANM se desdobra em planos executivos específicos, mas sua execução enfrenta desafios devido à falta de recursos humanos e orçamentários. O TCU analisou, em 2024, o monitoramento feito pela alta gestão da agência e constatou que existem indicadores para acompanhar a demora excessiva na outorga de títulos, mas não há indicadores de fiscalização das condições legais para a manutenção desses títulos. Além disso, a maioria dos indicadores são novos, sem referências anteriores para avaliar o progresso e o desempenho das outorgas.

A falta de infraestrutura e de pessoal na ANM contribui para uma perda bilionária de arrecadação e facilita práticas de exploração mineral desordenadas, que colocam em risco a segurança de comunidades locais, a preservação do meio ambiente e o uso responsável dos recursos minerais.

As auditorias do TCU indicaram progresso limitado quanto à resolução da morosidade na outorga e na manutenção irregular de títulos minerários. **Entre 2017 e 2022, apenas 4.285 dos 13.556 processos que solicitavam consentimento do governo federal para extração de minério recolheram a CFEM, sugerindo que 68% dos títulos estavam inadimplentes ou irregulares.** Em junho de 2024, havia aproximadamente **68 mil processos pendentes de análise**.

Quanto aos planos de fechamento de mina, o TCU constatou que cerca de **800 minas** no regime de concessão de lavra estavam com atividades paralisadas em 2024 e **aguardavam análise da ANM há cerca de 14 anos**, com **57% dos pedidos de suspensão temporária não analisados**. Logo, não houve avaliação das condições de paralisação e manutenção do título minerário, o que compromete ainda mais a eficiência da regulação do setor.

Outro ponto crítico identificado pelo TCU no ano de 2023 foi o abuso de poder pela ANM na emissão de Guia de Utilização (GU), sem justificativa e análise técnica adequadas. O documento permite a extração de substâncias minerais antes da concessão de lavra. A ANM não conseguiu corrigir todas as irregularidades apontadas pelo TCU em 2020, priorizando mudanças que ainda permitem concessão além dos limites estabelecidos.

O QUE PRECISA SER FEITO

O TCU determinou que a ANM:

• implemente monitoramento do desempenho da arrecadação, regulamentação dos procedimentos de fiscalização da CFEM;

• regulamente e uniformize os procedimentos de planejamento e de execução das fiscalizações da CFEM;

• identifique pagamentos vinculados a processos inativos;

• apresente plano de ação, com denominação dos responsáveis e prazos, para enfrentar os problemas do Sistema Nacional de Arrecadação, Receita e Cobrança (Sinarc), além de corrigir as falhas detectadas nas fiscalizações do TCU; e

• apresente plano de ação para adequar suas normas e procedimentos aos objetivos da guia de utilização quanto a excepcionalidade e quantidades extraídas e para condicionar a emissão das guias à prévia apresentação de licenciamento ambiental.

O TCU fez, ainda, recomendações à ANM para melhorar a identificação e o tratamento dos riscos de integridade, com controles internos mais eficazes e transparência quanto às fraquezas e ameaças existentes na agência. O TCU também destacou a necessidade de espaço físico exclusivo para a Comissão de Ética da ANM, com o objetivo de fortalecer a integridade da instituição.

Por fim, o TCU recomendou que a ANM:

• solicite ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) autorização para provimento de vagas, a fim de reduzir a falta de pessoal da agência;

• firme convênios com secretarias de fazendas estaduais e do Distrito Federal para obter acesso a notas fiscais eletrônicas, visando evitar perdas na arrecadação da CFEM; e

• formalize adesão ao Projeto de Protesto de Certidões da Dívida Ativa e ao Sistema de Inteligência Jurídica (Sapiens) da Advocacia-Geral da União (AGU), para maior efetividade na cobrança extrajudicial dos créditos minerários.

DECISÕES RECENTES

Acórdãos 1.368/2024 e 2.116/2024, ambos do Plenário do TCU.

1.368/2024



2.116/2024



BENEFÍCIOS GERADOS PELA ATUAÇÃO DO TCU

Entre os benefícios esperados da atuação do TCU, destaca-se a construção de indicadores que permitirão medir periodicamente, de forma objetiva, a adequação orçamentária e de recursos humanos e materiais para cumprir as atribuições da ANM.

O Tribunal espera **aperfeiçoamento na gestão e nos procedimentos da arrecadação e fiscalização da CFEM e da TAH**, dos processos de constituição e cobrança dos respectivos créditos e consequente redução da inadimplência e sonegação, evitando a decadência e prescrição desses créditos. Essas medidas podem promover

o aumento da arrecadação das receitas minerárias, beneficiando a própria agência e os cofres da União, estados e municípios afetados pela atividade de mineração.

Com as medidas, a ANM poderá estruturar áreas essenciais, como a Ouvidoria e a Corregedoria, para garantir a ética e a integridade na autarquia.

Por fim, espera-se que o trabalho do TCU contribua para o **aperfeiçoamento da gestão dos títulos minerários pela ANM**, com foco no uso da guia de utilização dentro dos limites legais e na agilidade ao examinar relatórios finais de pesquisa e analisar requerimentos de concessão para extração mineral.



9

EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

POR QUE O TEMA É CONSIDERADO DE ALTO RISCO

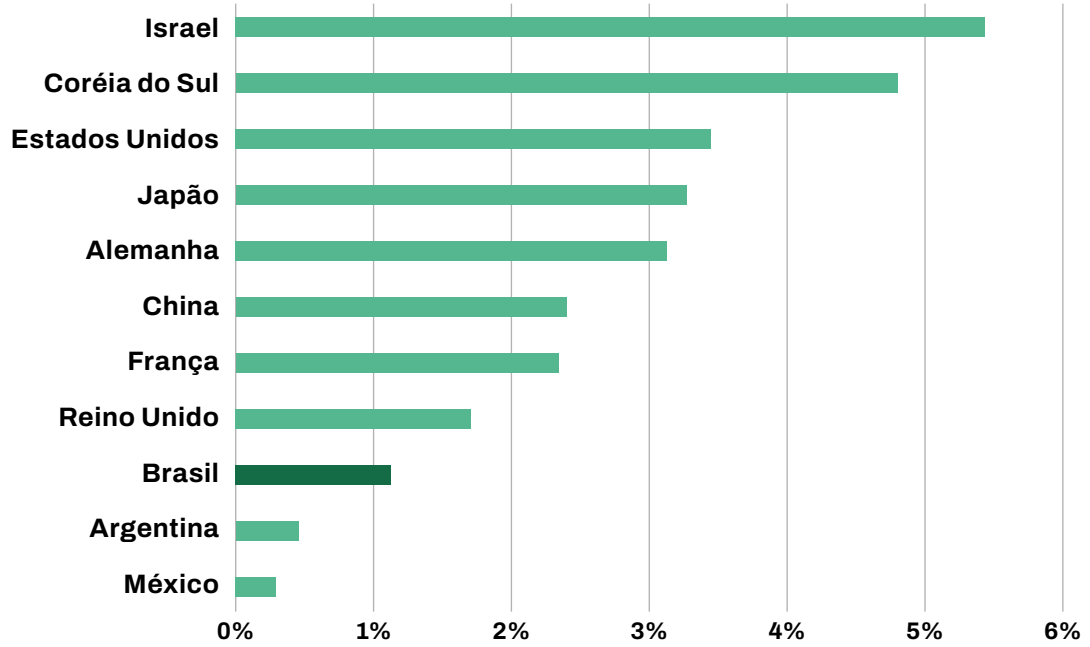
O desenvolvimento econômico está intrinsecamente ligado à sofisticação da estrutura produtiva de um país, onde a inovação, impulsionada por investimentos em ciência e tecnologia, desempenha papel essencial. Esses investimentos permitem que as empresas se beneficiem de manufatura avançada, aumentem a eficiência e expandam a produção de forma mais rentável. Além disso, a **inovação impulsiona o crescimento de setores de alta intensidade tecnológica**, como tecnologia da informação e comunicação, indústria aeronáutica e aeroespacial, indústria farmacêutica e biotecnologia, e energias renováveis.

O Brasil ocupa a 50ª posição entre 133 países no Índice Global de Inovação (IGI), segundo a Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI)[1]. Esse baixo desempenho é reflexo de um cenário de investimentos insuficientes: enquanto países como Israel e Coreia do Sul destinam mais de 4,7% do PIB para pesquisa e desenvolvimento (P&D), o Brasil investe apenas 1,2%. Além disso, o investimento brasileiro

1 ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA PROPRIEDADE INTELECTUAL. Índice Global de Inovação – Brasil. Disponível em: https://www.wipo.int/gii-ranking/en/brazil. Acesso em: 10 out. 2024.

em educação é muito inferior à média dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) — são cerca de US$ 3.800 por estudante do ensino fundamental e médio, comparados aos US$ 12.700 dos países desenvolvidos[2]. Com menos recursos para educação, o país enfrenta escassez de profissionais com as habilidades necessárias para impulsionar a inovação e apoiar a competitividade tecnológica nacional.

Gráfico 9.1 - Investimentos em pesquisa e desenvolvimento (P&D) como percentual do Produto Interno Bruto (PIB)



Fonte: elaboração própria com base em dados do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação[3].

Além da insuficiência de investimentos em educação e P&D, o Brasil enfrenta outros **problemas persistentes na área de CTI**, incluindo falta de integração entre academia e setor produtivo, e baixa participação do setor privado nos investimentos em P&D. Obstáculos como burocracia e falta de continuidade nas políticas públicas agravam essas dificuldades. A criação da Política Nacional de Inovação (PNI) e da Câmara de Inovação são passos importantes, mas é necessário corrigir falhas nesses instrumentos de governança e implementar novos mecanismos de coordenação e planejamento.

2 ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Education at a Glance 2024: OECD indicators. Paris: OECD Publishing, 2024. Disponível em: https://doi.org/10.1787/eea51596-en. Acesso em: 10 out. 2024.

3 BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Dispêndios nacionais em pesquisa e desenvolvimento em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) de países selecionados. Disponível em: https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/indicadores/paginas/comparacoes-internacionais/recursos-aplicados/8-1-2-dispendios-nacionais-em-pesquisa-e-desenvolvimento-em-relacao-ao-produto-interno-bruto-pib-de-paises-selecionados. Acesso em: 10 out. 2024.

O governo brasileiro busca reverter esse quadro com iniciativas estratégicas de Ciência, Tecnologia e Inovação (CTI). Entre elas está a Nova Indústria Brasil (NIB), um programa lançado em janeiro de 2024 que visa **revitalizar o setor industrial, com investimentos públicos e privados de R$ 342,7 bilhões até 2026**[4]. Também está em andamento a atualização da Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI), com foco em integrar ciência e tecnologia às demandas de mercado e promover parcerias entre universidades, centros de pesquisa e indústria. Para 2024, o governo estima investimentos de **R$ 35,97 bilhões em CTI**, dos quais R$ 19,17 bilhões estão previstos no orçamento, incluindo R$ 12,73 bilhões destinados ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT).

O **Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI)** é a base para a implementação dessas políticas, reunindo ministérios, universidades, institutos de pesquisa públicos e privados, associações de classe, agências reguladoras e o setor privado. Instituições como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) têm papel crucial no financiamento de projetos de CTI. Todos esses atores devem buscar uma abordagem colaborativa e coordenada, que alinhe esforços para enfrentar os desafios da ciência, tecnologia e inovação no Brasil e favoreça a continuidade das políticas públicas para além dos ciclos políticos.

O QUE O TCU ENCONTROU

Na LAR 2022 o TCU identificou, no quadro 9.1, **falhas na elaboração, execução e monitoramento das políticas públicas de inovação**. Entre as principais deficiências estavam: falta de diagnóstico adequado na formulação da Política Nacional de Inovação (PNI); ausência de planejamento estratégico de longo prazo para uso dos recursos do FNDCT; e ineficiência na coordenação dos diversos atores envolvidos. Também foram apontadas falhas na transparência e na avaliação dos resultados, o que compromete a eficácia dos recursos aplicados.

Fiscalizações realizadas pelo TCU entre 2022 e 2024 demonstram que esses problemas persistem, reforçando a necessidade de uma **abordagem sistêmica que promova a interação entre governo, academia e setor privado, dentro do SNCTI**.

Com base nessas fiscalizações, o TCU identificou quatro riscos principais, com suas causas e efeitos, que afetam a efetividade das políticas públicas no SNCTI e exigem atenção por parte dos respectivos gestores e do TCU.

4 FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS (FINEP). Boletim do Observatório da Finep, outubro de 2024. Disponível em: http://finep.gov.br/images/a-finep/Observatorio_da_Finep/28_10_2024_Boletim_NIB_Edicao_0.pdf. Acesso em: 4 nov. 2024.

QUADRO 9.1 - RISCOS QUE AMEAÇAM A EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

Causas	Riscos	Efeitos
Deficiências na governança do SNCTI. Ausência de liderança e coordenação da agenda de CTI no país. Políticas públicas de CTI mal elaboradas. Inexistência de estratégia nacional de médio e longo prazos para CTI. Falta de formação de profissionais aptos a ingressarem no setor produtivo pelas instituições de ensino e pesquisa. Escassez, imprevisibilidade e intempestividade na liberação de recursos públicos para aplicação em P&D. Ineficiência alocativa na aplicação dos recursos. Deterioração e obsolescência da infraestrutura de CTI nacional. Baixa integração entre governo, setor produtivo e academia. Subutilização dos instrumentos do Marco Legal de CTI. Baixa utilização do poder de compra do Estado como indutor de inovação. Baixa aplicação de recursos pelo setor privado em CTI.	Fragmentação, duplicidade e sobreposição das agendas e políticas de inovação. — MCTI Escassez de profissionais qualificados para atender às demandas do SNCTI. — MCTI, MEC Baixo aproveitamento de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) pelo SNCTI. — MCTI, CNI Apoio financeiro insuficiente ou inadequado ao SNCTI. — Finep	Baixa eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas de CTI. Atraso no desenvolvimento científico e tecnológico do Brasil. Baixa competitividade das empresas e do país. Defasagem do Brasil em relação aos países desenvolvidos quanto à capacidade de inovação. Prejuízos ao desenvolvimento de setores estratégicos para o país (energia renovável, biotecnologia, saúde e indústria de alta tecnologia).

Gestores

Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI)
Financiadora de Estudos e Projetos (Finep)
Ministério da Educação (MEC)
Confederação Nacional da Indústria (CNI)

O QUE PRECISA SER FEITO

Os riscos identificados nas políticas de ciência, tecnologia e inovação (CTI) decorrem, principalmente, de deficiências na governança do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI), da não observância dos requisitos básicos para a elaboração de políticas públicas e da falta de objetivos de longo prazo para a área de CTI no Brasil. Em resposta, o TCU emitiu recomendações e determinações com o objetivo de fortalecer a governança do SNCTI, aprimorar as políticas e estabelecer metas duradouras.

O TCU espera que **os gestores de CTI concentrem seus esforços no tratamento adequado dos principais riscos que comprometem a eficiência, eficácia e efetividade das políticas de CTI**. Para tanto, é necessário que o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e o Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) realizem um diagnóstico detalhado das causas e consequências dos desafios enfrentados, apoiado por dados qualitativos e quantitativos. Este diagnóstico deve servir de base para uma revisão da Política Nacional de Inovação (PNI), assegurando que as intervenções sejam fundamentadas em problemas bem definidos e em alternativas consistentes para resolvê-los.

Com esse diagnóstico, os ministérios envolvidos devem revisar a PNI para estabelecer objetivos específicos, mensuráveis e alinhados a longo prazo, além de indicadores que permitam monitorar e avaliar seu desempenho e impacto. Para implementar essa política de forma eficaz, é essencial estabelecer estruturas de governança que definam papéis, responsabilidades e os recursos necessários para cada ação, incluindo um cronograma detalhado.

No âmbito da Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital), **a Casa Civil e o MCTI devem aprimorar as estruturas de governança e monitoramento**, garantindo que a estratégia e suas ações sejam ajustadas conforme a necessidade. Essa ação requer a definição de problemas e desafios específicos, a formulação de uma teoria de intervenções bem fundamentada e o estabelecimento de indicadores que acompanhem o alcance dos objetivos tanto de curto quanto de longo prazo.

Para aumentar a transparência dos recursos destinados à CTI, a Finep ainda deve publicar informações não sigilosas sobre suas operações em seu portal de transparência, bem como manter uma execução orçamentária eficiente, evitando déficits que possam comprometer os resultados esperados.

DECISÕES RECENTES

Acórdãos 1.303/2023, 613/2024, 870/2024 e 990/2024, todos do Plenário do TCU.

1.303/2023 613/2024 870/2024 990/2024

Falhas na elaboração, execução e monitoramento das políticas de ciência, tecnologia e inovação comprometem o desenvolvimento econômico do Brasil e reduzem sua competitividade internacional.

BENEFÍCIOS GERADOS PELA ATUAÇÃO DO TCU

A implementação das recomendações emitidas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) para o fortalecimento das políticas de ciência, tecnologia e inovação (CTI) pode gerar uma série de benefícios para o desenvolvimento sustentável e competitivo do Brasil. Ao promover melhorias na governança e na coordenação do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI), as recomendações do TCU incentivam uma integração mais eficaz entre os diversos atores envolvidos, incluindo ministérios, agências de fomento, academia e setor privado. Isso **reduz a duplicidade de esforços e potencializa a alocação de recursos, resultando em políticas mais eficazes e econômicas**.

Outro benefício central é o **aumento da eficiência na aplicação dos recursos destinados à CTI**, especialmente os vinculados ao FNDCT e outras fontes de financiamento. Com maior clareza e precisão nos diagnósticos e nas definições de metas e indicadores, as políticas de CTI passam a ter ainda mais controle e transparência, o que permite o acompanhamento mais rigoroso do impacto dos investimentos. Essa

medida contribui para uma melhor *accountability*[5] e confiança pública no uso dos recursos, estimulando um ambiente favorável à inovação.

Além disso, ao estabelecer objetivos de longo prazo e monitoramento contínuo, as políticas revisadas proporcionam uma maior estabilidade para o setor, reduzindo a vulnerabilidade às mudanças de ciclo político. Essa estabilidade, aliada a uma governança sólida, incentiva o engajamento do setor privado e o desenvolvimento de parcerias estratégicas entre governo, empresas e academia, elementos essenciais para **consolidar a CTI como um motor de inovação e crescimento econômico**.

O TCU, ao impulsionar a transparência e a *accountability*, fortalece a capacidade do Brasil de responder com mais rapidez e adaptabilidade aos desafios globais de tecnologia e ciência. A maior eficácia e eficiência dessas políticas contribui para a **geração de empregos qualificados, o desenvolvimento de tecnologias de ponta e o avanço da competitividade do país em mercados internacionais**, além de promover melhorias concretas na qualidade de vida da população.

5 Termo em inglês que remete ao compromisso ético e responsável de indivíduos ou organizações em prestar contas de suas ações e decisões de forma transparente e confiável, assumindo as consequências e demonstrando dedicação aos interesses das partes envolvidas.





10

DESENVOLVIMENTO REGIONAL

POR QUE O TEMA É CONSIDERADO DE ALTO RISCO

A redução das desigualdades regionais no Brasil é fundamental para promover um desenvolvimento mais equilibrado e justo em todo o território nacional. O país, historicamente, apresenta profundas disparidades, com o Sudeste e o Sul concentrando a maior parte do desenvolvimento econômico, enquanto Norte, Nordeste e Centro-Oeste sofrem com altos índices de pobreza e dificuldade no acesso a serviços básicos e infraestrutura.

Reconhecendo essa realidade, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabeleceu, no artigo 3º, inciso III, **a redução das desigualdades regionais como um dos objetivos fundamentais**. Complementando essa diretriz, o artigo 43 da Constituição permite a criação de macrorregiões ou microrregiões como estratégia de planejamento e execução de programas de desenvolvimento regional. Dessa forma, o Estado deve elaborar políticas públicas eficazes e direcionar recursos para corrigir os desequilíbrios entre as regiões do país.

Apesar dos esforços e investimentos realizados ao longo das últimas décadas, as disparidades regionais no Brasil permanecem profundas. O Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades (IDSC), fundamentado em indicadores associados aos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da ONU, desempenha um papel essencial ao medir o progresso dos municípios brasileiros, tanto individualmente quanto no conjunto dos ODS. Os dados consolidados por região evidenciam um abismo preocupante entre as regiões do país.

As desigualdades são mais marcantes nas Regiões Norte e Nordeste, onde 98,4% e 97,9% dos municípios, respectivamente, estão classificados nos níveis "baixo" ou "muito baixo" de desenvolvimento sustentável. A Região Centro-Oeste, embora em melhor posição, ainda apresenta 81,4% dos municípios nesses níveis. Em contraste, o cenário no Sul e Sudeste é significativamente menos crítico, com 43,7% e 41,4% dos municípios classificados como "baixo" ou "muito baixo", respectivamente.

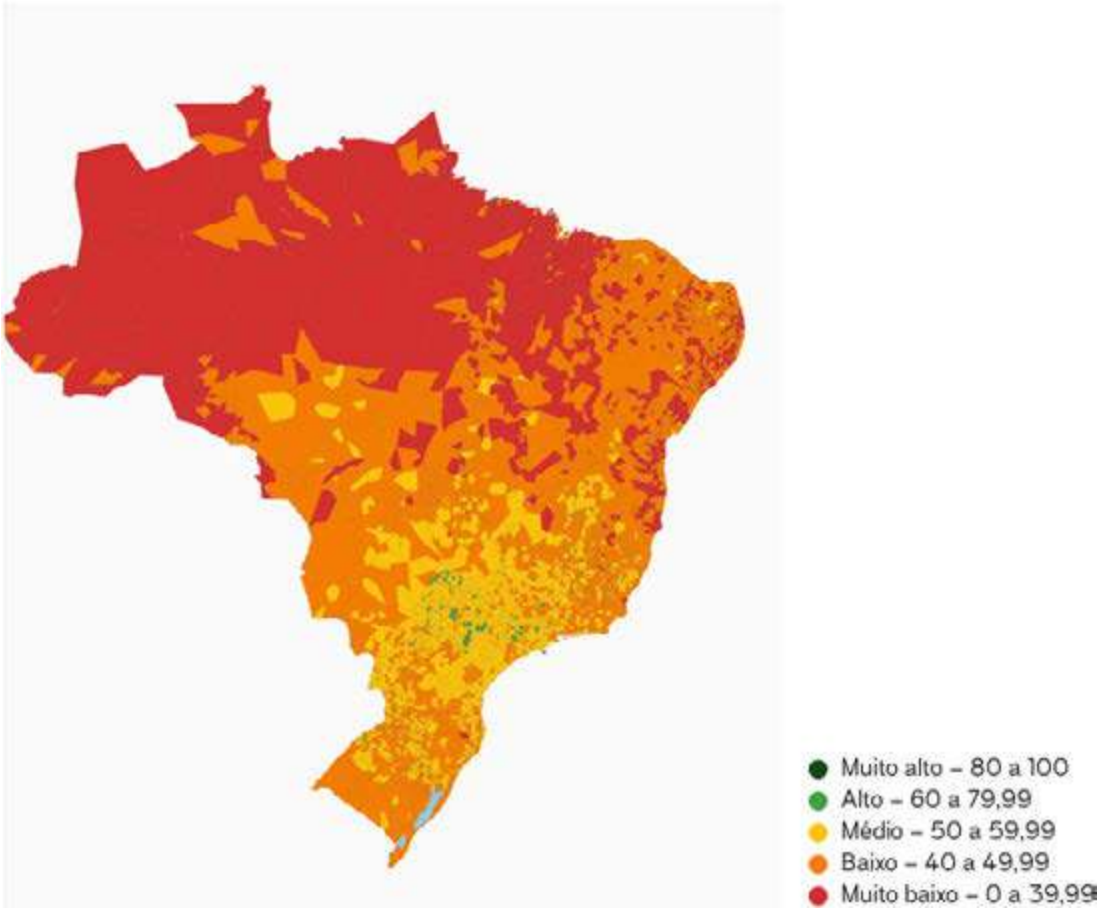
Esses números não apenas reforçam o fosso entre as regiões mais desenvolvidas e aquelas historicamente mais vulneráveis, mas também evidenciam a urgência de políticas públicas integradas e direcionadas, capazes de reduzir as disparidades e promover um desenvolvimento mais equilibrado em todo o território nacional.

Tabela 10.1 - Percentual de municípios de cada região do país classificados por nível de desenvolvimento sustentável de acordo com os ODS

Região	Muito Alto	Alto	Médio	Baixo	Muito Baixo
Norte	0,0%	0,0%	1,6%	34,0%	64,4%
Nordeste	0,0%	0,1%	2,0%	64,2%	33,8%
Centro-Oeste	0,0%	0,0%	18,6%	75,8%	5,6%
Sudeste	0,0%	5,1%	53,5%	40,5%	0,8%
Sul	0,0%	0,4%	55,8%	43,6%	0,2%

Fonte: elaboração própria a partir de dados de CIDADES SUSTENTÁVEIS. Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades – IDSC. Disponível em: https://idsc.cidadessustentaveis.org.br/. Acesso em: 19 nov. 2024.

Figura 10.1 - Nível de desenvolvimento sustentável dos municípios brasileiros.



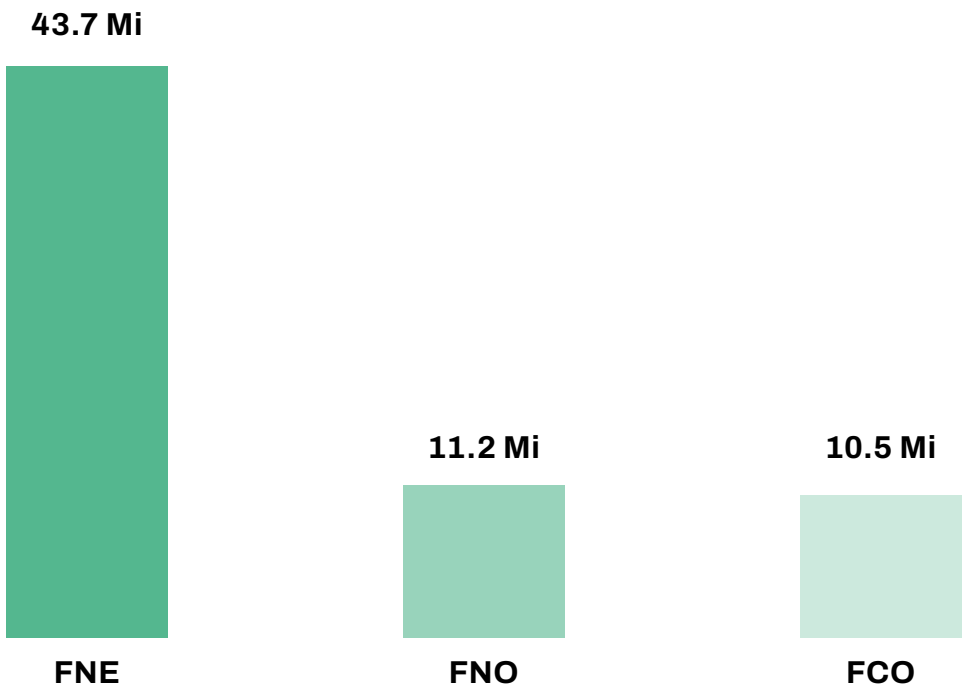
Fonte: CIDADES SUSTENTÁVEIS. Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades – IDSC. Disponível em: https://idsc.cidadessustentaveis.org.br/. Acesso em: 19 nov. 2024.

Nesse contexto, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) se apresenta como uma iniciativa estratégica para promover a integração nacional e a competitividade das regiões menos desenvolvidas. Essa política orienta a atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e da Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco), para que os projetos aprovados e executados proporcionem o crescimento socioeconômico dessas regiões.

O Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO) têm sido instrumentos essenciais na redução das desigualdades regionais, ao alocar recursos financeiros para incentivar a produção, a geração de empregos e o desenvolvimento sustentável em áreas menos favorecidas.

Em 2023, **esses fundos contrataram mais de R$ 65,4 bilhões em cerca de 1 milhão de operações**[1], demonstrando impacto significativo na economia das regiões atendidas. Os recursos financiaram projetos, de agricultura familiar a empreendimentos industriais, com o objetivo de fomentar o desenvolvimento local e reduzir as desigualdades regionais.

Gráfico 10.1 - Valores contratados pelos fundos constitucionais de financiamento em 2023 (R$ bilhões)



Fonte: Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional (MIDR).

A exclusão de projetos prioritários de desenvolvimento regional dos planos e financiamentos públicos perpetua desigualdades: enquanto 98% dos municípios do Norte e Nordeste enfrentam níveis críticos de desenvolvimento, Sul e Sudeste apresentam realidades comparativamente melhores.

Apesar desses avanços, o TCU identificou fragilidades de gestão que contribuem para

1 Conforme consta no Painel dos Fundos Constitucionais, disponível em https://paineis.mdr.gov.br/.

a baixa efetividade das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento regional. A alocação de recursos, mesmo em volumes significativos, tem se mostrado insuficiente para alcançar os resultados esperados. Como consequência, milhões de brasileiros continuam expostos à precariedade e as desigualdades regionais persistem como um obstáculo ao desenvolvimento sustentável do país.

Dessa forma, o tema é classificado como de alto risco e exige acompanhamento contínuo, pelo TCU, das ações públicas destinadas a reduzir essas disparidades.

O QUE O TCU ENCONTROU

Nos últimos trabalhos realizados, **o Tribunal identificou que o desenho da PNDR não propicia redução das desigualdades entre regiões pobres e ricas do país, apesar do volume de recursos destinados ao desenvolvimento regional**, devido a:

- distribuição territorial dos recursos não abranger áreas consideradas prioritárias pela PNDR, o que coloca em risco a destinação do crédito ofertado pelos fundos constitucionais de financiamento aos municípios necessitados;
- ausência de avaliação dos impactos econômicos e sociais decorrentes da aplicação dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento;
- aumento da participação de municípios não enquadrados para aplicação dos recursos do FNE, referentes ao desenvolvimento do setor de turismo;
- falta de gestão integrada, descentralizada e sustentável no Projeto de Integração do Rio São Francisco (Pisf), de grande relevância para a subsistência e o desenvolvimento do semiárido nordestino, tradicionalmente castigado por longos períodos sem chuva;
- ausência de metas anuais para políticas públicas federais relevantes para o desenvolvimento da área de atuação da Sudene, nos termos do art. 13, §4º, da Lei Complementar 125/2007; e
- ausência de aprovação dos planos regionais de desenvolvimento pelo Poder Legislativo, para que os parâmetros de monitoramento e avaliação sejam definidos.

Essas constatações podem ser sintetizadas no risco descrito no quadro 10.1.

QUADRO 10.1 - RISCO QUE AMEAÇA A EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Causas	Risco	Efeitos
Não aprovação dos Planos Regionais de Desenvolvimento pelo Congresso Nacional. Formulação de planos que não orientam a priorização de ações de desenvolvimento regional. Inoperância da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional e de seu Comitê-Executivo. Ausência de formalização dos pactos de metas com estados e municípios, como determina a PNDR. Deficiência no monitoramento e na avaliação da PNDR e de seus instrumentos para retroalimentar o planejamento das ações.	Não inserção de projetos prioritários para o desenvolvimento regional nos instrumentos de planejamento e financiamento federais e estaduais, como o plano plurianual, lei orçamentária anual, fundos e programas geridos por bancos públicos.	Persistência das desigualdades econômicas e sociais, tanto entre regiões quanto dentro das próprias regiões, devido à baixa efetividade da PNDR.

Gestores	
	Congresso Nacional Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional (MIDR) Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco)

O QUE PRECISA SER FEITO

A redução das desigualdades regionais no Brasil é um desafio complexo que requer uma abordagem multifacetada, envolvendo políticas públicas eficazes, alocação estratégica de recursos e compromisso contínuo do Estado com a promoção do bem-estar dos cidadãos. A Constituição fornece a base legal e os instrumentos necessários para que o país avance nesse sentido, mas a implementação eficaz dessas políticas é crucial para alcançar os objetivos desejados.

A criação do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR) e a publicação da nova PNDR, por meio do Decreto 11.962, de 22 de março de 2024, precisam ser complementadas com medidas que promovam a adequada integração dos mecanismos de desenvolvimento regional, como:

- estruturação do Sistema de Governança do Desenvolvimento Regional para assegurar a articulação setorial das ações do governo federal, a cooperação federativa e a participação social;
- elaboração de planejamento integrado das múltiplas fontes de financiamento, considerando os gastos do governo federal de maneira regional e sub-regional; e
- acompanhamento, monitoramento e avaliação, de forma sistemática e consistente, da aplicação dos recursos e seus impactos na redução das desigualdades regionais.

