

A falta de interoperabilidade e o excesso de registros de CPF: quais os riscos orçamentários e os impactos na vida do cidadão que depende do Orçamento Público para ter os seus direitos atendidos?

Karine Tomaz Veiga*

Sumário

1. Introdução. 2. Fundamentação teórica. 2.1. Avaliação Orçamentária de Políticas Públicas. 2.2. Interoperabilidade de informações de interesse da sociedade. 2.3. Riscos Orçamentários. 2.4. O Programa de Atuação no Enfrentamento da Crise da Covid-19 do Tribunal de Contas da União. 3. A responsabilidade compartilhada dos resultados. 3.1. A necessidade de controle dos cadastros e de cruzamento dos dados – Acórdão nº 1.428/2020 (Processo TC nº 016.827/2020-1). 3.2. O controle dos cadastros e o cruzamento dos dados – Acórdão nº 2.351/2020 (Processo TC nº 016.834/2020-8). 4. Considerações finais. Referências.

Resumo

Um dos resultados provocados pelo Programa Coopera, promovido pelo Tribunal de Contas de União (TCU), neste momento de acompanhamento dos atos de combate aos efeitos da pandemia, provocou apreensão e insegurança no ordenamento jurídico, na tarde do último dia 02 de setembro¹. Mediante relatoria do Ministro Bruno Dantas, a Auditoria realizada nos órgãos Instituto Nacional do Seguro Social, Ministério da Cidadania e Ministério da Economia evidenciou diferentes irregularidades consideradas graves pela Corte de Contas nacional, no Acórdão nº 2.351/2020, em razão da existência de mais documentos ativos de Cadastros de Pessoas Físicas (CPF) do que propriamente brasileiros. No total, afora outras anormalidades, aproximadamente 12,500 milhões de registros foram identificados além da população estimada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Dessa forma, o objetivo principal deste trabalho é apresentar uma visão geral dos resultados do Programa Coopera, interpretar a relevância destas consequências e dos possíveis impactos na implementação e avaliação das políticas públicas essenciais, bem como ressaltar os potenciais riscos orçamentários no planejamento dos gastos públicos.

* Mestre em Educação (UERJ), com MBA em Administração Pública e Gerência de Cidades (IBPEX). Graduada em Direito (Mackenzie Rio) e em Auditoria Fiscal e Tributária (UGF). Servidora do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, cedida pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ).

¹ Sessão Plenária do dia 02/09/2020 (minuto 03h08m), disponível em: <https://youtu.be/v3M3HMtKHgw>.

1. Introdução

Em um cenário de governos abertos ao compartilhamento de dados e informações, com grande incentivo à adoção de tecnologias e políticas de inovação, é de impressionar que ainda nos deparemos com a realidade apresentada pela Auditoria de Acompanhamento (TC 016.834/2020-8) realizada pelo TCU no Instituto Nacional do Seguro Social, no Ministério da Cidadania e no Ministério da Economia, votada na tarde do dia 02/09/2020, por meio do Acórdão nº 2.351/2020.

A referida auditoria faz parte do Programa de Atuação no Enfrentamento da Crise da Covid-19, denominado Coopera², iniciado em abril de 2020. Envolve a autorização de acompanhamentos em unidades jurisdicionadas responsáveis por 27 (vinte e sete) ações emergenciais, a fim de verificar os riscos envolvidos e, com isso, poder oferecer orientações mais tempestivas aos gestores, acerca de problemas potenciais que possam comprometer a efetividade das ações emergenciais, assumindo os riscos de auditoria presentes, diante do grave cenário de crise sanitária, fiscal e social, conforme segue:

Seguindo as orientações do Plano Especial do TCU, os procedimentos do acompanhamento foram adaptados para causar o mínimo de interferência no funcionamento dos órgãos e entidades envolvidos na gestão da crise, de forma a não exigir demandas excessivas dos gestores que já se encontram sobrecarregados em face da atipicidade do cenário atual. É importante esclarecer que a situação de emergência cria limitações relevantes para a execução dos trabalhos segundo as normas de auditoria e, por isso, os riscos de auditoria são significativamente maiores do que aqueles observados em trabalhos que seguem o rito completo do processo de auditoria. Mesmo assim, diante da gravidade da crise e da urgência das medidas, esse risco é aceitável diante das circunstâncias, mas deve ser claramente informado aos destinatários do relatório (TC 016.827/2020-1).

Assim, tomando por princípio uma decisão pretérita advinda das fiscalizações do Programa Coopera, em sessão plenária do dia 24/06/2020, foi então proferido o Acórdão nº 1.638/2020, o qual trouxe o requerimento de maior aprofundamento nas bases de dados mantidas pela Receita Federal, por meio da aplicação de técnicas de auditoria que se valessem de todos os recursos de tecnologia da informação disponíveis, a fim de detalhar e aferir os indícios apurados, acerca da situação encontrada de mais registros de CPF ativos e regulares do que brasileiros.

² Para saber mais: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-lanca-o-coopera-programa-especial-de-atuacao-no-enfrentamento-a-cri-se-da-covid-19.htm>.

Dessa demanda, portanto, surgiu a avaliação assentada no Acórdão nº 2.351/2020, objeto deste estudo, em razão da seriedade das consequências dos seus resultados. Além de outros indícios de irregularidades graves descortinados pela equipe técnica, especialmente quanto à implementação dos atos de gestão tributária e aduaneiras, os achados de auditoria demonstraram cerca de 12,5 milhões de registros ativos no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) além da população brasileira estimada pelo IBGE, para o mesmo período (TC 016.841/2020-4).

Em síntese, a íntegra dos Acórdãos nº 1.428/2020 e nº 2.351/2020 serviu de base para as conclusões e apontamentos desta pesquisa. O processo TC 016.841/2020-4 (e seus acórdãos) trouxe relevantes orientações gerais:

Quadro 1 – Fiscalizações realizadas pelo TCU – Programa Coopera

Acórdão	Sumário	Data da Sessão	Processo	Assunto
Acórdão nº 1706/2020 Plenário	Relatório de acompanhamento. Dados relacionados às ações de combate à Covid-19 nas áreas de Assistência Social, Previdência Social e Gestão Tributária. <i>Primeira etapa.</i> Dados sobre o auxílio emergencial. Análise e cruzamento de dados. <i>Teste da efetividade de controles e providências implementadas pelos gestores, para verificar possíveis erros na concessão e pagamento dos benefícios.</i> Encaminhamento das informações das tipologias, da metodologia empregada e das listas com os indícios ao Ministério da Cidadania. Determinações. Disponibilização das informações dos resultados dos cruzamentos de dados no painel de "Acompanhamento das ações de preservação de emprego e renda" para toda a sociedade.	01/07/2020	016.834/2020-8	Acompanhamento das medidas de resposta à crise do Coronavírus para as áreas de Previdência Social, Assistência Social e Administração Tributária com análise de dados.

Acórdão	Sumário	Data da Sessão	Processo	Assunto
Acórdão nº 2351/2020 - Plenário	Relatório de acompanhamento. Dados relacionados às ações de combate à Covid-19 nas áreas de Assistência Social, Previdência Social e Gestão Tributária. <i>Segunda etapa. Análise da qualidade das informações do cadastro de pessoas físicas (CPF) da Secretaria da Receita Federal do Brasil.</i> Determinações. Recomendação. Continuidade do Acompanhamento.	02/09/2020	016.834/2020-8	Acompanhamento especial, por meio de cruzamento e análise de dados, das medidas de resposta à crise do Coronavírus para as áreas de Previdência Social, Assistência Social e Administração Tributária.
Acórdão nº 1195/2020 - Plenário	Acompanhamento da elaboração e implementação das medidas aduaneiras e tributárias adotadas pelo Governo Federal em resposta à crise do Coronavírus (Covid-19). <i>Mapeamento das ações já adotadas. Avaliação de alguns riscos.</i> Encaminhamento do relatório aos órgãos interessados para conhecimento e medidas cabíveis.	13/05/2020	016.841/2020-4	Acompanhamento com vistas a verificar a elaboração e implementação das medidas aduaneiras e tributárias adotadas pelo Governo Federal em resposta à crise do Coronavírus (Covid-19).
Acórdão nº 1638/2020 - Plenário	Acompanhamento da elaboração e implementação das medidas aduaneiras e tributárias adotadas pelo Governo Federal em resposta à crise do Coronavírus (Covid-19). <i>Segunda etapa referente ao mês de maio de 2020.</i> Mapeamento das ações já adotadas. Avaliação de alguns riscos. Encaminhamento do relatório aos órgãos interessados para conhecimento e medidas cabíveis.	24/06/2020	016.841/2020-4	Acompanhamento com vistas a verificar a elaboração e a implementação das medidas aduaneiras e tributárias adotadas pelo Governo Federal em resposta à crise do Coronavírus (Covid-19).

Acórdão	Sumário	Data da Sessão	Processo	Assunto
Acórdão nº 2193/2020 - Plenário	Acompanhamento da elaboração e implementação das medidas aduaneiras e tributárias pelo Governo Federal em resposta à crise do Coronavírus (Covid-19). <i>Terceira etapa referente aos meses de junho e julho.</i> Atualização da evolução das informações sobre arrecadação tributária federal e medidas adotadas. Avaliação de Riscos. Encaminhamento do relatório aos órgãos interessados para conhecimento e medidas cabíveis	19/08/2020	016.841/2020-4	Acompanhamento especial das medidas de resposta à crise do Coronavírus na arrecadação tributária e previdenciária federal.
Acórdão nº 1428/2020 - Plenário	Acompanhamento da implementação do auxílio emergencial criado pela Lei nº 16.982/2020 em resposta à crise do Coronavírus (Covid-19). Mapeamento e Avaliação de Riscos. Encaminhamento do Relatório aos órgãos interessados. Recomendações.	03/06/2020	016.827/2020-1	Acompanhamento com o objetivo de verificar a implementação do auxílio emergencial, criado pela Lei nº 13.982/2020, como sendo uma das medidas adotadas pelo Governo Federal em resposta à crise do Coronavírus (Covid-19).

