GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 008.268/2026-6
Natureza: Relatório de Auditoria Operacional.
Unidades Jurisdicionadas: Instituto Nacional do Seguro Social; Ministério da Gestão e da Inovação Em Serviços Públicos; Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; Ministério do Trabalho e Emprego; Secretaria de Governo Digital; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.
Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Gestão e da Inovação Em Serviços Públicos; Secretaria-executiva do Ministério da Gestão e da Inovação Em Serviços Públicos.
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. DEMANDA DIRETA DOS CIDADÃOS. ACESSO AOS SERVIÇOS PÚBLICOS DIGITAIS OFERTADOS POR MEIO DA PLATAFORMA GOV.BR. FALHAS DE AUTENTICAÇÃO E DE RECUPERAÇÃO DE ACESSO. ESTRUTURAÇÃO DE PLANO DE INCLUSÃO DIGITAL NO ACESSO AOS SERVIÇOS PÚBLICOS. INSTITUIÇÃO DE GUIA E REGISTRO DA AVALIAÇÃO SOBRE A NECESSIDADE DE MEIOS NÃO DIGITAIS. AMPLIAÇÃO E EQUILÍBRIO DA COBERTURA DO BALCÃO GOV.BR. APERFEIÇOAMENTO DE INFORMAÇÕES GERENCIAIS. ADEQUAÇÃO DA CAPACIDADE DOS CANAIS REMOTOS À DEMANDA, COM METAS DE REDUÇÃO DA ESPERA E CANAIS COMPLEMENTARES. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA. AUTORIZAÇÃO PARA MONITORAMENTO.

## RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução produzida no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Estado e Inovação, peça 211, aprovada pelo corpo dirigente da unidade (peças 212-213), transcrita a seguir:

"***PRÓLOGO***

*O presente relato utiliza personagens fictícios, mas foi construído a partir de situações identificadas nas entrevistas realizadas pela equipe de fiscalização durante as visitas de campo, com o objetivo de ilustrar o problema abordado nesta auditoria. Os procedimentos de auditoria que levaram à escuta dos casos reais que inspiraram este texto estão descritos no capítulo III.*

*Antônio esperou quarenta minutos na fila do Ministério do Trabalho e Emprego. Aos 56 anos, ainda não era considerado idoso pela lei, mas o tempo já pesava no rosto e no andar. Precisava da Carteira de Trabalho Digital para concorrer a uma vaga que surgira após meses de espera. Quando chegou sua vez, ouviu a resposta apressada do atendente: o problema era o Gov.br e não se resolvia ali, mas no celular. Saiu sem entender por que o órgão responsável pela própria Carteira de Trabalho não podia lhe entregar o documento.*

*Em casa, recorreu à família. 'Olha, pai, você já tem conta', disse o filho ao checar o aparelho. Antônio não lembrava de ter criado nada; talvez alguém tivesse feito isso por*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81182862.

*ele em outro momento. O filho tentou recuperar a senha e apontou a câmera para o rosto do pai: uma vez, duas, três. Não deu certo. Antônio observava de longe, sem tocar no aparelho, com medo de apertar algo errado e piorar a situação.*

*No dia seguinte, foi ao posto do Na Hora, que um conhecido indicara como último recurso. 'Qual é o problema?', perguntou a atendente no balcão. 'Não lembro a senha.' 'Tem o código?' Antônio não sabia de que código ela falava. 'O da verificação em duas etapas', explicou ela. '...o da verificação em duas etapas', repetiu Antônio, agarrando-se àquela última expressão como se repeti-la bastasse para decifrar o que não entendia. 'O senhor preencheu o formulário de recuperação?' Antônio hesitou. Lembrava do filho mexendo na tela, mas não sabia dizer se aquilo era um formulário, nem se tinha sido feito.*

*Voltou mais duas vezes. A cada visita, um novo termo desconhecido: aplicativo, reconhecimento facial, login. Começou a desconfiar de que o problema não era a senha, e sim a distância entre a língua que ele falava e a língua que o sistema exigia para deixá-lo entrar.*

*Um vizinho comentou sobre uma lan house que cobrava R$ 40 para destravar a Conta Gov.br. Desempregado, Antônio não tinha o dinheiro. E mesmo que tivesse, depois de tantos dias peregrinando entre o Ministério, a tela do celular e o balcão do Na Hora, a vaga de emprego provavelmente já havia sido preenchida.*

*Antônio nunca soube dizer se havia batido às portas erradas ou se todas levariam ao mesmo lugar. Restou apenas o silêncio de quem se descobre inadequado para o próprio tempo: a incômoda sensação de que a tecnologia, criada para aproximar o Estado do cidadão, não havia chegado até ele.*

## *I. INTRODUÇÃO*

*1. Trata-se de **fiscalização na modalidade auditoria operacional**, realizada na Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (SGD/MGI), a partir de **demanda direta dos cidadãos**. Entre novembro de 2025 e fevereiro de 2026, o TCU promoveu a 2ª Consulta Pública para envolver a população na escolha de temas de ações de controle. O tema 'Muita burocracia para acessar serviços públicos' foi o terceiro mais votado, com 986 votos. Para responder a essa demanda, o Tribunal decidiu realizar a presente fiscalização, denominada 'Cidadania Digital'. A diretriz do trabalho é aproximar a ação de controle das necessidades manifestadas pelos cidadãos, com sua participação e perspectiva.*

*2. Quanto à organização, este relatório divide-se em seis capítulos, além dos apêndices. O presente capítulo I apresenta a origem, o objeto, o objetivo, a metodologia, as limitações e os benefícios esperados da fiscalização. O capítulo II descreve o objeto: o histórico e a arquitetura da Plataforma Gov.br (subcapítulos II.1 e II.2), os canais de suporte da Conta Gov.br (subcapítulo II.3), os mecanismos de governança e controle (subcapítulo II.4), a Rede Gov.br (subcapítulo II.5) e as normas aplicáveis (subcapítulo II.6). O capítulo III relata a ação Cidadania Digital na Prática: como as barreiras de acesso se manifestam na vida dos cidadãos visitados pela equipe. O capítulo IV apresenta os quatro achados da auditoria, agrupados pelas três questões, e as análises que não resultaram em achados. O capítulo V traz a conclusão do trabalho, e o capítulo VI, a proposta de encaminhamento. O Apêndice I traz a lista de siglas; o Apêndice II, a participação cidadã; e o Apêndice III, os comentários dos gestores e a análise da equipe.*

### *I.1. Deliberação que originou a fiscalização*

*3. O presente trabalho foi autorizado pelo despacho de 13/4/2026 do ministro Augusto Nardes, proferido no TC 006.897/2026-6. A proposta partiu da Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Estado e Inovação (AudGestãoInovação).*

*4. A Portaria de Fiscalização AudGestãoInovação 282/2026 designou a equipe para a etapa de planejamento (Registro Fiscalis 112/2026), com alteração posterior pela Portaria 374/2026. As Portarias 375/2026 e 468/2026 disciplinaram as etapas de execução e de relatório. Os trabalhos*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81182862.

*ocorreram entre 22/4/2026 e 21/8/2026 (planejamento: 22/4 a 29/5; execução: 1º/6 a 7/8; relatório: 10/8 a 21/8).*

***I.2. Identificação do objeto***

*5. O objeto da auditoria é o **acesso aos serviços públicos digitais ofertados por meio da Plataforma Gov.br**, sob gestão da SGD/MGI. O exame avalia a equidade e a eficácia desse acesso por toda a população, em especial pelos grupos vulneráveis.*

*6. A análise abrange a jornada do cidadão no ecossistema digital Gov.br. Essa jornada vai do cadastro e da autenticação na Conta Gov.br até o encaminhamento ao órgão responsável pela prestação. O foco recai sobre as barreiras que dificultam esse acesso e sobre os mecanismos de suporte ao usuário, presenciais e remotos, com período de referência em 2025.*

*7. A relevância do objeto decorre da centralidade que a plataforma assumiu na relação entre o Estado e a sociedade. Em julho de 2026, o Gov.br reunia 236 órgãos e entidades federais, 5.616 serviços federais catalogados e 175,0 milhões de contas, o que equivale a 75,5% da base de CPFs de pessoas vivas no país. As barreiras de acesso à plataforma repercutem, portanto, sobre direitos previdenciários, sociais, trabalhistas, de saúde e de educação, sobretudo para quem tem menor autonomia digital.*

*8. O Tribunal já examinou o objeto em fiscalizações anteriores, que serviram de antecedente a este trabalho. Destacam-se quatro delas: a auditoria sobre a qualidade dos serviços públicos digitais federais (TC 002.007/2024-0, Acórdão 744/2025-TCU-Plenário, ministro Walton Alencar); a auditoria sobre a segurança das contas e a prevenção de fraudes na Plataforma Gov.br (TC 015.635/2025-2, Acórdão 2.019/2026-TCU-Plenário, ministro Odair Cunha); a auditoria sobre a qualidade do Cadastro de Pessoas Físicas (TC 037.608/2023-1, Acórdão 1.288/2026-TCU-Plenário, ministro Bruno Dantas), utilizada como referência nas análises de bases de dados deste trabalho; e a fiscalização sobre políticas públicas de inclusão digital a cargo do governo federal (TC 039.324/2023-0, Acórdão 1.699/2025-TCU-Plenário, ministro Aroldo Cedraz).*

***I.3. Objetivo e escopo da fiscalização***

*9. O objetivo central é **avaliar se o acesso aos serviços públicos digitais da Plataforma Gov.br é equitativo e eficaz para toda a população**, em especial para os grupos vulneráveis. Para tanto, a auditoria verificou três aspectos: a existência de barreiras de acesso; a suficiência dos canais de suporte ao usuário; e a adequação dos mecanismos de governança para monitorar e corrigir falhas de acesso.*

*10. Desse objetivo decorrem três questões de auditoria:*

*a. QST-1: O acesso aos serviços públicos digitais da Plataforma Gov.br, em 2025, é equitativo e eficaz para a população, em especial para os grupos vulneráveis, nos termos da Lei 14.129/2021, da Lei 13.460/2017 e do Decreto 12.198/2024?*

*b. QST-2: Os canais de suporte ao acesso à Conta Gov.br, presenciais e não presenciais, disponibilizados pela SGD/MGI para apoiar os cidadãos-usuários, desde 2025, são suficientes e eficientes, em conformidade com a Lei 13.460/2017, a Lei 14.129/2021 e o Decreto 12.198/2024?*

*c. QST-3: A União possui mecanismos de governança suficientes para monitorar, avaliar e promover a correção das falhas no acesso efetivo e equitativo aos serviços públicos digitais do Gov.br, nos termos da Lei 14.129/2021, do Decreto 12.198/2024 e da Portaria SGD/MGI 1.083/2025?*

*11. Seis temas não integram o escopo desta fiscalização. Não se examinam: (i) a segurança de contas e dados dos usuários e a investigação de fraudes no Gov.br, objeto de auditoria recente da Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI) deste Tribunal (TC 015.635/2025-2); (ii) as regras de negócio e os processos internos dos serviços prestados pelos órgãos, que demandariam fiscalizações setoriais próprias; e (iii) as etapas da jornada posteriores ao encaminhamento ao órgão prestador. Tampouco integram o escopo: (iv) as contratações e a infraestrutura de tecnologia da informação da plataforma; (v) a conformidade dos serviços com os*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81182862.

*padrões técnicos de acessibilidade (Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico – eMAG/WCAG); e (vi) as políticas de inclusão digital em sentido amplo, como programas de conectividade e letramento digital sem relação direta com a jornada de acesso.*

***I.4. Metodologia utilizada***

*12. A auditoria foi conduzida de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT), aprovadas pela Portaria-TCU 280/2010 e alteradas pela Portaria-TCU 185/2020, e com o Manual de Auditoria Operacional do Tribunal (Portaria-Segecex 18/2020). Esses referenciais estão alinhados às Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Issai), emitidas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai). Nenhuma restrição significativa foi imposta aos exames.*

*13. Na etapa de planejamento, a equipe definiu a estratégia global da auditoria e requisitou informações iniciais à SGD/MGI sobre a Plataforma Gov.br e seus canais de suporte (Ofício 000.014/2026, peças 5 e 6; respostas nas peças 14 a 22). Também requisitou as bases de dados operacionais da Conta Gov.br (Ofício 000.017/2026, peça 12; respostas nas peças 25 a 31). Em razão do volume, os arquivos das bases foram enviados por ferramentas próprias de transmissão e não constam dos autos.*

*14. Em 21/5/2026, foi realizado painel de riscos com servidores da SGD e do TCU, que resultou na matriz de riscos do trabalho. A etapa foi concluída com a elaboração da matriz de planejamento, que direcionou a execução da auditoria.*

*15. Na etapa de execução, a coleta e a análise de evidências combinaram métodos quantitativos e qualitativos: (i) cruzamento, por Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), das bases operacionais da Conta Gov.br com registros populacionais — o cadastro de CPF da Receita Federal e o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) —, para caracterizar a titularidade, o nível e o uso das contas; (ii) análise do catálogo de serviços do Gov.br quanto às formas de prestação digital e presencial; (iii) ação 'Cidadania Digital na Prática', que consistiu nas visitas a comunidades em situação de alta vulnerabilidade e a unidades de atendimento presencial, com entrevistas com cidadãos, atendentes, gestores, pesquisadores e organizações da sociedade civil; (iv) exame do atendimento presencial do Balcão Gov.br e dos canais remotos de suporte; e (v) avaliação dos mecanismos de governança da SGD/MGI, subsidiada por requisição específica (Ofício 000.030/2026, peça 33; respostas nas peças 46 a 63).*

*16. Além das requisições à SGD/MGI, foram selecionados por amostragem cinco órgãos prestadores de serviços de alto impacto social: Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Ministério da Educação (MEC) e Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS). Os Ofícios 000.032 a 000.036/2026 (peças 36-40) solicitaram informações diretas sobre a disponibilidade de atendimento presencial em seus serviços (respostas nas peças 64 a 92 e 95 a 127).*

*17. Ao final da execução, as análises foram consolidadas e discutidas em painel de achados. Desse processo resultou a matriz de achados, que fundamenta os achados relatados neste documento.*

*18. Concluída a etapa de relatório, a versão preliminar foi encaminhada em 8/9/2026 à SGD/MGI, à RFB, ao INSS, ao MTE e ao MDS para comentários (Ofícios 36085 a 36089/2026-TCU/Seproc, peças 147 a 151), nos termos do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020. As manifestações recebidas (peças 162 a 208) e a análise da equipe constam do Apêndice III, e as alterações delas decorrentes foram incorporadas a este relatório.*

***I.5. Limitações***

*19. A fiscalização enfrentou **limitações na disponibilidade de informações gerenciais** sobre o objeto. O sistema do Programa Balcão Gov.br registra apenas os atendimentos com emissão de senha provisória. Não são contabilizadas as demandas resolvidas por autorresolução assistida — modalidade em que o atendente orienta o cidadão a realizar o procedimento no próprio dispositivo, sem intervir na conta, priorizada pelo programa por promover a autonomia digital do usuário. Por*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81182862.

*isso, não foi possível conhecer o volume real de atendimentos da rede presencial.*

*20. De forma análoga, a SGD/MGI não dispõe de **indicadores de acesso e de demanda desagregados por perfil sociodemográfico**. Essa lacuna restringiu parte das análises de equidade. A equipe a supriu, no que foi possível, com o cruzamento de bases de dados realizado pelo próprio Tribunal.*

*21. Registre-se, por fim, limitação inerente à principal base cadastral utilizada. O Cadastro de Pessoas Físicas da RFB apresenta **sobrecontagem de cerca de 13,7 milhões de registros de pessoas classificadas como vivas**, decorrente de óbitos e emigrações não refletidos no cadastro. A distorção agrava-se nas idades avançadas e já foi quantificada por este Tribunal em fiscalização específica (Acórdão 1.288/2026-TCU-Plenário, ministro Bruno Dantas, TC 037.608/2023-1). Por essa razão, a base de CPF foi empregada apenas para identificar e caracterizar os titulares das contas, e não como denominador populacional: os percentuais de cobertura, posse e exclusão foram calculados sobre as Projeções da População do IBGE. Sem esse ajuste, o excedente cadastral seria contado como pessoas sem conta, inflando artificialmente a exclusão aparente — sobretudo entre os mais idosos, faixa em que a sobrecontagem se concentra.*

*22. As limitações descritas não comprometeram a formação das conclusões da auditoria, tendo sido mitigadas pela triangulação de fontes — bases de dados, documentos, entrevistas e observação direta — e consideradas na extensão atribuída a cada achado.*

### *I.6. Benefícios esperados*

*23. O principal benefício esperado é contribuir para que **a transformação digital dos serviços públicos federais seja inclusiva por princípio, e não excludente por omissão**. Busca-se assegurar que os grupos vulneráveis — idosos, pessoas com deficiência, cidadãos de baixa renda e escolaridade e moradores de áreas remotas — mantenham o acesso aos serviços a que têm direito. Esse acesso deve estar garantido pelo canal digital ou por alternativas presenciais de atendimento.*

*24. Espera-se, ademais: (i) o fortalecimento da estratégia multicanal de suporte ao cidadão, com melhoria da cobertura, do dimensionamento e da gestão do Balcão Gov.br e dos canais remotos; (ii) a produção de informações gerenciais que qualifiquem as decisões de expansão da plataforma; e (iii) o aprimoramento dos mecanismos de governança e monitoramento da SGD/MGI.*

*25. Por fim, a fiscalização concretiza as diretrizes de participação cidadã e de foco no cidadão do TCU. O tema foi escolhido pela população em consulta pública. Este relatório devolve à sociedade uma resposta concreta à demanda apresentada.*

## *II. VISÃO GERAL DO OBJETO*

### *II.1. Histórico*

*26. A oferta de serviços públicos por meios eletrônicos no Brasil antecede em mais de quinze anos a criação da Plataforma Gov.br. O marco inicial é o **Programa de Governo Eletrônico**, instituído em 2000 a partir de grupo de trabalho interministerial criado por Decreto Presidencial de 3/4/2000. O Programa tinha três linhas de ação: universalização de serviços, governo ao alcance de todos e infraestrutura avançada. No mesmo ano, foi criado o Comitê Executivo de Governo Eletrônico (CEGE), instância de coordenação das iniciativas de interação eletrônica entre o Estado e a sociedade (peça 133, p. 1-3).*

*27. Nas duas décadas seguintes, a agenda evoluiu da informatização de processos para a padronização e a integração dos canais digitais. Destacam-se os Padrões de Interoperabilidade em Governo Eletrônico (e-Ping, 2004), o Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico (eMAG, 2005, obrigatório no Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação – Sisp – desde 2007), a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) e a Identidade Digital de Governo (2013), que padronizou os portais federais. Esse acúmulo preparou a transição do 'governo eletrônico', centrado na digitalização de processos existentes, para o 'governo digital', orientado ao redesenho dos serviços a partir das necessidades do usuário (peça 133, p. 8-25).*

*28. Nesse contexto, o **Decreto 8.936/2016 instituiu a Plataforma Gov.br**, com o objetivo de ampliar e simplificar o acesso da população aos serviços públicos digitais, inclusive por dispositivos*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81182862.

*móveis. Sua criação foi uma das iniciativas estruturantes da transformação digital da Administração Pública Federal. No mesmo período, foram instituídas a Política de Governança Digital (Decreto 8.638/2016), a Política de Dados Abertos (Decreto 8.777/2016) e as normas de compartilhamento de bases de dados entre órgãos federais (Decreto 8.789/2016).*

*29. A plataforma, originalmente denominada Plataforma de Cidadania Digital, nasceu com cinco componentes: o Portal de Serviços do Governo Federal; o mecanismo de acesso digital único; a ferramenta de solicitação e acompanhamento dos serviços; a ferramenta de avaliação da satisfação dos usuários; e o painel de monitoramento do desempenho dos serviços públicos.*

*30. Nos cinco anos seguintes, alterações sucessivas ampliaram essa estrutura. O Decreto 9.094/2017 complementou o painel de monitoramento. O Decreto 10.332/2020 acrescentou o barramento de interoperabilidade (atual Conecta Gov.br), que permite o compartilhamento de dados entre os sistemas dos órgãos.*

*31. Dois marcos se destacam nesse processo. O Decreto 9.756/2019 instituiu o portal único gov.br e unificou, sob esse domínio, os canais digitais federais até então dispersos. O Decreto 10.900/2021 formalizou a denominação Plataforma Gov.br e incorporou três novos componentes: a ferramenta de notificações e mensageria (caixa postal eletrônica), a ferramenta de pagamentos digitais e a assinatura eletrônica.*

*32. Em paralelo, consolidou-se o arcabouço estratégico da transformação digital federal. À Estratégia de Governança Digital 2016-2019 (Decreto 8.638/2016) seguiu-se a Estratégia de Governo Digital 2020-2023 (Decreto 10.332/2020). No plano legal, a Lei 14.129/2021 (Lei do Governo Digital) deu status de lei aos princípios da desburocratização e da universalização do acesso. O ciclo atual é regido pela Estratégia Federal de Governo Digital 2024-2027 (Decreto 12.198/2024) e pela Estratégia Nacional de Governo Digital (Decreto 12.069/2024), que estendeu a coordenação do tema aos entes subnacionais.*

*33. Como resultado dessa evolução, a Plataforma Gov.br é hoje a infraestrutura que **centraliza a oferta de informações e serviços públicos digitais** da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, reunindo em um único ecossistema a identificação do cidadão e o acesso, a solicitação e o acompanhamento dos serviços.*

*34. A Figura 1 sintetiza essa evolução.*

*Figura 1 – Evolução da Plataforma Gov.br (2000-2026)*




*Fonte: elaboração própria, com base em SGD/MGI – Do eletrônico ao digital (disponível em gov.br/governodigital) e nos Decretos 8.936/2016, 9.756/2019 e 10.900/2021.*

*35. Os números de utilização evidenciam a **dimensão alcançada pela Plataforma**: o Gov.br já registrou mais de 11,7 milhões de acessos em um único dia e 80 milhões de acessos únicos em um único mês (Nota Técnica SEI 19904/2026/MGI, peça 18, p. 2).*

***II.2. Escopo e arquitetura da Plataforma Gov.br***

*36. Em sua configuração atual, a Plataforma Gov.br reúne **nove componentes integrados**,*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81182862.

