

ANALISE INTEGRADA DE DADOS

da Administração Pública Federal



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO 

RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO

TC 012.797/2018-9

Fiscalização 148/2018

Relator: Vital do Rêgo

DA FISCALIZAÇÃO

Instrumento: Levantamento.

Ato originário: Despacho de 2/5/2018 do Ministro Vital do Rêgo (TC 010.290/2018-4, peça 5).

Objeto da fiscalização: Bases de dados da Administração Pública Federal.

Ato de designação: Portaria de Fiscalização – planejamento – Sefti 385/2018, de 8/5/2018 (peça 1) e Portaria de Fiscalização – execução e relatório – Sefti 439/2018, de 21/5/2018 (peça 12)

Composição da equipe:

Auditor	Matrícula	Lotação
Rafael Albuquerque da Silva (supervisor)	7658-9	Sefti
Ricardo Akl Lasmar de Alvarenga (coordenador)	10680-1	Selog
Alex Friedrich Seehagen	10638-8	STI
Daniel Correa da Silva	5826-2	SGI
Eduardo Silva de Azeredo Lopes	3547-5	Setic
Francisco Carlos Novaes Galhano	3110-0	SGI
Gilberto Souza Nogueira	5525-5	Sefti
Neemias Albert de Souza	10211-3	Semag
Paulo Gustavo Henriques de M. Santos	11107-4	SeinfraUrbana
Sylvio Xavier Junior	2423-6	Sefti

DO ÓRGÃO/ENTIDADE FISCALIZADO

Órgãos/entidades fiscalizados: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e outros.

Vinculação TCU (unidade técnica):

PROCESSOS CONEXOS

- TC 010.716/2018-1: Acompanhamento com objetivo de avaliar o aprimoramento do compartilhamento de dados na Administração Pública Federal, especialmente quanto às medidas e providências adotadas para dar cumprimento ao Decreto 8.789/2016.

RESUMO

O que é este trabalho?

Trata-se de fiscalização do tipo Levantamento para avaliar o uso integrado de informação na gestão de políticas públicas por meio de análise de dados oriundos de sistemas governamentais.

Quais são os objetivos?

1. Identificar indícios de irregularidades por meio da análise integrada de dados de sistemas governamentais.
2. Propor forma de atuação periódica do TCU na identificação de irregularidades inerentes a políticas públicas por meio da análise integrada de dados governamentais.

Quem participou do trabalho?

Sefti, Selog, SGI, Setic, STI, SeInfraUrbana e Semag.

É de amplo conhecimento que as organizações da Administração Pública Federal (APF) fazem uso intensivo de sistemas informatizados para auxiliar no gerenciamento e na operação de políticas públicas, muitas das quais envolvem a concessão de recursos públicos a pessoas físicas e jurídicas. A análise dos dados que transitam por esses sistemas é indispensável para que a gestão governamental seja cada vez mais eficiente e para subsidiar a tomada de decisões pelos gestores públicos.

No entanto, para aprimorar a formulação, a implementação, a avaliação e o monitoramento das políticas públicas, realizar a análise de bases de dados de maneira isolada não é suficiente. Muitas vezes é necessário que uma organização pública tenha acesso a dados que estão sob gestão de outras instituições.

Nesse contexto, o Tribunal de Contas da União – com a experiência desenvolvida em auditorias de dados e inspirado em iniciativas internacionais – realizou a presente fiscalização, com o intuito de identificar irregularidades por meio da análise integrada de dados de sistemas governamentais.

Dentre os temas cujos sistemas de informação tiveram as bases de dados avaliadas, encontram-se: licitações e contratos; transferências voluntárias; execução orçamentária e financeira; imóveis da união; concessão de benefícios; e cadastros de pessoas físicas e jurídicas.

A fiscalização também propôs processo de trabalho para atuação periódica do TCU na identificação de irregularidades inerentes a políticas públicas por meio da análise integrada de dados governamentais.

O grau de insuficiência detectado sobre a gestão de dados deve motivar a atuação do Tribunal em trabalhos futuros. Além disso, os resultados e informações colhidos servirão de insumo para novas ações de controle.

LISTA DE ACRÔNIMOS

APF	Administração Pública Federal
Atricon	Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil
BI	<i>Business Intelligence</i>
CadUnico	Cadastro Único
Caged	Cadastro de Empregados e Desempregados
Cebas	Certificação das Entidades Beneficentes de Assistência Social
Ceis	Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas
Cepim	Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas
CF	Constituição Federal
CGU	Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNE	Cadastro Nacional de Empresas
Cnis	Cadastro Nacional de Informações Sociais
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas
Coaf	Conselho de Controle de Atividades Financeiras
CPF	Cadastro de Pessoas Físicas
DAU	Dívida Ativa da União
EO	Entidades Organizadoras
FAR	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FCB	Fiscalização Contínua de Benefícios
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FOC	Fiscalização de Orientação Centralizada
GAO	<i>Government Accountability Office</i>
IN	Instrução Normativa
INC	Instrução Normativa Conjunta
Infocontas	Rede Nacional de Informações Estratégicas para o Controle Externo
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IP	<i>Internet Protocol</i>
IRB	Instituto Rui Barbosa
LabContas	Laboratório de Informações de Controle
MCidades	Ministério das Cidades
MCMV	Minha Casa Minha Vida
MDIC	Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MEC	Ministério da Educação
MF	Ministério da Fazenda
MP	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
MS	Ministério da Saúde
MTb	Ministério do Trabalho
NE	Nota de Empenho
NEC	Núcleo Estratégico de Controle Externo
NFI	<i>National Fraud Initiative</i>
NIT	Número de Identificação do Trabalhador
OB	Ordem Bancária
OBP	Ordem Bancária de Pagamento
OBTV	Ordem Bancária de Transferências Voluntárias

ODP	Observatório de Despesa Pública
OGS	Órgão Governante Superior
OGU	Orçamento Geral da União
OLAP	<i>Online Analytical Processing</i>
PEP	Cadastro de Pessoas Politicamente Expostas
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PNHR	Programa Nacional de Habitação Rural
PNHU	Programa Nacional de Habitação Urbana
Rais	Relação Anual de Informações Sociais
RENAVAM	Registro Nacional de Veículos Automotores
RFB	Receita Federal do Brasil
Secex	Secretaria de Controle Externo
SecexAdmin	Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado
SecexPrevidência	Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social
Segecex	Secretaria-Geral de Controle Externo
Sefip	Secretaria de Fiscalização de Pessoal
Sefti	Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação
SeinfraUrbana	Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana
Selog	Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas
Semag	Secretaria de Macroavaliação Governamental
Sepin	Serviço de Provedimento de Dados de Inteligência de Negócio
Setic	Secretaria de Infraestrutura de Tecnologia da Informação
Siafi	Sistema Integrado de Administração Financeira
Siape	Sistema Integrado de Administração de Pessoal
Siasg	Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais
Siconv	Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse
Sirc	Sistema Nacional de Informações de Registro Civil
Sisobi	Sistema de Controle de Óbitos
SIGI	Secretaria de Gestão de Informações para o Controle Externo
SQL	<i>Structured Query Language</i>
SPU	Secretaria do Patrimônio da União
STI	Secretaria de Soluções de Tecnologia da Informação
SUS	Sistema Único de Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União
TI	Tecnologia da Informação
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
Uasg	Unidade Administrativa de Serviços Gerais

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Contratação direta	20
Quadro 2 – Competitividade em licitações	20
Quadro 3 – Seleção de fornecedores	20
Quadro 4 – Conflito de interesses	23
Quadro 5 – Descumprimento de exigências cadastrais	24
Quadro 6 – Simulação de competitividade	24
Quadro 7 – Execução financeira e orçamentária	25
Quadro 8 – Distribuição de imóveis invadidos por Estado	28
Quadro 9 – Distribuição de imóveis desocupados por Estado	28
Quadro 10 – Distribuição de imóveis por tempo de desocupação	28
Quadro 11 – Imóveis com indício de ocupação irregular	28
Quadro 12 – Imóveis dominiais	28
Quadro 13 – Minha Casa Minha Vida	32
Quadro 14 – Cebas	32
Quadro 15 – Bolsa Família	32
Quadro 16 – Inconsistência ou divergência de informação	35
Quadro 17 – Número de pessoas politicamente expostas identificadas em tipologias	41
Quadro 18 – Bases de dados governamentais já disponíveis no LabContas	52
Quadro 19 – Bases de dados requisitadas para a fiscalização	53
Quadro 20 – Agrupamento de agentes em função dos números de ocorrências em que foram identificados em tipologias distintas	54
Quadro 21 – Tipologias x Quantidade de Agentes	55

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Método de trabalho para extração de tipologias.....	10
Figura 2 – Marcos da NFI	13
Figura 3 – Relacionamento entre os atores de um convênio.....	21
Figura 4 - Contratação de fornecedores sancionados.....	22
Figura 5 – Dirigente remunerado não pode ser parente até 3º grau de instituidores, sócios, diretores, conselheiros, benfeitores ou equivalentes da instituição.....	30
Figura 6 - Licitantes identificados em duas tipologias.....	37
Figura 7 - Caso 1 (risco de conluio).....	38
Figura 8 - Caso 2 (risco de conluio).....	39
Figura 9 - Convenientes que contrataram empresas de parentes de seus funcionários ou dirigentes e que também contrataram empresas dos próprios funcionários	41
Figura 10 - Convenientes que contrataram empresas de parentes de seus funcionários ou dirigentes e que também contrataram empresas sancionadas no Ceis	42
Figura 11 - Convenientes que contrataram empresas criadas próximas à data da contratação e que também contrataram empresas de seus próprios funcionários ou dirigentes	42
Figura 12 – Visão macro do processo (Sipoc)	43
Figura 13 – Marcos da fiscalização periódica	44
Figura 14 – Etapas propostas para fiscalização periódica.....	45
Figura 15 – Preparação.....	46
Figura 16 – Seleção e requisição de dados.....	46
Figura 17 – Extração e análise de tipologias.....	47

SUMÁRIO

I. Apresentação.....	8
II. Introdução.....	8
II.1. Deliberação que originou a fiscalização.....	8
II.2. Objetivo e escopo.....	8
II.3. Metodologia utilizada.....	9
II.4. Benefícios estimados da fiscalização.....	11
III. Visão geral do objeto.....	11
IV. Iniciativas governamentais que envolveram análise de dados para identificação de irregularidades (<i>benchmark</i>).....	12
IV.1. <i>National Fraud Initiative</i>	12
IV.2. Observatório de Despesa Pública.....	13
IV.3. Análise de dados realizada pelo GAO para lidar com fraudes e pagamentos indevidos.....	14
IV.4. Matriz de riscos Infocontas.....	15
IV.5. Fiscalização Contínua de Benefícios (FCB).....	15
IV.6. Fiscalização Contínua de Folhas de Pagamento.....	16
V. Principais tipologias analisadas na fiscalização.....	17
V.1. Licitações e contratos.....	17
V.2. Transferências voluntárias.....	20
V.3. Execução orçamentária e financeira.....	24
V.4. Imóveis da União.....	26
V.5. Benefícios sociais.....	29
V.6. Qualidade de dados dos cadastros da Administração Pública Federal.....	33
V.7. Tipologias Combinadas.....	36
VI. Proposta de processo de trabalho para atuação periódica do TCU na identificação de irregularidades por meio da análise integrada de dados governamentais.....	43
VII. Possíveis ações de controle decorrentes dos indícios levantados.....	47
VII.1. Referencial de governança de dados no setor público.....	47
VII.2. Fiscalização para estimular a melhoria da qualidade das bases de dados da Administração Pública.....	47
VII.3. Elaboração de painel de tipologias.....	48
VII.4. Criação de base integrada de pessoas físicas.....	48
VIII. Conclusão.....	48
IX. Proposta de encaminhamento.....	49
X. Anexos.....	52
X.1. Anexo I – Bases de dados governamentais utilizadas neste trabalho.....	52
X.2. Anexo II – Agrupamento de agentes em função dos números de ocorrências em que foram identificados em tipologias distintas.....	54
X.3. Anexo III – Quantidade de agentes identificados em cada tipologia.....	55
X.4. Anexo IV – Cadastros utilizados na avaliação de qualidade de dados da Administração Pública Federal.....	58

I. Apresentação

1. Trata-se de fiscalização, do tipo Levantamento, realizada com a participação de sete secretarias do TCU, cujo principal objetivo é avaliar o uso integrado de informação na gestão de políticas públicas por meio da análise integrada de bases de dados de órgãos e entidades da Administração Pública Federal (APF).

2. O presente trabalho pretende contribuir para o alcance dos seguintes objetivos estratégicos estabelecidos no Plano Estratégico do Tribunal para o período de 2015 a 2021: intensificação da atuação com base em análise de riscos; e realização de diagnóstico sistêmico em áreas relevantes. Esta fiscalização também está alinhada com as seguintes linhas de ação do Plano de Controle Externo e de Diretrizes do TCU para o período de abril/2017 a março/2019: combater a fraude, a corrupção e o desvio de recursos em políticas e programas públicos; e auditar de modo sistêmico a eficiência das ações desenvolvidas pela APF.

3. De maneira complementar, a presente fiscalização visa a mitigar duas situações-problema elencadas como prioritárias pelo Núcleo Estratégico de Controle Externo (NEC), a saber: reduzida qualidade do gasto público – custos, resultados, eficiência alocativa e operacional; e ausência de integração entre políticas públicas. Por essas razões, esta fiscalização foi selecionada entre os Trabalhos Relevantes (TR) para o Tribunal.

II. Introdução

II.1. Deliberação que originou a fiscalização

4. Em cumprimento ao Despacho de 2/5/2018 do Ministro Vital do Rêgo (TC 010.290/2018-4, peça 5), realizou-se a presente fiscalização no período compreendido entre 3/5/2018 e 24/7/2018.

II.2. Objetivo e escopo

5. Este trabalho tem dois objetivos, a saber:

5.1. avaliar o uso integrado de informação na gestão de políticas públicas, especialmente aquelas ligadas à concessão de benefícios e de recursos financeiros, identificando, mediante análise de dados oriundos de sistemas governamentais: (i) indícios de recursos concedidos indevidamente a pessoas físicas ou jurídicas; (ii) situações em potencial conflito com os princípios da APF; e (iii) bases que contêm dados com baixa qualidade; e

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

6. Para cumprimento desses objetivos, o Levantamento explorou os seguintes assuntos:

6.1. iniciativas governamentais que envolveram análise de dados para identificação de irregularidades (*benchmark*);

6.2. bases de dados úteis à gestão de políticas públicas; e

6.3. tipologias capazes de identificar indícios de irregularidades.

7. Dentre os temas cujos sistemas de informação tiveram as bases de dados avaliadas, encontram-se: licitações e contratos, convênios, execução orçamentária e financeira, imóveis da união, concessão de benefícios, e cadastro de pessoas físicas e jurídicas.

8. É relevante ressaltar que não foi escopo do trabalho a validação, mediante a realização de testes substantivos, dos indícios de irregularidades detectados por meio das análises de dados empreendidas no curso da fiscalização. Ressalta-se, contudo, que há perspectiva de realização de ações de controle posteriores com esse objetivo.

II.3. Metodologia utilizada

9. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria - TCU 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria - TCU 168 de 30 de junho de 2011) e com observância aos Padrões de Levantamento estabelecidos pelo TCU (Portaria - Segecex 15, de 9 de maio de 2011).

10. Durante a fase de planejamento da fiscalização foi aplicada a metodologia *Project Model Canvas* (que é utilizada para elaboração ágil de planos de projetos) para definição de aspectos da auditoria como: objetivos, benefícios, requisitos, premissas, cronograma e riscos. Após definição de tais aspectos, foram realizados estudos para obtenção de conhecimento sobre as bases de dados e as regras de negócio inerentes a sistemas geridos pela APF que seriam objeto de análise no presente Levantamento. Também foram realizadas reuniões *in loco* com a Caixa Econômica Federal, o Ministério das Cidades, o Tribunal Superior do Trabalho e o Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União para obtenção de conhecimento útil à fiscalização.

11. A partir do conhecimento obtido, foi elaborada matriz de planejamento, alinhada ao objetivo e ao escopo da fiscalização, contemplando as seguintes questões (peça 80):

11.1. Quais iniciativas governamentais envolveram a análise de múltiplas bases de dados para identificação de irregularidades relativas à concessão de recursos públicos e qual o modelo de trabalho adotado?

11.2. Quais bases de dados de sistemas informatizados que apoiam a gestão de políticas públicas que podem ser utilizadas para a identificação de irregularidades?

11.3. Quais tipologias podem ser exploradas, mediante análise de dados, para a identificação de irregularidades relativas à concessão de recursos públicos federais?

11.4. Há problemas relacionados à qualidade de dados nas bases geridas por organizações públicas?

11.5. Há indícios de que pessoas físicas, pessoas jurídicas ou organizações públicas incorrem, de forma simultânea, em mais de um tipo de prática irregular?

11.6. De que forma o TCU pode atuar, de maneira periódica, com vistas à identificação de irregularidades relativas à concessão de recursos públicos por meio de análise de dados?

12. Em seguida, foram definidas tipologias – que são descrições, em tese, de fato ou de conduta que configura irregularidade ou risco de irregularidade – capazes de identificar indícios de práticas em desconformidade com a legislação, como, por exemplo: (i) concessão de benefícios sociais a pessoas inaptas; (ii) pessoas jurídicas que se beneficiam indevidamente de vantagens fornecidas a micro e pequenas empresas; (iii) contratação de empresa pertencente a servidor público do órgão contratante; e (iv) realização indevida de contratações diretas.

13. Diante das incertezas e da variação temporal inerente à extração e à análise de dados de cada tipologia, foi adotado um método ágil de trabalho em que as tarefas são realizadas em ciclos iterativos e de curta duração (*sprints*). As tipologias candidatas a serem exploradas foram identificadas e relacionadas em um *backlog*, que é uma lista dinâmica e ordenada por grau de relevância. O referido *backlog* foi atualizado durante toda a fiscalização, pois, à medida que o trabalho evoluía, eram identificadas novas tipologias, bem como eram eliminadas tipologias que geraram pouco ou nenhum resultado ou que demandariam muito esforço para extração dos resultados, isto é, de baixo custo-benefício.

14. Durante a execução da fiscalização, foram realizadas cinco *sprints* de dez dias de trabalho, nas quais, no início de cada ciclo, ocorria uma reunião de planejamento para definição das tipologias que seriam trabalhadas na próxima *sprint* e, ao final de cada ciclo, ocorria uma reunião de encerramento

para apresentação dos resultados das tipologias trabalhadas durante o ciclo finalizado. Ao final das cinco *sprints*, foram exploradas mais de oitenta tipologias. A figura a seguir representa o modelo de trabalho relatado.

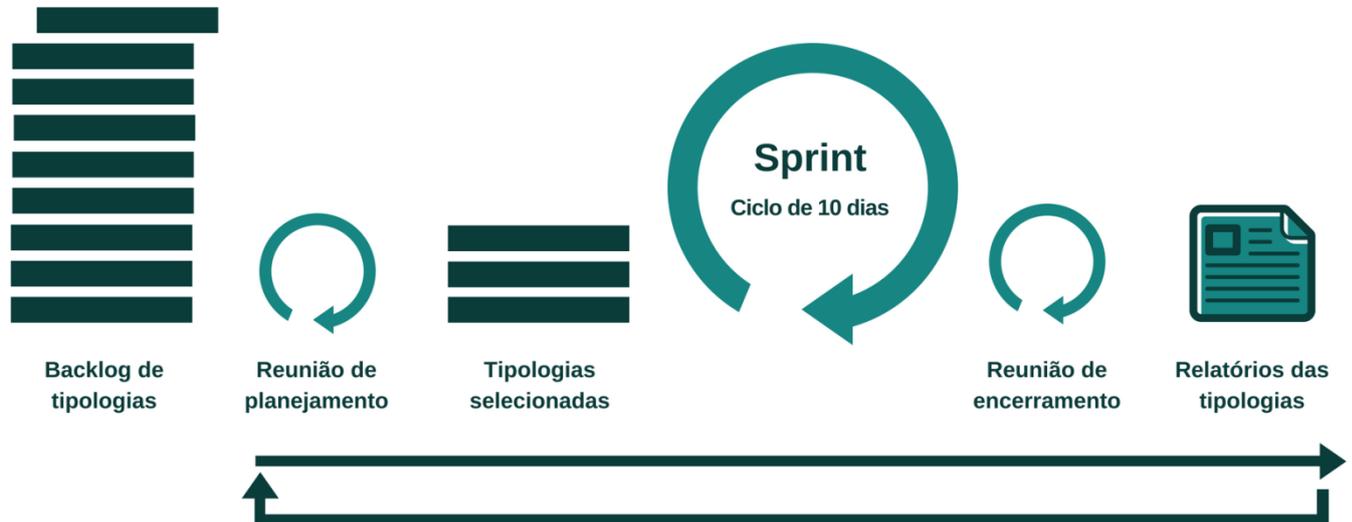


Figura 1 - Método de trabalho para extração de tipologias

15. Esse método de trabalho foi adotado para viabilizar a verificação contínua da vantagem de se explorar determinadas tipologias, o que possibilitou que a equipe de fiscalização tomasse decisões tempestivas sobre a exploração de determinada tipologia em função da perspectiva dos resultados, de modo a evitar a alocação de membros da equipe para trabalhar em tipologias que tenderiam a ser infrutíferas.

16. Cada tipologia extraída também seguiu um processo de trabalho pré-definido, que englobou quatro fases: (i) análise de critérios e definição de regras da tipologia; (ii) obtenção e seleção de dados; (iii) construção da tipologia; e (iv) análise e documentação dos resultados.

17. A análise dos critérios inerentes às tipologias foi conduzida mediante consulta a legislações e normativos correlatos e ao Sistema de Pesquisa de Jurisprudência do TCU. A partir do conhecimento obtido, foram definidas as regras das tipologias, bem como os dados que seriam analisados, os quais poderiam já estar disponíveis no ambiente de tecnologia da informação (TI) do TCU ou demandariam requisição junto a órgãos gestores das respectivas bases. Em seguida, a tipologia era desenvolvida com apoio de ferramentas de análise de dados, sendo que os respectivos resultados foram analisados e devidamente documentados.

18. Tanto os dados já disponíveis no TCU quanto os requisitados junto às organizações eram acessados por meio do LabContas (Laboratório de Informações de Controle), que é um ambiente colaborativo de análise de dados para apoio ao Controle Externo, o qual viabiliza o acesso a dados por meio de um repositório central que consolida, entre outros, bases de dados oriundas de diversos sistemas governamentais.

19. Neste trabalho, as tipologias foram extraídas por meio da construção de consultas em linguagem SQL (*Structured Query Language*) e de *scripts* em linguagem de programação Python. Também foi desenvolvida uma aplicação para viabilizar a identificação de agentes (organizações públicas, pessoas físicas ou pessoas jurídicas) enquadrados em mais de uma tipologia, de forma a possibilitar uma visão mais ampla daqueles que incorreram em mais de uma potencial irregularidade. Por fim, foi realizado experimento relacionado à aplicação de regras de associação para averiguar se agentes enquadrados em determinada tipologia tenderiam a aparecer em outra.