Fonte: Pesquisa Integrada TCU (GRIFO NOSSO, 2020).

2. Fundamentação teórica

O tema abordado envolve a manutenção e a integridade das informações que são relevantes para a elaboração, execução e avaliação das políticas públicas, considerando a acuidade de se bem definir qualitativa e quantitativamente qual o público-alvo a ser atendido por cada uma das Ações Governamentais propostas na Lei do Orçamento, quando da identificação de um determinado problema social.

Além destes tópicos, envolve a conceituação de risco e dos seus efeitos potenciais, dentro da perspectiva de atuação do sistema de controle externo brasileiro e de toda a dinamicidade e complexidade do aparelho orçamentário e financeiro do

país. Relaciona-se, ainda, com as práticas de gestão pública que utilizam o CPF como referência para a sua regular aplicação.

Assim, dentro da abordagem adotada, busca-se uma visão sistêmica do problema posto, diante das evidências circunstanciadas pela referida auditoria, sem a intenção de esgotamento das questões porventura suscitadas.

2.1. Avaliação Orçamentária de Políticas Públicas

Dentro de uma perspectiva de mensuração dos graus de cumprimento das políticas públicas (eficácia e exequibilidade) (VEIGA, 2019, p.138), este estudo percebe o conceito de Avaliação Orçamentária das Políticas Públicas (AOPP), enquanto mensuração possível do resultado atingido para cada uma das Ações Governamentais, frente ao que fora planejado e dentro de uma concepção sistêmica de governança orçamentária, que envolve processos, formações e destinação de recursos públicos, tornando viável e exequível as práticas necessárias para o atingimento dos objetivos pretendidos e para a entrega dos produtos compromissados, dentro dos prazos definidos em cada uma das metas físicas e financeiras do Plano Plurianual.

Correlaciona-se com a possibilidade de eficácia e exequibilidade da política a dotação inicial proposta pelo próprio poder público para cada Programa de Governo e Ação Governamental, em razão do gasto público realizado, frente às movimentações, retiradas e contingenciamentos provocados no orçamento. Assim, de forma mais ordenada, a reflexão sobre a controlabilidade do ciclo de políticas públicas (formulação, implementação e avaliação das propostas de solução para os problemas sociais diagnosticados) permite compreender de que forma o orçamento se comporta, qual a causa de determinadas escolhas públicas e se há inter-relacionamento entre estruturas administrativas ou instâncias diferentes, em prol de objetivos comuns.

No entanto, para definir o elo entre cada uma das políticas públicas é imprescindível identificar: quem será beneficiado; qual o público-alvo em questão; onde ele se localiza; em que quantidade; com quais características; e de que forma poderão ser atendidos. Tais elementos são essenciais para o bom planejamento das políticas públicas.

Além disso, superestimar ou subestimar esse público faz com que o cálculo do orçamento planejado e executado seja alterado de forma direta e proporcional ao número de destinatários das políticas. Revestidas de multiplicidades de fatores, passam a ser percebidas dentro da lógica da continuidade e da projeção para o futuro, visando resultados sustentáveis, o alcance e a manutenção dos direitos prioritários ao longo dos anos (FREITAS, 2016; VALLE, 2016). Os interesses da sociedade não podem ser sobrepostos a políticas públicas que não demandem avaliações consequenciais e ações governamentais favoráveis à consecução dos seus objetivos.

Acerca do comportamento do orçamento e da identificação dos seus beneficiários, alude-se, portanto, à sustentabilidade orçamentária das políticas públicas, fomentada em meio a um desenvolvimento sistêmico e integrado, que se

não controlada, termina por comprometer a continuidade das suas ações e o próprio atendimento desses direitos no futuro, afetando, desse modo, o princípio da equidade intergeracional. Ou seja, o cidadão do futuro, em razão de atos “irresponsáveis” do presente, corre o risco de não ter atendido o seu direito a serviços públicos essenciais por falta de orçamento.

Sobre este aspecto, de acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (2015), o orçamento público constitui o instrumento principal de controle interno, externo e social, sob os aspectos da legalidade e da legitimidade, sendo considerado “pedra angular” na construção de relações de confiança entre cidadãos e Estado.

O orçamento é um documento político central do governo, mostrando como anual e plurianualmente os objetivos serão priorizados e alcançados. Juntamente com outros instrumentos de política governamental - como leis, regulamentos e ações conjuntas com outros atores da sociedade - o orçamento visa transformar planos e aspirações em realidade. Mais do que isso, o orçamento é um contrato entre cidadãos e estado, mostrando como os recursos são arrecadados e alocados para a prestação de serviços públicos. A experiência de recentes anos sublinhou como o bom orçamento é apoiado e, por sua vez, apoia os vários pilares da governança pública moderna: transparência, integridade, abertura, participação, responsabilidade e uma *abordagem estratégica para planejar* e alcançar os objetivos nacionais. O orçamento é, portanto, uma pedra angular na arquitetura da confiança entre os estados e seus cidadãos. (GRIFO NOSSO, OCDE, 2015, p.5)

Dessa forma, a elaboração de políticas públicas requer decisões pensadas, planejadas e avaliadas de forma *ex-ante* e *ex-post*³, quanto aos possíveis impactos e fatores de aplicação necessários, para que, somente assim, mediante decisões baseadas em evidências, as formulações e implementações possam ser quantificadas, qualificadas e realizadas.

2.2. Interoperabilidade de informações de interesse da sociedade

Entende-se por Governo Aberto aquele que atende aos seguintes padrões estabelecidos pelo Documento de Referência acerca dos Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico (ePING) (2018, p.40):

³ Sobre estes modelos de avaliação, o IPEA e a CGU elaboraram em 2018 os Guias Práticos de Avaliação *ex-ante* e *ex-post*, como referenciais metodológicos para auxiliar o processo de harmonização e coordenação das avaliações das políticas públicas. Possuem o foco no aprimoramento das políticas públicas e na prestação de contas à sociedade, a partir das diretrizes emanadas de instâncias estratégicas de controle.

Padrão Aberto: I – possibilita a interoperabilidade entre diversos aplicativos e plataformas, internas e externas; II – permite aplicação sem quaisquer restrições ou pagamento de royalties; III – pode ser implementado plena e independentemente por múltiplos fornecedores de programas de computador, em múltiplas plataformas, sem quaisquer ônus relativos à propriedade intelectual para a necessária tecnologia.

Assim, sobre a necessidade de padronização de conceitos para a posterior integração de bases, o Vocabulário Controlado do Governo Eletrônico (VCGE) é utilizado para classificação, controle e indexação de informações (documentos, bases de dados, sites, mídias eletrônicas etc.) no governo federal. Projetado com o objetivo de promover uma interface de comunicação com o cidadão, por meio de ferramentas de gestão, permite que as informações sejam traduzidas e entendidas. É percebido, portanto, como um vocabulário poli-hierárquico, quando “um termo pode ter mais de um pai, mas não é multi-hierárquico, isto significa que não existem hierarquias paralelas” (VCGE, 2016, p.10).

Igualmente, o Documento de Referência ePING (2018, p.3) define o conceito de interoperabilidade:

A interoperabilidade pode ser entendida como uma característica que se refere à capacidade de diversos sistemas e organizações trabalharem em conjunto (interoperar) de modo a garantir que pessoas, organizações e sistemas computacionais interajam para trocar informações de maneira eficaz e eficiente.

Desse modo, a arquitetura ePING é composta por um conjunto de premissas, políticas e especificações técnicas para a devida interoperabilidade de serviços dentro do ambiente eletrônico de governo. As áreas cobertas estão relacionadas à interconexão, segurança, meios de acesso, organização, intercâmbio de informações e integração. Sobre o conceito de integração, é importante distingui-la do que se compreende por interoperabilidade. O Guia de Interoperabilidade (2012, p.8) esclarece:

Integração refere-se ao processo de conectar dois ou mais sistemas gerando uma dependência tecnológica entre os mesmos.

Interoperabilidade refere-se ao processo de comunicação de dois ou mais sistemas sem a geração de uma dependência tecnológica entre os mesmos. (GRIFO NOSSO)

Logo, a integração serve para facilitar o acesso à informação e, conseqüentemente, para melhorar a comunicação, cooperação e coordenação de todas as informações, de modo sistêmico (VERNADAT, 1996). Enquanto isso, o nível de interoperabilidade demonstra a capacidade de um sistema se comunicar de forma independente e transparente com outro sistema, municiando-o de informações úteis (SILVA, 2004).

Para os órgãos do Poder Executivo federal, a adoção dos padrões e políticas contidos na ePING é obrigatória. A adoção pelos demais Poderes da União e demais entes federativos é facultativa, conforme a Portaria nº 92 de 24 de dezembro de 2014 que instituiu a arquitetura ePING (atualizada pela Portaria Nº 41, de 3 de setembro de 2019). As políticas utilizadas na construção da arquitetura se fundamentam nas especificações técnicas de cada segmento, além de orientar os órgãos em suas soluções de interoperabilidade (ePING, 2018, p.4) quanto a: i. adotar preferencialmente padrões abertos; ii. usar software público e/ou software livre; iii. fornecer transparência; iv. proporcionar segurança; e v. demandar por suporte de mercado.