DECISÕES RECENTES

Acórdãos 1.448/2021, 2.179/2022, 2.261/2022, 1.112/2024, 1.911/2024, todos do Plenário do TCU.

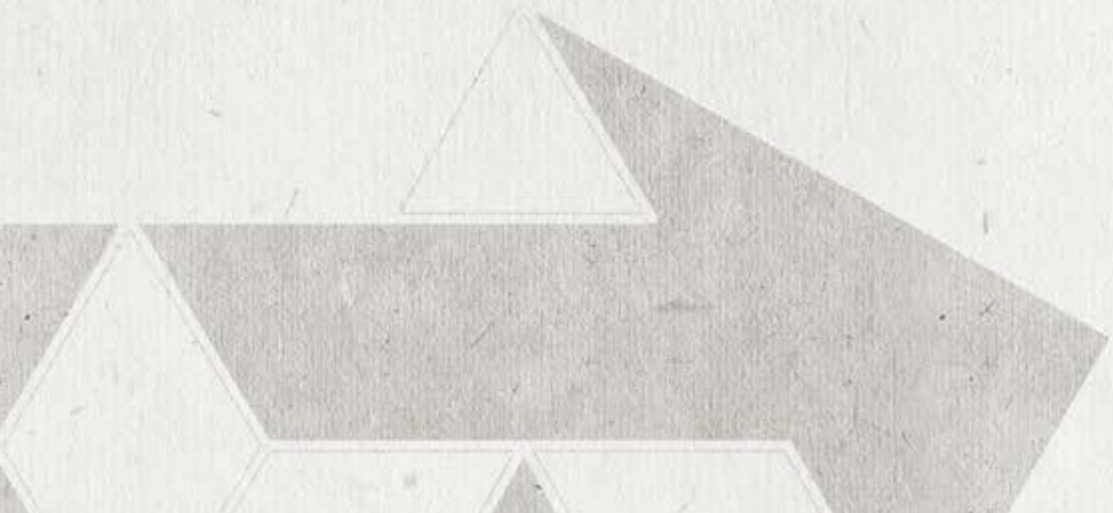
1.448/2021 2.179/2022 2.261/2022 1.112/2024 1.911/2024

BENEFÍCIOS GERADOS PELA ATUAÇÃO DO TCU

Com a implementação das medidas propostas, o TCU espera o **aumento dos níveis de interiorização na concessão de incentivos fiscais**, de forma a alcançar sub-regiões consideradas prioritárias pela PNDR, pelo Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE) e pelo Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA).

Espera, ainda, **o aprimoramento dos mecanismos de monitoramento e avaliação da política de incentivos fiscais**, de forma a produzir informações confiáveis para subsidiar o aperfeiçoamento da intervenção pública.

Como consequência dessas medidas, a PNDR deverá ter maior eficácia e efetividade em promover a redução das desigualdades regionais.



EIXO

COMUNICAÇÕES E ENERGIA





11

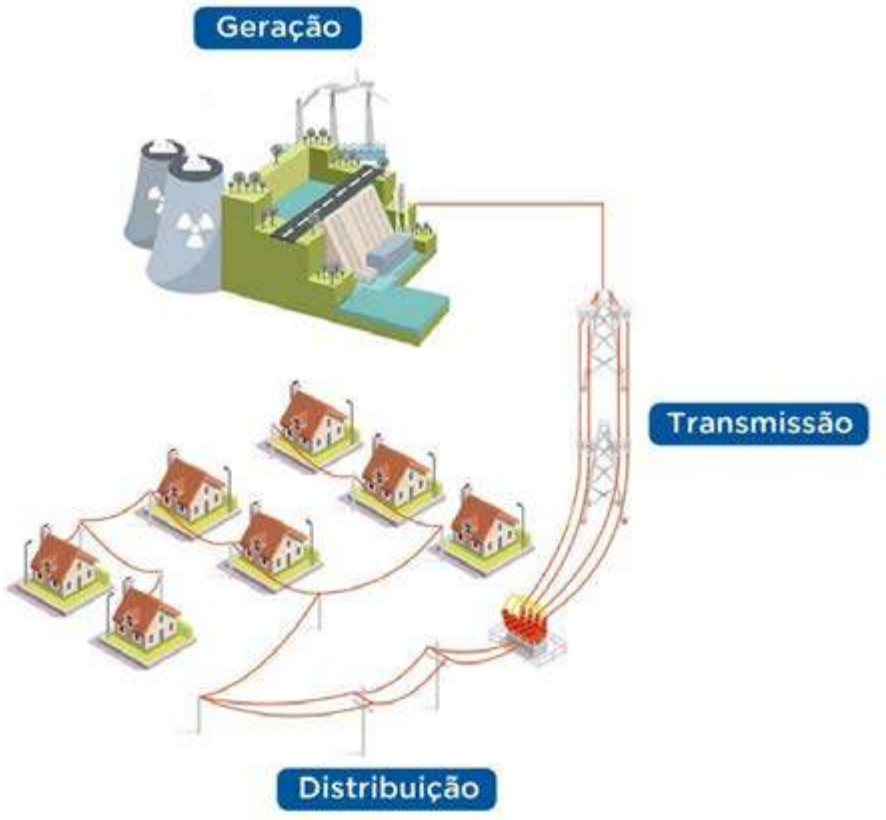
SUSTENTABILIDADE DO SUPRIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA

POR QUE O TEMA É CONSIDERADO DE ALTO RISCO

A garantia de fornecimento seguro e contínuo de energia elétrica é essencial não só para o desenvolvimento socioeconômico, mas também para a competitividade do país. O risco de interrupções de energia tem elementos associados aos três principais segmentos do setor elétrico (geração, transmissão e distribuição) e pode comprometer serviços essenciais, afetar a atividade industrial e, consequentemente, toda a cadeia produtiva nacional.

Eventos climáticos cada vez mais intensos e frequentes evidenciam as vulnerabilidades do sistema elétrico, que, sem planos de contingência eficazes, deixa a população desatendida e provoca prejuízos à economia.

Figura 11.1 - Três principais segmentos do setor elétrico que influenciam diretamente no suprimento de energia elétrica



Fonte: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. Setor elétrico brasileiro: desafios e oportunidades. Disponível em: https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/inovacao-e-tecnologia/setor-eletrico-brasileiro/. Acesso em: 29 out. 2024.

Desde a primeira edição da LAR, em 2022, persistem desafios estruturais, como a **diminuição da participação das hidrelétricas na matriz energética e o aumento da presença de fontes intermitentes na geração de energia**, tais como a eólica e a solar, o que aumenta a complexidade da operação do Sistema Interligado Nacional (SIN).

A **crise hídrica de 2021** revelou a vulnerabilidade desse sistema, demonstrando que as **medidas emergenciais adotadas no setor elétrico geraram custos da ordem de R$ 40 bilhões** aos consumidores com contratação emergencial de usinas térmicas. Além disso, evidenciou a falta de um planejamento estratégico robusto para enfrentar crises energéticas vindouras.

Nos últimos dois anos, o TCU constatou que muitos riscos identificados anteriormente permanecem elevados. As **interrupções prolongadas no fornecimento**, agravadas por **eventos climáticos extremos, subdimensionamento das redes e falta de manejo**

QUADRO 11.1 - RISCOS QUE AMEAÇAM A SUSTENTABILIDADE DO SUPRIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA

Causas	Riscos	Efeitos
Aumento da ocorrência de eventos climáticos extremos. Subdimensionamento das redes de energia elétrica para suportar condições climáticas extremas. Falta de manejo preventivo da vegetação próxima à rede elétrica. Insuficiência de ações coordenadas entre as empresas de energia e os órgãos governamentais locais.	Aumento na quantidade de interrupções prolongadas no fornecimento de energia elétrica. Aneel	Uso ineficiente dos recursos hídricos, com exaustão precoce de reservatórios em período de seca ou escoamento da água pelo vertedouro, sem produzir energia. Redução da confiabilidade do sistema elétrico nacional em momentos de alta demanda e escassez hídrica. Aumento na frequência de falhas e interrupções no fornecimento de energia. Insegurança para a operação das empresas geradoras, distribuidoras e comercializadoras de energia. Contratação de fontes mais caras (térmicas) ou inadequadas às necessidades do sistema elétrico brasileiro. Operação do Sistema Integrado Nacional mais complexa e desafiadora. Aumento nos custos de energia. Impactos negativos na economia, no meio ambiente e na vida das pessoas.
Carência de metas e indicadores para medir o sucesso na operação do sistema elétrico. Falta de transparência na decisão de acionar usinas mais caras durante falhas no sistema que deixam áreas sem energia, em vez de priorizar as usinas mais baratas. Falta de plano de contingência para lidar com crises de fornecimento de energia.	Ineficiência e ineficácia da operação eletroenergética. Aneel MME CMSE	
Falta de soluções técnicas para lidar com os desafios da transição energética e das mudanças climáticas, como integrar mais fontes de energia intermitentes (solar e eólica) e enfrentar mudanças nos padrões de precipitação.	Diminuição da previsibilidade na operação eletroenergética. MME	
Aumento do consumo de energia elétrica pelo Paraguai. Falta de preparação do Brasil para negociar com o Paraguai a revisão do Anexo C do Tratado de Itaipu (bases financeiras e prestação de serviços de eletricidade).	Redução da energia da Usina Hidrelétrica de Itaipu disponível para o Brasil. MME	

Gestores

Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel)
Ministério de Minas e Energia (MME)
Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico (CMSE)

preventivo da vegetação próxima às instalações de energia, continuam sendo uma ameaça. Essas interrupções afetam diretamente setores críticos como hospitais, serviços de segurança pública e transporte, comprometendo a continuidade de serviços essenciais para mais de 200 milhões de brasileiros.

Para se ter ideia da dimensão do problema, o apagão ocorrido na região metropolitana de São Paulo em novembro de 2023 deixou **2,1 milhões de unidades consumidoras sem energia elétrica** e o serviço levou **sete dias para ser completamente restabelecido**. Três meses antes, um blecaute havia afetado todas as regiões do Brasil, com perda de cerca de **35% da carga total de energia no país** e gerou uma demora de **mais de seis horas para o total restabelecimento do serviço**. Em outubro de 2024, um novo **apagão de grandes proporções** afetou novamente a região metropolitana da cidade de São Paulo, depois de um forte temporal. Nessa ocasião, **3,1 milhões de consumidores** ficaram sem energia e também foram necessários **sete dias para o restabelecimento** completo do serviço.

O QUE O TCU ENCONTROU

Nos últimos dois anos, o TCU realizou diversas fiscalizações que resultaram na constatação, no quadro 11.1, de riscos à garantia do fornecimento seguro e contínuo de energia elétrica.

A ocorrência de **eventos climáticos extremos** tem provocado aumento das interrupções prolongadas no fornecimento de energia elétrica. No apagão de São Paulo ocorrido em novembro de 2023, os temporais resultaram na queda de árvores, danificando postes e cabos. O ocorrido em outubro de 2024, em São Paulo, se destacou por danificar quantidade importante de outros tipos de equipamentos de rede. Em ambos, houve rajadas de ventos superiores a 100 Km/h. A falta de manejo preventivo das árvores próximas às linhas de distribuição de energia contribuiu para esse resultado, além do fato de as redes elétricas não estarem dimensionadas para suportar essas condições, exigindo ações coordenadas entre agentes do setor e órgãos públicos.

As fiscalizações do TCU constataram que **a falta de indicadores e metas relacionados aos objetivos da operação eletroenergética afeta a eficiência operacional, segurança e otimização de recursos**. A falta de clareza sobre as decisões do Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico (CMSE) quanto à **ordem de acionamento das usinas** geradoras de energia compromete a transparência do processo decisório e controle social, além de contribuir para a elevação de encargos tarifários, a depender das decisões tomadas.

Outra causa para o risco de ineficiência e ineficácia da operação eletroenergética é a **ausência de plano estratégico de contingência** para enfrentar situações críticas como a crise hidroenergética ocorrida em 2021. A falta de um plano para lidar com emergências compromete a capacidade de agentes do sistema elétrico agirem de forma planejada e preventiva, evitando medidas improvisadas e, por vezes, mais onerosas.

O TCU identificou que o planejamento atual do setor elétrico brasileiro, a cargo do Ministério de Minas e Energia (MME), não inclui **soluções técnicas adequadas para lidar com a crescente inserção de fontes renováveis intermitentes**, como solar e eólica, e com os impactos das mudanças climáticas. Tais impactos podem afetar a previsibilidade e disponibilidade de recursos hídricos, essenciais para a matriz energética do país. A falta dessas soluções compromete a capacidade de garantir a segurança energética e a eficiência do sistema a longo prazo, evidenciando falhas de governança e planejamento setorial.

O Sistema Elétrico Brasileiro (SEB) depende da **energia/potência gerada por Itaipu**, especialmente porque essa usina fornece energia a um custo competitivo e contribui para a estabilidade operativa do sistema nacional. Ocorre que o Paraguai, que historicamente consumia apenas uma fração da energia gerada por Itaipu, está progressivamente aumentando o consumo. Essa mudança ocorre sem que o Brasil tenha estruturado alternativas econômicas, a custos módicos, para compensar a perda no fornecimento de energia de Itaipu.

Desse modo, a indefinição quanto à **revisão do Anexo C do Tratado entre Brasil e Paraguai**, que trata das bases econômicas e da prestação de serviços aos dois países, pode comprometer o fornecimento e o preço da tarifa para os consumidores brasileiros. Esse tratado deveria ser renegociado em 2023, após 50 anos de vigência do tratado original, porém, falhas na coordenação entre o MME, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e a Casa Civil da Presidência da República têm gerado lentidão na negociação, o que pode tornar a operação do SEB mais complexa e desafiadora.

O QUE PRECISA SER FEITO

O TCU recomendou que o Governo Federal elabore plano estratégico de contingência para o enfrentamento de situações de crises hidroenergéticas, de forma a prever medidas de gestão em situações análogas no futuro, bem como critérios para otimização dos recursos hidroenergéticos. Além disso, recomendou que elabore estudos sobre as consequências esperadas no planejamento e na operação do setor elétrico, em

decorrência da transição energética e das mudanças climáticas, incluindo estratégias para adaptação a eventos extremos.

Quanto ao planejamento e à operação do setor elétrico, o TCU determinou à Aneel que regulamente a utilização de indicadores e metas e, ao CMSE, que elabore plano de ação para regulamentar procedimentos relativos à transparência das decisões sobre a ordem de acionamento de usinas geradoras de energia elétrica.

Relativamente às negociações envolvendo a disponibilidade da Hidrelétrica de Itaipu, o TCU deliberou no sentido de que o Governo Federal elabore plano de ação que contenha as atividades, cronograma, estudos necessários e responsáveis para a sua melhor preparação quanto às negociações sobre o Anexo C do Tratado de Itaipu.

DECISÕES RECENTES

Acórdãos 1.567/2022, 922/2023, 1.224/2023, 2.366/2023, 2.605/2023; 306/2024 e 2.191/2024, todos do Plenário do TCU.

1.567/2022

922/2023

1.224/2023

2.366/2023

2.605/2023

306/2024

2.191/2024

BENEFÍCIOS GERADOS PELA ATUAÇÃO DO TCU

A atuação do TCU tem trazido importantes benefícios para o setor elétrico, com deliberações que promovem melhoria da governança, transparência e segurança energética. Uma das principais contribuições do Tribunal foi a recomendação de que o Governo Federal elabore um **plano estratégico de contingência** para lidar com crises hidroe-

nergéticas, como a ocorrida em 2021. Esse plano pretende listar medidas de gestão que possam ser utilizadas em futuras crises, assegurando a otimização dos recursos hidroenergéticos e a manutenção da estabilidade no fornecimento de energia.

O TCU também reforçou a necessidade de que sejam elaborados **estudos sobre os efeitos da transição energética e das mudanças climáticas no planejamento e operação do setor elétrico**. Com a crescente integração de fontes renováveis, como solar e eólica, o país deve desenvolver estratégias para se adaptar a essas mudanças, garantindo um sistema elétrico robusto e sustentável.

O TCU **também determinou a regulamentação de indicadores e metas** que mensurem o desempenho e a transparência no acionamento de usinas geradoras. Essa medida não apenas aprimora o controle sobre o sistema elétrico, mas também oferece maior clareza nas decisões, aumentando a confiança da sociedade e dos agentes do setor nas políticas públicas adotadas.

Em relação à Usina Hidrelétrica de Itaipu, o TCU deliberou que o Governo Federal elabore **plano de ação para a renegociação do Tratado de Itaipu**. Essa preparação é fundamental para que o Brasil defenda seus interesses energéticos de forma eficiente e se posicione adequadamente nas negociações com o Paraguai, garantindo segurança energética e benefícios tarifários para o país.





12

SUSTENTABILIDADE TARIFÁRIA DE ENERGIA ELÉTRICA

POR QUE O TEMA É CONSIDERADO DE ALTO RISCO

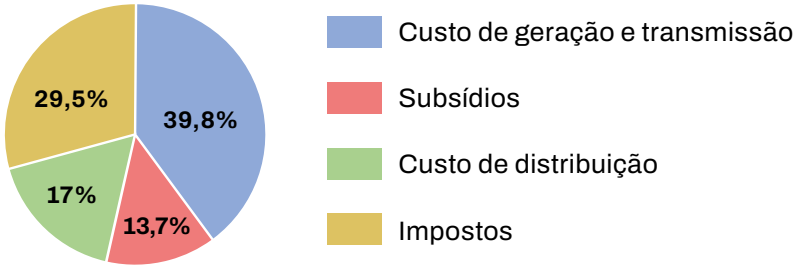
A prestação dos serviços públicos de energia elétrica exige tarifas que sejam sustentáveis economicamente, notadamente para o consumidor que o financia. Contudo, entre 2000 e 2022, **o custo unitário da energia elétrica para a indústria brasileira aumentou 1.154% em reais, muito acima dos 291% do IPCA e dos 585% dos preços industriais no Brasil**. Em dólares, o aumento foi de 344%, superando significativamente os aumentos de preços industriais observados nos Estados Unidos (52%) e na União Europeia (48%) no mesmo período. Esse encarecimento contínuo afeta diretamente a competitividade nacional e eleva os custos de produção, colocando o Brasil em desvantagem no cenário internacional [1].

Um dos componentes do preço da energia elétrica refere-se a subsídios que financiam políticas públicas que devem corrigir falhas de mercado, tais como a de universalização do acesso à energia (Programa Luz para Todos) e de compensação de custos

1 Energia competitiva: eletricidade e gás. São Paulo: Ex Ante Consultoria Econômica, 2024. Disponível em: https://abrace.org.br/site/wp-content/uploads/2024/09/Energia-competitiva-eletricidade-e-gas-2024-06_240624_210739.pdf. Acesso em: 31 out. 2024.

de geração de energia em regiões remotas não conectadas ao Sistema Interligado Nacional (SIN). Contudo, atualmente, nem todos os subsídios justificam-se. É o caso daqueles destinados a incentivar o uso de fontes de energia renováveis, como solar e eólica, que se tornaram competitivas no mercado, e o uso do carvão mineral, fonte altamente poluente. Apenas em 2023, **R$ 40,3 bilhões em subsídios foram incluídos nas tarifas de energia elétrica pagas pelos consumidores**, conforme dados da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel).

Gráfico 12.1 - Composição aproximada da tarifa de energia elétrica residencial



Fonte: elaboração própria com base nos dados do Subsidiômetro do portal da Aneel [2].

Medidas paliativas de redução momentânea na tarifa geram impactos futuros, que elevam ainda mais o custo da energia. A ausência de uma política eficaz para mitigar os principais fatores que pressionam os preços tem encarecido as tarifas, sem gerar progressos significativos no enfrentamento das causas estruturais do problema. Esse cenário pode ampliar a percepção de uso político das tarifas, afetando a modicidade tarifária e atrasando soluções sustentáveis.

Além disso, **a repetição de medidas ineficazes em momentos críticos, como na crise hídrica de 2021, agrava os impactos tarifários**, aumentando o custo para os consumidores e reduzindo a competitividade da indústria nacional. Essa prática, aliada à **falta de planejamento estratégico**, compromete a sustentabilidade financeira do setor elétrico e faz com que o **Brasil seja um dos países com mais alta tarifa de energia do mundo**, apesar de seu potencial para gerar eletricidade a custo baixo.

O QUE O TCU ENCONTROU

Nos últimos dois anos, o TCU realizou diversas fiscalizações que resultaram na constatação, no quadro 12.1, de riscos à garantia do fornecimento de energia elétrica a preços acessíveis.

2 Disponível em: https://portalrelatorios.aneel.gov.br/luznatarifa/subsidiometro. Acesso em 7/11/2024.

QUADRO 12.1 - RISCOS QUE AMEAÇAM A SUSTENTABILIDADE

Causas	
Preferência por medidas paliativas de alívio tarifário em detrimento de medidas voltadas à redução de custos de geração e transmissão. Falta de diretrizes claras para formulação e execução da política tarifária no setor elétrico. Ausência de plano governamental para obter a modicidade tarifária, atacando as causas fundamentais do atual patamar das tarifas.	
Ausência de plano de contingência para enfrentar crises hidroenergéticas.	
Inexistência de avaliação dos efeitos potenciais da abertura de mercado sobre os consumidores que migram para o mercado livre e sobre os que permanecem no mercado regulado.	
Autorização indevida de subsídios pela Aneel para projetos fracionados de um mesmo empreendimento. Comercialização ilegal de energia ou créditos de energia por meio de “assinatura solar” em que consumidores do mercado regulado, na prática, adquirem energia diretamente de geradores.	
Carência de indicadores e metas relacionados aos objetivos da operação eletroenergética. Acionamento de usinas geradoras que não detenham o menor custo operacional quando há falhas no sistema elétrico. Falta de plano de contingência para lidar com crises de fornecimento de energia. Aumento da complexidade da gestão do sistema com a expansão do uso de fontes de energia intermitentes (solar e eólica).	
Histórico de decisões políticas que priorizam outros interesses, como o permissivo dado ao Paraguai em 2009 para consumir parte da energia devida ao Brasil, e o Acordo de 2023, que optou por não reduzir a tarifa de Itaipu, apesar da quitação de 60% dos custos da usina. Desconsideração das mudanças importantes nas projeções de consumo e oferta de energia no Brasil.	
Gestores	Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) Ministério de Minas e Energia (MME) Conselho Nacional de Política Energética (CNPE)

TARIFÁRIA DE ENERGIA ELÉTRICA

Riscos	Efeitos
Adoção de medidas de alívio tarifário momentâneo que encarecem a conta de energia elétrica no futuro. CNPE MME Aneel	Operação mais cara do que o necessário. Aumento do preço da energia elétrica para o consumidor. Aumento da percepção de uso da tarifa com fins políticos. Falta de compromisso do Governo Federal com a modicidade tarifária. Insegurança na regulação do mercado gerador e consumidor. Concentração de mercado no mercado livre varejista de energia. Redução da competitividade da indústria nacional.
Repetição de soluções equivocadas para lidar com situações de crise. MME	
Falta de controle e de avaliação dos impactos para abertura de mercado de energia elétrica. MME	
Concessão indevida de subsídios tarifários ou desvio dos subsídios para setores que não deveriam ser beneficiados. Aneel	
Ineficiência na operação do setor elétrico. MME CMSE Aneel	
Celebração de acordos com o Paraguai sobre a Usina Itaipu Binacional que não favorecem a redução do preço da energia no Brasil. CC MME MRE	

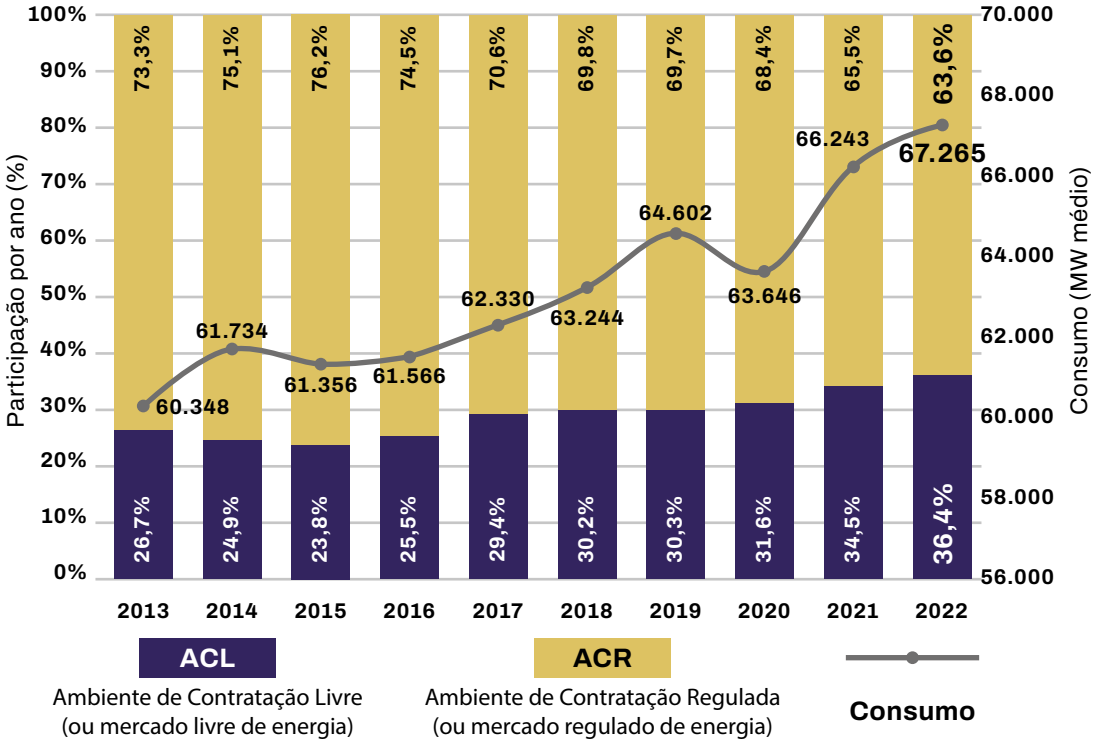
Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico (CMSE)
Casa Civil da Presidência da República (CC)
Ministério de Relações Exteriores (MRE)

O TCU identificou preferência do Estado por adotar medidas que buscam aliviar momentaneamente o preço da energia elétrica ao consumidor, mas que têm gerado compromissos futuros, com juros e aumento do preço final nos anos seguintes. Isso porque são medidas paliativas. **Faltam medidas estruturais que busquem reduzir de modo consistente custos com geração, transmissão e encargos (Parcela A da tarifa) que são cobrados do consumidor final.** Falta um plano estruturado com diretrizes e metas claras que busque a modicidade tarifária.

As fiscalizações do TCU constataram a repetição de medidas ineficazes durante crises hidroenergéticas, como a de 2021, com efeitos nos anos seguintes. A ausência de um plano estratégico de contingência leva à adoção de ações que não resolvem os problemas de forma sustentável e aumentam o impacto tarifário sobre a população.

Outro risco relevante se refere à **falta de controle e avaliação sobre os impactos da abertura do mercado de energia**. A inexistência de sistemática para avaliar os efeitos dessa abertura, especialmente em relação aos consumidores que migram para o mercado livre e aos que permanecem no mercado regulado, é uma das principais causas desse risco. Isso pode levar à sobrecontratação de energia pelas distribuidoras, com o encarecimento das tarifas reguladas.

Grafico 12.2 - Participação do mercado livre e do mercado regulado no consumo de energia elétrica



Fonte: Balanço Consumo e Geração 2022, Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE).

O TCU constatou **obtenção indevida de subsídios** tarifários por meio de práticas como o fracionamento irregular de projetos que fazem parte de um mesmo empreendimento e a comercialização ilegal de energia ou créditos de energia em modelos de negócio como a "energia solar por assinatura", em que consumidores do mercado regulado adquirem energia indiretamente de geradores. Apenas em 2023, é estimada a apropriação indevida de cerca de R$ 1,8 bilhão de subsídios em decorrência dessa modalidade de assinatura de energia.

A definição do preço para a venda de energia elétrica produzida pela Usina Nuclear de Angra 3 é outro ponto de atenção. Indefinições sobre os rumos do empreendimento, estimativas inconsistentes e premissas desatualizadas ou não realistas podem fazer com que o preço não seja competitivo, onerando o consumidor. A Empresa de Pesquisa Energética (EPE) fez estimativas com dados preliminares que poderiam corresponder a um encargo adicional de 2,9% nas tarifas de energia elétrica. O cálculo do impacto financeiro efetivo da Usina de Angra 3 depende de fornecimento de informações oficiais do BNDES, avaliação do MME e posterior aprovação pelo CNPE.

A celebração de acordos com o Paraguai sobre Itaipu Binacional tem colocado a redução do preço da energia elétrica no Brasil em segundo plano. As causas incluem o histórico de decisões políticas que priorizam outros interesses, como o permissivo dado ao Paraguai, em 2009, para consumir parte da energia devida ao Brasil; e o Acordo Internacional Brasil-Paraguai firmado em 2023, que optou por não reduzir a tarifa de Itaipu, apesar da quitação de 60% dos custos da usina. Não foram levadas em conta as projeções de consumo e oferta de energia, considerando a expansão da geração distribuída, a crise hidroenergética e a abertura de mercado. Esses acordos elevam o preço da energia para consumidores das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste.

Enfim, há **sérios riscos de ineficácia e ineficiência da operação eletroenergética do setor elétrico**. Entre as causas estão a carência de indicadores e metas relacionados aos objetivos da operação eletroenergética e a falta de transparência das decisões do Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico (CMSE) quanto à ordem de acionamento das usinas geradoras de energia. Isso compromete a capacidade de o sistema elétrico agir de forma planejada e preventiva, eleva custos e reduz a segurança do fornecimento energético.

O QUE PRECISA SER FEITO

O TCU recomendou que o governo federal elabore um **plano estratégico de contingência para crises hidroenergéticas**, com medidas de gestão e otimização de recursos. Recomendou, também, que o Ministério de Minas e Energia (MME) crie um **plano para garantir a modicidade tarifária** no setor elétrico, com indicadores, metas e projeções para o valor da tarifa em curto, médio e longo prazos.

Além disso, o TCU determinou ao MME e à Aneel a criação de um **plano para estimar o impacto financeiro da migração de consumidores do mercado regulado para o mercado livre de energia**, em que o consumidor pode escolher diretamente a empresa geradora de sua energia, e verificar a legalidade dessas migrações.

Em 2023, R$ 40,3 bilhões foram adicionados às tarifas de energia devido a subsídios, muitos dos quais não se justificam, como os incentivos ao carvão mineral e às fontes de energia solar e eólica, que hoje já se mostram competitivas no mercado.

Quanto à comercialização ilegal de créditos de energia na micro e minigeração, o TCU exigiu que a Aneel apresente um plano de ação e finalize a tomada de subsídios para avaliar a regulamentação de "assinaturas solares". O TCU determinou que a Aneel apresente **plano de ação para o aprimoramento da regulamentação concernente ao fracionamento de empreendimentos**.

O TCU também determinou que o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) justifique sua decisão sobre Angra 3 com base nos estudos de modicidade tarifária e custos de eventual abandono da construção dessa usina, além de estabelecer limites para que ineficiências ou atrasos não onerem os consumidores. O TCU ainda deliberou que o governo federal deve elaborar um plano para preparar o Governo Brasileiro para as negociações com o Paraguai destinadas à revisão das bases financeiras e da prestação de serviço de Itaipu contidas no Tratado de Itaipu, firmado em 1973.

DECISÕES RECENTES

Acórdãos 1.376/2022, 1.567/2022, 2.353/2023, 2.366/2023, 129/2024, 666/2024, 955/2024, 1.473/2024 e 1.878/2024, todos do Plenário do TCU.

1.376/2022

1.567/2022

2.353/2023

2.366/2023

129/2024

666/2024

955/2024

1.473/2024

1.878/2024

BENEFÍCIOS GERADOS PELA ATUAÇÃO DO TCU

Os benefícios gerados a partir dos trabalhos desenvolvidos ao longo desses dois anos envolvem o aumento da eficiência e da efetividade das providências governamentais adotadas para garantir o abastecimento eletroenergético com qualidade e a preços acessíveis. Estima-se um **benefício potencial de R$ 34 bilhões em decorrência da economia de recursos resultante da não concessão de novos descontos pela Aneel a agentes econômicos**, até que se estabeleçam critérios regulatórios que tornem eficaz o limite legal para que apenas empreendimentos de até 300.000 kW de potência injetada tenham direito aos descontos na produção de energia elétrica.