II.4. Benefícios estimados da fiscalização

20. Pretende-se, com esta fiscalização, contribuir para: (i) redução do volume de recursos públicos concedidos indevidamente a pessoas físicas e jurídicas; (ii) aprimoramento da gestão das políticas públicas; (iii) melhoria da aplicação de recursos públicos; (iv) aumento da qualidade dos dados governamentais; (v) aumento do compartilhamento de dados na APF; e (vi) ampliação do governo digital, de forma a simplificar e desburocratizar o acesso aos serviços públicos pelo cidadão.

III. **Visão geral do objeto**

21. As organizações da APF utilizam sistemas informatizados para auxiliar na gestão de políticas públicas, muitas das quais envolvem a concessão de recursos públicos a pessoas físicas e jurídicas.

22. A gestão deficiente de políticas públicas amplia a escassez desses recursos que, além de limitados, não raras vezes são concedidos indevidamente, o que pode impactar negativamente os resultados dessas políticas, além de causar prejuízos ao erário. O Estado necessita adotar medidas para evitar a aplicação indevida de recursos públicos e, assim, viabilizar ações fundamentais, tais como: o fomento da atividade econômica, o combate à desigualdade social, a prestação de serviços públicos de qualidade e a promoção do bem-estar da população.

23. Muitos dos recursos públicos são usualmente concedidos mediante o enquadramento de cidadãos ou de empresas em determinadas regras, que são comprovadas a partir de consultas a dados de sistemas informatizados ou mediante a entrega de documentos ou de autodeclarações pelos beneficiários.

24. Ocorre que parte das informações que são avaliadas por meio de documentação ou de autodeclaração estão disponíveis em sistemas de informação administrados por órgão diferente do gestor da política pública cujo recurso ou benefício é passível de concessão. Assim, se tais informações não estão adequadamente disponíveis para as organizações públicas envolvidas, a efetividade das políticas pode restar comprometida sob dois aspectos: deixando-se de conceder recursos públicos a beneficiários legítimos; e concedendo-se benefícios a cidadãos ou empresas que não preenchem os requisitos pré-estabelecidos.

25. Diante desse contexto, a exploração de dados governamentais pode produzir padrões considerados relevantes. Por exemplo, pode-se fazer o cruzamento entre uma base de dados de beneficiários de determinado programa destinado a pessoas de baixa renda e outra de donos de automóveis de luxo. Nesse caso, a repetição de identificadores ativos simultaneamente nas duas bases, como o CPF, pode ser um indício de beneficiário indevido do programa.

26. Isso demonstra que a aplicação de técnicas de análise de dados proporciona uma alavancagem do alcance, precisão e efetividade do controle. Bases de dados podem ser esquadrinhadas por técnicas de mineração em pouco tempo, em busca de padrões que indiquem a ocorrência de fraudes e de ineficiências nas políticas públicas. Entretanto, vale ressaltar que os resultados decorrentes de cruzamentos de dados produzem indícios que por si só não podem ser considerados evidências, uma vez que é necessária a realização de verificações complementares para comprovar a ocorrência dos comportamentos suspeitos.

27. Nesse contexto, o Decreto 8.789/2016, que visa aumentar o compartilhamento de dados na APF, é um instrumento importante para possibilitar a gestão de políticas públicas que demandam informações de mais de uma organização da APF. Entretanto, mesmo após dois anos da edição do referido normativo, tem-se a percepção de que ainda há entraves que dificultam tal compartilhamento.

28. Essa questão, inclusive, impacta na efetividade da implantação do governo digital em âmbito federal, tendo sido abordada em auditoria recente realizada pelo TCU que visou avaliar o panorama da prestação de serviços públicos digitais à sociedade (TC 010.638/2016-7), conforme destacado no Voto Condutor do Acórdão 1.469/2017-TCU-Plenário – Relator: Benjamim Zymler:

7. Conforme bem anotado pela unidade técnica, um dos grandes obstáculos identificados para a potencialização dos serviços da espécie é o não-compartilhamento de informações entre os diversos órgãos da administração pública federal, atribuindo à sociedade a tarefa de apresentar a um órgão informações oriundas de outros, as quais poderiam ser compartilhadas de modo integrado, célere e menos dispendioso.

29. Cumpre registrar, por oportuno, que atualmente está em curso, neste Tribunal, fiscalização do tipo Acompanhamento com objetivo de avaliar especificamente a questão do compartilhamento de dados na APF, especialmente quanto às medidas e às providências adotadas para dar cumprimento ao Decreto 8.789/2016 (TC 010.716/2018-1).

30. Nesse sentido, entende-se que a boa aplicação dos recursos públicos pode ser induzida por esta Corte de Contas mediante demonstração, com auxílio de análise de dados, da essencialidade do compartilhamento de dados intragovernamental para a prevenção de casos de desvios e de mau uso de recursos públicos federais. À medida em que o compartilhamento dessas informações se tornar cada vez mais efetivo no âmbito da APF, o gestor público terá mais condições de criar e aperfeiçoar controles capazes de reduzir a ocorrência de fraudes e de desvios na concessão e na gestão de recursos públicos.

31. Diante do exposto, esta fiscalização explorou bases de dados governamentais mediante a aplicação de técnicas de análise de dados. Parte das bases já estavam disponíveis no ambiente tecnológico do TCU, outras foram obtidas por meio de requisições a órgãos governamentais, de forma a possibilitar a realização das análises de dados definidas como relevantes para o controle. As bases de dados exploradas estão descritas no item X.1 – Anexo I.

IV. Iniciativas governamentais que envolveram análise de dados para identificação de irregularidades (*benchmark*)

32. Com o intuito de obter conhecimento útil à fiscalização e de subsidiar proposta de possível atuação periódica do TCU para detectar irregularidades relativas à concessão de recursos públicos mediante análise integrada de múltiplas bases de dados do governo, foram estudadas iniciativas nesse sentido, conduzidas por organizações governamentais nacionais e internacionais, que serão descritas a seguir.

IV.1. *National Fraud Initiative*

33. A *National Fraud Initiative* (NFI) é uma iniciativa coordenada pelo *Cabinet Office* (peça 19, p.10), órgão do Reino Unido, que, por meio de análise de dados, busca identificar indícios de irregularidades (peça 19, p. 12), entre as quais se enquadram: fraudes, erros e pagamentos indevidos (peça 19, p. 7). Os dados explorados pela iniciativa são providos por cerca de 1.300 organizações, tanto públicas como privadas, que trabalham em conjunto para potencializar a capacidade de extração de conhecimentos decorrentes de cruzamentos de dados (peça 19, p. 7).

34. A iniciativa é contínua, ocorre a cada dois anos e, desde o início, em 1996, viabilizou a detecção e o impedimento de irregularidades com materialidade aproximada de £ 1,39 bilhões, o que equivale a cerca de R\$ 6,95 bilhões (peça 19, p. 7). Mesmo diante do alto valor envolvido nas irregularidades identificadas, o governo do Reino Unido enfatiza que a ação é apenas um elemento entre vários que podem ser utilizados para combater fraudes, deixando claro que outras iniciativas e comportamentos podem e devem fortalecer a cultura antifraude (peça 19, p. 10).

35. Além de detectar irregularidades, os resultados decorrentes de cruzamentos de dados são capazes de evidenciar controles deficientes que precisam ser investigados e fortalecidos. Por outro lado, os resultados também podem evidenciar controles eficazes, o que ocorre quando são detectadas poucas ou nenhuma irregularidade (peça 19, p. 12). Ademais, os coordenadores da iniciativa relatam que os indícios de irregularidades identificados não retratam necessariamente fraudes, pois podem ocorrer falsos-positivos. O trabalho para reduzir o número de falsos-positivos é constante, por meio da melhoria

de processos e da utilização de novas técnicas de análise de dados (peça 19, p. 37).

36. Para participar da iniciativa, os interessados devem submeter os dados obedecendo uma série de requisitos e especificações técnicas, que variam de acordo com o tipo de organização (pública ou privada). Entre os marcos inerentes ao período de vigência da iniciativa, destacam-se os apresentados no fluxograma a seguir (peça 20, p. 1 e 2).

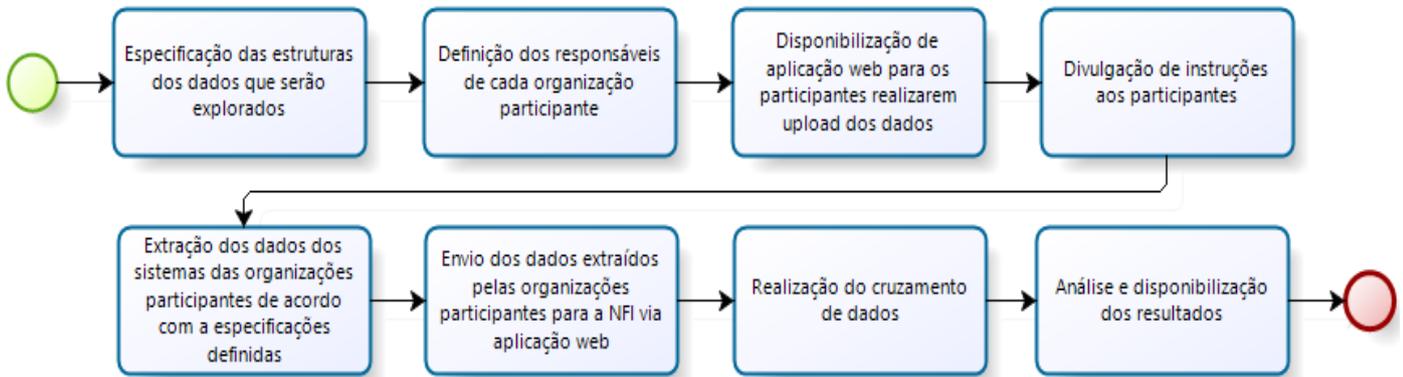


Figura 2 – Marcos da NFI

37. Entre os comportamentos avaliados pela NFI que permitiram a identificação de irregularidades ocorridas entre abril de 2014 e março de 2016, destacam-se: (i) indivíduos que receberam pensão pertencente a pessoa falecida; (ii) indivíduos que receberam indevidamente descontos em impostos; (iii) indivíduos que reivindicaram indevidamente benefício de moradia; (iv) indivíduos inaptos em lista de espera ou morando em residência social; (v) uso indevido de cartão preferencial de estacionamento pertencente a pessoa falecida; (vi) empregados de licença médica em uma organização, mas que trabalharam em outra durante o período do afastamento; (vii) comerciantes que enviaram, intencionalmente ou não, duplicatas de fatura; e (viii) utilização indevida de benefícios de acesso livre a transporte público vinculados a pessoas falecidas (peça 19, p. 15 - 33).

38. O acompanhamento contínuo realizado pela NFI é capaz de reduzir o número de irregularidades relacionadas a um mesmo comportamento e, além de identificar os envolvidos, a divulgação das ocorrências estimula as organizações gestoras de políticas públicas a implementarem controles para evitar ou mitigar a recorrência das irregularidades.

IV.2. Observatório de Despesa Pública

39. O Observatório de Despesa Pública (ODP) é uma unidade permanente do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU) voltada à aplicação de metodologia científica, apoiada em tecnologia da informação, para a produção de informações úteis ao monitoramento dos gastos públicos e à tomada de decisão (peça 21, p. 5).

40. As informações produzidas pelo ODP são decorrentes da exploração de trilhas de auditoria, que retratam comportamentos identificados mediante análise de dados oriundos de sistemas de informação gerenciados por organizações governamentais (peça 22, p. 4). Os dados explorados por meio das trilhas são referentes a diversos temas, dentre os quais estão: programas sociais, licitações, contratos e despesas administrativas (peça 21, p. 9).

41. O ODP conta com equipe especializada em técnicas de inteligência investigativa e que domina ferramentas de inteligência de negócios (*Business Intelligence* – BI), de processamento analítico de dados (*Online Analytical Processing* – OLAP) e de processamento estatístico (peça 23, p. 2). Entre os produtos gerados pelos trabalhos coordenados pelo ODP estão relatórios com diagnósticos decorrentes de análise de dadosⁱ, bem como o Portal ODPⁱⁱ, que provê informações relacionadas às trilhas já desenvolvidas e que pode ser acessado por servidores de órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

42. Há um processo de trabalho pré-definido, para obtenção de conhecimento por meio de análise de dados, que direciona as iniciativas e que abrange seis fases: iniciação, planejamento, execução, análise, apresentação e encerramento (peça 22, p. 4).

43. Na fase de iniciação é elaborada uma proposta de trabalho que deve abranger a exploração de temas de interesse público. Nesta etapa é alocada a equipe, são definidos objetivos de alto nível e são analisados materiais referentes ao assunto a ser explorado (peça 22, p. 6 - 12).

44. Com a proposta aprovada, inicia-se a fase de planejamento, onde são definidos o escopo e o cronograma do trabalho. Nesta etapa também são coletados requisitos iniciais e há pré-definição das trilhas de auditoria que supostamente serão exploradas. A coleta de requisitos abrange a identificação de bases de dados úteis à iniciativa, as quais podem estar disponíveis no ODP ou demandar requisição junto a terceiros. As trilhas pré-definidas passam por uma etapa de análise de viabilidade e de priorização (peça 22, p. 13 - 27).

45. Após o planejamento, inicia-se a fase de execução, onde são realizadas as cargas, as limpezas e as validações das bases. É nesta etapa que ocorre o cruzamento de dados para geração de informações referentes às trilhas, o que demanda envolvimento de especialistas no negócio para verificação dos resultados e para aferir se os objetivos traçados foram atingidos (peça 22, p. 28 - 81).

46. Uma vez validado o resultado gerado pelas trilhas, parte-se para a fase de análise, onde há aprofundamento investigativo, capaz de caracterizar os principais casos para serem incorporados em um relatório que – além de explorar aspectos como as bases utilizadas, a metodologia aplicada e os resultados encontrados – pode apresentar recomendações e encaminhamentos para setores da própria CGU responsáveis pela realização de fiscalizações, bem como para órgãos gestores das políticas públicas que tiveram resultados identificados pelas trilhas (peça 22, p. 82-127).

47. Após conclusão do relatório, o trabalho é apresentado às partes interessadas para que haja o máximo de proveito possível perante as informações geradas (peça 22, p. 128 - 137).

IV.3. Análise de dados realizada pelo GAO para lidar com fraudes e pagamentos indevidos

48. No ano fiscal de 2016, as agências federais americanas estimaram que US\$ 144 bilhões foram gastos por meio da realização de pagamentos indevidos, que incluem pagamentos que não deveriam ter sido feitos ou que tenham sido realizados com valores incorretos, o que prejudica a posição fiscal do governo e a oferta de serviços públicos. Em trabalhos anteriores, o *Government Accountability Office* (GAO) dos Estados Unidos já havia abordado a importância da implementação de controles capazes de impedir e de detectar fraudes para evitar a ocorrência desses pagamentos e elencou o uso de ferramentas e de técnicas de análise de dados como abordagem eficaz para auxiliar na implantação desses controles (peça 24, p. 5).

49. Com o intuito de explorar melhor o assunto, em março de 2016, foi realizada uma conferência que reuniu especialistas em análise de dados para discutir: (i) oportunidades de colaboração para a implantação de iniciativas de análise de dados; (ii) considerações para o estabelecimento de programas de análise de dados; e (iii) considerações para melhoria de programas de análise de dados em operação. Como resultado, o GAO publicou um relatório com a consolidação dos assuntos explorados, que serão abordados a seguir (peça 24, p. 6).

50. A cooperação entre o governo, o setor privado e a academia foi citada como aspecto relevante para a implantação de iniciativas de análise de dados que visem a identificação de irregularidades. Ademais, a definição clara de objetivos e a criação de um ambiente de confiança estimulam a colaboração e podem evitar que organizações resistam em compartilhar dados devido ao receio de violar políticas de segurança da informação. Outrossim, a adoção de mecanismos que evidenciem as oportunidades que são criadas quando há compartilhamento de dados e os casos de sucesso decorrentes de parcerias anteriores também podem ser úteis à criação de um ambiente

colaborativo (peça 24, p. 22 - 25).

51. Quanto ao estabelecimento de programas de análise de dados, o alinhamento dos objetivos dos programas com objetivos específicos de negócio foi citado como fator crítico de sucesso, assim como a criação de um inventário que abranja as tecnologias, as técnicas, os dados, os responsáveis, os recursos humanos capacitados e as oportunidades para alavancar as capacidades de análise de dados existentes. Outro fator considerado preponderante foi a demonstração do valor decorrente da análise de dados por meio da utilização de técnicas de visualização de dados, o que tende a ajudar na obtenção de patrocínio organizacional (peça 24, p. 10 - 19).

52. Por fim, foram tratadas ações para refinar programas de análise de dados em operação, onde foi sugerida a reavaliação recorrente das ferramentas, das técnicas e dos dados explorados, pois os comportamentos dos fraudadores e as estruturas dos dados são mutáveis e devem ser analisados constantemente. Também foi aconselhável incentivar a capacitação de pessoas para que tenham conhecimento tanto no negócio quanto em análise de dados (peça 24, p. 19 - 21).

IV.4. Matriz de riscos Infocontas

53. A Rede Nacional de Informações Estratégicas para o Controle Externo (Infocontas) foi criada por meio de um acordo de cooperação técnica – firmado entre os Tribunais de Contas brasileiros, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e o Instituto Rui Barbosa (IRB) – visando o intercâmbio de dados e conhecimentos por meio das unidades de informações estratégicas, com o objetivo de proporcionar o aumento da eficiência das ações de controle externo (peça 95, p. 1).

54. Nesse sentido, a Infocontas elaborou uma matriz de riscos que abrange dados concedidos por dezoito Tribunais de Contas e que pode ser consultada por meio de um painel de informação que utiliza a infraestrutura tecnológica do TCU. As informações são geradas a partir de cruzamentos de dados que exploram dezesseis bases da Administração Pública. A referida matriz contempla informações de fornecedores, que podem ser pessoas físicas ou jurídicas, contratados pelos jurisdicionados dos tribunais de contas participantes e gera um *ranking* de acordo com o risco de ocorrência de irregularidades. Apesar de tais riscos não configurarem necessariamente irregularidades, são úteis para subsidiar ações de controle externo (peça 96).

IV.5. Fiscalização Contínua de Benefícios (FCB) (peça 94)

55. O Tribunal de Contas da União tem conduzido, por meio da Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social (SecexPrevidência), uma ação de controle denominada Fiscalização Contínua de Benefícios (FCB) com o objetivo de identificar, mediante cruzamentos sistemáticos de bases de dados, indícios de irregularidades em benefícios sociais (previdenciários, trabalhistas e assistenciais), propondo, quando couber, ações de controle (diligências, inspeções e auditorias) que mitiguem o risco de pagamentos indevidos e que busquem aperfeiçoar a estrutura de fiscalização dos referidos benefícios. Desde 2015, a SecexPrevidência realiza acompanhamentos anuais nas três funções de Governo sob sua jurisdição (Trabalho, Previdência e Assistência Social), tendo fiscalizado um montante expressivo de recursos (aproximadamente 66% do orçamento federal, excluindo os Encargos Especiais) e encontrado um número significativo de pagamentos indevidos.

56. Na área do Trabalho (TC 020.992/2017-3, Acórdão 1.343/2018-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler), por exemplo, apenas no ciclo de 2017, foram analisados cerca de 8,3 milhões de requerimentos e aproximadamente 35 milhões de pagamentos de Seguro Desemprego das modalidades Trabalhador Formal e Pescador artesanal, perfazendo um total de R\$ 28 bilhões em parcelas pagas. Além das bases do seguro desemprego, nesses cruzamentos são utilizadas as bases de dados do CPF (Receita), Rais, Caged, Sisobi (óbitos), Maciça (benefícios previdenciários), Siape (Servidores Federais), Servidores Federais não abrangidos pelo Siape, e bases de servidores Municipais e Estaduais.

57. No quarto ciclo da FCB da Previdência Social (TC 017.519/2017-9, Acórdão 1.057/2018-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro-Substituto André de Carvalho), analisaram-se mais de 34 milhões de pagamentos mensais, totalizando mais de R\$ 61,4 bilhões (no mês-referência novembro de 2017). Nesse universo, aplicaram-se oito tipologias (tais como: acumulação indevida de benefícios ou pagamento de benefícios a CPF ou NIT compartilhado por mais de um titular), que identificaram cerca de 140 mil benefícios com indícios de irregularidade, correspondendo ao pagamento de mais de R\$ 2,5 bilhões a cada ano.

58. Além do viés de conformidade, a FCB realizou estudo com especialistas na revisão ou auditoria de benefícios (unidades do INSS ou do Ministério da Fazenda), de forma a estimar qual o percentual de benefícios pagos indevidamente pelo INSS (termo que contempla erro quanto ao direito do titular, erro no cálculo do benefício e fraude), resultando no percentual de 11,41%.

59. O processo de FCB de 2017 da área da Assistência Social (TC 020.222/2017-3), da relatoria do Ministro-Substituto André de Carvalho, ainda está pendente de julgamento. No entanto, no processo de 2016 (012.474/2016-9, Acórdão 1.344/2017-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Substituto Weder de Oliveira) foram analisados R\$ 28,1 bilhões correspondentes à dotação orçamentária do Programa Bolsa Família para o pagamento de benefícios a aproximadamente 14 milhões de famílias durante o ano de 2016. Foi realizada uma análise das informações do Cadastro Único que, entre outras inconsistências, detectou problemas no preenchimento de mais de 800 mil números de CPF e título de eleitor e 33 mil beneficiários do Bolsa Família com registro de óbito.

60. Apesar de não haver reflexo monetário direto nessa constatação, a fragilidade documental facilita a execução de fraudes no programa. Em relação aos pagamentos do Programa Bolsa Família, foram identificadas 927.107 famílias com indícios de não estarem de acordo com as regras do programa que receberam, apenas em julho de 2016, R\$ 107,08 milhões. Por fim, 3.242 famílias foram identificadas com indícios de fraude com dolo no recebimento indevido do benefício do programa, das quais foi possível reaver R\$ 557.838,05 de acordo com a última informação prestada pelo MDS.

61. Durante a realização da FCB, a SecexPrevidência se comunica com os jurisdicionados para validação de regras aplicadas no desenvolvimento das tipologias. Ademais, ao final do trabalho, os gestores das políticas avaliadas recebem dados detalhados referentes aos indícios de irregularidades identificados para que sejam adotadas as devidas providências.

IV.6. Fiscalização Contínua de Folhas de Pagamento (peça 97)

62. A Fiscalização Contínua de Folhas de Pagamento, conduzida pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip) desta Corte de Contas, consiste no desenvolvimento de algoritmos, chamados de trilhas de auditoria, que analisam dados cadastrais e financeiros de servidores e pensionistas de diversos órgãos da Administração Pública e que apontam casos em que há indícios de irregularidade nas folhas de pagamento.