Ademais, existem três formatos de interoperabilidade: a organizacional, a semântica e a técnica. A dimensão organizacional busca, em regra, a simplificação das interações administrativas, uma melhor promoção da colaboração entre as diferentes estruturas de governo, além da garantia à privacidade das informações do cidadão, em respeito às restrições de acesso e divulgação do que é particular.

A dimensão semântica contribui com o desenvolvimento e manutenção de vocabulários controlados, ontologias, taxonomias⁴ e outros recursos de organização da informação, o que corrobora de forma direta para o cruzamento de dados de diferentes fontes de informações, condição essencial para a elaboração de políticas públicas. Favorece ainda o desenvolvimento e a adoção de um padrão de modelagem e de políticas de disseminação de dados.

A dimensão técnica, por fim, amplia os meios de acesso aos sistemas de informação e com as regras de escalabilidade, diminuindo restrições, independentemente do volume de dados e da quantidade de transações ou usuários. Sobre a adoção de ferramentas, o Modelo Global de Dados (MGD) exemplifica um sistema que adota conceitos de interoperabilidade.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP, o Ministério da Fazenda – MF e o SERPRO são parceiros na experiência de expansão do Modelo Global de Dados, que já integra grande parte dos dados que suportam o macroprocesso de Planejamento,

⁴ De acordo com o Documento de Referência da ePING – Versão 2018, ontologia é o estudo da existência ou do ser enquanto ser, ou seja, a maneira de compreender as identidades e grupos de identidades. Na ciência da computação, é um modelo de dados que representa um conjunto de conceitos sob um domínio e seus relacionamentos, ou, mais formalmente, especifica uma conceitualização dele. Taxonomia: é um vocabulário controlado de termos e frases, organizado e estruturado hierarquicamente, de acordo com relações naturais ou presumidas, objetivando facilitar aos usuários de sítios e portais da Internet a descoberta de informação através da navegação.

Orçamento e Finanças (ciclo POF) e, recentemente a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - INFRAERO, como piloto para curso e sem intervenção humana externa, deu início à montagem do MGD de seu contexto. Frente às experiências, o Modelo Global de Dados está sendo incorporando à nova versão da Arquitetura e-PING, como plataforma para interoperabilidade do Governo (Site⁵ do SERPRO, 14/09/2010).

Assim, o Modelo Global de Dados trouxe padrões de notação e modelo de governança, muito embora, desde 2010, fiscalizações evidenciem a não implementação do modelo ePING de interoperabilidade.

Dessa forma, a Escola Nacional de Administração Pública (2015, p.11) estabelece os principais benefícios da interoperabilidade para a gestão pública: i. melhor prestação de serviços ao cidadão (serviços eletrônicos interligados e disponíveis); ii. maior confiabilidade nas informações (manutenção dos dados intactos, mesmo quando há falhas em servidores); iii. melhor coordenação dos programas e serviços de governo (gestores munidos de informações de qualidade podem planejar melhor); iv. maior transparência das ações de governo (maior disponibilização de informações, de serviços e de prestações de contas); e v. racionalização dos investimentos em Tecnologia da Informação e Comunicação, por meio do compartilhamento, reuso e intercâmbio de recursos tecnológicos (organizar e gerir recursos de TIC gera economia para o governo).

2.3. Riscos Orçamentários

De modo geral, qualquer cidadão sensato busca o equilíbrio econômico e financeiro dos seus atos e o controle dos gastos em relação a quanto se ganha, de acordo com a sua capacidade de pagamento ou mesmo de assunção de dívida. Planejar, executar, controlar e avaliar são, portanto, conceitos basilares necessários para a consecução de metas predefinidas no rol de qualquer planejamento, para a redução dos riscos, perdas ou prejuízos desnecessários em toda gestão presumidamente responsável.

A verificação dos atos de gestão, à medida que forem pensados, elaborados e implementados, com vistas à condução das ações governamentais, deve identificar, preferencialmente, todos os riscos presentes, os problemas e/ou inconformidades relacionadas aos resultados desejados, alinhando as estratégias da política pública ao orçamento que há disponível. Mediante controle prévio e também *pari passu* (concomitante) das ações de governo e dos gastos públicos, busca-se avaliar e mitigar riscos, subsidiando a apreciação das Contas de Governo e amparando auditorias governamentais que ganham um espectro de essencialidade, justamente quando se pretende otimizar cada real gasto, no contexto de crise pandêmica e com sucessivas quedas na arrecadação das receitas públicas.

⁵ Disponível em: <https://serpro.gov.br/menu/noticias/noticias-antigas/modelo-global-de-dados-mgd-plataforma-da-e-ping-para-interoperabilidade-no-governo>.

Sobre essas questões, o modelo de transparência focalizada da Organização dos Estados Americanos (2015) aponta para a importância das informações específicas que são fornecidas, a fim de atender necessidades de um público que também deve ser específico. Divulgada ou solicitada pelo governo e/ou cidadania, busca suprimir riscos, resolver problemas de interesse público ou promover reformas estruturais. Às vezes, o problema pode ser a má qualidade dos bens ou serviços e, em outros casos, pode ser a ausência de informações confiáveis para tomar decisões.

Peça importante para o modelo de controle compartilhado, o tema “governos abertos” e “interoperabilidade”, em razão especial da disponibilização das bases de dados interligadas e integradas, permitem conceber diagnósticos e levantamentos mais robustos, legítimos e questionáveis, com potencialidade (ou não) de validação e justificativa, em respeito ao processo democrático de direito. A todos deve ser garantido o direito de saber, analisar, discutir e decidir sobre o que fazer, que política adotar, manter ou mesmo dispensar (situação possível quando já não há o problema social originário). Além do mais, “qual o custo de cada decisão política” tem sido pergunta recorrente, em meio ao cenário de escassez orçamentária e multiplicação de demandas sociais (algumas bastante urgentes que não admitem espera).

O risco orçamentário reside, portanto, na situação em que não há clareza quanto ao público-alvo envolvido em cada uma das políticas públicas. Assim, a partir do momento em que a margem de alocação de recursos fica aberta, em razão do número fictício de pessoas favorecidas, com ações governamentais não vinculadas ao atendimento de determinados serviços voltados ao número real de beneficiários, termina-se por superdimensionar o montante de orçamento indispensável para aquele fim; o que, necessariamente, impactará “a menor” outra estrutura que contemple outra política pública.

Por sua vez, para a OCDE (2014), a governança orçamentária se relaciona com todos os processos, leis, estruturas e instituições que garantem o funcionamento do sistema orçamentário e, por consequência, a finalidade dos gastos públicos oriundos deste. Bijos (2014, p. 43) evidencia o caráter multidimensional do orçamento público e aponta a necessidade da sua regular execução para a implementação das políticas públicas, visto, inclusive, “como uma espécie de contrato entre o Estado e a sociedade”.

Dessa forma, a fim de que seja possível promover a Avaliação Orçamentária das Políticas Públicas, todo o orçamento público deve ser dividido em resposta aos seguintes questionamentos (VEIGA, 2019, p.220):

- i. quem elaborou a política setorial, quem possui a dotação e quem executará a despesa (Órgãos, Unidades Orçamentárias e Unidades Gestoras, respectivamente, demonstram a classificação institucional);
- ii. em que área será realizada a despesa e, dentro desta área, como se subdividem (Função de Governo e Subfunção, respectivamente, evidenciam a classificação funcional);

iii. com qual objetivo será realizada a despesa; quais práticas serão necessárias para a consecução deste objetivo; cada prática possui qual finalidade; além de esclarecer, qual o produto destas práticas pretendem ser entregues; para quem (público-alvo); e em quanto tempo (para estes questionamentos, os Programas de Governo e suas Ações Governamentais, definidas dentro do prazo de quatro anos e com produtos mensuráveis e estabelecidos, esclarecem a classificação programática);

iv. qual a natureza do gasto público (se foi proposto para custeio ou investimento); quanto foi destinado para despesas com pessoal, juros, contratações, investimentos, inversões financeiras e pagamentos da dívida (a categoria econômica, o grupo da despesa, a modalidade de aplicação e o elemento do gasto confirmarão a classificação da natureza da despesa); e, por fim,

v. qual Fonte de Recursos custeará cada um desses Programas de Governos e Ações Governamentais, com todas as suas especificidades (evidenciada por meio da arrecadação de receitas públicas).

2.4. O Programa de Atuação no Enfrentamento da Crise da Covid-19 do Tribunal de Contas da União

O Programa foi concretizado a partir da autorização aprovada no dia 25/03/2020 (TC nº 016.602/2020-0), em resposta aos desafios causados pelas ações de combate à Covid-19 e impactos provocados nas Funções de Governo Assistência Social e Previdência Social, bem como na Gestão Tributária do país.

O objetivo do TCU foi o de apoiar o gestor público e a própria sociedade, contribuindo para a legitimidade dos atos de gestão direcionados ao combate da Covid-19, especialmente quanto às medidas inseridas na Lei nº 13.979/2020 (alterada pelas Medidas Provisórias 926, 927, 928 e 951/2020). Assim, a fim de aumentar a transparência sobre a destinação do dinheiro público alocado para o enfrentamento da crise, mantém ainda site que consolida todas as informações resultantes das fiscalizações, as ações praticadas, bem como os normativos e processos relacionados.