13

SUSTENTABILIDADE DO SETOR DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL

POR QUE O TEMA É CONSIDERADO DE ALTO RISCO

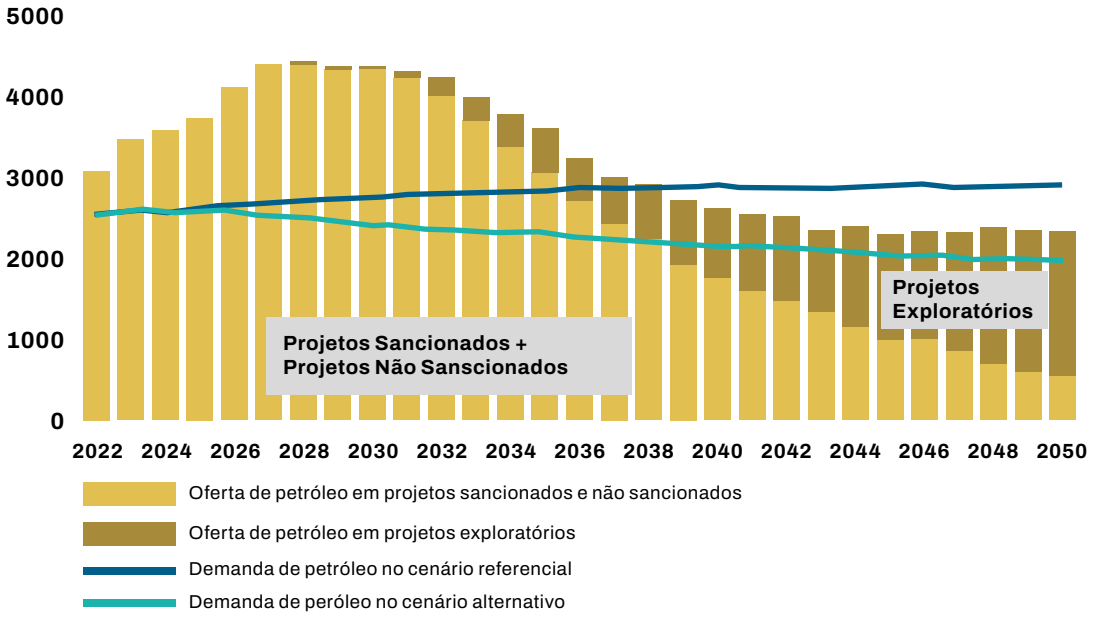
O setor de petróleo e gás natural desempenha um papel estratégico na economia brasileira, contribuindo significativamente para o PIB industrial, a arrecadação governamental e a segurança energética nacional. No entanto, **riscos estruturais emergentes colocam em xeque a sustentabilidade desse setor, podendo comprometer não apenas a autossuficiência energética, mas também os esforços para promover uma transição energética justa no Brasil.**

Os desafios apresentados na última Lista de Alto Risco, publicada em 2022, estavam relacionados à abertura do mercado de combustíveis e gás natural. O cenário incluía possíveis interrupções no fornecimento de diesel e GLP, problemas críticos na infraestrutura de armazenagem, desalinhamento na regulação de estoques operacionais e barreiras à entrada de novos operadores devido ao domínio da Transpetro na logística. Embora esses riscos não tenham sido completamente afastados (ainda persistem desafios na agenda regulatória do gás natural e na infraestrutura de abastecimento), eles foram relativamente reduzidos pela atuação eficaz do Governo Federal e da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) durante o perí-

odo emergencial de 2022 (pós-pandemia e conflito Rússia-Ucrânia), pela criação do Comitê Setorial de Monitoramento do Suprimento Nacional de Combustíveis e pela implementação gradual de uma nova regulação para o gás natural.

Novos desafios surgidos recentemente, porém, levaram à deterioração significativa do cenário de sustentabilidade da indústria de petróleo e gás no país. Essa mudança de perspectiva foi motivada por uma confluência de fatores críticos: o iminente vencimento em massa das chamadas Manifestações Conjuntas[1] – celebradas entre Ministério de Minas e Energia (MME) e Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), a ausência de novas autorizações de exploração e produção de petróleo e gás natural desde o início de 2023 e as crescentes dificuldades enfrentadas no licenciamento das atividades exploratórias.

Gráfico 13.1 - Oferta e demanda de petróleo no Brasil (mil barris por dia)



Fonte: Rystad - UCUBE e Curva de Produção da Petrobras - PE 2024-28+

Nota; A Petrobras considerou dois cenários de demanda conforme o ritmo de implementação de políticas para a transição energética e redução de impacto de mudanças climáticas. No cenário referencial, a demanda por petróleo no Brasil, que foi de 2,5 milhões de barris por dia (bpd) em 2022, deve alcançar 2,9 milhões de bpd em 2040 e permanecer próxima desse patamar até 2050. No cenário alternativo, essa demanda cai para 2,2 milhões de bpd em 2040 e para 2,0 milhões de bpd em 2050.

A evolução desses fatores é particularmente preocupante porque, diferentemente dos desafios anteriores que poderiam ser endereçados com ajustes regulatórios e de

1 Documentos oficiais assinados conjuntamente pelo MME e pelo MMA que autorizam a inclusão de áreas para exploração de petróleo e gás no portfólio da ANP, garantindo compatibilidade entre as políticas energéticas e ambientais.

mercado, os novos riscos identificados têm potencial para causar danos estruturais de longo prazo à economia brasileira, com impactos que se estenderiam por décadas.

Assim, em ação de controle ainda em curso[2], foi identificado grave risco à sustentabilidade do setor de petróleo e gás natural brasileiro decorrente da potencial interrupção de investimentos em exploração e produção de petróleo e gás natural. Sem novas áreas exploratórias, projeções indicam que o Brasil poderá voltar a ser importador líquido de petróleo já em 2036, comprometendo sua segurança energética.

A situação é agravada pela expiração em breve das Manifestações Conjuntas em vigor, que autorizam a exploração no país. Sem a renovação dessas autorizações em tempo hábil, ou a emissão de novas, praticamente toda a oferta de áreas exploratórias será inviabilizada.

Sem novas áreas exploratórias, o Brasil pode se tornar importador líquido de petróleo em 2036, comprometendo sua soberania energética e acumulando perdas de até R$ 4 trilhões em receitas governamentais até 2055.

As dificuldades no licenciamento exploratório, especialmente em novas fronteiras como a Margem Equatorial e a Bacia de Pelotas, criam entraves adicionais à expansão da produção nacional. A interrupção dos investimentos em exploração e produção de petróleo e gás no Brasil, enquanto outras campanhas exploratórias[3] estão em pleno vigor no mundo, implicaria desmobilização da indústria instalada e saída de investimentos e empresas do país, com impactos em uma cadeia produtiva que responde por cerca de 17% do PIB industrial nacional.

Com isso, **até R$ 7 trilhões em investimentos entre 2031 e 2050 podem deixar de vir para o Brasil**, implicando perdas de arrecadação da ordem de **R$ 4 trilhões até 2055**, sem considerar perdas decorrentes dos impactos na Balança Comercial e demais efeitos macroeconômicos[4].

2 TC 018.674/2024-0, de relatoria do Min. Jhonatan de Jesus.
3 Conjunto de atividades técnicas realizadas para identificar e avaliar reservas de petróleo e gás natural em uma área, incluindo estudos geológicos, geofísicos e perfuração de poços exploratórios.
4 EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA – EPE. O papel do setor de petróleo e gás natural na transição energética. Brasília: EPE, 2024. Disponível em: https://www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/o-papel-do-setor-de-petroleo-e-gas-natural-na-transicao-energetica. Acesso em: 20 nov. 2024.

QUADRO 13.1 - RISCO QUE AMEAÇA A SUSTENTABILIDADE DO SETOR DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL

Causas	Risco	Efeitos
Interrupção na oferta de novas áreas de exploração de petróleo e gás natural. Baixa atratividade de blocos de exploração e produção ofertados. Expiração iminente das Manifestações Conjuntas MME-MMA em vigor. Morosidade na concessão de licenças exploratórias em novas áreas e na renovação de licenças em áreas já ofertadas. Insegurança jurídica gerada por mudança de entendimentos sobre licenças previamente concedidas.	**Redução drástica de investimentos na cadeia industrial de exploração e produção de petróleo e gás natural.**	Desmobilização da indústria instalada e saída de empresas do país, com impactos numa cadeia produtiva que responde por cerca de 17% do PIB industrial. Comprometimento de investimentos potenciais de R$ 7 trilhões até 2050. Perda de receita com royalties nos estados e municípios produtores, comprometendo a continuidade de serviços públicos. Insegurança energética na cadeia de combustíveis. Aumento significativo da dependência externa, provocando vulnerabilidades a flutuações internacionais de preços. Brasil se tornar importador líquido em 2036, levando à perda de soberania energética brasileira. Perda acumulada de R$ 4 trilhões em participações governamentais e tributos até 2055. Deterioração do saldo da balança comercial brasileira, resultando em um impacto negativo da ordem de US$ 1,4 trilhão até 2055 (mais de R$ 7 trilhões no câmbio atual). Diminuição dos aportes ao Fundo Social em cerca de R$ 143 bilhões. Comprometimento da financiabilidade da Transição Energética por meio de recursos oriundos do Petróleo.

Gestores

Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)
Ministério de Minas e Energia (MME)
Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA)

O QUE O TCU ENCONTROU

Nesta edição da LAR, tem destaque, no quadro 13.1, um risco principal, e suas causas e efeitos, que exige a atenção do Tribunal e de gestores públicos.

O Tribunal de Contas da União (TCU) constatou um cenário crítico na oferta de novas áreas para exploração de petróleo e gás natural. Desde o final de 2022, deixaram de ser emitidas novas Manifestações Conjuntas, resultando na exclusão de 344 blocos exploratórios da Oferta Permanente[5] em 2024. Além disso, 99,7% das 404 áreas atualmente disponíveis para concessão terão suas Manifestações Conjuntas expiradas em julho de 2025. Restará apenas um bloco em oferta permanente, o que significa, na prática, ausência de atividades exploratórias no regime de concessão. No regime de partilha da produção, apenas cinco blocos possuem manifestações válidas, sendo que dois terão suas autorizações expiradas em março de 2025.

Essa situação é agravada pela lentidão excessiva nos procedimentos de licenciamento exploratório, especialmente em novas fronteiras, com casos que se arrastam por mais de dez anos sem conclusão. A demora no licenciamento impede o avanço de projetos estratégicos e contribui para a estagnação da oferta de áreas exploratórias, comprometendo a expansão da produção nacional.

Conforme indicado em processo específico[6], a atual abordagem na formulação de políticas públicas para a transição energética não está considerando o papel estratégico do setor de petróleo e gás para o financiamento do próprio processo de descarbonização da matriz energética brasileira. A interrupção precipitada e prematura da exploração de petróleo comprometeria não apenas a segurança energética nacional, mas também uma fonte essencial de recursos para investimentos em tecnologias limpas. Apenas em Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I), o setor destina cerca de R$ 1 bilhão por ano para pesquisas voltadas à energia renovável e à descarbonização.

Projeções da Empresa de Pesquisas Energéticas (EPE) indicam que, sem novos investimentos, o Brasil poderá voltar a ser importador líquido de petróleo já em 2036, gerando impactos significativos para a sociedade, tal como descrito no quadro de riscos. Além disso, deixar de produzir petróleo não resultará em uma redução substancial

5 Mecanismo contínuo da ANP para disponibilização de áreas exploratórias e campos de petróleo e gás natural, permitindo manifestação de interesse e realização de licitação sob demanda.
6 Processo TC 020.606/2023-0, de relatoria do Min. Walton Alencar Rodrigues.

das emissões brasileiras de gases de efeito estufa, uma vez que o consumo interno de derivados continuará a crescer até 2050, conforme aponta a EPE. Em um setor considerado *hard to abate*[7], a demanda interna por combustíveis fósseis que não seja atendida pela produção doméstica terá de ser suprida por importações, agravando a dependência externa.

Portanto, é fundamental encontrar um compasso adequado para reduzir, de forma responsável, os investimentos em fontes fósseis. O chamado *phasing down*[8] da produção de petróleo e gás deve ser realizado com suporte em estudos de impacto e planejamento adequados, permitindo o desenvolvimento de novos vetores econômicos baseados em energia renovável. Isso possibilitará uma transição energética justa e equilibrada, que alie responsabilidade econômica, fiscal e social, sem comprometer o desenvolvimento sustentável do país.

O QUE PRECISA SER FEITO

Para minimizar o risco de redução drástica dos investimentos na cadeia industrial de exploração e produção de petróleo e gás natural, é fundamental que os órgãos responsáveis priorizem os seguintes pontos de atenção:

1. **Aprimorar os procedimentos para renovação e emissão de Manifestações Conjuntas entre o MME e o MMA**: garantir agilidade e eficiência nesse processo é essencial para evitar a paralisação das ofertas de áreas exploratórias. Além disso, devem ser desenvolvidas estratégias específicas para assegurar a continuidade da oferta de áreas em bacias com histórico de produção significativa.

2. **Aperfeiçoar os procedimentos de licenciamento exploratório**: Especial atenção deve ser dada às áreas de novas fronteiras, com vistas a tornar os processos mais rápidos e eficazes, reduzindo entraves que possam dificultar a exploração.

3. **Fortalecer a coordenação entre órgãos governamentais**: Promover uma integração mais efetiva entre as entidades envolvidas no planejamento e execução de

7 Expressão usada para descrever setores industriais em que a substituição de fontes de energia fóssil por fontes renováveis é tecnicamente difícil ou economicamente inviável no curto prazo, como cimento, aço e veículos de transporte de carga e de pessoas.
8 Termo em inglês que significa “redução gradual”, utilizado para descrever processos de transição planejados, como a diminuição progressiva da produção de petróleo e gás.

políticas de exploração e produção é crucial para aumentar a eficiência e a coerência das ações governamentais nesse setor.

Em relação aos desafios identificados na edição anterior da LAR, é necessário que a ANP mantenha o monitoramento do abastecimento de combustíveis e acelere a execução da agenda regulatória do gás natural, e que o MME, por sua vez, atue para fortalecer a capacidade operacional da ANP, que enfrenta desafios como escassez de pessoal e aumento de atribuições regulatórias.

Todas essas medidas são indispensáveis para garantir a sustentabilidade e a competitividade da cadeia de petróleo e gás, promovendo o desenvolvimento contínuo desse setor estratégico.

DECISÕES RECENTES

Acórdãos 1.595/2023 e 817/2024, ambos do Plenário do TCU, e a decisão que vier a ser proferida no processo TC 020.606/2023-0.

1.595/2023

817/2024

BENEFÍCIOS GERADOS PELA AÇÃO DO TCU

A melhoria na governança do setor de petróleo e gás natural depende de ações coordenadas entre os órgãos responsáveis, com a contribuição de análises e recomendações do TCU que auxiliem a superar os desafios identificados. Entre os benefícios potenciais das medidas apresentadas estão:

1. Melhoria na interlocução interinstitucional: A articulação mais efetiva entre MME, MMA, ANP e demais entidades pode viabilizar soluções para agilizar a renovação e emissão de Manifestações Conjuntas, reduzindo o risco de paralisação das ofertas de áreas exploratórias e assegurando a continuidade da produção nacional.

2. Aperfeiçoamento dos processos de licenciamento exploratório: Procedimentos mais ágeis e eficazes, especialmente em novas fronteiras, podem minimizar obstáculos e trazer maior previsibilidade e eficiência às atividades de exploração e produção.

3. Fortalecimento da governança no setor de petróleo e gás: Uma maior integração e alinhamento entre os órgãos governamentais contribui para maior coerência nas decisões estratégicas e na execução das políticas públicas para a sociedade.

4. Promoção da sustentabilidade econômica e social: As ações implementadas podem reduzir os impactos econômicos e sociais de uma possível estagnação no setor, preservando receitas governamentais e estimulando novos vetores econômicos, especialmente em energias renováveis.

5. Garantia de segurança energética: A manutenção de investimentos e a continuidade das operações no setor ajudam a reduzir a dependência externa, prevenir a desmobilização industrial e fortalecer a resiliência diante de flutuações internacionais, assegurando o suprimento energético necessário para o país.

6. Contribuição para a transição energética planejada: Medidas bem estruturadas possibilitam migração gradativa e equilibrada de matrizes fósseis para novas soluções energéticas, em linha com os objetivos de descarbonização e desenvolvimento sustentável.

As mudanças necessárias exigem esforços integrados dos gestores responsáveis, sendo essencial a adoção de abordagens baseadas em estudos robustos e planejamento adequado. O TCU, ao apontar caminhos e destacar fragilidades no setor, desempenha um papel relevante para estimular as discussões e o aprimoramento das políticas públicas, cabendo a execução das medidas aos órgãos competentes.



14

INTEGRIDADE E INVESTIMENTOS DA PETROBRAS

POR QUE O TEMA É CONSIDERADO DE ALTO RISCO

Nos últimos anos, a Petrobras esteve sob supervisão do TCU devido a falhas significativas em sua governança corporativa. Auditorias revelaram atos de gestão ilegais e decisões financeiras prejudiciais que comprometeram a sustentabilidade econômica da maior estatal brasileira.

Entre 2010 e 2015, a situação financeira da Petrobras se deteriorou rapidamente, devido à venda de combustíveis abaixo do preço de mercado, renúncias fiscais e investimentos mal planejados. A maior parte das irregularidades foi encontrada em processos de investimento e contratação. Contrariando normas internas, foram aprovados projetos economicamente inviáveis, o que resultou em graves prejuízos financeiros.

Em decorrência desses acontecimentos, especialmente desde 2015, a Petrobras tem aprimorado sua governança corporativa, com a instituição de política de *compliance* [1],

1 Conjunto de práticas, normas e processos adotados por uma organização para garantir que suas atividades estejam em conformidade com leis, regulamentos externos, normas internas e princípios éticos aplicáveis.

comitês especializados e da atual diretoria de governança e conformidade, com gerências dedicadas à responsabilização disciplinar e ao monitoramento do sistema de integridade.

Além disso, a partir de 2017, a Petrobras incorporou metas em seu plano estratégico com foco na gestão da dívida e na melhoria da estrutura de capital, para atingir objetivos de curto, médio e longo prazo. **Em 2023, a dívida da Petrobras chegou a US$ 62,6 bilhões (cerca de R$ 303 bilhões) e o plano estratégico da companhia previa grandes investimentos no segmento de Exploração e Produção (E&P).**

Apesar dos avanços, auditorias realizadas pelo TCU nos últimos dois anos apontaram falhas no planejamento e na implantação de projetos, com potencial de causar prejuízos à empresa.

Para evitar novos danos financeiros, os investimentos futuros da Petrobras devem ser pautados por critérios técnicos rigorosos, alinhados às melhores práticas de mercado. Além disso, é fundamental que o Estado defina claramente a função social da empresa, equilibrando os objetivos empresariais com o interesse público.

O QUE O TCU ENCONTROU

O TCU realizou fiscalizações que resultaram na identificação, no quadro 14.1, de um risco significativo aos investimentos da Petrobras.

Apesar de a Petrobras ser reconhecida globalmente por sua capacidade operacional, **a empresa não possui plano de ação específico para tratar falhas de planejamento ou implementação de projetos de investimento**.

Em 2023, em auditoria realizada no Projeto de Desenvolvimento de Produção Sergipe Águas Profundas (PDP SEAP 1), o TCU constatou ausência de indicadores específicos para medir o potencial de retorno e fazer o acompanhamento físico-financeiro dos programas exploratórios, o que pode resultar em investimentos sem viabilidade econômico-financeira, desde as fases iniciais. A falta de estudos de sensibilidade para definir a Taxa de Desconto da Petrobras (Kd) e a Taxa Interna de Retorno (TIR) afetou a escolha da modalidade de contratação da Unidade Estacionária de Produção (UEP).

QUADRO 14.1 - RISCO QUE AMEAÇA A INTEGRIDADE E OS INVESTIMENTOS DA PETROBRAS

Causas	Riscos	Efeitos
Descumprimento de requisitos internos de orçamentação e contratação da Petrobras. Não atendimento a dispositivos sobre licitações e contratos previstos na Lei das Estatais. Desconsideração da Sistemática Corporativa para Projetos de Investimento da Petrobras, que orienta a condução de projetos de investimentos no âmbito da Companhia. Fragilidades na metodologia de estimativas de custos e na análise de viabilidade econômica. Gestão de projetos deficiente, com passagem de fase sem a devida maturidade. Deficiências no acompanhamento físico-financeiro dos projetos. Detalhamento técnico inadequado dos itens e serviços a contratar. Direcionamento de licitações. Falha na proteção de informações confidenciais.	Falhas no planejamento e na implantação de projetos de investimento. Petrobras	Comprometimento da qualidade dos projetos. Paralisação de projetos. Prejuízos financeiros à empresa. Perda de credibilidade perante investidores, clientes e públicos de interesse.

Gestor Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras)

Outro ponto crítico identificado foi a falha de governança que permitiu que informações confidenciais, como os valores estimados para obras e serviços, **fossem divulgadas a pessoas sem poder de decisão**. No processo de orçamento do PDP SEAP 1, o TCU observou irregularidades no detalhamento técnico dos itens e serviços mais relevantes, o que prejudicou a avaliação da economicidade e efetividade das propostas e colocou em risco a qualidade técnica do objeto adquirido. Também foram detectadas irregularidades na contratação da UEP, incluindo afastamento indevido do processo de licitação e indícios de direcionamento, o que comprometeu a integridade do processo.

Em 2023, o TCU também realizou auditoria operacional no projeto de revitalização do campo petrolífero de Marlim. O projeto tinha potencial para trazer benefícios financeiros à Petrobras, mas não gerou aumento do valor econômico incremental em 2022 devido a fatores externos ao controle da gestão. Na ocasião, o Tribunal observou que a estratégia de gestão baseada em valor agregado não estava sendo utilizada como critério para decisões de investimento, o que representou uma oportunidade de melhorar o processo decisório.

Auditoria realizada em 2023 no Plano de Desenvolvimento da Produção dos módulos 9, 10 e 11 do Campo de Búzios identificou deficiências nas informações utilizadas nas estimativas de custos nas fases II e III das unidades de produção. Houve falhas nas justificativas da capacidade de tratamento de água para atender o número de pessoas a bordo e nas variações entre as estimativas de custos das diferentes fases.

Esses problemas apontam para uma **causa fundamental: a fragilidade da metodologia de estimativa de custos e de análise de viabilidade econômica, o que pode levar a prejuízos financeiros da Petrobras**. Dada a seriedade da situação, o TCU ressalta a necessidade de acompanhamento contínuo e fiscalização para garantir a integridade e efetividade dos processos de investimento.

O QUE PRECISA SER FEITO

O Tribunal recomendou que a Petrobras elabore estudos para incorporar o Valor Econômico Agregado (EVA) em seus processos de tomada de decisão sobre investimentos. Também sugeriu que o sistema de bônus seja reavaliado, de modo que o EVA seja calculado por projeto individual, e não apenas por Centro de Valor, permitindo melhor avaliação do retorno de cada iniciativa.

Além disso, o TCU determinou que a Petrobras instale uma Comissão Interna de Apuração para investigar indícios de favorecimento de empresa em processo de contratação. Também recomendou a criação de indicadores específicos para medir o potencial de retorno e realizar o acompanhamento físico e financeiro dos projetos, visando minimizar os riscos em programas de desenvolvimento. Destacou, ainda, a necessidade de considerar o impacto do custo da dívida da Petrobras e da taxa interna de retorno nas análises de risco.

A Petrobras precisa melhorar a metodologia de estimativa de custos e análise de viabilidade, a fim de fortalecer a fundamentação técnica das decisões e promover a eficiência econômica de seus projetos de investimento.

Adicionalmente, o TCU orientou que a Petrobras restrinja a divulgação dos valores estimados de obras e serviços de engenharia, a fim de evitar o comprometimento dos processos licitatórios. Também recomendou limitar o uso do modelo BOT (sigla em inglês para Construção/Fornecimento e Operação Inicial) para contratos em que haja pré-projetos claramente definidos.

DECISÕES RECENTES

Acórdãos 1/2024, 518/2024, 1.346/2024 e 1.654/2024, todos do Plenário do TCU.

1/2024

518/2024

1.346/2024

1.654/2024

BENEFÍCIOS GERADOS PELA ATUAÇÃO DO TCU

A atuação do TCU pode gerar benefícios significativos para a Petrobras e seus acionistas. Entre os principais resultados esperados estão a **correção de irregularidades** e a **prevenção de contratações superfaturadas**, evitando prejuízos bilionários. Além disso, as fiscalizações contribuem para aumentar a economia, a eficiência e a efetividade da empresa, aperfeiçoando a gestão de riscos e os controles internos, a transparência da gestão e os processos de trabalho.

Outro benefício relevante é a **melhoria das metodologias de estimativa de custos e de classificação e seleção de projetos de investimento**, o que resulta em uma maior rentabilidade dos projetos escolhidos, gerando valor para a Petrobras e seus acionistas.

A atuação do TCU também **fortalece o controle interno dos gestores da Petrobras**, incentivando uma cultura de maior responsabilidade e rigor no processo decisório. Adicionalmente, as auditorias oferecem informações valiosas que podem servir de subsídio para a atuação de outros órgãos fiscalizadores e de autoridades competentes, permitindo uma supervisão mais abrangente e eficaz.



15

PROMOÇÃO DA INCLUSÃO DIGITAL

POR QUE O TEMA É CONSIDERADO DE ALTO RISCO

A inclusão digital é imprescindível para o desenvolvimento social e econômico do Brasil, uma vez que influencia diretamente áreas como educação, saúde e economia, além de incentivar a participação popular nas decisões do país. Em uma nação com grandes desigualdades regionais e sociais, garantir o acesso à internet e às tecnologias de comunicação a todos os brasileiros é essencial para gerar oportunidades e diminuir essas disparidades.

Nos últimos anos, a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e o Ministério das Comunicações (MCom) têm buscado incluir **compromissos de investimento em instrumentos regulatórios**. Isso significa que, em vez de apenas recolher recursos do setor de telecomunicações, eles incentivam as operadoras de telecomunicações a investir em melhorias, como contrapartida por licenças ou como parte de acordos de ajuste de conduta.

O valor desses compromissos é significativo, envolvendo bilhões de reais. Na última licitação de frequências realizada pela Anatel, conhecida como leilão do 5G, cerca de **R$ 37 bilhões** foram destinados a compromissos de investimento pelas empresas vencedoras.

O tema continua sendo considerado de alto risco, pois não houve avanços substanciais na superação dos problemas identificados. A persistência de falhas na avaliação dos compromissos de investimento, na fiscalização e no alinhamento com as políticas públicas indica que **os riscos associados à inclusão digital** permanecem elevados. Assim, é necessário intensificar a atenção e os esforços dos órgãos competentes para reduzir esses riscos e permitir o alcance dos objetivos estabelecidos.

TER ALGUM TIPO DE ACESSO À INTERNET NÃO É SUFICIENTE

A exclusão digital continua sendo uma realidade de milhões de pessoas, especialmente em países de baixa e média renda. Essas pessoas não apenas enfrentam acesso limitado à internet, mas também carecem das condições para utilizar as tecnologias digitais de maneira plena e transformadora. Ter uma conexão básica, como acesso esporádico à internet por meio de um celular pré-pago, por exemplo, não é suficiente para que os cidadãos possam usufruir de oportunidades educacionais, econômicas e sociais.

A verdadeira inclusão digital deve ir além de oferecer uma conexão mínima. O objetivo deve ser garantir a **conectividade significativa**, que proporciona não apenas o acesso ocasional à internet, mas uma conexão robusta e contínua que pode transformar a vida dos cidadãos. A conectividade significativa se baseia em quatro pilares fundamentais:

- velocidade equivalente ao 4G,
- posse de smartphone,
- uso diário da internet, e
- acesso ilimitado em um local fixo (casa, trabalho, escola).

Esses pilares são essenciais para permitir que os indivíduos participem plenamente da sociedade digital. A conectividade significativa é o fator que diferencia a inclusão digital básica de uma inclusão efetiva, permitindo a participação ativa e equitativa na economia digital.

Para que as políticas públicas de inclusão digital sejam realmente eficazes, é fundamental que priorizem investimentos em infraestrutura que garantam uma conexão de alta quali-

dade, ao mesmo tempo em que promovem o acesso a dispositivos como smartphones. Apenas assim será possível ampliar as oportunidades educacionais, melhorar o acesso a serviços públicos e integrar maior número de pessoas à economia digital.

Gráfico 15.1 - Proporção de excluídos digitais por classe social (%)

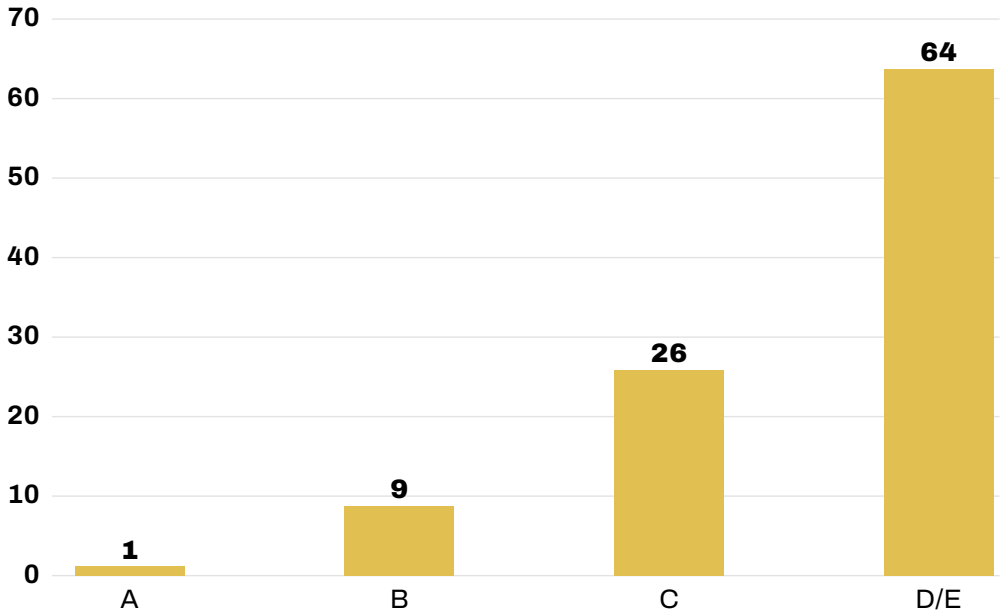
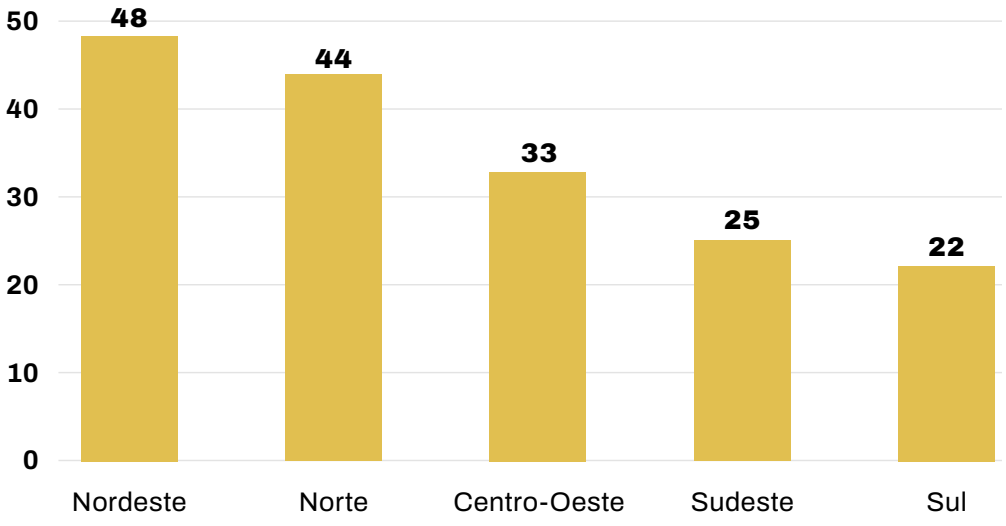


Gráfico 15.2 - Proporção de excluídos digitais por região do país (%)



Fonte: elaboração própria a partir de dados do Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (NIC.br). Conectividade significativa: propostas para medição e o retrato da população no Brasil. São Paulo: NIC. br, 2024. ISBN 978-65-85417-37-2.

Nota: Considerou-se excluído digital o cidadão com até dois pontos numa escala de conectividade significativa cujo máximo é de nove pontos.