63. A fiscalização é contínua porque os dados são atualizados e tratados regularmente, passando pelas etapas de identificação dos indícios, notificação dos órgãos, apuração e correção das irregularidades e monitoramento pelo TCU.

64. Somente no ciclo relativo ao ano de 2017, foram verificadas as folhas de pagamento de mais de 4,4 milhões de pessoas, dentre ativos, inativos e pensionistas, totalizando um volume de recursos fiscalizados da ordem de R\$ 22 bilhões por mês.

65. Para o próximo ciclo, está em andamento o compartilhamento de dados entre o TCU e outros dezenove órgãos de controle para viabilizar a condução de uma fiscalização conjunta de folhas de pagamento das diversas esferas (federal, estadual e municipal). Um cruzamento de dados dessa magnitude tem o potencial de incrementar ainda mais os resultados obtidos com o trabalho.

66. Por fim, a partir do ciclo de 2018, ocorrerá a execução mensal das trilhas de fiscalização, que até então eram executadas semestralmente. Outrossim, cumpre mencionar que está em desenvolvimento solução de inteligência artificial (*machine learning*) para tratamento dos esclarecimentos prestados pelos gestores.

V. Principais tipologias analisadas na fiscalização

67. Com o intuito de identificar indícios de irregularidades inerentes às políticas públicas, a presente fiscalização explorou mais de oitenta tipologias, as quais serão abordadas a seguir.

V.1. Licitações e contratos

68. A Lei 8.666/1993 estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos para a Administração Pública das três esferas de governo: federal, estadual, incluindo o DF, e municipal.

69. Diante da relevância do tema, foram exploradas tipologias que abordam aspectos relacionados a comportamentos indevidos no âmbito de licitações e contratos, o que envolveu a análise de cerca de 850 mil contratações, realizadas no período entre 1/1/2014 e 29/6/2018. Dessas contratações, cerca de 550 mil são relacionadas a compras diretas e cerca de 250 mil a pregões eletrônicos.

70. Ademais, é oportuno registrar que parte dos resultados encontrados, que serão descritos a seguir, foram agrupados por Unidades Administrativas de Serviços Gerais (Uasgs), que podem representar um órgão, uma entidade da APF ou uma unidade administrativa de um deles, de modo que um órgão ou entidade pode ter uma ou mais Uasgs vinculadas.

Contratações diretas

71. Para que as organizações públicas possam contratar bens e serviços junto ao setor privado, elas se sujeitam, em regra, ao dever de licitar. Entretanto, há exceções, previstas na legislação, nas quais se admite a realização de contratação direta, que pode ocorrer por meio de dispensa ou de inexigibilidade.

72. O art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993 aborda a situação em que a Administração pode contratar diretamente, mediante dispensa de licitação, para atender a necessidades emergenciais, devendo, para tanto, respeitar requisitos específicos nos termos da Lei. No entanto, constatou-se que há indícios de que tal situação, que deveria ser excepcional, vem ocorrendo com certa frequência, tendo em vista que foram identificados indícios de que 32 Uasgs realizaram, no período de 1/1/2014 até 31/12/2017, mais de sete mil contratações emergenciais cujos valores somam quase R\$ 6 bilhões (peça 25). Em especial, foi identificada uma única Uasg que realizou mais de três mil contratações emergenciais, que totalizaram cerca de R\$ 4,5 bilhões.

73. A análise de dados empreendida também revelou a existência de quase oito mil contratações diretas com indícios de fracionamento de despesas (várias aquisições até R\$ 15.000,00 ou até R\$ 8.000,00, a depender do objeto a ser contratado), realizadas no período de 1/1/2014 até 31/12/2017, cujos valores somam mais de R\$ 35 milhões e que tiveram o envolvimento de 45 Uasgs e de 115 fornecedores. Essa prática caracteriza fuga à modalidade licitatória e, além de ir contra a legislação vigente (art. 24 da Lei 8.666/1993, incisos I e II), é amplamente combatida pela jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos 1.482/2005 – Relator: Lincoln Magalhães da Rocha, 1.568/2007 – Relator: Guilherme Palmeira, 329/2008 – Relator: Benjamin Zymler, da 2ª Câmara, 114/2008 – Relator: Marcos Bemquerer, 2.428/2008 – Relator: Valmir Campelo, 3.550/2008 – Relator: Marcos Bemquerer, 3.172/2007 – Relator: Augusto Nardes, da 1ª Câmara, e Acórdãos 2.269/2016 – Relator: Benjamin Zymler e 139/2007 – Relator: Marcos Vinícios Vilaça, do Plenário) (peça 26). Com efeito, identificou-se que dez das quinze Uasgs que envolveram as maiores materialidades em indícios relacionados ao fracionamento de despesas são vinculadas a uma mesma Universidade Federal, cujos gastos totalizaram cerca de R\$ 1,7 milhão. Vale ressaltar que os limites averiguados são anteriores à publicação do Decreto 9.412/2018, que atualizou os valores das modalidades de licitação.

74. Por fim, considerando que a realização de contratação direta tende a elevar o risco de ocorrência de desvios e que o caráter de excepcionalidade deve ser respeitado, também foram identificados indícios de que 95 Uasgs efetuaram todas as suas contratações, compreendidas no período de 1/1/2014 até 10/4/2018, de maneira direta, cujos valores somam mais de R\$ 200 milhões (peça 27). Das quinze Uasgs que mais realizaram contratações enquadradas na situação citada, treze são vinculadas à mesma Universidade Federal que teve o maior número de Uasgs na tipologia que avaliou a ocorrência de fracionamento de despesas.

Competitividade em licitações

75. A Lei 8.666/1993 estabelece, em seu art. 90, que é crime a prática de qualquer expediente que frustrar ou fraudar a competitividade do procedimento licitatório.

76. Nessa perspectiva, foi avaliada a possibilidade de atuação de fornecedores em conluio durante o pregão eletrônico, identificando-se indícios de que mais de 10 mil licitantes, em quase 33 mil compras realizadas no período de 1/1/2016 até 20/4/2018, adotaram prática que sugere atuação conjunta para prejudicar a competitividade do certame (peça 28).

77. No mesmo sentido, foram constatados indícios de licitantes com sócios em comum que participaram de uma mesma sessão de pregão, o que ocorreu em mais de mil processos licitatórios, realizados entre 20/1/2014 e 2/3/2018 (peça 29). Entre os indícios, destacam-se dois fornecedores que venceram, cada um, 56 pregões, nos quais tinham como concorrente empresa com sócio em comum.

78. Outro caso que pode prejudicar a competitividade é abordado no art. 7º da Lei do Pregão, o qual dispõe que o convocado dentro do prazo de validade da proposta não pode se recusar a celebrar o contrato sob a pena de ser impedido de licitar e de contratar com a APF. Nesse sentido, os Acórdãos 1.793/2011 - Relator: Valmir Campelo e 754/2015 - Relatora: Ana Arraes, ambos do Plenário, orientaram os gestores de áreas responsáveis por conduzir licitações a autuarem processo administrativo com vistas à apuração dos fatos e apenação de empresas que pratiquem ato ilegal tipificado no artigo supracitado.

79. No entanto, foram identificados indícios de que 30 mil propostas vencedoras da disputa de preços na fase de lances, em pregões realizados no período de 1/1/2016 até 29/6/2018, não foram adjudicadas como vencedoras, o que pode sugerir que licitantes ofertaram o menor preço mesmo sem preencherem todos os requisitos estabelecidos no instrumento convocatório ou desistiram injustificadamente, prejudicando o caráter competitivo do certame (peça 30). Essas licitantes podem ter atuado como “coelhos” nos pregões, isto é, empresas que apresentam propostas bem abaixo dos preços comumente praticados no mercado para que as concorrentes desistam do certame. A empresa “coelho” costuma agir em conluio com o segundo colocado do pregão, de modo que, ao se negar ou ao ser impossibilitada de firmar o contrato com a organização contratante, o segundo colocado é geralmente contratado por um preço superior, o que é desvantajoso para a APF.

80. Outro aspecto danoso à competitividade nos pregões está relacionado à Lei Complementar 123/2006, que concede privilégios em licitações a microempresas e empresas de pequeno porte por meio do estabelecimento de condições mais favoráveis em relação aos eventuais concorrentes de médio e grande porte. Nesse sentido, foram identificados indícios de mais de quatrocentas empresas ou grupos de empresas que se beneficiaram indevidamente dos privilégios concedidos pela citada Lei, por meio da participação em processos licitatórios, realizados de 1/1/2014 até 31/12/2017, destinados exclusivamente à disputa entre microempresas e empresas de pequeno porte (peça 31).

81. Por fim, detectaram-se indícios de que cerca de mil empresas que participaram de mais de duas mil licitações, realizadas entre 1/1/2014 e 31/1/2018, foram criadas em data próxima à de realização do certame (peça 32). A análise dos indícios viabilizou a identificação de uma empresa que arrematou um item de um pregão, com materialidade de cerca de R\$ 30 milhões, e que foi criada apenas dezessete

dias antes da licitação.

Seleção de fornecedores

82. A legislação brasileira – a exemplo da Lei de Licitações, da Lei do Pregão e da Lei Orgânica do TCU – especifica hipóteses nas quais um fornecedor pode ser sancionado administrativamente em decorrência da adoção de práticas irregulares em licitações ou em contratos firmados anteriormente com a APF, o que pode implicar em impedimento de participar de processos licitatórios e de ser contratado pelo Poder Público durante determinado período. No entanto, identificou-se indícios de que mais de 5 mil contratos foram firmados, entre 1/1/2014 e 5/4/2018, com fornecedores que estavam com sanção vigente no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) à época de firmação da avença (peça 55). Entre os indícios, foi constatada uma empresa contratada pela APF 408 vezes durante o período em que estava com sanção vigente. Por outro lado, foram identificados indícios de que uma estatal firmou 1.369 contratos com fornecedores sancionados.

83. Outrossim, o art. 28 da Lei 8.666/1993 aborda aspectos relacionados à necessidade de comprovação de habilitação jurídica, o que está ligado à regularidade cadastral da empresa no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ). Mesmo assim, foram identificados indícios de que cerca de duzentas contratações, realizadas no período de 1/1/2014 até 5/1/2018, envolveram fornecedores cujos números de CNPJ estavam com situação cadastral diferente de ativa na data de realização do certame, o que pode caracterizar situação irregular (peça 56). Vale ressaltar que duas empresas com situação cadastral diferente de ativa concentraram 80% da materialidade inerente à tipologia, perfazendo o montante de, aproximadamente, R\$ 4,3 milhões.

84. No mesmo sentido, a Constituição Federal, no art. 54, inciso I, entre outras disposições, impede Deputados e Senadores, desde a expedição do diploma, de firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes. É importante frisar que o impedimento supracitado não abrange contratos firmados com pessoas jurídicas de direito privado e nem atinge familiares dos parlamentares. Ademais, há excepcionalidade que permite a realização de contratos que abrangem cláusulas uniformes, a exemplo de contratos de adesão. Outrossim, legislações estaduais e municipais estabelecem regras equivalentes para os seus diplomados. Diante do exposto, foram identificados indícios de que mais de 1,5 mil compras, realizadas no período de 1/1/2014 até 6/6/2018, tiveram como vencedores licitantes que possuíam, à época da contratação, político em exercício de mandato, como sócio-administrador, no quadro societário (peça 57).

85. Por fim, o inciso III do art. 9º da Lei 8.666/1993 estabelece que servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação não pode participar, direta ou indiretamente, de licitação ou de execução de obra ou serviço e de fornecimento de bens a eles necessários. Tal impedimento foi reiterado nos Acórdãos 294/2007 – Relator: Guilherme Palmeira e 1.793/2011 – Relator: Valmir Campelo, todos do Plenário do TCU. No entanto, identificaram-se indícios de mais de quinhentas compras, realizadas entre 31/10/2016 e 18/1/2018, cujos licitantes vencedores possuíam no quadro societário servidor público do próprio órgão contratante (peça 58). Ressalta-se que tal análise não investigou se o servidor teve atuação direta no processo de contratação. Diante da análise dos resultados obtidos, nota-se que tal comportamento é recorrente na contratação de serviços de saúde por parte de universidades federais, sendo essa situação verificada em nove dos dez maiores valores pagos, onde há a contratação de empresas que possuem no quadro societário servidores da área de saúde (médicos) ou professores das respectivas universidades.

Conclusão do tópico

86. Mesmo com a atuação sistemática do TCU nos últimos anos, com vistas à melhoria das contratações realizadas pela APF, observa-se, ainda, elevado número de indícios de irregularidades e de comportamentos de risco relacionados a licitações e contratos, em especial no que concerne à

contratação direta, à competitividade dos certames e à seleção dos fornecedores.

87. Nesse contexto, entende-se que os indícios detectados neste Levantamento podem servir como base para o planejamento de futuras ações de controle do TCU ligadas à melhoria das contratações públicas em âmbito federal, em especial da Secretaria de Controle Externo das Aquisições Logísticas (Selog), que é a unidade técnica do Tribunal especializada no tema. Outrossim, os resultados também podem ser utilizados pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), órgão gestor dos principais sistemas que auxiliam na operacionalização de compras públicas (Siasg e Comprasnet), para que sejam adotadas providências para o tratamento dos problemas identificados. Os quadros a seguir apresentam, de maneira consolidada, os números relacionados às tipologias exploradas.

Quadro 1 – Contratação direta

Tipologia	Contratações	Uasgs	Fornecedores	Materialidade
Excesso de Contratações Emergenciais (peça 25)	7.395	32	-	R\$ 5.993.880.007,50
Fracionamento de Despesas (peça 26)	7.995	45	115	R\$ 35.447.534,08
Organizações que realizaram 100% das contratações de maneira direta (peça 27)	24.986	95	-	R\$ 222.822.295,98

Quadro 2 – Competitividade em licitações

Tipologia	Certames	Licitantes	Materialidade
Licitantes com indícios de atuação em conluio durante uma sessão de pregão eletrônico (peça 28)	32.825	10.380	R\$ 9.620.429.192,73
Licitantes com sócios em comum que participaram de um mesmo pregão (peça 29)	1.229	1.045	R\$ 215.558.343,88
Licitantes vencedores que não são contratados por não preencherem os requisitos (peça 30)	30.000	22.998	R\$ 19.022.401.616,06
Licitantes que se declararam indevidamente microempresa ou empresa de pequeno porte para obtenção de benefícios (peça 31)	12507	415	R\$ 61.686.327,18
Empresas criadas em data próxima à de realização dos certames (peça 32)	2.488	1.059	R\$ 353.187.465,50

Quadro 3 – Seleção de fornecedores

Tipologia	Contratações	Uasgs	Fornecedores	Materialidade
Contratos assinados com empresas sancionadas (peça 55)	5.313	1.348	1.024	R\$ 1.754.664.256,29
Empresa contratada com CNPJ diferente de ativo na data de realização do certame (peça 56)	205	148	68	R\$ 5.405.225,76
Empresa de político contratada pela Administração Pública Federal (peça 57)	1.580	765	200	R\$210.792.666,33
Contratação de empresas de servidores públicos (peça 58)	538	45	116	R\$ 12.107.285,29

V.2. Transferências voluntárias

88. Entende-se por Transferências Voluntárias os recursos financeiros repassados pela União a estados, ao Distrito Federal, a municípios e a entidades privadas sem fins lucrativos, em decorrência da celebração de convênios, contratos de repasse, termos de parceria, termos de colaboração e termos de fomento, para a realização de obras ou serviços de interesse comum e que não são originados de

determinação constitucional ou legal, ou que se destinam ao Sistema Único de Saúde (SUS). Diante disso, foram analisados cerca de 88 mil convênios, realizados entre 1/1/2014 e 5/7/2018, que envolveram mais de R\$ 70 bilhões.

Conflito de interesses

89. Conflito de interesses representa indícios de situações geradas pelo confronto entre interesses públicos e privados, que pode comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, a execução do objeto do convênio, a exemplo do direcionamento de gastos, por parte dos ordenadores de despesas, para empresas próprias, de parentes, ou de terceiros. Para melhor entendimento dos indícios de irregularidades que serão explorados neste tópico, a figura a seguir apresenta o relacionamento entre os principais atores envolvidos (concedente, convenente e contratada) em um convênio.

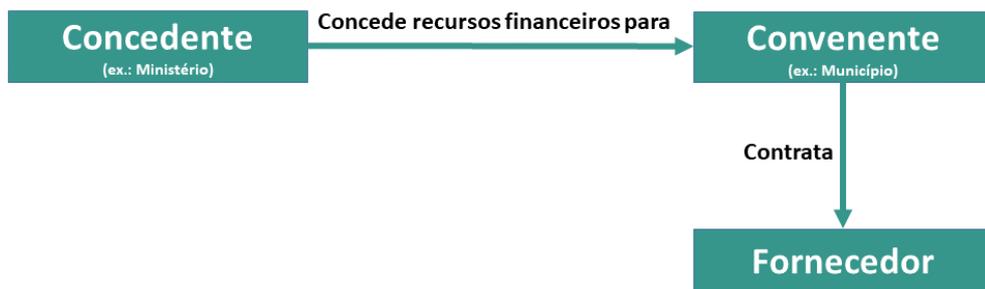


Figura 3 – Relacionamento entre os atores de um convênio

90. O TCU possui reiterada jurisprudência no sentido de que a convenente – parte contratante de um convênio, que recebe o recurso para executá-lo – está impedida de contratar com empresas de cujo quadro dirigente figurem parentes de servidores da própria entidade convenente (Acórdãos 1.632/2006-TCU – Relator: Marcos Bemquerer, 1.893/2010-TCU – Relator: Walton Alencar Rodrigues, 607/2011-TCU – Relator: André de Carvalho, 1.019/2013-TCU – Relator: Benjamin Zymler, 1.941/2013-TCU – Relator: José Múcio Monteiro, todos do Plenário). No entanto, por meio da análise de convênios realizados entre 1/1/2014 e 24/4/2018, foram identificados indícios de pagamentos, que envolveram cerca de R\$ 70 milhões, a 196 empresas de parentes de dirigentes e funcionários de entidades convenentes (peça 59).

91. No mesmo sentido, é irregular a contratação de empresas cujos sócios ou dirigentes sejam empregados da própria entidade convenente que realiza a contratação (Acórdão 2.057/2014-TCU-Plenário – Relator: Benjamin Zymler). Entretanto, análise realizada em convênios ocorridos entre 1/1/2014 e 27/3/2018 identificou indícios de pagamentos de cerca de R\$ 310 milhões para 971 empresas de dirigentes e funcionários de entidades convenentes (peça 64). A análise dos indícios permitiu identificar uma Fundação de Apoio (convenente) que contratou empresa pertencente a dois funcionários da própria fundação, tendo repassado o montante da ordem de R\$ 400 mil. Além disso, um outro sócio dessa mesma empresa era servidor do órgão concedente.

92. Conflito de interesses semelhante está relacionado à contratação de empresas próprias ou de parentes dos dirigentes ou funcionários das entidades concedentes – que concedem recursos financeiros às convenentes – (Acórdão 6.620/2010-TCU-2ª Câmara – Relator: Benjamin Zymler). Contudo, mediante análise em convênios firmados entre 1/1/2014 e 25/6/2018, foram identificados indícios de pagamentos na ordem de R\$ 1,6 milhão para dezesseis fornecedores que possuíam em sua composição societária servidores dos órgãos concedentes (peça 65).

93. Entre os indícios, foi identificada a contratação, por duas fundações de apoio (convenentes), de uma empresa de engenharia na qual o sócio-administrador era, também, professor da universidade (concedente) à época da contratação. Os valores que foram repassados para a contratada, referentes aos

dois convênios, abrangem cerca de R\$ 525 mil. Outro ponto que chamou a atenção é que todos os casos detectados pela tipologia se deram em universidades federais que, agindo como concedentes, repassaram fundos para suas fundações de apoio (convenientes), que, por sua vez, contrataram empresas de professores ou de servidores das próprias universidades (concedentes).

94. Em outra perspectiva, é possível que haja a contratação de empresas de “laranjas” ou de “sócios de fachada”, onde há a intenção de ocultar o verdadeiro proprietário. De forma a detectar tal situação, buscou-se por contratações de empresas cujos sócios-administradores são beneficiários do programa Bolsa Família. Situação na qual o “sócio-beneficiário” fraudava, por meio de declaração falsa, sua renda familiar no intuito de receber o benefício social, ou fraudava a licitação ao ocultar o verdadeiro proprietário da empresa.

95. Nesse sentido, por meio de análise em convênios realizados entre 1/1/2014 e 24/5/2018, foram identificados indícios de pagamentos, na ordem de R\$ 13 milhões, para 28 empresas com sócios-administradores que também eram beneficiários do Bolsa Família (peça 66). Em especial, foi constatado sócio que é beneficiário do programa Bolsa Família e que também é detentor de 95% do capital social de uma empresa que firmou contratos, no âmbito de dois convênios, que somados abrangem cerca de R\$ 1,2 milhões.

96. Por fim, houve a análise de empresas criadas em data próxima à licitação ou contratação, o que sugere a possibilidade de terem sido constituídas com o intuito exclusivo de fornecer bens ou serviços para um convênio específico. Para isso, por meio de análise de convênios realizados entre 1/1/2014 e 14/5/2018, foram identificados indícios de 507 empresas criadas em data próxima à de realização da contratação ou da licitação resultante do convênio, o que envolveu materialidade aproximada de R\$ 41 milhões (peça 67). Com efeito, identificou-se a contratação de uma empresa criada sete dias antes da abertura de uma licitação, relacionada a um convênio, para execução de obras de engenharia em contrato com valor aproximado de R\$ 2,2 milhões.

Descumprimento de exigências cadastrais

97. Outra situação vedada que poderia ser evitada por meio da adoção de controles internos efetivos, é a contratação, por parte das entidades convenientes, de empresas com sanção vigente no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas ou Suspensas (Ceis). Contudo, foram detectados, mediante a análise de convênios firmados entre 1/1/2014 e 8/5/2018, indícios de 807 contratos firmados com fornecedores que estavam com sanção vigente no Ceis na data de assinatura da avença, o que abrangeu cerca de R\$ 189 milhões (peça 69).

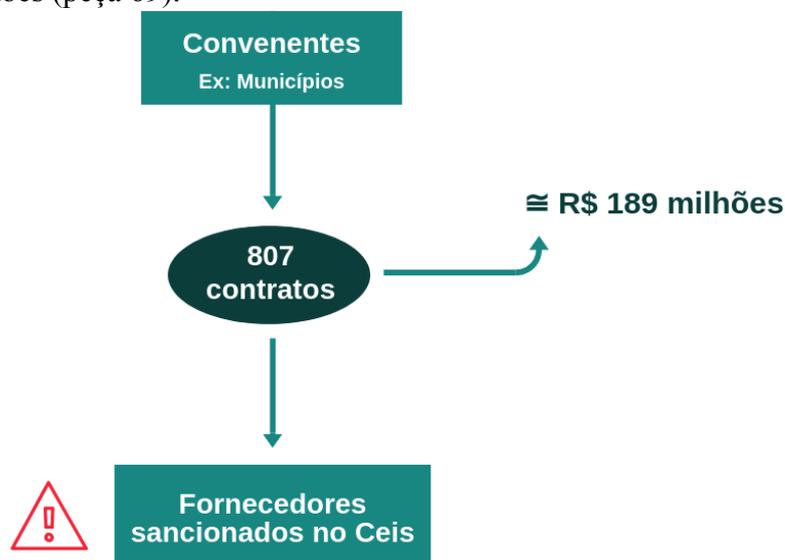


Figura 4 - Contratação de fornecedores sancionados

98. Entre os indícios relacionados à contratação de empresas com sanção vigente no Ceis, foi identificada uma prefeitura que, para um mesmo convênio, firmou três contratos, entre novembro de 2015 e abril de 2016, com três empresas distintas, todas sancionadas. Os contratos somados abrangem cerca de R\$ 2,7 milhões.