*previstos no art. 3º, incisos I a IX, do Decreto 8.936/2016. Os componentes têm funções distintas e complementares. Para fins de análise, podem ser organizados em três camadas funcionais.*

*37. A primeira é a camada de **acesso e identidade digital**, com o login único e a assinatura eletrônica. O login único é a porta de entrada da plataforma: autentica o cidadão de forma centralizada, em três níveis de segurança (bronze, prata e ouro), e dispensa cadastro específico em cada órgão. A assinatura eletrônica permite assinar documentos digitais com a mesma validade jurídica da assinatura física, para titulares de conta prata ou ouro (Decreto 10.543/2020).*

*38. A segunda é a camada de **identificação dos serviços, prestação, monitoramento e comunicação**, com cinco componentes ligados à jornada do cidadão. O portal único centraliza informações institucionais, notícias e o catálogo de serviços. A ferramenta de solicitação e acompanhamento permite identificar as etapas do serviço, solicitá-lo, agendar atendimentos e acompanhar sua execução. A ferramenta de avaliação de satisfação, regulamentada pela Portaria SGD/MGI 1.083/2025, capta a percepção dos usuários. O painel de monitoramento deve reunir volume de solicitações, tempo médio de atendimento, satisfação e solicitações de simplificação. A ferramenta de notificações e mensageria é uma caixa postal eletrônica para mensagens personalizadas sobre serviços, políticas públicas e benefícios.*

*39. A terceira é a camada de **infraestrutura transversal**. O barramento de interoperabilidade (Conecta Gov.br) viabiliza o compartilhamento de dados entre os sistemas dos órgãos e a ferramenta de pagamentos digitais incorpora meios de pagamento aos serviços que envolvem cobrança.*

*40. O funcionamento desse ecossistema também depende dos órgãos prestadores dos serviços. O Decreto 8.936/2016 impõe a eles duas obrigações: **adotar os componentes da plataforma** (art. 4º) e **encaminhar à SGD os dados da prestação dos serviços, que alimentam o painel de monitoramento** (art. 3º, parágrafo único). A plataforma resulta, assim, da atuação conjunta da SGD, responsável pela infraestrutura, e dos órgãos prestadores, que integram os componentes aos seus serviços.*

*41. Dentre os nove componentes, a equipe de auditoria deu **atenção especial ao login único e ao portal único**. O login único é a porta de entrada, pois sem ele, o cidadão não acessa a maioria dos componentes nem os serviços que exigem essa autenticação. O portal único centraliza as Cartas de Serviços ao Usuário, que informam ao cidadão os serviços disponíveis e as condições de acesso.*

*42. Esses dois componentes orientaram o exame das questões de auditoria. Na primeira questão, verificou-se se as pessoas possuem Conta Gov.br e se conseguem acessá-la e utilizá-la com regularidade. Verificou-se também se há alternativa presencial de atendimento quando o acesso digital não se realiza. Na segunda questão, avaliou-se a suficiência e a eficiência dos canais de suporte ao acesso à conta. Os subcapítulos seguintes descrevem esses dois componentes.*

### *II.2.1. Conta Gov.br*

*43. A Conta Gov.br é o **mecanismo de acesso digital único** do usuário aos serviços públicos. Seu nível de segurança deve ser compatível com a exigência, a natureza e a criticidade dos dados do serviço solicitado (art. 3º, II, do Decreto 8.936/2016).*

*44. A conta é estruturada em três níveis. O bronze oferece segurança básica e dá acesso às funcionalidades essenciais. Os níveis prata e ouro acrescentam, em graus crescentes de confiabilidade, funcionalidades como o compartilhamento de documentos digitais, a assinatura eletrônica gratuita, a autenticação em duas etapas e o acesso aos serviços de maior criticidade. O nível da conta, portanto, não é apenas uma classificação de segurança, ele condiciona o que o titular pode fazer na plataforma.*

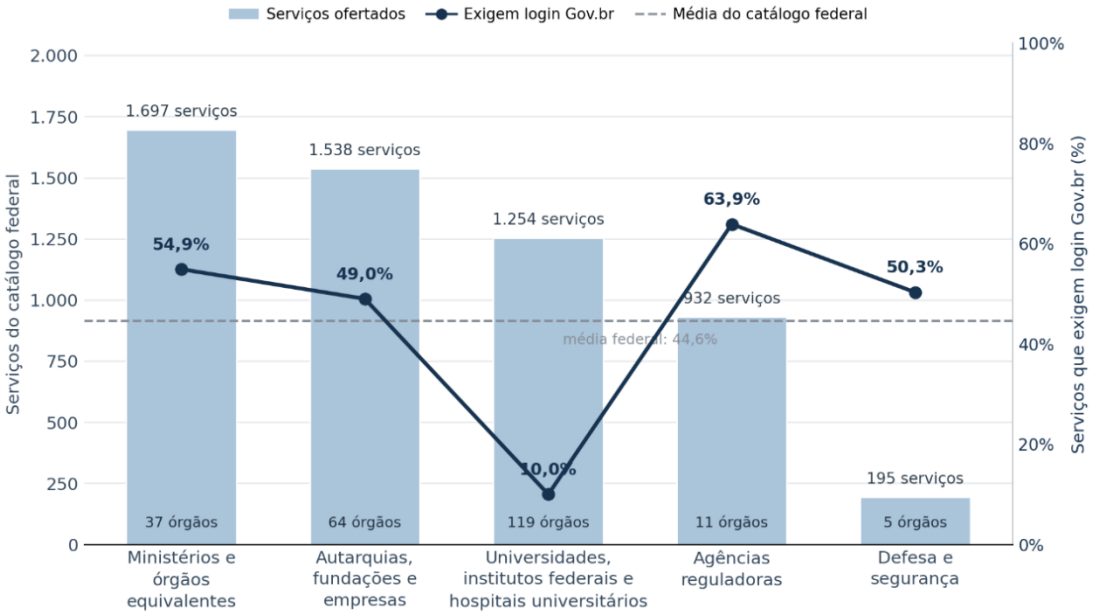
*45. A dependência da conta é expressiva já na porta de entrada dos serviços. Como mostra o Gráfico 1, 44,6% dos 5.616 serviços federais catalogados exigem o login Gov.br para acesso, com variação acentuada conforme o tipo de órgão prestador: a exigência alcança 63,9% dos serviços das agências reguladoras e 54,9% dos serviços de ministérios, mas apenas 10,0% dos ofertados por universidades, institutos federais e hospitais universitários. Quem não dispõe de conta ativa fica, assim, impedido de acessar quase metade do catálogo federal — incluídos os serviços de maior demanda. As consequências dessa dependência são examinadas nos subcapítulos IV.1, quanto ao*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81182862.

*acesso à conta, e IV.2, quanto às alternativas ao canal digital.*

*Gráfico 1 – Serviços federais que exigem login Gov.br, por tipo de órgão prestador*




| *Tipo de órgão* | *Órgãos* | *Serviços* | *% que exige login Gov.br* |
|---|---|---|---|
| ***Ministérios e órgãos equivalentes*** | *37* | *1.697* | *54,9%* |
| ***Autarquias, fundações e empresas*** | *64* | *1.538* | *49,0%* |
| ***Universidades, institutos federais e hospitais universitários*** | *119* | *1.254* | *10,0%* |
| ***Agências reguladoras*** | *11* | *932* | *63,9%* |
| ***Defesa e segurança*** | *5* | *195* | *50,3%* |
| ***Total*** | ***236*** | ***5.616*** | ***44,6%*** |

*Fonte: elaboração própria, com base nos dados fornecidos pela SGD/MGI (peça 21).*

***II.2.2. Catálogo de serviços***

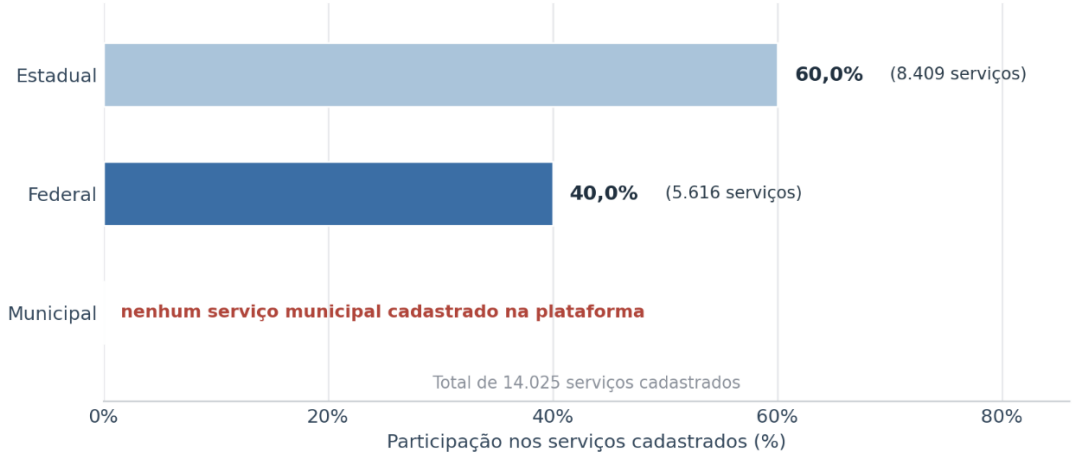
*46. O portal único Gov.br é o **meio digital de divulgação da Carta de Serviços ao Usuário** dos órgãos e entidades do Poder Executivo federal (art. 18, I, do Decreto 9.094/2017). A carta, instituída pelo art. 7º da Lei 13.460/2017, reúne informações sobre cada serviço, como requisitos, documentos, etapas, prazos e formas de prestação.*

*47. O cadastramento dessas informações cabe aos próprios órgãos, porém a SGD revisa as páginas antes da publicação, conforme relato da secretaria (peça 18, p. 3). O catálogo reúne 14.025 serviços, dos quais 8.409 são estaduais (60,0%) e 5.616 federais (40,0%), sem nenhum serviço municipal registrado na base (Gráfico 2).*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81182862.

*Gráfico 2 – Serviços cadastrados no Gov.br, por ente federativo*




*Fonte: elaboração própria, com base nos dados fornecidos pela SGD/MGI (peça 21).*

***II.3. Canais de suporte da Conta Gov.br***

*48. A SGD/MGI disponibiliza dois conjuntos de canais de suporte ao cidadão que enfrenta dificuldades com a Conta Gov.br: o atendimento presencial, prestado pelo Programa Balcão Gov.br, e os canais de atendimento remoto. Cada conjunto é gerenciado por uma diretoria distinta da secretaria, conforme se verifica das manifestações prestadas pela própria SGD (peça 18, p. 1 e 7): o Balcão Gov.br está a cargo da Diretoria de Identidade Digital (Depid), e os canais remotos, da Diretoria de Plataformas de Serviços Públicos Digitais (Deser).*

***II.3.1. Balcão Gov.br e a rede de atendimento presencial***

*49. O Programa de Atendimento Presencial Balcão Gov.br é o **canal presencial de apoio ao cidadão** com dificuldades para criar, recuperar ou utilizar a Conta Gov.br. Sem esse apoio, essas pessoas ficam impedidas de acessar os serviços que dependem da identificação digital. O programa foi criado em 2024, em caráter piloto, com cerca de 45 unidades, e passou a se expandir de forma mais ampla a partir de 2025.*

*50. A SGD/MGI não dispõe de estrutura própria de atendimento presencial; por isso, o programa opera por meio de parcerias com órgãos e entidades federais, estaduais, distritais e municipais que já possuem redes de atendimento ao público. As parcerias nascem da adesão espontânea de instituições interessadas ou da busca ativa da SGD por parceiros com capilaridade; recomendações de outros órgãos públicos, como o Ministério Público, também têm estimulado a ampliação da rede.*

*51. O ingresso no programa segue fluxo de credenciamento eletrônico. Os termos de compromisso são firmados nos três níveis (estratégico, gerencial e operacional), e o processo termina com o certificado de credenciamento da unidade. Conforme a página de credenciamento do programa (https://www.gov.br/governodigital/pt-br/identidade/identidade-digital-para-gestores-publicos/programa-balcao-gov.br, acessado em 31/8/2026), a SGD/MGI deve disponibilizar a solução tecnológica, orientar a implantação, fornecer materiais de apoio e divulgar as unidades; e a instituição parceira deve assegurar a infraestrutura, disponibilizar e capacitar os atendentes.*

*52. O atendimento segue padrão definido pela SGD/MGI e busca promover a **autonomia digital do cidadão**. A prioridade é a autorresolução assistida, em que o atendente orienta o usuário a realizar os procedimentos no próprio dispositivo. Quando isso não basta, o atendente recorre ao Sistema Balcão Gov.br para criar ou recuperar a conta ou atualizar dados cadastrais, e a senha provisória é o último recurso. As unidades contam ainda com o Suporte Balcão Gov.br, canal virtual exclusivo dos atendentes para esclarecer dúvidas e priorizar protocolos.*

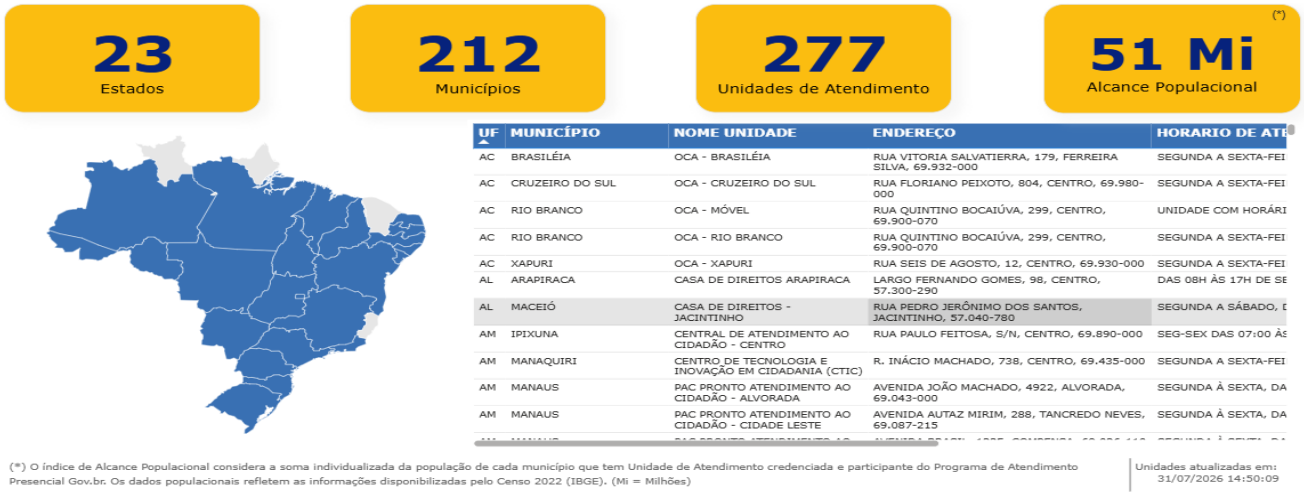
*53. Nos últimos meses, a rede presencial expandiu-se das cerca de 45 unidades da fase piloto para 185 unidades, em maio de 2026, sendo 133 municípios de 19 unidades da Federação atendidos. Em 1º/8/2026, alcançou 277 unidades em 212 municípios de 23 unidades da Federação, com alcance*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81182862.

*populacional estimado em 51 milhões de pessoas (Figura 2). Somente entre maio e agosto de 2026, o número de postos cresceu 49,7%, e o de municípios atendidos, 59,4%. Com isso, o programa superou, antes do fim de 2026, a meta de 250 pontos de atendimento da Estratégia Federal de Governo Digital 2024-2027 (Iniciativa 2.7). A suficiência dessa rede — distribuição territorial, utilização e informações gerenciais — é examinada no subcapítulo IV.3.*

*Figura 2 – Painel do Atendimento Presencial Balcão Gov.br*




*Fonte: mapa público de unidades do Programa Balcão Gov.br (https://www.gov.br/governodigital/pt-br/acessibilidade-e-usuario/atendimento-gov.br/atendimento-presencial), acessado em 1º/8/2026.*

*54. Quanto ao registro dos atendimentos, o Sistema Balcão Gov.br tem finalidade predominantemente operacional, pois ele contabiliza apenas os atendimentos com emissão de senha provisória. As demandas resolvidas por autorresolução assistida não são registradas, e o sistema não consolida informações gerenciais como motivo da procura, tempo de atendimento e satisfação dos usuários. Até 2024, os atendimentos eram registrados de forma agregada pela instituição parceira; o registro por unidade de atendimento do parceiro passou a valer em 2025.*

### *II.3.2. Canais de atendimento remoto*

*55. O suporte remoto compreende os **canais virtuais de apoio ao cidadão** no acesso e no uso da Conta Gov.br, complementando o atendimento presencial do Balcão Gov.br. Como a conta é a porta de entrada dos serviços digitais federais, esse suporte repercute sobre todos os serviços que dependem dessa identidade.*

*56. As demandas seguem taxonomia da SGD/MGI com onze tipos de suporte, que podem ser agrupados em quatro naturezas: recuperação de acesso (senha, verificação em duas etapas, bloqueio, desbloqueio, exclusão de conta e redefinição de métodos de acesso); correção de erros e falhas; esclarecimento de dúvidas e manifestações (reclamações, denúncias, elogios, solicitações, sugestões e pedidos de acesso à informação); e atendimento a públicos específicos (Pessoa Exposta Politicamente – PEP e usuários com perfil crítico vinculado ao Conselho Nacional de Justiça – CNJ). As demandas são distribuídas por nove canais, conforme disposto na Tabela 1.*

*Tabela 1 – Canais de atendimento remoto da Conta Gov.br*

| ***Canal*** | ***Descrição*** | ***Principais tipos de suporte*** |
|---|---|---|
| ***Formulário de alteração de e-mail*** | *Página web inserida no fluxo de recuperação de senha, disponibilizada quando o titular não tem acesso aos demais métodos de recuperação* | *Recuperação de senha* |
| ***Formulário de desativação da*** | *Página web inserida no fluxo de recuperação da verificação em duas* | *Recuperação da verificação em duas etapas* |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81182862.

| Canal | Descrição | Principais tipos de suporte |
|---|---|---|
| **verificação em duas etapas (2FA)** | etapas, utilizada quando o titular perde acesso ao código | |
| **Chat** | Troca de mensagens on-line entre o cidadão e atendente humano, disponível em horário comercial | Dúvidas; atendimento a PEP e perfil crítico do CNJ; bloqueio, desbloqueio e exclusão de conta; redefinição de métodos de acesso |
| **E-mail** | Caixa de e-mail destinada ao esclarecimento de dúvidas gerais | Dúvidas |
| **Apoio técnico** | Serviço disponibilizado no portal Gov.br para tratamento de erros e falhas nos produtos da identidade Gov.br | Dúvidas; correção de erros e falhas; bloqueio e exclusão de conta |
| **Lojas de aplicativos** | Respostas públicas aos comentários sobre o aplicativo Gov.br na Play Store e na App Store | Dúvidas |
| **Ouvidoria (Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação – Fala.BR)** | Sistema gerido pela Controladoria-Geral da União (CGU) para recebimento de manifestações e pedidos de acesso à informação | Dúvidas; reclamações, denúncias, elogios, solicitações e sugestões; acesso à informação |
| **Páginas de dúvidas frequentes (FAQ)** | Conjunto de páginas destinadas ao esclarecimento de dúvidas | Dúvidas |
| **Suporte Balcão Gov.br** | Central de atendimento virtual acionada pelos atendentes das unidades parceiras do Balcão Gov.br, e não diretamente pelo cidadão | Priorização de protocolo; contato com atendente |

*Fonte: elaboração própria, com base nas informações prestadas pela SGD/MGI (peça 20, p. 5-6).*

*57. A empresa terceirizada Speedmais opera a central de atendimento, no âmbito do Contrato 41/2022, vigente até novembro de 2026, que prevê a força de trabalho e a infraestrutura tecnológica do chat e dos formulários. O contingente de atendentes varia conforme a necessidade e pode chegar a cerca de 740 profissionais nos momentos de maior demanda (peça 143, p. 5-6). A demanda pela central varia conforme calendários e políticas públicas que ampliam o uso da conta, como o Imposto de Renda, o Enem e a adoção da verificação em duas etapas.*

*58. Esse modelo, no entanto, está em transição. A contratação da força de trabalho — objeto do Pregão 90008/2026, adjudicado e homologado em 5/8/2026 para a própria Speedmais — foi separada da solução tecnológica, que passará à Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev). O novo arranjo apoia-se no Contrato 69/2023, vigente até dezembro de 2028 (peças 138 e 142).*

*59. Em paralelo à transição contratual, a SGD/MGI avalia novas formas de atendimento. Entre elas estão a retomada do chatbot, testado em piloto entre o fim de 2025 e o início de 2026, e a futura estruturação de atendimento telefônico com a infraestrutura da Dataprev. O desempenho desses canais — volumes, tempos de resposta e informações gerenciais — é examinado no subcapítulo IV.4.*

### *II.4. Mecanismos de governança e controle sobre os serviços públicos digitais*

*60. A governança pública diz respeito à capacidade de orientar as organizações para entregar resultados de interesse da sociedade. Segundo o Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU, ela envolve mecanismos de liderança, estratégia e controle para avaliar, direcionar e monitorar a gestão. Governança e gestão têm funções distintas e complementares: a primeira*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81182862.

*direciona e acompanha; a segunda planeja e executa.*

*61. Nos serviços públicos digitais federais, essa **governança é descentralizada**: pelo art. 47 da Lei 14.129/2021, cabe às autoridades de cada órgão e entidade implementar e manter os mecanismos, as instâncias e as práticas de governança. Nesse arranjo, a SGD/MGI exerce funções transversais, tais como coordenação; orientação e monitoramento da transformação digital; definição de padrões; e disponibilização de instrumentos comuns, como, por exemplo, a ferramenta de avaliação de satisfação e o painel de monitoramento. Os órgãos e entidades permanecem responsáveis pela gestão e pela melhoria dos serviços que prestam.*

*62. Sob a perspectiva do controle, esses instrumentos formam um **ciclo de escuta, aferição e melhoria**, apoiado na Lei 13.460/2017, na Lei 14.129/2021 e na Portaria SGD/MGI 1.083/2025, norma que disciplina a avaliação de satisfação, os padrões de qualidade, o Nível de Maturidade Digital (NMD) e o autodiagnóstico da qualidade dos serviços. Na escuta, a avaliação de satisfação capta a percepção dos cidadãos por ferramenta da SGD integrada aos serviços pelos órgãos; a secretaria calcula e divulga mensalmente as notas médias por serviço, por órgão e em âmbito global. Na aferição, destacam-se o painel de monitoramento, o Painel de Gestão da Qualidade e o NMD, cujos padrões básicos são publicados anualmente pela SGD. Na melhoria, o autodiagnóstico permite às unidades gestoras verificar a aderência de seus serviços aos padrões e identificar aprimoramentos; contudo, sua realização é facultativa.*

*63. A dimensão de planejamento e direcionamento da governança é estruturada pela Estratégia Federal de Governo Digital (EFGD) 2024-2027 e pelos Planos de Transformação Digital (PTDs). A EFGD estabelece princípios, objetivos, iniciativas, metas e prazos para a transformação digital federal, com metas de satisfação, acessibilidade, inclusão digital, atendimento presencial e interoperabilidade. Cabe à SGD coordenar e monitorar a execução da Estratégia e apoiar os PTDs, pactuados com os órgãos em conjunto com a Secretaria-Executiva do MGI e aprovados pelos Comitês de Governança Digital. Os PTDs organizam os compromissos de transformação digital de cada órgão.*

*64. Em síntese, a governança dos serviços públicos digitais combina duas responsabilidades. Os órgãos e entidades respondem, de forma descentralizada, pela gestão e melhoria dos serviços que prestam. A SGD atua de forma transversal, com referências comuns e visão de conjunto sobre uma prestação distribuída entre os diferentes órgãos federais. A aptidão desses instrumentos para detectar e corrigir falhas de acesso é examinada no subcapítulo IV.5.*

***II.5. Rede Gov.br e articulação com entes subnacionais***

*65. A Rede Nacional de Governo Digital (Rede Gov.br), coordenada pela SGD/MGI, busca promover a **transformação digital de forma articulada** entre União, estados, Distrito Federal e municípios. Prevista na Lei 14.129/2021 e regulamentada pelo Decreto 12.069/2024, a rede opera pelo compartilhamento de soluções digitais e boas práticas, pela oferta de apoio técnico e pelo incentivo à interoperabilidade de dados e sistemas.*

*66. A adesão é voluntária e gratuita, formalizada por Termo de Adesão na Plataforma Rede Gov.br. Até maio de 2026, participavam todos os estados, o Distrito Federal e 2.734 municípios, incluídas as 26 capitais (Nota Técnica SEI 19904/2026/MGI, peça 18, p. 10-11). Aos aderentes, a SGD oferece soluções digitais — como o Login Gov.br, a assinatura eletrônica e a prova de vida digital —, a infraestrutura do Conecta Gov.br e instrumentos de avaliação de maturidade. Oferece, ainda, capacitação e a articulação de financiamentos, como o Programa Brasil Mais Digital, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), e a linha Transformação Digital do programa de Financiamento à Infraestrutura e ao Saneamento (Finisa), operada pela Caixa com apoio do Banco Mundial. Parte das soluções já está amplamente disponível; outras vêm sendo estendidas de forma gradual, por limitações contratuais e orçamentárias.*

*67. A rede insere-se no contexto da Estratégia Nacional de Governo Digital (ENGD), que orienta a atuação coordenada dos entes e conta com comitê consultivo de representantes dos níveis de*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81182862.