Do mesmo modo, o programa pretendeu identificar e aplicar, frente à grave crise pandêmica, ações de controle mais tempestivas, com acórdãos prolatados na sequência das fiscalizações, somadas à parceria entre os órgãos federais. Ao todo, conforme dados divulgados pelo TCU em junho deste ano, há dezoito unidades técnicas envolvidas no acompanhamento de diversos objetos de controle⁶, entre eles:

⁶ Informado na Reunião com a Comissão Mista no âmbito do Congresso Nacional destinada a acompanhar a situação fiscal e a execução orçamentária e financeira das medidas relacionadas à emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao Coronavírus (Covid-19).

- i. Aquisições logísticas
- ii. Outras aquisições
- iii. Obras e serviços de engenharia
- iv. Transferências de recursos
- v. Auxílios e subvenções
- vi. Renúncias de receita
- vii. Linhas de crédito
- viii. Transferência de renda a pessoas
- ix. Medidas restritivas
- x. Pesquisa, desenvolvimento e inovação
- xi. Previdência complementar
- xii. Avaliação de governança do Centro de Governo
- xiii. Execução da política monetária e cambial
- xiv. Prestação de serviços públicos essenciais
- xv. Segurança do abastecimento de combustíveis
- xvi. Governança e gestão de TI
- xvii. Transformação digital

No total, o programa já representa 62 (sessenta e dois) processos, sendo eles: 1 (uma) consulta; 5 (cinco) denúncias; 27 (vinte e sete) representações; e 29 (vinte e nove) auditorias de acompanhamentos. Quanto à gestão fiscal e orçamentária, entre os principais resultados, evidenciou-se a deterioração do resultado primário, a elevação da dívida pública e a existência de riscos de descumprimento das regras fiscais, mediante ampliação de mecanismos de escape ao teto de gastos, realização de despesas não relacionadas à Covid-19 (no âmbito das regras do orçamento de guerra), expansão indevida de despesas e renúncias de receitas, além da desvinculação irregular, pelos entes subnacionais, dos recursos transferidos pela LC 173/2020.

De outro modo, os acompanhamentos também pontuaram o risco de impactos severos na elevação dos juros pagos para a emissão e rolagem da dívida; na redução drástica da reserva de liquidez para a gestão da dívida; no aumento de despesas com a honra de garantias em operações de crédito dos entes subnacionais; e na existência de um espaço insuficiente para a realização de despesas discricionárias em 2021.

Para os auxílios emergenciais, a abordagem adotada pelo TCU envolveu quatro vertentes: i. acompanhamento da Assistência Social; ii. acompanhamento dos dados; iii. representação para apurar ilegalidades; e iv. criação de um painel de medidas para acompanhamento dos níveis de emprego e renda.

Quanto ao acompanhamento da Assistência Social, relatórios mensais foram previstos (TC 016.827/2020-1), com a pretensão de cruzamento de dados (TC

016.834/2020-8). O item de representação para apurar ilegalidades prevê a atuação do TCU junto aos atos praticados envolvendo os Militares e a arrecadação da receita (TC 018.851/2020-7). Por fim, a criação do painel está fundamentada na necessidade de trazer uma melhor transparência dos dados, envolvendo as ações de preservação do emprego e da renda, em razão da oferta do auxílio emergencial criado pela Lei nº 13.982/2020.

3. A responsabilidade compartilhada dos resultados

A seguir, as decisões do TCU que fazem parte deste estudo são relatadas, acerca das consequências e possíveis impactos, de forma interdependente e inter-relacionada, quanto à necessidade de controle e validação do público-alvo das políticas públicas no país.

3.1. A necessidade de controle dos cadastros e de cruzamento dos dados – Acórdão nº 1.428/2020 (Processo TC nº 016.827/2020-1)

Com o propósito de acompanhar a implementação do auxílio emergencial, esta etapa do Programa Coopera adotou procedimentos adaptados para não interferência no funcionamento dos órgãos e entidades envolvidos na gestão da crise, a fim de esclarecer a natureza do auxílio emergencial, os requisitos para recebimento, o público-alvo, os limites de renda e dos beneficiários, o órgão responsável e as regras de operacionalização.

Em síntese, este primeiro acompanhamento foi realizado baseado nos seguintes procedimentos: a) verificação de informações e dados divulgados nos sítios eletrônicos dos órgãos jurisdicionados; b) análise de informações estatísticas da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua); c) *consolidação de resultados de cruzamentos de dados nas bases de março do Cadastro Único de Programas Sociais (CadÚnico) e de trabalhos anteriores*; e, d) *análise da execução orçamentária do auxílio no Sistema de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi)*. O ofício de requisição enviado ao Ministério da Cidadania foi objeto de discussão e negociação de escopo e prazos com o jurisdicionado.

Entre os trabalhos anteriores, constituem fonte de informação para este acompanhamento os relatórios das fiscalizações contínuas de benefícios assistenciais de anos anteriores, em especial o Acórdão 1.123/2020 TCU Plenário, de relatoria do Ministro Marcos Bemquerer, julgado no dia 6/5/2020. No relatório, consta um conjunto de avaliações e conclusões sobre a credibilidade dos registros do Cadastro Único. Para o próximo relatório, deverão constar resultados de cruzamentos de dados do auxílio emergencial para verificar

indícios de erros de exclusão e de inclusão. Esses cruzamentos estão sendo realizados em acompanhamento paralelo, no âmbito do TC 016.834/2020-8.

Quanto à materialidade envolvida, no relatório de abril, mediante Acórdão nº 1.428/2020, observou-se o pagamento de R\$ 35,780 bilhões de auxílio emergencial, alcançando o total de 59,3 milhões de cotas de R\$ 600,00 para 50,2 milhões de pessoas, 42,6 milhões de famílias e 9,4 milhões de mães chefes de família. Sobre os tipos de cota, foram pagos, em abril, R\$ 2,32 bilhões para 1.289.889 famílias monoparentais com dois membros beneficiados; R\$ 9,74 bilhões para 8.116.740 famílias monoparentais com uma cota dupla de R\$ 1.200,00; R\$ 7,64 bilhões para 6.370.802 famílias com dois membros em requerimento único; e R\$ 16,07 bilhões a 26.790.135 famílias em cotas únicas de R\$ 600,00.

De outro modo, quanto ao tipo de cadastro, foram pagos R\$ 15,18 bilhões a 19.221.208 pessoas do Programa Bolsa Família; R\$ 7,64 bilhões para 10.805.666 pessoas inscritas no Cadastro Único que não são beneficiárias do Programa Bolsa Família; e R\$ 13,38 bilhões a 20.201.383 pessoas cadastradas no aplicativo Caixa Econômica Federal Auxílio Emergencial.

Acerca dos montantes destacados neste primeiro mapeamento e avaliação de riscos, o TCU pontuou a existência de dois tipos de riscos: 1) riscos orçamentários na definição do público-alvo, do valor e da duração do auxílio emergencial; 2) riscos de exclusão indevida de pessoas que deveriam ser elegíveis e de inclusão indevida de pessoas que não atendem aos critérios da Lei. Ademais, a decisão destaca:

9.1.6. o formato de requerimento único por responsável familiar e de cotas adicionais do Programa Bolsa Família pode ser mais eficiente e seguro do que o formato do auxílio emergencial, pois reduz o risco de pagamentos indevidos, o fluxo de pessoas no processo de cadastramento e, por conseguinte, a necessidade de solução de dúvidas e de operações de pagamento, pois leva em consideração custos fixos e variáveis das famílias (TC 016.827/2020-1).

A Corte de Contas enfatizou, quanto ao tempo de duração do auxílio emergencial, frente à continuidade da crise sanitária no país, a importância do planejamento responsável e fidedigno que aponte uma solução de proteção social sustentável, sob a ótica orçamentária. Isso porque a despesa anual, somado o Auxílio Emergencial à Bolsa Família, pode chegar a R\$ 379,5 bilhões.

Quanto aos riscos de inclusão e exclusão indevida de pessoas na base dos beneficiados, segundo os critérios da Lei nº 13.982/2020, o TCU identificou seis fatores de risco, o que justificou a emissão de recomendações para o aprimoramento

tecnológico e a utilização de cruzamentos de dados que permitam validar as informações fornecidas. Sobre os riscos, de forma clara, percebe-se a fragilidade dessas bases:

1) *baixa integração* dos cadastros públicos; 2) *desatualização* do Cadastro Único; 3) *dificuldade para identificação inequívoca* em cadastros públicos; 4) *limitações para verificação* de composição familiar; 5) *limitações para verificação* de vínculos de emprego e renda; e, 6) *limitações para cadastramento* de pessoas com menor acesso a serviços públicos (GRIFO NOSSO).

Conforme é percebido, a urgência pela integração e governança entre as bases públicas para a operacionalização de políticas e programas públicos faz parte de um dos temas perseguidos pela Corte de Contas nacional há algum tempo. Senão, vejamos. O Acórdão nº 1.123/2020, que tratou da Fiscalização Contínua de Benefícios, realizada anualmente desde 2015, trouxe recomendações relacionadas à melhoria de qualidade, compartilhamento e governança de diversas bases de dados, em especial àquelas que impactam a função de assistência:

9.6. recomendar ao Comitê Gestor do Sirc, representado pelo Ministérios da Economia e pelo Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, e ao Instituto Nacional do Seguro Social (...), que:

9.6.1. Em conjunto com o Conselho Nacional de Justiça e com as Corregedorias de Justiça Estaduais, exijam dos cartórios e serventias tempestividade, *completude e qualidade dos dados de certidões informados ao Sistema Nacional de Informações de Registro Civil*, nos termos do art. 41, parágrafo único, da Lei 11.977/2009 c/c art. 32 da Lei 8.935/1994;

9.6.2. Em conjunto com a Receita Federal do Brasil, conduzam as ações técnicas necessárias para o cumprimento do *compartilhamento de dados do Cadastro Base do Cidadão*, previsto no Decreto 10.046/2019, a fim de que sejam *mitigados os problemas de qualidade de dados de CPF* das certidões do Sistema Nacional de Informações de Registro Civil;

[...]