99. De forma análoga, também é vedada a celebração de convênios ou contratos de repasse com entidades privadas sem fins lucrativos com sanção vigente no Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas (Cepim). Entretanto, por meio de análise de transferências voluntárias realizadas entre 1/1/2014 e 4/7/2018, identificou-se indícios de celebração de 48 convênios, com valores globais que somam R\$ 87 milhões, firmados com entidades com sanção vigente no Cepim na data da contratação (peça 70).

Simulação de competitividade

100. Por fim, foi avaliada a possibilidade de simulação de competitividade em compras ou licitações no âmbito de transferências voluntárias, pela possibilidade de apresentação de propostas no mesmo item licitado por empresas que possuíam sócios em comum. A partir de consulta realizada em convênios firmados entre 1/1/2014 e 5/7/2018, foram identificados indícios de 301 processos de seleção de fornecedores em que duas empresas, com sócios em comum, ofereceram propostas para o mesmo item, sendo uma delas a vencedora do certame, o que gerou pagamentos realizados na ordem de R\$ 9 milhões (peça 71). Com efeito, identificou-se que duas empresas, além de possuírem sócios em comum e participarem do mesmo certame, forneceram a mesma conta bancária nas propostas referentes a um convênio com materialidade na ordem de R\$ 860 mil.

Conclusão do tópico

101. Mesmo diante de diversas ações de controle realizadas por esta Corte de Contas no intuito de coibir práticas que podem prejudicar os fins almejados por meio de transferências voluntárias, resta claro que ainda há indícios de irregularidades causadas por comportamentos que envolvem conflito de interesses, fraudes, descumprimentos de exigências cadastrais e simulação de competitividade.

102. Nesse contexto, entende-se que os indícios detectados no presente Levantamento podem servir como base para o planejamento de futuras ações de controle do TCU relativas ao tema. Ademais, os resultados das tipologias também podem ser utilizados pelo MP, órgão gestor do principal sistema que auxilia a operacionalização de transferências voluntárias (Siconv), para a adoção providências que possam tratar os problemas identificados.

103. Os quadros a seguir apresentam, de maneira consolidada, os números relacionados às tipologias exploradas relativas a transferências voluntárias.

Quadro 4 – Conflito de interesses

Tipologia	Pagamentos	Convênios	Fornecedoras	Materialidade
Contratação de empresas de parentes de dirigentes e funcionários de convenentes (peça 59)	1.011	232	196	R\$ 70.091.811,95
Contratação de empresas dos próprios dirigentes e funcionários de convenentes (peça 64)	1.349	1.263	971	R\$ 310.232.164,60
Contratação de empresas de servidores de órgãos concedentes (peça 65)	132	26	16	R\$ 1.586.375,31
Contratação de empresas fornecedoras com sócios “laranjas” (peça 66)	127	39	28	R\$ 12.864.323,58
Conveniente contrata empresa criada em data próxima à licitação ou contratação	641	462	507	R\$ 41.778.613,67

em transferências voluntárias (peça 67)				
-----------------------------------------	--	--	--	--

Quadro 5 – Descumprimento de exigências cadastrais

Tipologia	Convênios	Convenientes	Fornecedoras	Materialidade
Contratação de empresas com sanção vigente no CEIS (peça 69)	580	418	325	R\$ 188.943.122,80
Convênios com entidades privadas sem fins lucrativos com sanção vigente no CEPIM (peça 70)	48	16	-	R\$ 87.538.207,39

Quadro 6 – Simulação de competitividade

Tipologia	Convênios	Convenientes	Fornecedoras	Materialidade
Contratação de empresas que concorreram com outras empresas do mesmo sócio (peça 71)	174	120	391	R\$ 9.357.478,98

V.3. Execução orçamentária e financeira

104. O Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) é o principal instrumento para acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e contábil do Governo Federal. Dada a sua importância, o Siafi deveria ser acessado, preferencialmente, por agentes públicos vinculados às organizações da APF. Logo, não deveria ser prática comum que tais agentes fossem favorecidos de Ordem Bancária de Pagamento (OBP) – espécie de Ordem Bancária (OB) utilizada para o pagamento em espécie, por meio do saque de recursos diretamente no caixa – principalmente em casos nos quais a emissão do instrumento tenha sido realizada pelo próprio operador do sistema, o que contraria o princípio da segregação de funções (INC-MP/CGU 1/2016, art. 11, inciso III).

105. Diante disso, foram analisadas cerca de quatrocentas mil OBPs, emitidas no período de 1/1/2014 até 10/4/2018, e houve a identificação de indícios de que cerca de 190 OBPs foram sacadas em espécie no caixa dos bancos e tinham como favorecido o próprio operador emitente do documento no sistema (peça 72). Com efeito, identificou-se uma pessoa física que sacou um montante de R\$ 320 mil, distribuídos em cinco ordens bancárias.

106. De outra feita, a regra geral do Siafi preconiza a emissão de empenho em nome do credor. No entanto, no momento em que é realizada a confirmação do documento de liquidação da despesa no Siafi, o gestor não é impedido de concluir a transação se o credor da OB difere do credor da Nota de Empenho (NE).

107. Nesse sentido, foram analisadas cerca de três milhões de OBs emitidas em 2017 e houve a identificação de indícios de que mais de 9 mil foram contabilizadas no Siafi e emitidas para favorecidos que são pessoas físicas, em casos que as respectivas NEs eram destinadas a pessoas jurídicas (peça 73). Sob a mesma perspectiva, também foram analisadas cerca de três milhões de OBs emitidas em 2016 com o intuito de detectar comportamento que pode agravar tal risco e houve a identificação de indícios de que mais de 7 mil OBs foram emitidas para favorecidos que são pessoas físicas sem relação de emprego com as pessoas jurídicas favorecidas das NEs correspondentes (peça 74). Neste último caso, foram detectadas 853 OBs, que somaram mais de R\$ 2,5 milhões, pagas a pessoas físicas e que eram provenientes de NEs emitidas para uma única empresa.

108. Além disso, o Siafi também permite ao gestor efetuar o pagamento de NEs inscritas em restos a pagar mesmo em períodos supervenientes ao da sua vigência, desde que sejam cumpridas as condições estabelecidas na legislação e que o referido documento não tenha sido cancelado pelo gestor, ou bloqueado pelos órgãos de contabilidade central ou setorial. Contudo, pode haver valores pagos relativos a NEs inativas no momento do pagamento, que não apareciam nas contas contábeis dos restos a pagar líquidos de cancelamentos, e que, portanto, estariam com a situação cancelada ou bloqueada no

sistema, o que pode representar pagamentos sem empenho correspondente.

109. Nesse sentido, foram analisadas cerca de 3 milhões de NEs inscritas em restos a pagar e houve a identificação de indícios de que mais de cinquenta pagamentos, realizados entre os anos de 2014 e 2017, que foram efetuados por meio de OBs, eram relativos a NEs que apresentavam situação contábil cancelada ou bloqueada (peça 75). Apesar do número relativamente pequeno, há situações que requerem apuração, pois, por exemplo, foi constatada uma empresa que recebeu, em 2017, pagamentos da ordem de R\$1,3 milhão referentes a restos a pagar cujos empenhos estavam bloqueados.

110. Por sua vez, os recursos referentes a convênios e a contratos de repasse devem ser depositados e geridos na conta bancária específica do instrumento (Portaria Interministerial - MP/MF/CGU 424/2016, art. 41, § 4º). Por outro lado, os pagamentos devem ser realizados mediante crédito na conta corrente de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços, sendo facultada a dispensa deste procedimento em alguns casos em que o crédito poderá ser realizado em conta corrente de titularidade do próprio conveniente, devendo ser registrado no SICONV o beneficiário final da despesa (Portaria Interministerial - MP/MF/CGU 424/2016, art. 52, § 2º, inciso II). Mesmo diante das previsões regulamentares indicadas, há risco de desvio de finalidade quanto ao objeto conveniado ou até mesmo má aplicação dos recursos quando o crédito não é feito diretamente aos fornecedores e prestadores de serviços.

111. Nesse sentido, foram analisadas cerca de 350 mil Ordens Bancárias de Transferências Voluntárias (OBTV) emitidas no ano de 2017 e houve a identificação de indícios de que mais de 88 mil tinham como favorecidos os próprios convenientes ao invés dos fornecedores e prestadores de serviços (peça 76). Em especial, destaca-se o caso de uma conveniente que depositou, durante o ano de 2017, mais de R\$ 475 milhões para conta própria, diferente do convênio. Ressalta-se que o simples fato da transferência ocorrer para o próprio conveniente não caracteriza, necessariamente, irregularidade, apesar de ser um indicativo de risco.

112. Por fim, os convênios que não comprovem a regular aplicação dos recursos transferidos devem ter registro de inadimplência no Siconv. Com a integração realizada entre o Siafi e o Siconv, o registro da inadimplência dos convênios executados por meio do Siconv são, automaticamente, replicados para as contas contábeis de controle de convênios do Siafi. Contudo, é possível efetuar lançamento dessa inadimplência manualmente nas contas contábeis do Siafi sem que haja repercussão automática no Siconv, o que viabiliza a continuidade da sua execução por meio desse sistema, bem como o recebimento de transferências de recursos mediante a assinatura de novos convênios. Nesse sentido, foram identificados indícios de que, em dezembro de 2017, cerca de 1.500 convênios, em um total de 3.645 com inadimplência sinalizada no Siafi, apresentavam valores inadimplentes sem o registro da mesma inadimplência no Siconv (peça 77).

Conclusão do tópico

113. Mesmo diante dos avanços proporcionados pela implantação do Siafi, constata-se que ainda são efetuadas operações que podem resultar em fraudes ou em irregularidades. Nesse contexto, entende-se que os indícios detectados no presente Levantamento podem servir como base para o planejamento de futuras ações de controle do TCU, em especial no que diz respeito à avaliação de controles do Siafi. No mesmo sentido, os dados relacionados aos indícios de irregularidades identificados também podem ser utilizados pelo Ministério da Fazenda e pela Secretaria do Tesouro Nacional para que sejam adotadas providências que possam tratar os riscos associados. Os resultados das tipologias exploradas neste tópico são sintetizados no quadro abaixo.

Quadro 7 – Execução financeira e orçamentária

Tipologia	Ocorrências	UGs	Favorecidos	Materialidade
Ordens bancárias sacadas em espécie e	193	39	50	R\$ 808.421,20

emitidas para o próprio operador (peça 72)				
Ordens Bancárias emitidas para pessoa física pagando notas de empenho emitidas para pessoa jurídica (2017) (peça 73)	9.577	199	6.040	R\$ 9.301.910,36
Ordens bancárias emitidas para pessoas físicas não empregadas das pessoas jurídicas favorecidas da nota de empenho (2016) (peça 74)	7.045	274	2.730	R\$ 23.443.591,91
Notas de empenho de restos a pagar pagos depois de cancelados ou bloqueados (peça 75)	55	23	49	R\$ 29.244.210,23
Ordens bancárias de transferências voluntárias emitidas pelo convenente para outra conta própria diferente do convênio (2017) (peça 76)	88.668	209	4.455	R\$ 1.384.840.949,76
Convênios com inadimplência lançada no SIAFI, mas adimplentes no Siconv (dezembro de 2017) (peça 77)	1.763	78	1.072	R\$ 879.576.419,41

V.4. Imóveis da União

114. Cabe à Secretaria do Patrimônio da União (SPU) – vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – manter atualizadas as informações dos imóveis da União e dos respectivos ocupantes, bem como efetuar as cobranças cabíveis, conforme previsto na legislaçãoⁱⁱⁱ. Nesse sentido, foram explorados aspectos relacionados a esses imóveis, os quais serão abordados a seguir, por meio de três tópicos: imóveis de uso especial, imóveis funcionais e imóveis dominiais.

Imóveis de uso especial

115. Os imóveis de uso especial da União são aqueles destinados a serviço ou estabelecimento da APF (art. 99, inciso II, do Código Civil). Tanto os imóveis de uso das repartições públicas como os de amplo acesso (como bibliotecas, museus e universidades do governo) são considerados de uso especial^{iv}. Nesse contexto, incluem-se os imóveis – de propriedade da União ou de terceiros – controlados por órgãos públicos federais, autarquias, fundações públicas e empresas estatais dependentes^v.

116. Imóveis desocupados há muito tempo podem demonstrar descaso e má gestão dos recursos públicos, além de expor o patrimônio ao risco de invasão. No mesmo sentido, imóveis invadidos estão em claro desacordo com o interesse público. Acidentes como o incêndio ocorrido em 1º de maio de 2018, no edifício Wilton Paes de Almeida, no Largo do Paissandu – São Paulo, expõem a falta de controle dos órgãos públicos sobre a segurança de imóveis desocupados e invadidos.

117. Diante do exposto, foram analisados registros referentes a cerca de 40 mil imóveis de uso especial e foram encontrados indícios, por meio de consulta realizada em 25/6/2018, de 189 imóveis da União invadidos e de 2.051 desocupados (ou vagos para uso). O estado do Ceará é o que possui o maior quantitativo de imóveis invadidos, enquanto o estado de São Paulo abrange o maior número de imóveis desocupados. Cabe destacar, ainda, que muitos desses imóveis estão desocupados há vários anos, sendo que 99 imóveis não estão sendo ocupados há mais de trinta anos (peça 53).

Imóveis funcionais

118. A União também mantém imóveis residenciais de sua propriedade no Distrito Federal que são passíveis de permissão de uso a servidores federais – os chamados imóveis funcionais. Contudo, foram identificados indícios, em um universo de cerca de 14 mil imóveis, de irregularidade na ocupação de 82 imóveis funcionais. Os indícios abrangem a ocupação por servidores que já foram exonerados do cargo, que aposentaram ou que faleceram (peça 54).

Imóveis dominiais

119. Os imóveis dominiais são, em grande parte, terrenos de marinha, margens de rio, ilhas e acrescidos desses, bem como outros imóveis da União não ocupados pela APF; são bens públicos sem destinação específica e, por isso, disponíveis para uso privado (Decreto-Lei 9.760/46). A utilização privada do bem público enseja, nesse caso, o pagamento por parte do particular das devidas taxas^{vi}. Diante disso, foram realizadas análises que envolveram registros referentes a cerca de 600 mil imóveis dominiais.

120. Não há impedimento para que uma pessoa física cujo número de CPF esteja em situação cadastral diferente de regular ou para que uma pessoa jurídica cujo número de CNPJ esteja em situação cadastral diferente de ativa no cadastro da RFB ocupe imóvel dominial da União e proceda o devido recolhimento das taxas relativas a esse uso (foro ou taxa de ocupação). Todavia, entende-se que pode ser irregular a ocupação desses imóveis por pessoas nessas situações (peças 50 e 51).

121. Sob essa perspectiva, foram identificados indícios de que mais de 57 mil responsáveis por imóveis dominiais estão com o CPF em situação cadastral diferente de regular ou inexistente no cadastro da RFB, sendo que cerca de 36 mil ainda não teriam quitado um montante da ordem de R\$ 106 milhões relativo a taxas, referentes ao exercício de 2017, devidas à SPU (foro e taxa de ocupação) (peça 50). Não foi escopo da análise verificar se houve cobrança das dívidas identificadas. Ademais, entre os indícios identificados, constata-se quatro pessoas físicas que devem mais de R\$ 1,5 milhão cada. No mesmo sentido, também foram detectados indícios de que quase 3 mil pessoas jurídicas estão com situação cadastral diferente de ativa ou inexistente no cadastro da RFB, sendo que cerca de 2 mil ainda não teriam quitado um montante da ordem de R\$47 milhões (peça 51). Ressalte-se que foram identificados indícios de três pessoas jurídicas que possuem débitos maiores do que R\$ 1,5 milhão cada.

122. Outra circunstância que pode dificultar ou mesmo inviabilizar o recebimento de valores inadimplidos é a existência de responsáveis por imóveis dominiais com o registro de óbito no Sisobi (Sistema de Controle de Óbitos) ou na base de CPF da RFB. De fato, verificou-se indícios de que mais de 27 mil responsáveis por imóveis dominiais estão com informação de falecimento no Sisobi, sendo que mais de 15 mil não teriam quitado um montante da ordem de R\$ 29 milhões relativo a taxas devidas à SPU (foro e taxa de ocupação) em 2017. Com efeito, foram identificadas quatro pessoas físicas supostamente falecidas que deviam mais de R\$ 400 mil cada. Sob a mesma perspectiva, houve a identificação de indícios de que mais de 32 mil responsáveis por imóveis dominiais estão com informação de falecimento na RFB, sendo que quase 20 mil não teriam quitado um montante da ordem de R\$ 63 milhões (peça 84). Neste último caso, identificou-se cinco pessoas que devem mais de R\$ 1 milhão cada.

Conclusão do tópico

123. Mesmo diante das ações de controle realizadas pelo TCU com o intuito de coibir o uso irregular de imóveis da União, constata-se que ainda há indícios relacionadas à ocupação indevida e à existência de imóveis de uso especial desocupados, situações que representam má gestão e colocam o patrimônio público em risco.

124. Diante do exposto, entende-se que os indícios detectados nesta fiscalização podem servir como base para o planejamento de futuras ações de controle desta Corte de Contas ligadas à gestão de imóveis da União, em especial da Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdministração), que é a unidade técnica responsável por efetuar ações de controle ligadas à SPU. Ademais, os resultados também podem ser utilizados pela própria SPU para a adoção de medidas que possam tratar problemas associados às irregularidades identificadas.

125. Os quadros a seguir apresentam, de maneira consolidada, os números relacionados às tipologias exploradas.

Quadro 8 – Distribuição de imóveis invadidos por Estado (peça 53)

UF	Quantidade	UF	Quantidade	UF	Quantidade	UF	Quantidade
CE	41	RJ	7	RO	3	PB	1
SP	27	MT	7	RN	3	TO	0
GO	20	MA	7	PE	2	RR	0
PR	15	AM	7	PA	2	MS	0
ES	12	PI	5	AC	2	AP	0
MG	11	DF	4	SE	1	AL	0
BA	8	SC	3	RS	1	EX	0

Quadro 9 – Distribuição de imóveis desocupados por Estado (peça 53)

UF	Quantidade	UF	Quantidade	UF	Quantidade	UF	Quantidade
SP	556	PR	54	PI	19	AP	6
MS	428	GO	52	RN	18	RO	5
DF	243	MT	32	RJ	17	RR	5
RS	207	AM	31	PA	15	ES	4
MG	95	CE	31	PB	12	EX	4
SC	85	TO	22	AC	11	PE	3
BA	65	MA	21	SE	9	AL	1

Quadro 10 – Distribuição de imóveis por tempo de desocupação (peça 53)

Tempo	Quantidade
Vago entre 1 e 2 anos	3
Vago entre 2 e 3 anos	334
Vago entre 3 e 4 anos	502
Vago entre 4 e 5 anos	199
Vago entre 5 e 10 anos	481
Vago entre 10 e 20 anos	379
Vago entre 20 e 30 anos	54
Vago há mais de 30 anos	99

Quadro 11 – Imóveis com indício de ocupação irregular (peça 54)

Situação do servidor	Quantidade
Aposentado, instituidor de pensão ou exonerado no Siape	56
Aposentado ou instituidor de pensão no Siape e com informação de óbito no Sisobi	23
Com informação de óbito no CPF	3

Quadro 12 – Imóveis dominiais

Divergência de informação	Quantidade de ocorrências	Materialidade
Responsáveis por imóveis dominiais com CPF não regular (peça 50)	57.054	-
Responsáveis por imóveis dominiais com CPF não regular que ainda não teriam quitado as taxas devidas (peça 50)	36.783	R\$ 106 milhões
Responsáveis por imóveis dominiais com CNPJ não ativo (peça 51)	2.921	-
Responsáveis por imóveis dominiais com CNPJ não ativo que ainda não teriam quitado as taxas devidas (peça 51)	2.192	R\$ 47 milhões
Responsáveis por imóveis dominiais com informação de falecimento no cadastro da RFB (peça 84)	32.707	-
Responsáveis por imóveis dominiais com informação de falecimento no cadastro da RFB que ainda não teriam quitado as taxas devidas (peça 84)	19.896	R\$ 63 milhões

Responsáveis por imóveis dominiais com informação de falecimento no Sisobi (peça 84)	27.285	-
Responsáveis por imóveis dominiais com informação de falecimento no Sisobi que ainda não teriam quitado as taxas devidas (peça 84)	15.598	R\$ 29 milhões

V.5. Benefícios sociais

Minha Casa Minha Vida

126. O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) é um conjunto de ações do Governo Federal cujo propósito é a diminuição do déficit habitacional por meio da aquisição de novas unidades habitacionais pelas famílias de baixa renda, o que também fomenta a construção civil e, conseqüentemente, a geração de emprego e renda. Tal programa se divide em duas vertentes: o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), que visa promover a construção ou aquisição de novas unidades habitacionais ou a requalificação de imóveis urbanos; e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), que tem por objetivo subvencionar a produção ou reforma de imóveis aos trabalhadores rurais e agricultores familiares.

127. O PNHU é subdividido nas seguintes modalidades, a depender da renda mensal familiar bruta: Faixa 1 (até R\$ 1.800,00 e, excepcionalmente, até R\$ 2.350,00), Faixa 1,5 (R\$ 2.600,00), Faixa 2 (R\$ 4.000,00) e Faixa 3 (R\$ 7.000,00). Já o PNHR se subdivide nos Grupos 1, 2 e 3, cuja renda familiar anual bruta deve ser, respectivamente, de até R\$ 17.000,00, R\$ 33.000,00 e R\$ 78.000,00. Na presente fiscalização, foram analisados dados relacionados a cerca de 1,3 milhão de beneficiários enquadrados na Faixa 1.

128. Dentre os requisitos necessários para que o cidadão receba o benefício do programa, deve-se observar a exigência de qualificação pessoal completa, o que inclui o número de inscrição no Cadastro de Pessoa Física – CPF, mantido pela Secretaria da RFB (Lei 11.977/2009, art. 3º, §7º, inciso I). No entanto, foram encontrados indícios de que 293 CPFs não constavam na base de dados da RFB, entre os quais, 225 eram inválidos (peça 86).

129. Outro aspecto analisado foi a existência de mutuários com registro de falecimento anterior à data de assinatura do benefício, o que viabilizou a identificação de indícios de que 736 mutuários tiveram registro de falecimento anterior à assinatura do contrato do PMCMV (peça 87).