*governo e da sociedade. A ENGD fixou duas metas para 2026: alcançar 3.342 municípios aderidos e levar 90% dos municípios com mais de 100 mil habitantes a usar ao menos uma solução digital Gov.br. Até maio de 2026, os resultados eram de 2.734 municípios (81,8% da meta), sendo 252 com mais de 100 mil habitantes (87,8% da meta).*

*68. Embora relevante, a **Rede Gov.br não integra o escopo desta auditoria**. A decisão considerou as restrições de tempo e a complexidade do objeto, cuja avaliação exigiria procedimentos junto a estados e municípios, entes que não se sujeitam à jurisdição do TCU. A fiscalização concentrou-se nas ações sob responsabilidade dos órgãos e entidades federais.*

*69. Diante da relevância do tema, considera-se oportuna futura fiscalização específica sobre a Rede Gov.br e a transformação digital nos entes subnacionais. Essa ação poderia ser coordenada com os Tribunais de Contas dos estados, no âmbito da Rede Integrar. O arranjo combinaria a atuação do TCU na esfera federal com a capilaridade dos tribunais locais.*

### *II.6. Normas aplicáveis*

*70. A Tabela 2 consolida as **principais normas que estruturam o objeto** fiscalizado e que serviram de critério às análises. Os dispositivos específicos aplicados a cada achado são indicados nas respectivas seções de critérios.*

*Tabela 2 – Principais normas aplicáveis ao objeto da auditoria*

| Norma | Objeto | Aspectos de interesse para a auditoria |
|---|---|---|
| **CF/1988, art. 37, § 3º** | Participação do usuário na administração pública | Base constitucional do direito ao atendimento adequado e à avaliação periódica da qualidade dos serviços públicos |
| **Lei 13.460/2017** | Participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos | Direitos do usuário (arts. 5º e 6º); Carta de Serviços ao Usuário (art. 7º); ouvidorias e avaliação continuada dos serviços (arts. 13-15 e 23) |
| **Lei 14.129/2021 (Lei do Governo Digital)** | Princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital | Desburocratização e universalização do acesso (art. 3º); prestação digital sem prejuízo do direito ao atendimento presencial (arts. 3º, XVI, e 14); governança descentralizada (art. 47) |
| **Decreto 8.936/2016** | Institui a Plataforma (de Cidadania Digital) Gov.br | Componentes da Plataforma (art. 3º); obrigações dos órgãos prestadores (arts. 3º, parágrafo único, e 4º); não substituição dos demais meios de atendimento, conforme avaliação do gestor (art. 5º) |
| **Decreto 9.094/2017** | Simplificação do atendimento aos usuários (regulamenta a Lei 13.460/2017) | Carta de Serviços em meio digital no portal único (arts. 11 e 18); diretrizes de simplificação |
| **Decreto 9.756/2019** | Institui o portal único gov.br | Unificação dos canais digitais federais; cronograma de disponibilização e de migração dos órgãos (art. 4º) |
| **Decreto 10.900/2021** | Altera o Decreto 8.936/2016 | Denominação Plataforma Gov.br; incorporação de novos componentes (mensageria, pagamentos e assinatura eletrônica) |
| **Decreto 12.069/2024** | Estratégia Nacional de Governo Digital (ENGD) e Rede Gov.br | Coordenação federativa da transformação digital; metas de adesão dos entes subnacionais |
| **Decreto 12.198/2024** | Estratégia Federal de Governo Digital (EFGD) | Governo centrado no usuário e inclusivo; metas de satisfação, acessibilidade, inclusão digital e |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81182862.

| Norma | Objeto | Aspectos de interesse para a auditoria |
|---|---|---|
| | *2024-2027* | *atendimento presencial* |
| ***Portaria SGD/MGI 1.083/2025*** | *Avaliação de satisfação, padrões de qualidade, NMD e autodiagnóstico* | *Instrumentos do ciclo de controle da qualidade dos serviços digitais; revogou a Portaria SGD 548/2022* |

*Fonte: elaboração própria*

## *III. CIDADANIA DIGITAL NA PRÁTICA*

*71. A presente auditoria foi realizada com abordagem orientada a problemas, o que pressupõe compreender não apenas o objeto fiscalizado, mas também como as dificuldades identificadas repercutem na vida dos cidadãos. No caso dos serviços públicos digitais, essa perspectiva é especialmente relevante, situações que aparecem nos dados como ausência de uso, falhas de autenticação ou necessidade de suporte podem representar, para quem depende desses serviços, barreiras concretas ao acesso a direitos e oportunidades.*

*72. Para compreender essas situações a partir da experiência dos próprios cidadãos, a equipe realizou visitas de campo durante a fase de execução da auditoria. Foram selecionados locais com diferentes características socioeconômicas, territoriais e de acesso à infraestrutura digital, de modo a observar como as dificuldades se manifestam em contextos distintos.*

*73. No Distrito Federal, foram realizadas visitas à Cidade Estrutural e ao CRAS do Sol Nascente. Na Estrutural, a equipe ouviu cidadãos em situação de vulnerabilidade socioeconômica; no CRAS, usuários e profissionais que atendem cotidianamente esse público (Figura 3). Segundo estimativa da assistente social entrevistada, cerca de 40% das pessoas que chegam à unidade não possuem celular, proporção bastante superior à observada na população em geral, cuja posse do aparelho supera 94%, segundo pesquisa do BID (peça 132, p. 9). O dado evidencia que o CRAS concentra um público particularmente exposto a barreiras de acesso digital.*

*Figura 3 – Visita à ONG 'Belém, A Casa do Pão', na Cidade Estrutural/DF (...)*

*74. No Amapá, a equipe visitou o Quilombo Alto Pirativa, em Santana, comunidade acessível apenas por via fluvial e com condições particulares de energia, conectividade e telefonia móvel. Em Minas Gerais, foram acompanhados atendimentos de suporte presencial à Conta Gov.br realizados pela rede de Unidades de Atendimento Integrado (UAI), centrais multisserviços do Estado, nas unidades de Contagem, Betim e Praça Sete, em Belo Horizonte. A descrição pormenorizada das visitas e das constatações da equipe encontra-se no PT09 – Cidadania Digital na Prática (peça 140) e no PT10 – Balcão Gov.br (peça 141).*

*75. Embora as situações observadas tenham caráter qualitativo e não possam ser generalizadas, elas auxiliaram a compreender como as barreiras identificadas pela auditoria se manifestam concretamente na vida dos cidadãos. As visitas revelaram situações de perda de autonomia e dependência de terceiros, inclusive com custos e exposição a riscos; dificuldades decorrentes de soluções digitais que não consideram as condições de acesso existentes em determinados territórios; e, em situações mais graves, privação de direitos e perda de oportunidades.*

### *III.1. Dependência de terceiros, custos e exposição a riscos*

*76. Um dos padrões observados nas visitas foi a falta de autonomia digital de parte dos cidadãos. Na Estrutural, quase todos os nove entrevistados possuíam celular e Wi-Fi em casa, mas a maioria encontrava dificuldades para utilizar o Gov.br sem auxílio. Nos casos observados, essas dificuldades já se manifestavam entre pessoas de 40 a 59 anos e estavam associadas à baixa escolaridade e ao trabalho informal. Como consequência, os usuários recorriam principalmente a familiares e vizinhos. No Amapá, o apoio também vinha de familiares e líderes comunitários e, em outros casos, de advogados que intermediavam o acesso a serviços e benefícios.*

*77. Em alguns casos, essa dependência envolveu sucessivas pessoas. Em Contagem/MG, a equipe acompanhou o atendimento de uma cidadã de 94 anos, residente em instituição de longa*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81182862.

*permanência e sem celular próprio, que precisava elevar o nível de sua Conta Gov.br. Sua procuradora, de 79 anos, também idosa, não conseguia realizar o procedimento sozinha e precisou levar a própria filha, que se ausentou do trabalho para acompanhá-la e auxiliar no acesso digital. Era a neta quem utilizava o próprio celular para acessar a conta da avó. Mesmo com o envolvimento de três gerações da família, a demanda não foi solucionada, e elas foram orientadas a procurar uma instituição bancária.*

*78. A visita ao CRAS do Sol Nascente também revelou um grau acentuado de dependência de terceiros. Uma cidadã de 54 anos afirmou não possuir Conta Gov.br e sequer saber do que se tratava. A equipe verificou, porém, que o aplicativo já estava instalado em seu celular. Segundo a própria entrevistada, provavelmente havia sido instalado por seu filho ou sobrinho, que costumavam auxiliá-la com questões digitais. O caso evidencia uma situação extrema de ausência de autonomia digital. Embora o aplicativo estivesse instalado em seu aparelho, a cidadã desconhecia sua existência e dependia de terceiros para utilizá-lo.*

*79. Quando esse apoio não está disponível gratuitamente, a dificuldade de uso pode se converter em custo para o cidadão. Na Estrutural, foram relatados pagamentos de R$ 20 a R$ 40 a lan houses para solucionar dificuldades relacionadas à Conta Gov.br. Também foram relatadas cobranças de R$ 100 para agendamento de serviços como DF Social, Bolsa Família, CadÚnico e Prato Cheio.*

*80. A necessidade de recorrer a terceiros pode, ainda, expor o usuário a golpes e outras práticas indevidas. Durante visita à UAI Praça Sete, em Belo Horizonte/MG, a gestora relatou que pessoas aguardariam a saída de idosos após a emissão da senha provisória e se ofereceriam para auxiliá-los na recuperação da Conta Gov.br com o objetivo de aplicar golpes. Mencionou, ainda, o caso de uma pessoa que residia nas proximidades e que cobrava pela criação e recuperação de contas e pela desabilitação da verificação em duas etapas. Embora não tenham sido verificados de forma independente pela equipe, os relatos ilustram os riscos associados à intermediação de terceiros, especialmente para usuários com baixa autonomia digital.*

***III.2. Diferentes realidades, distintas condições de acesso***

*81. A experiência no Quilombo Alto Pirativa, em Santana/AP, traz uma perspectiva diferente. Naquele contexto, o acesso digital tende a reduzir barreiras, e não a ampliá-las.*

*82. Isso porque o acesso à comunidade é feito apenas por via fluvial, em percurso de aproximadamente 1h20 por trecho. Segundo os moradores, uma viagem de ida e volta pode consumir entre R$ 50 e R$ 100 apenas em combustível. Para quem possui embarcação própria, soma-se a esse valor o custo de contratar alguém para permanecer responsável pelo barco enquanto o morador resolve suas demandas na cidade. Já quem não dispõe de embarcação depende do transporte realizado por terceiros, o que também gera custos adicionais. A Figura 4 ilustra as condições do trajeto fluvial realizado pela equipe até a comunidade.*

*Figura 4 – Trajeto fluvial de acesso ao Quilombo Alto Pirativa, Santana/AP (...)*

*83. Durante a estiagem, as dificuldades aumentam. Com a redução do nível do rio, a navegação passa a depender da maré e pode ficar restrita a uma janela de aproximadamente três horas por dia, algumas vezes durante a madrugada. Considerando cerca de 1h20 para ir e o mesmo tempo para retornar, o morador pode dispor de poucos minutos na área urbana para realizar o atendimento e voltar no mesmo dia. Caso não consiga, pode ser necessário pernoitar na cidade, com custos adicionais.*

*84. O próprio trajeto também pode se tornar mais difícil e arriscado. Conforme relatado pelos moradores, quando a maré baixa durante o percurso, pode ser necessário descer da embarcação e arrastá-la por trechos do leito exposto do rio. Quando isso ocorre à noite, há risco de pisar em arraias, que permanecem no leito e podem provocar queimaduras nos pés.*

*85. Nesse contexto, a possibilidade de acessar serviços públicos pela internet representa uma vantagem concreta. O atendimento digital pode evitar horas de deslocamento, gastos e riscos, além de ampliar o acesso ao Estado por uma população geograficamente distante dos pontos de atendimento*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81182862.

*presencial.*

*86. As dificuldades surgem, contudo, quando o desenho do serviço digital pressupõe condições de infraestrutura que não estão disponíveis na comunidade. No Alto Pirativa, os moradores compartilham o acesso à internet via satélite, distribuído localmente por Wi-Fi, mas praticamente não há cobertura de telefonia móvel, o que dificulta procedimentos que dependem do recebimento de códigos por SMS. Além disso, as quedas recorrentes de energia interrompem a própria conexão à internet. Assim, mesmo o canal digital, que naquele território reduz importantes barreiras, pode ser comprometido quando os serviços pressupõem conexão contínua ou recursos indisponíveis localmente.*

*87. A experiência do Alto Pirativa evidencia, assim, que ampliar o acesso aos serviços públicos não significa simplesmente escolher entre o digital e o presencial. Em territórios nos quais chegar fisicamente ao Estado é difícil, caro e demorado, o canal digital pode ser especialmente importante, mas precisa funcionar nas condições de acesso efetivamente disponíveis para aquela população.*

***III.3. Privação de direitos e perda de oportunidades***

*88. Por fim, as dificuldades de acesso e uso dos serviços públicos digitais podem se converter em perdas concretas de direitos e oportunidades. Durante as visitas, foram observadas ou relatadas situações de perda de prazo, impossibilidade de concluir inscrições e impedimento de realizar procedimentos necessários ao acesso a trabalho, benefícios e serviços de saúde.*

*89. Na UAI Praça Sete, em Belo Horizonte/MG, a gestora informou que muitos cidadãos perderam o prazo de inscrição no Enem ou não conseguiram gerar, a tempo, o boleto para pagamento da taxa, em razão de dificuldades com a Conta Gov.br.*

*90. Em Betim/MG, a equipe acompanhou o caso de um cidadão de 56 anos que precisava apresentar a Carteira de Trabalho Digital para concorrer a uma vaga de emprego. Após procurar o Ministério do Trabalho e Emprego e, posteriormente, a UAI de Betim para obter suporte à Conta Gov.br, retornou à unidade por mais duas vezes. Até o último contato da equipe, ainda não havia conseguido acessar o documento e permanecia impedido de concorrer à vaga.*

*91. No CRAS do Sol Nascente, a equipe de atendimento relatou o caso de um cidadão que perdeu o prazo para apresentar recurso administrativo ao INSS por não conseguir acessar a Conta Gov.br, necessária para utilização do Meu INSS.*

*92. No Alto Pirativa, um morador relatou à equipe que perdeu a vaga em uma consulta do SUS porque a comunidade ficou sem energia e, consequentemente, sem internet durante o período disponível para confirmação. Quando a conexão foi restabelecida e ele visualizou a comunicação, o prazo para confirmar o atendimento já havia se encerrado.*

***93.** Em conjunto, as experiências de campo mostram que **as barreiras digitais não se encerram na tela**. Seus efeitos alcançam a autonomia dos cidadãos, sua relação com o Estado e, em situações mais graves, o próprio acesso a direitos e oportunidades. Os casos reforçam, assim, a importância de que a transformação digital considere não apenas a disponibilidade dos serviços, mas também as condições concretas da população para acessá-los e utilizá-los.*

***IV. ACHADOS***

*94. Este capítulo apresenta os resultados do exame das três questões de auditoria, que podem ser lidas como três perguntas do cidadão: quem fica de fora do acesso digital, quem socorre quem fica de fora e quem enxerga o problema. À primeira questão respondem os Achados 1 e 2, sobre os desafios de acesso e uso da Conta Gov.br e sobre a predominância do canal digital sem avaliação registrada de alternativas. À segunda respondem os Achados 3 e 4, sobre os canais de suporte presencial e remoto. A terceira questão é tratada no subcapítulo IV.5, que registra análises relevantes sobre a governança da prestação digital, para as quais não se propõem deliberações, pelas razões ali expostas.*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81182862.

### *IV.1. Achado 1: Desafios de acesso e uso da Conta Gov.br entre grupos vulneráveis*

#### *IV.1.1 Situação encontrada*

*95. Constatou-se que **84,9 milhões de pessoas — 39,6% da população — não fizeram uso, em 2025, da Conta Gov.br, mecanismo unificado de acesso aos serviços públicos digitais da União**: 39,6 milhões não possuem Conta Gov.br e 45,3 milhões possuem conta que não registrou nenhum acesso no ano. A posse da conta, em si, está próxima da universalização entre adultos, com cobertura de 97% das pessoas com 16 anos ou mais. A desigualdade de acesso, contudo, não desapareceu, deslocou-se da porta de entrada para as etapas seguintes da jornada.*

*96. A exclusão se distribui ao longo da jornada. Ter a conta é apenas o primeiro passo: depois vêm o nível de verificação exigido pelos serviços de maior criticidade, o uso efetivo da conta e a superação das falhas de autenticação. Em cada uma dessas etapas, a desvantagem recai sobre os mesmos grupos — acentua-se com o avanço da idade e entre quem não sabe ler, é maior nas áreas rurais e nos estados do Norte e alcança as pessoas com deficiência. Permanecem, ainda, núcleos delimitados de exclusão já na porta de entrada: a população com 80 anos ou mais, os indígenas e estados como Amazonas, Mato Grosso e Pará.*

*97. O resultado é que parcela expressiva dos cidadãos que mais dependem do Estado não consegue acessar os serviços públicos de forma autônoma. Essa situação está em desacordo com a premissa do acesso universal, equitativo e não discriminatório assegurado pela legislação.*

#### *IV.1.2 Critérios*

*98. A CF/1988 estabelece como objetivos fundamentais reduzir as desigualdades e promover o bem de todos, sem discriminação (art. 3º, III e IV). A Lei 14.129/2021 determina serviços digitais acessíveis, a universalização do acesso, a permanência do atendimento presencial, a acessibilidade das pessoas com deficiência e a inclusão digital da população (art. 3º, I, X, XVI, XIX, XX e XXIV). A Lei 13.460/2017 assegura a generalidade e a efetividade da prestação (art. 4º), a acessibilidade e a igualdade no atendimento (art. 5º, I e V) e a liberdade de escolha entre os meios oferecidos (art. 6º, II).*

*99. Completam o quadro normativo o Decreto 8.936/2016 (art. 1º, II e IV, e art. 5º), o Decreto 12.198/2024 (eixo de inclusão e capacitação digital da EFGD 2024-2027), a Lei 13.146/2015 (art. 63) e a Lei 10.741/2003 (art. 3º), que garantem atendimento adequado às pessoas com deficiência e prioridade à pessoa idosa.*

#### *IV.1.3 Evidências e análises*

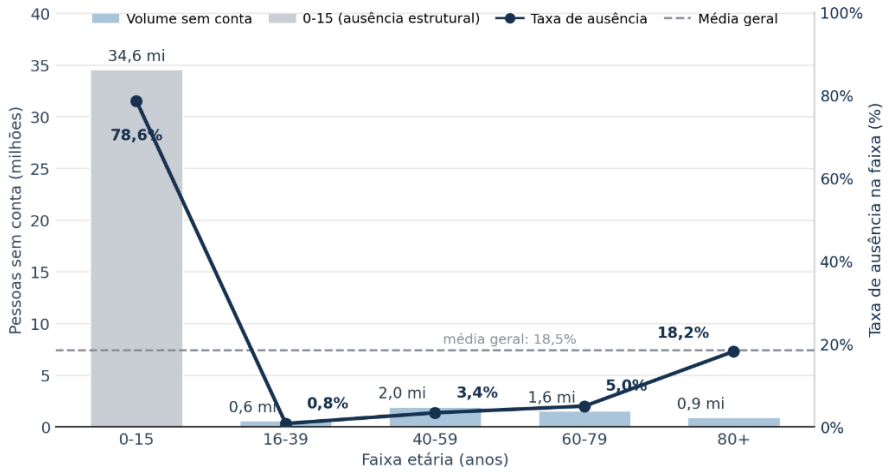
*100. As evidências resultam do cruzamento, por CPF, das bases operacionais da Conta Gov.br (cadastros, níveis, logins, falhas e bloqueios registrados em 2025 — peças 25 a 31) com o Cadastro de Pessoas Físicas da RFB, que permitiu identificar e caracterizar os titulares das contas. Para calcular a parcela da população alcançada — isto é, quantos brasileiros, do total existente, possuem e utilizam a conta —, adotaram-se as projeções da população do IBGE. O recorte sobre os 95,1 milhões de inscritos no CadÚnico permitiu, por sua vez, examinar o acesso segundo renda, escolaridade, alfabetização, deficiência, raça e situação de domicílio, atributos ausentes das demais bases. Optou-se pelas projeções do IBGE, e não pelo total de CPFs, em razão da sobrecontagem do cadastro da Receita Federal descrita no subcapítulo I.5, que ampliaria artificialmente a exclusão estimada entre os idosos.*

*101. As tabelas, segmentadas por idade, gênero, localização e outros recortes, bem como o detalhamento da metodologia adotada, estão consolidadas no PT07 – Análise do banco de dados das Contas Gov.br (peça 210).*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81182862.