9.8. recomendar ao *Ministério da Cidadania*, (...) que:

9.8.1. Em conjunto com o *Tribunal Superior Eleitoral*, com a *Receita Federal do Brasil* e com o *Comitê Central de Governança de Dados*, conduza as ações técnicas necessárias para *compartilhamento de*

informações de cadastros de cidadãos, incluindo Título de Eleitor e motivo da situação do CPF, utilizando sistemática que garanta a interoperabilidade entre as bases, nos moldes do previsto na Lei 13.444/2017, que instituiu a Identificação Civil Nacional, e do Decreto 10.046/2019, que criou o Cadastro Base do Cidadão;

[...]

9.9. recomendar, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno/TCU, ao *Comitê Central de Governança de Dados*, conforme previsto no art. 21 do Decreto 10.046/2019, à *Receita Federal do Brasil* e ao *Tribunal Superior Eleitoral* que envidem esforços para fornecimento dos motivos de suspensão do CPF, bem como do Título de Eleitor associado a um CPF (a exemplo de sua inclusão na solução blockchain de CPF da Receita Federal do Brasil), de forma a *promover a qualidade e interoperabilidade dos dados relativos aos cidadãos e otimizar a implementação de políticas públicas*, nos moldes do previsto na Lei 13.444/2017, *que instituiu a Identificação Civil Nacional*, e do Decreto 10.046/2019, que criou o Cadastro Base do Cidadão.

Assim, a definição segura do público-alvo envolvido em cada uma das práticas governamentais é fundamental para evitar pagamentos indevidos, corrobora o TCU. A magnitude da crise requer atenção com a identificação inequívoca dos beneficiados, pois além do risco de pagamentos indevidos, ainda há possibilidade de que a ocasião de auxílio se prolongue, demandando mais recursos, mesmo quando há queda na arrecadação geral. Ponderando, portanto, a dificuldade de integração e governança entre as bases de dados do governo, o que ocasiona impactos em diferentes esferas, o que se observa, portanto, é uma confusão desses cadastros e um comprometimento do orçamento global.

Diante de todas as circunstâncias, o TCU proferiu 8 (oito) recomendações no bojo do Acórdão nº 1.428/2020. Três são mais abrangentes e buscam melhorar a governança, a efetividade e a prestação de contas do auxílio emergencial e de eventuais medidas de proteção social que venham a sucedê-lo. Além disso, atribuem responsabilidade conjunta aos Ministérios da Economia e da Cidadania, diante do que se espera de capacidade de interação entre as políticas de emprego, renda e transferência de renda. O Ministério da Saúde também se conecta à instância de governança, em razão da vinculação entre a duração da pandemia, das medidas de isolamento social, da redução da atividade econômica e da forte demanda por proteção social.

As outras quatro recomendações foram orientadas para o aprimoramento dos controles dos cadastros e dos cruzamentos de dados, com o propósito de aumentar a responsabilidade das pessoas que são beneficiárias de proteção social, por meio

da atualização mensal de dados e da prestação de contas anual em uma espécie de declaração anual de renda social. Assim, propôs ao Ministério da Cidadania a ampliação das bases de dados utilizadas nos cruzamentos e a realização de novo processamento para a terceira parcela.

A última recomendação objetivou aumentar o envolvimento dos mais de oito mil Centros de Referência de Assistência Social (Cras) na busca ativa de pessoas com limitações relevantes para acessar serviços públicos, “em especial aquelas pessoas que não sabem ler e escrever e que não têm acesso à internet e a dispositivos eletrônicos”. Em síntese, recomendou o TCU:

9.2. Recomendar à Casa Civil, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que *avalie sistemática de governança para atribuir responsabilidade compartilhada* aos Ministérios da Economia, da Cidadania e da Saúde *para avaliação de cenários de demanda por proteção social, levando-se em conta o ritmo de retomada da atividade econômica e os protocolos sanitários* existentes;

9.3. Recomendar ao Ministério da Cidadania e ao Ministério da Economia, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que *publiquem relatório conjunto mensal da execução do auxílio emergencial*, com informações sobre o atendimento das exigências da Lei 13.982/2020, indicadores de execução física e financeira dos créditos extraordinários destinados ao pagamento do auxílio e avaliação da eficiência e efetividade das medidas de proteção a trabalhadores informais e pessoas em situação de vulnerabilidade social;

9.4. Recomendar à Casa Civil da Presidência da República, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, em conjunto com o Ministério da Cidadania e o Ministério da Economia, que:

9.4.1. coordene as medidas de proteção social com as medidas de proteção trabalhista e de formalização do mercado de trabalho, *de modo a evitar duplicidade, lacuna ou contradição*;

9.4.2. coordene a instituição de mecanismo de prestação de contas anual de renda pelo beneficiário de programas sociais, no intuito de *aumentar o nível de responsabilidade social quanto ao atendimento da finalidade desses benefícios*; e

9.4.3. coordene o desenvolvimento de mecanismo simplificado de *atualização cadastral mensal pelos*

A falta de interoperabilidade e o excesso de registros de CPF: quais os riscos orçamentários e os impactos na vida do cidadão que depende do Orçamento Público para ter os seus direitos atendidos?

beneficiários de programas federais de transferência de renda, no intuito de aferir tempestivamente alterações cadastrais importantes para a execução de programas e políticas públicas, a exemplo de alterações de renda e de composição familiar.

9.5. Recomendar ao Ministério da Cidadania, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que:

9.5.1. inclua nos cruzamentos de dados as bases de folha de pagamento de servidores dos poderes Legislativo e Judiciário federal e de servidores estaduais e municipais, no intuito de verificar renda e composição familiar, com base no § 11 do art. 2º da Lei 13.982/2020;

9.5.2. efetue cruzamentos de dados adicionais para mitigar o risco de pagamento indevido na terceira parcela e eventuais pendências de parcelas anteriores, devido à eventual alteração nas condições de elegibilidade do beneficiário, avaliando a viabilidade operacional e a relação custo-benefício do controle; e

9.5.3. utilize mais efetivamente a rede do Sistema Único de Assistência Social (Suas) no processo de cadastramento do auxílio emergencial para o alcance dos trabalhadores com barreiras socioeconômicas, como ausência de acesso à internet e dificuldade de leitura e entendimento das regras e comandos correspondentes;

9.6. encaminhar cópia desta deliberação, e do relatório e do voto, além dos órgãos acima, ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados; à Empresa Brasileira de Tecnologia e Informações da Previdência Social e à Caixa Econômica Federal;

9.7. Orientar a Segecex, com apoio da Secretaria de Tecnologia da Informação, que, com a urgência que a medida requer, consolide e disponibilize em painel dinâmico as informações relativas aos benefícios sociais para a manutenção de emprego e renda que estão sendo pagos pelo Governo Federal, o qual deverá ser acessível para toda a sociedade; e

9.8. restituir os autos à SecexPrevidência para continuidade deste acompanhamento (GRIFO NOSSO).

3.2. O controle dos cadastros e o cruzamento dos dados – Acórdão nº 2.351/2020 (Processo TC nº 016.834/2020-8)

Com o objetivo de quantificar os riscos envolvidos e fornecer orientações aos gestores, acerca de potenciais problemas no desenvolvimento das ações de combate à Covid-19, a fiscalização presente no Processo TC nº 016.834/2020-8 analisou a qualidade da informação nos Cadastros de Pessoas Físicas e apontou diferentes situações irregulares que impactam ou comprometem a efetividade das políticas públicas. Assim, o Relatório de Acompanhamento (Racom) de dados relacionados às ações de combate à Covid-19, nas áreas de Assistência Social, Previdência Social e Gestão Tributária, também é decorrente do Programa Coopera, aprovado na sessão plenária do dia 25/3/2020 (TC 016.602/2020-0), com foco na atuação dos órgãos e instituições públicas na luta contra a pandemia.

Para o TCU, entre as fontes de riscos mais comuns, encontram-se as variáveis que impactam diretamente a alocação do orçamento para atendimento das despesas com as medidas de proteção social, com destaque para:

- a) Definição do público-alvo: a imprevisibilidade do público-alvo tem afetado o orçamento alocado para o auxílio emergencial e pode impactar negativamente a capacidade de identificar pagamentos indevidos e passivos decorrentes de requerimentos atrasados de pessoas que perderam renda;
- b) Definição do valor: o valor do auxílio emergencial pode ser considerado adequado para as condições emergenciais, porém, devido à provável alta da demanda por proteção social no segundo semestre e anos seguintes, é necessário definir um valor coerente com a renda média familiar da economia do país; e,
- c) Definição do prazo: a pandemia tem gravidade já compreendida e os seus efeitos socioeconômicos devem ter duração prolongada, o que exige a definição de medidas de proteção social planejadas e sustentáveis.