130. Por fim, como o PMCMV visa beneficiar pessoas de baixa renda, certos sinais de riqueza, a exemplo de posse de aeronaves, de automóveis de luxo ou de embarcações recreativas, não seriam compatíveis com a finalidade do programa. Dessa forma, foi analisada a existência de mutuários com sinais de riqueza incompatíveis com os limites de renda estabelecidos pela legislação correlata. Para isso, foi averiguado se beneficiários, na modalidade com menor renda (Faixa 1), possuíam aeronaves ou embarcações recreativas. Entretanto, vale ressaltar que, mesmo que beneficiários sejam proprietários de direito dos bens citados, esses ainda poderiam ser pessoas de baixa renda com direito ao benefício, mas com o registro de bens de outros indivíduos, os proprietários de fato, tornando-se os denominados “laranjas”.

131. Diante do exposto, a análise identificou indícios de 5 mutuários proprietários de aeronaves e de 27 detentores de embarcações que podem ser configuradas como recreativas (lanchas, *jet-ski*, *jet boats*) e cujo valor de mercado é maior que R\$ 21.600,00, que corresponde ao valor anual do teto remuneratório mensal da modalidade Faixa 1 (peça 88).

Certificação das Entidades Beneficentes de Assistência Social (Cebas)

132. A Constituição Federal veda à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios a instituição de impostos sobre patrimônio, renda ou serviços das instituições de educação e de assistência social sem fins lucrativos (art. 150, VI, “c”), e isenta as entidades beneficentes de assistência social de

contribuição para a seguridade social (art. 195, § 7º). Em ambos os casos, as entidades devem atender a exigências especificadas em lei.

133. O valor que deixa de ser arrecadado pelas entidades beneficentes de assistência social é elevado. Com base no Demonstrativo dos Gastos Tributários, publicado pela Receita Federal^{vii}, estima-se que deixarão de entrar nos cofres da União, em 2018, R\$ 18,754 bilhões, em decorrência dos benefícios concedidos a essas entidades. Esse valor corresponde a 1,36% de toda a arrecadação da União em 2018, e não considera as perdas de arrecadação dos estados e municípios.

134. A Certificação das Entidades Beneficentes de Assistência Social (Cebas) e a isenção de contribuições para a seguridade social são concedidas “às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, reconhecidas como entidades beneficentes de assistência social com a finalidade de prestação de serviços nas áreas de assistência social, saúde ou educação” (Lei 12.101/2009, art. 1º). Diante disso, foram realizadas análises que envolveram cerca de 1,8 mil entidades beneficiadas com a certificação Cebas (Saúde ou Educação).

135. Entre os requisitos legais que devem ser atendidos cumulativamente para que as entidades beneficentes certificadas façam jus à isenção do pagamento das contribuições à seguridade social, encontra-se um limite de remuneração dos dirigentes, que não pode ultrapassar 70% do limite estabelecido para a remuneração dos servidores públicos federais. Além disso, o total pago aos dirigentes não pode ser maior que cinco vezes esse limite remuneratório individual.

136. Diante do exposto, foram identificados indícios de que 66 entidades beneficiadas (com certificação vigente em 2017) pagaram, no ano de 2016, salários acima do limite individual estabelecido aos seus dirigentes; e de que 26 entidades pagaram, no mesmo ano, salários a seus dirigentes que, somados, são maiores do que cinco vezes o limite individual (peças 34 e 38). Entre os indícios, foi identificado dirigente de uma entidade beneficiada que recebeu remuneração mensal com média superior a R\$ 150 mil.

137. Outro requisito legal abordado é o de que nenhum dirigente remunerado poderá ser cônjuge ou parente até terceiro grau (Figura 5), inclusive afim, de instituidores, sócios, diretores, conselheiros, benfeitores ou equivalentes da instituição. Nesse sentido, foram identificados indícios de que 22 entidades beneficiadas (com certificação vigente em 2017) possuíam, em 2016, dirigentes que ocuparam cargo remunerado e que desrespeitavam a regra de parentesco mencionada (peças 35 e 39).



Figura 5 – Dirigente remunerado não pode ser parente até 3º grau de instituidores, sócios, diretores, conselheiros, benfeitores ou equivalentes da instituição

138. Ademais, é exigido que as entidades beneficentes apresentem certidão negativa ou positiva com efeitos de negativa de débitos relativos a tributos federais e certificado de regularidade do FGTS, e que cumpram as obrigações acessórias estabelecidas na legislação tributária. Diante disso, foram identificados indícios de que 360 entidades beneficiadas (com certificação vigente em maio de 2018 para o Cebas Saúde e em junho de 2018 para o Cebas Educação) estariam inscritas na Dívida Ativa da União (peças 36 e 40). Destaque para duas empresas com certificação vigente e que possuem dívidas com valores superiores a R\$ 30 milhões.

139. Por fim, verificou-se, ainda, a existência de possíveis sanções administrativas contra entidades beneficiadas (com certificação vigente em 22/5/2018 no caso do Cebas Saúde e em 4/6/2018 no caso do Cebas Educação) e contra seus gestores. Identificou-se, entre as detentoras do Cebas Saúde, uma entidade inscrita no Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis); 24 inscritas no Cadastro de Entidades Privadas sem Fins Lucrativos Impedidas (Cepim); e 95 que possuíam vínculos com 129 pessoas físicas sancionadas (sanção indireta). Com relação às detentoras do Cebas Educação, houve duas entidades inscritas no Cepim e sete que possuíam vínculos com oito pessoas físicas sancionadas (peças 33 e 37).

Bolsa Família

140. O Bolsa Família é um programa de transferência condicionada de renda a famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza, com renda mensal *per capita* de até R\$ 178,00 (Decreto 9.396/2018, art. 18). O programa foi criado pela Lei 10.836/2004 e prevê o pagamento do benefício, desde que atendidos certos critérios. Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), encarregado da gestão do Bolsa Família, cerca de 13,7 milhões de famílias são atendidas pelo programa^{viii}, que, para o ano de 2018, tem previsão orçamentária de mais de R\$ 28 bilhões.

141. Na presente fiscalização, foram identificados indícios de indivíduos que recebem o benefício e que possuem renda incompatível com os limites estabelecidos na legislação, ou que não se enquadram no perfil socioeconômico a que o programa se destina. Nesse sentido, a existência de beneficiários que realizaram doações eleitorais pode indicar inconsistência nas informações relativas à renda familiar. Foram encontrados indícios de que cerca de 3,5 mil beneficiários fizeram doações para campanhas eleitorais em 2016 em valor superior a 12 vezes o valor do benefício mensal do Bolsa Família (peça 60). Entre os indícios, foi identificado uma pessoa física que fez doação eleitoral que abrangeu cerca de R\$ 197 mil.

142. Sob a mesma perspectiva, foi averiguada a participação do beneficiário em sociedade empresarial, pois o porte da empresa em que é sócio pode indicar incompatibilidade da renda com o valor limite estabelecido pela legislação para concessão do benefício. Nesse sentido, foram encontrados indícios de que cerca de sete mil pessoas receberam pagamento do programa e são sócias de empresas com capital social acima de R\$ 100 mil; e de que mais de quinhentos beneficiários são sócios de empresas com dez ou mais empregados (peças 61 e 62). Em especial, foram identificados quatro beneficiários que são sócios de empresas com capital social maior do que R\$ 100 milhões.

143. Por fim, ocupantes de terrenos da União pagam, anualmente, taxa de foro ou de ocupação pela permanência nos imóveis. A ocupação de terreno com alto valor de avaliação, por beneficiário do Bolsa Família, também pode indicar incompatibilidade da renda com os critérios estabelecidos pela legislação. Assim, foram identificados indícios de que seis beneficiários são ocupantes de imóveis em terrenos da União com valor de avaliação superior a R\$ 250 mil reais (peça 63). Destaque para um beneficiário que ocupa um terreno avaliado em mais de R\$ 1,2 milhão.

Conclusão do tópico

144. Os itens explorados neste tópico retratam a necessidade de aumentar o compartilhamento de dados na APF, pois os controles relacionados aos benefícios sociais podem ser ainda mais efetivos caso haja a verificação de aspectos relacionados à renda de beneficiários em outras bases de dados que possuem informações correlatas. Outrossim, os resultados das tipologias podem ser utilizados pelos órgãos responsáveis pelos benefícios avaliados: MCidades, nos casos associados ao Programa Minha Casa Minha Vida; MS e MEC, nos indícios associados à Certificação Cebas; e MDS, nos casos relacionados ao Bolsa Família. Os quadros a seguir apresentam informações relacionadas a cada uma das tipologias avaliadas neste tópico.

Quadro 13 – Minha Casa Minha Vida

Tipologia	Quantidade de ocorrências
CPFs inconsistentes com a RFB (peça 86)	293
Beneficiários com registro de falecimento no Sisobi em data anterior à assinatura do contrato (peça 87)	736
Indícios de sinais de riqueza incompatíveis com a renda estabelecida para o programa (peça 88)	32

Quadro 14 – Cebas

Tipologia		Quantidade de ocorrências	
		Números de CNPJ	Números de CPF
Entidades com certificação Cebas pagando altos salários a dirigentes – acima do limite individual para dirigente (peças 34 e 38)	Cebas Saúde	57	171
	Cebas Educação	9	10
Entidades com certificação Cebas pagando altos salários a dirigentes – acima do limite para todos os dirigentes (peças 34 e 38)	Cebas Saúde	24	-
	Cebas Educação	2	-
Entidades com certificação Cebas com dirigentes que são cônjuges ou parentes de algum de seus sócios (peças 35 e 39)	Cebas Saúde	14	35
	Cebas Educação	8	16
Entidades com certificação Cebas com inscrição em Dívida Ativa da União (peças 36 e 40)	Cebas Saúde	337	-
	Cebas Educação	23	-
Entidades com certificação Cebas com registro de sanção administrativa no Ceis (peças 33 e 37)	Cebas Saúde	1	-
	Cebas Educação	0	-
Entidades com certificação Cebas com registro de sanção administrativa no Cepim (peças 33 e 37)	Cebas Saúde	24	-
	Cebas Educação	2	-
Entidades com certificação Cebas com registro de sanção administrativa indireta (peças 33 e 37)	Cebas Saúde	95	129
	Cebas Educação	7	8

Quadro 15 – Bolsa Família

Tipologia	Pessoas jurídicas	Pessoas físicas
Beneficiários do Bolsa-Família que realizaram doações para campanhas políticas (peça 60)	-	3.679
Beneficiários do Bolsa-Família que são sócios de empresas com capital social acima de R\$ 100 mil (peça 61)	7.407	7.176
Beneficiários do Bolsa-Família que são sócios de empresas com dez ou mais empregados (peça 62)	713	691
Beneficiários do Bolsa-Família que ocupam terrenos da União de valor superior a R\$ 250 mil (peça 63)	-	6

V.6. Qualidade de dados dos cadastros da Administração Pública Federal

145. A análise de dados do ponto de vista das regras do negócio – das políticas e dos programas de governo – depende da obtenção de dados consistentes, bem como da integração de bases cujos dados foram coletados de fontes distintas. Assim, foi avaliada a qualidade de informações, por meio de cruzamentos de dados, a respeito de cidadãos e empresas armazenadas em alguns cadastros da APF. Entretanto, ressalva-se que, neste trabalho, a avaliação foi realizada em um escopo reduzido, com intuito apenas de demonstrar como a ausência de integração entre os sistemas do próprio governo possibilita a existência de inconsistências que podem prejudicar a gestão de políticas públicas e a análise dos dados propriamente dita.

146. Os cadastros utilizados foram: Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) e Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB); Cadastro Nacional de Empresas (CNE), do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC); Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), do Ministério do Trabalho (MTb); e o cadastro de falecidos do Sistema Informatizado de Controle de Óbitos (Sisobi) – operado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em conjunto com a empresa pública Dataprev. O Anexo IV apresenta mais informações sobre esses cadastros.

147. Os cruzamentos de dados permitiram comparar informações similares armazenadas nessas diferentes bases de dados. Assim, foram comparados dados de pessoas físicas – como registros de falecimento de contribuintes da RFB (base de dados do CPF), de segurados da Previdência Social (base de dados do Sisobi) e de empregados (base de dados do Caged) – e de pessoas jurídicas – como registros de empresas na RFB (base de dados do CNPJ) e nas juntas comerciais (base de dados do CNE).

148. Além disso, os dados dos cadastros da RFB – que podem ser considerados os registros primários de pessoas físicas (CPF) e jurídicas (CNPJ) – foram utilizados para verificar a consistência de dados armazenados nas bases dos outros cadastros: Sisobi, Caged e CNE.

149. As análises realizadas envolveram registros referentes a cerca de: 20 milhões de CNPJs no CNE; 35 milhões de CNPJs e 240 milhões de CPFs nos cadastros da RFB; 54 milhões de CPFs no Caged; e 22 milhões de registros de falecimento no Sisobi.

Divergências de informações nos registros de falecidos do Sisobi, da RFB e do Caged

150. Como o número de CPF não é obrigatório para comunicar o óbito ao INSS, verificou-se que essa informação estava ausente em aproximadamente 45% dos registros do Sisobi. Por outro lado, foi constatado que mais de 36.000 números de CPF estavam repetidos na base de dados do Sisobi com nomes diferentes de pessoas falecidas.

151. A comparação dos números de CPF registrados na base de dados do Sisobi com os números de CPF que possuem informação de falecimento na base de dados da RFB mostrou que existiam cerca de:

151.1. 5,2 milhões de números de CPF com informação de falecimento na base de dados da RFB e sem registro na base de dados do Sisobi;

151.2. 4,1 milhões de números de CPF válidos (encontrados na base de dados da RFB) com registro na base de dados do Sisobi e sem informação de falecimento na base de dados da RFB; e

151.3. 35 mil CPFs inválidos (não encontrados na base de dados da RFB) registrados na base de dados do Sisobi.

152. Além disso, considerando que o falecimento é um dos possíveis motivos de desligamento de empregados das empresas, foi avaliada a existência de possíveis inconsistências de informação no Caged.

153. Foram identificados 104.095 números de CPF com informação de falecimento na base de dados do Sisobi, mas sem registro de desligamento por falecimento no Caged. A mesma hipótese foi avaliada por meio da comparação de dados da RFB com os do Caged e foram identificados 20.108 números de CPF com informação de falecimento na base de dados da RFB, mas sem registro de desligamento por falecimento no Caged. A informação obsoleta no Caged pode ocorrer se a empresa não comunicar o falecimento do empregado ao Ministério do Trabalho (MTb), ficando assim sujeita à aplicação de multa.

154. Também foram identificados no Caged empregados que teriam sido admitidos após a data de falecimento, o que envolveu: 7.001 ocorrências, quando houve comparação com o registro de falecimento do Sisobi, e 1.883 ocorrências quando o mesmo registro foi consultado na base da RFB.

155. O Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (Sirc) está unificando, de maneira gradual, os registros de comunicação de óbitos que são realizados por meio do Sisobi^{ix}. A base de dados do Sirc não foi objeto de análise nesta fiscalização. Entretanto, a base com os dados referentes ao Sisobi, explorada neste trabalho, contempla registros oriundos do Sirc.

Divergências de informações de empregados no Caged

156. Também foram utilizados dados de falecidos do Sisobi e de pessoas físicas da RFB para verificar a qualidade de dados cadastrais de empregados no Caged, sendo que foram encontrados cerca de:

- 156.1. 38 mil números de CPF com nomes diferentes entre o Caged e o Sisobi;
- 156.2. 6 milhões de números de CPF com nomes diferentes entre o Caged e a RFB;
- 156.3. 26 mil números de CPF com datas de nascimento diferentes entre o Caged e o Sisobi; Bras
- 156.4. 1,5 milhão de números de CPF com datas de nascimento diferentes entre o Caged e a RFB;
- 156.5. 1,5 milhão de números de CPF com informações de sexo diferentes entre o Caged e a RFB.

Divergências de informações de empresas no CNE e no CNPJ Sao

157. Por fim, considerando que um dos dados cadastrais registrados no CNE é o número do CNPJ das empresas, foram avaliadas divergências de informações que são comuns nesses dois cadastros, sendo que foram encontrados cerca de:

- 157.1. 11 mil empresas registradas no CNE sem número de CNPJ;
- 157.2. 90 mil números de CNPJ registrados de forma repetida em empresas ativas do CNE (com nomes iguais ou diferentes);
- 157.3. 64 mil números de CNPJ existentes no CNE e não encontrados no cadastro da RFB;
- 157.4. 3,5 milhões de números de CNPJ com situação cadastral ativa no CNE, mas com situação diferente no cadastro da RFB;
- 157.5. 1,5 milhão de números de CNPJ com situação cadastral diferente de ativa no CNE, mas com situação ativa no cadastro da RFB;
- 157.6. 5 milhões de números de CNPJ com o nome da empresa no CNE diferente do registrado no cadastro da RFB;
- 157.7. 150 mil números de CNPJ com ano da data de constituição da empresa no CNE diferente do registrado no cadastro da RFB; e
- 157.8. 15 mil números de CNPJ com a sigla da UF da empresa no CNE diferente da registrada no cadastro da RFB.

Conclusão do Tópico

158. Diante das divergências encontradas, verifica-se a necessidade de maior integração entre cadastros do governo que armazenam informações similares a respeito do cidadão, a exemplo do registro de falecimentos e das comunicações de emprego e desemprego.

159. Os dados de falecidos registrados no Sisobi são utilizados pelo INSS para cancelar o pagamento de benefícios previdenciários e os registrados no cadastro da RFB são utilizados para inativar inscrições de pessoas físicas, o que também tem reflexos em outros sistemas da Administração Pública.

160. Essas mesmas informações poderiam ser utilizadas pelo Ministério do Trabalho para verificar se as empresas estão fazendo, no prazo estabelecido em lei, as devidas comunicações dos desligamentos de empregados por falecimento. Ademais, é de se considerar o fato de eliminar a necessidade de as empresas comunicarem os desligamentos por falecimento, pois se há informação oficial em um sistema governamental, uma integração de bases poderia eliminar tal necessidade, reduzindo a burocracia.

161. Do mesmo modo, verifica-se a necessidade da maior integração entre cadastros do governo que armazenam informações similares a respeito das empresas. Os dados de pessoas jurídicas registradas no CNPJ poderiam ser utilizados pelo MDIC para evitar inconsistências nos dados do CNE. Por outro lado, ficou evidente que há sobreposição de dados entre os dois cadastros, o que sugere a oportunidade de avaliação da real necessidade de se manter duas bases distintas para armazenar informações tão similares.

162. Assim, a integração entre bases de dados que lidam com informações em comum é uma forma de assegurar a qualidade de dados que subsidiam a tomada de decisões para ações governamentais e a formulação de políticas públicas, bem como de auxiliar na detecção de inconsistências e fraudes.

163. Por fim, os resultados das tipologias exploradas neste tópico reforçam a necessidade da implantação de uma identidade nacional única, tanto para pessoas físicas quanto para pessoas jurídicas. Tal unificação pode ser até menos custosa do que a integração das diversas bases de dados.

164. O quadro a seguir apresenta de maneira consolidada os números relacionados às inconsistências ou divergências de informação encontradas.

Quadro 16 – Inconsistência ou divergência de informação

Tipologia	Quantidade de ocorrências	
	CPF	CNPJ
Números de CPF com registros repetidos na base de dados do Sisobi – nomes diferentes (peça 79)	36.265	-
Números de CPF com informação de falecimento na base de dados da RFB e sem registro na base de dados do Sisobi (peça 79)	5.221.806	-
Números de CPF válidos com registro na base de dados do Sisobi e sem informação de falecimento na base de dados da RFB (peça 79)	4.153.411	-
Números de CPF inválidos com registro na base de dados do Sisobi (peça 79)	35.488	-
Empregados com registro de falecimento no Sisobi, mas sem registro de desligamento por falecimento no Caged (peça 81)	104.095	91.911
Empregados com registro de falecimento na RFB, mas sem registro de	20.108	22.166

desligamento por falecimento no Caged (peça 43)			
Empregados admitidos após a data de falecimento registrada no Sisobi (peça 83)		7.001	8.623
Empregados admitidos após o ano de falecimento registrado na RFB (peça 45)		1.883	1.914
Divergências de informações de empregados no Caged e de falecidos no Sisobi (peça 82)	Nomes diferentes	40.586	-
	Datas de nascimentos diferentes	26.828	-
Divergências de informações de empregados no Caged e de pessoas físicas no cadastro da RFB (peça 44)	Nomes diferentes	6.016.243	-
	Datas de nascimento diferentes	1.512.612	-
	Sexos diferentes	1.591.159	-
Empresas registradas no CNE sem informação de número de CNPJ (peça 41)		-	11.381.553
Números de CNPJ registrados de forma repetida em empresas ativas do CNE (peça 41)	Nomes iguais e/ou diferentes	-	91.446
	Nomes iguais	-	27.385
	Nomes diferentes	-	67.448
Números de CNPJ registrados no CNE, mas não encontrados no cadastro da RFB (peça 41)		-	64.125
Números de CNPJ com situação cadastral ativa no CNE, mas com situação diferente de ativa no cadastro da RFB (peça 41)		-	3.527.059
Números de CNPJ com situação cadastral diferente de ativa no CNE, mas com situação ativa no cadastro da RFB (peça 41)		-	1.774.169
Números de CNPJ com nome da empresa no CNE diferente do nome da pessoa jurídica no cadastro da RFB (peça 41)		-	5.190.567
Números de CNPJ com ano da data de constituição da empresa no CNE diferente do ano da data de abertura da pessoa jurídica no cadastro da RFB (peça 41)		-	162.625
Números de CNPJ com a sigla da UF da empresa no CNE diferente da sigla da UF da pessoa jurídica no cadastro da RFB (peça 41)		-	15.170

V.7. Tipologias Combinadas

165. As tipologias exploradas nos tópicos anteriores (de V.1 até V.6) também foram analisadas de forma combinada com o fito de aferir quais agentes – organizações públicas, pessoas físicas ou pessoas jurídicas – foram enquadrados em diferentes indícios de irregularidade, utilizando, como apoio, aplicação específica desenvolvida para essa finalidade. Esta análise levou em consideração os diversos agentes enquadrados em cada tipologia. Por exemplo, no caso da tipologia que averiguou licitantes com sócios em comum que participaram de um mesmo certame, foram contabilizados como agentes tanto as empresas participantes como os respectivos sócios.

166. Desse modo, foram encontrados, por exemplo: duas pessoas jurídicas enquadradas em dezesseis tipologias; 53 pessoas físicas em sete tipologias e quatro unidades gestoras em cinco tipologias.

O quadro 20 do Anexo II agrupa o quantitativo de agentes em função do número de ocorrências em tipologias distintas. Contudo, ressalva-se que a análise não levou em consideração o período de tempo em que o agente foi identificado nas tipologias, ou seja, as ocorrências podem não ser simultâneas.