*Gráfico 3 – Pessoas sem Conta Gov.br por faixa etária: volume e taxa de ausência*

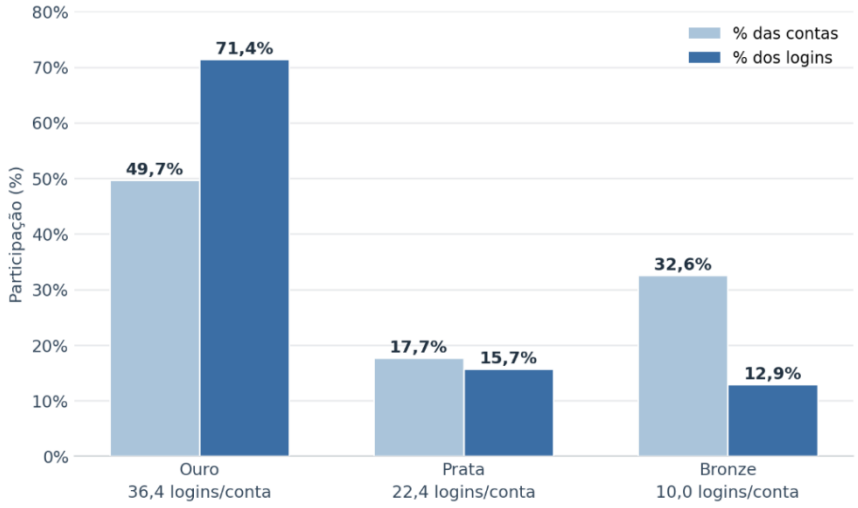



*Fonte: MGI (contas), RFB (idade e residência) e IBGE, Projeções da População — Revisão 2024, ano de referência 2026 (população).*

*102. Quanto à **posse da Conta Gov.br,** a ausência de cadastro entre adultos é relativamente restrita e se concentra em grupos específicos. Dos 39,6 milhões de residentes sem conta, 34,6 milhões — quase nove em cada dez — são crianças e adolescentes de até 15 anos, grupo para o qual essa ausência tem caráter estrutural, pois, em geral, não realiza diretamente transações com o Estado. Entre as pessoas com 16 anos ou mais, 5,1 milhões não possuem conta, o equivalente a 3,0% desse público. A proporção, contudo, aumenta com a idade, passa de 0,8% entre 16 e 39 anos para 3,4% entre 40 e 59, 5,0% entre 60 e 79 e 18,2% a partir dos 80 anos, faixa que reúne 941,5 mil pessoas sem conta (Gráfico 3).*

*103. Também se observam diferenças relevantes em outros recortes populacionais e territoriais: entre os residentes nascidos no exterior, 54,5% não possuem conta, dado de caráter indicativo; já entre os indígenas inscritos no CadÚnico, o percentual chega a 44,7%. A região Norte apresenta a maior proporção de residentes sem conta (24,7%). Considerando apenas os adultos, Mato Grosso (9,1%), Amazonas e Pará (8,8%) registram taxas próximas de três vezes a média nacional, enquanto Bahia (853 mil), Minas Gerais (768 mil) e Pará (582 mil) concentram os maiores contingentes populacionais sem Conta Gov.br.*

*Gráfico 4 – Participação de cada nível de verificação nas contas e nos logins (2025)*




*Fonte: MGI (contas e logins). Rótulos inferiores: logins por conta do nível.*

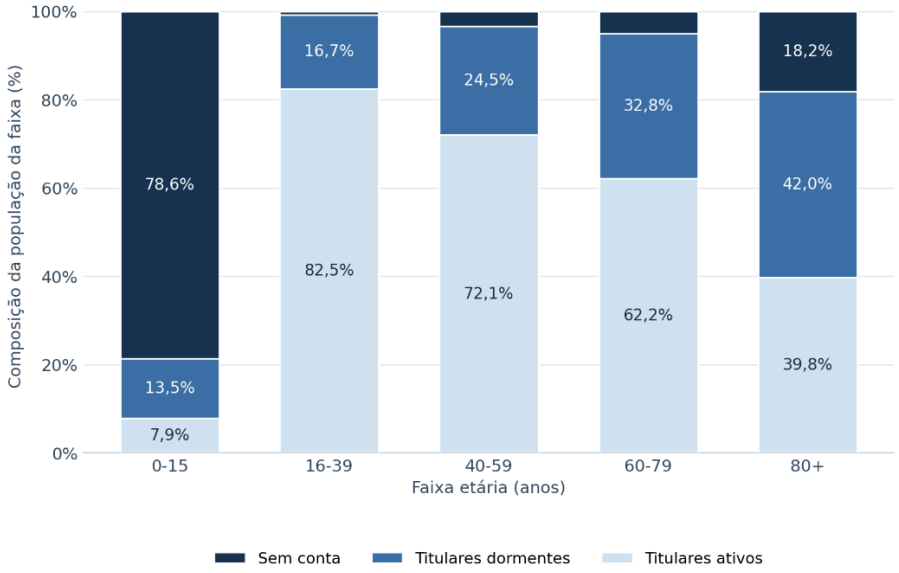
*104. Em relação ao **nível da conta,** que condiciona o catálogo de serviços e soluções disponíveis, as contas bronze, que não permitem acesso aos serviços que exigem maior nível de*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81182862.

*confiabilidade, representam 32,6% do total, mas respondem por apenas 12,9% dos logins, são 10,0 acessos anuais por conta, ante 36,4 no nível ouro (Gráfico 4).*

*Gráfico 5 – Composição do alcance efetivo por faixa etária (2025)*

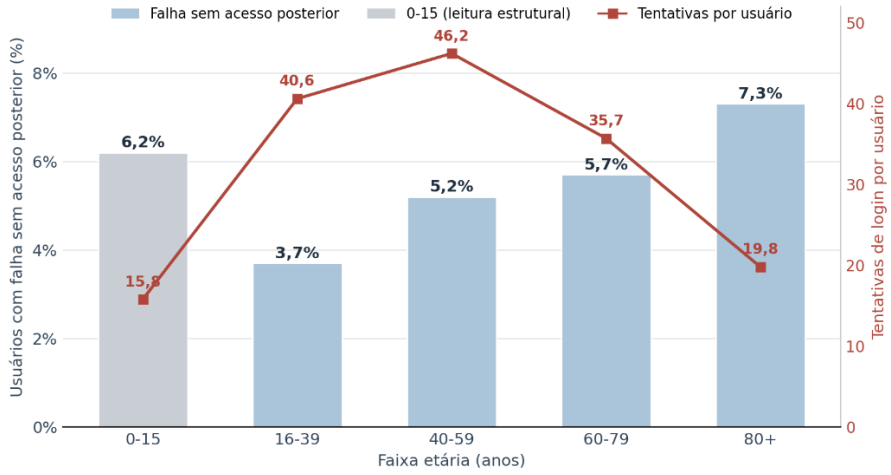



*Fonte: MGI (contas e atividade), RFB (idade e residência) e IBGE, Projeções da População — Revisão 2024, ano de referência 2026 (população).*

*105. No que concerne ao **uso efetivo da Conta Gov.br**, chama atenção o número de contas que permaneceram sem atividade ao longo de 2025. Das 175,0 milhões de contas existentes, 25,9% (45,3 milhões) não registraram nenhum login no período. Entre os adultos, é esse o principal componente da exclusão: as contas sem nenhum acesso respondem por 88,5% dos não alcançados pelo canal digital — para cada adulto ainda sem cadastro, há cerca de oito com conta que não registrou nenhum acesso no ano. A ausência de uso também aumenta com a idade: passa de 16,8% entre os adultos mais jovens para 51,2% entre as pessoas com 80 anos ou mais.*

*106. Mesmo entre os idosos que utilizaram a conta, o uso foi pouco frequente e concentrado. Metade dos usuários com 60 anos ou mais realizou, em média, no máximo um acesso por mês; na faixa de 80 anos ou mais, o pico observado em maio foi quase duas vezes superior à média mensal; e INSS e Receita Federal responderam, juntos, por 47,1% dos acessos desse público. Os dados indicam, assim, utilização mais associada a necessidades específicas e periódicas do que a uma interação contínua com o Estado.*

*Gráfico 6 – Usuários com falha sem acesso posterior e tentativas por usuário, por faixa etária (2025)*




*Fonte: MGI (contas e tentativas) e RFB (idade).*

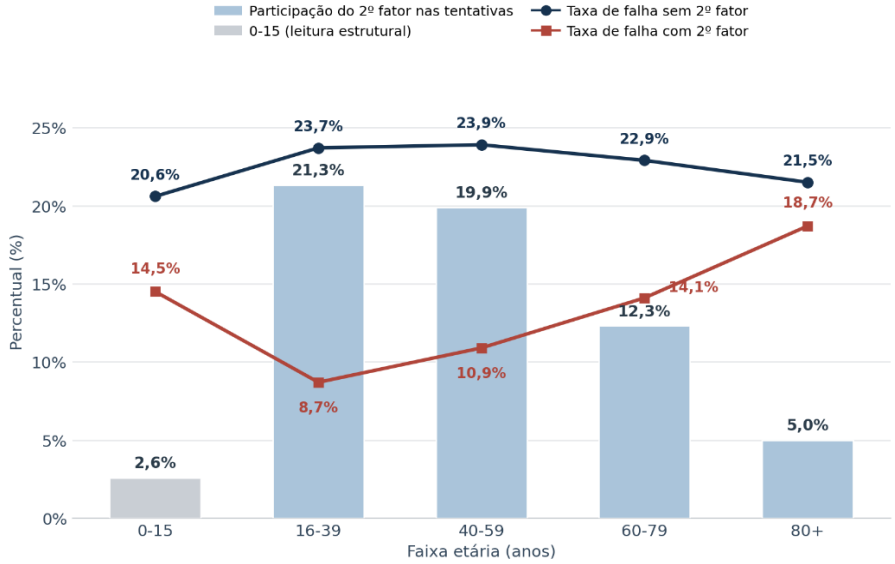


Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81182862.

*107. No que tange à **autenticação,** as falhas são frequentes, mas a capacidade de superá-las varia com a idade. Das 5,8 bilhões de tentativas de login registradas em 2025, 1,18 bilhão falhou (20,2%), percentual relativamente uniforme entre as faixas adultas. A diferença aparece quando se observa quem conseguiu superar essas dificuldades, a proporção de usuários que tentou acessar a conta, mas não concluiu nenhum login ao longo do ano, passa de 3,7% entre os adultos jovens para 7,3% entre os mais idosos (Gráfico 6). Ao todo, 6,7 milhões de pessoas tentaram acessar a Conta Gov.br em 2025 sem conseguir concluir nenhum acesso.*

*108. O exame de falhas específicas de autenticação mostra a dimensão do problema. Foram identificados 20,6 milhões de titulares adultos bloqueados por senha (12,4% das contas de adultos) e 8,3 milhões por falha biométrica (5,0%).*

*Gráfico 7 – Adoção e desempenho do segundo fator de autenticação, por faixa etária (2025)*




*Fonte: MGI (tentativas) e RFB (idade). Rótulos internos das barras: volume de tentativas com segundo fator.*

*109. Na verificação em duas etapas, a diferença etária se acentua, a adoção cai de 21,3% das autenticações entre os jovens para 5,0% na faixa de 80 anos ou mais, enquanto a taxa de falha no segundo fator sobe de 8,7% para 18,7%.*

*110. Quanto à alfabetização e ao local de residência, os dados do CadÚnico mostram diferenças relevantes no uso da Conta Gov.br. A **alfabetização** é o recorte em que a desigualdade aparece com mais nitidez. Entre os adultos inscritos no CadÚnico, 6,5 milhões (9,9%) declararam não saber ler e escrever. A proporção cresce com a idade: 5,4% na faixa mais jovem (16 a 29 anos), 10,4% e 18,9% nas faixas intermediárias (30 a 44 e 45 a 59 anos) e 37,9% entre os idosos (60 anos ou mais). Em todas elas, quem não sabe ler usa menos a Conta Gov.br. A diferença é de 15,7 pontos percentuais na faixa mais jovem (73,4% contra 57,7%), 17,4 pontos na seguinte (59,2% contra 41,8%), 11,3 pontos na terceira (56,5% contra 45,2%) e 7,7 pontos entre os idosos (32,2% contra 24,5%). No conjunto, 65,8% dos inscritos alfabetizados usam a conta, contra 45,8% dos não alfabetizados, distância de 20 pontos. Como a diferença se repete dentro de cada faixa etária, ela não pode ser atribuída apenas à idade.*

*111. O **local de residência** acrescenta outra camada. Os inscritos em áreas rurais são 20,5% do CadÚnico, mas 19,4% das contas e 17,4% das contas ativas. Entre eles, 32,8% não têm conta (28,0% nas áreas urbanas) e, entre os que têm, 39,6% não a usaram no período (31,2%). Somadas as duas parcelas, 59,4% dos inscritos rurais não são alcançados pela plataforma, contra 50,5% dos urbanos. Quem usa, usa menos: 71,0% das contas rurais registraram tentativa de acesso (78,5% nas urbanas), com média de 25,0 tentativas e 11 acessos por conta, contra 33,4 tentativas e 18 acessos nas urbanas. A taxa de falha por tentativa é semelhante (25,2% contra 24,5%), o que indica que a*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81182862.

*barreira rural está menos na operação da conta e mais na chegada até a plataforma.*

*112. Entre as **pessoas com deficiência**, a conversão da posse da conta em uso efetivo é menor do que entre aquelas sem deficiência, considerados apenas os adultos. A proporção varia de 52,7% entre pessoas com síndrome de Down a 69,7% entre aquelas com deficiência física, ante 75,0% no grupo sem deficiência. As taxas de bloqueio biométrico, por sua vez, aproximam-se da média: 4,17% entre pessoas com deficiência física, 4,21% entre pessoas com deficiência auditiva e 3,74% entre pessoas com deficiência visual, ante 4,27% no grupo sem deficiência. Para esse público, o dado que chama atenção está no nível da conta: entre os titulares com deficiência visual, 57,5% permanecem no nível bronze, aspecto relevante porque a elevação do nível envolve procedimentos com forte dependência visual.*

*113. **As fontes externas reforçam as diferenças observadas.** Pesquisas do BID registram utilização de serviços digitais por 26,2% das pessoas com mais de 55 anos, ante 51,4% entre as mais jovens (Uso de Serviços Digitais: Um Retrato do Brasil, BID, 2025 – peça 132), e organizam as barreiras de acesso nos fatores ter, poder, saber e querer (¿(Des)conectados? Servicios públicos digitales y el reto de la equidad, BID, 2025 – peça 131). A TIC Domicílios 2025 documenta diferenças territoriais e de renda no acesso à conectividade (Cetic.br/NIC.br – peça 128), enquanto avaliação da Fiocruz/Unirio aponta deficiências de acessibilidade da plataforma (BARROS et al. Avaliação de Acessibilidade da Plataforma Gov.br por Ferramentas Automatizadas. LASDiGov, 2024, p. 50-61).*

*114. As visitas de campo ajudaram a compreender como algumas dessas barreiras se manifestam na prática, a exemplo da falta de cobertura móvel, que inviabiliza o recebimento de códigos por SMS, e das quedas de conexão durante o acesso. Essas observações têm caráter qualitativo e não são representativas do conjunto da população, estando registradas no PT09 – Cidadania Digital na Prática (peça 140) e ilustradas no capítulo III.*

***IV.1.4 Causas***

*115. As causas dividem-se em dois grupos, com consequências distintas para o encaminhamento. Parcela relevante da desigualdade decorre de **condições estruturais anteriores à plataforma**, alheias à competência da SGD/MGI e explicadas pelo modelo de quatro fatores habilitadores do BID — ter, poder, saber e querer (peça 131). Persistem domicílios sem dispositivos e sem internet, concentrados nas menores rendas, nas áreas rurais e na Amazônia Legal; mesmo entre conectados, a precariedade dos meios restringe o uso; o baixo letramento digital dificulta a navegação e a autenticação; e a desconfiança do meio eletrônico reduz a adesão, sobretudo entre os mais idosos. Por serem externas, essas causas carecem de tratamento multifatorial de articulação interministerial, e não de correção direta pela unidade auditada.*

*116. Há, porém, causa interna à plataforma, situada na competência da SGD/MGI: o **grau de dificuldade do processo de autenticação**. Os indicadores de falha, bloqueio e insucesso definitivo mostram que a dificuldade não é incidental — em parcela relevante dos casos, a tentativa não se converte em acesso — e que recai de forma desproporcional sobre os grupos que menos dispõem das condições estruturais descritas acima.*

***IV.1.5 Efeitos/impactos***

*117. O primeiro efeito é a **intermediação informal por terceiros**. Sem condições de agir de forma autônoma, o cidadão compartilha senha e dados pessoais com familiares, vizinhos ou intermediários remunerados, com exposição de informações sensíveis e risco de fraude. O fenômeno tem escala populacional, segundo a TIC Domicílios 2025, 12% dos usuários de internet com 16 anos ou mais pediram a outra pessoa que acessasse a Conta Gov.br em seu nome, e 18% acessaram a plataforma em nome de terceiros (peça 128).*

*118. O segundo efeito é a **substituição da exclusão analógica pela exclusão digital**. À medida que os serviços migram para o canal digital como via preferencial, por vezes, única na prática, os grupos que não superam as barreiras de nível, uso ou autenticação perdem ou atrasam o exercício de direitos. O prejuízo recai sobre quem mais depende do Estado. Como impacto, compromete-se o objetivo central da política de governo digital de universalizar o acesso com equidade e reduz-se a*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81182862.

*efetividade da EFGD 2024-2027 e o retorno social do investimento em digitalização.*

***IV.1.6 Boas práticas e pontos positivos***

*119. A política atende 175 milhões de pessoas que possuem Conta Gov.br, e a cobertura adulta de 97% é resultado expressivo de identidade digital em âmbito nacional, base sobre a qual as medidas de inclusão propostas podem ser construídas. Registre-se também a cooperação da SGD/MGI com o controle externo, a secretaria disponibilizou microdados desagregados de cadastro, nível, login, falhas e bloqueios, o que viabilizou a mensuração inédita da desigualdade de acesso.*

***IV.1.7 Encaminhamentos***

*120. Primeiramente, cabe ressaltar que o Tribunal já deliberou sobre parte do objeto deste achado. Ao apreciar auditoria sobre a gestão de identidade da Conta Gov.br, o **Acórdão 2.019/2026-TCU-Plenário**, ministro Odair Cunha, recomendou à SGD/MGI quatro conjuntos de medidas. O primeiro é o estudo de métodos alternativos de autenticação multifator resistentes a ataques de engenharia social. O segundo é o aprimoramento das soluções de biometria facial e prova de vida, com acurácia compatível com padrões internacionais, mitigação das disparidades de desempenho entre grupos demográficos, inclusive usuários de dispositivos de baixa qualidade e moradores de áreas com infraestrutura limitada, e bases de validação representativas da diversidade populacional brasileira. Completam o rol a instituição de ciclos de revalidação dos selos de identidade e a implementação de controles que alinhem o nível da conta aos métodos de autenticação admitidos.*

*121. As constatações deste achado convergem com essas medidas e reforçam sua pertinência. Como visto, a posse da conta é quase universal entre adultos, e parte das barreiras ao uso decorre de condições estruturais externas à plataforma, concentradas nos segmentos mais vulnerabilizados. A lacuna remanescente está na usabilidade da Conta Gov.br, evitar que as limitações estruturais do usuário sejam potencializadas por limitações da ferramenta e, no sentido inverso, fazer que a evolução tecnológica da conta trabalhe a favor de quem tem menos condições de acompanhá-la.*

*122. As causas estruturais identificadas neste achado — conectividade, dispositivos e letramento digital — também já foram objeto de deliberação do Tribunal. O **Acórdão 1.699/2025-TCU-Plenário** determinou ao Ministério das Comunicações a elaboração do Plano Nacional de Inclusão Digital (PNID) e recomendou-lhe, entre outras medidas, avaliar a instituição de programa de letramento digital dirigido a pessoas idosas, beneficiárias de programas sociais e de baixa escolaridade, deliberações cujo cumprimento se encontra em monitoramento. As propostas a seguir não concorrem com esses comandos: o plano previsto na segunda recomendação restringe-se ao componente de acesso aos serviços públicos digitais — a jornada examinada nesta auditoria — e deve articular-se ao PNID, complementando-o naquilo que é próprio da Plataforma Gov.br, sem o substituir nem o replicar.*

*123. Em seus comentários ao relatório preliminar, a SGD/MGI informou que o PNID se encontra em consulta pública, com elaboração coordenada pelo Ministério das Comunicações a partir do relatório do grupo de trabalho interministerial, e que o MGI integra uma de suas câmaras setoriais (peça 194, p. 3; peça 195). O relatório do grupo de trabalho organiza o plano em três eixos — infraestrutura, democratização do acesso e competências digitais —, prevê a pactuação de públicos-alvo, metas e prazos em etapa subsequente e não trata da jornada de acesso à Conta Gov.br, objeto desta auditoria. Registra, ainda, que as câmaras setoriais tiveram caráter de assessoramento técnico à fase de elaboração, com reuniões formais encerradas em novembro de 2025, que a governança proposta para a execução compreende instância de coordenação no Comitê Interministerial para a Transformação Digital e o Comitê Nacional de Inclusão Digital, e que as decisões sobre a formulação e a revisão do plano cabem ao Ministro de Estado das Comunicações (peça 195, p. 27-28, 35, 41-42 e 180-182). A recomendação a seguir admite, por isso, que a SGD/MGI proponha a incorporação do plano ao PNID por meio dessas instâncias, sem instrumento paralelo, preservada a delimitação ao componente de acesso aos serviços públicos digitais (Apêndice III).*

*124. Neste sentido, propõe-se recomendar à SGD/MGI que, no exercício da competência prevista no art. 5º, X, da Portaria SGD/MGI 1.083/2025, **realize pesquisas especializadas de***



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81182862.