Conforme se adverte, em razão dessas limitações, a estimativa que fundamentou o orçamento inicial apresentou um quantitativo de beneficiários inferior ao observado no mês de abril. A partir das bases cadastrais, foi recalculado o número de cotas do auxílio emergencial para 54,5 milhões, o que representaria 45,5 milhões de pessoas. A partir dessa estimativa, foi publicada a Medida Provisória 937/2020, que abriu crédito extraordinário no valor de R\$ 98,2 bilhões. Todavia, a execução da primeira parcela também identificou a insuficiência desse valor e nova estimativa foi realizada, expandindo para mais 14,3 milhões de cotas. A MP 956/2020 novamente abriu crédito extraordinário de R\$ 25,72 bilhões para complementar o auxílio. Somando os dois

créditos, foram alocados R\$ 123,92 bilhões, sendo R\$ 41,3 bilhões para cada parcela. Em abril, foram pagos R\$ 35,78 bilhões (86,6%) para 50,2 milhões de pessoas. Entre os principais fatores de risco, o TCU pontuou:

Um dos motivos para o erro na estimativa do público-alvo está na adoção de critérios com alto nível de sobreposição de perfis de beneficiários. A Lei 13.982/2020 define critérios de situação trabalhista (formal, informal e desempregado), renda (acima ou abaixo dos limites), registro no Cadastro Único e beneficiário do Programa Bolsa Família. É possível que um trabalhador formal fique sem renda, um trabalhador informal continue com renda e que pessoas registradas no Cadastro Único tenham renda formal.

De outro modo, o valor do benefício também pode gerar externalidades econômicas positivas e negativas, visto que reduz temporariamente a pobreza e a desigualdade social e regional (efeito temporário e insustentável, caso não seja financiado por novas fontes de receitas ou por redução de outras despesas), distorce, ainda, o funcionamento da própria economia, “uma vez que muitas famílias beneficiárias do Auxílio Emergencial podem estar com renda próxima da renda de famílias com uma ou duas rendas formais de um salário mínimo”, assinalou o TCU.

Segundo o Referencial de Avaliação de Governança de Políticas Públicas⁷ do TCU (2014, p.55):

A obtenção de resultados nas políticas públicas exige, cada vez mais, que as organizações públicas trabalhem em conjunto. Do contrário, a fragmentação da missão e a sobreposição de programas tornam-se realidade generalizada no âmbito do governo e muitos programas transversais deixam de ser bem coordenados. Ao trabalharem em conjunto, as organizações públicas podem melhorar e sustentar abordagens colaborativas para atingir as metas estabelecidas (GRIFO NOSSO).

Com efeito, os principais riscos orçamentários foram identificados no Acórdão nº 2.351/2020, focado na análise e cruzamento de dados. A referida auditoria adicionou testes e procedimentos específicos à metodologia de fiscalização, adotada desde 2015, que utiliza de forma intensiva ferramentas para a Fiscalização Contínua de Benefícios (FCB), “com o objetivo de identificar, por meio de cruzamentos sistemáticos de bases de dados, indícios de irregularidades em benefícios, propondo, quando couber, ações

⁷ Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/61/86/7D/09/8CA1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial_avaliacao_governanca_politicas_publicas.PDF.

de controle e deliberações que mitiguem o risco de pagamentos indevidos e que busquem aperfeiçoar os controles internos das instituições fiscalizadas”, destaca o Processo TC nº 016.834/2020-8.

Em análise pretérita (TC 016.841/2020-4), indícios de inconsistências no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) foram levantados, ensejando um maior aprofundamento nas análises, quanto à qualidade das informações do CPF da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB). Sobre o objetivo e escopo da fiscalização, asseverou o órgão de controle:

O presente trabalho tem por objetivo a focalização da atuação dos órgãos e instituições públicas na luta contra a pandemia. *O número de CPF é a principal chave para a inscrição dos beneficiários do auxílio emergencial, bem como a principal chave utilizada nos cruzamentos de dados para a aprovação do benefício e controle da elegibilidade.* Dessa maneira, ao avaliar a qualidade da base de dados do CPF, objetiva-se, também, contribuir para o fortalecimento do controle do auxílio emergencial.

Além disso, *o CPF é tido como principal meio de identificação dos cidadãos brasileiros, conforme disposto no Decreto 9.723/2019, e, na prática, de registros públicos e privados do País.* Desta forma, *a melhoria da qualidade dos dados do CPF pode contribuir para o fortalecimento da identificação de pessoas, afetando diversas políticas públicas e relações privadas, como por exemplo, o Sistema Financeiro Nacional, que utiliza o CPF como chave primária das transações de pessoas físicas (GRIFO NOSSO).*

Sobre as vinculações do CPF ao título de eleitor, a equipe técnica apontou que, apesar de constar da estrutura da base de CPF e do convênio assinado entre TCU e RFB, o Contrato TCU nº 46/2019 informa que “mesmo constando no convênio o campo ‘título de eleitor’ não será fornecido”, sem especificar as motivações. Quanto às limitações da fiscalização, esclareceu ainda:

Conforme Nota Técnica Cocad⁸/RFB 105, de 21 de agosto de 2020 (peça 82), encaminhada em resposta ao Relatório Preliminar de fiscalização, a RFB informou que não há limitação específica para o não fornecimento do dado de título de eleitor ao TCU. A limitação seria da própria distribuição do dado em geral e originar-se-ia de cláusula do convênio entre a RFB e o TSE, que impediria o compartilhamento do dado com terceiros.

⁸ Coordenação de Cadastro da Receita Federal do Brasil.

No entanto, a limitação trata da ausência da disponibilização do título de eleitor detido pela RFB relativo a um CPF. Esse título de eleitor pode advir de documentação apresentada na inscrição no CPF ou de Declaração de Imposto de Renda de Pessoa Física (DIRPF), por exemplo, ou mesmo de processos de qualificação da base utilizando dados do Tribunal Superior Eleitoral. Desta forma, não se trata de repasse de dados originários do TSE, mas sim dos dados custodiados pela própria RFB.

Ainda assim, ressalta-se que o TCU possui Acordo de Cooperação Técnica com o TSE para acesso ao Cadastro Eleitoral (peça 83), e que mantém contato com os órgãos gestores das informações na tentativa de que tais dados sejam disponibilizados para futuros trabalhos de controle externo.

Dessa maneira, não foi possível realizar testes de acurácia, que consistem em comparar os dados da base do CPF com outras fontes de informações externas, como a base dos eleitores do Tribunal Superior Eleitoral, devido à ausência do campo chave de Título de Eleitor na base CPF.

Assim, a metodologia adotada pelo Tribunal de Contas da União abrangeu as etapas: i. entendimento do negócio e dos dados; ii. preparação dos dados, que inclui a avaliação de qualidade (credibilidade) dos dados, a higienização e o enriquecimento das bases e a construção de bases qualificadas; iii. a elaboração de modelos de análise, que abrange o desenvolvimento de tipologias, a identificação de padrões de regularidade e irregularidade; iv. a avaliação dos resultados; e v. as etapas de conclusão e elaboração de propostas de encaminhamento.

Para este momento, os auditores segregaram a verificação em 4 (quatro) vertentes: i. análise da credibilidade do banco de dados do CPF (qual o grau de confiabilidade pautado nos atributos de completude, unicidade, validade, consistência, acurácia e uniformidade); ii. análise das tipologias focada na existência indevida de falecidos, pessoas supercentenárias e de portadores de CPFs suspensos há mais de 11 anos; iii. regularização de ofício do cadastro para recebimento do auxílio emergencial, em razão de possíveis inconsistências cadastrais; e iv. apuração das inscrições irregulares que evidenciaram um quantitativo superior à população brasileira. Os resultados impressionam e preocupam.

Sobre a composição da análise de credibilidade nos seus seis atributos: completude, unicidade, validade, consistência, acurácia e uniformidade – é importante discriminar:

A completude é a verificação da existência de registros com dados faltantes. Há casos em que essa falta é justificável, por exemplo, pode

ser que o campo 'Título de Eleitor' não precise estar preenchido para todos os registros da base.

A *unicidade* do campo verifica se existe duplicidade na chave primária (simples ou composta) da tabela. Alguns exemplos são o número do CPF ou do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) nas bases da RFB e a chave composta por Código de Prefeitura, Código de Família e Código de Pessoa na base do Cadastro Único, do Ministério da Cidadania.

A *validade* busca identificar se o esquema do banco de dados está sendo respeitado. Verifica-se, por exemplo: se campos que deveriam ser numéricos estão sendo disponibilizados dessa forma; se números de CPF e título de eleitor respeitam suas regras de formação (algoritmo para dígitos verificadores); se campos do tipo 'data' apresentam apenas datas válidas; ou se campos com códigos (como 'sexo' e 'estado civil') apresentam apenas códigos existentes.

A *consistência* é verificada a partir de testes que confrontem diferentes variáveis do banco de dados, que, em tese, devem trazer a mesma informação, como o Código de Endereçamento Postal (CEP), bairro e endereço. Nesses casos, os resultados podem ser que todas as informações prestadas correspondem a uma só situação de fato ou que há problemas de consistência (campos de data de nascimento posterior à data de inscrição no CPF, por exemplo).

Também se considera teste de consistência a verificação de regras condicionais de campos interrelacionados. Se determinado campo de um banco de dados cadastral deve ser preenchido com 1 ou 0, significando que a pessoa identificada sabe ou não o nome de sua mãe, é considerado um erro de bem como a resposta de "saber" com o campo "nome da mãe" nulo.

A *acurácia* dos dados é verificada por meio de testes que confrontem os dados obtidos com outras fontes de informação. Números de CPFs e informações cadastrais ('nome', 'nome da mãe' e 'data de nascimento') do CadÚnico ou do título de eleitor podem ser comparados com seus equivalentes nos bancos de dados da RFB, por exemplo.