167. Além do mais, a aplicação também permitiu classificar as tipologias conforme a quantidade de agentes identificados em cada uma delas. Como exemplo, cita-se tipologia que identificou 4.153.411 números de CPF com registro na base de dados do Sisobi e sem informação de falecimento na base de dados da RFB (peça 79). O quadro 21 do Anexo III apresenta a quantidade de agentes identificados em cada tipologia.

Indícios de irregularidades em licitações

168. Conforme apresentado no Quadro 2 deste relatório, foram identificadas 10.380 licitantes com indícios de atuação em conluio durante uma sessão de pregão eletrônico (peça 28). Os resultados oriundos dessa tipologia podem ser utilizados de maneira combinada com resultados de outras para apontar possíveis indícios de fornecedores que atuaram de maneira conjunta para burlar o caráter competitivo de uma licitação.

169. Nesse sentido, foi explorada também a tipologia que identificou licitantes que apresentaram a melhor proposta em algum pregão eletrônico, mas que não foram adjudicadas como vencedoras por motivos diversos (peça 30). Também conforme apresentado no Quadro 2 deste relatório, tal tipologia identificou 22.998 licitantes.

170. Diante do exposto, foi realizada análise combinada dos resultados dessas duas tipologias, onde houve a identificação de 3.667 licitantes em ambas, conforme ilustra a figura a seguir:



Figura 6 - Licitantes identificados em duas tipologias

171. A aparição de uma licitante nessas duas tipologias, por si só, pode significar maior risco para a competitividade do certame, pois reforça a possibilidade de duas empresas atuarem de maneira combinada, ofertando lances no pregão apenas para dar a impressão de que há competição entre elas. Mas, na verdade, uma dessas empresas (a que fornece o menor lance) é desclassificada por não cumprir proposadamente todos os requisitos estabelecidos pelo edital ou acaba desistindo injustificadamente do certame, de modo que a outra empresa pode vencer a licitação mesmo com um valor maior do que a Administração poderia contratar. Licitantes que atuam dessa forma nos pregões são conhecidas como “coelhos”, pois apresentam proposta bem abaixo do preço comumente praticado no mercado, para que as demais concorrentes desistam do certame.

172. Com objetivo de identificar casos com maior probabilidade desse risco se efetivar, foram

realizadas análises adicionais que envolveram outras tipologias. Do subconjunto de 3.667 empresas enquadradas nas duas tipologias exploradas anteriormente, vinte também foram criadas na véspera do certame (peça 32).

173. Dessa forma, verifica-se que a análise combinada de tipologias, por possibilitar a identificação de uma mesma licitante em diversos indícios de irregularidade, pode ser utilizada como ferramenta de detecção e de classificação de situações de risco de comportamentos contrários à legislação. Além disso, pode ser utilizada para diminuir a probabilidade de falsos-positivos decorrentes da análise de uma única tipologia de maneira isolada.

174. Nesse sentido, a seguir serão explorados, em caráter perfunctório, casos concretos que ilustram o potencial de uso de tipologias de maneira combinada.

Caso 1 – Risco de conluio

175. O primeiro caso envolveu duas das empresas incluídas no subconjunto de 3.667 licitantes citado acima (com indícios de atuação em conluio durante uma sessão de pregão eletrônico e que apresentaram a melhor proposta, mas que não foram adjudicadas como vencedoras).

176. As duas empresas (A e B) foram escolhidas para este estudo de caso porque apresentaram indícios de terem atuado em conluio em uma sessão de pregão eletrônico.

177. Uma delas (A) também foi identificada na tipologia que apontou indícios de fracionamento de despesas (peça 26).

178. No mesmo sentido, ambas foram apontadas na tipologia que detectou divergências de informações de pessoas jurídicas no CNE e no CNPJ, pois os nomes dessas empresas no CNE são diferentes dos nomes das respectivas pessoas jurídicas no cadastro da RFB (peça 41).

179. A situação ainda é agravada pelo fato de que um dos sócios de uma empresa era cônjuge de um dos sócios da outra, conforme mostrou análise adicional da relação das duas licitantes.

180. A figura abaixo ilustra a situação abordada:

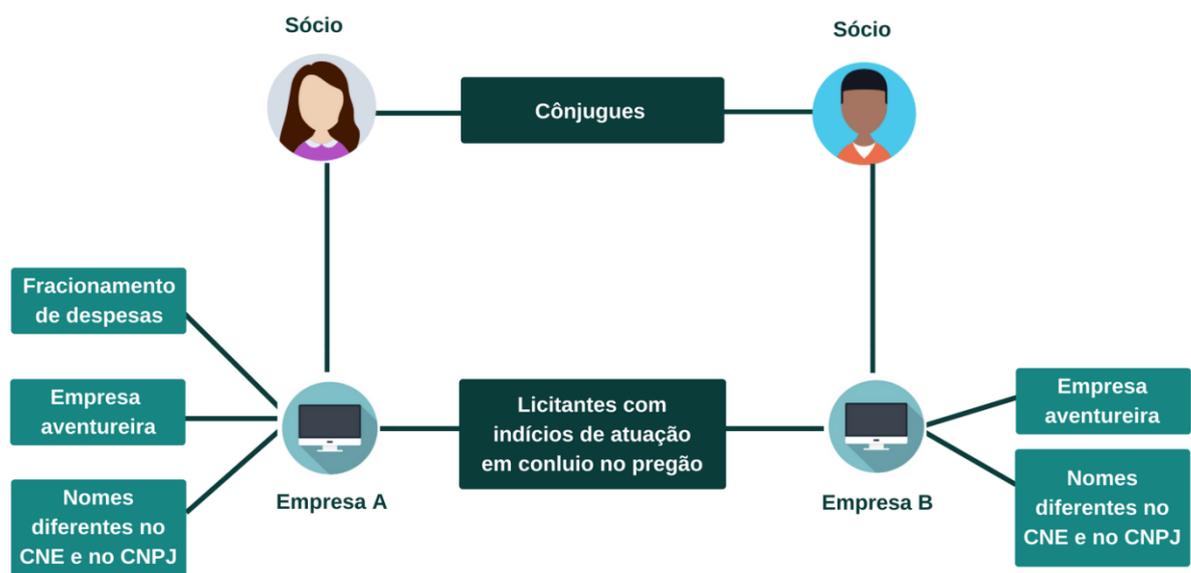


Figura 7 - Caso 1 (risco de conluio)

181. A análise do contexto da licitação que envolveu as duas empresas pode levar à dedução de

que houve ação combinada para prejudicar o caráter competitivo do certame. Com efeito, ambas terem sido identificadas na tipologia que detectou empresas com indícios de atuação em conluio já caracteriza risco, que é agravado pelo fato de que há relacionamento entre as duas empresas por meio dos cônjuges, o que aumenta a possibilidade de que essas licitantes teriam ofertado lances combinados para simular a competição. Ademais, o caso de uma empresa ter sido enquadrada como licitante que apresentou a melhor proposta, mas que não foi adjudicada, pode indicar que participou do certame apenas para atuar como “coelho” na sessão de lances do pregão. Por fim, o enquadramento de uma empresa na tipologia que identificou indícios de fracionamento de despesas pode demonstrar que a empresa age irregularmente de forma recorrente.

Caso 2 – Risco de conluio

182. Outro caso explorado também analisou uma situação em que duas empresas (A e B) apresentaram indícios de terem atuado em conluio em uma mesma sessão de pregão eletrônico.

183. Este caso chamou atenção porque uma das licitantes (A) também foi identificada na tipologia que abrange empresas criadas na véspera do certame (peça 32). Ademais, ambas foram apontadas na tipologia que detectou divergências de informações de pessoas jurídicas no CNE e no CNPJ, pois os nomes dessas empresas no CNE são diferentes do nome das respectivas pessoas jurídicas no cadastro da RFB (peça 41).

184. A situação de risco ainda é agravada pelo fato de que o sócio de uma das empresas (A) também é empregado da outra empresa (B), além de ser ex-servidor do órgão contratante, conforme mostrou análise adicional da relação das duas licitantes.

185. A figura abaixo sintetiza situação abordada:

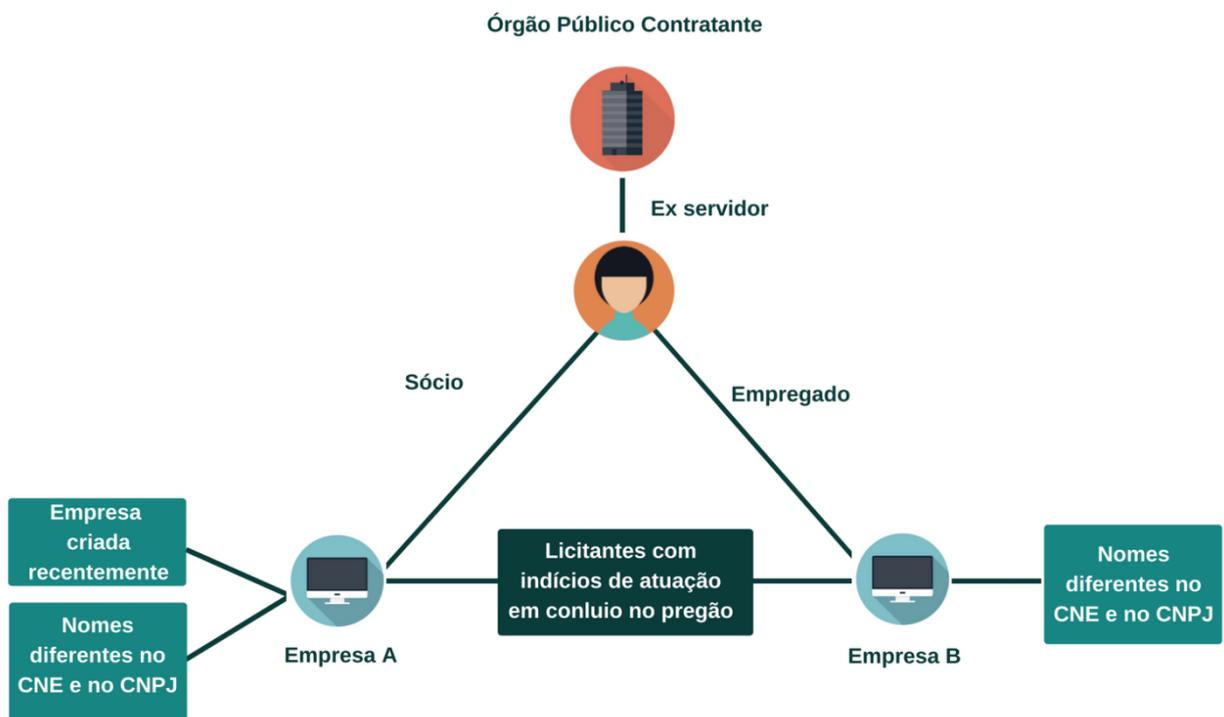


Figura 8 - Caso 2 (risco de conluio)

186. A análise do contexto da licitação que envolveu as duas empresas também pode levar à dedução de que houve ação combinada para prejudicar o caráter competitivo do certame. Ambas terem

sido identificadas na tipologia que detectou empresas com indícios de atuação em conluio já caracteriza risco. O fato de o sócio de uma empresa também ser empregado de outra concorrente e ex-servidor do órgão contratante, reforça essa possibilidade. Outrossim, uma das empresas ter sido criada na véspera da licitação é um indício de que foi criada especificamente para participar do certame.

Indícios de irregularidades a partir da análise de empresas com Certificação Cebas

187. A análise combinada de tipologias também foi utilizada para verificar se alguma das entidades com indício de irregularidade relacionada com a certificação Cebas teria sido enquadrada em outras tipologias.

188. Inicialmente, uma combinação de duas tipologias que avaliaram o pagamento de salários, a dirigentes, que desrespeitam o teto estabelecido na legislação correlata (peça 34)^x selecionou vinte entidades com certificação Cebas Saúde.

189. Em seguida, com a finalidade de verificar a existência de possíveis ocorrências de outras irregularidades não relacionadas com a certificação Cebas, buscou-se nos resultados de outras tipologias o número de CNPJ dessas entidades.

190. Uma entidade foi detectada em doze tipologias: as duas relacionadas com a certificação Cebas Saúde (peça 34), uma com convênios – contratação por parte das entidades convenientes de empresas dos próprios dirigentes e funcionários dessas mesmas entidades (peça 64), uma com Siafi – Ordens Bancárias de Transferências Voluntárias (OBTV) emitidas pelo próprio conveniente para outra conta própria diferente do convênio (peça 77) e as oito restantes com o Caged – inconsistências de informação nas comunicações ao Ministério do Trabalho de admissões e demissões de empregados regidos peça CLT (peças 43, 44, 81, 82 e 83).

191. A análise combinada de tipologias relatada até este ponto buscou apenas identificar em quantas e em quais tipologias um determinado agente foi identificado, sem a intenção de descobrir possíveis relações entre as diversas tipologias exploradas, como regras de associação ou tendências comportamentais, o que se sugere fazer em edições futuras desse trabalho.

192. De todo modo, o fato de uma entidade ser detectada por tantas tipologias representa uma situação de risco maior em relação a outras entidades enquadradas apenas em tipologias relacionadas com a certificação Cebas.

Pessoas politicamente expostas

193. Os resultados desta fiscalização também foram utilizados para analisar as pessoas politicamente expostas que teriam sido enquadradas nas tipologias.

194. Conforme o § 1º do art. 1º da Resolução - Coaf 16/2007:

§ 1º Consideram-se pessoas politicamente expostas os agentes públicos que desempenham ou tenham desempenhado, nos últimos cinco anos, no Brasil ou em países, territórios e dependências estrangeiras, cargos, empregos ou funções públicas relevantes, assim como seus representantes, familiares e estreitos colaboradores.

195. A CGU é responsável por consolidar as informações referentes às pessoas consideradas politicamente expostas, nos termos da Circular - BACEN 3.461/2009, e da Resolução – Coaf 29/2017. Contudo, os dados consolidados são disponibilizados pelo Sistema de Controle de Atividades Financeiras – Siscoaf, que é gerido pelo Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), do Ministério da Fazenda.

196. Tal análise identificou 261 pessoas politicamente expostas com 309 ocorrências nas tipologias relacionadas a seguir:

Quadro 17 – Número de pessoas politicamente expostas identificadas em tipologias

Tipologia	Quantidade de CPFs
Entidades com certificação Cebas (Saúde) pagando altos salários a dirigentes - acima do limite individual (70% do limite de remuneração de servidores do Poder Executivo Federal)	2
Contratação de empresas de dirigentes ou funcionários de convenentes em Transferências Voluntárias	1
Divergências de informações de empregados no Caged e na RFB - nomes diferentes	157
Divergências de informações de empregados no Caged e na RFB - datas de nascimento diferentes	68
Divergências de informações de empregados no Caged e na RFB - sexos diferentes	27
Empresa de político contratada pela Administração Pública	40
Contratação de empresas de servidores públicos	1
Divergências entre os registros de falecidos no Sisobi e na RFB - números de CPF repetidos no Sisobi com nomes diferentes	2
Divergências entre os registros de falecidos no Sisobi e na RFB - números de CPF com informação de falecimento na base de dados da RFB e sem registro na base de dados do Sisobi	4
Responsáveis por imóveis dominiais com CPF não regular	1
Responsáveis por imóveis dominiais com informação de falecimento no Sisobi	6
Total	309

Utilização de modelos estatísticos para detecção de regras de associação

197. Modelos estatísticos para detecção de regras de associação foram explorados para averiguar se agentes enquadrados em determinada tipologia tenderiam a aparecer em outra. Essa foi uma análise piloto com objetivo de aumentar o leque de ferramentas que podem ser utilizadas em futuras edições deste trabalho, de modo que os indícios não sejam identificados apenas mediante cruzamentos de dados, mas também por meio da utilização de técnicas avançadas de mineração de dados.

198. Quanto à temática de transferências voluntárias, foi identificado que 57% das entidades convenentes que contrataram empresas de parentes de seus funcionários ou dirigentes também contrataram empresas dos próprios dirigentes e funcionários (peça 91).

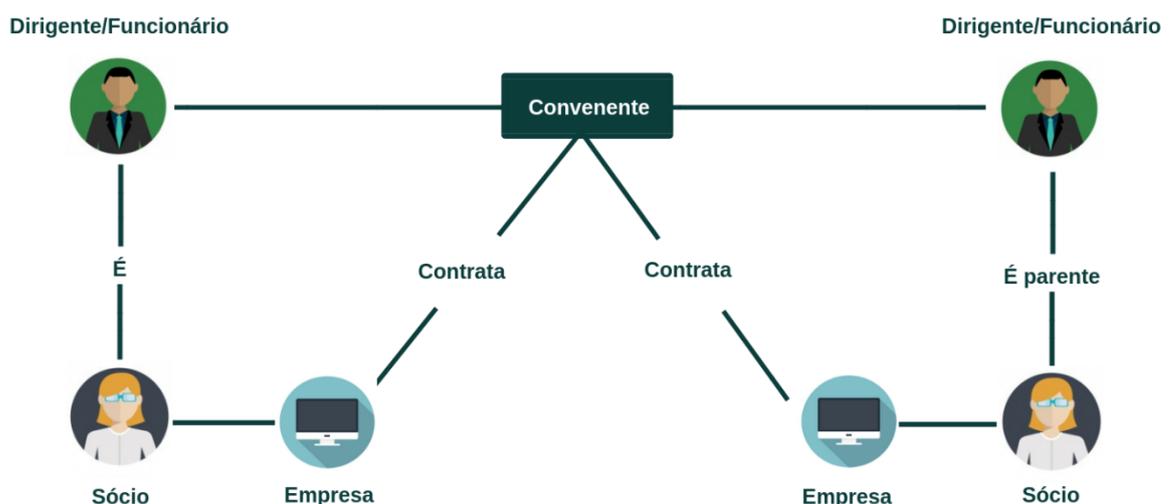


Figura 9 - Convenentes que contrataram empresas de parentes de seus funcionários ou dirigentes e que também contrataram empresas dos próprios funcionários

199. Ademais, identificou-se que 32% das entidades convenentes que contrataram empresas de parentes de seus funcionários ou dirigentes também contrataram empresas sancionadas no Ceis (peça 91).

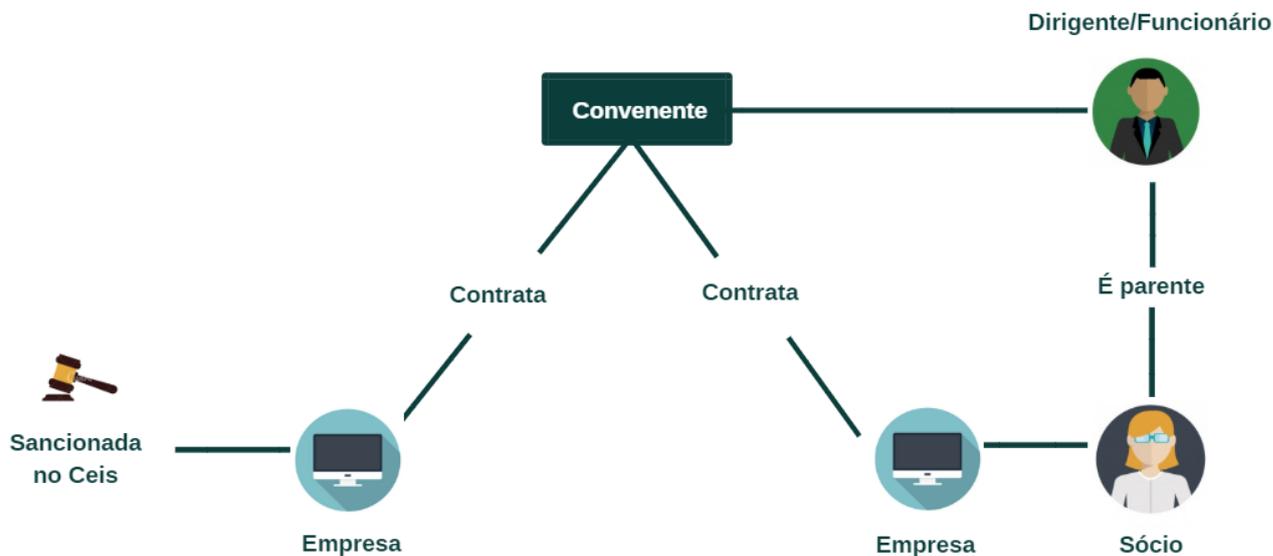


Figura 10 - Convenientes que contrataram empresas de parentes de seus funcionários ou dirigentes e que também contrataram empresas sancionadas no Ceis

200. Outra associação notável nessa temática é que 21,5% das entidades convenientes que contrataram empresas criadas próximas à data da contratação também contrataram empresas de seus próprios funcionários ou dirigentes, o que pode aumentar os indícios de que tais empresas foram criadas com o único propósito de fornecer bens ou serviços no âmbito daquele convênio (peça 91).

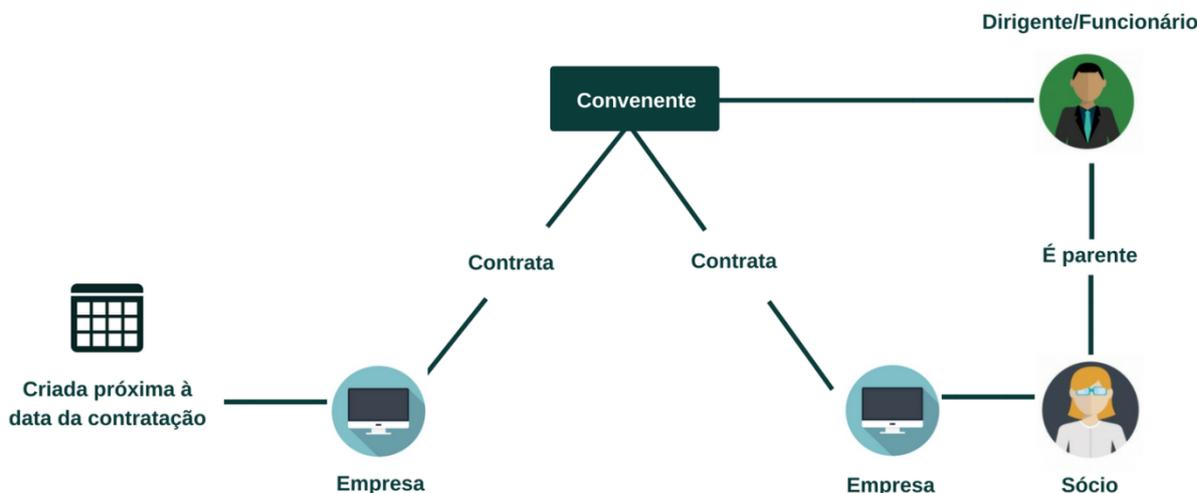


Figura 11 - Convenientes que contrataram empresas criadas próximas à data da contratação e que também contrataram empresas de seus próprios funcionários ou dirigentes

Conclusão do Tópico

201. A análise combinada de tipologias fornece uma visão abrangente das irregularidades cometidas por um agente e pode ser utilizada para detectar associações e tendências comportamentais suspeitas. Em outras palavras, a identificação de um agente em várias tipologias fornece indícios de irregularidades que podem estar relacionadas e representa um comportamento de risco maior em relação à identificação de outro agente em apenas uma tipologia.