***experiência do usuário sobre o acesso à Conta Gov.br pelos grupos com maior dificuldade,*** *tais como pessoas idosas, de baixa renda e escolaridade, com deficiência e residentes em áreas rurais e remotas, destinadas a identificar os pontos de falha da jornada de autenticação e de recuperação de acesso e a subsidiar mecanismos de redução dessas falhas, contemplando, no mínimo: a) amostra que assegure a representação desses grupos e dos territórios com conectividade precária ou sem cobertura de telefonia móvel; e b) exame das etapas de maior incidência de falha, entre elas a recuperação de senha, a verificação em duas etapas e a validação biométrica.*

*125. Propõe-se, ainda, recomendar à SGD/MGI que* ***estruture plano de inclusão digital no acesso aos serviços públicos****, no âmbito da governança da EFGD 2024-2027 e do planejamento de seu próximo ciclo ou, alternativamente, mediante proposta de incorporação ao Plano Nacional de Inclusão Digital, por meio das instâncias de elaboração e governança deste, dirigido aos grupos vulneráveis identificados, com metas, público-alvo e territórios prioritários, ações sobre a jornada de acesso à Conta Gov.br, identificação das necessidades de conectividade e dispositivos e ações de capacitação e letramento digital para o uso dos serviços, acompanhadas de comunicação para adesão a essas iniciativas. Nas ações que excedam a competência da secretaria, o plano deve prever a articulação com os órgãos responsáveis pelas políticas correspondentes, em especial o Ministério das Comunicações.*

***IV.1.8 Benefícios esperados***

*126. Das pesquisas de experiência do usuário, espera-se* ***conhecer as causas concretas das falhas de autenticação e de recuperação de acesso*** *que, em 2025, impediram 6,7 milhões de pessoas de acessar a própria conta, e que os mecanismos delas decorrentes reduzam progressivamente as taxas de falha e de bloqueio dos grupos mais afetados. A diminuição do insucesso na autenticação tende a reduzir também a intermediação informal por terceiros e os riscos de exposição de dados pessoais a ela associados, ampliando o acesso autônomo dos grupos vulneráveis.*

*127. Do plano estruturado de inclusão digital, espera-se a atuação organizada sobre a jornada de acesso à Conta Gov.br e, em articulação com os órgãos competentes, sobre as causas estruturais externas à plataforma — conectividade e dispositivos, capacitação e letramento digital e comunicação para adesão —, com a* ***conversão da posse da conta em uso efetivo pelos segmentos que hoje menos a utilizam****. Espera-se, ainda, que a articulação com os órgãos responsáveis pelas políticas correspondentes confira ao tema o tratamento interministerial que sua natureza exige, com maior efetividade da EFGD 2024-2027 e do investimento público em digitalização.*

***IV.2. Achado 2: Predominância do canal digital nos serviços federais e avaliação da necessidade de alternativas de acesso***

***IV.2.1 Situação encontrada***

*128. Constatou-se que a digitalização dos serviços federais não veio acompanhada da preservação do atendimento presencial como alternativa. Dos 5.616 serviços do catálogo federal,* ***4.056 (72,2%) não registram atendimento presencial em nenhuma etapa****. Para o cidadão sem autonomia digital, nesses serviços, a internet não é o caminho preferencial, é o único.*

*129. A possibilidade de percorrer o serviço integralmente pelos dois meios é residual, 131 serviços (2,3%). Desses, quase metade pertence à área de Educação e Pesquisa (61), composta em grande parte por serviços de alcance local de universidades e institutos federais. Nenhum dos grandes serviços de alcance massivo integra o conjunto. É o caso da Carteira de Trabalho Digital, do SouGov, da CNH Digital, do Meu INSS e do Enem, justamente os serviços que mais demandaram atendimento da Conta Gov.br, nos últimos doze meses, segundo a própria SGD (peça 47, p. 16).*

*130. A avaliação que condiciona a suficiência do canal digital à natureza e ao público-alvo de cada serviço (art. 5º do Decreto 8.936/2016) não é praticada como ato formal pelos órgãos. Também não é orientada, registrada nem verificada pela SGD/MGI. Sem esse registro, não é possível saber se a ausência de alternativa decorreu de avaliação fundamentada ou de omissão. Registre-se que os dados retratam o catálogo em 2026 e não permitem, isoladamente, aferir quantos serviços dispuseram de canal presencial no passado.*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81182862.

*131. No entanto, desta constatação não decorre que todos os serviços públicos devam ser presenciais ou multicanais, para grande parte, o meio digital é suficiente e até preferível, conforme a natureza e o público de cada um. Os dados apenas retratam a configuração atual do catálogo, em contraste com o que a legislação prevê, ou seja, a preservação de alternativa não digital onde ela for necessária, precedida de avaliação registrada. É essa avaliação, e não a multicanalidade universal, o objeto deste achado.*

***IV.2.2 Critérios***

*132. A Lei 14.129/2021, que dispõe sobre os princípios, regras e instrumentos para o governo digital, estabelece como diretrizes a manutenção da possibilidade de atendimento presencial, conforme as características, a relevância e o público-alvo do serviço (art. 3º, XVI), e a plataforma única sem prejuízo, quando indispensável, da prestação presencial (art. 3º, II). O art. 14 determina que a prestação digital use tecnologias de amplo acesso, inclusive pela população de baixa renda ou residente em áreas rurais e isoladas,* ***sem prejuízo do direito do cidadão ao atendimento presencial****.*

*133. A Lei 13.460/2017, que trata da participação, proteção e defesa dos direitos dos usuários de serviços públicos, assegura ao usuário a liberdade de escolha entre os meios de atendimento oferecidos (art. 6º, II) e exige que a Carta de Serviços informe a forma de prestação de cada serviço (art. 7º, § 2º, V). O art. 5º do Decreto 8.936/2016 dispõe que o canal digital não substitui outros meios de atendimento necessários à natureza e ao público-alvo do serviço, conforme avaliação do respectivo gestor. A Portaria SGD/MGI 1.083/2025 atribui à secretaria as competências de definir padrões de qualidade, disponibilizar ferramentas de melhoria da prestação e orientar as unidades gestoras (art. 5º, II, IV, VII e IX).*

*134. Dois esclarecimentos delimitam a análise. Primeiro, a legislação não exige atendimento presencial indiscriminado, ela condiciona a definição dos canais à avaliação das características do serviço e de seu público, a avaliação precisa existir e ser verificável. Segundo, o art. 5º refere-se a 'outros meios de atendimento', conceito que abrange também canais como o telefônico e o postal; o exame concentrou-se no canal presencial por ser o registrado de forma estruturada nas bases do catálogo, sem prejuízo de os órgãos demonstrarem a suficiência de outros meios na avaliação de cada serviço.*

***IV.2.3 Evidências e análises***

*135. A análise baseou-se nas respostas da SGD/MGI aos Ofícios 000.014/2026 e 000.030/2026 (peças 5-6 e 33), em especial a relação de serviços do catálogo (peça 21) e o levantamento das etapas com atendimento presencial e selos (peças 57 e 60 a 62), e nas informações dos cinco órgãos selecionados para a amostra: RFB (peças 64 a 67), INSS (peça 68), MTE (peças 69 a 88 e 125 a 127), MEC (peças 89 a 92) e MDS (peças 95 a 124).*

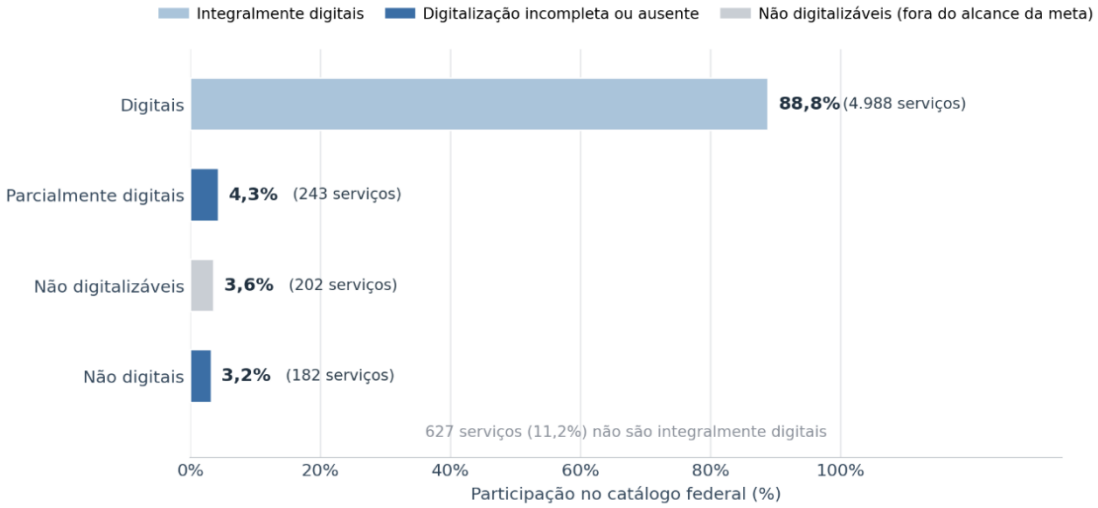
*136. O exame detalhado e a metodologia utilizada estão registrados em papel de trabalho específico (PT08 – Serviços públicos presenciais e digitais, peça 139).*

*137. Em relação ao* ***nível de digitalização dos serviços****, 88,8% dos 5.615 serviços federais com classificação declarada no catálogo são digitais, conforme se observa no Gráfico 8.*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81182862.

*Gráfico 8 – Serviços federais, por nível de digitalização declarado*




*Fonte: elaboração própria com base nos dados fornecidos pela SGD/MGI (peça 21). Nota: total é de 5.615, e não 5.616, porque um serviço federal não possui nível de digitalização declarado na peça 21.*

*Tabela 3 – Serviços federais, por disponibilidade de atendimento presencial*

| ***Situação*** | ***Serviços*** | ***% do catálogo federal*** |
|---|---|---|
| ***Oferecem atendimento presencial em ao menos uma etapa*** | *1.560* | *27,8%* |
| ***Oferecem atendimento presencial em todas as etapas*** | *615* | *11,0%* |
| ***Possuem Selo Multicanais*** | *335* | *6,0%* |
| ***Podem ser feitos integralmente tanto presencial quanto pela internet*** | ***131*** | ***2,3%*** |
| ***Não oferecem atendimento presencial em nenhuma etapa*** | *4.056* | *72,2%* |
| ***Total de serviços federais*** | ***5.616*** | ***100,0%*** |

*Fonte: elaboração própria com base nos dados fornecidos pela SGD/MGI (peças 21, 57 e 60).*

*138. Quanto à **disponibilidade do canal presencial,** o atendimento dessa natureza está ausente da maior parte do catálogo. Dos 5.616 serviços, 4.056 serviços (72,2%) não o registram em nenhuma etapa, e apenas 131 (2,3%) podem ser realizados integralmente tanto pela internet quanto de forma presencial, isto é, em todas as etapas (Tabela 3). A presença do canal presencial diminui à medida que avança a digitalização: ele está disponível em 99,5% dos serviços não digitalizáveis e em 91,2% dos não digitais, mas em apenas 19,9% dos digitais. Nesse último grupo, 3.994 dos 4.988 serviços não possuem nenhuma etapa presencial.*

*139. No que se refere aos **serviços sem via alternativa**, a consulta aos cinco órgãos da amostra permitiu identificar situações concretas em que a impossibilidade de utilizar a Conta Gov.br impede o acesso ao serviço. A equipe solicitou a relação dos serviços que não podem ser acessados por quem não possui a conta ou está impossibilitado de utilizá-la (peças 36-40). O INSS informou seis serviços nessa situação (peça 68, p. 5-6). Na Secretaria de Inspeção do Trabalho do MTE, dos 36 serviços listados, 29 são prestados exclusivamente em meio digital e, desses, 23 exigem a Conta Gov.br sem qualquer via alternativa de acesso (peça 69, p. 3-6). O MDS, em levantamento de sua Carta de Serviços, identificou 11 dos 43 serviços com exigência do login único (peça 97). Os demais órgãos não apresentaram resposta compatível com o questionamento.*

*140. Sobre o Selo Multicanais, trata-se do reconhecimento que a própria política confere à oferta de mais de um meio de atendimento. Concedido pela SGD/MGI no âmbito dos Selos de Maturidade Digital (Portaria SGD/MGI 1.083/2025), o selo é atribuído ao serviço que apresenta, para cada etapa digitalizável, ao menos um canal digital e um não digital, admitidos, além do*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81182862.

*presencial, o postal, o telefônico, o SMS e o fax (peça 47, p. 6). O critério é, portanto, menos exigente que o da disponibilidade de atendimento presencial e pode ser satisfeito sem qualquer presença física. Ainda assim, apenas 335 serviços (6,0%) o detinham em julho de 2026 (peça 60), como mostra a Tabela 3, mesmo pelo parâmetro de multicanalidade da própria política, 94% dos serviços federais não o possuem.*

*141. No que tange à **avaliação prevista no art. 5º do Decreto 8.936/2016,** nenhum dos cinco órgãos apresentou diagnóstico formal que demonstrasse a avaliação dos meios de atendimento necessários à natureza e ao público-alvo de seus serviços; três declararam expressamente não dispor desse documento. O INSS informou que 'não dispõe, até o momento, de diagnóstico formal específico e consolidado' e que a avaliação ocorre de forma difusa, por meio das normas que definem os canais de cada serviço (peça 68, p. 5). No MEC, a unidade respondente informou não haver diagnóstico formal nos termos do dispositivo (peça 92, p. 1), e as unidades do MDS que trataram do quesito responderam no mesmo sentido (peça 95, p. 1; peça 107; peça 109).*

*142. A RFB e o MTE também não indicaram documento formal. A Receita apresentou indicadores de atendimento que, segundo o órgão, evidenciariam a essencialidade do canal presencial (peça 65, p. 1-2), enquanto o MTE consolidou avaliações qualitativas por unidade, equiparando a manutenção de canais híbridos à avaliação prevista no dispositivo (peça 69, p. 2-3; peça 88). Na amostra examinada, portanto, a avaliação, quando realizada, ocorre de forma implícita ou difusa, sem registro formal que permita verificar os critérios considerados e seus resultados.*

*143. Quanto à **demanda presencial persistente,** os dados mostram que a procura por canais não digitais permanece expressiva mesmo em órgãos com elevado grau de digitalização. A RFB, com 97,2% de seus serviços digitalizados, registrou mais de 4,2 milhões de atendimentos não digitais apenas no primeiro semestre de 2026: 2,3 milhões presenciais (peça 65, p. 1), 995 mil em Pontos de Atendimento Virtual (PAV) e 958 mil por e-mail (peça 65, p. 2).*

*144. Por fim**,** apenas 43 (10%) dos 436 serviços não digitais ou parcialmente digitais registrados no portal em maio de 2026 possuíam ação de melhoria pactuada em Plano de Transformação Digital (peça 18, p. 5). As informações disponíveis sobre a demanda remanescente também apresentam inconsistências entre levantamentos, como no caso do MTE, detalhado no subcapítulo IV.2.5. Além disso, a Base Nacional de Serviços Públicos (arts. 18, I, e 19 da Lei 14.129/2021) permanece em fase de planejamento e concepção, sem instrumento normativo que a institua (peça 47, p. 2).*

***IV.2.4 Causas***

*145. A primeira causa é o **modelo de transformação digital orientado à quantidade de serviços digitalizados**, sem contrapartida de preservação de canais alternativos. Em sua manifestação preliminar, a SGD/MGI contestou essa leitura (Nota Técnica SEI 38469/2026/MGI, peça 137, p. 1-2). Afirmou que a transformação digital não é orientada à substituição dos demais canais. Acrescentou que os Planos de Transformação Digital e as orientações de automação reforçam a manutenção de outros meios de atendimento, e que há incentivos à multicanalidade, como os Selos de Maturidade Digital. A ponderação foi considerada e foi registrada a existência dos incentivos. Contudo, as evidências examinadas mostram que a orientação declarada não se traduz nos instrumentos da política, as metas e os indicadores oficiais medem o estoque digitalizado; e nenhum instrumento normativo, de pactuação ou de monitoramento estabelece parâmetros mínimos de preservação de alternativas para serviços de amplo alcance ou voltados a públicos vulneráveis. A decisão de manter ou não o canal alternativo permaneceu, assim, descentralizada e sem critérios de referência.*

*146. A segunda causa é a **não instrumentalização da avaliação do art. 5º do Decreto 8.936/2016**. Nenhum dos órgãos oficiados possui diagnóstico formal da necessidade de meios não digitais por serviço. A manutenção de alternativas decorre de arranjos próprios de cada instituição. Não há orientação metodológica para realizá-la, campo no cadastro do portal para registrá-la nem mecanismo de consolidação e acompanhamento. Sem registro, orientação ou verificação, o dever legal tornou-se de difícil exigibilidade, pois nenhum órgão consultado o pratica como ato formal, e a*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81182862.

*gestora da plataforma não dispõe de meios para aferir seu cumprimento.*

***IV.2.5 Efeitos/impactos***

*147. O primeiro efeito é a **ausência de via de acesso para o cidadão sem autonomia digital**. Em quase três quartos dos serviços federais, quem não tem conectividade, dispositivo, letramento ou confiança no meio eletrônico não encontra caminho alternativo registrado. Para esse público, a digitalização opera como barreira de entrada, não como facilidade adicional.*

*148. O segundo efeito é a **invisibilidade da demanda presencial remanescente**. Como o indicador oficial mede o estoque digitalizado, a necessidade real de atendimento humano — demonstrada pelos mais de quatro milhões de atendimentos não digitais semestrais no órgão mais digitalizado da amostra — não é captada pelo planejamento, que deixa de dimensionar os canais alternativos. Há uma explicação institucional para essa lacuna, as metas e os controles dos serviços digitais estão a cargo da SGD/MGI, cuja atuação prioriza, por natureza, o meio eletrônico. O serviço público, porém, é um só, qualquer que seja o canal de prestação. Por isso, as visões do atendimento digital e do não digital precisam convergir em uma instância capaz de enxergar a prestação por inteiro. O tema é retomado no subcapítulo IV.5.*

*149. O terceiro efeito é informacional, pois a Carta de Serviços não registra de forma confiável a existência e as condições das alternativas não digitais. No MTE, por exemplo, a base do catálogo registra atendimento presencial em apenas 5 dos 107 serviços, mas o próprio órgão relatou canais presenciais também na defesa contra auto de infração, na consulta a processos de auto de infração e nas denúncias trabalhistas (peça 57; peça 69, p. 3-5). Nessas condições, os percentuais de cobertura presencial devem ser lidos como piso, e o cidadão fica privado de informação confiável para escolher o meio de atendimento.*

***IV.2.6 Boas práticas e pontos positivos***

*150. Os Pontos de Atendimento Virtual (PAV) da RFB somam mais de 1.700 unidades implantadas desde 2020, por acordos de cooperação, com 995 mil atendimentos no primeiro semestre de 2026, inclusive em municípios sem unidade própria do órgão (peça 65, p. 2) — solução intermediária entre o balcão e o autosserviço, de custo reduzido e replicável. O INSS, além de manter alternativas pelas Agências da Previdência Social, pela Central 135 e por unidades conveniadas, respondeu à auditoria distinguindo, com fundamento normativo individualizado, os serviços exclusivamente digitais daqueles com etapa digital (peça 68, p. 5-6) — modelo de registro que, generalizado, viabilizaria o cumprimento do art. 5º do Decreto 8.936/2016. Na própria SGD/MGI, os Selos Multicanais e de Maturidade Digital oferecem base pronta para incorporar parâmetros de multicanalidade, sem estrutura nova.*

*151. As orientações da SGD/MGI para a seção de gestão de riscos dos Planos de Transformação Digital, apresentadas com os comentários ao relatório preliminar (peça 196), já relacionam, entre os riscos comuns à transformação digital, o de o serviço 'terminar sendo oferecido somente pela via digital', com ações de tratamento como a manutenção dos canais existentes como pressuposto da oferta digital e planos de oferta para quando o meio digital não estiver disponível. O instrumento oferece, assim, base pronta para o tratamento dos riscos de exclusão proposto a seguir.*

***IV.2.7 Encaminhamentos***

*152. A ausência de ato formal e verificável não significa que a avaliação do art. 5º não seja feita, nem que seja conduzida de forma inadequada. O que seguramente existe é a falta de padronização entre os órgãos federais, pois cada órgão avalia se, quando e como entende. Perante o cidadão, a existência de alternativa ao canal digital passa a depender do órgão que presta o serviço, e não da natureza do serviço ou da necessidade de quem o procura. É essa lacuna de método, e não de diligência, que as propostas a seguir buscam suprir.*

*153. Registre-se, ainda, que a multicanalidade não deve ser exigida de forma universal, nem adotada sem justificativa, pois para grande parte dos serviços, o canal digital é suficiente, e a manutenção de estruturas presenciais sem demanda geraria custo sem benefício. O tratamento adequado é diferenciado e o critério que o diferencia é o **risco de exclusão**, pois nos serviços de*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81182862.

*amplo alcance ou dirigidos a públicos vulneráveis, em que a barreira digital se converte em perda de direito, o risco identificado deve gerar resposta, aproveitando mecanismos já existentes na política, como os selos e os Planos de Transformação Digital.*

*154. As propostas não avançam, por fim, sobre os **indicadores de monitoramento da prestação digital**. A criação de indicadores capazes de evidenciar barreiras de acesso — entre eles a taxa de conclusão e abandono das solicitações — já foi objeto de recomendação do Acórdão 744/2025-TCU-Plenário (subitem 9.1.4), ministro Walton Alencar Rodrigues, cujo cumprimento permanece sob monitoramento no TC 021.103/2025-9. Novas deliberações sobre esse objeto implicariam sobreposição a comandos vigentes e duplicidade de acompanhamento. As recomendações deste achado situam-se na etapa anterior à medição, para assegurar que a adequação dos canais seja avaliada, que os riscos identificados sejam tratados e que o cidadão seja informado com confiabilidade.*

*155. Propõe-se recomendar à SGD/MGI que, no exercício das competências previstas no art. 5º, II, IV, VII e IX, da Portaria SGD/MGI 1.083/2025, **estabeleça mecanismos para que os órgãos e entidades avaliem, de forma estruturada e verificável, a adequação dos canais de atendimento** às características e ao público-alvo de cada serviço, nos termos do art. 5º do Decreto 8.936/2016 e do art. 14 da Lei 14.129/2021, considerando especialmente o risco de exclusão de usuários decorrente da prestação exclusivamente digital, e contemplando, no mínimo: a) guia metodológico com parâmetros para aferir a indispensabilidade de meios não digitais; e b) campo estruturado no cadastramento de serviços do portal que registre a avaliação, seu fundamento e as condições da alternativa não digital.*

*156. Propõe-se, também, recomendar à SGD/MGI que **reforce os mecanismos existentes de orientação e indução para que os riscos relevantes de exclusão identificados nessa avaliação sejam objeto de tratamento pelos órgãos e entidades responsáveis**, especialmente nos serviços de amplo alcance ou destinados a públicos em situação de vulnerabilidade digital, de modo a assegurar meios efetivos de acesso às pessoas que não consigam utilizar autonomamente o canal digital. A medida contempla, no mínimo: a) o aproveitamento dos instrumentos de direcionamento existentes, em especial os selos de maturidade digital e a seção de gestão de riscos dos Planos de Transformação Digital, para que os órgãos identifiquem e tratem esses riscos, com orientação para que o risco de oferta exclusivamente digital seja considerado nesses serviços e para que seu tratamento seja reportado nas reuniões de acompanhamento dos planos; e b) a orientação e o apoio aos órgãos, no âmbito da revisão e da curadoria do catálogo, quanto à completude, atualização e confiabilidade das informações sobre os canais de atendimento na Plataforma Gov.br, de modo que o cidadão identifique, de forma clara e acessível, os meios disponíveis para obter cada serviço.*

***IV.2.8 Benefícios esperados***

*157. Da avaliação estruturada e verificável dos canais de atendimento, espera-se que a **preservação da alternativa não digital passe a decorrer de método comum, registrado e comparável**, e não da prática isolada de cada órgão, com a transformação digital dos serviços federais avançando de forma inclusiva e equitativa, sensível ao risco de exclusão de usuários nos serviços prestados exclusivamente pelo meio digital.*

*158. Do tratamento dos riscos identificados e da qualificação das informações sobre canais, espera-se que as avaliações se convertam em medidas concretas de suporte ou de acesso alternativo, especialmente nos serviços de amplo alcance ou dirigidos a públicos em situação de vulnerabilidade digital, e que o **cidadão disponha de informações completas, atualizadas e confiáveis sobre os meios disponíveis para obter cada serviço**, podendo exercer a liberdade de escolha que a Lei 13.460/2017 lhe assegura. Com isso, a impossibilidade de utilizar autonomamente o canal digital deixa de se converter em restrição ao acesso a direitos, benefícios e serviços públicos.*

***IV.3. Achado 3: Cobertura limitada do suporte presencial aos usuários da Conta Gov.br***

***IV.3.1 Situação encontrada***

*159. A auditoria identificou insuficiências no suporte presencial aos usuários da Conta Gov.br. A rede do Balcão Gov.br expandiu-se de forma expressiva no período examinado, mas **o alcance***



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81182862.