A *uniformidade* busca verificar se campos com informações quantitativas mantêm um padrão de medida. Esses testes podem ser feitos em campos numéricos monetários (descrições em reais, centavos, dólares, cruzeiros) ou baseados em outras unidades (quilo, litro, resma, etc.), conforme o caso (TC nº 016.834/2020-8).

Para aferir as consequências dos resultados apontados pelo Acórdão nº 2.351/2020 sobre o planejamento e execução das políticas públicas, em pleno ano de 2020, enfatizamos as seguintes situações encontradas:

- Registro de supercentenários com idade muito acima da máxima idade já alcançada por seres humanos no mundo. No Brasil, 72.817 pessoas encontram-se com registro ativo, com idade entre 110 e 122 anos. Desse total, 5.699 pessoas apresentaram possuir idade superior a 122 anos. De outro modo, ao realizar cruzamentos de informações com bases da Administração Pública Federal e Estadual, foram identificadas 3.359.609 inscrições de CPF regulares com indícios de óbito, sendo 92% deles nas bases do Sistema Nacional de Registros Cíveis (Sirc) ou Sistema de Controle de Óbitos (Sisobi).

Sobre este aspecto, para fins de comparação, o TCU explica:

Segundo definição da *Gerontology Research Group (GRG)*, entidade internacional de pesquisa e autenticidade de pessoas velhas, supercentenários são pessoas que, comprovadamente, viveram mais de 110 anos. A GRG também é a responsável por autenticar o recorde mundial de pessoa mais longeva, registrado pelo Guinness World Record, publicação que verifica os recordes mundiais em diversas categorias. Segundo o Guinness, a maior idade já alcançada por um ser humano foi de 122 anos.

Nas análises empreendidas na base de CPF, foram identificadas 5.699 pessoas com idade superior a 122 anos. Desse quantitativo, foram excluídos os casos graves de erro de entrada de dados, como data de nascimento no ano 200, ou 1012.

Registre-se que foram verificadas 72.817 pessoas com idade entre 110 e 122 anos em situação regular. De acordo com os dados atualizados pela GRG em 30/7/2020, atualmente, existem 29 pessoas comprovadamente supercentenárias vivas, sendo apenas uma delas no Brasil (<http://supercentenarian-research-foundation.org/TableE.aspx>).

Dessa forma, há indícios de que a falta de integração do CPF com outras bases públicas (como Sirc, Sisobi, Maciça, folhas de pagamento de agentes públicos e CadÚnico) pode gerar alguma espécie de lapso temporal entre as atualizações cadastrais, principalmente aos óbitos não reconhecidos, visto que há inscrições de CPF suspensas há 11 anos ou mais.

- Do total de registros de CPFs suspensos (8.867.821), identificou-se que 7.706.686 CPFs estão nessa situação há mais de 11 anos (87%).

De acordo com a auditoria, são motivos de suspensão de CPF:

- i. Título de eleitor com nome e data de nascimento divergente entre base CPF e base TSE;
- ii. Idade maior ou igual a 19 anos e sem título na base CPF;
- iii. Espólio em qualquer parte do nome;
- iv. Suspensão automática, sem título de eleitor e sem motivo de dispensa;
- v. Título de eleitor com nome da mãe divergente entre base CPF e base TSE;
- vi. Título de eleitor inexistente na base TSE, com regularização na RFB;
- vii. Regularização somente na RFB (suspensão de ofício);
- viii. CPF com indícios de fraude, com regularização exclusiva na RFB;
- ix. Inconsistência de endereço;
- x. Título de eleitor vinculado a estrangeiro ou a pessoa menor de 16 anos;
- xi. NI-CPF com nome da mãe não informado;
- xii. Indício de existência de óbito;
- xiii. Indício de multiplicidade de inscrições no CPF.

Por sua vez, sobre esse achado de auditoria, o Acórdão nº 12.162/2018 já havia determinado ao Ministério da Cidadania que apresentasse um plano de ação para estabelecer as condições que devem ser observadas para manutenção da pessoa no Cadastro Único e pagamento de benefícios de acordo com a situação cadastral do CPF do beneficiário. Entretanto, o Ministério da Cidadania se manifestou (Nota Técnica 08/2020 DECAU/SAGI) afirmando que, por meio de tratativas junto à RFB, procurou receber as informações detalhadas de situação cadastral do CPF, via solução *blockchain*, mas que em 16 de julho de 2019, a RFB, por meio do Ofício 41/2019 RFB/COCAD, informou ser impossível repassar os motivos de suspensão do CPF. O Ministério da Cidadania argumentou que esta informação impacta no tratamento a ser dado no ajuste do registro no Cadastro Único e na consequente manutenção ou não de benefícios.

Com efeito, o Acórdão TCU nº 1.123/2020 também trouxe recomendação para que os órgãos conduzam as ações técnicas necessárias para compartilhamento de informações de cadastros de cidadãos, incluindo Título de Eleitor e motivo da situação do CPF, utilizando sistemática que garanta a interoperabilidade entre as bases, nos moldes do previsto na Lei nº 13.444/2017, que instituiu a Identificação Civil Nacional, e do Decreto nº 10.046/2019, que criou o Cadastro Base do Cidadão.

Portanto, entre os motivos para o registro de volume expressivo de CPFs suspensos, registra-se, por parte da RFB, a ausência de regulamentação de prazos máximos de suspensão; ausência de mecanismos ativos de notificação do cidadão de que seu CPF foi suspenso; baixos incentivos para o cidadão regularizar a situação de seu CPF em situações normais; além de limitado compartilhamento de bases de dados e processos entre órgãos da Administração Pública.

- Índícios de irregularidades graves na gestão da base de dados de CPF mantida pela Receita Federal, com cerca de 12,5 milhões de registros ativos além da população brasileira estimada pelo IBGE para o mesmo período.

Com relação às inconsistências, o Relatório referente ao Acórdão nº 1.638/2020 pontuou, ao final do mês de abril de 2020, logo após a regularização em massa efetuada pela Receita Federal, que o número de cadastros de CPF, em situação regular, correspondia a 223.850.498 registros, superando, portanto, em mais de 12,5 milhões a população estimada pelo IBGE para o mesmo período, de pouco mais de 211,4 milhões de pessoas.

Entre as justificativas apontadas, evidenciou-se uma assimetria nos incentivos para que uma pessoa regularize e/ou emita o seu CPF. Em regra, a iniciativa advém da necessidade de participação em programas de distribuição de renda, como o Bolsa Família, para exercer o direito de voto ou obter uma conta corrente no sistema bancário. Tal circunstância, contrapõe-se àquela que exige a comunicação do falecimento por familiares, contribuindo, por vezes, para que um benefício seja cessado.

Em consequência, a Nota Técnica Cocad nº 92/2017, em 2017, informou que a RFB iniciou uma nova sistemática de consulta diária à base de óbitos da Associação Nacional dos Registradores de Pessoas Naturais do Brasil (Arpen/Brasil). Acerca das iniciativas empreendidas pelo gestor, para aprimoramento de dados do CPF, outra Nota Técnica Cocad nº 57/2020 esclareceu:

O CPF, regido pela Instrução Normativa RFB nº 1.548, de 13 de fevereiro de 2015, vem sendo continuamente aprimorado pela Receita Federal (RFB), tornando-se um verdadeiro número cidadão. Esse aprimoramento, gradual e consistente, materializa-se por meio de uma série de ações e investimentos que visam à expansão da quantidade de cadastrados e ao aumento da integridade dessa base.

Nesse diapasão, a RFB tem ampliado os canais de atendimento de CPF, trabalhado junto às entidades produtoras primárias do dado cadastral e disponibilizado a base para diferentes instituições de modo a subsidiar suas políticas e necessidades.

O crescimento do número de CPF registrados na Receita Federal já era esperado por diversos fatores. Até 2014, o registro no cadastro de CPF só poderia ser exigido para os maiores de 18 anos. Com a edição da Instrução Normativa RFB 1548 de 13/2/2015, e suas alterações posteriores, a idade mínima obrigatória para registro de dependentes, para fins do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física, foi gradualmente reduzida para 16 anos em 2015, 14 anos em 2016, 12 anos em 2017 e, desde 2018, mantém-se no patamar de 8 anos.

De outro modo, em relação ao Sistema Nacional de Informações de Registro Civil, a Fiscalização Contínua de Benefícios (FCB) do TCU sobre a Assistência de 2019 (TC 009.922/2019-9) apontou também diversos problemas de qualidade de dados, especialmente quanto a: i. incompletude da base de certidões registradas, resultante principalmente da baixa disponibilidade de dados de certidões mais antigas; ii. na indisponibilidade de dados relativos a averbações de divórcios e anotações; e iii. em problemas de qualidade dos dados, especialmente os relativos à identificação da pessoa como CPF, declaração de nascido vivo (DNV) e declaração de óbito (DO).

Em observância à acuidade dos dados que remetem à população brasileira, o TCU destacou:

A partir do Decreto 9.723/2019 a base CPF da RFB está caracterizada como o principal cadastro de pessoas do Brasil, o que de alguma forma conflita com a sua origem, pois tratava-se inicialmente apenas de cadastro de contribuintes, ou seja, com forte apelo tributário. Essa mudança de enfoque histórica pode trazer dificuldades para uma boa atualização da base. É inevitável que a RFB, diante do quadro normativo posto, adote postura mais adequada em gerir um cadastro de informação de pessoas em geral no Brasil, mesmo que tal informação não tenha efeitos tributários.