O QUE O TCU ENCONTROU

Em trabalhos anteriores, o TCU analisou diversos instrumentos regulatórios no setor de telecomunicações, como o Plano Geral de Metas de Universalização (PGMU) e a elaboração de políticas públicas do setor de telecomunicações, além de editais de licitação, celebração de termo de compromisso de ajustamento de conduta (TAC) e processo sancionatório da Anatel. Com base nessa análise, o Tribunal identificou, no quadro 15.1, um aumento significativo na utilização de compromissos de investimento nesses instrumentos.

A Lei 9.472/1997 (Lei Geral de Telecomunicações), o Decreto 9.612/2018, a Portaria 1924/2021-MCom, assim como os regulamentos da Anatel referentes à aplicação de sanções administrativas e de celebração e acompanhamento de TAC, são exemplos de normas que regulamentam a opção pela celebração de compromissos de investimento.

Nos trabalhos mais recentes no setor de telecomunicações, como o levantamento para avaliar a **política nacional de banda larga**, o TCU identificou que ainda existe elevado percentual da população brasileira sem acesso à internet, o que aumenta a desigualdade social e possibilita a criação de um fosso digital entre segmentos da população.

Soma-se a isso auditoria operacional realizada pelo TCU, que constatou deficiências na fiscalização dos **compromissos de investimentos** assumidos pelas operadoras de telecomunicações, que nem sempre estão alinhados às políticas públicas de inclusão digital e de universalização da banda larga.

O TCU, ao analisar os compromissos de investimento na transição do regime de concessão para autorização, identificou falhas na precificação dos bens reversíveis, essenciais para calcular a compensação que a empresa deve pagar à União pelo direito de continuar a usá-los. Por isso, o Tribunal determinou que a Anatel corrigisse os cálculos, com foco nos ativos mais relevantes, como edifícios, terrenos, postes, torres, cabos de fibra óptica e equipamentos de rede. A medida destaca a necessidade de que esses ativos sejam avaliados corretamente, de acordo com o valor de mercado, como exige a legislação. A avaliação pelo valor de mercado é essencial para garantir que os compromissos de investimento assumidos pelas empresas autorizadas, protejam o interesse público de subavaliações.

Como se observa, há **riscos** crônicos que podem dificultar os objetivos dessa política pública. A falta de alinhamento entre os compromissos assumidos pelas operadoras de telecomunicações e as diretrizes estabelecidas nessas políticas públicas pode resultar em investimentos inadequados ou insuficientes nas regiões que mais necessitam. Além disso, deficiências na fiscalização e no acompanhamento desses compromissos pelo MCom e pela Anatel podem levar ao descumprimento de prazos e condições acordadas, comprometendo a efetividade das ações de inclusão digital.

Compromissos de investimento no setor de telecomunicações envolvem dezenas de bilhões de reais, mas falhas de alinhamento com políticas públicas, assim como na valoração e fiscalização desses compromissos, prejudicam a inclusão digital de milhões de brasileiros, aprofundando desigualdades sociais e econômicas.

O QUE PRECISA SER FEITO

O TCU, ao analisar diversos processos que envolveram instrumentos regulatórios, fez determinações e recomendações com o objetivo de **aprimorar o processo regulatório e garantir o cumprimento dos objetivos das políticas públicas**. Uma das recomendações dirigidas ao MCom é que, na alocação de recursos da política de banda larga, utilize critérios que promovam redução das desigualdades sociais e regionais.

Adicionalmente, o TCU recomendou ao MCom que a definição dos compromissos de investimento seja realizada de acordo com o planejamento estatal de médio e longo prazos, estabelecendo ações, metas, indicadores, prazos e mecanismos de monitoramento claros.

À Anatel, o TCU recomendou o **aperfeiçoamento da fiscalização dos compromissos de investimento,** com ênfase no cumprimento dos prazos, na sistematização dos dados de fiscalização e na publicação, em seu portal eletrônico, de informações detalhadas sobre as redes implantadas, compromissos assumidos e processos licitatórios. Essas medidas visam aumentar a transparência e promover o compartilhamento de infraestrutura entre os provedores de telecomunicações.

QUADRO 15.1 - RISCOS QUE AMEAÇAM A INCLUSÃO DIGITAL PLENA DA POPULAÇÃO BRASILEIRA

Causas	Riscos	Efeitos
Falta de coordenação na elaboração e execução dos compromissos de investimento. Falta de alinhamento entre os compromissos pactuados e as necessidades dos usuários. Risco de captura de agentes públicos por grupos de interesse. Recursos humanos, financeiros e tecnológicos insuficientes para fiscalização dos compromissos. Falta de prioridade e capacitação para a fiscalização. Inexistência de obrigações contratuais de transparência ativa sobre os compromissos pactuados. Infraestrutura insuficiente e barreiras socioeconômicas para aproveitar os compromissos de inclusão digital.	Desenho inadequado das políticas públicas de inclusão digital. MCom Compromissos de investimento pactuados sem transparência e em desacordo com os objetivos e estratégias de inclusão digital. MCom Anatel Falhas no monitoramento e fiscalização dos compromissos de investimento. Anatel	Sobreposição e duplicidade na pactuação de mesmos compromissos em instrumentos regulatórios distintos. Descumprimento de compromissos pactuados. Atraso na implementação de infraestrutura essencial para a inclusão digital. Incapacidade de atingir as regiões e populações mais vulneráveis. Baixa transparência e controle social sobre os investimentos. Desperdício de recursos. Baixo impacto dos compromissos de investimento na inclusão digital e na redução de desigualdades socioeconômicas.

Gestores

Ministério das Comunicações (MCom)
Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)

O TCU monitora o cumprimento dessas deliberações, a fim de verificar como os compromissos de investimento foram pactuados e como a Anatel fiscaliza e garante a implementação dessas obrigações.

Isso inclui avaliar alterações de objetivo e de cronograma, que têm reflexos sociais e econômicos sobre os valores definidos na época da licitação ou da formalização dos compromissos pelas operadoras de telecomunicações.

Outro ponto importante é a verificação dos meios utilizados pelo ente regulador para **evitar a sobreposição de investimentos**, considerando o nível de detalhamento dos compromissos e a diversidade dos instrumentos regulatórios.

O acompanhamento do TCU também se concentra na **avaliação das políticas públicas setoriais**, verificando se os objetivos estabelecidos estão sendo alcançados e se atendem ao interesse coletivo.

DECISÕES RECENTES

Acórdãos 2.032/2021, 740/2023 e 2.082/2023, todos do Plenário do TCU.

2.032/2021

740/2023

2.082/2023

BENEFÍCIOS GERADOS PELA ATUAÇÃO DO TCU

A atuação do TCU tem proporcionado benefícios significativos para o planejamento e a operação do setor de telecomunicações brasileiro, especialmente por meio de deliberações que promovem maior eficiência, transparência e efetividade nos gastos públicos.

No caso específico do leilão do 5G, os resultados dessa fiscalização foram especialmente relevantes. Um dos benefícios foi o aprimoramento do estudo de precificação da faixa de 26 GHz, que resultou no aumento de mais de R$ 2 bilhões no preço mínimo inicialmente calculado. Além disso, como consequência dos questionamentos feitos durante a auditoria, foi eliminada a margem adicional de 26% sobre os custos estimados para a implantação dos projetos Programa Amazônia Integrada e Sustentável (PAIS) e Rede Privativa de Comunicação da Administração Pública Federal. Essa medida reduziu em R$ 650 milhões os custos inicialmente fixados pela Anatel, permitindo que esses recursos fossem direcionados para outros compromissos previstos no leilão do 5G.

Outro destaque dessa fiscalização foi a redução de mais de R$ 44 milhões no custo previsto para o compromisso de migração da recepção do sinal por parabólicas da banda C para a banda Ku. Essa economia foi possível devido à identificação, pelo TCU, de um erro material nos cálculos.

Em resumo, **as ações de controle do TCU no setor de telecomunicações têm contribuído para melhorar a governança, otimizar a utilização dos recursos e aumentar a transparência das decisões, promovendo a ampliação da inclusão digital no Brasil**.



16

SUSTENTABILIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA DOS CORREIOS

POR QUE O TEMA É CONSIDERADO DE ALTO RISCO

A Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), conhecida como Correios, é a maior estatal brasileira em termos de quadro de pessoal, com mais de **88 mil empregados**. Em 2022, a empresa obteve **resultado líquido negativo de R$ 767,58 milhões**. Em 2023, apesar de menor, houve **resultado líquido negativo de R$ 596,63 milhões**.

O Relatório de Riscos Fiscais da União de 2019, publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional, apontou que **a ECT poderia se tornar dependente de aportes de recursos da União**. De acordo com o relatório, naquela época a estatal apresentava resultados operacionais e líquidos negativos e decréscimo da receita em termos reais, havendo incerteza quanto à sua capacidade de continuidade operacional.

A possibilidade de aporte emergencial em empresas estatais federais não dependentes passou a integrar o Anexo de Riscos Fiscais a partir da Lei de Diretrizes Orçamentárias

(LDO) de 2019. Assim, as LDO de 2020, 2021 e 2022 classificaram como **médio (ou possível) o risco de aporte emergencial de capital ou subvenção econômica** em caráter de emergência para atender a necessidade de recursos ou de capital da ECT.

Os Anexos de Riscos Fiscais das LDO de 2023 e 2024 destacaram melhora no desempenho da ECT nos anos anteriores, afastando o risco, em curto e médio prazos, de aporte emergencial de capital ou subvenção econômica. Ainda que o risco tenha sido classificado como possível ou remoto, é importante ressaltar que as causas apontadas foram "queda de receita/demanda, inserção mercadológica e estratégica" (Anexo de Riscos Fiscais da LDO de 2024, p. 133).

A partir da tabela abaixo, é possível observar a **piora nas principais variáveis de resultado** do exercício da ECT nos últimos três anos, em preços correntes, isto é, sem descontar o efeito inflacionário.

Tabela 16.1 - Demonstrações do Resultado do Exercício da ECT (R$ milhares)

Descrição	2023	2022	2021	2020	2019
Receita líquida de vendas e serviços	19.243.353	19.813.132	21.305.101	17.249.050	18.356.077
Custo dos produtos e serviços	-15.657.771	-14.453.86	-13.664.91	-12.056.59	-15.641.80
Resultado Bruto	3.585.582	5.359.264	7.640.190	5.192.452	2.714.272
Resultado Líquido	-596.625	-767.580	2.276.469	1.530.376	102.121

Fonte: Elaboração própria com base nas Demonstrações Contábeis de 2023, 2022 e 2020.

A relevância da sustentabilidade econômico-financeira da estatal fica evidente quando se considera o papel exercido pela ECT na política pública de universalização postal, bem como quando se leva em conta o potencial impacto nas contas públicas caso os Correios se tornem dependentes do orçamento público federal. Esses fatores justificam a inclusão do tema na Lista de Alto Risco de 2024.

O QUE O TCU ENCONTROU

Em trabalhos anteriores realizados pelo TCU, especialmente no levantamento sobre a política pública do setor postal, indicadores e painel de contratações, o TCU observou, no quadro 16.1, a **tendência de queda de receita da ECT**. Essa diminuição foi atribuída à redução da demanda por produtos do monopólio e à perda de participação no mercado no segmento de encomendas. Considerando que esse segmento representa a maior parcela do faturamento da empresa, a perda de mercado configura um desafio significativo, especialmente frente à crescente competitividade do setor.

Também foi constatada **baixa execução do orçamento de investimento**, em níveis até mesmo inferiores à depreciação e à amortização (investimento líquido negativo). Além disso, o TCU identificou deficiências de controle na contabilização de provisões e na divulgação de passivos contingentes relacionados a eventos que importam, respectivamente, em riscos prováveis ou possíveis de saída de recursos, com possibilidade de alto impacto contábil e financeiro.

O TCU identificou, ainda, a existência de planejamento de **operação de crédito para o pagamento de despesas correntes**, inclusive para o equacionamento de déficit do plano previdenciário. Essa situação, combinada com os demais riscos mencionados, poderia levar a insustentabilidade econômico-financeira no longo prazo.

O QUE PRECISA SER FEITO

A sustentabilidade econômico-financeira dos Correios é fundamental para garantir a continuidade do serviço postal universal e a independência da ECT em relação aos recursos do Tesouro Nacional. Para isso, é crucial acompanhar, de perto, a política de investimentos para modernização tecnológica e de inovação de processos operacionais; as ações estratégicas adotadas para sustentabilidade econômico-financeira da empresa; a conformidade das estimativas e reconhecimento das provisões e a divulgação dos passivos contingentes; e a mensuração, avaliação e divulgação dos custos da política pública postal.

O TCU recomendou ao Ministério das Comunicações que divulgue, em seu sítio eletrônico, informações a respeito das metas e dos resultados relacionados à universalização e à qualidade dos serviços postais. Essa recomendação enfatiza a facilidade de

QUADRO 16.1 - RISCOS QUE AMEAÇAM A SUSTENTABILIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA DOS CORREIOS

Causas	Riscos	Efeitos
Baixo nível de modernização tecnológica e de inovação de processos operacionais. Crescimento da competição por preços e prazos cada vez menores com a entrada de grandes players logísticos internacionais no Brasil. Redução de receitas provenientes de serviços do monopólio legal devido à queda de demanda. Deficiências de controle em provisões de obrigações e divulgação de passivos contingentes, possivelmente subavaliados. Ausência de informações estruturadas e transparentes sobre custos e fontes de custeio da política postal.	Perda de participação no mercado de encomendas. Ocorrência de despesas sem provisionamento ou divulgação suficiente, com possível ou provável comprometimento do caixa. Realização de operações de crédito para cobertura de despesas correntes. Definição do escopo da universalização postal (localidades, produtos e preços) sem informações de custos e fontes de custeio	Insuficiência de caixa. Redução da margem de lucro e ocorrência de prejuízo operacional. Aumento do endividamento. Diminuição da capacidade de autofinanciamento. Maior probabilidade de dependência do orçamento federal. Política postal com custos não razoáveis, comprometendo a economicidade da operação. Possível descontinuidade da universalização dos serviços postais em locais deficitários.
Gestor	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT)	

acesso e a atualidade dos dados, em conformidade com o art. 8º da Lei 12.527/2011, o que poderá impactar positivamente a efetividade das atribuições daquele ministério.

Além disso, o TCU recomendou à ECT que os créditos tributários que preencham os requisitos de ativo contingente, sob a ótica do pronunciamento CPC 25 – emitido pelo Comitê de Pronunciamentos Contábeis – não sejam reconhecidos nas demonstrações financeiras da empresa, pois, segundo tal pronunciamento, a entidade não deve reconhecer ativos contingentes. Essa medida busca aprimorar a transparência e a conformidade das práticas contábeis da ECT.

DECISÕES RECENTES

Acórdão 9.376/2020, da 2ª Câmara, e Acórdãos 211/2020 e 1.134/2024, do Plenário do TCU.

9.376/2020 211/2020 1.134/2024

BENEFÍCIOS GERADOS PELA ATUAÇÃO DO TCU

A atuação do Tribunal de Contas da União (TCU) contribui para fortalecer a sustentabilidade econômico-financeira da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), especialmente ao identificar riscos e apontar medidas corretivas. Por meio de fiscalizações e análises detalhadas, o TCU tem destacado pontos críticos que impactam a operação da estatal, como redução de receitas, falta de modernização tecnológica e deficiências no reconhecimento de provisões para eventos cuja saída de recursos é provável, bem como divulgação de passivos contingentes.

Essas constatações têm incentivado a ECT a adotar medidas visando melhorar a governança e otimizar resultados. Melhorar a transparência e as práticas de governança é fundamental para uma gestão responsável, alinhada com os desafios enfrentados pela empresa, permitindo tomada de decisões mais eficiente e administração estratégica dos recursos.

Ao acompanhar indicadores estratégicos de investimento, o TCU contribui para a **modernização tecnológica e a inovação nos processos operacionais da ECT**, o que é crucial para que a estatal seja competitiva em um mercado cada vez mais dinâmico. Além disso, o aprimoramento das práticas contábeis e a maior transparência na divulgação das informações financeiras contribuem para que **a ECT esteja de acordo com os padrões internacionais e as melhores práticas de contabilidade**, proporcionando maior credibilidade e aumentando a confiança das partes interessadas.

O desempenho econômico-financeiro negativo dos Correios em 2022 e 2023 deve-se, em boa medida, a três fatores: estratégias pouco eficazes para conter a perda de mercado em encomendas, baixos investimentos em modernização tecnológica e ausência de avaliação de custos na política postal. Isso ameaça a independência da empresa em relação ao Tesouro Nacional e a continuidade do serviço postal universal.

Implementando as medidas recomendadas pelo TCU, a ECT avançará na busca por maior eficiência e sustentabilidade, dentro de um contexto de ajustes que ainda precisam ser realizados internamente, tanto para garantir sua viabilidade a longo prazo quanto para assegurar a continuidade e a qualidade dos serviços postais em todo o país.



EIXO

INFRAESTRUTURA





17

SEGURANÇA HÍDRICA

POR QUE O TEMA É CONSIDERADO DE ALTO RISCO

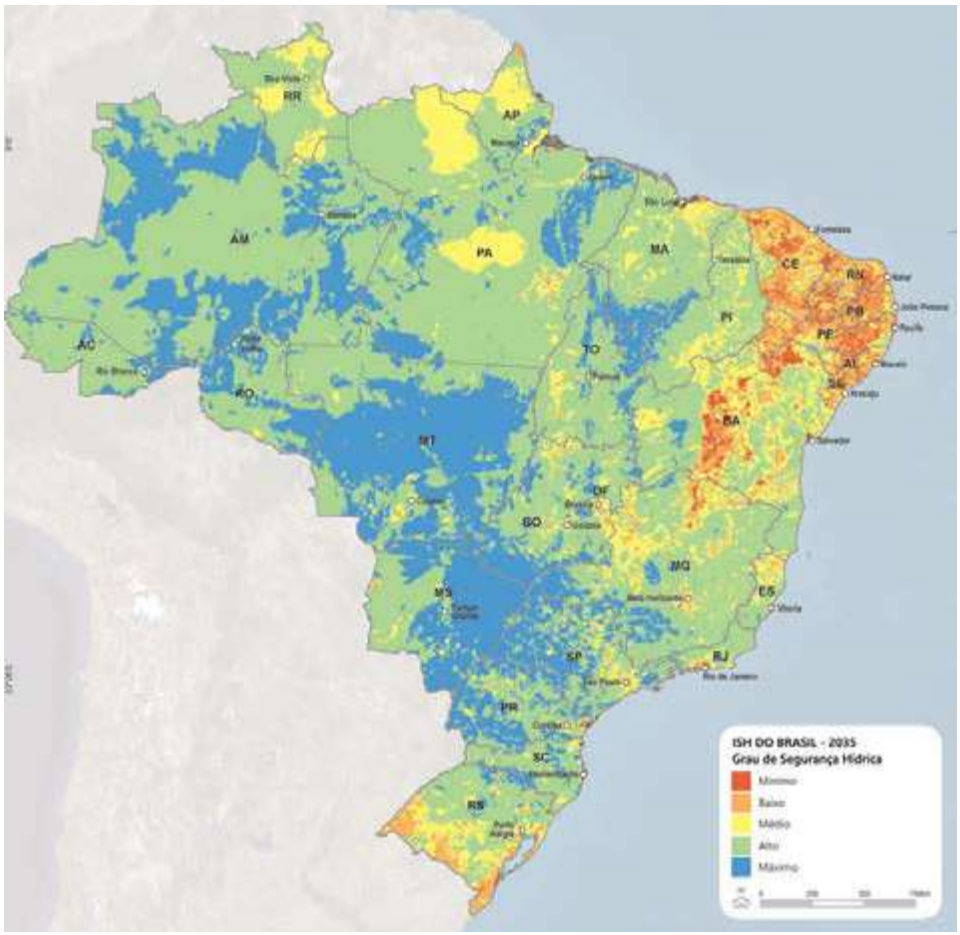
A segurança hídrica é crucial para o desenvolvimento socioeconômico do país, sendo a água um recurso indispensável à vida, agricultura, indústria e praticamente todas as atividades humanas.

No Brasil, a segurança hídrica assume especial relevância devido à diversidade geográfica e climática, que impõe desafios distintos de gestão hídrica em diferentes regiões. **No Semiárido, por exemplo, a baixa disponibilidade hídrica torna as crises mais prolongadas e severas. Em contrapartida, mesmo outras regiões, que antes não enfrentavam desequilíbrio entre oferta e demanda de água, passaram a enfrentar déficits no abastecimento ou a sofrer com inundações, nos últimos anos, afetando um número expressivo de pessoas.**

Para melhor ilustrar o cenário da Segurança Hídrica no país, é importante destacar o Índice de Segurança Hídrica (ISH), que consta do Plano Nacional de Segurança Hídri-

ca (PNSH), elaborado pela Agência Nacional de Águas (ANA). Esse índice considera quatro dimensões de segurança hídrica (humana, econômica, ecossistêmica e de resiliência), agregadas para compor um índice global representativo da diversidade do território nacional, conforme pode ser visto a seguir:

Figura 17.1 – Índice de Segurança Hídrica do Brasil – 2035



Fonte: Plano Nacional de Segurança Hídrica (PNSH) de 2019 - Agência Nacional de Águas (ANA). Disponível em: https://pnsh.ana.gov.br/seguranca. Acesso em 7/11/2024.

Segundo a análise da ANA no PNSH, no contexto da dimensão humana, a aplicação do ISH identificou que, **em 2017, 60,9 milhões de pessoas (34% da população urbana) viviam em cidades com menor garantia de abastecimento de água. Na projeção para 2035, a estimativa é que o número de pessoas em risco de desabastecimento hídrico aumente para 73,7 milhões**.

O tema envolve riscos crônicos que podem comprometer significativamente a segurança hídrica do país. Entre eles, destacam-se a utilização de estudos e projetos deficientes ou desatualizados, e a seleção e priorização de investimentos sem uso de

critérios técnicos e objetivos. A gestão fragmentada e ineficiente das fontes de água aumenta a vulnerabilidade do país a eventos hidrológicos e climáticos extremos.

Deficiências na governança e gestão dos recursos hídricos podem deixar 37% da população urbana brasileira em risco de desabastecimento de água até 2035.

Não existe, de maneira formal, uma política nacional de infraestrutura hídrica que defina diretrizes, objetivos e metas, embasados em dados e estudos, a fim de orientar o planejamento governamental e a escolha de prioridades para garantir a segurança hídrica no país. Apesar de avanços como a criação do Plano Nacional de Segurança Hídrica (PNSH) e do Núcleo de Segurança Hídrica (NSH), ainda existem deficiências significativas na gestão dos recursos hídricos.

A permanência do tema na LAR reflete a persistência desses desafios e a necessidade de atenção constante dos gestores, promovendo ações efetivas para diminuir os riscos associados. Além disso, ressalta a importância de monitoramento e da fiscalização contínuos pelo TCU.

O QUE O TCU ENCONTROU

As análises recentes do TCU, no quadro 17.1, sobre a segurança hídrica revelam uma série de desafios e problemas na gestão e execução de projetos de infraestrutura desse tema no Brasil. As impropriedades constatadas são cruciais para compreender as áreas que necessitam de atenção e melhoria, a fim de garantir uma gestão eficaz dos recursos hídricos no país.

Dessas impropriedades, muitas apontam para a importância de atualizar os estudos recomendados pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) no PNSH, evidenciando uma lacuna na avaliação dos projetos de infraestrutura hídrica. **Em fiscalizações realizadas pelo Tribunal, entre 2021 e 2022, foram identificadas as seguintes falhas e irregularidades:**

QUADRO 17.1 - RISCOS QUE AMEAÇAM A SEGURANÇA HÍDRICA

Causas	Riscos	Efeitos
Ingerência política e urgência para licitar o empreendimento. Planejamento sem utilização de dados ou de metodologia adequada de estruturação de empreendimentos. Ausência de política formal de infraestrutura hídrica. Coordenação central deficiente das ações de infraestrutura hídrica. Baixa articulação entre União e Estados; e entre Ministério e suas entidades vinculadas. Baixa capacidade de governança e gestão dos órgãos que atuam na política nacional de recursos hídricos.	Uso de estudos e projetos de infraestrutura hídrica deficientes ou desatualizados. MIDR Codevasf DNOCS Seleção e priorização de investimentos em segurança hídrica sem utilizar critérios técnicos e objetivos. MIDR Codevasf DNOCS	Superdimensionamento ou subdimensionamento da obra. Aditivos ilegais, atrasos, paralisação e baixa qualidade da obra. Empreendimentos não atendem plenamente ao objetivo proposto ou à real necessidade da sociedade. Dificuldade em viabilizar a operação e manutenção da obra. Desperdício de recursos públicos. Insegurança hídrica.

Gestores

Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR)
Companhia do Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf)
Departamento Nacional de Obras contra as Secas (DNOCS)

• projetos baseados em premissas superestimadas de vazão de água;

• incompatibilidade de dimensionamento e cronograma entre duas obras interdependentes;

• ausência de estudos preliminares e complementares compatíveis com os requisitos do PNSH;

• sobrepreço decorrente de preços acima dos praticados no mercado;

• formalização de termos aditivos fora das hipóteses legais, gerando impactos financeiros negativos para o erário; e

• execução orçamentária que desconsidera a funcionalidade integral da obra, resultando em altos custos de oportunidade e despesas de manutenção e operação sem benefícios efetivos para a população.

Foi também constatada a falta de uma política específica para normatizar os serviços públicos prestados pelas infraestruturas hídricas de usos múltiplos e seu modelo de remuneração. Foram verificadas, ainda, a ausência de integração entre o planejamento de longo prazo dos recursos hídricos e outros setores; a carência de coordenação centralizada da carteira de investimentos; a alta dependência do orçamento federal; e a necessidade de critérios técnicos e objetivos para a seleção e priorização de investimentos.

Com base nesse histórico, foram identificados os seguintes riscos, bem como suas causas e efeitos.

Esse retrato do que vem sendo evidenciado pelo TCU nos últimos anos demonstra a complexidade e a multiplicidade dos desafios enfrentados na gestão da segurança hídrica no Brasil, ressaltando a necessidade de ações coordenadas e efetivas para superar as dificuldades e promover uma gestão sustentável dos recursos hídricos.

O QUE PRECISA SER FEITO

As deliberações do TCU abordam uma série de medidas direcionadas a diferentes órgãos e entidades com o objetivo de melhorar a gestão e execução dos projetos de infraestrutura necessários para promover a segurança hídrica do país.

Inicialmente, o TCU determinou ao MIDR que informasse as medidas adotadas para solucionar ou reduzir o risco relacionado à capacidade de bombeamento do Projeto de Integração do Rio São Francisco no Eixo Norte, especialmente em relação ao Ramal do Salgado. Essa medida visa a garantir que as disposições do PNSH sejam atendidas, considerando a capacidade de entrega do projeto.

O Tribunal também determinou à Companhia do Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), em conjunto com o MIDR, que encontrem soluções técnicas para conciliar o projeto básico do Canal do Sertão Baiano com o PNSH e o plano de desenvolvimento regional, avaliando, se for o caso, a necessidade de atualização do Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) e dos demais estudos relacionados. A Codevasf também deve apresentar o resultado dessas soluções técnicas.

Por fim, o TCU recomendou ao MIDR que promovesse ações de cooperação com órgãos públicos e privados de reconhecida experiência na gestão de projetos de infraestrutura hídrica, em colaboração com a ANA, a Codevasf e o Departamento Nacional de Obras contra as Secas (DNOCS). Além disso, recomendou a uniformização das rotinas operacionais de estruturação, priorização, seleção e execução de projetos de infraestrutura hídrica dessas entidades, a formalização do PNSH no marco regulatório da gestão dos recursos hídricos e o aperfeiçoamento das ações do Programa de Fortalecimento dos Comitês de Bacias Hidrográficas (Procomitês).

DECISÕES RECENTES

Acórdãos 1.462/2022, 1.902/2022, 454/2023 e 2.233/2023, todos do Plenário do TCU.

1.462/2022



1.902/2022



454/2023



2.233/2023



BENEFÍCIOS GERADOS PELA ATUAÇÃO DO TCU

A conduta proativa do TCU contribui para assegurar que os recursos destinados à infraestrutura hídrica sejam utilizados de maneira eficiente e eficaz, evitando desperdícios e garantindo que os projetos atendam às necessidades da população.

A atuação do TCU na fiscalização de políticas e projetos relacionados à segurança hídrica traz como um dos principais benefícios a possibilidade de correção oportuna de irregularidades. Essa ação preventiva ajuda a evitar a materialização de riscos que poderiam comprometer o sucesso dos empreendimentos e causar prejuízo aos cofres públicos.

Além disso, a fiscalização do TCU contribui para aumentar a eficiência e melhorar a governança e a gestão das contratações de obras de infraestrutura hídrica. Isso é possível por meio de avanços na gestão de riscos, maior transparência e aprimoramento dos controles internos nos processos de planejamento e execução de grandes obras. Essas melhorias são essenciais para fortalecer a confiança pública e garantir que os investimentos em segurança hídrica sejam bem-sucedidos.

Por fim, as recomendações do TCU para fortalecer a capacidade institucional e operacional dos órgãos envolvidos contribuem para uma gestão mais eficiente dos grandes empreendimentos do setor, promovendo uma abordagem mais estruturada e efetiva da segurança hídrica no Brasil.





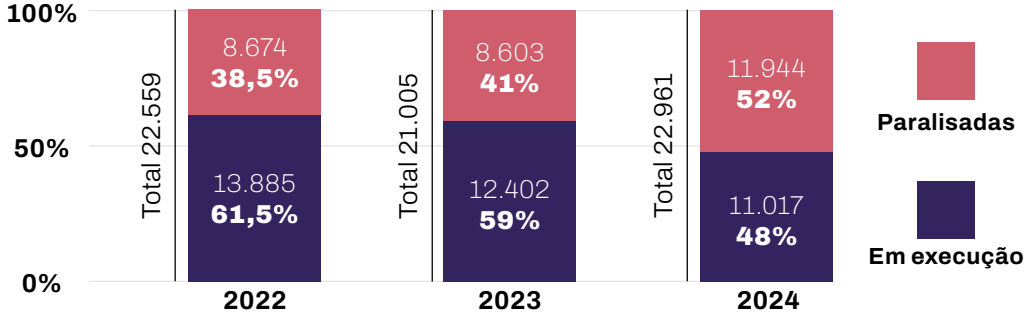
18

GESTÃO DAS OBRAS PARALISADAS

POR QUE O TEMA É CONSIDERADO DE ALTO RISCO

O acompanhamento permanente do Tribunal, disponível no Painel de Acompanhamento de Obras Paralisadas do TCU, indica que, entre 2022 e 2024, houve **aumento da quantidade de obras paralisadas, totalizando 11.944 empreendimentos**. Esse cenário é preocupante, pois essas obras, que representam 52% do total de obras federais, **já consumiram R$ 9,0 bilhões e ainda necessitam de R$ 29,4 bilhões adicionais para serem concluídas.**

Gráfico 18.1 – Quantidade de obras em execução e paralisadas no país

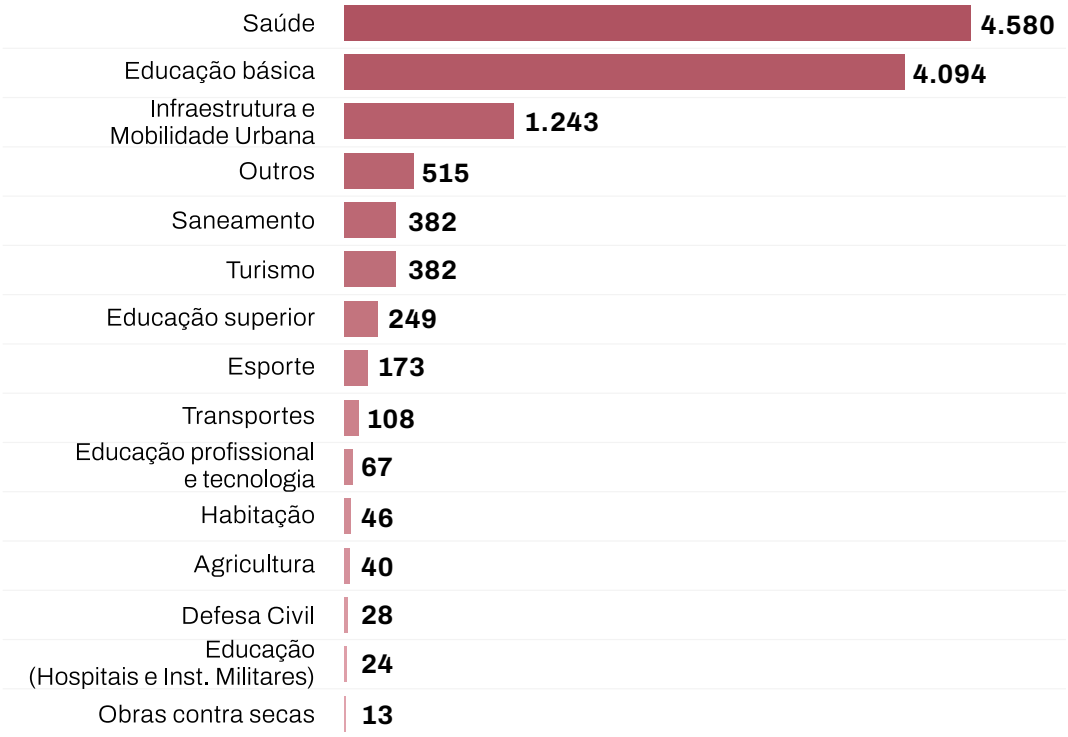


Fonte: Painel de Acompanhamento de Obras Paralisadas do TCU.