***populacional apurado pelo próprio programa permanece em 25,1%****, e os registros de atendimento concentram-se em dois estados, que respondem por quase três quartos do total nacional. A cobertura limitada alcança, portanto, a distribuição territorial da rede, a utilização das unidades existentes e as informações de que a gestão dispõe sobre o programa.*

*160. Essas três dimensões são examinadas nos seguintes subachados:*

a. ***Subachado 3.a – Cobertura territorial desigual da rede de atendimento.*** *A rede apresenta diferenças expressivas entre as unidades da Federação quanto à presença de postos e à sua capilaridade municipal. Enquanto alguns estados dispõem de rede distribuída por dezenas de municípios, outros não possuem unidades ou contam com poucos pontos concentrados em reduzido número de cidades.*
b. ***Subachado 3.b – Volume registrado reduzido e concentrado em poucos territórios.*** *Mesmo onde há atendimento presencial, o volume registrado é reduzido diante do universo de cidadãos que podem necessitar de suporte para acessar a Conta Gov.br. Os registros também apresentam acentuada assimetria entre estados e redes parceiras, com concentração em poucos territórios.*
c. ***Subachado 3.c – Informações gerenciais insuficientes para gerir o atendimento.*** *A SGD/MGI não dispõe de informações consolidadas sobre o suporte prestado pela rede. O sistema registra apenas os atendimentos com emissão de senha provisória e não captura o volume real de atendimentos, os motivos da procura, os tempos de espera e de atendimento e a satisfação dos usuários.*

***IV.3.2 Critérios***

*161. A Lei 14.129/2021 estabelece, entre as diretrizes do Governo Digital, a universalização do acesso aos serviços públicos, a permanência da possibilidade de atendimento presencial de acordo com as características, a relevância e o público-alvo do serviço e a utilização de tecnologias de amplo acesso pela população, inclusive pela de baixa renda ou residente em áreas rurais e isoladas (arts. 3º, X e XVI, e 14).*

*162. Na mesma direção, a Lei 13.460/2017 determina que a prestação dos serviços públicos e o atendimento ao usuário observem, entre outros, os princípios da generalidade, efetividade, acessibilidade e igualdade, sem discriminação (arts. 4º e 5º). A mesma lei prevê a avaliação continuada dos serviços quanto à satisfação do usuário, à qualidade do atendimento e ao cumprimento dos prazos (art. 23), o que pressupõe a produção de informações sobre o atendimento prestado.*

*163. Na mesma linha, a Estratégia Federal de Governo Digital 2024-2027 prevê, na Iniciativa 2.7, a disponibilização de pontos de atendimento presencial de suporte à Conta Gov.br, reafirmando esse canal como instrumento de inclusão na transformação digital.*

*164. Desse conjunto de critérios decorre que o suporte presencial deve ser estruturado para alcançar os cidadãos que dele necessitam, especialmente os grupos com menor autonomia digital. Isso pressupõe três condições: (i) unidades distribuídas pelo território, (ii) condições que favoreçam a efetiva utilização do atendimento e (iii) informações gerenciais que permitam monitorar o desempenho da rede e corrigir as inadequações.*

***IV.3.3 Evidências e análises***

*165. A análise baseou-se nas respostas formais da SGD/MGI, especialmente na planilha de levantamentos do Balcão Gov.br (peça 17) e na Nota Técnica SEI 19904/2026/MGI (peça 18). Essas fontes foram complementadas pelas páginas institucionais e pelo mapa público do programa, pela reunião com a equipe gestora em 1º/7/2026 e por visitas de campo a unidades em Minas Gerais (9 a 11/6/2026) e ao Centro de Atendimento ao Contribuinte (CAC) da Receita Federal, em Brasília (29/7/2026).*

*166. Duas limitações condicionam a leitura dos dados. O registro de atendimento por unidade só existe desde 2025, de modo que não há série histórica anterior. Além disso, o sistema captura apenas o último recurso do atendimento — a emissão de senha provisória —, deixando de fora as*

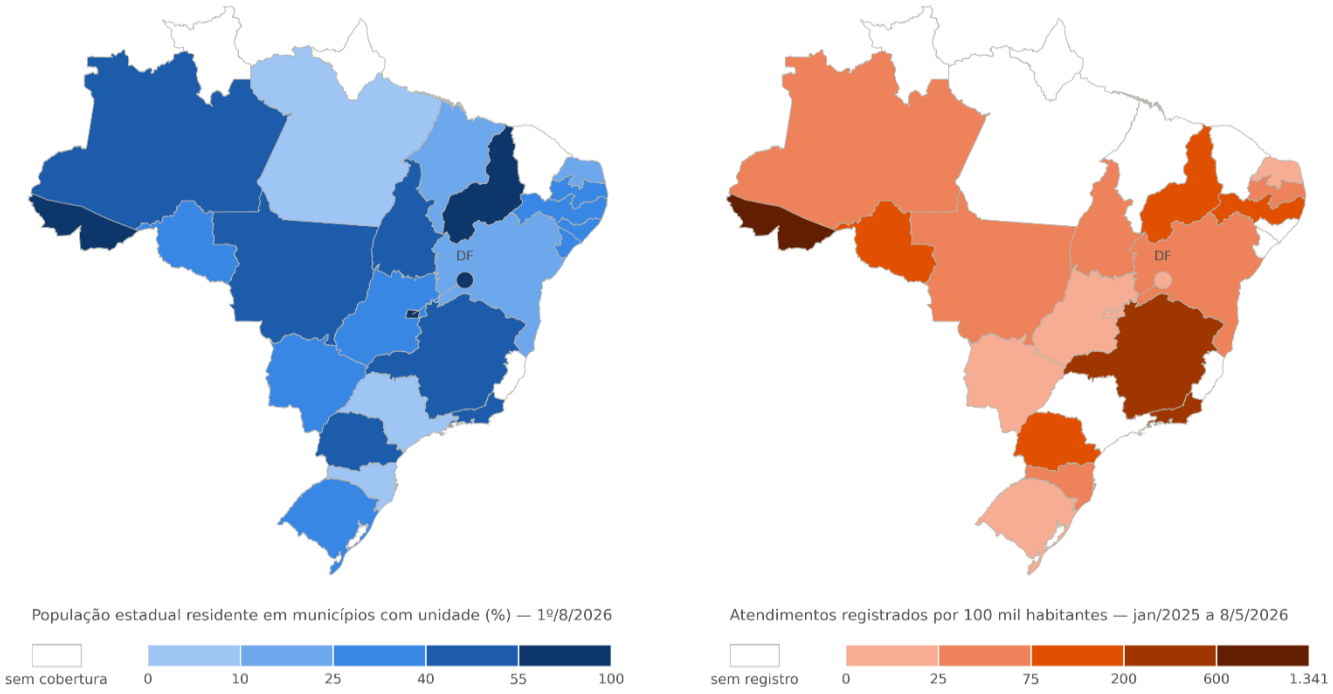


Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81182862.

*demais modalidades de suporte. A SGD/MGI também informou não dispor dos tempos de espera, geridos pelas redes parceiras (peça 18, p. 8). A análise detalhada está consolidada no PT10 – Balcão Gov.br (peça 141).*

*167. A Figura 5 apresenta, lado a lado, as duas primeiras dimensões examinadas neste achado (subachados 3.a e 3.b). O primeiro mapa mostra a parcela da população de cada unidade da Federação residente em municípios com unidade do Balcão Gov.br; o segundo, o volume de atendimentos registrados por 100 mil habitantes. A comparação evidencia que as duas desigualdades não coincidem: estados com cobertura populacional intermediária, como Rio Grande do Sul e Goiás, registram volumes de atendimento entre os mais baixos do país, enquanto o Acre, com cobertura de 60,3%, apresenta o maior indicador nacional.*

*Figura 5 – Cobertura populacional e volume de atendimentos do Balcão Gov.br, por unidade da Federação*




*Fonte: elaboração própria. No primeiro mapa, considera-se coberta a população residente em municípios com pelo menos uma unidade do Balcão Gov.br, apurada a partir do painel público do programa (dados de 1º/8/2026) e das populações municipais do Censo 2022/IBGE. No segundo, os atendimentos correspondem aos registros de emissão de senha provisória informados pela SGD/MGI (peças 17 e 18). O Distrito Federal, de área diminuta, é representado por marcador ampliado.*

***Subachado 3.a – Cobertura territorial desigual da rede de atendimento***

*168. A SGD/MGI não dispõe de estrutura própria de atendimento e depende da adesão de parceiros que já operam redes presenciais, por credenciamento voluntário, busca ativa da secretaria ou recomendação institucional de outros órgãos. Não há contrapartida financeira, a infraestrutura e o pessoal correm por conta do parceiro. Nenhum desses mecanismos assegura distribuição equilibrada, pois a expansão acompanha a disposição e a capacidade das redes disponíveis em cada território.*

*169. A rede apresentou expansão expressiva durante o período examinado. Em 8/5/2026, contava com 185 unidades em 133 municípios de 19 unidades da Federação (peça 17) — 2,4% dos municípios brasileiros, reunindo 22,7% da população nacional. Em consulta ao mapa público em 1º/8/2026, alcançava 277 unidades em 212 municípios de 23 unidades da Federação, com população estimada em cerca de 51 milhões de pessoas.*

*170. A expansão, contudo, não foi territorialmente uniforme. Em 1º/8/2026, Amapá, Ceará,*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81182862.

*Espírito Santo e Roraima permaneciam sem unidades. Entre os estados atendidos, há diferenças significativas. O Piauí saltou de 20 para 88 unidades em 74 municípios, e Minas Gerais contava com 60 unidades em 56 municípios, enquanto Maranhão e Mato Grosso do Sul dispunham de uma unidade cada. Mais postos tampouco significam presença em mais cidades, no Amazonas, dez unidades concentram-se em três municípios; na Bahia, sete unidades em apenas dois.*

*171. Em São Paulo, estado mais populoso do país, havia apenas três unidades: duas exclusivas para população em situação de rua, na capital, e uma em Barueri, com atendimento mediante agendamento, com alcance estimado de 316 mil pessoas, ou 0,7% da população estadual. No Pará, segundo estado mais extenso do país, com 144 municípios, havia três unidades em dois municípios e, como as de Belém são de acesso restrito à população em situação de rua, o alcance populacional apurado pelo painel limita-se a Anajás, cerca de 28 mil pessoas, ou 0,3% da população estadual; a unidade de Anajás, ademais, não registrara nenhum atendimento até 8/5/2026 (peça 17).*

*172. Em âmbito nacional, os municípios atendidos em 1º/8/2026 reuniam **25,1% da população do Censo 2022**. A própria SGD/MGI, em manifestação com dados de 13/8/2026, apresentou o indicador por região: 43,3% no Centro-Oeste e 20,7% no Sudeste, com média nacional de 25,5% (peça 137, p. 2). Cerca de três em cada quatro brasileiros residem, portanto, em municípios sem atendimento presencial do programa. Apesar da expansão quantitativa, a cobertura permanece territorialmente desigual.*

*173. Cabe registrar ressalva quanto ao parâmetro de suficiência adotado. Em sua manifestação preliminar, a SGD/MGI ponderou que a efetividade do programa não pressupõe presença em todos os municípios e observou que redes presenciais de alta capilaridade, como as da previdência social, da identificação civil e da arrecadação, operam, mesmo após décadas de implantação, com mil a três mil unidades (peça 137, p. 2). A ponderação é pertinente, e esta auditoria não adota a presença em todos os municípios como referência para avaliar a cobertura.*

*174. O número de unidades, contudo, é apenas uma das dimensões dessa avaliação, pois indica a presença instalada, mas não revela a parcela da população efetivamente alcançada nem a qualidade do atendimento prestado. Por essa razão, as constatações deste achado não se apoiam no número absoluto de postos, mas também em sua distribuição territorial e no alcance populacional registrado pelo próprio painel do programa. Os casos de São Paulo e do Pará ilustram que esse alcance pode permanecer reduzido mesmo onde há unidades instaladas. Assim, a avaliação da suficiência do atendimento presencial requer que o indicador de unidades implantadas, previsto na Iniciativa 2.7 da Estratégia Federal de Governo Digital 2024-2027, seja complementado por indicadores de cobertura populacional, volume e qualidade do atendimento, aspectos examinados nos subachados 3.b e 3.c.*

***Subachado 3.b – Volume registrado reduzido e concentrado em poucos territórios***

*175. Entre janeiro de 2025 e 8/5/2026, o sistema contabilizou 272.918 registros associados à emissão de senha provisória (peça 17; peça 18, p. 8). O quantitativo não corresponde ao total de atendimentos prestados, pela limitação de registro adiante examinada, mas é o único indicador de volume disponível à gestão do programa.*

*176. Os registros são fortemente concentrados, cerca de 90% em cinco estados e quase 75% apenas em Minas Gerais e no Rio de Janeiro, com nove unidades da Federação sem registro no período. Ponderado pela população, o indicador variou de 1.340,7 atendimentos por 100 mil habitantes, no Acre, a 5,4, no Mato Grosso do Sul. A concentração repete-se entre as redes, sete centrais multisserviços estaduais consolidadas, com 91 dos 185 postos, responderam por 244.919 registros — 89,7% do total nacional (peça 17).*

*177. A interpretação desses números exige cautela. Na Nota Técnica SEI 19904/2026/MGI (peça 18, p. 8), a SGD/MGI informou que o sistema registra apenas a emissão de senha provisória, não contabilizando a autorresolução assistida, que constitui a primeira opção de apoio ao usuário. Assim, os registros disponíveis subestimam o volume de suporte efetivamente prestado. Essa limitação*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81182862.

*foi observada também na visita ao CAC da Receita Federal, em 29/7/2026: segundo os gestores (peça 141, p. 23), dos 2.965 atendimentos realizados entre janeiro e junho de 2026, menos de 10% resultaram na emissão de senha provisória. Os dados, portanto, não permitem aferir o volume total de atendimentos, mas evidenciam que os registros disponíveis são reduzidos e apresentam distribuição acentuadamente desigual.*

*178. Entre os fatores explicativos, destaca-se a **divulgação restrita ao ambiente digital**. Embora os termos de compromisso do programa atribuam à SGD/MGI a comunicação das unidades credenciadas aos cidadãos, a descoberta do Balcão Gov.br depende de busca ativa na internet, conforme testes de jornada realizados pela equipe (peça 141, p. 17-18). O aplicativo Gov.br não menciona o atendimento presencial. Das três páginas principais retornadas nas buscas, uma exige login com a própria Conta Gov.br — barreira circular — e outra se dirige às redes parceiras. Não há divulgação relevante fora do ambiente digital, como TV e rádio.*

*179. O desconhecimento foi confirmado nas visitas de campo da ação Cidadania Digital na Prática (peça 140, p. 6-7 e 12). Nenhum cidadão entrevistado na ONG 'Belém, A Casa do Pão', na Cidade Estrutural (DF), conhecia o Balcão Gov.br, e, no CRAS Sol Nascente (DF), os próprios atendentes desconheciam o atendimento prestado pelo Ponto de Atendimento Virtual da RFB. Os maiores volumes ocorrem justamente em estados com centrais multisserviços de notoriedade própria, o que é consistente com a descoberta incidental do serviço, e não com divulgação específica do programa.*

***Subachado 3.c – Informações gerenciais insuficientes para gerir o atendimento***

*180. As lacunas de registro que condicionam a análise anterior constituem, elas próprias, uma constatação da auditoria. O único dado capturado pelo sistema é a emissão de senha provisória, sem identificar o motivo que levou o cidadão ao atendimento. A SGD/MGI não conhece o volume real de suporte por unidade, não dispõe dos tempos de espera, geridos pelos parceiros, e não consolida a satisfação dos usuários (peça 18, p. 8).*

*181. A lacuna alcança os instrumentos da política, pois a Estratégia Federal de Governo Digital prevê meta de satisfação para os serviços digitais, mas não para o atendimento presencial (Portaria SGD/MGI 6.618/2024). O novo sistema anunciado pela SGD/MGI (Balcão 2.0), destinado a registrar todos os tipos de suporte, não tem prazo ou escopo definidos nas informações examinadas (peça 18, p. 8). Sem esses dados, a secretaria não consegue dimensionar a demanda, comparar o desempenho das unidades nem direcionar a expansão do programa com base em evidências.*

***IV.3.4 Causas***

*182. Atribuem-se ao achado três causas principais, correspondentes às três dimensões examinadas: o modelo de expansão dependente da adesão e da capacidade das redes parceiras; a divulgação restrita ao ambiente digital; e a concepção operacional — e não gerencial — dos instrumentos de registro do programa.*

*183. A primeira causa decorre do desenho do programa. Como a **SGD/MGI não dispõe de estrutura própria de atendimento**, a implantação do Balcão Gov.br depende da adesão de órgãos e entidades que mantenham redes presenciais. A expansão fica condicionada à existência, à capilaridade e ao interesse dos parceiros disponíveis em cada território. Não há contrapartida financeira, os custos de infraestrutura e pessoal correm por conta do parceiro, e as parcerias envolvem entes federativos sob diferentes chefias de governo, o que sujeita a expansão a fatores políticos. Soma-se a isso o fato de a meta oficial do programa medir o número de pontos de atendimento, sem parâmetro de cobertura territorial ou populacional. Em sua manifestação preliminar, a SGD/MGI informou adotar critérios internos de priorização da expansão; esses critérios, contudo, não estão formalizados nem se refletem em metas e indicadores de cobertura (peça 137, p. 1-2).*

*184. A segunda causa é a **divulgação restrita ao ambiente digital**. O principal caminho identificado para descobrir o Balcão Gov.br é a busca ativa do próprio cidadão na internet, o que produz a barreira circular já descrita, o programa destina-se a quem tem dificuldade no meio digital,*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81182862.

*mas depende desse meio para ser encontrado. A deficiência alcança a rede institucional que poderia encaminhar os cidadãos, como demonstraram as visitas de campo. De forma consistente, os maiores volumes registrados ocorrem em estados com centrais multisserviços de notoriedade própria, nas quais o cidadão descobre o serviço ao procurar outros atendimentos e não em decorrência de divulgação do programa.*

*185. A terceira causa é a **concepção do sistema de registro**. O Sistema Balcão Gov.br foi criado como ferramenta operacional para apoiar intervenções na conta, sobretudo a emissão de senha provisória, e não como sistema de gestão do atendimento. Não foi estruturado mecanismo para consolidar as informações produzidas pelas redes parceiras sobre volume, motivos da procura, tempos e satisfação; dados que já existem nas unidades permanecem dispersos. A ausência de contrapartida financeira também influencia essa relação, na medida em que limita a capacidade da SGD/MGI de estabelecer obrigações administrativas aos parceiros. A consolidação tende a depender, portanto, de mecanismos padronizados e de baixo custo oferecidos pela própria secretaria, a quem a Portaria SGD/MGI 1.083/2025 já atribui a disponibilização de modelo de coleta da avaliação de satisfação nos canais não digitais.*

***IV.3.5 Efeitos/impactos***

*186. A cobertura territorial desigual restringe a disponibilidade do suporte presencial para os cidadãos de estados sem unidades ou de municípios distantes dos pontos existentes. O efeito é mais grave para os grupos em situação de vulnerabilidade, que acumulam a dificuldade digital e os obstáculos de deslocamento. A presença formal não o elimina, pelo critério do próprio painel do programa, o alcance populacional em São Paulo e no Pará é de **0,7% e 0,3%**, porque as unidades existentes são de acesso restrito ou concentradas em poucos municípios.*

*187. O baixo conhecimento do Balcão Gov.br reduz o alcance da iniciativa mesmo onde o atendimento existe. Cidadãos com problemas na conta desconhecem o suporte ou não sabem onde encontrá-lo. Esse vácuo os desloca para alternativas onerosas e arriscadas, a intermediação paga em lan houses e as ofertas de 'ajuda' mediante cobrança relatadas nas imediações de unidades, justamente entre o público mais vulnerável.*

*188. A insuficiência das informações gerenciais, por sua vez, limita a capacidade da SGD/MGI de conhecer a operação que coordena. Sem dados consolidados, a secretaria não consegue dimensionar a demanda real, comparar o desempenho das unidades nem orientar a expansão com base em evidências, assim o apoio à rede tende a ser reativo. Perde-se, ainda, a oportunidade de usar o atendimento presencial como fonte de informação sobre as dificuldades recorrentes da própria Conta Gov.br.*

*189. Em conjunto, essas condições comprometem a função do canal presencial como salvaguarda prevista em lei para os cidadãos com menor autonomia digital. O resultado é um canal que alcança fração muito pequena do universo de usuários da plataforma, deixando parcela relevante do público que mais depende de apoio sem alternativa efetiva de suporte.*

***IV.3.6 Boas práticas e pontos positivos***

*190. A expansão recente do Balcão Gov.br constitui aspecto positivo relevante. Entre maio e agosto de 2026, a rede passou de 185 para 277 unidades e de 133 para 212 municípios, superando antecipadamente a meta da Iniciativa 2.7 da Estratégia Federal de Governo Digital 2024-2027, de 250 pontos de atendimento até 2026 (Portaria SGD/MGI 6.618/2024, na redação dada pela Portaria SGD/MGI 473/2026). Destaca-se a expansão do Piauí, que saltou de 20 para 88 unidades e de nove para 74 municípios no período. A experiência demonstra a possibilidade de rápida ampliação da capilaridade quando são mobilizadas redes parceiras de presença territorial abrangente.*

*191. Também merece registro o desempenho das centrais multisserviços estaduais consolidadas, que concentram a maior parte dos atendimentos registrados. A integração do Balcão Gov.br a estruturas já conhecidas da população favorece a descoberta e a utilização do suporte. Na mesma linha, o totem de autoatendimento desenvolvido com Minas Gerais, que resolve parte da demanda por validação biométrica, sem passar pelo guichê, vem servindo de piloto para expansão a*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81182862.