Por fim, sobre os aspectos fiscalizados, o TCU reiterou que esta fiscalização está adstrita à análise e ao cruzamento de dados, com o papel complementar de integração a outros acompanhamentos emergenciais conduzidos pela Corte de Contas nacional. Dessa forma, visou avaliar a base de dados do CPF, tendo em vista a necessidade de aprofundamento dessa base mantida pela Receita Federal. Foram empreendidas, portanto, análises de credibilidade da base, de avaliação de tipologias (ou trilhas de auditoria de dados), do processo de regularização de ofício realizado em 2020 e dos quantitativos de inscrições do CPF em relação à população brasileira. Como resultado da decisão plenária proferida por meio do Acórdão nº 2.351/2020, temos as seguintes recomendações e determinações:

9.1. *determinar* à Secretaria da Receita Federal do Brasil, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso II, do Regimento interno/TCU, que, *no prazo de 120 (cento e vinte) dias* a contar da ciência deste Acórdão:

9.1.1. *indique as providências ou os controles que serão tomados para reduzir o número de inconsistências identificadas* no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) quanto:

9.1.1.1. *à avaliação de credibilidade;*

9.1.1.2. *aos registros de óbito em bases da Administração Pública Federal ou Estadual que se encontrem em situação regular;*

9.1.1.3. *aos registros de supercentenários;*

9.1.1.4. *às inscrições suspensas há 11 anos ou mais;*

9.1.2. *apresente plano de ação visando estabelecer procedimentos para notificação ativa do cidadão em caso de suspensão de seu CPF, bem como regulamentar prazo limite para um CPF constar na situação “suspensa” após a notificação do cidadão, incluindo no processo de trabalho a forma de tratamento desses registros após o prazo estabelecido;*

9.2. *recomendar* à Secretaria da Receita Federal do Brasil, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, *que adote medidas para obter acesso a outras bases que tragam informações de falecimentos ou possam servir para comprovar nascimentos*, a fim de aprimorar continuamente a base cadastral do CPF, a exemplo do Sistema Nacional de Registros Cíveis – Sirc, do Sistema de Controle de Óbitos – Sisobi, das folhas de pagamentos de benefícios do INSS – Maciça, do Cadastro Único, das folhas de pagamento de agentes públicos federais – Siape/Extrasiape e das folhas de pagamento de agentes públicos estaduais e municipais, mantidas pelos Tribunais de Contas Estaduais;

9.3. *encaminhar cópia desta deliberação e da metodologia detalhada de avaliação do Cadastro de Pessoas Físicas – CPF (Apêndice I da instrução à peça 85)* à Secretaria da Receita Federal do Brasil;

9.4. *restituir os autos à SecexPrevidência para continuidade deste acompanhamento.*

4. Considerações finais

A atuação dos órgãos de controle no combate aos excessos praticados pelos gestores mal-intencionados tem sido motivo de relevante contribuição social, em razão do seu caráter preventivo e de permanente observação dos atos exercidos neste momento de combate aos efeitos da pandemia em todo o país. São diversas as estruturas que compõem a Rede de Controle de abrangência nacional. Isso porque as consequências apontadas por um determinado trabalho podem ser causas para o início de outro, contribuindo para a adoção de modelos compartilhados de fiscalização e investigações mais céleres, resolutivas e preocupadas com o “não prejuízo” do cidadão – notadamente, porque já não há recursos.

Sabe-se que a responsabilização daqueles que excedem os ditames legais, com o apoio fundamental e tempestivo de outras instâncias de controle, será, por certo, crescentemente mais oportuna e justa, considerando a disposição das fundamentações e dos elementos probabilísticos por atores diferentes, diante de um mesmo fato. Assim, a comunicação entre os organismos de controle é cada vez mais premente, presente e necessária, favorecida pelo que se entende de *Sharing Control* (controle compartilhado, colaborativo e cooperado).

Desse modo, as recomendações e determinações do TCU, proferidas por meio dos Acórdãos nº 1.428/2020 e nº 2.351/2020, apontam para a implantação de ações que promovam efetivamente a modernização e a integração dos sistemas e das bases de dados públicos, provocando: a governança entre as áreas econômicas, da cidadania e da saúde; a vinculação entre as políticas de emprego e renda; a promoção da prestação de contas mensal do auxílio emergencial; o uso dos Cras para a inclusão de pessoas com baixo acesso; a atualização cadastral mensal pelos beneficiários; a declaração anual de renda social; e a criação de base de servidores federais, de estados, municípios e Poderes que contemplem registros ativos fidedignos e validados.

Considerando os resultados que remetem à responsabilidade compartilhada de diferentes estruturas de governo, especialmente quanto à existência de mais CPFs do que brasileiros, com risco de que os falecimentos também não tenham sido atualizados na base cadastral e ainda sem integração e fornecimento dos Títulos de Eleitor, mesmo quando há previsão para tal, algumas inquietudes permanecem e demandam esclarecimentos, em razão do risco de fraude ou de utilização demasiada de orçamento público. Como exemplo, destacam-se:

- Será que algum desses CPFs votou nos últimos anos?
- Recebeu Auxílio Emergencial ou Bolsa Família?
- Fez empréstimos?
- Por que não possuímos ainda um único registro civil digital?
- Por que os Planos Plurianuais (que preveem as políticas públicas para cada uma das esferas) ainda não trazem de forma objetiva (qualitativa e quantitativamente)

qual o perfil do destinatário dos recursos públicos (público-alvo) para cada uma das ações governamentais?

• Por fim, conhecemos verdadeiramente a nossa população e temos dimensão clara e objetiva dos nossos problemas sociais?

Dessa forma, o programa Coopera do TCU é só mais um exemplo de atividade notória que permanece atenta para a apuração das escolhas públicas praticadas durante este período de pandemia, trazendo à tona fatos e circunstâncias antigos, mas desconhecidos do cidadão e da classe pensante de avaliação de políticas públicas. Os resultados terminaram por ir muito além do que a mera pretensão de qualificação do público elegível ou inelegível para o recebimento do auxílio emergencial. As fontes de erros para um determinado fato apontaram outras possíveis causas de tantos outros erros, com destaque para o risco orçamentário de quantificação e qualificação irregular do público-alvo destinatário de políticas públicas que carece de recursos para ter o seu direito atendido.

Como sugestão de novas pesquisas nesta área de controle, conserva-se o incentivo à verificação dos resultados, acerca das determinações e recomendações exaradas, por meio da avaliação dos monitoramentos e da averiguação quanto à integração dos cadastros públicos, a partir de identificadores padronizados e autenticados.

Referências

ALMEIDA, Djalma Fiuza. *Governança Pública, Interoperabilidade e Interoperatividade: Desafios para a Gestão do Dado Institucional na UNEB*. Disponível em: http://www.uneb.br/gestec/files/2013/06/Dissertacao_Djalma_Fiuza_Almeida.pdf. Acesso em: 02 set. 2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Guia de Interoperabilidade: Manual do Gestor* / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília: MP, 2012. 20p.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. *VCGE Vocabulário Controlado de Governo Eletrônico*. Brasília: MPOG, SLTI, 2016. 38p.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação. *Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico*. Documento de Referência ePING. Brasília: MPOG, STIC, 2018. 41p.

_____. Tribunal de Contas da União. TC 016.834/2020-8. *Acórdão nº 1706/2020 - TCU - Plenário*. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/todas-bases/Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%25201706%252F2020%2520?ts=1599496563383>>. Acesso em: 02 set. 2020.

_____. Tribunal de Contas da União. TC 016.834/2020-8. *Acórdão nº 2351/2020* - TCU - Plenário. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/todas-bases/Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%25202351%252F2020%2520?ts=1599496639159&pb=acordao-completo>>. Acesso em: 02 set. 2020.

_____. Tribunal de Contas da União. TC 016.841/2020-4. *Acórdão nº 1195/2020* - TCU - Plenário. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/todas-bases/Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%25201195%252F2020%2520?ts=1599496696298&pb=acordao-completo>>. Acesso em: 02 set. 2020.

_____. Tribunal de Contas da União. TC 016.841/2020-4. *Acórdão nº 1638/2020* - TCU - Plenário. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/todas-bases/Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%25201638%252F2020%2520?ts=1599496809026&pb=acordao-completo>>. Acesso em: 02 set. 2020.

_____. Tribunal de Contas da União. TC 016.841/2020-4. *Acórdão nº 2193/2020* - TCU - Plenário. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/todas-bases/Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%25202193%252F2020%2520?ts=1599496825657&pb=acordao-completo>>. Acesso em: 02 set. 2020.

_____. Tribunal de Contas da União. TC 016.827/2020-1. *Acórdão nº 1428/2020* - TCU - Plenário. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/todas-bases/Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%25201428%252F2020%2520?ts=1599496841671&pb=acordao-completo>>. Acesso em: 02 set. 2020.

ENAP. Escola Nacional de Administração Pública. Diretoria de Comunicação e Pesquisa. *Introdução à Interoperabilidade*. Brasília, 2015. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2399/1/M%C3%B3dulo_1_EPING.pdf. Acesso em: 02 set. 2020.

FREITAS, J. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Recomendação do conselho da OCDE sobre Integridade Pública*. Paris: OCDE, 2015.

SILVA, Rafael Ferreira. *A importância da interoperabilidade*. Disponível em: <http://phpbrasil.com/articles/article.php/id/85>. Acesso em: 02 set. 2020.

VALLE, V. R. L. *Políticas Públicas, Direitos Fundamentais e Controle Judicial*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

VEIGA, K. T. *O que as contas contam: um estudo sobre o marco da Accountability Educacional e do Sharing Control desempenhados pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro entre os exercícios de 2015 e 2018*. 2019. 355 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

VERNADAT, F. B. *Enterprise modelling and integration: principles and applications*. London: Chapman & Hall, 1996.