A alta quantidade de obras paralisadas e inacabadas e o volume de recursos investidos refletem as ineficiências sistêmicas na gestão dos empreendimentos e as falhas de coordenação e governança.

Essa situação crônica compromete a prestação dos serviços e a entrega de diversas políticas públicas para a sociedade. **As áreas mais afetadas – saúde, educação e infraestrutura e mobilidade urbana – contam, respectivamente, com 77,5%, 67,1% e 38% de suas obras paralisadas**, conforme dados de abril de 2024. A situação afeta a população como um todo e o desempenho da economia, além de gerar ineficiência na alocação dos recursos públicos, comprometidos com empreendimentos que deixam de gerar os benefícios finais para os quais foram concebidos.

Gráfico 18.2 – Obras paralisadas por setor



Fonte: Painel de Acompanhamento de Obras Paralisadas do TCU.

O QUE O TCU ENCONTROU

O TCU identificou, no quadro 18.1, riscos significativos que contribuem para a paralisação das obras públicas federais. Essa análise revelou que as obras paralisadas representam um problema crônico com múltiplas causas e consequências, afetando diversos setores e comprometendo a eficiência e eficácia das políticas públicas.

A auditoria mais recente, realizada em 2023, apontou diversas causas da paralisação ou abandono de obras com recursos federais. **A frágil coordenação na gestão das obras pelo Centro de Governo e a baixa capacidade técnica e operacional dos entes infranacionais que executam as obras são causas fundamentais da persistência do problema das obras paralisadas.** Outras causas importantes incluem deficiências de projetos, insuficiência de recursos, sistemas de informação ineficientes e não adoção de boas práticas.

Os efeitos das paralisações são vastos, incluindo **desperdício de recursos públicos, insegurança jurídica quanto a decisões acerca da destinação das obras e ineficácia da política pública vinculada à obra**. Esses efeitos demonstram o impacto negativo do abandono das obras, não apenas no desenvolvimento de infraestrutura, mas também na efetividade das políticas públicas e na qualidade de vida da população.

Em 2024, o número de obras paralisadas superou o de obras em execução, afetando seriamente áreas essenciais como saúde, educação e mobilidade urbana.

A complexidade do tema revela a necessidade de abordagem coordenada e estratégica para superar os desafios identificados, visando não apenas à retomada e conclusão efetiva das obras paralisadas, mas também a evitar que a obra seja novamente paralisada.

Os riscos identificados, apresentados a seguir, refletem falhas sistêmicas na coordenação, planejamento e execução das obras, afetando diretamente a capacidade do governo de entregar infraestrutura pública essencial.

O QUE PRECISA SER FEITO

O Centro de Governo, representado pela Casa Civil da Presidência da República, pelo Ministério da Gestão e da Inovação em serviços públicos (MGI) e pelo Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), bem como os órgãos setoriais responsáveis pela gestão das obras, devem se articular para mitigar os riscos associados à gestão de obras paralisadas.

QUADRO 18.1 - RISCOS QUE AMEAÇAM A GESTÃO DAS OBRAS PARALISADAS

Causas	Riscos	Efeitos
Baixa governança do centro de governo sobre a carteira de obras. Ausência de plano central de gestão de obras. Insuficiência de informações centralizadas e confiáveis sobre obras. Ausência de estudos para embasar a destinação das obras paralisadas.	Gestão deficiente da carteira de obras pelo Centro de Governo CC MGI MPO	Falha na priorização dos investimentos e na destinação das obras inviabilizadas. Fragmentação de investimentos. Insegurança jurídica quanto a decisões acerca da destinação a ser dada às obras. Desperdício de recursos públicos. Perda de oportunidades de melhoria na qualidade de vida da população
Deficiência dos órgãos setoriais na gestão das suas carteiras de obras. Ausência de normas que prevejam procedimentos e critérios técnicos a serem adotados pelos gestores em caso de inviabilidade ou de retomada das obras. Baixa capacidade técnica e operacional dos entes executores quanto aos projetos, licitações e fiscalização das obras. Seleção de novas obras sem atender a critérios técnicos. Demora no repasse de recursos federais. Falta de recursos do ente executor para a contrapartida.	Paralisação ou abandono de obras com recursos federais MS MEC MCid MIDR	

Gestores

Casa Civil da Presidência da República (CC)
Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI)
Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO)
Ministério da Saúde (MS)
Ministério da Educação (MEC)
Ministério das Cidades (MCid)
Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional (MIDR)

É necessário que o Centro de Governo coordene um levantamento detalhado de todas as obras paralisadas sob responsabilidade dos órgãos federais, corrigindo as inconsistências nos bancos de dados disponíveis e elaborando um plano central. Esse plano deve definir estratégias, diretrizes e políticas para a retomada das obras, especificando os ministérios responsáveis, condições de uso dos recursos, critérios de priorização, metas, indicadores e responsabilidades. Além disso, **é importante melhorar o diálogo entre os poderes Executivo e Legislativo no processo de alocação orçamentária** para garantir recursos necessários à finalização de obras já iniciadas.

DECISÕES RECENTES

Acórdãos 1.079/2019, 871/2020, 1.328/2020, 2.134/2023 e 517/2024, todos do Plenário do TCU.

1.079/2019 871/2020 1.328/2020 2.134/2023 517/2024

BENEFÍCIOS GERADOS PELA ATUAÇÃO DO TCU

Ao longo dos anos, a atuação do Tribunal na gestão de obras paralisadas tem evoluído paralelamente ao avanço da maturidade sobre o tema. Inicialmente o foco do controle centrava-se nas causas diretas de paralisação, tais como insuficiência orçamentária, falhas de projeto e baixa capacidade de gestão dos executores. **Atualmente, a ênfase está em melhorar a governança da carteira de obras.**

Essa mudança busca fortalecer a coordenação dos órgãos setoriais, sob a orientação dos órgãos centrais, para que realizem um planejamento eficaz e a gestão adequada dos investimentos. Esse esforço irá contribuir para a retomada e conclusão de obras paralisadas, beneficiando as políticas públicas associadas, melhorando a qualidade de vida da população e, em última instância, favorecendo um ambiente institucional mais robusto e a atração de novos investimentos públicos e privados no setor de infraestrutura.





19

INTEGRAÇÃO DE MODAIS DE TRANSPORTES

POR QUE O TEMA É CONSIDERADO DE ALTO RISCO

O setor de transportes tem um papel fundamental na competitividade econômica e na qualidade de vida dos brasileiros. A intermodalidade, que consiste na integração eficiente de diferentes modais (como rodoviário, ferroviário e hidroviário), é essencial para reduzir custos e aumentar a eficiência logística, especialmente em um país com dimensões continentais.

No entanto, no Brasil, **mais de 66% das cargas ainda são transportadas por rodovias**, mesmo em longas distâncias, o que seria mais eficiente por outros meios, como ferrovias e hidrovias. Essa **predominância rodoviária resulta em custos elevados**, impactando negativamente o preço final dos produtos.

A situação é tão preocupante que, **em 2022, os custos logísticos representaram cerca de 13% do Produto Interno Bruto (PIB)** brasileiro, totalizando aproximadamente **R$ 1,3 trilhão, quase o dobro da média de países desenvolvidos**, como os Estados Unidos, onde essa proporção gira em torno de 7% do PIB, segundo a Associação Brasileira de Operadores Logísticos (Abol).

Esse cenário decorre, em grande parte, da **falta de planejamento de longo prazo e da descontinuidade nos planos de transporte**. Entre 2007 e 2018, o Brasil elaborou quatro planos logísticos estratégicos, que deveriam ser contínuos entre os governos. No entanto, todos foram abandonados sem produzir os benefícios esperados.

O QUE O TCU ENCONTROU

Após a inclusão do tema na LAR em 2022, o TCU acompanhou a evolução do ciclo de **Planejamento Integrado de Transportes (PIT)** e avaliou a governança do processo de planejamento, a aplicação na seleção de projetos de infraestrutura, e se a integração multimodal norteava a priorização de projetos. Nesse processo, foram identificados, no quadro 19.1, três principais **riscos**, listados a seguir, que afetam a eficácia das ações no setor de transportes.

O acompanhamento constatou que a responsabilidade pela decisão sobre que projetos deveriam compor a carteira de infraestrutura de transportes do Governo Federal foi dividida entre o Ministério de Portos e Aeroportos (MPor), responsável pela infraestrutura portuária, aeroportuária e hidroviária, e o Ministério dos Transportes (MT), encarregado da infraestrutura rodoviária e ferroviária. Entretanto, **a reestruturação das competências entre os ministérios não preservou as estruturas de governança, fundamentais para garantir a coerência entre projetos dos diferentes modos de transporte, assegurando a intermodalidade**. Isso incluiu a extinção do Comitê Interministerial de Planejamento da Infraestrutura (CIP-Infra) e do Plano Integrado de Longo Prazo da Infraestrutura (Pilpi).

Como resultado, **os investimentos em transportes foram definidos sem levar em conta a interdependência entre diferentes modais**, como a ligação entre uma ferrovia e um porto associado, e desconsiderando projetos mutuamente excludentes – aqueles que competem de forma predatória pelas mesmas cargas em determinados corredores logísticos. Essa falta de integração entre os modos de transporte gerou uma matriz ineficiente, empreendimentos pouco eficazes e aumento do Custo Brasil.

Além disso, o TCU identificou que o Governo Federal não comparou, de forma adequada, os custos com os benefícios sociais ao selecionar os projetos financiados com recursos públicos. Houve **discordância significativa entre os projetos incluídos no novo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e os planos setoriais em andamento**. No caso das ferrovias, não houve previsão de recursos para projetos de alto impacto, enquanto nas rodovias, 68% dos projetos escolhidos apresentavam baixo ou médio impacto ou impacto não avaliado.

QUADRO 19.1 - RISCOS QUE AMEAÇAM A INTEGRAÇÃO DE MODAIS DE TRANSPORTE

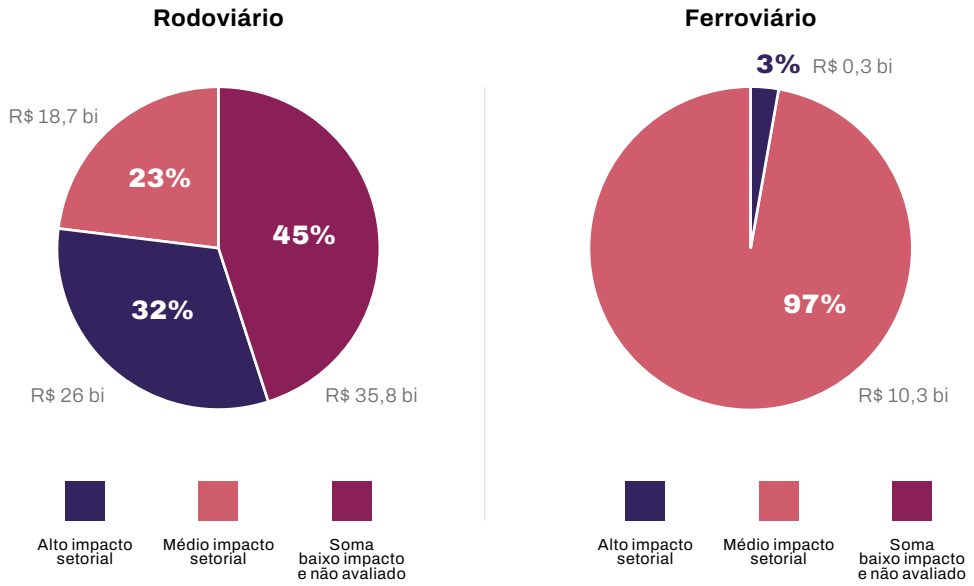
Causas	Riscos	Efeitos
Decisões sobre a carteira de projetos sem discussão prévia com a sociedade em audiência pública. Falta de critérios técnicos claros e transparentes para a priorização de investimentos. Falta de vinculação entre o planejamento e as decisões orçamentárias. Instâncias distintas de decisão sobre projetos, sem articulação entre os ministérios. Descontinuidade do sistema de governança do planejamento integrado de infraestrutura. Tomada de decisão sobre projetos incluídos no PAC sem considerar informações do planejamento de transportes do Governo Federal. Interferência política na escolha de projetos, priorizando interesses particulares em detrimento do interesse público.	Baixa transparência e participação social nas decisões de alocação de recursos em projetos de infraestrutura. MT MPor Priorização de obras de menor impacto econômico e social. CC MT MPor Inclusão de projetos no Plano Integrado de Transportes (PIT) sem considerar a intermodalidade. MT MPor	Redução da legitimidade do processo decisório e barreiras ao controle social. Desperdício de recursos públicos em projetos com baixo retorno social e econômico. Falta de articulação estratégica entre os diferentes modais de transporte, resultando em uma matriz ineficaz e agravando a ineficiência logística no país. Redução da competitividade econômica, afetando setores que dependem de transporte eficiente e integrado. Aumento do Custo Brasil.

Gestores

Ministério dos Transportes (MT).
Ministério de Portos e Aeroportos (MPor).
Casa Civil da Presidência da República (CC).

O gráfico a seguir ilustra o nível de impacto previsto no PAC para os investimentos em rodovias e ferrovias.

Gráfico 19.1 – Investimentos públicos em rodovias e ferrovias encaminhados ao novo PAC, por nível de impacto no plano setorial



Fonte: elaboração própria.

Adicionalmente, os produtos do ciclo de planejamento de transportes, como o Plano Nacional de Logística (PNL) 2035 e os planos setoriais, não foram usados como base para decisões sobre os projetos que deveriam ser incluídos no Plano Plurianual (PPA). Essa **desconexão entre o que foi planejado e o que foi efetivamente decidido**, em termos de alocação de recursos, representa uma inversão da lógica esperada para um planejamento eficaz.

A Casa Civil, em seu papel de coordenação entre os ministérios, tem responsabilidade por resolver essa falta de alinhamento, uma vez que **a ausência de priorização de projetos de maior impacto e o uso inadequado do planejamento resultam em ineficiência logística e desperdício de recursos públicos**. Com isso, perde-se a oportunidade de investir em projetos que poderiam ter impacto econômico e social mais significativo.

O TCU ainda encontrou problemas relacionados à transparência e à participação social no planejamento de transportes após o PNL 2035, abrangendo planos setoriais, parcerias e ações públicas. Observou-se que o MT e o MPor, com exceção do setor de aviação, não

disponibilizaram informações claras sobre o andamento dos planos, nem permitiram a participação da sociedade, antes de definir os projetos prioritários. A principal causa dessa deficiência foi a **realização tardia de audiências públicas e isso só ocorreu após as principais decisões sobre a carteira de projetos**. Como consequência, houve **redução do controle social e da legitimidade do processo decisório**, além de maior risco de captura da agenda de projetos por interesses específicos.

O QUE PRECISA SER FEITO

Os projetos da carteira de investimento em infraestrutura foram decididos de forma desconexa em relação ao planejamento integrado de transportes. Diante disso, **o TCU determinou que o Governo Federal apresente justificativas para cada investimento logístico incluído no novo PAC**, detalhando custos, prazos, impactos, benefícios e riscos considerados no processo decisório. Além disso, o Tribunal determinou que a Casa Civil da Presidência da República **reavalie os projetos enviados ao novo PAC sob a perspectiva da intermodalidade**, para evitar lacunas e gargalos nos corredores logísticos.

A ineficiência da matriz de transportes, marcada pela predominância do modal rodoviário e baixa integração entre modais, faz com que os custos logísticos no Brasil cheguem a 13% do PIB, quase o dobro da média de países desenvolvidos, elevando o preço final dos produtos e prejudicando a competitividade das empresas.

O Tribunal também recomendou que a Casa Civil avalie procedimentos legais para **incentivar o uso do planejamento logístico nas leis orçamentárias e em programas de investimentos** – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA) e PAC. Adicionalmente, recomendou a apresentação de um projeto de lei que estabeleça critérios mínimos, como análises preliminares de custo-benefício social e ambiental, para a inclusão de projetos logísticos relevantes nos orçamentos públicos, evitando, assim, obras inviáveis ou de baixa viabilidade socioeconômica.

Para melhorar o ciclo de planejamento integrado, **o TCU recomendou que o MT e o MPor incluam, nos planos setoriais, além da metodologia atual de avaliação mul-**

ticritério, análises de custo-benefício socioeconômico. Isso permitirá priorizar empreendimentos vantajosos, excluindo aqueles cujos custos superem os benefícios. Essa prática é comum entre os países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e já é utilizada no Plano Aeroviário Nacional (PAN).

O TCU também recomendou a criação de uma **norma para institucionalizar o ciclo de planejamento integrado de transportes**. O objetivo é aumentar a transparência, promover a integração entre diferentes modais e definir corredores logísticos prioritários, oferecendo uma base sólida para a elaboração do próximo ciclo de planejamento e para a escolha de investimentos.

DECISÕES RECENTES

Acórdãos 1.472/2022 e 2.519/2023, ambos do Plenário do TCU.

1.472/2022

2.519/2023

BENEFÍCIOS GERADOS PELA ATUAÇÃO DO TCU

O TCU emitiu determinações e recomendações com o objetivo de **fortalecer a governança no planejamento integrado de transportes**. Essas ações visam a promover uma alocação mais racional de recursos públicos e privados para investimentos em infraestrutura de transportes, contribuindo para um sistema de transportes mais eficiente e, consequentemente, para a redução do Custo Brasil.

Um avanço concreto nessa área foi a edição do Decreto 12.022/2024, que instituiu o PIT e suas instâncias de governança, além de promover a abertura de consultas públicas para os planos setoriais de transportes. Esses resultados podem ser atribuídos à atuação proativa do TCU, que tem incentivado melhorias na política de transportes.



20

EFETIVIDADE DAS CONCESSÕES DE RODOVIAS E FERROVIAS

POR QUE O TEMA É CONSIDERADO DE ALTO RISCO

Entre 2022 e 2023, as concessões de **rodovias federais geraram mais de R$ 16 bilhões em receitas de pedágio**, de acordo com a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). Esse valor foi arrecadado em um contexto de crescente **fluxo de veículos**, que passou de **735 milhões, em 2022, para 801 milhões, em 2023**. Essas concessões têm sido cruciais para a implantação, modernização e ampliação da infraestrutura rodoviária, sem depender diretamente de recursos públicos.

O alto risco identificado decorre da necessidade de fortalecer a atuação da ANTT para torná-la mais ágil e eficiente, além de aprimorar o planejamento estratégico do programa de concessões de rodovias federais. A expansão progressiva da desestatização dessas infraestruturas exige uma atuação eficaz da agência reguladora para garantir o cumprimento dos objetivos de melhoria e desenvolvimento da infraestrutura nos próximos anos.

Tabela 20.1 - Comparativo de qualidade e investimentos em infraestrutura rodoviária sob gestão pública e privada

Gestão rodovias	Extensão total (km)	Em ótimo ou bom estado	Capacidade de investimento (R$ mil/Km)
Setor privado	23.240	69,0%	486,6
Setor público	198.600	24,7%	127,4

Fonte: elaboração própria a partir de dados da Confederação Nacional do Transporte (CNT). Parcerias: a provisão de infraestruturas de transporte pela iniciativa privada: rodovias. Brasília: CNT, 2023. 116 p. ISBN 978-85-68865-11-8.

Apesar de avanços registrados no planejamento, na regulação e no acompanhamento contratual, muitas melhorias previstas nos contratos ainda não foram implementadas. Isso mantém o tema em uma zona de risco elevado, apesar de inovações promissoras.

No setor ferroviário, problemas recorrentes no transporte de cargas, tais como descumprimento de investimentos obrigatórios e abandono de trechos de ferrovias, comprometem a eficiência e sustentabilidade na prestação dos serviços. A infraestrutura ferroviária, embora extensa (29.022 km), tem baixa densidade e conectividade em relação a outros países com grandes malhas, como os EUA e a China. Essa limitação dificulta a integração e o uso compartilhado entre diferentes operadores, agravando o desafio de cobertura nacional.

Tabela 20.2 - Situação da malha ferroviária no Brasil

Extensão (km)	Sem transporte (km)	Ociosidade superior a 90% (km)	Ociosidade superior a 80% (km)	Ociosidade superior a 70% (km)
29.022	7.076	12.738	15.748	18.554
100%	24%	44%	54%	64%

Fonte: Relatório do Acórdão 1.667/2022, do Plenário do TCU, que apreciou auditoria sobre o processo de devolução de trechos ferroviários concedidos.

Além disso, aproximadamente **64% da malha ferroviária está subutilizada**, assim considerados os trechos com ociosidade acima de 70%. Soma-se a isso o fato de que a velocidade média de operação é de apenas 16 km/h, o que impede a movimentação eficiente de cargas sensíveis a tempo, como insumos industriais[1].

1 ASSIS, A. C. V. et al. Ferrovias de carga brasileiras: uma análise setorial. BNDES Setorial, Rio de Janeiro, n. 46, p. 79-126, set. 2017.

O QUE O TCU ENCONTROU

Auditoria do TCU revelou, no quadro 20.1, que a **inadequada estruturação do Programa de Concessões Rodoviárias Federais (Procrofe) e o acompanhamento insuficiente dos contratos de concessão** pela ANTT comprometem o cumprimento das obrigações contratuais pelas concessionárias. Esse cenário pode resultar em rodovias concedidas que não oferecem capacidade e qualidade adequadas ao conforto e à segurança dos usuários, além de aumentar os custos de transporte, prejudicando os usuários.

O Ministério dos Transportes (MT) tem feito progressos no desenvolvimento do Procrofe, mas precisa avançar. Um passo importante foi a criação de indicadores que permitem avaliar anualmente a contribuição das concessões para os objetivos da Política Nacional de Transportes.

Durante monitoramento, foi observado, ainda, progresso no campo regulatório, com a emissão de novos regulamentos para concessões rodoviárias e melhorias na estruturação da ANTT para a gestão dos contratos de concessão de rodovias. No entanto, em **vários contratos de concessão as melhorias previstas ainda não são executadas**.

A ANTT tem investido na modernização dos sistemas de fiscalização, incorporando tecnologias da informação. Apesar disso, esses sistemas ainda estão em fase de implementação, com previsão de conclusão para janeiro de 2026. Paralelamente, foram identificados avanços no tratamento de riscos por meio do aperfeiçoamento de regras contratuais dos novos trechos concedidos, o que gera expectativa de melhor cumprimento das obrigações estipuladas.

No setor ferroviário, o cenário é ainda mais preocupante. A fiscalização da ANTT tem sido prejudicada pela **falta de metodologias adequadas e pelo subaproveitamento das informações fornecidas nos Relatórios de Acompanhamento Anual (RAA)**, que não oferecem dados gerenciais robustos sobre a manutenção e conservação da infraestrutura, nem sobre o acompanhamento dos investimentos obrigatórios. Além disso, as **regras de dispersão tarifária falham em garantir tratamento isonômico aos usuários**, agravando as desigualdades no setor. A ausência de indicadores estruturados torna difícil avaliar a efetividade da fiscalização, o que compromete a capacidade da ANTT de corrigir falhas e garantir a execução correta dos contratos.

QUADRO 20.1 - RISCOS QUE AMEAÇAM A EFETIVIDADE DE CONCESSÕES DE RODOVIAS E FERROVIAS

Causas	Riscos	Efeitos
Inadequada estruturação do Procrofe. Baixa governança da agenda regulatória. Acompanhamento e gestão insuficientes dos contratos de concessão rodoviária. Falta de regulamentação e subaproveitamento dos Relatórios de Acompanhamento Anual (RAA). Metodologia de fiscalização desatualizada. Insuficiência de indicadores estratégicos e operacionais e ausência de avaliação de resultados. Contratos antigos sem definição clara das obrigações da concessionária na exploração da infraestrutura ferroviária. Carência e má distribuição de recursos humanos na ANTT. Demora na implantação de novas aplicações de TI. Cultura refratária a mudanças de procedimentos nas Comissões Permanentes de Fiscalização de Concessões e Permissões da ANTT.	Descumprimento contratual pelas concessionárias de rodovias. ANTT MT Permanência de lacunas normativas cruciais ao desenvolvimento do setor ferroviário. ANTT MT Fiscalização ferroviária ineficiente e ineficaz. ANTT Discriminação tarifária de usuários dos transportes ferroviários. ANTT	Rodovias concedidas não oferecem capacidade e qualidade para conforto e segurança dos usuários. Pedágios mais caros pela inclusão de custos de obrigações não cumpridas pelas concessionárias. Maiores custos com transportes. Comprometimento da abrangência e efetividade da fiscalização ferroviária. Ausência de informações gerenciais consolidadas, dificultando a melhoria de processos e a tomada de decisão pela ANTT. Discriminação tarifária de usuários dos transportes ferroviários.

Gestores Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) Ministério dos Transportes (MT)

Deficiências na gestão e fiscalização das concessões de rodovias e ferrovias prejudicam a implementação de obras e serviços previstos nos contratos, elevam os custos para usuários devido à ineficiência operacional e comprometem a segurança por falta de manutenção adequada.

O QUE PRECISA SER FEITO

O TCU destacou a necessidade de que os órgãos responsáveis desenvolvam um **planejamento estratégico para as concessões de rodovias, com ferramentas de governança e gestão que permitam a avaliação eficaz de diretrizes, objetivos e metas estabelecidos**. Também recomendou à ANTT que reavalie seus mecanismos regulatórios e administrativos para garantir a **execução tempestiva das obras de ampliação das rodovias concedidas.**

No setor ferroviário, o TCU recomendou o **fortalecimento da área de regulação, com o objetivo de aprimorar o conjunto de normas, incluindo regulamentações específicas sobre a faixa de domínio e a prestação de serviço adequado**. Além disso, destacou a necessidade de **modernizar a fiscalização ferroviária**, por meio da adoção de soluções tecnológicas que permitam o registro digital das informações diretamente em campo, bem como da otimização dos métodos e procedimentos de fiscalização da ANTT.

O Tribunal recomendou a **padronização dos novos RAA entregues pelas concessionárias**, de modo que a ANTT possa gerar informações gerenciais mais úteis sobre o estado e a evolução da malha ferroviária, especialmente no que se refere à infraestrutura. Também orientou que a ANTT exerça sua prerrogativa de alterar o conteúdo e o formato dos RAA conforme a necessidade, melhorando a qualidade das informações recebidas.

Em complemento, foi recomendada a inclusão de indicadores no planejamento estratégico da agência, de forma a poder **acompanhar a adequação da infraestrutura ferroviária e a qualidade da prestação dos serviços de transporte de cargas**. O Tribunal também sugeriu a elaboração de planos anuais de gestão e fiscalização para medir os resultados esperados das atividades de fiscalização ferroviária.

O TCU recomendou, ainda, o fortalecimento dos mecanismos regulatórios e fiscalizatórios da ANTT, a fim de **garantir que as concessionárias cumpram os investimentos obrigatórios dentro dos prazos estabelecidos nos contratos de concessão**. Por fim, o Tribunal propôs o aperfeiçoamento da cláusula contratual referente ao limite de dispersão tarifária em futuros contratos, permitindo uma fiscalização mais assertiva e evitando o tratamento não isonômico dos usuários dos serviços ferroviários.

DECISÕES RECENTES

Acórdãos 601/2023 e 989/2024, ambos do Plenário do TCU.

601/2023

989/2024

BENEFÍCIOS GERADOS PELA ATUAÇÃO DO TCU

O monitoramento do cumprimento das determinações e recomendações emitidas nos Acórdãos 2.190/2019 e 601/2023, ambos do Plenário do TCU, tem evidenciado iniciativas por parte do MT e da ANTT para dotar o programa de concessões de rodovias federais de normas robustas, bem como de ferramentas eficazes de planejamento, acompanhamento, gestão e fiscalização contratual. Essas **medidas permitirão às concessionárias cumprir suas obrigações contratuais e reduzir os níveis de inexecução das principais melhorias previstas**.

Em relação às concessões de transporte ferroviário, deve haver um aprimoramento mais abrangente da fiscalização exercida pela ANTT, com o objetivo de incentivar as concessionárias a elevar a qualidade do serviço e a garantir a manutenção e expansão da malha ferroviária. Essas iniciativas também reforçam a responsabilização das concessionárias em casos de condutas incompatíveis com a legislação vigente e os contratos de concessão.

A melhoria na gestão dos dados de fiscalização ainda deve impactar positivamente a regulamentação das metodologias e dos temas sujeitos à fiscalização, **aprimorando a eficácia do processo fiscalizatório e proporcionando maior segurança e eficiência no setor ferroviário**.


D612
CPTM



21

GESTÃO DE OBRAS DE PAVIMENTAÇÃO URBANA PELA CODEVASF

POR QUE O TEMA É CONSIDERADO DE ALTO RISCO

A gestão da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), especialmente no que se refere à aplicação de recursos provenientes de emendas parlamentares, tem se mostrado vulnerável a riscos institucionais graves. O aumento significativo de recursos repassados à Codevasf, **de R$ 739 milhões, entre 2017 e 2020, para R$ 2,1 bilhões, em 2021, e R$ 3,45 bilhões, entre 2022 e 2023**, evidenciou um protagonismo desses recursos nos projetos da companhia, notadamente na política pública de requalificação viária.

Por conta disso, surgem inúmeros e relevantes desafios para o planejamento, execução, controle e fiscalização das obras de pavimentação urbana, principalmente no contexto de **expansão da atuação da Codevasf, que já alcançou 16 estados e 2.681 municípios brasileiros**, criando mais um nicho de negócio para a companhia.

Além disso, há fragilidade de critérios técnicos relacionados a orçamento, controle de qualidade, escolha das vias a serem beneficiadas, licitação e contratação das empresas executoras. A ampliação da missão da Codevasf também não veio associada

à articulação com outros órgãos envolvidos, como Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), Ministério das Cidades (MCid) e Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs). Esse cenário eleva a **probabilidade de má alocação dos recursos públicos e de falhas na execução e fiscalização das obras**.

Apesar do empenho da Codevasf em aprimorar a gestão de obras de pavimentação urbana, o TCU constatou que os riscos justificam a permanência do tema na LAR até que haja efetivo progresso.

O QUE O TCU ENCONTROU

A **falta de planejamento integrado entre os entes responsáveis pela política de implantação e qualificação viária urbana** revelou lacunas na coordenação e na execução da política pública, o que é evidenciado pela desconexão entre as obras de pavimentação da Codevasf e os objetivos do Plano Plurianual (PPA) 2024-2027, comprometendo o alcance das metas planejadas.

Essa atuação descoordenada de entes federais e a **ausência de estudos e critérios técnicos para a seleção de municípios beneficiados** indicam ineficiência no uso dos recursos públicos e evidenciam a necessidade de um planejamento integrado e análises técnicas, para obter eficiência na aplicação dos recursos e maximizar os benefícios das políticas de requalificação viária.

O TCU constatou, nos últimos anos, a **baixa efetividade das obras de pavimentação realizadas pela Codevasf**. Tal resultado decorre da ausência de avaliação crítica baseada em dados, deficiência na capacidade técnica e operacional, e execução de pavimentação sem sistemas de drenagem e saneamento adequados, o que compromete a qualidade dos pavimentos.

Além disso, a **falta de transparência ativa** impede que os cidadãos acompanhem o processo desde a indicação dos recursos, via emenda parlamentar, até sua aplicação final nos municípios beneficiários, prejudicando o controle social. Os dados existem, mas não estão disponíveis de maneira a **facilitar o acesso à informação e o controle social**.

Todo esse cenário foi sintetizado em dois principais riscos e suas causas e efeitos, mostrados no quadro 21.1, e devem ser tratados pelos gestores.