202. Além disso, se um mesmo agente for identificado em várias tipologias, a análise combinada de tipologias também pode ser utilizada para reduzir o risco de falsos positivos decorrentes da análise de uma única tipologia de maneira isolada. Por exemplo, devido à baixa qualidade dos dados explorada neste relatório, o fato do número de CPF de um beneficiário de programa social constar na base de dados

do Sisobi não significa absolutamente que essa pessoa está falecida; porém, se esse mesmo número tiver informação de óbito na base de dados da RFB, o risco de falso-positivo é menor.

203. Do ponto de vista do controle externo, esse tipo de informação de risco pode ser utilizada pelo TCU, que tem acesso a diversas bases de dados da APF, na seleção de objetos para ações de fiscalização e na detecção de comportamentos irregulares.

204. Entretanto, os gestores de políticas públicas muitas vezes não conseguem ter essa visão integrada de informações por não terem acesso a bases de dados que pertencem a outros órgãos ou entidades, muito embora sejam parte de um mesmo Estado.

205. Nesse sentido, verifica-se que o compartilhamento de dados é essencial para que as organizações públicas sejam capazes de identificar comportamentos de risco e, conseqüentemente, consigam adotar medidas preventivas por meio da implantação de novos controles ou mesmo reformulando as regras de negócio inerentes às políticas públicas.

VI. Proposta de processo de trabalho para atuação periódica do TCU na identificação de irregularidades por meio da análise integrada de dados governamentais

206. A partir do conhecimento obtido durante esta fiscalização, foi proposto processo de trabalho recorrente, que será explorado a seguir, a ser adotado por esta Corte de Contas para identificar, mediante análise integrada de dados, irregularidades em políticas públicas. Com o intuito de auxiliar a análise dos aspectos relevantes inerentes à fiscalização ora realizada, foi utilizada a ferramenta Sipoc (peça 90) para se ter uma visão macro do processo de trabalho, por meio do mapeamento de: Fornecedores de dados (*Suppliers*), Entradas (*Inputs*), Processo (*Process*), Saídas (*Outputs*) e Clientes (*Customers*). O gráfico com os aspectos identificados é apresentado a seguir.



Figura 12 – Visão macro do processo (Sipoc)

207. A partir da análise Sipoc, foram identificados aspectos-chave para a proposição do modelo de trabalho. Conforme pode ser notado, fiscalizações como esta possuem caráter transversal e envolvem análises de diversas políticas públicas, o que demanda a formação de equipe multidisciplinar, composta

por auditores de diferentes secretarias especializadas do TCU. Entretanto, para que seja viável a alocação desses auditores, é fundamental que haja patrocínio institucional e que a iniciativa faça parte das metas estabelecidas pela Segecex, pois, diante da atual escassez de recursos, as unidades especializadas podem se negar a ceder auditores para o trabalho em virtude da necessidade de cumprimento de outros objetivos.

208. Diante do exposto, propõe-se que a fiscalização ocorra periodicamente, considerando os marcos apresentados a seguir.

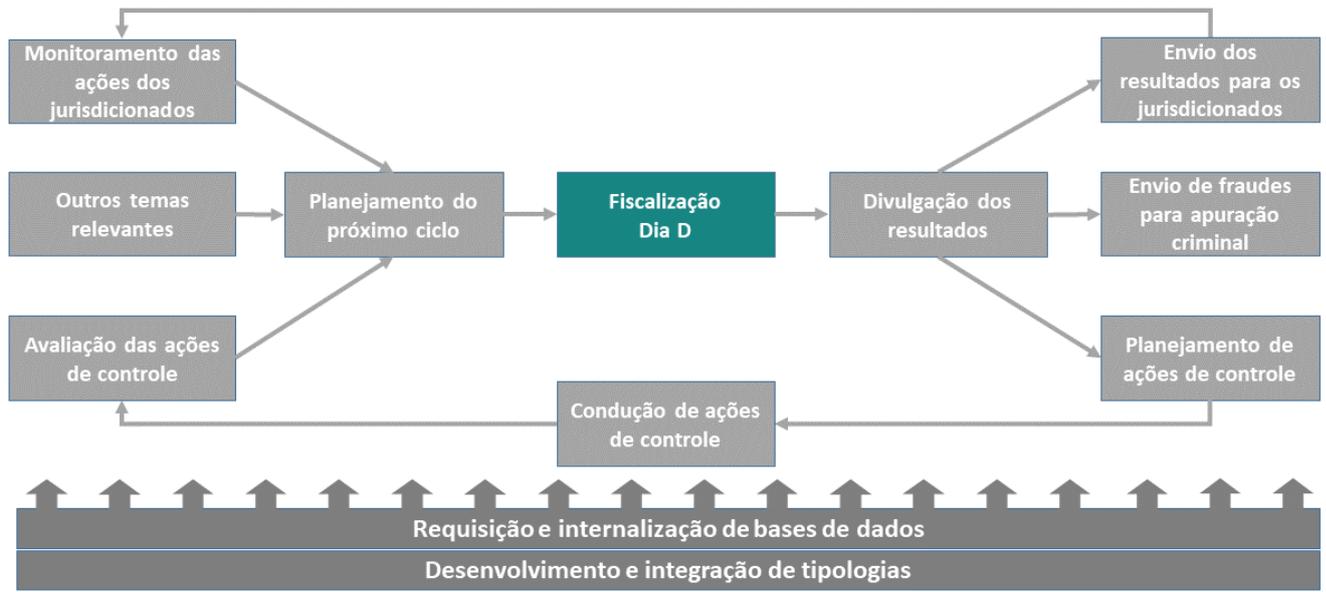


Figura 13 – Marcos da fiscalização periódica

209. Conforme destacado na Figura 13, a Fiscalização do “Dia D” é o aspecto central do processo de análise periódica e integrada de dados da APF, mas ela não se esgota em si mesmo, tendo em vista que os desdobramentos decorrentes da identificação das tipologias são igualmente importantes para a obtenção dos resultados pretendidos. Nesse sentido, ao final de cada fiscalização, é conveniente que os resultados sejam divulgados às partes interessadas por meio da realização de um evento e da divulgação de materiais que não abranjam aspectos técnicos de auditoria.

210. Ressalte-se que a apresentação das irregularidades inerentes ao trabalho gera expectativa quanto à apuração dos indícios encontrados, o que demanda que os achados de auditoria sirvam como subsídio para direcionar as ações pertinentes a serem conduzidas pelos gestores de políticas públicas (jurisdicionados), bem como para o planejamento das formas de atuação do TCU para tratar dessas situações. Ademais, casos que envolvam ilícitos penais, tais como a ocorrência de fraudes em licitações, devem passar por triagem adicional para serem preliminarmente verificados e validados antes do envio aos órgãos competentes para apuração dos fatos na esfera penal. Evidentemente que, no futuro, nada impede que sejam estabelecidos parcerias e arranjos com os órgãos responsáveis pela persecução penal para que essas verificações e validações sejam realizadas de maneira mais célere.

211. Já na esfera da gestão, para viabilizar que os jurisdicionados conduzam ações para diminuir ou até mesmo eliminar as irregularidades, cada organização responsável pelas políticas avaliadas deve receber dados detalhados das tipologias relacionadas às políticas sob sua responsabilidade. Além disso, tal ação é útil para que os jurisdicionados avaliem e notifiquem o TCU na ocorrência de falsos-positivos para que as respectivas tipologias sejam refinadas ou corrigidas. Entretanto, vale ressaltar que dados relacionados à ocorrência de fraudes não devem ser divulgados aos jurisdicionados até que sejam devidamente apurados.

212. No mesmo sentido, convém que os resultados da fiscalização também sejam analisados pela Segecex durante o planejamento de suas ações, de forma a auxiliar na definição e na priorização de

situações-problema que poderão ser alvo de ações de controle externo conduzidas por este Tribunal. Deve-se enfatizar, contudo, que o planejamento de ações não deve levar necessariamente a uma ação individualizada sobre os casos encontrados, o que poderia tanto inviabilizar a atuação de diversas unidades técnicas, quanto representar uma despriorização de outras ações relevantes, seja em termos materiais ou de criticidade. Logo, espera-se que entre os produtos desse planejamento esteja também a definição do modo de ação mais apropriado para tratar o conjunto de problemas identificado, seja por meio da análise de causas, realização de diagnósticos, realização de acompanhamento, atuação em casos concretos, entre outras ações possíveis.

213. Uma vez concluída a divulgação dos resultados e os encaminhamentos supracitados, o TCU deve monitorar as ações conduzidas tanto pelos gestores das políticas públicas quanto pelo próprio Tribunal, de forma que os resultados sirvam de insumo para o planejamento do próximo ciclo da Fiscalização do “Dia D” e para retroalimentar a visão que o Tribunal tem sobre as situações-problema relacionadas com os indícios detectados. Ademais, outros temas relevantes que possam contribuir para trabalho e que não foram objeto da fiscalização anterior, nem tampouco identificados por meio dos monitoramentos, também devem ser considerados durante o planejamento do próximo ciclo da fiscalização, haja vista que o cenário da gestão e das políticas públicas se altera constantemente.

214. Além dos marcos explorados, duas iniciativas de cunho mais operacional devem ser rotineiras no âmbito do Tribunal e impactam diretamente a Fiscalização do “Dia D”, quais sejam: a requisição e internalização de bases dados; e o desenvolvimento e integração de tipologias.

215. A requisição e internalização de bases de dados relevantes para o controle externo por meio de acordo de cooperação deve ser uma iniciativa contínua no TCU, pois minimiza a necessidade de requisição de bases para fiscalizações específicas, uma vez que requisições pontuais restringem a utilização de dados à fiscalização correlata. Por outro lado, bases internalizadas por meio de acordo de cooperação podem viabilizar a exploração dos dados por quaisquer fiscalizações conduzidas pelo Tribunal, o que minimiza a probabilidade da materialização de riscos como a demora para o recebimento dos dados e a indisponibilidade de recursos para implantação de bases tempestivamente.

216. Quanto ao desenvolvimento e integração de novas tipologias, sugere-se que seja implantado um repositório central, a exemplo de um barramento, o qual deve viabilizar a exploração das tipologias, bem como contemplar um catálogo que identifique as tipologias disponíveis. Tal barramento pode incrementar ações que envolvam análise de dados no âmbito das fiscalizações conduzidas por esta Corte de Contas.

217. Por fim, uma vez que a Fiscalização do “Dia D” é o tema central do processo de trabalho proposto, a seguir serão explorados aspectos vinculados à condução da fiscalização em si, onde sugere-se a ocorrência de quatro etapas: (i) preparação, (ii) seleção e requisição de dados, (iii) extração e análise de tipologias e (iv) elaboração de relatório.

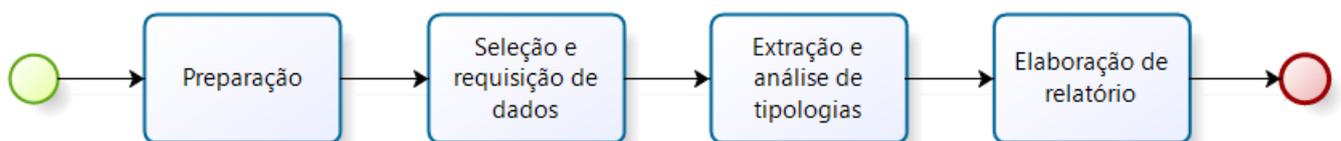


Figura 14 – Etapas propostas para fiscalização periódica

Preparação

218. Propõe-se que esta etapa inicie com a divulgação do trabalho, com o intuito de esclarecer os objetivos e os benefícios da fiscalização, bem como de convidar organizações públicas, secretarias especializadas do TCU e outros órgãos de controle das esferas estaduais e municipais para participarem da iniciativa. A seleção das secretarias participantes pode se dar de duas formas: (i) pela manifestação de interesse da unidade técnica ou (ii) por orientação da Segecex, decorrente da priorização de temas

definidos durante o planejamento do ciclo. Ressalta-se que a definição das secretarias que participarão da fiscalização impacta diretamente a seleção das políticas públicas que serão exploradas. Ademais, o envolvimento da SGI e da Sepin são cruciais, pois são unidades responsáveis pela governança, gestão e operação das bases de dados disponibilizadas no ambiente tecnológico do TCU.

219. Uma vez definida a equipe, deve ser realizado o planejamento da fiscalização, que envolve, entre outros aspectos, a delimitação do escopo, a elaboração da matriz de planejamento da auditoria, a elaboração do cronograma e a criação do *backlog* de tipologias (lista dinâmica e ordenada, por grau de relevância, de tipologias candidatas a serem exploradas durante o trabalho).

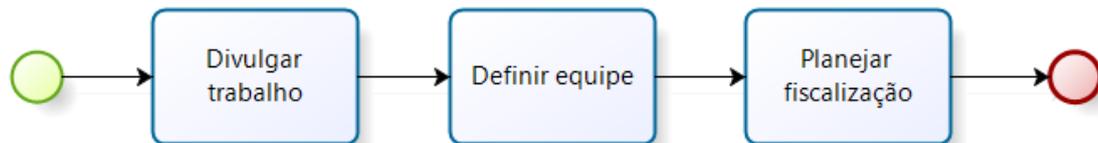


Figura 15 – Preparação

Seleção e requisição de dados

220. Após finalização da etapa de preparação, devem ser elencadas as bases de dados úteis à fiscalização. A utilização de dados já internalizados no TCU deve ser priorizada, pois facilita a execução do trabalho, uma vez que o processo de solicitação e implantação de bases é custoso. Entretanto, caso haja a necessidade de requisitar novas bases, é conveniente que seja definida a estrutura e o formato nos quais os dados devem ser disponibilizados, pois uma das dificuldades encontradas na presente fiscalização foi relacionada ao envio de bases sem documentação e sem formatação adequada, além de ter ocorrido casos em que a base não foi recebida tempestivamente.

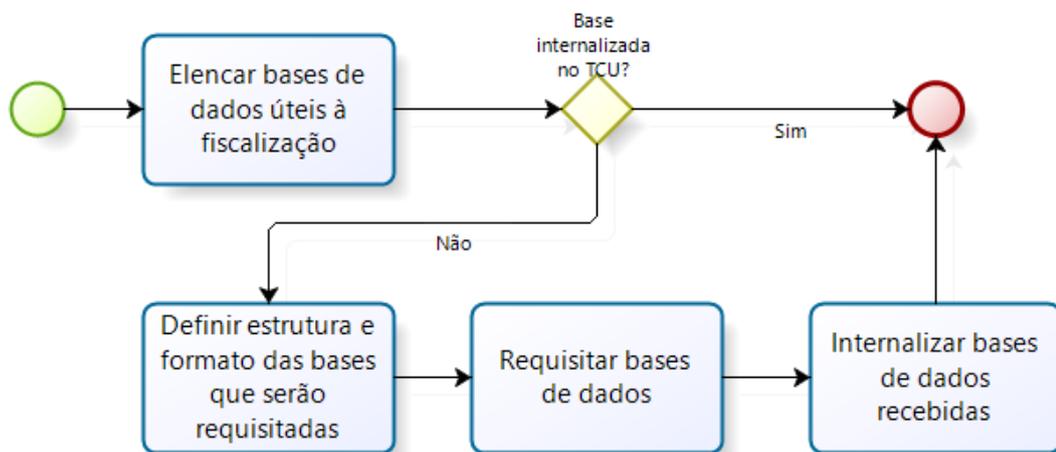
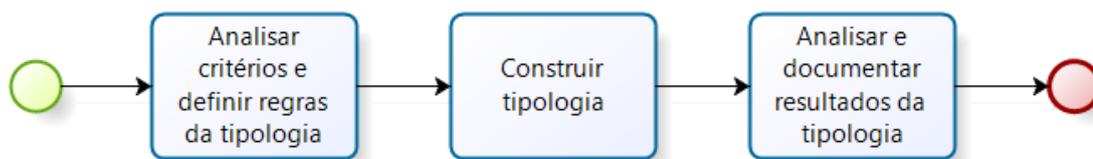


Figura 16 – Seleção e requisição de dados

Extração e análise de tipologias

221. Uma vez que os dados estejam disponibilizados no ambiente tecnológico do TCU, deve ser realizada as extrações e as análises das tipologias. Sugere-se que seja aplicado método de trabalho semelhante ao utilizado nesta fiscalização (item II.3). A exploração de cada tipologia deve seguir os seguintes passos: (i) análise de critérios e definição de regras da tipologia; (ii) construção da tipologia; e (iii) análise e documentação dos resultados. Também é necessário que seja avaliado se a tipologia trabalhada foi explorada no trabalho anterior, de forma que seja realizada comparação dos resultados para averiguar se houve mudança de cenário. Outro ponto a ser considerado é evoluir para que a construção da tipologia explore, além de cruzamentos, técnicas avançadas de mineração de dados.


Figura 17 – Extração e análise de tipologias

Elaboração de relatório

222. Após a extração das tipologias, parte-se para a elaboração do relatório com a consolidação dos resultados, onde devem ser seguidos os trâmites tradicionais de auditoria, sendo submetido à apreciação do relator para avaliação e aprovação. Além disso, sugere-se que seja elaborado relatório que desconsidere aspectos técnicos de auditoria para divulgação do trabalho para a sociedade, a exemplo de artefatos já produzidos por esta Corte de Contas como o sumário executivo e a ficha síntese.

Conclusão do tópico

223. Nesse contexto, diante da experiência obtida na presente fiscalização e do modelo proposto, sugere-se que o trabalho seja estabelecido como um processo de trabalho permanente deste Tribunal, de forma a alavancar, ainda mais, os resultados já obtidos com as ações de controle que envolvem análises de dados no âmbito do TCU. Para que isso ocorra, elenca-se alguns fatores críticos de sucesso, a exemplo de: patrocínio da Segecex, priorização da exploração de dados já internalizado no TCU, composição de equipe multidisciplinar e com auditores que detenham conhecimento tanto em análise de dados quanto em políticas públicas.

VII. Possíveis ações de controle decorrentes dos indícios levantados

VII.1. Referencial de governança de dados no setor público

224. Artigo da *Harvard Business Review* cita que somente 3% das companhias atingem níveis satisfatórios de qualidade de dados e que dados com baixa qualidade provocam aumento de custos e enfraquecem a tomada de decisão (peça 89). A partir de análises realizadas durante esta fiscalização, principalmente diante dos aspectos abordados no item V.6, constatou-se que as organizações governamentais brasileiras também são deficitárias quanto a aspectos que englobam a governança de dados.

225. Diante do exposto, sugere-se que o TCU realize trabalho para a elaboração de um referencial de governança de dados no setor público, o qual poderá abranger aspectos relacionados a políticas, processos, pessoas e tecnologias de dados, com o intuito de estruturar os ativos de informação das organizações governamentais. Esse referencial seria um parâmetro para os agentes públicos que lidam com o gerenciamento de dados, sendo possível, também, sua utilização como critério em futuras fiscalizações do TCU.

VII.2. Fiscalização para estimular a melhoria da qualidade das bases de dados da Administração Pública

226. Por força da análise da qualidade de dados dos cadastros da APF, objeto de análise neste trabalho (item V.6), constatou-se, uma vez mais, fragilidades decorrentes da ausência de compartilhamento de dados dentro do próprio governo, bem como inconsistências de informação que podem prejudicar a gestão de políticas públicas e a análise de dados propriamente dita.

227. Diante do exposto, verifica-se a necessidade de realização de iniciativas com vistas a estimular a padronização da formatação de dados semelhantes em bases de dados distintas, bem como a integração de dados, de forma que seja minimizada a existência de dados redundantes e de informações semelhantes com diferentes valores, a exemplo da existência de um CPF com indicação de falecimento em um sistema e sem em outro, o que pode provocar a concessão indevida de recursos.

VII.3. Elaboração de painel de tipologias

228. A presente fiscalização gerou mais de oitenta tipologias que podem ser úteis a trabalhos futuros realizados pelo TCU, o que pode ter o acesso facilitado por meio da elaboração de um painel, interno e restrito a órgãos de controle e de gestão, que sirva de ponto de acesso para a consulta de tipologias inerentes a diversos temas. Tal painel de informação deve levar em consideração as tipologias elaboradas nesta fiscalização e também as construídas em outros trabalhos do Tribunal, com o intuito de evitar que informações relevantes, oriundas de iniciativas conduzidas por secretarias especializadas, não sejam reaproveitadas em ações de outras secretarias.

229. Ressalta-se que a SGI já iniciou a construção de um painel para apresentação de dados relacionados às tipologias elaboradas nesta fiscalização, o que possibilitará, já ao final deste trabalho, a utilização dos resultados por diversas unidades técnicas do Tribunal.

VII.4. Criação de base integrada de pessoas físicas

230. Um dos aspectos identificados nesta fiscalização foi a divergência de informações similares de pessoas físicas nas diversas bases de dados exploradas, o que sugere a criação de uma base de dados para integrar informações das principais bases cadastrais de pessoas físicas disponíveis no TCU, a exemplo das bases: CPF da Receita Federal, Cadastro Eleitoral (Título de Eleitor) do TSE, Cadastro Único do MDS (CadUnico), Sisobi, entre outras.

231. Em consonância com tal necessidade, a SGI está coordenando, em conjunto com a SecexPrevidência, um trabalho para a criação de uma Base Integrada de Pessoas Físicas, a qual consultará informações de diversas bases cadastrais para consolidação em um repositório central, por meio da utilização de sofisticadas técnicas de cruzamento de dados, que consideram aspectos fonéticos e probabilísticos para enfrentar a questão da baixa qualidade dos dados (erros de preenchimento dos campos nas bases, especialmente erros na digitação dos nomes), além de questões como multiplicidade de documentos e alterações cadastrais (como, por exemplo, mudança de nome após o casamento). O provimento dessa base possibilitará a identificação inequívoca de um cidadão nas diversas bases governamentais. Nesse sentido, sugere-se que tal iniciativa seja priorizada no âmbito desta Corte de Contas.

VIII. Conclusão

232. No presente trabalho, procurou-se explorar, de maneira integrada, dados oriundos de diversas bases governamentais com o intuito de identificar indícios de irregularidades. Foram empregadas técnicas de cruzamento de dados, mediante tipologias, para o alcance de conclusões relevantes.

233. A fiscalização abordou, além da descoberta de indícios de irregularidades na aplicação de recursos públicos, a existência de inconsistências nas bases de dados, que podem igualmente causar danos ao setor público e à cidadania, consubstanciados em ineficiências, redundâncias, sobreposições e alocação indevida de recursos. Outra grave consequência de debilidades no trato de dados diz respeito ao ciclo de políticas públicas, ao fragilizar sua formulação, acompanhamento e avaliação, além de ensejar incoerência entre políticas.