*outros parceiros.*

*192. A SGD/MGI mantém, ainda, parcerias voltadas ao atendimento de públicos de difícil alcance. No Amapá, a parceria com o governo estadual e sua rede de atendimento Super Fácil possibilita o atendimento por meio da unidade* ***Super Fácil das Águas****, destinada a alcançar comunidades ribeirinhas. Com o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, a parceria com a rede* ***Cidadania Pop Rua*** *viabiliza atendimento exclusivo à população em situação de rua (peça 137, p. 2).*

*193. Por fim, o desenvolvimento do Sistema Balcão 2.0, destinado a registrar todos os tipos de suporte, representa oportunidade para suprir as deficiências de informação gerencial. Práticas locais observadas nas visitas, tais como o registro próprio dos motivos de atendimento, o material impresso de orientação pós-atendimento, e a coleta de satisfação por tablet e QR Code, mostram que soluções de baixo custo já existem nas pontas e podem ser padronizadas.*

***IV.3.7 Encaminhamentos***

*194. As propostas deste achado partem das seguintes premissas: a primeira é que o modelo de parcerias do Balcão Gov.br funciona e deve ser preservado, pois mesmo sem estrutura própria de atendimento, a SGD/MGI alcançou expansão expressiva a baixo custo para o Estado, e não se propõe aqui a criação de rede governamental nova; a segunda é que o modelo de adesão espontânea, por si só, não direciona a expansão da rede para os vazios de cobertura, nem assegura a produção de informações necessárias à gestão, como demonstram a desigualdade territorial, o desconhecimento do programa e as lacunas gerenciais examinadas nos subachados. As recomendações atuam, por isso, sobre o direcionamento, e não sobre o desenho, dotar a expansão de critérios e parâmetros verificáveis; dotar a gestão de informações sobre o atendimento prestado; e dotar o cidadão de meios de conhecer o suporte que já existe.*

*195. A ampliação da rede pela via das estruturas federais de atendimento — proposta dirigida à RFB, ao INSS, ao MTE e ao MDS — decorre da própria lógica do programa, pois esses órgãos são os maiores beneficiários da identidade digital que a Conta Gov.br provê a seus serviços, e suas redes presenciais atendem, todos os dias, o público que mais demanda apoio para usá-la, como constatado nas visitas de campo. Registre-se, ainda, que parte das medidas converge com sugestões apresentadas pela própria SGD/MGI em sua manifestação preliminar, entre elas o acompanhamento gerencial da cobertura, o aprimoramento das informações do atendimento e a visão integrada dos canais, o que indica viabilidade e disposição do gestor para implementá-las.*

*196. Na mesma linha, o MDS, em seus comentários ao relatório preliminar, colocou a base do Cadastro Único à disposição do MGI como instrumento de inteligência territorial para identificar os municípios e os grupos sociais prioritários à expansão do Balcão Gov.br (peça 174, p. 5), subsídio direto à formalização dos critérios de priorização objeto da recomendação a seguir. No caso do MDS, as unidades de atendimento — os Centros de Referência de Assistência Social e os postos do Cadastro Único — integram redes descentralizadas geridas pelos municípios e pelo Distrito Federal, de modo que a articulação proposta envolve as instâncias de pactuação do Sistema Único de Assistência Social (Suas), como a Comissão Intergestores Tripartite e o Conselho Nacional de Assistência Social, conforme registrado pelo próprio Ministério (peças 174, 200 e 203).*

*197. Por fim, cabe ressaltar que o login único é ferramenta que existe há sete anos, além de alcançar 97% dos brasileiros maiores de 16 anos e viabilizar mais de 5 bilhões de acessos a serviços públicos digitais por ano. A oferta de canais de suporte precisa ser proporcional a essa dimensão, sobretudo nesta fase de consolidação da transformação digital do Estado, em que parte da população ainda se adapta à nova realidade.*

*198. Com base no exposto, propõe-se recomendar à SGD/MGI:*

*a. que aperfeiçoe os mecanismos de* ***planejamento e acompanhamento da cobertura*** *do Programa Balcão Gov.br, formalizando critérios de priorização e incorporando parâmetros de cobertura territorial e populacional, de modo a identificar e priorizar as localidades onde se encontram os grupos com maior necessidade de suporte presencial, inclusive as unidades*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81182862.

*da Federação e os municípios sem atendimento ou com baixa capilaridade e os territórios em situação de vulnerabilidade;*

b. *que aperfeiçoe os mecanismos de **produção, consolidação e análise das informações sobre o atendimento** prestado pelo Programa Balcão Gov.br, de forma a conhecer a demanda efetiva por suporte, os motivos da procura, a qualidade do serviço e as diferenças de utilização entre territórios e grupos de usuários. A medida contempla, no mínimo: a) o registro de todos os tipos de suporte prestado, inclusive a autorresolução assistida e os atendimentos em totem; b) os tempos de espera e de atendimento; c) a avaliação de indicador de satisfação específico do atendimento presencial; e d) a definição de prazo e escopo para o Sistema Balcão 2.0. As informações produzidas devem orientar a expansão e o aprimoramento do programa e subsidiar a identificação e a correção de dificuldades recorrentes na jornada de acesso à Conta Gov.br;*

c. *que avalie a **oportunidade de fortalecimento da atuação integrada das diferentes modalidades de atendimento ao usuário da Conta Gov.br**, de modo a permitir visão de conjunto dos canais, demandas, públicos e resultados e favorecer a coordenação das estratégias e o planejamento de ações de melhoria.*

*199. Propõe-se recomendar à RFB, ao INSS, ao MTE e ao MDS que **articulem com o MGI a implantação de parceria institucional com o Programa Balcão Gov.br em suas redes de atendimento presencial ao cidadão**, conforme viabilidade operacional, como medida de cooperação técnica recíproca entre os órgãos, considerando o uso das ferramentas e da infraestrutura Gov.br e os benefícios organizacionais decorrentes da prestação dos serviços públicos digitais acessados por meio da Conta Gov.br.*

*200. Propõe-se, ainda, recomendar à SGD/MGI que aperfeiçoe os mecanismos de **informação e divulgação do suporte presencial à Conta Gov.br**, de modo que a existência das unidades, sua localização e suas formas de acesso possam ser facilmente identificadas pelos cidadãos, inclusive por aqueles com menor autonomia digital ou que não consigam acessar a própria conta. A medida contempla, no mínimo: a) o destaque à localização das unidades nos principais pontos de contato do cidadão com a plataforma, inclusive nas páginas de busca e de suporte e no aplicativo Gov.br, de modo que a informação, já disponível em página pública, seja facilmente encontrada por quem não consegue acessar a própria conta; b) o emprego de canais de divulgação compatíveis com o perfil desse público, para além do ambiente digital, em articulação com a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República; e c) a comunicação às redes públicas de atendimento e assistência social que encaminham esse público e aos órgãos prestadores.*

*201. Propõe-se, por fim, **encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, acompanhada deste relatório, aos governos dos estados e do Distrito Federal e à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon)**, destacando que a Conta Gov.br se tornou porta de acesso também a serviços digitais estaduais e municipais, pela adesão de todos os estados à Rede Gov.br e pela adoção crescente do Login Gov.br pelos entes subnacionais e que, por consequência, o suporte presencial ao uso da conta interessa à prestação de serviços de todos os níveis federativos.*

***IV.3.8 Benefícios esperados***

*202. Da formalização de critérios e parâmetros de cobertura, espera-se que a expansão do Balcão Gov.br passe a ser **dirigida aos vazios territoriais e aos grupos em situação de vulnerabilidade**, e não apenas à disposição dos parceiros disponíveis, tornando a cobertura do suporte presencial progressivamente mais equilibrada. A parceria com as redes federais de atendimento potencializa esse resultado. RFB, INSS, MTE e MDS reúnem capilaridade já instalada e contato diário com o público que mais demanda apoio, permitindo ampliar o alcance do programa sem a criação de estruturas novas, na proporção que a relevância e a maturidade do login único, destacadas neste achado, passaram a exigir.*

*203. Da melhoria das informações sobre o atendimento, espera-se que a SGD/MGI passe a*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81182862.

*conhecer a operação que coordena:* ***dimensionar a demanda efetiva, comparar o desempenho das unidades e orientar a expansão*** *com base em evidências, além de converter o atendimento presencial em fonte de conhecimento sobre as dificuldades recorrentes da própria Conta Gov.br. A atuação integrada das modalidades de atendimento completa esse ganho, ao permitir que os canais presenciais e remotos sejam planejados como um sistema único de suporte, com visão de conjunto sobre demandas, públicos e resultados.*

*204. Da ampliação da divulgação para além do ambiente digital, espera-se* ***aumentar o conhecimento e a utilização do Balcão Gov.br pelo público que dele necessita****, desfazendo a barreira circular identificada e reduzindo os encaminhamentos desencontrados entre órgãos e o recurso a intermediários pagos.*

*205. Da comunicação aos estados, ao Distrito Federal e à Atricon, espera-se ampliar a adesão dos entes ao programa e mobilizar o controle externo subnacional para o tema, reconhecendo que a garantia de acesso à Conta Gov.br passou a interessar à prestação de serviços de todos os níveis federativos.*

### *IV.4. Achado 4: Elevação do tempo de resposta nos canais remotos de atendimento à Conta Gov.br*

#### *IV.4.1 Situação encontrada*

*206. A auditoria identificou fragilidades dos canais não presenciais de suporte à Conta Gov.br. Cerca de 99,8% dos atendimentos concentram-se em três canais: formulário de desativação da verificação em duas etapas (2FA), formulário de alteração de e-mail e chat humanizado. Além disso, houve elevação dos tempos de resposta nesses canais.*

*207. Em 2025, os mencionados canais de suporte não presenciais somaram cerca de 22,7 milhões de atendimentos. No mesmo ano,* ***o tempo médio de espera para atendimento dos dois formulários mais que triplicou, alcançando 36h28 e 32h26****.*

*208. O quadro é agravado, pois não há alternativas operacionais capazes de distribuir a demanda, inexiste canal telefônico dedicado à Conta Gov.br, e o chatbot, testado em piloto, ainda não entrou em produção. Além disso, as informações gerenciais disponíveis não permitem à SGD/MGI diagnosticar os problemas do atendimento antes que eles se convertam em filas.*

#### *IV.4.2 Critérios*

*209. A Lei 14.129/2021 estabelece, entre as diretrizes do Governo Digital, a simplificação da relação do poder público com a sociedade, mediante serviços digitais acessíveis, e determina que a prestação digital utilize tecnologias de amplo acesso pela população, inclusive a de baixa renda ou residente em áreas rurais e isoladas (arts. 3º e 14).*

*210. A Lei 13.460/2017 determina que os serviços públicos e o atendimento ao usuário sejam realizados de forma adequada, observados os princípios da regularidade, continuidade, efetividade e segurança (art. 4º). A mesma Lei assegura ao usuário a liberdade de escolha entre os meios oferecidos (art. 6º, II) e prevê a divulgação dos padrões de qualidade do atendimento, inclusive quanto ao tempo de espera (art. 7º, § 3º).*

*211. No âmbito da política de governo digital, a Estratégia Federal de Governo Digital 2024-2027 e a Portaria SGD/MGI 1.083/2025 reforçam a orientação pela qualidade, eficiência e tempestividade dos serviços, a segunda prevendo, inclusive, a avaliação de satisfação nos canais de atendimento.*

*212. Esses critérios têm peso especial no suporte à Conta Gov.br. Como a conta é a porta de entrada da maioria dos serviços digitais federais, uma falha no suporte não compromete um serviço isolado, compromete o acesso a todos os serviços que dependem dessa identidade.*

#### *IV.4.3 Evidências e análises*

*213. A análise baseou-se nos dados fornecidos pela SGD/MGI sobre volume, avaliação, tempo médio de espera (TME) e tempo médio de atendimento (TMA) dos canais remotos, de 2022 a 2025 (Nota Técnica SEI 24095/2026/MGI, peça 20, p. 5-10), complementados e, quanto aos volumes dos formulários, retificados pela Nota Técnica SEI 36559/2026/MGI (peça 135, p. 1-2). Também foram*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81182862.

*considerados os esclarecimentos da reunião técnica de 6/8/2026, cuja ata foi juntada aos autos (peça 143), observações diretas da equipe na plataforma e as visitas de campo da auditoria. A análise detalhada está consolidada no PT11 – Suporte Remoto (peça 142).*

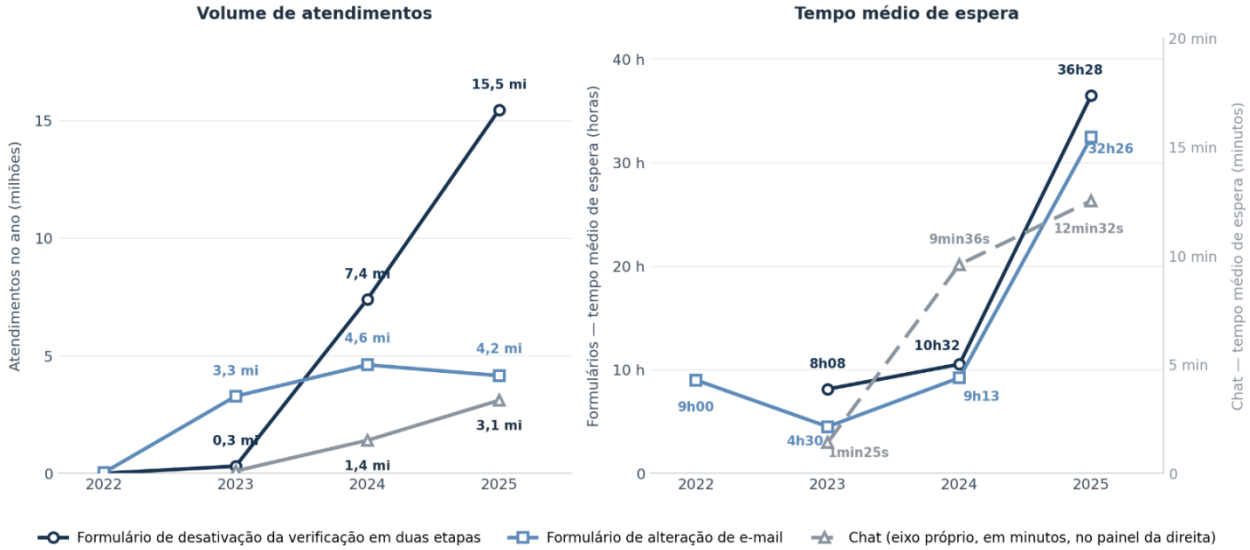
*214. Em 2025, o formulário de desativação da 2FA registrou 15.455.259 atendimentos; o formulário de alteração de e-mail, 4.154.097; e o chat, 3.100.996 — juntos, **cerca de 99,8% do volume virtual do ano**. Os demais canais tiveram participação residual: apoio técnico (16.825), e-mail (8.151), lojas de aplicativos (6.507) e Ouvidoria (4.674), descritos na Tabela 1.*

*Tabela 4 – Volume de atendimento dos principais canais de suporte remoto à Conta Gov.br (2022-2025)*

| Canal | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 |
|---|---|---|---|---|
| **Formulário de alteração de e-mail** | 30.711 | 3.278.976 | 4.610.810 | 4.154.097 |
| **Formulário de desativação da 2FA** | 1 | 302.218 | 7.399.917 | 15.455.259 |
| **Chat** | — | 99.368 | 1.401.216 | 3.100.996 |
| **E-mail** | 3 | 25.096 | 33.209 | 8.151 |
| **Apoio técnico** | — | 3.993 | 10.553 | 16.825 |
| **Lojas de aplicativos** | — | 4.961 | 6.023 | 6.507 |
| **Ouvidoria (Fala.BR)** | — | 7.580 | 6.496 | 4.674 |

*Fonte: Notas Técnicas SEI 24095/2026/MGI (peça 20, p. 7-8) e 36559/2026/MGI (peça 135, p. 1-2).*

*215. A concentração ganha significado adicional diante da arquitetura do atendimento, pois **todos os canais são operados por uma mesma central contratada, com contingente único de atendentes**, da ordem de 740 profissionais nos momentos de maior demanda. Nesse arranjo, o dado relevante é a demanda agregada de todos os canais listados na Tabela 4, que saltou de 3,7 milhões de atendimentos em 2023 para 13,5 milhões em 2024 e 22,7 milhões em 2025 — crescimento de 69% no último ano. Como a capacidade é comum, a expansão de qualquer canal repercute sobre os tempos de resposta de todos os demais (peça 20, p. 7-8; peça 143, p. 5-6).Gráfico 9 – Volume de atendimentos e tempo médio de espera por canal de suporte remoto (2022-2025)*




*Fonte: Nota Técnica SEI 24095/2026/MGI (peça 20), com a retificação da Nota Técnica SEI 36559/2026/MGI (peça 135). Notas: no painel de tempo médio de espera, o chat é representado em eixo próprio, à direita, em minutos, razão pela qual a posição relativa de sua linha em relação às dos formulários não deve ser comparada diretamente.*

*216. A deterioração dos tempos concentrou-se justamente nos canais mais utilizados, conforme*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81182862.

*o Gráfico 9. No formulário de alteração de e-mail, o TME passou de 9h13, em 2024, para 32h26, em 2025; no formulário da 2FA, de 10h32 para 36h28, em ambos, aumentou mais que o triplo em um ano. No chat, o TME passou de 9min36s para 12min32s, e o TMA, de 16min58s para 21min33s (peça 20, p. 9-10).*

*217. O Gráfico 9 também evidencia o descompasso entre demanda e tempos de resposta. Enquanto a demanda agregada cresceu 69% em 2025, a espera no chat — canal síncrono, com o cidadão presente na conversa — subiu 31%; a dos formulários assíncronos, cerca de 250%. Diante de capacidade insuficiente,* ***os formulários funcionam como amortecedor: é neles que a fila se acumula*** *— justamente os canais de última instância para quem perdeu o acesso à conta. O caso do formulário de alteração de e-mail ilustra o mecanismo: seu volume caiu 10% em 2025, mas sua espera triplicou. O canal não ganhou demanda própria; perdeu capacidade para os vizinhos de fila.*

*218. A sensibilidade dos formulários à demanda é estrutural. Conforme esclarecido pela SGD/MGI na reunião de 6/8/2026 (peça 143, p. 3), o fluxo envolve três camadas de verificação: (i) prova de vida; (ii) confronto biométrico com a base da Justiça Eleitoral; e (iii) revisão manual por atendente humano, que analisa individualmente cada solicitação. Embora rotulados como autosserviço, os formulários consomem, portanto, tempo de atendente da mesma central que opera o chat.*

*219. Esse desenho é, em parte, deliberado. A SGD/MGI relatou que os formulários nunca foram divulgados fora da jornada de recuperação da conta — seus links aparecem apenas nos fluxos 'esqueci a senha' e 'não consigo gerar o código' — como medida de mitigação de fraudes, definida após interlocução com a Controladoria-Geral da União (peça 143, p. 3). A opção é justificável sob a ótica de segurança, mas há uma tensão entre a proteção da conta e a acessibilidade do suporte, cujos efeitos aparecem nos tempos de espera dos canais de recuperação.*

*220. Parte relevante da pressão decorre da recuperação da verificação em duas etapas. O formulário da 2FA praticamente inexistia em 2022, registrou 302 mil solicitações em 2023, 7,4 milhões em 2024 e 15,5 milhões em 2025, tornando-se o canal de maior volume do sistema (peça 135, p. 1-2). A demanda surge quando o usuário perde o vínculo entre a conta e o aparelho (troca, perda ou furto do celular) e é alimentada, segundo a própria SGD/MGI, por políticas de estímulo à ativação do segundo fator (peça 143, p. 6).*

*221. A insuficiência é agravada pela* ***ausência de alternativas*** *capazes de distribuir a procura. Não há canal telefônico dedicado à Conta Gov.br, a SGD/MGI atribui a ausência à relação custo-benefício e à dificuldade de segregar demandas, mas indica a estruturação de atendimento telefônico como próximo passo, com a tecnologia da Dataprev. O chatbot testado em piloto entre o fim de 2025 e o início de 2026 teve resultados considerados positivos, mas não entrou em produção, em razão da transição contratual da plataforma de atendimento. E o chat, no celular, só é acessível pelo navegador, distante do padrão de uso do público mais familiarizado com aplicativos (peça 143, p. 3 e 7).*

*222. As* ***informações gerenciais*** *disponíveis, por sua vez, não permitem à SGD/MGI diagnosticar esses problemas. Nenhum canal registra taxa de abandono ou de escalonamento (peça 20, p. 6, 8 e 10). A nota do e-mail caiu de 3,14 para 2,46 (escala de 0 a 5) com o volume próprio do canal em queda de 75%, e a própria secretaria não conseguiu identificar a causa. O apoio técnico quadruplicou desde 2023 com nota em queda, sem nenhum registro de TME ou TMA. A ouvidoria não possui registro algum de qualidade, e seu acompanhamento depende de gestão manual sobre base administrada pela CGU. O Suporte Balcão Gov.br, canal de escalonamento do atendimento presencial, tem nível de serviço contratual diferenciado, mas sem monitoramento informado. Além disso, os indicadores contratuais de satisfação e tempo não são segregados para a Conta Gov.br (peça 142, p. 5 e 13; peça 143, p. 4 e 5-6).*

*223. As barreiras alcançam com mais força o usuário de menor autonomia digital. Em teste realizado pela equipe na plataforma, o serviço 'Solicitar atendimento Conta Gov.br' — denominação que sugere o suporte geral — direcionou à área que exige login, inviabilizando o uso por quem perdeu*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81182862.

*o acesso; a SGD/MGI reconheceu que a nomenclatura pode frustrar o cidadão e informou que o projeto de reestruturação das páginas de atendimento está sobrestado (peça 143, p. 4 e 7-8). Nas visitas de campo, parcela dos usuários em situação de vulnerabilidade demonstrou não compreender conceitos como 'verificação em duas etapas'.*

*224. O conjunto dos dados evidencia, portanto, que a estrutura de suporte virtual não acompanhou o crescimento da demanda, nem em capacidade, nem em instrumentos de gestão, nem no desenho dos pontos de acesso.*

***IV.4.4 Causas***

*225. Atribuem-se ao achado quatro causas principais: o descompasso entre a demanda agregada e a capacidade da central única de atendimento; a demanda estrutural associada à verificação em duas etapas, combinada ao desenho dos fluxos de recuperação; a ausência de canais alternativos plenamente operacionais; e a insuficiência dos instrumentos gerenciais do atendimento.*

*226. A primeira causa está no arranjo de execução, pois uma **única central contratada, com contingente comum de atendentes, opera todos os canais**, e seu redimensionamento ocorre com defasagem em relação às oscilações da demanda, que apresenta picos de cerca de 90 mil chamados por dia, associados a calendários como o do Imposto de Renda e o do Enem. A estrutura de gestão é composta por um gestor e dois fiscais, que respondem pelo contrato, compartilhado com outras necessidades do Ministério (peça 143, p. 5-6).*

*227. A segunda causa é a **demanda estrutural da verificação em duas etapas**, potencializada pelo desenho dos fluxos. A perda do vínculo entre a conta e o aparelho conduz o usuário ao formulário de desativação, e as políticas de estímulo à ativação do segundo fator ampliaram essas situações. Como cada solicitação passa por revisão humana individual, por exigência de segurança, o crescimento da demanda consome diretamente a capacidade da central e a fila se acumula nos canais assíncronos.*

*228. A terceira causa é a **ausência de alternativas operacionais — canal telefônico e chatbot** — capazes de absorver parte da procura, sobretudo nos picos, e de oferecer caminhos mais adequados ao público com menor autonomia digital.*

*229. A quarta causa é a **fragilidade das informações gerenciais**. Sem indicadores segregados por canal, taxa de abandono, alocação de atendentes por fila e níveis de serviço monitorados, a SGD/MGI perde capacidade diagnóstica, os gargalos só se tornam visíveis quando já se converteram em filas, e deteriorações como a da avaliação do canal de e-mail permanecem sem causa identificada.*

***IV.4.5 Efeitos/impactos***

*230. O principal efeito é a **redução da tempestividade do suporte nos canais de maior alcance**. Como os três canais principais concentram cerca de 99,8% do atendimento virtual, a deterioração dos tempos atinge praticamente todo o universo de cidadãos que recorre ao suporte remoto.*

*231. A demora pesa mais nos formulários porque eles são acionados justamente quando o usuário perdeu as condições de acesso à conta. Nesses casos, a espera, que em 2025 superou, em média, um dia, prolonga a exclusão do cidadão da Conta Gov.br e, por consequência, de todos os serviços públicos digitais que dela dependem.*

*232. A demora nos canais remotos também tende a deslocar parte da procura para o atendimento presencial, pressionando uma rede que, como visto no subcapítulo IV.3, tem cobertura desigual e alcance limitado.*

*233. Os efeitos recaem com mais intensidade sobre os usuários com menor autonomia digital, que enfrentam barreiras adicionais de acesso e de linguagem nos fluxos de autosserviço. Em conjunto, essas condições reduzem a efetividade do suporte não presencial como garantia de acesso à Conta Gov.br e aos serviços que dela dependem.*

***IV.4.6 Boas práticas e pontos positivos***

*234. A SGD/MGI adotou medidas relevantes de mitigação. A principal é o e-mail de recuperação, disponibilizado como autosserviço para a perda do segundo fator, em sua manifestação preliminar, a secretaria informou queda de cerca de 15% nos chamados relacionados à verificação*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81182862.