QUADRO 21.1 - RISCOS QUE AMEAÇAM A GESTÃO DE OBRAS DE PAVIMENTAÇÃO URBANA PELA CODEVASF

Causas	Riscos	Efeitos
Critérios técnicos insuficientes para seleção de obras. Baixa articulação com outros órgãos envolvidos na política pública. Baixa capacidade operacional da Codevasf. Insuficiência de padrões para elaboração de projeto, orçamentação, fiscalização e recebimento das obras.	Falhas na alocação de recursos em obras de pavimentação urbana. Codevasf, DNOCS, MIDR, MCid Fiscalização deficiente das obras de pavimentação urbana. Codevasf	Ineficiência e desperdícios no uso de recursos públicos. Desconexão entre as obras realizadas e os objetivos da política pública. Atestação de obras não executadas ou mal executadas Redução na vida útil das obras.

Gestores

Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf)
Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs)
Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR)
Ministério das Cidades (MCid)

O QUE PRECISA SER FEITO

Para enfrentar os riscos identificados, o TCU endereçou um conjunto de medidas corretivas por meio de determinações e recomendações em que reconhece a complexidade do processo de mudanças pelo qual passa a Codevasf ante o fato de que parte das medidas referentes à política de requalificação viária está a cargo de outros órgãos.

Deste modo, é fundamental que o MIDR e o MCid criem **mecanismos de coordenação** para adequar as metas do PPA 2024-2027, contabilizando a atuação da Codevasf e de outros órgãos em obras de qualificação viária urbana. É importante, também, que o MCid coordene a **elaboração de um diagnóstico sobre as condições viárias dos municípios brasileiros**. O MCid é detentor da política pública de requalificação viária urbana, e o mapeamento pode evitar a ineficiência alocativa da Codevasf. Essas medidas aprimoram o processo de tomada de decisão.

Para que a pavimentação dure mais e ainda para evitar desperdício de recursos, é importante que a Codevasf adicione um passo na lista de verificações usada para selecionar as vias: **avaliar se há problemas com a infraestrutura ao redor, como sistemas de drenagem e saneamento, que podem danificar a pavimentação da via**.

A Codevasf também precisa dar publicidade e **transparência** às principais informações sobre as obras de pavimentação, beneficiando a sociedade e os técnicos interessados.

Adicionalmente, a Codevasf precisa criar **mecanismos de aferição de efetividade**, com base nas melhores práticas de análise de dados; estabelecer contínua interlocução com os parlamentares, informando a lista de municípios em melhores condições de receber investimentos de pavimentação; e implementar mecanismos de **investimento contínuo na formação dos técnicos e na estrutura da entidade**, para melhorar a fiscalização das obras.

DECISÕES RECENTES

Acórdãos 1.170/2022, 116/2023, 1.609/2023, 2.552/2023 e 2.451/2024, todos do Plenário do TCU.

1.170/2022 116/2023 1.609/2023 2.552/2023 2.451/2024

O aumento expressivo de recursos provenientes de emendas parlamentares e a expansão da área de atuação da Codevasf impõem novos desafios institucionais, exigindo aprimoramentos nos processos de execução e fiscalização para garantir a eficiência e a transparência dos investimentos realizados.

BENEFÍCIOS GERADOS PELA ATUAÇÃO DO TCU

A atuação do TCU tem gerado resultados importantes para a **melhoria da governança da Codevasf**. As auditorias realizadas deram maior visibilidade às falhas e ineficiências da companhia, mas, também, revelaram oportunidades de melhoria, induzindo a implementação de mecanismos de controle mais eficazes.

Os mecanismos de coordenação entre o MIDR e o MCid permitirão a **conjugação de esforços** e atuação mais efetiva do governo federal **na política de qualificação viária urbana**. Os resultados promovidos por todos os órgãos que atuam em obras de qualificação viária poderão ser medidos por indicadores consolidados que monitorem adequadamente esse esforço conjunto.

Espera-se com essas medidas, que haja **alinhamento do planejamento da companhia à política pública de requalificação viária**, melhores práticas de gestão, fiscalização e participação social, com a realização de obras que atinjam níveis adequados de de-

sempenho e vida útil. A priorização de obras de pavimentação em localidades cujos sistemas de drenagem e saneamento já estejam implantados permitirá a qualidade dos pavimentos e uma vida útil que torne os **ciclos de investimentos sustentáveis**.

As medidas aprovadas pelo TCU têm o potencial de **tornar mais eficiente a alocação de recursos** utilizados em obras de pavimentação urbana, à medida que a Codevasf utilize critérios técnicos e análises disponíveis em diagnóstico sobre as condições viárias dos municípios brasileiros na seleção daqueles que serão contemplados, permitindo atender a localidades que, de fato, têm mais necessidade, além de dar transparência à essa seleção.

Dessa forma, as obras de pavimentação urbana poderão beneficiar os mais de 2.600 municípios brasileiros que estão no raio de ação da Codevasf, melhorando a qualidade de vida da população local e contribuindo para o desenvolvimento regional.



EIXO

GESTÃO FISCAL





22

SUSTENTABILIDADE DA DÍVIDA PÚBLICA

POR QUE O TEMA É CONSIDERADO DE ALTO RISCO

A dívida pública representa o conjunto de obrigações financeiras que o governo assume para financiar seu déficit orçamentário, que ocorre quando despesas superam receitas. Essa dívida é gerada, majoritariamente, pela emissão de títulos públicos negociados no mercado financeiro (dívida mobiliária) e pela tomada de empréstimos do setor privado ou de organismos internacionais (dívida contratual). **Manter a dívida pública sob controle é essencial para que o governo consiga sustentar seus serviços e investimentos sem interrupções.**

A percepção de que a trajetória da dívida estaria ficando insustentável pode causar problemas econômicos, como aumento da inflação e dos juros, redução de investimentos e de novos postos de empregos, o que prejudica o crescimento econômico do país – medido pelo Produto Interno Bruto (PIB), que é a soma de tudo o que a nação produz em bens e serviços.

No final de 2023, a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG)[1] brasileiro atingiu

1 A Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) é o total das obrigações financeiras assumidas pelo setor público, incluindo governo federal, estadual, municipal e o Banco Central, com exceção de empresas estatais não dependentes.

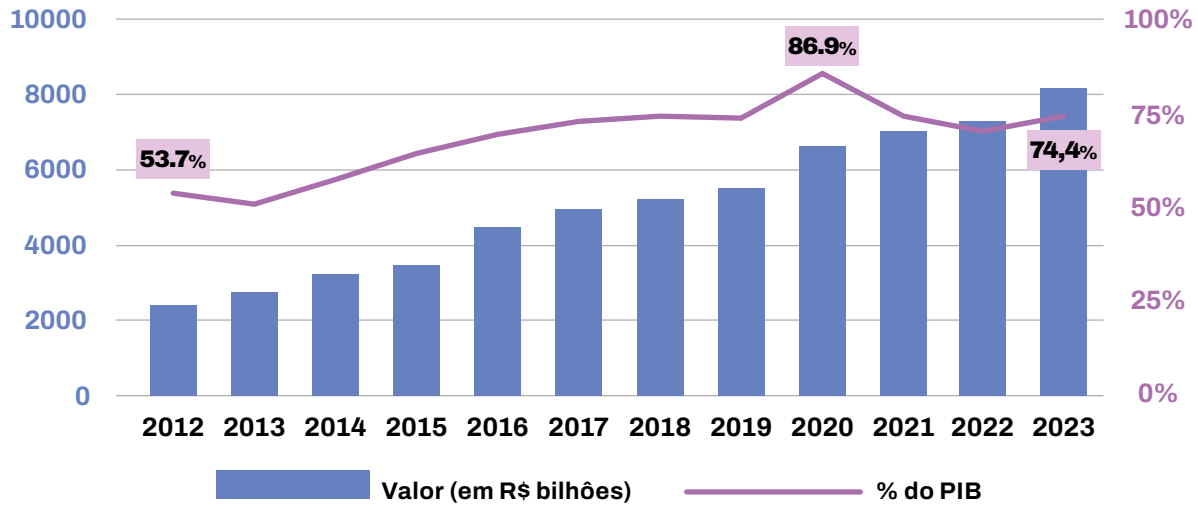
R$ 8,1 trilhões, equivalentes a 74,4% do PIB daquele ano, segundo critérios aplicados pelo Banco Central. Já o Fundo Monetário Internacional (FMI), que aplica metodologia própria, estima para 2024 uma relação entre dívida bruta e PIB do Brasil de 87,6%, resultado superior à média dos países emergentes em mais de 20 pontos percentuais (p.p.). Considerando apenas os países emergentes do G20 (maiores economias do mundo), apenas China e Argentina superariam o Brasil (90,1% e 91,5%, respectivamente)[2].

Um dos principais problemas de uma dívida elevada é o custo para mantê-la, tendo em vista que os juros que o governo tem de pagar aos credores é muito alto. Para se ter ideia, **a despesa de juros do governo geral em 12 meses, encerrados em setembro de 2024, chegou a 7,2% do PIB, ultrapassando em um ano o montante de R$ 819 bilhões.**

Além dos juros elevados, **o país teve recorrentes déficits primários nos últimos dez anos**. O déficit primário consiste no montante que o governo gasta além do que arrecada, sem contar os juros da dívida. Controlar esse déficit é uma maneira importante de manter a dívida em relação ao PIB sob controle.

Projeção da Instituição Fiscal Independente (IFI), do Senado Federal, indica que **a dívida bruta pode chegar a 80% do PIB em 2024**, patamar alcançado e superado durante a pandemia. Outra projeção, do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) para 2025, indica que isso poderá ocorrer em 2027.

Gráfico 22.1 - Evolução da Dívida Bruta do Governo Geral



2 FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. World Economic Outlook: Policy Pivot, Rising Threats. Washington, DC: FMI, 2024. Disponível em: https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2024/10/22/world-economic-outlook-october-2024. Acesso em: 19 nov. 2024.

O QUE O TCU ENCONTROU

O TCU acompanha permanentemente a gestão da dívida pública. Na **fiscalização do exercício de 2023** – usando a ferramenta *Debt Sustainability Analysis for Market-Access Countries (DSA-MAC)*, criada pelo FMI e Banco Mundial, a partir das projeções econômicas oficiais –, **o TCU concluiu que o risco de a dívida pública não ser sustentável é moderado**. Isso significa que, embora haja preocupações, a situação não é considerada crítica. A relação dívida/PIB superior a 70% para países emergentes indicaria alto risco para a sustentabilidade, mas **o Brasil conseguiu amenizar essa avaliação graças a fatores como: grande base de investidores nacionais (detentores de títulos públicos), pequena parte da dívida em moeda estrangeira e significativa reserva de liquidez.**

A Lei Complementar 200/2023, que instituiu o Regime Fiscal Sustentável (RFS), orienta que **a dívida deve ser gerenciada de forma a manter estável a relação dívida/PIB**. Esse objetivo deve ser alcançado a partir de **metas anuais de resultado primário**[3], para quatro anos. Além disso, o PLDO deve mostrar como essas metas ajudarão a controlar a dívida ao longo de dez anos.

No entanto, **o PLDO 2025 propôs metas mais baixas para 2025 e 2026** em relação às estabelecidas anteriormente. O TCU alertou que **isso deve dificultar a estabilização da dívida** e observou que as projeções podem ser muito otimistas, pois, durante a execução, o governo federal tem mirado o limite inferior dessas metas para o cálculo da limitação de despesas. Nesse cenário, a dívida continuaria crescendo por mais tempo e para um patamar mais elevado.

O TCU concluiu que as projeções para o custo da dívida (taxa de juros implícita real), o crescimento do PIB e o aumento da arrecadação podem ser classificadas como otimistas. A trajetória da dívida é sensível a essas variáveis e o alcance das metas pode ser afetado por riscos fiscais, tais como: choques macroeconômicos, passivos contingentes, déficits previdenciários, desastres naturais, falhas no sistema financeiro, entre outros.

O Relatório de Projeções Fiscais de março de 2024 indica que, sem alterações da legislação, **a projeção para as despesas obrigatórias atingiria o limite da despesa**

3 As metas anuais de resultado primário são valores definidos pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o resultado primário da Lei Orçamentária Anual (LOA) do ano seguinte. O resultado primário é a diferença entre despesas e receitas do governo, excluindo os juros da dívida pública. O resultado pode ser um déficit (despesas maiores que receitas) ou um superávit (despesas menores que receitas).

primária em 2030. Neste contexto, considerando a existência de um limite para o crescimento dessa despesa (reformulado no RFS), o crescimento das despesas obrigatórias acima da média causa, naturalmente, diminuição do espaço orçamentário para as despesas discricionárias, aquelas passíveis de serem cortadas na busca da meta.

A "regra de ouro" é um exemplo de como **as regras fiscais têm sido cumpridas, formalmente, por meio de exceções ou alterações legislativas**. Esse dispositivo constitucional proíbe o governo federal de realizar operações de crédito para pagar despesas correntes. Para o exercício de 2023, a Emenda Constitucional 126/2022 permitiu a exceção de R$ 145 bilhões. De acordo com as projeções do PLOA 2025 (que vão até 2028), a partir de 2026 será necessária a ressalva de montantes ainda maiores, caso contrário, poderia ser comprometida a execução de despesas obrigatórias.

A confiança nas contas públicas depende, ainda, da **consistência das informações contábeis, verificadas em auditorias financeiras**. Na fiscalização de 2023, foi encontrada uma distorção contábil que afetaria a apuração da "regra de ouro", em função da classificação indevida de R$ 21,1 bilhões como amortização da dívida (despesa de capital), ao invés de juros e encargos (despesas correntes). Contudo, durante essa fiscalização, o Ministério da Fazenda alterou a metodologia de cálculo, evitando a necessidade de uma deliberação específica do TCU.

Assim, fiscalizações do TCU apontaram, conforme mostra o quadro 22.1, o principal risco que impacta a sustentabilidade da dívida pública, com suas causas e efeitos, a ser tratado pelos gestores.

Com a dívida pública em trajetória crescente, alcançando R$ 8,1 trilhões em 2023 e com juros anuais superiores a R$ 700 bilhões, torna-se essencial adotar medidas fiscais responsáveis combinadas com estímulos ao crescimento econômico para estabilizar a relação dívida/PIB e reforçar a confiança na economia.

QUADRO 22.1 - RISCO QUE AMEAÇA A SUSTENTABILIDADE DA DÍVIDA PÚBLICA

Causas	Riscos	Efeitos
Volume elevado de despesas obrigatórias. Volume elevado de passivos contingentes (a exemplo de precatórios). Flexibilização de regras fiscais mediante alterações legislativas ou decisões judiciais ou administrativas. Baixo crescimento econômico. Custo elevado da dívida.	Não obtenção de resultado primário efetivo suficiente para a estabilização da dívida/PIB.	Deterioração da sustentabilidade fiscal com o crescimento da relação dívida/PIB. Redução da credibilidade da política fiscal. Deterioração de expectativas econômicas. Elevação do prêmio de risco (taxa de juros exigida pelos credores). Redução da taxa de investimentos associada ao aumento do desemprego. Inflação, decorrente da redução da potência da política monetária frente à dominância da política fiscal.
Gestores	Ministério da Fazenda (MF)	

O QUE PRECISA SER FEITO

O dever de todos os entes federativos de conduzir a política fiscal de forma a garantir a sustentabilidade da dívida pública foi elevado, expressamente, ao patamar de obrigação constitucional, por meio das alterações promovidas pela Emenda Constitucional 109/2021. Nesse sentido, **a obtenção de resultado primário compatível com a estabilização da dívida** tem se demonstrado um objetivo e um desafio.

Os resultados fiscais são acompanhados bimestralmente pelo TCU, que emite alertas e apontamentos sobre o desempenho das receitas e das despesas enfatizando a **análise do alcance da meta e da capacidade de cumprimento das regras fiscais no exercício**. O elevado nível de despesas obrigatórias (inclusive aquelas atreladas à arrecadação) e as projeções de déficits previdenciários, precatórios[4] e outros desembolsos decorrentes de passivos contingentes[5] também devem ser frequentemente analisadas.

A sustentabilidade da dívida depende, portanto, de questões estruturais ou macroeconômicas, como rigidez orçamentária, crescimento econômico, taxa de juros e inflação, além de alterações e inovações legislativas, como a contenção de despesas vinculadas ao crescimento de receitas ou do salário-mínimo.

DECISÕES RECENTES

Acórdãos 985/2023, 1.124/2024, 1.211/2024, 1.679/2024, 1.908/2024 e 2.501/2024, todos do Plenário do TCU.

985/2023 1.124/2024 1.211/2024 1.679/2024 1.908/2024 2.501/2024

4 Precatório é uma ordem judicial que determina o pagamento de dívidas de órgãos públicos, como a União, Estados, municípios, autarquias e fundações. O pagamento é feito após uma condenação judicial definitiva.
5 Passivos contingentes são obrigações ou responsabilidades que podem surgir no futuro, dependendo de eventos incertos. São uma espécie de alerta para gestores e investidores sobre possíveis despesas fora do comum.

BENEFÍCIOS GERADOS PELA ATUAÇÃO DO TCU

A atuação do TCU visa **aumentar a credibilidade das contas públicas e reforçar a responsabilidade fiscal**, promovendo uma gestão da dívida pública alinhada às melhores práticas internacionais. Esse esforço contribuirá para a estabilidade econômica e fortalecerá a confiança dos investidores no mercado brasileiro, favorecendo a alocação eficiente dos recursos públicos e ampliando os mecanismos de transparência e controle.

Vale destacar que uma alteração na percepção de riscos que resultasse na redução de um ponto percentual na taxa Selic (taxa básica de juros da economia) durante um ano poderia resultar em uma economia superior a R$ 50 bilhões no pagamento de juros da dívida, segundo estimativas do Banco Central do Brasil, o que demonstra o impacto positivo de uma política fiscal responsável na redução dos custos da dívida pública.





23

TRANSPARÊNCIA E EFETIVIDADE DAS RENÚNCIAS TRIBUTÁRIAS

POR QUE O TEMA É CONSIDERADO DE ALTO RISCO

As renúncias de receitas tributárias constituem incentivos ou benefícios concedidos pelo governo para financiar políticas públicas ou estimular determinados setores da economia. Ocorrem na forma de anistia, subsídio, dedução, isenção ou desoneração, por meio de alteração da alíquota ou da base de cálculo ou de substituição de determinado tributo. Quando o governo deixa de arrecadar parte dos tributos devidos, há impacto direto na condição orçamentária, financeira e fiscal do país.

Em 2022 e 2023, foram instituídas desonerações tributárias estimadas em R$ 415,8 bilhões, com impacto fiscal até 2026, de acordo com o Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2023.

Por envolverem montantes expressivos de recursos, as renúncias tributárias são constantemente acompanhadas pelo TCU. Desde 2020, o TCU tem apontado um conjunto de fragilidades de governança, principalmente nas etapas de **formulação**

e monitoramento das políticas públicas financiadas por subsídios do governo. Diante disso, o Tribunal recomendou que as instituições responsáveis adotassem providências para a criação de um **modelo de governança para a concessão e gestão de benefícios fiscais**.

Embora o Modelo de Governança de Subsídios da União tenha sido desenhado, o TCU verificou, em 2024, que ele ainda não foi implementado. Desse modo, as lacunas de governança e gestão apontadas nos últimos anos não foram resolvidas, persistindo o **risco de criação, ampliação e perpetuação de renúncias de receitas tributárias não prioritárias e/ou com baixa eficácia e efetividade**. Em razão disso, o tema deve permanecer na Lista de Alto Risco.

O QUE O TCU ENCONTROU

A análise de normas recentes demonstra o esforço governamental para promover avanços no tema, como se vê no quadro a seguir.

Quadro 23.1 - Avanços normativos e institucionais na gestão de benefícios fiscais

Norma	Avanço institucional
Emenda Constitucional 109/2021	Institui regras transitórias para a redução de benefícios tributários.
Projeto de Lei 3.203/2021	Estabelece o plano de redução gradual de incentivos e benefícios federais de natureza tributária e o encerramento de benefícios fiscais.
Projeto de Lei 25/2022	Determina critérios para a criação e prorrogação de incentivos ou benefícios, exige definição de prazo para sua vigência (limitado a cinco anos) e condiciona a prorrogação à demonstração da efetividade da política em relação aos objetivos pretendidos.
Emenda Constitucional 132/2023	Limita a concessão de benefícios de natureza fiscal e estabelece a avaliação do custo-benefício dos regimes diferenciados a cada cinco anos.
Decreto 12.002/2024	Estabelece normas para atos normativos, incluindo aqueles que acarretem renúncia de receitas.
Medida Provisória 1.227/2024	Estabelece condições para fruição de benefícios fiscais.

No entanto, de acordo com informações fornecidas pelos órgãos envolvidos (Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento e Orçamento e Casa Civil da Presidência da República), é possível constatar que **não houve progresso significativo nos últimos anos na implantação do modelo de governança das renúncias de receitas tributárias**.

O acompanhamento anual do TCU sobre as contas do presidente da República tem demonstrado que os resultados apresentados estão em desacordo com as novas exigências legais. Em 2022, foram instituídas 35 desonerações tributárias, enquanto, no ano anterior, esse número foi de apenas 24. **O impacto dessas desonerações, consideradas para o período entre 2022 e 2025, deve alcançar R$ 202,2 bilhõe**s, em contraste com os R$ 54 bilhões estimados para o período de 2021 a 2024.

Conforme voto do relator das contas do presidente da República de 2022 (Acórdão 1.126/2023 do Plenário do TCU):

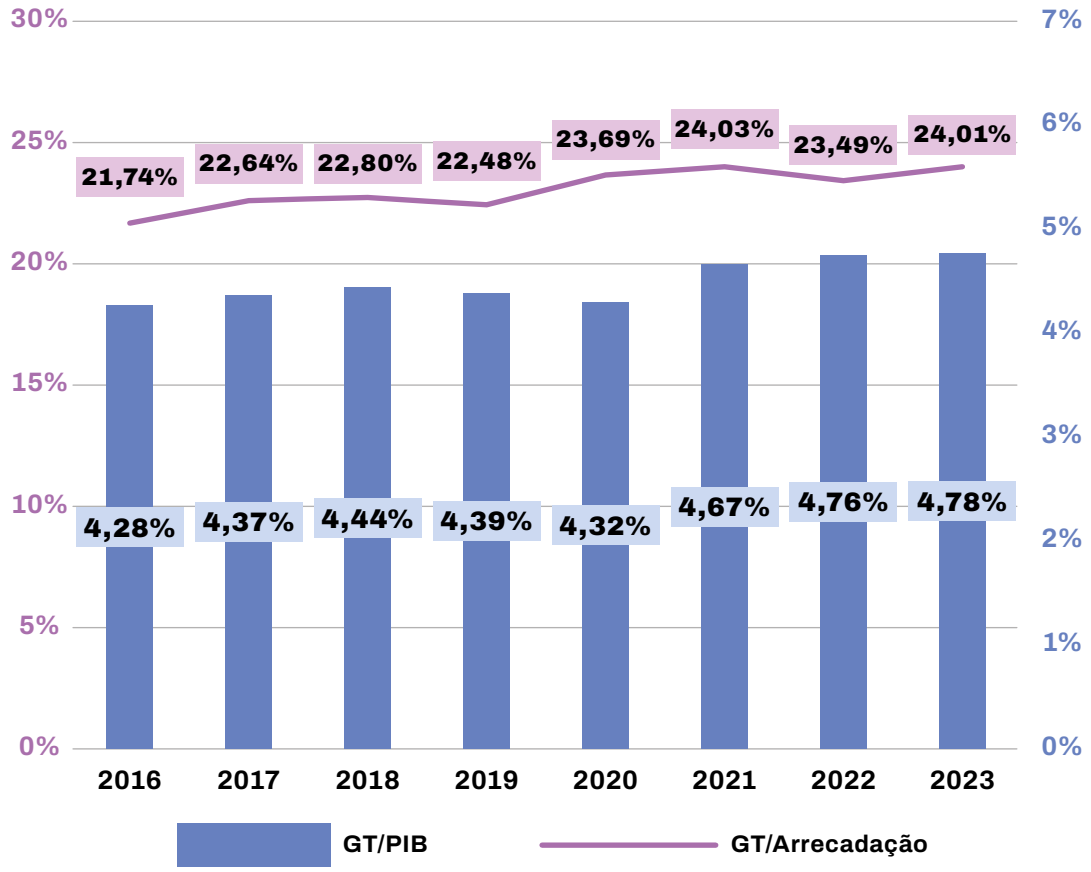
> *"(...) os números apurados nestas contas revelam que não há evidências de que os benefícios estão contribuindo para reduzir as disparidades regionais e sociais, mas, ao contrário, estão acentuando as diferenças, considerando, por exemplo, que a região Sudeste ainda concentra a maior parte dos benefícios (46,4% do total) e as regiões Norte e Nordeste – detentoras dos piores indicadores socioeconômicos – ainda recebem os menores valores per capita de benefícios tributários de natureza social".*

Já o relatório que acompanha o parecer prévio sobre as contas do presidente da República de 2023 apontou que foram instituídas 32 desonerações tributárias nesse ano, por meio de 30 atos normativos. A redução na arrecadação é estimada em R$ 68,4 bilhões em 2023.

Para os exercícios subsequentes, as projeções de impacto são de R$ 52,3 bilhões, em 2024, R$ 51,3 bilhões, em 2025, e R$ 42,2 bilhões, em 2026, totalizando R$ 214,2 bilhões em quatro anos. O relatório aponta ainda que:

> *"(...) no período 2016-2023, os percentuais dos gastos tributários em relação à arrecadação apresentaram tendência de crescimento a partir de 2020 (23,69%), atingindo maior patamar em 2023 (24,01%). Em comparação ao PIB, essa tendência de elevação pode ser verificada a partir de 2021 (4,67%), chegando a 4,78% em 2023".*

Gráfico 23.1 - Gastos tributários como proporção da arrecadação e do PIB



Fonte: BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da República: exercício de 2023. Brasília: TCU, 2024.

As fiscalizações do TCU apontaram, quadro 23.1, para um risco significativo que impacta a transparência e efetividade das renúncias tributárias: a criação, ampliação e perpetuação de renúncias tributárias não prioritárias ou com baixa efetividade. Suas causas, bem como os efeitos, a serem tratados pelos gestores são indicados no quadro a seguir.

O QUE PRECISA SER FEITO

Para promover a governança e a gestão das renúncias de receitas tributárias, o TCU recomendou, em 2020, que o governo federal adotasse providências para efetiva institucionalização de um **modelo de governança para concessão e gestão de benefícios fiscais**, que abrangesse:

QUADRO 23.2 - RISCOS QUE AMEAÇAM A TRANSPARÊNCIA E EFETIVIDADE DAS RENÚNCIAS TRIBUTÁRIAS

Causas	Riscos	Efeitos
Baixa governança sobre as renúncias de receitas tributárias. Inobservância dos requisitos constitucionais e legais nos atos de concessão ou ampliação de renúncias tributárias. Instituição e ampliação de renúncias sem análises prévias de custo-benefício e de custo-oportunidade. Aprovação de renúncias sem estimativas de impacto orçamentário e financeiro. Criação de renúncias sem definição de objetivos, prazo, metas e indicadores para medir os resultados esperados. Ausência de monitoramento e avaliação do impacto fiscal e dos resultados gerados pelas renúncias tributárias.	Criação, ampliação e perpetuação de renúncias tributárias não prioritárias ou com baixa efetividade.	Redução da transparência e da ***accountability***[1] na concessão e gestão de renúncias tributárias. Aumento do endividamento, com possível impacto na sustentabilidade fiscal. Aumento das distorções associadas à falta de concorrência, ineficiência econômica, desequilíbrio fiscal e desigualdades regionais. Malversação de recursos públicos.

Gestores	
	Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), como coordenador do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (Cmap)

1 Termo em inglês que remete ao compromisso ético e responsável de indivíduos ou organizações em prestar contas de suas ações e decisões de forma transparente e confiável, assumindo as consequências e demonstrando dedicação aos interesses das partes envolvidas.

• competências e procedimentos para instituição e ampliação de renúncias tributárias;

• aperfeiçoamento da organização institucional, com a definição de unidades de coordenação e supervisão, e a identificação e a definição dos papéis dos órgãos essenciais nas etapas de formulação, concessão, monitoramento e avaliação;

• definição de objetivos, metas, indicadores, prazos de vigência, órgãos gestores e informações quantitativas e qualitativas necessárias aos processos de monitoramento e avaliação;

• estratégia sistematizada de acompanhamento das políticas, incluindo cronograma de revisões periódicas; e

• mecanismos de coordenação entre órgãos centrais e setoriais para a gestão de políticas públicas financiadas com renúncias tributárias.

Nos últimos anos, o TCU tem emitido **alertas** ao Poder Executivo sobre o descumprimento do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), **no momento da aprovação de projetos de leis de concessão e ampliação de benefícios tributários que geram renúncia de receita, assim como na implementação desses benefícios**. Também tem alertado que benefícios tributários aprovados sem a devida adequação orçamentária e financeira somente podem ser implementados após satisfeitos os requisitos previstos na legislação.

O crescimento desordenado das renúncias tributárias, especialmente quando não acompanhado de análise de impacto, além de aumentar o risco fiscal, compromete a destinação eficiente dos recursos públicos, a capacidade do Estado de investir em políticas públicas essenciais e a redução das desigualdades sociais e regionais.

DECISÕES RECENTES

Acórdãos 1.112/2020, 1.437/2020, 2.198/2020, 1.126/2023 e 1.124/2024, todos do Plenário do TCU.

1.112/2020 1.437/2020 2.198/2020 1.126/2023 1.124/2024

BENEFÍCIOS GERADOS PELA ATUAÇÃO DO TCU

O cumprimento das recomendações feitas pelo TCU em relação à governança e gestão das renúncias tributárias pode trazer ganhos significativos para o equilíbrio fiscal. Com avanços normativos para fortalecer a gestão desses benefícios, as medidas adotadas recentemente pelo governo federal têm o potencial de aprimorar a transparência e a efetividade das renúncias concedidas.

Contudo, conforme apurado nas contas do presidente da República nos últimos anos, esses avanços ainda não se refletiram em melhorias concretas, e os valores das renúncias continuam a crescer, agravando as restrições fiscais do país. Dessa forma, apesar do progresso no conjunto de normas , persistem desafios para alinhar as políticas de renúncia fiscal aos princípios de sustentabilidade e eficiência.

A implementação de um modelo de governança estruturado e de procedimentos definidos para concessão, monitoramento e avaliação de benefícios fiscais permitirá um controle mais rigoroso sobre os recursos públicos. Além disso, **o monitoramento contínuo e o processo decisório baseado em evidências irão contribuir para o ajuste das políticas de renúncia tributária, eliminando incentivos que não produzem resultados positivos**. Isso ajudará a reduzir distorções econômicas e regionais, tornando a distribuição dos incentivos fiscais mais equilibrada e menos concentrada em setores ou regiões específicas.





24

EFICIÊNCIA DA COBRANÇA E DO CONTENCIOSO TRIBUTÁRIOS

POR QUE O TEMA É CONSIDERADO DE ALTO RISCO

Na LAR 2022, o TCU constatou, por meio de indicadores, riscos que afetavam **a eficiência da cobrança dos créditos tributários e do contencioso tributário administrativo e judicial**[1]. Os indicadores apontaram riscos crônicos, como a **elevada duração dos processos**, o **alto volume de autuações canceladas** e a **baixa arrecadação** dos valores decorrentes das autuações mantidas no processo administrativo fiscal (PAF). Além disso, havia **discussões judiciais sobre matérias procedimentais do contencioso administrativo** àquela época.

Também os **programas de parcelamento**, como o Programa de Recuperação Fiscal (Refis), tinham alto grau de **exclusão dos contribuintes inscritos**; os mecanismos do Cadastro Informativo de Créditos não Quitados com o Setor Público Federal (Cadin) eram insuficientes para **impedir a contratação de inadimplentes pela Administração**; e havia **divergências** entre a Secretaria Especial da Receita

1 Crédito tributário é o direito de crédito que o órgão arrecadador pode exigir do devedor do tributo. O contencioso administrativo é o processo extrajudicial para a discussão de débitos, impugnações e recursos para a resolução de conflitos entre a administração tributária e o cidadão. Já o contencioso tributário judicial representa o conjunto de litígios relacionados à cobrança de tributos que tramitam no Poder Judiciário.

Federal do Brasil (RFB) e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) **quanto ao cumprimento do prazo** de 90 dias para envio do crédito tributário **para inscrição em dívida ativa**[2].