234. De forma geral, é possível concluir que, apesar dos esforços levados a cabo pelos gestores públicos nos últimos anos, ainda perduram graves falhas na governança de dados no setor público. A ausência de uma perspectiva integrada e do adequado manejo de técnicas de tratamento de dados obsta que a Administração adote uma postura preventiva e proativa em defesa dos princípios que regem a atividade estatal. Ademais, detectaram-se bases de dados distintas que tratam do mesmo objeto e que apresentam graves inconsistências entre si. Tanto na aplicação de recursos (seja diretamente, seja na forma de gasto tributário) como na gestão do patrimônio, o cenário é de valoração insuficiente dos dados disponíveis no desenho de políticas e na rotina de controles administrativos do órgão executor.

235. Diante desse quadro, os resultados obtidos nesta fiscalização foram avaliados em conjunto com a Segecex para elaboração das propostas de encaminhamento, as quais consideraram desdobramentos que envolvem o TCU, órgãos gestores de políticas públicas e órgãos responsáveis pela apuração de práticas ilícitas identificadas.

236. Por fim, considera-se que a atuação do TCU no exercício do controle externo para a identificação de indícios de irregularidades por meio da análise integrada de bases de dados, no fomento a um efetivo compartilhamento intragovernamental de informações e na formação de uma cultura antifraude deve ser intensificada. Tal postura tende a elevar a eficiência da APF, com consequente agregação de valor ao Estado e à sociedade.

IX. Proposta de encaminhamento

237. Ante todo o exposto, submetem-se os autos ao Gabinete do Ministro Vital do Rêgo com as seguintes propostas:

237.1. **determinar** à Secretaria-Geral de Controle Externo que:

237.1.1. disponibilize, mediante painel de informações acessível às secretarias de controle externo deste Tribunal, os resultados dos cruzamentos de dados realizados neste Levantamento;

237.1.2. disponibilize aos órgãos responsáveis e às respectivas unidades de controle interno os resultados dos cruzamentos de dados para avaliação e para elaboração, no prazo de 120 dias, de plano de ação contendo as providências necessárias para tratamento das questões apontadas neste Levantamento;

237.1.3. monitore as providências adotadas e o cumprimento dos planos de ação encaminhados em resposta ao item anterior;

237.1.4. adote providências para avaliar, inclusive com o envolvimento de parceiros da rede de controle, os indícios de fraudes e demais práticas ilícitas apuradas na presente fiscalização, de forma a subsidiar o posterior envio aos órgãos competentes para a devida apuração;

237.1.5. utilize os resultados e dados gerados pela presente fiscalização para subsidiar o planejamento de ações de controle externo do próximo plano operacional com vistas a mitigar os riscos e problemas identificados;

237.1.6. defina e mantenha processo de trabalho permanente de análise integrada de dados de gestão pública, com definição de periodicidade regular, para realização de levantamentos como o ora examinado, utilizando como base o processo de trabalho sugerido no capítulo VI deste relatório, considerando, inclusive, a possibilidade de participação de outros órgãos de controle e de fiscalização.

237.2. **determinar** à Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação que divulgue as informações consolidadas constantes deste Levantamento em informativos e em sumários executivos.

237.3. **dar ciência** do acórdão que vier a ser proferido aos seguintes órgãos, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos e que, caso tenham interesse, o Tribunal pode encaminhar-lhes cópia desses documentos sem quaisquer custos:

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

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

237.3.3. à Casa Civil da Presidência da República;

237.3.4. à Coordenação de Combate ao Desvio de Recursos Públicos, do Departamento de Polícia Federal;

- 237.3.5. ao Ministério da Educação;
- 237.3.6. ao Ministério da Fazenda;
- 237.3.7. ao Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços;
- 237.3.8. ao Ministério da Saúde;
- 237.3.9. ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União;
- 237.3.10. ao Ministério das Cidades;
- 237.3.11. ao Ministério do Desenvolvimento Social;
- 237.3.12. ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão;
- 237.3.13. ao Ministério do Trabalho;
- 237.3.14. ao Ministério Público Federal;
- 237.3.15. à Secretaria da Receita Federal do Brasil;
- 237.3.16. à Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; e
- 237.3.17. à Secretaria do Tesouro Nacional.
- 237.4. **arquivar** o presente processo, com fulcro no art. 169, V, do Regimento Interno/TCU.

Sefti, 28 de setembro de 2018.

(assinado eletronicamente)

Ricardo Akl Lasmar de Alvarenga (coordenador)
AUFC – Mat. 10680-1

(assinado eletronicamente)

Alex Friedrich Seehagen
AUFC – Mat. 10638-8

(assinado eletronicamente)

Daniel Correa da Silva
AUFC – Mat. 5826-2

(assinado eletronicamente)

Eduardo Silva de Azeredo Lopes
AUFC – Mat. 3547-5

(assinado eletronicamente)

Francisco Carlos Novaes Galhano
AUFC – Mat. 3110-0

(assinado eletronicamente)

Gilberto Souza Nogueira
AUFC – Mat. 5525-5



(assinado eletronicamente)

Neemias Albert de Souza

AUFC – Mat. 10211-3

(assinado eletronicamente)

Paulo Gustavo Henriques de M. Santos

AUFC – Mat. 11107-4

(assinado eletronicamente)

Sylvio Xavier Junior

AUFC – Mat. 2423-6

X. Anexos

X.1. Anexo I – Bases de dados governamentais utilizadas neste trabalho

Quadro 18 – Bases de dados governamentais já disponíveis no LabContas

Nome da base de dados	Descrição	Gestor
Bolsa Família	Pagamentos do Programa Bolsa Família	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)
Cadastro Único	Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal	
Caged	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados	Ministério do Trabalho
Rais	Relação Anual de Informações Sociais	
CNE	Cadastro Nacional de Empresas	Departamento de Registro Empresarial e Integração (DREI) da Secretaria Especial da Micro e Pequena Empresa (SEMPE) do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC)
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica	Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB)
CPF	Cadastro Nacional de Pessoas Físicas	
Cadirreg	Cadastro de Responsáveis por Contas Julgadas Irregulares, Inabilitados para Função Pública e Licitantes Inidôneos	Tribunal de Contas da União (TCU)
Cadicon	Cadastro Integrado de Pessoas Condenadas por Ilícitos Administrativos	
Sanção Indireta	Vínculos de pessoa jurídica com pessoas físicas sancionadas	
Ceaf	Cadastro de Expulsões da Administração Federal	Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU)
Ceis	Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas	
Cepim	Cadastro de Entidades sem Fins Lucrativos Impedidas	
CNEP	Cadastro Nacional de Empresas Punidas	
CNCAI	Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Ato que Implique Inelegibilidade	Conselho Nacional de Justiça (CNJ)
Embarcações	Cadastro de embarcações registradas na Marinha do Brasil	Marinha do Brasil
RAB	Registro Aeronáutico Brasileiro	Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC)
Siape	Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos, para gestão cadastral e financeira da folha de pagamento dos servidores públicos federais do Poder Executivo	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Siconv	Sistema de Convênios, para administrar as transferências voluntárias de recursos da União nos convênios firmados com estados, municípios, Distrito Federal e também com as entidades privadas sem fins lucrativos	
Siasg	Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais, para apoio às atividades operacionais do Sistema de Serviços Gerais (Sisg), por meio do qual são realizadas as compras e contratações do governo: cadastro de fornecedores, catálogo de materiais e serviços, divulgação e realização de licitações, registros dos contratos administrativos e emissão de notas de empenho	
ComprasNet	Módulo do Siasg para operacionalização da fase externa dos pregões eletrônicos e presenciais	
Siafi	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, para registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial	Secretaria do Tesouro Nacional (STN)
Sida	Sistema Integrado da Dívida Ativa da União	Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN)
Sisobi	Sistema Informatizado de Controle de Óbitos	Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)
TSE	Repositório de informações eleitorais (eleitores, candidatos, receitas, despesas, bens e doadores)	Tribunal Superior Eleitoral (TSE)

Quadro 19 – Bases de dados requisitadas para a fiscalização

Nome da base de dados	Descrição	Gestor
Minha Casa Minha Vida	Empreendimentos e beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida	Ministério das Cidades
Siapa	Sistema Integrado de Administração Patrimonial, para gestão de imóveis dominiais	Secretaria do Patrimônio da União (SPU) do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
Spiunet	Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União	
SIF	Sistema de Imóveis Funcionais	
Cebas Saúde	Certificação das Entidades Beneficentes de Assistência Social (Cebas) na área da Saúde	Ministério da Saúde
Cebas Educação	Certificação das Entidades Beneficentes de Assistência Social (Cebas) na área da Educação	Ministério da Educação

X.2. Anexo II – Agrupamento de agentes em função dos números de ocorrências em que foram identificados em tipologias distintas
Quadro 20 – Agrupamento de agentes em função dos números de ocorrências em que foram identificados em tipologias distintas

	Número de ocorrências em tipologias distintas	Quantidade de agentes
Pessoas jurídicas (CNPJ)	16	2
	15	7
	14	19
	13	40
	12	123
	11	254
	10	535
	9	1.340
	8	3.506
	7	8.751
	6	22.116
	5	53.434
	4	200.661
	3	490.589
2	1.724.793	
1	8.070.476	
Pessoas físicas (CPF)	7	53
	6	10.003
	5	12.697
	4	871
	3	16.782
	2	28.319
	1	9.426.649
Unidades gestoras (Uasg)	5	4
	4	23
	3	93
	2	344
	1	1.374
Órgão ou entidade	7	2
	6	10
	5	14
	4	11
	3	15
	2	8
	1	44

X.3. Anexo III – Quantidade de agentes identificados em cada tipologia

Quadro 21 – Tipologias x Quantidade de Agentes

Sigla da tipologia	Descrição	Quantidade de agentes identificados
CEB01	Entidades com certificação Cebas (Saúde) com alguma sanção administrativa - registro no CEIS	1
CEB02	Entidades com certificação Cebas (Saúde) com alguma sanção administrativa - registro no CEPIM	24
CEB03	Entidades com certificação Cebas (Saúde) com alguma sanção administrativa - registro de sanção indireta	226
CEB04	Entidades com certificação Cebas (Saúde) pagando altos salários a dirigentes - acima do limite individual (70% do limite de remuneração de servidores do Poder Executivo Federal)	228
CEB05	Entidades com certificação Cebas (Saúde) pagando altos salários a dirigentes - acima de do limite permitido para todos os dirigentes (5 vezes 70% do limite de remuneração de servidores do Poder Executivo Federal)	24
CEB06	Entidades com certificação Cebas (Saúde) com dirigentes cônjuges ou parentes de algum de seus sócios	49
CEB07	Entidades com certificação Cebas (Saúde) em Dívida Ativa da União	337
CEB12	Entidades com certificação Cebas (Educação) com alguma sanção administrativa - registro no Cepim	2
CEB13	Entidades com certificação Cebas (Educação) com alguma sanção administrativa - registro de sanção indireta	15
CEB14	Entidades com certificação Cebas (Educação) pagando altos salários a dirigentes - acima do limite individual (70% do limite de remuneração de servidores do Poder Executivo Federal)	19
CEB15	Entidades com certificação Cebas (Educação) pagando altos salários a dirigentes - acima de do limite permitido para todos os dirigentes (5 vezes 70% do limite de remuneração de servidores do Poder Executivo Federal)	2
CEB16	Entidades com certificação Cebas (Educação) com dirigentes cônjuges ou parentes de algum de seus sócios	26
CEB17	Entidades com certificação Cebas (Educação) em Dívida Ativa da União	23
CNE02	Divergências de informações de empresas no CNE e no CNPJ - números de CNPJ/CGC registrados de forma repetida em empresas ativas do CNE distintas - nomes iguais e/ou diferentes	91.446
CNE03	Divergências de informações de empresas no CNE e no CNPJ - números de CNPJ/CGC registrados de forma repetida em empresas ativas do CNE distintas - nomes iguais	27.385
CNE04	Divergências de informações de empresas no CNE e no CNPJ - números de CNPJ/CGC registrados de forma repetida em empresas ativas do CNE distintas - nomes diferentes	67.448
CNE05	Divergências de informações de empresas no CNE e no CNPJ - números de CNPJ/CGC registrados no CNE, mas não encontrados no cadastro da RFB	64.125
CNE06	Divergências de informações de empresas no CNE e no CNPJ - números de CNPJ/CGC com situação cadastral ativa no CNE, mas com situação diferente de ativa no cadastro da RFB	3.527.059
CNE07	Divergências de informações de empresas no CNE e no CNPJ - números de CNPJ/CGC com situação cadastral diferente de ativa no CNE, mas com situação ativa no cadastro da RFB	1.774.169
CNE08	Divergências de informações de empresas no CNE e no CNPJ - nomes diferentes	5.190.567
CNE09	Divergências de informações de empresas no CNE e no CNPJ - datas de abertura diferentes	162.625
CNE10	Divergências de informações de empresas no CNE e no CNPJ - siglas de UF diferentes	15.170
CON01	Contratação de empresas de parentes em Transferências Voluntárias	819

CON02	Contratação de empresas de dirigentes ou funcionários de convenentes em Transferências Voluntárias	2.852
CON06	Contratação de empresas com sanção vigente no Ceis	784
CON07	Conveniente contrata empresa criada em data próxima à licitação ou contratação em transferências voluntárias	916
CON09	Contratação de fornecedores com Sócios “Laranjas”	104
CON10	Contratação de empresas de servidores de órgão concedente	50
CON11	Conveniente com impedimento no Cepim	26
CON12	Empresas com sócios em comum apresentam proposta no mesmo item	870
GED01	Empregados sem registro de falecimento no Caged, mas com registro de falecimento na RFB	22.166
GED02	Divergências de informações de empregados no Caged e na RFB - nomes diferentes	1.738.425
GED03	Divergências de informações de empregados no Caged e na RFB - datas de nascimento diferentes	679.522
GED04	Divergências de informações de empregados no Caged e na RFB - sexos diferentes	734.916
GED05	Empregados admitidos após falecimento (Caged x RFB)	1.914
GED06	Empregados sem registro de falecimento no Caged, mas com registro de falecimento no Sisobi	91.911
GED07	Divergências de informações de empregados no Caged e no Sisobi - nomes diferentes	40.371
GED08	Divergências de informações de empregados no Caged e no Sisobi - datas de nascimentos diferentes	28.606
GED09	Empregados admitidos após falecimento (Caged x Sisobi)	8.623
LIC02	Contratos assinados com empresas sancionadas	2.374
LIC03	Pessoas jurídicas que se declararam indevidamente microempresa ou empresa de pequeno porte para obtenção de benefícios	415
LIC05	Licitantes com sócios em comum que participaram de um mesmo certame	2.061
LIC06	Empresa de político contratada pela Administração Pública	382
LIC07	Fracionamento de despesa	160
LIC08	Excesso de contratações emergenciais	32
LIC09	Contratação de empresas de servidores públicos (do órgão contratante?)	302
LIC10	Empresa contratada com CNPJ inativo	68
LIC11	Empresas criadas em data próxima à de realização dos certames	1.059
LIC12	Unidades que realizaram 100% das compras de maneira direta	95
LIC13	Aventureiros - Licitante que ganha a disputa, mas não leva (por recusa na aceitação, na habilitação ou na adjudicação da proposta vencedora)	1.000
LIC16	Licitantes com indícios de atuação em conluio durante uma sessão de pregão eletrônico	10.299
MCMV02	CPFs inconsistentes	225
MCMV03	Mutuários com registro de óbito	736
MCMV04	Sinais de riqueza - aeronave	5
MCMV05	Sinais de riqueza - embarcação	24
SFI01	OB sacadas em espécie e emitidas para o próprio operador	89
SFI02	OB emitida para pessoa física pagando NE emitida para pessoa jurídica	6.424
SFI03	OB emitida para pessoa física não empregado Rais da empresa favorecida por NE emitida para pessoa jurídica	3.409
SFI04	NE para favorecido inscrito e pago em restos a pagar cancelados ou bloqueados	72
SFI05	Convênios com inadimplência no Siafi e adimplentes no Siconv	1.150

SFI06	OBTV emitida pelo conveniente para outra conta própria diferente do convênio	4.664
SOB01	Divergências entre os registros de falecidos no Sisobi e na RFB - números de CPF repetidos no Sisobi com nomes diferentes	36.265
SOB02	Divergências entre os registros de falecidos no Sisobi e na RFB - números de CPF com informação de falecimento na base de dados da RFB e sem registro na base de dados do Sisobi	5.221.806
SOB03	Divergências entre os registros de falecidos no Sisobi e na RFB - números de CPF válidos com registro na base de dados do Sisobi e sem informação de falecimento na base de dados da RFB	4.153.411
SOB04	Divergências entre os registros de falecidos no Sisobi e na RFB - números de CPF inválidos com registro na base de dados do Sisobi	35.488
SOC01	Beneficiário do Bolsa Família que realizou doação eleitoral	3.678
SOC04	Beneficiário do Bolsa Família que é sócio de empresa com capital social acima de R\$ 100 mil	14.583
SOC05	Beneficiário do Bolsa Família que é sócio de empresa com 10 ou mais empregados	1.389
SOC08	Imóveis dominiais de alto valor ocupados por beneficiários do Bolsa Família	6
SPU01	Responsáveis por imóveis dominiais com CPF não regular	56.938
SPU02	Responsáveis por imóveis dominiais com CNPJ inativo	2.882
SPU03	Responsáveis por imóveis dominiais com informação de falecimento na RFB	32.707
SPU04	Responsáveis por imóveis dominiais com informação de falecimento no Sisobi	27.285
SPU05	Imóveis da União invadidos	28
SPU06	Imóveis da União desocupados por mais de um ano	82
SPU08	Imóveis funcionais ocupados por servidores que não ocupam mais o cargo	77
SPU11	Responsáveis por imóveis dominiais com CPF não regular que ainda não teriam quitado as taxas devidas	36.783
SPU12	Responsáveis por imóveis dominiais com CNPJ não ativo que ainda não teriam quitado as taxas devidas	2.192
SPU13	Responsáveis por imóveis dominiais com informação de falecimento no cadastro da RFB que ainda não teriam quitado as taxas devidas	19.896
SPU14	Responsáveis por imóveis dominiais com informação de falecimento no Sisobi que ainda não teriam quitado as taxas devidas	15.598

X.4. Anexo IV – Cadastros utilizados na avaliação de qualidade de dados da Administração Pública Federal

1. Os cadastros utilizados foram: Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) e Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB); Cadastro Nacional de Empresas (CNE), do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC); Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), Ministério do Trabalho (MTb); e o cadastro de falecidos do Sistema Informatizado de Controle de Óbitos (Sisobi) – operado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em conjunto com a empresa pública Dataprev.
2. O Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) armazena informações cadastrais de contribuintes do fisco. O art. 3º da Instrução Normativa - RFB 1.548/2015 enumera as situações em que pessoas físicas são obrigadas a se inscreverem no CPF, incluindo as exigências da legislação própria dos negócios dos órgãos ou entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital ou municipal (inciso IV).
3. O Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) da RFB armazena informações cadastrais das entidades de interesse das administrações tributárias da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. De acordo com art. 3º da Instrução Normativa - RFB 1.634/2016, todas as entidades domiciliadas no Brasil são obrigadas a se inscreverem no CNPJ antes do início de suas atividades.
4. O Cadastro Nacional de Empresas (CNE), do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), é formado por dados de empresas registradas nas 27 juntas comerciais do País^{xi} e tem por finalidade “atender as necessidades de informações para subsidiar a formulação de políticas públicas e o planejamento empresarial”^{xii}.
5. O Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) foi instituído pela Lei 4.923/1965 (que institui o cadastro permanente das admissões e dispensas de empregados, estabelece medidas contra o desemprego e de assistência aos desempregados) para registrar, em caráter permanente, no Ministério do Trabalho, as admissões e demissões de empregados nas empresas regidas pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) (art. 1º, *caput*). As empresas que dispensarem ou admitirem empregados são obrigadas a fazer mensalmente a respectiva comunicação às delegacias regionais do trabalho (art. 1º, § 1º), estando sujeitas à aplicação automática de multa na falta de comunicação no prazo estipulado (art.10). Ademais o cadastro é utilizado pelo programa Seguro-Desemprego para conferir dados de vínculos trabalhistas e também serve “como base para a elaboração de estudos, pesquisas, projetos e programas ligados ao mercado de trabalho, ao mesmo tempo em que subsidia a tomada de decisões para ações governamentais”^{xiii}.
6. O Sistema Informatizado de Controle de Óbitos (Sisobi) – operado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em conjunto com a empresa pública Dataprev – coleta informações dos cartórios de registro civil de pessoas naturais do Brasil com o objetivo de cessar pagamentos de benefícios previdenciários em razão de óbito de segurados da Previdência Social, bem como disponibilizar essas informações, via convênio, para outros órgãos e entidades públicas (de acordo com o Anexo I da Portaria 847, de 19/3/2001, do Ministério da Previdência e Assistência Social). O art. 68 da Lei 8.212/1991 (Lei Orgânica da Seguridade Social) obriga os titulares de cartórios de registro civil a comunicar o INSS, até o dia dez de cada mês, do registro dos óbitos ocorridos no mês imediatamente anterior. Dessa forma, o INSS utiliza informações de óbitos coletadas dos cartórios por meio do Sisobi para localizar e cancelar benefícios previdenciários em razão de falecimento do beneficiário.

ⁱ <http://www.cgu.gov.br/assuntos/informacoes-estrategicas/observatorio-da-despesa-publica/relatorios>, acesso em 14/8/2018

ⁱⁱ <https://app.cgu.gov.br/portalodp>, acesso em 14/8/2018.

ⁱⁱⁱ Lei 9.636/1998: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/19636.htm, acesso em 14/6/2018

Decreto-Lei 2.398/1987: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/De12398.htm, acesso em

14/6/2018

Lei 13.240/2015: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13240.htm, acesso em 14/6/2018
iv <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/patrimonio-da-uniao/glossario-patrimonio-da-uniao>, acesso em 11/7/2018

v Portaria Interministerial 322/2001: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/patrimonio-da-uniao/legislacao/portaria-interm-322-2001-stn-spu-recadastramento-proprios-nacionais.pdf>, acesso em 2/7/2018

Manual do Spiunet:

http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spu/sistemas/140910_manual_do_spiunet.pdf, acesso em 2/7/2018

vi <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/patrimonio-da-uniao/receitas-patrimoniais>, acesso em 14/6/2018

vii <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/texto-dgt-ploa-2018-arquivo-final-para-publicacao.pdf>, acesso em 3/7/2018

viii <http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2018/junho/bolsa-familia-beneficia-mais-de-13-7-milhoes-de-familias-em-junho>, acesso em 2/7/2018

ix <http://www.sirc.gov.br/>, acesso em 22/8/2018.

x Entidade pagando salários acima do limite individual para dirigentes (70% do limite de remuneração de servidores do Poder Executivo Federal) e entidade pagando salários cujo montante está acima do limite permitido para todos os dirigentes (5 vezes 70% do limite de remuneração de servidores do Poder Executivo Federal)

xi http://www.cne.mdic.gov.br/publisher.php?urlRedirect=paginas_pub%2Fsituacao_atual.php, acesso em 11/6/2018

xii http://www.cne.mdic.gov.br/publisher.php?urlRedirect=paginas_pub%2Ffinalidade.php, acesso em 11/6/2018

xiii <http://trabalho.gov.br/trabalhador-caged>, acesso em 11/6/2018