Para esta edição da LAR, os indicadores utilizados na fiscalização foram atualizados junto aos gestores públicos e, embora alguns deles tenham melhorado, não houve progresso suficiente no tratamento dos riscos, razão pela qual o tema permanece sob acompanhamento do TCU.

O QUE O TCU ENCONTROU

O TCU identificou, no quadro 24.1, riscos com suas causas e efeitos, que podem comprometer a eficiência da cobrança e da gestão do contencioso.

Elevada duração do contencioso tributário - Em 2019 e 2020, o prazo médio de duração do contencioso administrativo tributário era de 2,6 anos nas delegacias de Julgamento (DRJ) da RFB, 4 anos no Carf e 17 anos na execução fiscal, a cargo da PGFN. Em 2023, esses prazos diminuíram para 2,3 anos, 3,3 anos e 12,2 anos, respectivamente. Contudo, continuavam bem acima do prazo de 360 dias para decisão final nesse tipo de processo (Lei 11.457/2007).

Elevado índice de cancelamento das autuações – O índice de cancelamento das autuações era de 47% nas DRJ e 45% no Carf entre 2012 e 2019. Para o período de 2016 a 2023, houve aumento para 50% na DRJ e diminuição para 36% no Carf.

Não pagamento de tributos objeto de autuações mantidas no processo administrativo fiscal (PAF) – Apenas 5% do valor das autuações mantidas era arrecadado aos cofres do Tesouro Nacional (após julgamentos no Carf e na DRJ) entre 2012 e 2019. Desse total, 2,25% se referiam à arrecadação após julgamento no Carf. Segundo os novos dados obtidos, esse indicador subiu para 2,94% entre 2016 e 2023. A RFB não apresentou dados atualizados quanto à arrecadação, após julgamento nas DRJ.

2 Dívida ativa é o conjunto de créditos tributários e não tributários que não foram pagos dentro do prazo legal e estão em processo de cobrança judicial.

QUADRO 24.1 - RISCOS QUE AMEAÇAM A EFICIÊNCIA

Causas	
Complexidade da legislação tributária. Elevado volume de julgamentos de processos de pequena complexidade e valor. Elevado volume de recursos administrativos no Carf. Deficiência no controle e integração dos sistemas de acompanhamento das execuções fiscais pela PGFN nos Tribunais Regionais Federais (TRF).	
Apresentação, pelo contribuinte, durante a etapa contenciosa, da documentação que fora omitida durante a fiscalização. Complexidade da legislação tributária. Falta de uniformidade de entendimento dos órgãos envolvidos no contencioso.	
Possibilidade de o contribuinte recorrer ao Judiciário. Expectativa de programas de parcelamento mais vantajosos serem lançados.	
Demora na inclusão dos processos na pauta do Carf. Questionamento do rito processual da cobrança fiscal. Impacto das decisões de tribunais superiores nas matérias tratadas no Carf e na RFB.	
Expectativa de programas de parcelamento mais vantajosos serem lançados. Expectativa de que não se encontrem bens para garantir o débito durante a cobrança da execução fiscal.	
Ausência de norma legal que impeça inscritos no Cadin de celebrar contratos com a Administração Pública.	
Divergência de entendimento entre a RFB e a PGFN quanto ao início do prazo para remessa do crédito para inscrição em dívida ativa.	

Gestores	
	Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf)

	Riscos	Efeitos
RFB PGFN Carf	**Elevada duração do contencioso tributário.**	Prejuízo bilionário aos cofres públicos.
RFB Carf	**Elevado índice de cancelamento das autuações.**	Baixa eficiência da fiscalização tributária. Aumento no custo para manter a estrutura de contencioso administrativo frente aos seus benefícios.
RFB	**Não pagamento de tributos, objeto de autuações mantidas no processo administrativo fiscal (PAF).**	Atraso dos pagamentos à Administração Tributária. Baixa arrecadação administrativa de tributos.
RFB PGFN Carf	**Crescente judicialização de matérias procedimentais do contencioso administrativo.**	Adiamento da conclusão do contencioso administrativo. Congestionamento de processos administrativos que não podem ser finalizados, apesar da idade do processo e/ou dos valores envolvidos. Atraso dos pagamentos à Administração Tributária.
RFB PGFN	**Alto índice de exclusão de contribuintes dos programas de parcelamento tributário (Refis).**	Perda de arrecadação, que pode ser definitiva ou na forma de diferimento.
PGFN	**Contratação de inadimplentes pela Administração Pública.**	Não resguardo da Administração Pública de possível não pagamento do contrato firmado com inadimplente, resultando em prejuízo do Erário. Não observância aos princípios da Lei 14.133/2021, como igualdade, competitividade e eficiência.
RFB PGFN	**Não cumprimento do prazo legal pela RFB para remessa do crédito tributário para inscrição em dívida ativa.**	Ineficiência da cobrança pela PGFN. Possível prescrição dos créditos.

Crescente judicialização de matérias procedimentais do contencioso administrativo – Houve aumento do número de processos judiciais relativos à atuação do Carf, de 77 processos, em 2020, para 329 processos, em 2023.

Contratação de inadimplentes pela Administração Pública – Em 2017, foram identificados 31.684 contratos, com 10.450 pessoas jurídicas inscritas no Cadin e em bancos públicos, que totalizaram R$ 21,90 bilhões. A nova análise verificou 212 mil contratos no total de R$ 73 bilhões, pactuados com 20 mil pessoas jurídicas, entre 2016 e 2023. Portanto, um aumento expressivo nos valores contratados (334%), no total de contratos (669%) e no número de pessoas jurídicas em débito que contrataram com a Administração (91%).

Não cumprimento do prazo legal pela RFB para remessa do crédito tributário para inscrição em dívida ativa – A demora na cobrança eleva o intervalo entre o vencimento da obrigação e a inscrição em dívida ativa. Segundo dados da PGFN, apenas 3,52% dos débitos, enviados entre 2018 e 2023 pela RFB, foram inscritos em prazo inferior a 90 dias após a constituição definitiva do crédito.

Apesar dos avanços, o prazo médio dos processos tributários ainda excede significativamente o limite legal de 360 dias, mantendo elevado o risco de prescrição dos créditos.

O QUE PRECISA SER FEITO

O Tribunal vem acompanhando as providências adotadas pelos órgãos envolvidos para o aperfeiçoamento e a eficiência do processo de cobrança dos créditos tributários e do contencioso tributário. Ante os riscos identificados, cabe aos órgãos gestores trabalharem em prol da **redução do prazo médio para conclusão do processo administrativo**, a fim de cumprir o prazo de 360 dias, previsto em lei.

Há que se buscar maior eficácia e eficiência no contencioso administrativo, de forma a **diminuir o percentual de autuações canceladas e melhorar os índices de arrecadação após a conclusão do processo administrativo**. Da mesma forma, é necessário ir à origem dos **questionamentos judiciais vinculados a matérias procedimentais**, como subsídio ao aprimoramento de seus processos administrativos.

Quanto à cobrança de créditos tributários, devem ser adotados mecanismos para **reduzir as exclusões nos programas de parcelamento** e, ainda, buscar uma **solução quanto à contratação de pessoas jurídicas inadimplentes** pela Administração Pública federal. É necessário, ainda, incentivar o diálogo interno entre RFB e PGFN para que seja **cumprido o prazo de 90 dias** (Decreto-Lei 147/1967) para encaminhamento do crédito tributário **para inscrição em dívida ativa**.

DECISÕES RECENTES

Acórdãos 336/2021, 799/2021, 1.649/2022 e 2.437/2024, todos do Plenário do TCU.

336/2021 779/2021 1.649/2022 2.437/2024

BENEFÍCIOS GERADOS PELA ATUAÇÃO DO TCU

A atuação do TCU tem contribuído para avanços na gestão do contencioso tributário e da cobrança de créditos tributários. Houve **redução do tempo médio de duração dos processos administrativos em várias instâncias**, promovendo maior rapidez na recuperação de valores. Além disso, foi observada redução de 20% no índice de cancelamento de autuações no Carf, o que reflete consistência nas decisões fiscais. Na arrecadação, **os valores efetivamente recuperados após o julgamento em segunda instância (Carf) cresceram, mas permanecem abaixo de 3%**.

A redução do **prazo médio para a conclusão dos processos administrativos** variou entre 11,5% e 17,5%, a depender da instância, mas **ainda está bem acima**

do prazo de 360 dias previsto em lei, persistindo o risco de prescrição dos créditos. A busca por maior eficácia no contencioso reduzirá o índice de autuações canceladas e reforçará a arrecadação.

Adicionalmente, ao endereçar as causas dos questionamentos judiciais, os órgãos envolvidos podem aprimorar seus processos e diminuir a judicialização. Reduzir as exclusões nos programas de parcelamento e evitar a contratação de inadimplentes pela Administração Pública federal tornará a governança tributária mais rigorosa e equitativa. O fortalecimento do diálogo entre a RFB e a PGFN permitirá maior alinhamento na cobrança dos créditos tributários, contribuindo para o cumprimento do prazo legal para inscrição em dívida ativa, reforçando a eficiência e a transparência na gestão fiscal.





25

CREDIBILIDADE DAS INFORMAÇÕES CONTÁBEIS DA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA FEDERAL

POR QUE O TEMA É CONSIDERADO DE ALTO RISCO

A eficiência e a transparência na administração da arrecadação tributária federal são requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal e permitem que o Estado viabilize o alcance das demandas da sociedade, em especial os direitos fundamentais estabelecidos na Constituição Federal de 1988, como saúde, educação e segurança.

Em 2023, as **receitas** administradas pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) alcançaram o montante de **R$ 2,2 trilhões**, que representam 90% das receitas correntes arrecadadas no período. Os **créditos a receber** decorrentes de tributos e contribuições previdenciárias e aqueles inscritos na **dívida ativa**[1] atingiram **R$ 1,52 trilhão**. A dívida ativa, de responsabilidade da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), ultrapassou **R$ 1,10 trilhão no ano passado**, representando mais de 72% desses créditos.

1 Dívida ativa é o conjunto de créditos tributários e não tributários que não foram pagos dentro do prazo legal e estão em processo de cobrança judicial.

Certificar a confiabilidade e fortalecer a transparência das informações financeiras da arrecadação tributária federal; promover a eficiência da cobrança dos créditos tributários da União; e aprimorar o controle dos recursos que representam a principal fonte de financiamento das políticas públicas são atividades de importância fundamental para o planejamento orçamentário e a tomada de decisões governamentais. **A credibilidade das informações sobre a arrecadação também é relevante para o controle social pelos cidadãos, usuários dos serviços públicos e provedores desses recursos.**

O QUE O TCU ENCONTROU

Na auditoria das **demonstrações contábeis do Balanço Geral da União (BGU)**, referente ao exercício de 2023, foram identificadas, no quadro 25.1, **distorções relevantes nas informações contábeis** divulgadas sobre a arrecadação tributária federal, resumidas a seguir:

• R$ 107,80 bilhões de descontos concedidos em transações de dívida ativa da União não baixados dos ativos, sendo R$ 51,44 bilhões de ajuste para perdas prováveis na realização dos créditos transacionados reconhecidos a maior, devido à desconsideração de tais descontos;

• R$ 9,47 bilhões recebidos de parcelamentos, reconhecidos indevidamente como obrigações da União, por falta de classificação contábil apropriada;

• R$ 2,67 bilhões de variações patrimoniais reconhecidas em desconformidade contábil, impactando a apuração do resultado patrimonial do exercício;

• R$ 1,76 bilhão de receita reconhecida em período contábil indevido;

• divulgações insuficientes, prejudicando a transparência e a compreensão das demonstrações contábeis;

• deficiências metodológicas nas estimativas contábeis de ajuste para perdas com créditos tributários.

Nesta edição da LAR, o TCU destaca **dois riscos** principais e suas causas e efeitos, que merecem a atenção dos gestores.

QUADRO 25.1 - RISCOS QUE AMEAÇAM A CREDIBILIDADE DAS INFORMAÇÕES CONTÁBEIS DA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA FEDERAL

Causas	Riscos	Efeitos
Marco legal tributário com mais de 36 mil normas tributárias federais em vigor. Elevada quantidade e complexidade da legislação tributária sobre restituições e compensações, induzindo a pedidos ilegítimos e contribuindo para redução da arrecadação federal. Subjetividade na aplicação das normas contábeis. Mais de 600 sistemas (antigos e novos) utilizados pela RFB e pela PGFN, que coexistem sem integração de dados entre si. Elevado número de transações (mais de 22 milhões de pessoas jurídicas; mais de 40 milhões de declarações de imposto de renda enviadas em 2024). Complexidade no cálculo do ajuste de perdas. Reconhecimento indevido de passivos. Estimativas contábeis complexas que estão em constante atualização no cálculo do rating de grupos de devedores da dívida ativa da União.	Redução na arrecadação tributária em razão de erro ou fraude. Apresentação e divulgação de informações financeiras materialmente incorretas. RFB PGFN	Agravamento da situação fiscal do país. Necessidade de aumento da carga tributária. Prejuízo à manutenção de políticas públicas necessárias ao país. Comprometimento do pacto federativo em razão da diminuição do valor repassado a outros entes subnacionais. Impacto na elaboração da lei orçamentária. Erro na avaliação fiscal.

Gestores

Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB)

Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN)

O QUE PRECISA SER FEITO

O Tribunal de Contas da União (TCU) tem determinado e recomendado, de forma contínua, medidas para aprimorar a confiabilidade das demonstrações contábeis e a eficiência da gestão da arrecadação tributária federal. O Ministério da Fazenda (MF), a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) são os principais responsáveis pela implementação dessas medidas.

Entre as principais ações a serem adotadas, destacam-se:

1. correção dos erros materiais: os gestores devem corrigir distorções e omissões identificadas nas demonstrações contábeis antes de sua publicação, especialmente quanto à classificação e reconhecimento das receitas e obrigações, conforme as Normas Brasileiras de Contabilidade e o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP);

2. aprimoramento dos controles internos: é necessário fortalecer os controles internos para evitar erros na contabilização de passivos e receitas, permitindo a divisão adequada de funções nas atividades de parametrização de códigos de receita e percentuais de alocação de receitas;

3. revisão das normas e procedimentos: as instituições devem reavaliar os critérios de classificação de créditos tributários e dívida ativa, para que haja maior aderência às normas vigentes e aos objetivos de redução do estoque de créditos classificados como irrecuperáveis;

4. aprimoramento das estimativas contábeis: devem ser adotadas metodologias mais robustas para o cálculo das estimativas contábeis, especialmente no ajuste de perdas de créditos tributários, favorecendo a consistência e a transparência das informações apresentadas.

O TCU continuará monitorando a implementação dessas medidas, com base em auditorias financeiras anuais, de modo a assegurar a adoção de práticas que elevem a credibilidade das demonstrações contábeis e a eficiência da administração tributária federal.

DECISÕES RECENTES

Acórdãos 1.112/2023 e 1.056/2024, ambos do Plenário do TCU.

1.112/2023 1.056/2024

A falta de integração de mais de 600 sistemas de informação existentes na Receita Federal e na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional potencializa riscos de distorções nas informações contábeis da arrecadação tributária.

BENEFÍCIOS GERADOS PELA ATUAÇÃO DO TCU

A atuação do Tribunal de Contas da União (TCU) gera benefícios significativos para a administração pública e para a sociedade ao promover maior confiabilidade, transparência e eficiência na gestão da arrecadação tributária federal. Ao fiscalizar e recomendar correções oportunas nas demonstrações contábeis e nos controles internos dos órgãos responsáveis, o TCU contribui para os seguintes resultados:

1. aprimoramento da credibilidade das informações contábeis: a correção de distorções e o fortalecimento dos controles internos permitem que as informações apresentadas nas demonstrações contábeis sejam verdadeiras, refletindo com precisão a realidade financeira do governo. Isso aumenta a confiança dos cidadãos e investidores nas contas públicas;

2. maior transparência e responsabilidade fiscal: ao exigir que os gestores corrijam erros e melhorem a transparência das informações financeiras, o TCU assegura que o processo de arrecadação tributária esteja em conformidade com as normas contábeis, facilitando o controle social e promovendo a responsabilidade na gestão fiscal;

3. eficiência na gestão dos créditos tributários e da dívida ativa: a reavaliação dos critérios de classificação e as melhorias no processo de contabilização dos créditos e da dívida ativa contribuem com a cobrança desses valores e a recuperação de recursos de difícil recuperação, reduzindo o risco de perda de ativos;

4. melhoria do planejamento orçamentário: a atuação do TCU estimula que o governo federal tenha informações precisas e tempestivas sobre a arrecadação tributária, o que facilita o planejamento e a execução orçamentária e contribui para uma gestão pública mais eficiente e eficaz;

5. redução do risco de fraudes e erros: o aperfeiçoamento dos controles internos e a segregação adequada de funções diminui o risco de fraudes, erros ou ações inadequadas na gestão das receitas tributárias e nos processos de controle contábil, permitindo maior segurança nas operações financeiras do governo.

A atuação do TCU, portanto, é fundamental para aprimorar os controles internos da administração tributária e aumentar a credibilidade e a transparência das informações financeiras da arrecadação tributária federal, promovendo a confiança de gestores públicos, cidadãos e investidores.



EIXO

GOVERNANÇA E GESTÃO ORGANIZACIONAL





26

GOVERNANÇA E GESTÃO DE DADOS GOVERNAMENTAIS

POR QUE O TEMA É CONSIDERADO DE ALTO RISCO

Baixa qualidade, compartilhamento inadequado e falta de transparência dos dados governamentais comprometem a gestão pública. Informações não confiáveis ou inacessíveis podem levar a decisões erradas, que reduzem a eficiência e eficácia da organização, além de comprometer a efetividade das políticas públicas.

Entre 2018 e 2024, o TCU identificou cerca de **450 mil indícios de irregularidades** em bases de dados de sistemas de informação geridos por **diversas organizações** públicas federais, envolvendo indícios de mau uso de recursos públicos em cerca de **R$ 40 bilhões**.

A gestão inadequada dos dados prejudica, ainda, a **transformação digital dos serviços prestados aos cidadãos**, a **abertura de dados públicos** e o **controle social**, além de aumentar o risco de **vazamento ou comprometimento da privacidade de dados**.

Quadro 26.1 - Impacto de aspectos da governança e gestão de dados na administração pública e na sociedade

Item	Impacto
Qualidade	A decisão adequada de gestores públicos de todo o país depende da qualidade dos dados. Sem isso, políticas públicas podem ser mal direcionadas, ineficazes ou gerar prejuízos.
Compartilhamento	A duplicação de esforços, o desperdício de recursos, a ineficiência administrativa e a dificuldade na entrega de serviços digitais comprometem a qualidade e a efetividade do serviço prestado aos cidadãos. O famoso caso do "cidadão-despachante" ilustra bem esse problema: o indivíduo precisa percorrer várias instâncias administrativas atrás de documentos custodiados em diferentes unidades e departamentos públicos, que não se comunicam, ocasionando uma péssima jornada ao cidadão.
Transparência	A falta de transparência aumenta o risco de corrupção, má gestão e perda de credibilidade junto à sociedade. Impede que os cidadãos acompanhem o uso dos recursos públicos e dificulta a identificação e correção de falhas e irregularidades. Também reduz a participação cívica, pois os cidadãos ficam desinformados e incapazes de influenciar as decisões políticas.
Privacidade	A ausência ou a implementação inadequada de práticas de GovDados pode resultar em acessos não autorizados ou vazamentos de dados, sobretudo sensíveis, levando à exposição de informações (confidenciais, pessoais etc.), causando perda de confiança da sociedade no governo e sujeitando a organização a responsabilidades legais, multas e danos à reputação.

O TCU verificou que a **governança e gestão de dados (GovDados)** evoluiu lentamente, encontrando-se ainda longe do ideal.

O QUE O TCU ENCONTROU

Entre os principais problemas constatados pelo TCU, estão os seguintes:

- inconsistência e insuficiência dos dados avaliados (qualidade);

- dificuldade de execução de políticas públicas pela ausência de integração dos sistemas entre os órgãos que contêm bases de dados necessárias para validar os critérios da política (qualidade e compartilhamento);

- formulação, avaliação e monitoramento de políticas públicas deficientes devido à ausência de bases de dados de outros órgãos (compartilhamento);

- disponibilidade limitada de informações públicas, que pode criar desconfiança e levar a especulações sobre possíveis irregularidades (transparência).

Esses problemas decorrem de **baixa integração entre os sistemas de informação**; de dificuldade de acesso a bases de dados de outros órgãos; de **insuficiência de controles** de sistemas e de rotinas de tratamento dos dados; de **catálogos de bases de dados incompletos ou inexistentes**; de **baixa priorização do tema** pela alta administração; da **ausência de normatização consistente**; e da falta de campanhas de conscientização da **cultura de dados nas organizações**.

Em fiscalização realizada em 2023, o TCU verificou que parte dos riscos apontados nos últimos anos não havia sido resolvida, embora tenham sido detectadas melhorias, tanto em razão das ações do Tribunal, quanto da iniciativa de algumas organizações públicas. Nesse contexto, os seguintes **riscos**, e suas causas e efeitos, merecem atenção dos gestores:

- baixa qualidade dos dados governamentais, com consequente falta de confiabilidade da informação para tomada de decisão pelos gestores públicos, o que impacta a eficácia, a eficiência e a efetividade das políticas públicas;

- compartilhamento insuficiente de dados, com consequente indisponibilidade de informações essenciais na prestação de serviços públicos de qualidade, o que impacta a jornada do cidadão e causa prejuízos financeiros à sociedade;

- não atendimento dos critérios legais de transparência, com consequente divulgação inadequada de informações públicas à população, o que impacta o exercício do controle social e a confiança da sociedade no governo;

- dados pessoais e sensíveis tratados em desconformidade com a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), Lei 13.709/2018, e com as boas práticas de proteção de dados, com consequente divulgação ou uso indevido desses dados, o que impacta a intimidade, vida privada, honra e imagem dos cidadãos.

QUADRO 26.2 - RISCOS QUE AMEAÇAM A GOVERNANÇA E GESTÃO DE DADOS GOVERNAMENTAIS

Causas	Riscos	Efeitos
Insuficiência de controles de sistemas de informação para garantir as regras de negócio. Insuficiência de rotinas de tratamento para a melhoria da qualidade dos dados. Bases de dados distintas que tratam do mesmo objeto com graves inconsistências entre si. Baixa priorização da governança e gestão de dados pela alta administração dos órgãos e entidades. Ausência de normatização e diretrizes nacionais consistentes para a governança de dados. Falta de campanhas de conscientização e de uma cultura de dados nas organizações.	Baixa qualidade dos dados governamentais.	Políticas públicas mal direcionadas e ineficientes por decisões baseadas em dados inconsistentes, insuficientes ou de baixa qualidade. Redundância de esforços, aumento de custos e diminuição da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos devido à falta de integração e confiabilidade dos dados. Comprometimento da confiança da sociedade nas instituições governamentais e redução da possibilidade de controle social pela inconsistência de informações e falta de transparência. Prejuízos à integração de serviços e ao desenvolvimento de soluções digitais eficientes pelo compartilhamento ineficiente de dados entre órgãos públicos. Responsabilizações legais, multas e danos à reputação das organizações públicas devido à exposição ou uso indevido de dados pessoais ou sensíveis. Comprometimento da privacidade dos cidadãos e riscos de prejuízos financeiros e morais por falhas na proteção de dados pessoais.
Divergências de entendimento sobre o grau de confidencialidade das informações. Baixa implementação do processo de classificação e tratamento de informações. Falhas na sistemática de autorização de acesso a dados sigilosos pelos órgãos gestores. Falta de foco na interoperabilidade de dados para gestão de políticas públicas. Uso de mecanismos menos eficientes no compartilhamento de dados para serviços digitais.	Compartilhamento de dados insuficiente e ineficiente na APF.	
Insuficiência de orientações sobre o tema nos guias e demais publicações da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest) e Controladoria-Geral da União (CGU). Falta de atendimento aos critérios legais de transparência. Pouca atenção dada pelos gestores à abertura de dados governamentais.	Disponibilidade limitada de informações públicas.	
Tratamento de dados pessoais/sensíveis em desconformidade com boas práticas de proteção de dados. Insuficiência de controles de sistemas de informação para garantir as regras de negócio.	Exposição e/ou uso indevido de dados pessoais ou sensíveis.	
Gestores	Órgãos e entidades da Administração Pública Federal	

O QUE PRECISA SER FEITO

Para aprimorar a GovDados nas organizações públicas **é fundamental implementar ações estratégicas que promovam a qualidade, o compartilhamento e a transparência dos dados**. É necessário estabelecer políticas formais e diretrizes com foco nesses três pilares, garantindo que a gestão de dados seja consistente e alinhada aos objetivos institucionais. Isso inclui a adoção de modelos de governança de dados com definição clara de papéis e responsabilidades, bem como a compatibilização da estrutura organizacional com as práticas de GovDados. É crucial incorporar a governança de dados ao dia a dia das organizações, assegurando que todos os colaboradores compreendam sua importância e participem de sua implementação.

Para que isso aconteça, é essencial garantir o patrocínio e o comprometimento da alta administração para as iniciativas de GovDados. O apoio dos líderes é vital para destinar os recursos necessários, superar obstáculos e promover uma cultura organizacional que valorize a gestão eficiente dos dados.

A governança de dados é essencial para a administração pública, pois garante a qualidade, o compartilhamento e a transparência das informações, permitindo decisões mais embasadas, políticas públicas mais eficazes e maior confiança da sociedade nas instituições governamentais.

É importante **implementar métricas que avaliem regularmente o nível de maturidade em governança de dados e reavaliar estratégias**, se necessário. Programas de treinamento, conscientização e mudança cultural que demonstrem o valor da governança de dados são fundamentais para engajar a equipe e capacitar os colaboradores a lidar com os desafios relacionados ao uso dos dados.

Em 2024, o TCU recomendou à Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (SGD/MGI) e ao Comitê Geral de Governança de Dados que divulgassem orientações sobre procedimentos e mecanismos padronizados de compartilhamento de dados no âmbito da Administração Pública federal.

DECISÕES RECENTES

Acórdãos 2.487/2022, 1.177/2023, 103/2024, 320/2024, 663/2024 e 390/2024, todos do Plenário do TCU.

2.487/2022



1.177/2023



103/2024



320/2024



663/2024



390/2024



BENEFÍCIOS GERADOS PELA ATUAÇÃO DO TCU

O TCU, ao avaliar a governança e gestão de dados governamentais, apoia as organizações públicas recomendando medidas para fortalecer a utilização de dados na gestão pública. A implementação dessas medidas pode contribuir para que o governo avance na direção de uma gestão orientada por dados (*data-driven*), com a adoção de uma cultura sólida de governança de dados. Entre os principais benefícios associados às recomendações do TCU, destacam-se:

• **melhoria na qualidade dos dados governamentais**: a adoção de práticas voltadas para a gestão eficiente de dados pode elevar a qualidade das informações disponíveis, permitindo que decisões sejam tomadas com maior embasamento e que políticas públicas sejam direcionadas de forma mais eficaz;

• **promoção do compartilhamento de dados**: a integração de dados entre diferentes órgãos e entidades facilita o compartilhamento eficiente de informações, promovendo maior conectividade e aprimorando a entrega de serviços digitais;

• **aumento da transparência**: práticas que ampliam a transparência dos dados governamentais tornam possível melhor acompanhamento do uso dos recursos públicos pela sociedade, favorecendo o controle social e reduzindo riscos de corrupção e má gestão;

• **proteção da privacidade e de dados sensíveis**: medidas de proteção de dados alinhadas à legislação vigente ajudam a prevenir acessos não autorizados, vazamentos de dados sensíveis e exposição de informações confidenciais, promovendo maior segurança e confiança;

• **fomento à cultura de dados nas organizações públicas**: a implementação de ações estratégicas pode fortalecer a cultura organizacional voltada para a qualidade, o compartilhamento e a valorização da gestão eficiente dos dados, incluindo a capacitação de servidores;

• **apoio à transformação digital**: a modernização dos serviços públicos, com foco na digitalização, torna-os mais acessíveis e eficientes, contribuindo para melhorar o atendimento à população e aumentar a eficiência administrativa;

• **recomendações estratégicas para o futuro**: a adoção de diretrizes padronizadas e práticas robustas de governança de dados possibilita maior interoperabilidade entre sistemas e eficiência na prestação de serviços digitais; e

• **facilitação na tomada de decisões estratégicas**: processos bem estruturados e dados confiáveis ajudam as organizações públicas a tomar decisões mais precisas, melhorando o planejamento, a execução e o acompanhamento de políticas públicas.

Em síntese, ao avaliar a governança de dados, o TCU contribui com propostas de caminhos para o seu aperfeiçoamento. Cabe às organizações públicas implementar as medidas necessárias para alcançar uma administração mais eficiente, transparente e orientada por dados.





27

SEGURANÇA DA INFORMAÇÃO E SEGURANÇA CIBERNÉTICA

POR QUE O TEMA É CONSIDERADO DE ALTO RISCO

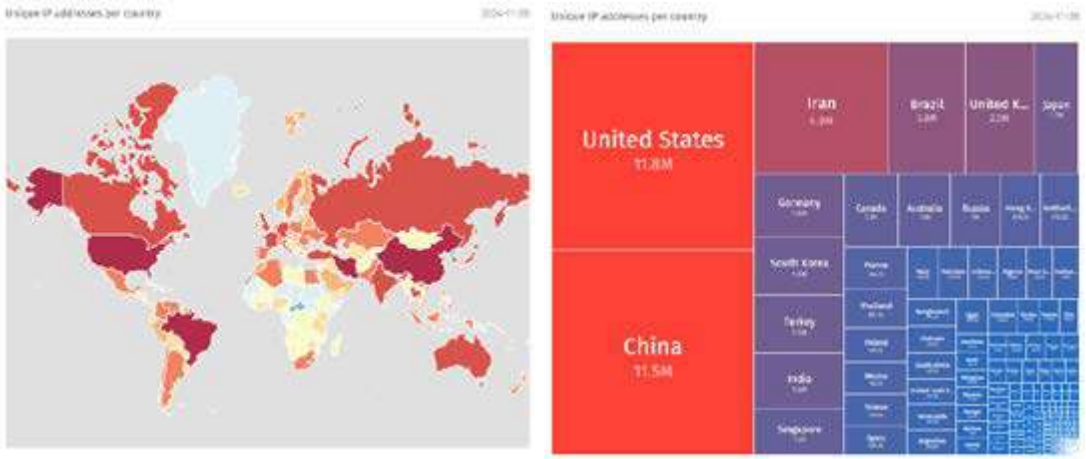
A insegurança cibernética é um dos principais riscos globais para os próximos dez anos[1]. Pessoas ou organizações, independentemente do dispositivo conectado à internet, estão expostas a ataques virtuais de *hackers* de qualquer lugar do planeta. Essas ameaças geram perda de confiabilidade e prejuízos financeiros imediatos, além da interrupção de serviços críticos, como fornecimento de energia, telecomunicações, transporte aéreo, transferência de valores via Pix etc.

No Brasil, mais de **161 milhões de pessoas** acima dos dez anos de idade acessam a internet[2]. Esse comportamento resultou em aumento do número de computadores e *smartphones* nos últimos 14 anos, chegando a **480 milhões de dispositivos** em maio de 2024[3].

1 FÓRUM ECONÔMICO MUNDIAL. The Global Risks Report 2024. Disponível em: https://edge.sitecorecloud.io/zurichinsurff88-zwpshared-uat-de53/media/project/zurich-headless/brazil/docs/grr/the-global-risks-report-2024.pdf. Acesso em: 4 set. 2024.
2 INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). 161,6 milhões de pessoas com 10 anos ou mais de idade utilizaram a internet no país em 2022. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/38307-161-6-milhoes-de-pessoas-com-10-anos-ou-mais-de-idade-utilizaram-a-internet-no-pais-em-2022. Acesso em: 29 ago. 2024.
3 FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). *35ª Pesquisa Anual do Uso de TI nas Empresas*. Disponível em: https://eaesp.fgv.br/sites/eaesp.fgv.br/files/u68/pesti-fgvcia-2024_0.pdf. Acesso em: 26 set. 2024.

Assim, a **segurança cibernética (cibersegurança) afeta a vida de todos os cidadãos**, não somente daqueles que estão conectados. Com a transformação digital do país, serviços essenciais dependem de recursos de tecnologia da informação e acesso à internet para chegarem à população, como é o caso do Gov.br, da Declaração de Imposto de Renda, da solicitação de Seguro Desemprego e da emissão da nova carteira de identidade.

Figura 27.1 - O Brasil tem a 4ª maior superfície de ataque desnecessariamente exposta no mundo.



Fonte: Shadow Server Foundation[4]

Quando o Estado brasileiro não garante sua **soberania digital**, há potencial impacto na economia, cujo Produto Interno Bruto (PIB) foi quantificado em **R$ 10,9 trilhões em 2023**[5], e na qualidade de vida da população nacional, estimada em **212 milhões de pessoas em 2024**[6]. A soberania digital de um país é composta por três dimensões fundamentais: autodeterminação, cibersegurança e capacidade de explorar, econômica, estratégica e tecnologicamente, seus dados pessoais e críticos[7].

Em um recorte que considera os ministérios, autarquias e fundações do Poder Executivo Federal (organizações do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação – Sisp), **o crescente número de incidentes de segurança da**

4 SHADOWSERVER FOUNDATION. Dashboard. Disponível em: https://dashboard.shadowserver.org/#scan. Acesso em: 7 ago. 2024.
5 INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Explica: PIB. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php. Acesso em: 4 set. 2024.
6 INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Portaria IBGE 1.041, de 28 de agosto de 2024. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-ibge-1.041-de-28-de-agosto-de-2024-581181581/. Acesso em: 11 nov. 2024.
7 PACHECO, A. P. et al. Soberania digital: para quê e para quem? Análise conceitual e política do conceito a partir do contexto brasileiro. São Paulo: Fundação Getulio Vargas, 2024. Disponível em: https://repositorio.fgv.br/items/1dcdd1f3-da80-4a27-b641-fe9fba6075e7. Acesso em: 1 ago. 2024.

informação nos últimos anos[8] representa séria ameaça à soberania digital do Brasil. Essa tendência, evidenciada pelo aumento de 3.402 incidentes, em 2022, para 5.302, em 2024, levanta preocupações sobre a capacidade de as organizações públicas protegerem seus dados (estratégicos e pessoais) e manterem a prestação de serviços à sociedade brasileira.

O QUE O TCU ENCONTROU

A soberania, a confiança e a aceleração digital no Brasil podem ser impactadas pela falta de priorização do tema segurança cibernética, devido aos fatos a seguir:

- a superfície de ataque no país está entre as mais vulneráveis do mundo, com tendência de aumento;

- o sucesso dos ataques cibernéticos direcionados às organizações e cidadãos brasileiros já causa danos significativos;

- as atividades de segurança cibernética no país são insuficientes para atender à demanda nacional;

- não há organização oficial no Brasil capaz de zelar pelo nível de maturidade da segurança cibernética e orientar a atividade no país;

- a Política Nacional de Cibersegurança (PNCiber), instituída pelo Decreto (Federal) 11.856/2023, tem alcance restrito ao âmbito do Poder Executivo Federal, o que é insuficiente para enfrentar a ameaça cibernética, que é nacional;

- a PNCiber não possui estrutura de coordenação com autoridade e prerrogativas suficientes para executar a política e orientar a atividade de segurança cibernética em todo o país;

- a falta de andamento ao anteprojeto de lei para instituir uma política nacional de cibersegurança mais abrangente;

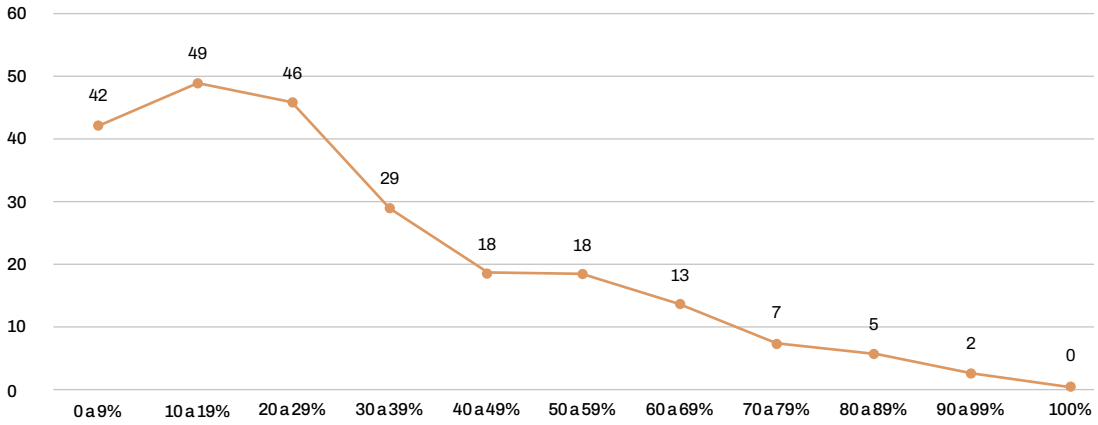
- a não priorização do tema segurança cibernética no Estado brasileiro, pois o orçamento autorizado para o tema nos últimos quatro anos foi insuficiente.

8 BRASIL. Centro de Tratamento e Resposta a Incidentes Cibernéticos de Governo. CTIR Gov em números. Disponível em: https://www.gov.br/ctir/pt-br/assuntos/ctir-gov-em-numeros. Acesso em: 4 set. 2024.

No que diz respeito à **baixa maturidade em segurança cibernética** das organizações do Sisp, o Programa de Privacidade e Segurança da Informação (PPSI) é uma iniciativa promissora da Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (SGD/MGI), com oportunidades de melhoria, em especial quanto à atribuição explícita da alta administração das organizações ser responsável pelo gerenciamento de riscos cibernéticos.

Contudo, o cenário em 2024 indica que a implementação de medidas de segurança cibernética pelas organizações do Sisp ainda é inferior ao esperado. **Nenhuma organização fiscalizada implementa a totalidade dos controles de segurança[9] que seriam necessários para conter 78% dos ataques** de *ransomware* **conhecidos[10], uma das maiores ameaças cibernéticas da atualidade**.

Figura 27.1 - Percentual de Medidas de Segurança de Informação (SI) do grupo IG1 implementadas pelas organizações do Sisp



Fonte: Relatório de auditoria do TCU

Esse cenário pode permitir **ataques cibernéticos efetivos** nessas organizações, com danos em diversas dimensões, como perda da confidencialidade, integridade e disponibilidade de informações e sistemas. Esse risco materializou-se em algumas ocasiões, como: paralisação da emissão de cartões de vacina contra a Covid-19 (2021); desvios de recursos por meio do Siafi (2024); e vazamento de dados pessoais dos beneficiários do INSS (2024). Esses incidentes foram decorrentes de ataques cibernéticos bem-sucedidos.

9 Os controles necessários são os do grupo IG1 do framework *CIS Controls*.
10 CENTER FOR INTERNET SECURITY (CIS). CIS Controls v8. Disponível em: https://www.cisecurity.org/controls/v8. Acesso em: 11 out. 2024..

QUADRO 27.1 - RISCOS QUE AMEAÇAM A SEGURANÇA DA INFORMAÇÃO E SEGURANÇA CIBERNÉTICA

Causas	Riscos	Efeitos
Falta de priorização e orientação para a segurança cibernética no País. Política Nacional de Cibersegurança (PNCiber) não tem alcance nacional. Ausência de estrutura com autoridade para coordenar a execução da PNCiber. Insuficiência de atividades de segurança cibernética por parte de cidadãos e de organizações públicas e privadas.	Sucesso de ataques cibernéticos contra cidadãos e organizações.	Danos em diversas dimensões por perda de confidencialidade, integridade e disponibilidade das informações e sistemas. Fraudes contra cidadãos, paralisação de serviços públicos, vazamento de dados, prejuízos financeiros e de imagem de organizações públicas e privadas. Ameaça à soberania digital, com perda de confiança no ambiente digital e na aceleração da transformação digital do país.
Implementação de medidas de segurança cibernética pelas organizações do Sisp é insuficiente. Não há previsão explícita de responsabilização (accountability) da alta administração das organizações do Sisp pelo gerenciamento de riscos cibernéticos. Deficiências na institucionalização e na implementação do Programa de Privacidade e Segurança da Informação (PPSI).	Sucesso de ataques cibernéticos contra as organizações do Sisp.	

Gestores

Presidência da República, representada pela Casa Civil (CC), com apoio do Gabinete de Segurança Institucional (GSI)

Organizações do Sisp

Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (SGD/MGI)

Os **riscos** descritos, no quadro 27.1, são capazes de comprometer substancialmente os resultados das políticas públicas, impactando os brasileiros que consomem serviços públicos e o montante de recursos financeiros das políticas geridas pelo Poder Executivo federal, orçado para 2024 em cerca de R$ 5,5 trilhões[11]. A situação exige atuação urgente dos gestores.

O QUE PRECISA SER FEITO

O TCU recomendou à Casa Civil da Presidência da República que adote **medidas para a priorização do tema segurança cibernética**, tendo em vista o impacto na soberania digital, na confiança no ambiente digital e na aceleração da transformação digital no Brasil. Para tanto, o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República deve apoiar essa atividade.

Para que as **organizações do Sisp** reduzam o risco de ataques cibernéticos ao nível aceitável para as políticas públicas que executam, o TCU recomendou, individualmente, que elas **adotem medidas para implementar os controles de segurança cibernética**, utilizando como referencial as diretrizes expedidas pela Secretaria de Governo Digital, por meio do **Programa de Privacidade e Segurança da Informação (PPSI)**. Além disso, o processo de **gestão de riscos decorrentes de ataques cibernéticos deve ser liderado explicitamente pela alta administração de cada organização**.

A falta de prioridade para a segurança cibernética por parte do Estado deixa pessoas e organizações vulneráveis a ataques, ameaça a soberania digital do Brasil e retarda a transformação digital, exigindo que o Estado lidere a implementação de uma política para promover práticas seguras, em parceria com a sociedade.

11 BRASIL. Lei nº 14.822, de 22 de janeiro de 2024. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.822-de-22-de-janeiro-de-2024-*-539027391. Acesso em: 2 out. 2024.

O TCU também recomendou à Secretaria de Governo Digital que **aperfeiçoe o PPSI**, a fim de **gerenciar os riscos identificados na institucionalização e na execução do programa**, além de adotar as medidas de controle que estiverem sob sua governabilidade e **orientar as organizações do Sisp** quando as medidas estiverem sob governabilidade delas.

DECISÕES RECENTES

Acórdãos 2.387/2024 e 2.430/2024, ambos do Plenário do TCU.

2.387/2024 2.430/2024

BENEFÍCIOS ESPERADOS PELA ATUAÇÃO DO TCU

Com a priorização do tema pelo Estado brasileiro, as **atividades de segurança cibernética terão mais chance de serem implementadas nas organizações públicas e privadas.** A consciência dos cidadãos para a **necessidade de adotar medidas de proteção cibernética pessoal também deve aumentar**

O aumento do número de controles de cibersegurança implementados, de forma efetiva, pelas organizações do Sisp, poderá reduzir os riscos de ataques cibernéticos ao nível aceitável e, em consequência, reduzirá possíveis impactos negativos nas políticas públicas executadas pelo Poder Executivo Federal.

A priorização e orientação para a segurança cibernética pode aumentar as atividades de segurança cibernética no país, de forma generalizada e orientada. Em consequência, serão reduzidos os efeitos dos ataques cibernéticos no Brasil, melhorando a soberania digital, a confiança no ambiente digital e acelerando a transformação digital no país.





28

GOVERNANÇA DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

POR QUE O TEMA É CONSIDERADO DE ALTO RISCO

Problemas de governança nas contratações públicas, tanto no nível de centro de governo quanto no âmbito organizacional, aumentam significativamente os riscos de desperdício, ineficiência e irregularidades administrativas. Por isso, o aperfeiçoamento contínuo da governança das contratações é essencial, pois está diretamente associado à geração de resultados positivos para a sociedade e ao controle dos elevados gastos envolvidos.

De acordo com o Portal da Transparência, **em 2023, o Poder Executivo Federal realizou contratações que totalizaram R$ 61,56 bilhões**, envolvendo processos de licitação, dispensa ou inexigibilidade. Em 2024, esses gastos já somam R$ 26,61 bilhões, o que reforça a importância de práticas eficazes de governança.

A Lei 14.133/2021, que regula as licitações e contratos administrativos, **atribui à alta administração dos órgãos e entidades a responsabilidade direta pela governan-**

ça das contratações. Isso significa que esses gestores têm o dever de implementar processos e estruturas para avaliar, direcionar e monitorar as contratações, com os seguintes objetivos:

a) promover um ambiente íntegro e confiável nas contratações;

b) garantir que as contratações estejam alinhadas ao planejamento estratégico da organização e às leis orçamentárias;

c) promover eficiência, efetividade e eficácia nas contratações; e

d) direcionar a gestão para que alcance objetivos específicos como: escolher a proposta mais vantajosa para a Administração Pública; assegurar tratamento isonômico e justa competição entre os licitantes; evitar contratações com sobrepreço, preços inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos; e incentivar a inovação e o desenvolvimento sustentável no país.

Nesse contexto, o Tribunal de Contas da União (TCU) identificou riscos relevantes que podem afetar esses objetivos de governança: dois relacionados ao Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e outro ao uso de plataformas eletrônicas privadas para a realização de contratações.

O QUE O TCU ENCONTROU

A partir dos trabalhos realizados nos últimos dois anos, o TCU apontou, no quadro 28.1, três riscos principais e suas causas e efeitos, que exigem a atenção dos gestores.

Implementação do PNCP

O TCU tem acompanhado a implementação do PNCP, instrumento essencial para a gestão eficiente e transparente das contratações públicas. Contudo, **a implementação plena do PNCP enfrenta alguns desafios**, entre os quais:

a) falta de fonte permanente de financiamento para o PNCP e de previsão legal para a repartição de responsabilidades entre União, estados e municípios na manuten-

QUADRO 28.1 - RISCOS QUE AMEAÇAM A GOVERNANÇA DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

Causas	Riscos	Efeitos
Falta de previsão legal de repartição de recursos entre União, estados e municípios para manutenção e melhorias do PNCP. Insuficiência de pessoal na Seges/MGI. Insuficiência de apoio do Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro). Indefinição quanto à disponibilidade da base de dados de notas fiscais eletrônicas pela Receita Federal.	Indisponibilidade do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). CGRNCP MGI Não implementação das funcionalidades do PNCP previstas na Lei 14.133/2021. CGRNCP MGI	Comprometimento da transparência das contratações públicas. Ineficácia dos contratos administrativos e seus aditivos. Não obtenção dos benefícios decorrentes de todas as funcionalidades previstas do PNCP, como unificação do cadastro de fornecedores para todas as esferas de governo; uso de dados de desempenho contratual dos licitantes para subsidiar contratações futuras e divulgação célere dos processos licitatórios. Restrição ao exercício dos controles governamental e social.
Realização de estudos preliminares sem a avaliação das opções disponíveis e sem a identificação da alternativa mais adequada ao atendimento do interesse público. Ausência de processo competitivo para a escolha da plataforma. Ausência de regras claras e específicas para uso de plataformas privadas.	Realização de contratações com recursos federais, pelos entes subnacionais, por meio de plataformas eletrônicas privadas que não atendem aos requisitos mínimos de transparência, integridade e segurança da informação. Entes Federados MGI MF	Possibilidade de fraudes, vazamentos de informações sigilosas e outras falhas de segurança. Restrição indevida à competividade e prejuízo à economicidade das contratações. Realização de procedimentos sem a observância dos critérios legais.

Gestores

Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas (CGRNCP)

Secretaria de Gestão (Seges) do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI)

Estados, Distrito Federal e Municípios (Entes federados subnacionais)

Ministério da Fazenda (MF)

ção e melhorias do portal;

b) lacunas legais que permitem regulamentações distintas entre os poderes da União e os entes federados, dificultando a implantação de um sistema centralizado. Em meio às incertezas quanto ao financiamento do PNCP, há uma expectativa elevada por parte do Ministério da Gestão e Inovação (MGI) pela aprovação do Projeto de Lei 249/22, atualmente em tramitação no Senado Federal. Se for aprovado com a redação atual, esse PL consolidará os sistemas do Poder Executivo federal como plataformas oficiais do PNCP, o que, segundo a Secretaria de Gestão (Seges/MGI), seria uma solução mais ágil e econômica para que o portal atenda integralmente às exigências legais;

c) insuficiência de servidores na Secretaria de Gestão (Seges/MGI) para gerenciar a implementação de novas funcionalidades do PNCP, oferecer suporte adequado aos usuários e responder solicitações pelo Sistema Eletrônico de Informações ao Cidadão (e-SIC);

d) incerteza sobre a capacidade do Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) em manter o PNCP e implementar novas funcionalidades, considerando que a equipe responsável já gerencia outros sistemas, como o Compras.gov.br;

e) falta de definição quanto à integração da base de dados de notas fiscais eletrônicas da Receita Federal.

Essas dificuldades não superadas colocam o **PNCP em risco de ficar indisponível ou incompleto**, comprometendo a eficácia e a transparência dos processos licitatórios em todas as esferas de governo.

Uso de plataformas eletrônicas privadas para licitações

O TCU identificou o risco de entes subnacionais realizarem contratações com recursos federais por meio de plataformas eletrônicas privadas que não atendem aos requisitos mínimos de transparência, integridade e segurança da informação.

Entre janeiro e maio de 2024, **as plataformas privadas movimentaram cerca de R$ 113 bilhões em 160 mil compras, o que representa 69% dos valores registrados no PNCP**. Durante esse período, 120 plataformas privadas forneceram informações ao portal, por meio de 217 sistemas integrados.

O TCU observou a **baixa utilização do Compras.gov.br e de outras plataformas públicas pelos municípios com população superior a 20 mil habitantes**. Cerca de 80% das contratações desses entes subnacionais são feitas por intermédio de sistemas privados.

Há riscos associados ao ambiente de contratações, à arquitetura dos sistemas e ao cumprimento das regras de contratação e integração com o PNCP. **A maioria das contratações em plataformas privadas ocorre sem licitação, por meio de dispensa e inexigibilidade, e muitas vezes a administração local assina termo de adesão com o fornecedor da plataforma**.

O TCU verificou que mais de 70% dos entes subnacionais que usam exclusivamente plataformas privadas nas licitações **não realizam estudos técnicos preliminares para justificar a escolha dessas plataformas**. Isso indica falta de planejamento para avaliar opções de mercado e selecionar melhor alternativa para atender ao interesse público.

Em relação à remuneração das plataformas privadas, o modelo comum é a **cobrança de taxas dos licitantes e, em alguns casos, da administração contratante**. Isso pode levar à desistência de fornecedores ou ao repasse de custos adicionais nas propostas apresentadas, resultando em despesas indiretas para a administração pública. Além disso, licitantes com pendências financeiras com as plataformas podem ser impedidos de participar das licitações. Esse modelo aumenta o risco de conluio entre licitantes e operadores das plataformas, e afeta a competitividade e economicidade das licitações.

Outro ponto crítico é o ambiente normativo e regulatório para uso das plataformas privadas. **Não existe certificação ou padrões de qualidade para operação dessas plataformas e integração ao PNCP.** Como consequência, faltam critérios mínimos para garantir rastreabilidade, integridade e segurança das informações em licitações realizadas através desses sistemas privados.

O QUE PRECISA SER FEITO

Em relação ao PNCP, é essencial que o **Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas (CGRNCP)** adote uma abordagem proativa na coordenação de

recursos para a sustentação do portal, assegurando a alocação adequada de orçamento e de recursos humanos.

As dificuldades de custeio para a implementação plena do PNCP elevam a expectativa do MGI pela aprovação do Projeto de Lei 249/2022, que consolidaria os sistemas do Poder Executivo federal como plataformas oficiais do PNCP. Na visão da Seges/MGI, essa medida proporcionaria uma solução mais ágil e econômica para atender às exigências legais.

Sem padrões de qualidade e processos de certificação estabelecidos, plataformas privadas de licitação operam sem garantia de rastreabilidade, integridade e segurança das informações, expondo estados e municípios a risco de fraude nas contratações públicas.

Nesse contexto, o TCU informou à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização, Controle e Defesa do Consumidor (CTFC), do Senado Federal, as dificuldades orçamentárias do CGRNCP e determinou que o CGRNCP inclua em seu planejamento as possíveis modificações decorrentes da aprovação do Projeto de Lei 249/2022.

Quanto ao uso de **plataformas privadas de licitação**, é fundamental regulamentar o art. 175, § 1º, da Lei 14.133/2021, estabelecendo **critérios que permitam transparência, competitividade e segurança nos processos licitatórios** realizados por meio desses sistemas.

Além disso, é importante que os tribunais de contas estaduais e municipais, assim como a Associação de Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), sejam informados sobre os resultados das fiscalizações do TCU. Essas informações, especialmente relacionadas aos riscos e potenciais irregularidades na contratação de plataformas privadas de licitação por entes subnacionais, podem orientar uma atuação mais concreta e objetiva, além de oferecer subsídios para orientar estados e municípios quanto às melhores práticas de contratação.

DECISÕES RECENTES

Acórdãos 2.373/2022, 2.154/2023, 2.209/2023 e 1.507/2024, todos do Plenário do TCU.

2.373/2022 2.154/2023 2.209/2023 1.507/2024

BENEFÍCIOS GERADOS PELA ATUAÇÃO DO TCU

As deliberações do TCU visam ao aprimoramento e à expansão das funcionalidades do PNCP, conforme estabelecido pela Lei 14.133/2021. A implementação completa do PNCP deve **elevar significativamente a transparência, integridade e eficiência dos processos de contratação públic**a, resultando em contratações mais vantajosas para a administração e fortalecendo a confiança da sociedade.

Em relação ao uso de plataformas privadas de licitação por entes subnacionais, os potenciais benefícios incluem o estabelecimento de critérios mínimos para auditoria, transparência e integridade das informações, elementos essenciais para as organizações públicas que utilizam essas plataformas, bem como para as empresas licitantes e a sociedade. O objetivo é **promover a eficiência e assegurar a legalidade dos processos de contratação realizados nessas plataformas**.





29

GESTÃO DO PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO DA UNIÃO

POR QUE O TEMA É CONSIDERADO DE ALTO RISCO

O patrimônio imobiliário da União abrange cerca de **761 mil imóveis** e está avaliado em, aproximadamente, **R$ 1,72 trilhão**[1] . São construções, terrenos urbanos e rurais, ilhas, praias, parques e espelhos d'água, entre outros tipos de propriedades.

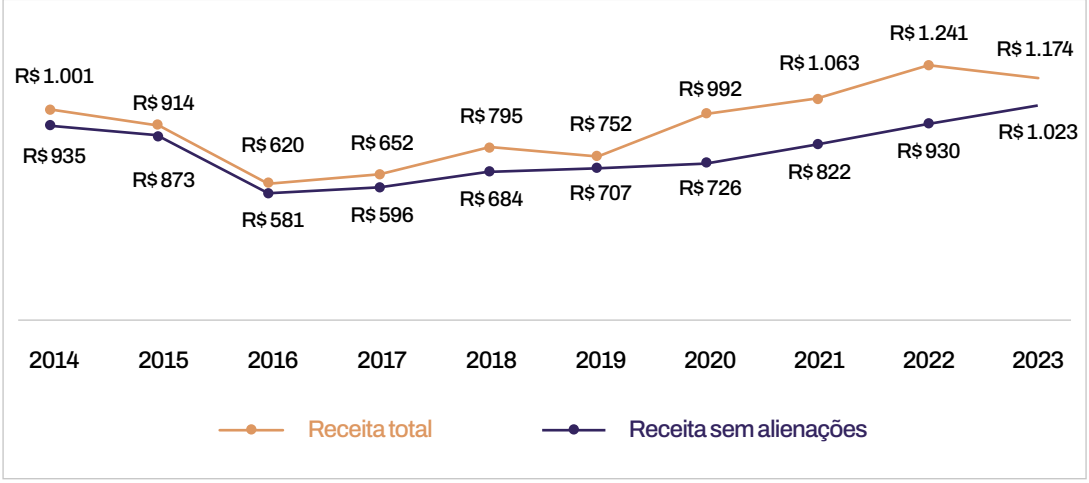
A gestão desses imóveis é feita pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU), vinculada ao Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI), com o objetivo de promover a regularização, utilização e valorização dos bens imóveis da União.

Entre os problemas identificados pelo TCU ao longo dos últimos anos, encontram-se falta de ocupação (cerca de dez mil imóveis estão desocupados), abandono e depredação, além do custo de manutenção dos imóveis.

1 BRASIL. Ministério da Economia. Portal de Transparência Ativa - Secretaria de Patrimônio da União. Disponível em: https://clusterqap2.economia.gov.br/extensions/SPU-Transparencia_Ativa/SPU-Transparencia_Ativa.html. Acesso em: 14 nov. 2024.

As receitas patrimoniais totalizaram **R$ 1,17 bilhão em 2023**, provenientes de alienações, aluguéis, taxas de ocupação, foro, laudêmio, multas, juros, entre outros. Excluindo essa arrecadação extraordinária proveniente das alienações (R$ 151,2 milhões), as receitas aumentaram apenas 9,4% entre 2014 e 2023, enquanto a variação inflacionária no período foi de 77,5%. Essa perda real do valor das receitas indica que a gestão patrimonial é ineficiente e insustentável.

Gráfico 29.1 - Receita anual da Secretaria do Patrimônio da União (R$ milhões)



Fonte: Portal de Transparência Ativa - Secretaria de Patrimônio da União[1].

A deficiência da gestão patrimonial também se observa pelo lado das despesas. **A União gasta, anualmente, cerca de R$ 1,1 bilhão em aluguéis e R$ 199 milhões em taxas de condomínio** para acomodar órgãos e atividades administrativas em locais onde não possui propriedades próprias ou onde os imóveis existentes são inadequados para uso imediato. Esses valores são superiores ao recebido com a renda dos imóveis cedidos a terceiros a cada ano, gerando déficit que poderia ser menor com uma destinação mais eficiente dos imóveis da União que estão ociosos ou subutilizados.

A SPU administra um patrimônio de 761 mil imóveis avaliados em R$ 1,72 trilhão, mas carece de sistemas modernos, servidores especializados e estratégias eficazes, resultando em imóveis ociosos, custos excessivos e receitas patrimoniais abaixo do potencial.

Não foram identificadas evoluções significativas na gestão do patrimônio imobiliário da União nos últimos anos. Permanecem fragilidades na governança institucional, agravadas pela inadequação de sistemas de informações e baixa confiabilidade dos dados sobre os imóveis.

QUADRO 29.1 - RISCOS QUE AMEAÇAM A GESTÃO DO PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO DA UNIÃO

Causas	Riscos	Efeitos
Sistemas de informação obsoletos e não integrados. Baixa confiabilidade dos dados relativos aos imóveis. Complexidade da carteira de imóveis.	Decisões ineficazes na gestão de imóveis.	Deficiências nas atividades de caracterização, avaliação, destinação e fiscalização de imóveis. Depreciação acelerada dos imóveis. Custos de manutenção de imóveis não utilizados. Perda de arrecadação de aluguel e tributos. Custos judiciais para reintegração de posse. Distorções nas demonstrações contábeis quanto ao valor patrimonial dos imóveis. Gastos elevados com aluguéis de imóveis de terceiros. Alocação ineficiente e desperdícios de recursos públicos. Perda de eficiência, eficácia e efetividade na gestão dos imóveis da União.
Excesso de burocracia para destinação de imóveis. Imóveis com pendências judiciais. Gestão ineficiente da oferta e da demanda de imóveis.	Ociosidade e invasão de imóveis.	
Falta de coordenação entre a unidade central da SPU e as superintendências estaduais. Ausência de objetivos e metas institucionais para a gestão da carteira de imóveis. Deficiências na governança institucional sobre o patrimônio imobiliário.	Não priorização de ações de maior impacto para a gestão dos imóveis.	
Baixa capacidade operacional para avaliar imóveis. Ausência de critérios adequados e de rotinas sistemáticas de reavaliação de imóveis.	Imprecisão e desatualização dos valores dos imóveis.	
Ausência de plano de cargos e baixa remuneração dos servidores. Deficiências na capacitação de servidores. Condições precárias de trabalho. Alta rotatividade de servidores.	Insuficiência de profissionais especializados em gestão de patrimônio imobiliário.	
Gestores	Secretaria do Patrimônio da União (SPU)	

O QUE O TCU ENCONTROU

Em levantamento realizado em 2023, o TCU identificou os riscos indicados no quadro 29.1, acompanhados de causas e efeitos, que devem ser tratados pela SPU.

O TCU constatou que **a estrutura da SPU não é suficiente para viabilizar a adequada gestão do patrimônio imobiliário federal**, apesar do elevado volume de recursos envolvidos. Também há problema crônico na seleção e retenção de servidores, uma vez que a organização não possui carreira própria nem mecanismos para atração de talentos, e necessita de técnicos especializados para compor o quadro de servidores.

O Plano Nacional de Caracterização e o Plano Anual de Fiscalização, conduzidos pela SPU, carecem de indicadores para medir a efetividade das iniciativas. Os **sistemas informacionais de gestão imobiliária adotam tecnologia desatualizada e comprometem a qualidade dos dados cadastrais**. Além disso, a falta de integração com outros sistemas dificulta a gestão das fiscalizações e a avaliação de imóveis.

A unidade central da **SPU enfrenta dificuldades para acompanhar a fiscalização dos bens da União e prestar suporte às unidades estaduais**. Desde 2015, o projeto de desenvolvimento do sistema SPUNet, concebido para mitigar riscos relacionados à obsolescência tecnológica e à baixa qualidade dos dados, já consumiu mais de R$ 11 milhões em investimentos, mas entregou menos da metade dos módulos planejados.

O QUE PRECISA SER FEITO

A gestão patrimonial da União deve ser conduzida de maneira profissional e efetiva. Para atingir esse objetivo, são necessárias as seguintes ações:

- implantar sistemas de informação que apoiem de forma eficaz a atuação da SPU, permitindo gestão ágil e precisa;

- contratar pessoal técnico especializado em gestão de patrimônio imobiliário, garantindo a qualificação necessária para enfrentar os desafios específicos dessa área;

• aperfeiçoar a utilização e a destinação dos imóveis da União, assegurando que atendam aos interesses públicos prioritários;

• promover a consistência das avaliações dos imóveis, de forma a refletir seu valor real;

• otimizar o retorno das fiscalizações conduzidas pela SPU;

• fortalecer a governança sobre a carteira de imóveis, com estrutura de controle e monitoramento efetivo; e

• ampliar a transparência e a prestação de contas sobre a gestão imobiliária, promovendo maior clareza e controle social sobre o patrimônio público.

DECISÕES RECENTES

Acórdão 160/2024, do Plenário do TCU.

160/2024

BENEFÍCIOS GERADOS PELA ATUAÇÃO DO TCU

A fiscalização realizada pelo TCU destacou aspectos importantes da gestão patrimonial que, ao serem aprimorados, podem trazer significativos benefícios para a SPU. Entre os possíveis avanços estão:

• melhoria na identificação, cadastramento e atualização das informações sobre os imóveis da União;

• redução dos custos de manutenção e das despesas com imóveis de terceiros, otimizando recursos públicos;

• aumento da arrecadação de receitas patrimoniais;

- destinação adequada dos imóveis federais para finalidades de interesse público;
- condução efetiva de políticas públicas relacionadas à gestão imobiliária;
- realização de fiscalizações de imóveis da União com maior alcance e efetividade; e
- aprimoramento da transparência e da prestação de contas sobre o patrimônio da União.

Esses benefícios podem representar avanço relevante na eficiência da gestão patrimonial e refletem o compromisso do TCU em contribuir para a sustentabilidade e a valorização do patrimônio público.

RESPONSABILIDADE PELO CONTEÚDO
Secretaria-Geral de Controle Externo - Segecex
Secretaria de Controle Externo de Informações Estratégicas e Inovação - Seinc
Auditoria Especializada em Métodos e Inovação - AudInovação
Diretoria de Métodos e Gestão da Qualidade - Dimeq

RESPONSABILIDADE EDITORIAL
Secretaria-Geral da Presidência - Segepres
Secretaria de Comunicação - Secom
Serviço de Criação e Editoração - Secrid

PROJETO GRÁFICO, DIAGRAMAÇÃO E CAPA
Secretaria de Comunicação - Secom
Serviço de Criação e Editoração - Secrid

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
SAFS Qd 4 Lote 1 - Anexo III, Sala 450
70.042-900 Brasília - DF
Fone: 61- 35277322

MISSÃO

APRIMORAR A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM BENEFÍCIO DA SOCIEDADE POR MEIO DO CONTROLE EXTERNO.

VISÃO

SER REFERÊNCIA NA PROMOÇÃO DE UMA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EFETIVA, ÉTICA, ÁGIL E RESPONSÁVEL.

TCU.GOV.BR