*em duas etapas após a implantação (peça 137, p. 3). A medida depende de cadastro prévio — comportamento pouco provável em quem só percebe o problema ao perder o acesso —, mas os atendentes já orientam esse cadastro ao encerrar os atendimentos dos formulários.*

*235. O chat demonstrou capacidade de absorção superior à dos formulários, o volume cresceu 121% entre 2024 e 2025, com aumento proporcionalmente menor dos tempos, e a avaliação dos usuários subiu de 3,35 para 4,56 (peça 20, p. 6 e 8).*

*236. O piloto de chatbot apresentou resultados considerados positivos, e a solução tecnológica da Dataprev pode contemplar canal via WhatsApp — ferramenta já incorporada à rotina digital do público de menor autonomia. A reestruturação contratual em curso, que separa a força de trabalho (Pregão 90008/2026) da plataforma tecnológica (Dataprev), desvincula a tecnologia das futuras licitações de mão de obra e abre caminho para o telefone e o chatbot.*

*237. Registre-se, por fim, que as camadas de verificação dos fluxos de recuperação, embora onerem o atendimento, respondem a risco real de fraude na identidade digital. O desafio identificado não é removê-las, mas equilibrar a proteção da conta com a acessibilidade e a tempestividade do suporte.*

***IV.4.7 Encaminhamentos***

*238. As propostas deste achado partem do quadro demonstrado nas evidências, a demanda pelos canais remotos cresceu em ritmo que a estrutura de atendimento não acompanhou, e a espera se acumulou justamente nos formulários acionados por quem já perdeu o acesso à conta. Não se propõe a remoção das camadas de verificação — que respondem a risco real de fraude —, mas o reequilíbrio entre a proteção da conta e a tempestividade do suporte. O momento é favorável, pois há uma reestruturação contratual em curso, que separa a força de trabalho da plataforma tecnológica, e as medidas de mitigação já adotadas pela SGD/MGI, como o e-mail de recuperação, oferecem a base sobre a qual as propostas se apoiam.*

*239. Nessa direção, as recomendações organizam-se em três frentes complementares: equilibrar o sistema, com plano que ajuste a capacidade à demanda e persiga a redução dos tempos de espera; diversificá-lo, com a avaliação de canais complementares mais adequados ao público de menor autonomia digital; e desobstruir o caminho até o atendimento, com a retomada do projeto de experiência do usuário. As três frentes convergem para o mesmo resultado: encurtar o período em que o cidadão fica impedido de usar a Conta Gov.br e, com ela, os serviços públicos que dela dependem.*

*240. Com base nisso, propõe-se recomendar à SGD/MGI que aperfeiçoe o **planejamento, o dimensionamento e a gestão da capacidade e da demanda dos canais remotos** de suporte à Conta Gov.br, de modo a assegurar a tempestividade do atendimento, considerando a sazonalidade dos chamados, o compartilhamento da capacidade entre os canais e os impactos de alterações nas funcionalidades e políticas da conta. A medida contempla, no mínimo: a) metas e acompanhamento estruturado da redução do tempo médio de espera de cada canal, com prioridade para os formulários de recuperação de acesso; e b) análise sistemática das causas da demanda, com uso dos resultados para aprimorar as funcionalidades da conta, os fluxos de autosserviço e as orientações aos usuários, incluída a avaliação dos efeitos do e-mail de recuperação, de modo a reduzir o acionamento evitável dos canais de atendimento.*

*241. Propõe-se, também, recomendar à SGD/MGI que avalie a implementação de **canais complementares de suporte**, tais como o chatbot, inclusive na alternativa via WhatsApp, e o atendimento telefônico, com atenção às necessidades do público com menor autonomia digital.*

*242. Por fim, propõe-se recomendar à SGD/MGI que **retome o projeto especializado de experiência do usuário** nos canais de suporte remoto à Conta Gov.br, hoje sobrestado, com revisão da nomenclatura dos serviços de atendimento e das formas de acesso ao chat.*

***IV.4.8 Benefícios esperados***

*243. Do aperfeiçoamento da gestão da capacidade e da demanda, espera-se a **redução progressiva e mensurável dos tempos de espera** nos canais que concentram o atendimento, pela combinação das duas alavancas da medida: a) o ajuste da capacidade à demanda, com metas por*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81182862.

*canal, e b) a diminuição do acionamento evitável, à medida que a análise de causas devolva correções à jornada e o e-mail de recuperação e os fluxos de autosserviço absorvam parte das solicitações. O resultado direto é encurtar o período em que o cidadão fica impedido de usar a Conta Gov.br e, com ela, os serviços públicos que dela dependem.*

*244. Da avaliação de canais complementares, espera-se a **ampliação das alternativas de suporte disponíveis**, com caminhos mais adequados ao público de menor autonomia digital, como o canal telefônico, que diminuiria a demanda pelo canal presencial, e o atendimento automatizado, com menor tempo de espera, já que boa parte dos problemas são corriqueiros.*

*245. Da retomada do projeto de experiência do usuário, espera-se que o cidadão **encontre o canal adequado na primeira tentativa**, com nomenclatura que corresponda ao que cada serviço de atendimento efetivamente oferece e acesso ao chat compatível com o uso pelo celular. A redução das tentativas frustradas beneficia o usuário e a própria central, ao eliminar demanda gerada pelo desenho dos pontos de acesso, e alivia a pressão indevida sobre o atendimento presencial examinada no subcapítulo IV.3.*

### *IV.5. Outras análises*

#### *IV.5.1 Governança e controle sobre a prestação digital*

*246. A auditoria examinou, em resposta à terceira questão de auditoria, os mecanismos de governança e controle destinados a identificar, mensurar e corrigir falhas de acesso aos serviços públicos digitais. Os exames revelaram aspectos relevantes sobre o desenho e a efetividade desses instrumentos, registrados nesta seção. Destaca-se que parte expressiva do objeto já foi apreciada pelo Tribunal em fiscalização específica (TC 002.007/2024-0, apreciado pelo Acórdão 744/2025-TCU-Plenário), ainda sob monitoramento. Além disso, as questões remanescentes dizem respeito ao desenho normativo-institucional do modelo, cuja alteração extrapola a competência da unidade auditada.*

*247. A análise não trata do cumprimento de atribuições por órgão determinado, nem sugere concentrar em uma única unidade responsabilidades que a legislação distribui. Seu objeto é o desenho dos instrumentos de controle e sua aptidão para revelar e corrigir barreiras de acesso, inclusive as examinadas nos achados anteriores.*

*248. No que tange à **arquitetura de governança**, a SGD/MGI, instada a descrever o modelo aplicável aos serviços públicos digitais federais, informou que a estrutura segue a organização da administração. Caberia ao órgão detentor da competência normativa sobre a política pública estruturar, entregar e gerenciar o serviço correspondente, enquanto os órgãos centrais desempenham papel apenas de apoio e facilitação, mediante normas operacionais, compras centralizadas e plataformas compartilhadas (peça 47, p. 1-2). A descrição é coerente com a distribuição de competências prevista em lei.*

*249. Nesse modelo, o ponto que demanda exame é a função de monitoramento. A legislação estabelece o monitoramento da qualidade dos serviços públicos como diretriz do Governo Digital (art. 3º, IV, da Lei 14.129/2021) e prevê, como instrumento dessa diretriz, o painel de monitoramento do desempenho, mantido pela SGD/MGI e alimentado pelos dados que os órgãos devem encaminhar (arts. 20, II, e 22 da Lei 14.129/2021; art. 3º, V, e parágrafo único, do Decreto 8.936/2016). As competências que a Portaria SGD/MGI 1.083/2025 atribui à secretaria nessa matéria são, contudo, de medição e difusão, tais como calcular e divulgar as notas médias, publicar o ranking, incentivar o engajamento das unidades gestoras e realizar pesquisas sobre os problemas enfrentados pelos usuários (art. 5º, V, VI, VIII e X). O monitoramento pressupõe acompanhar os resultados aferidos e desencadear providências quando o desempenho se afasta do esperado, atividade que nenhuma dessas competências contempla.*

*250. A própria secretaria confirma essa leitura, quando indagada sobre o procedimento adotado quando identificado serviço com avaliação persistentemente negativa, informou que o monitoramento da qualidade dos serviços não integra o escopo de suas competências, cabendo a cada órgão gestor atuar sobre os resultados dos serviços que presta, e que o Painel de Gestão da*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81182862.

*Qualidade se limita a oferecer ao gestor orientações sobre os atributos não atendidos, sem constituir procedimento formal de resposta corretiva (peça 47, p. 3 e 6). O quadro resultante pode ser assim resumido: a medição do conjunto existe e está a cargo da SGD/MGI; a atuação sobre cada serviço existe e está a cargo do respectivo gestor; a função de monitorar o conjunto, acompanhando os resultados e assegurando que a medição se converta em correção, não tem titular expresso no arcabouço vigente. Não se trata, portanto, de descumprimento de atribuição por qualquer dos envolvidos, e sim de função que a diretriz legal enuncia sem que as normas de organização a tenham alocado.*

*251. Com relação à **base informacional**, a Base Nacional de Serviços Públicos (BNSP), definida como componente essencial da prestação digital pelo art. 18, I, da Lei 14.129/2021, e cujo estabelecimento o art. 19 da mesma Lei atribuiu ao Poder Executivo federal, ainda não foi instituída. Segundo a SGD/MGI, o projeto permanece em fase de planejamento e concepção, sem instrumento normativo que a institua (peça 47, p. 2). Sobre o assunto, cabe destacar que o cadastro federal atualmente disponível apresenta divergências, a exemplo da subnotificação de canais presenciais do Ministério do Trabalho e Emprego, registrada no subcapítulo IV.2. Sem consistência do cadastro, os instrumentos de controle operam sem referencial único que permita delimitar o universo, fixar linha de base e comparar desempenho entre serviços e órgãos.*

*252. A instituição da BNSP tem, assim, potencial que transcende a melhoria da qualidade cadastral. Como referencial único e interoperável da oferta de serviços públicos, na forma do parágrafo único do art. 19 da Lei 14.129/2021, a base permitiria delimitar o universo da prestação, qualificar a comparação de desempenho entre serviços e órgãos e ampliar a transparência perante o cidadão. Por seu caráter nacional, agregaria ainda a oferta dos diferentes entes federativos, favorecendo a troca de experiências e o estímulo à transformação digital.*

*253. Sobre a **escuta dos usuários**, a avaliação de satisfação, por ser disponibilizada após a última etapa do serviço, não alcança o usuário que abandona a jornada antes de concluí-la, justamente as situações em que uma dificuldade impede a conclusão. Em sua manifestação preliminar, a SGD/MGI ponderou que a limitação decorre da natureza do instrumento e que tais usuários dispõem de outros canais de escuta, como o Fala.BR, acionáveis a qualquer tempo (peça 137, p. 4). A ponderação é pertinente. Registre-se, contudo, que, no trabalho anterior do Tribunal, apenas 1,8% das manifestações permitiam identificar o serviço correspondente, o que limita seu aproveitamento como insumo de melhoria por serviço (Acórdão 744/2025-TCU-Plenário). Os indicadores examinados tampouco permitem identificar os grupos mais afetados pelas dificuldades de acesso. Não há desagregação por idade, renda, escolaridade ou território; a autodeclaração de pessoa com deficiência foi incorporada em junho de 2026, ainda sem série histórica (peça 47, p. 12); e não foi adotado indicador de conclusão ou abandono das solicitações, recomendado pelo Acórdão 744/2025-TCU-Plenário.*

*254. No que se refere à **publicidade dos resultados**, o painel público previsto no art. 20, II, da Lei 14.129/2021 não reúne todos os indicadores mínimos do art. 22, em especial a quantidade de solicitações e o tempo médio de atendimento. A SGD/MGI reconheceu a lacuna e ponderou que sua superação depende da evolução da solução central e da interoperabilidade dos dados pelos órgãos prestadores (peça 137, p. 4). O tema é objeto de monitoramento em processo específico do Tribunal.*

*255. Quanto à **conversão dos resultados em melhoria**, o desenho atual mantém esse elo em caráter voluntário. Os Selos de Maturidade Digital têm finalidade declaradamente pedagógica, 'sem estabelecer obrigações ou mecanismos coercitivos de acompanhamento' (peça 47, p. 7-8), e o autodiagnóstico é de aplicação facultativa (peça 47, p. 8-9). A Portaria SGD/MGI 548/2022, em seu art. 23, previa autodiagnóstico obrigatório para os serviços com avaliação abaixo de determinados patamares por mais de três meses consecutivos. Sua revogação suprimiu o único dispositivo que vinculava desempenho insuficiente a providência obrigatória, e a Portaria SGD/MGI 1.083/2025 não reproduziu previsão equivalente. Situação análoga verifica-se no acompanhamento da EFGD, baseado em relatórios quadrimestrais preenchidos pelos próprios órgãos executores (peça 47, p. 10),*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81182862.

*sem indicador que permita aferir a efetividade das medidas adotadas diante das iniciativas em atraso (peça 47, p. 10-11), embora a secretaria tenha informado dispor dos registros das tratativas de cada atraso (peça 137, p. 3-4).*

*256. Entre os **aspectos positivos identificados**, destaca-se o Painel de Gestão da Qualidade de Serviços Digitais, em operação desde dezembro de 2025, que integra em um único ambiente instrumentos antes dispersos e alcança 94,5% dos serviços com ao menos um selo atribuído (peça 47, p. 4 e 7). Merece registro, também, a sistemática de apoio aos Planos de Transformação Digital, conduzida por equipe dedicada de gestores de relacionamento, com reuniões bimestrais e Fórum de Líderes semestral, que alcançava 98 órgãos com plano pactuado e vigente em julho de 2026 (peça 47, p. 14-15; peça 59), canal estabelecido de interlocução que pode servir de veículo a futuras melhorias. Constituem avanços, ainda, a incorporação da autodeclaração de pessoa com deficiência à ferramenta de avaliação de satisfação, a integração da autenticação Gov.br ao Fala.BR, em cumprimento ao subitem 9.3.1 do Acórdão 744/2025-TCU-Plenário, e a rotina de curadoria do catálogo, com 4.972 serviços de 339 órgãos revisados entre 2023 e 2025 e verificação trimestral dos cem serviços mais acessados (peça 47, p. 2-3).*

*257. Com base no exposto, não se propõem deliberações a partir destes registros. A avaliação da qualidade dos serviços pelo usuário foi objeto de auditoria específica do Tribunal, no TC 002.007/2024-0, apreciado pelo Acórdão 744/2025-TCU-Plenário, retificado pelo Acórdão 1.962/2025-TCU-Plenário, cujas recomendações alcançam a ferramenta de avaliação de satisfação, o autodiagnóstico, os indicadores do painel de monitoramento, a criação de novos indicadores de desempenho e a integração com o Fala.BR, e cujo cumprimento permanece sob monitoramento da AudTI no TC 021.103/2025-9. Deliberar novamente sobre o mesmo objeto duplicaria o acompanhamento e se sobreporia a comandos ainda em cumprimento. Registre-se, ademais, que o tema é amplo e dependente de decisões de cada órgão prestador quanto a sistemas e formas de captura de dados, dificuldades estruturais reconhecidas pela própria SGD/MGI, entre elas o custo de extração em sistemas legados e a ausência de parâmetros universais para aferir o tempo médio de atendimento (TC 021.103/2025-9, peça 15).*

*258. Esta fiscalização, ademais, não alcançou os processos internos dos órgãos prestadores nem os procedimentos de controle interno da Controladoria-Geral da União. Os principais instrumentos examinados, por fim, passaram por reformulação recente, caso da sistemática de avaliação de satisfação, dos padrões de qualidade e do autodiagnóstico, redisciplinados pela Portaria SGD/MGI 1.083/2025, e do Painel de Gestão da Qualidade, em operação desde dezembro de 2025 (peça 47, p. 4), de modo que a aferição de sua efetividade se beneficiará do decurso de prazo.*

*259. Em última análise, as situações descritas remetem à ausência de instância incumbida de consolidar o desempenho do conjunto da prestação digital. A legislação distribui essa responsabilidade entre os órgãos prestadores (arts. 24 e 47 da Lei 14.129/2021) e confere à SGD/MGI funções de coordenação, normatização, apoio e indução, sem que se identifique, no arcabouço aplicável, amparo para a atuação de órgão de centro de governo com competência corretiva sobre serviços de terceiros, providência que pressuporia alteração do desenho normativo. Ficam as constatações registradas como subsídio ao monitoramento em curso e a eventuais trabalhos futuros sobre a governança da prestação de serviços digitais pela União.*

## *V. CONCLUSÃO*

*260. A Plataforma Gov.br consolidou-se como principal ambiente de interação entre a Administração Pública, de todos os entes, e a sociedade. Em julho de 2026, reunia 236 órgãos e entidades federais, 5.616 serviços federais catalogados e 175,0 milhões de contas, e já registrou mais de 11,7 milhões de acessos em um único dia. A escala alcançada é resultado expressivo de política de identidade digital em âmbito nacional.*

*261. Esses resultados simplificaram a relação com o Estado para milhões de brasileiros. As constatações desta auditoria não questionam esse processo, mas apontam o risco de que seus benefícios não alcancem de forma equivalente todos os cidadãos. À medida que o Gov.br se torna a*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81182862.

*principal porta de entrada para serviços e direitos, ganha relevância assegurar condições de acesso a quem tem menor autonomia digital e alternativas adequadas quando o canal digital não puder ser utilizado.*

*262. Parte das constatações deste relatório deve ser lida à luz da **velocidade do processo de transformação digital**. Em menos de uma década entre a instituição da plataforma (Decreto 8.936/2016) e o quadro atual, o Gov.br passou de projeto a porta de entrada de 175 milhões de contas, ritmo de implantação que a população não incorpora de maneira uniforme nem imediata. Mudanças dessa escala geram, naturalmente, desafios de adaptação, e eles se concentram na fase em que a política agora se encontra: a da universalização. Com a cobertura adulta próxima do limite, os que aderiram mais recentemente e os que ainda não aderiram são, em regra, os que reúnem menores condições para fazê-lo, pois possuem menos letramento digital, conectividade mais precária e maior dependência do Estado. O desafio deixou de ser cadastrar e passou a ser incluir, pois para cada adulto sem conta, há cerca de oito com conta que não registrou nenhum acesso no ano. As constatações e propostas deste relatório dirigem-se a essa última etapa, a mais lenta e a mais difícil, porque alcança precisamente quem as etapas anteriores não alcançaram.*

*263. Em relação à primeira questão de auditoria, constatou-se que, apesar da elevada cobertura da Conta Gov.br, **84,9 milhões de pessoas — 39,6% da população — não fizeram uso da conta em 2025**, mecanismo unificado de acesso digital aos serviços públicos federais. A desigualdade deslocou-se da posse para o uso: a ausência de conta atinge 18,2% das pessoas com 80 anos ou mais, ante 0,8% dos adultos jovens; metade das contas dessa faixa etária não registrou nenhum acesso no ano; e a parcela de usuários cuja falha de autenticação não se converteu em nenhum acesso dobra dos adultos jovens aos mais idosos. As barreiras acentuam-se também entre as pessoas que não sabem ler, nas áreas rurais, nos estados do Norte e entre as pessoas com deficiência, para as quais a conversão da posse em uso é inferior à dos demais grupos em todos os tipos de deficiência. A ampla disseminação da conta, portanto, não se traduziu em condições equivalentes de acesso e utilização (subcapítulo IV.1).*

*264. Essas barreiras assumem maior peso diante da predominância da prestação digital. Dos 5.616 serviços federais, 4.988 (88,8%) são classificados como digitais, 4.056 (72,2%) não registram atendimento presencial em nenhuma etapa e apenas 131 (2,3%) podem ser percorridos integralmente tanto pela internet quanto de forma presencial. A avaliação prevista no art. 5º do Decreto 8.936/2016, destinada a aferir a necessidade de outros meios de atendimento segundo a natureza e o público-alvo de cada serviço, não é praticada como ato formal nem registrada, de modo que não é possível saber se a ausência de alternativa decorreu de decisão fundamentada (subcapítulo IV.2).*

*265. Quanto à segunda questão, os canais de suporte à Conta Gov.br apresentam insuficiências para atender quem encontra dificuldades no acesso digital. O Balcão Gov.br expandiu-se de forma expressiva no período — de 185 unidades em 133 municípios, em maio de 2026, para 277 unidades em 212 municípios, em agosto —, mas sua cobertura permanece territorialmente desigual, **o alcance populacional apurado em agosto de 2026 pelo próprio programa é de 25,1%**, e os registros de atendimento concentram-se a ponto de dois estados responderem por quase três quartos do total nacional. O alcance do canal é afetado, ainda, pelo desconhecimento do serviço e pela insuficiência das informações gerenciais, já que o sistema contabiliza somente a fração dos atendimentos que resulta em senha provisória (subcapítulo IV.3).*

*266. Nos canais remotos, verificaram-se elevada concentração da demanda e deterioração dos tempos de resposta. Em 2025, os formulários de desativação da verificação em duas etapas e de alteração de e-mail e o chat concentraram cerca de 99,8% dos 22,7 milhões de atendimentos virtuais. No mesmo ano, **o tempo médio de espera dos dois formulários mais que triplicou, alcançando 36h28 e 32h26**, justamente nos canais de última instância para quem perdeu o acesso à conta. Não havia, à época do exame, canal telefônico dedicado nem chatbot em produção capaz de distribuir essa demanda (subcapítulo IV.4).*

*267. Quanto à terceira questão, os mecanismos de controle apresentam limitações que reduzem*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81182862.

*a capacidade de identificar, mensurar e corrigir as falhas de acesso. Não se identificou instância ou rotina encarregada de consolidar a visão do conjunto da prestação digital. A Base Nacional de Serviços Públicos, prevista em lei como componente dessa prestação, ainda não foi constituída. O painel de monitoramento não reúne todos os indicadores mínimos fixados em lei. E os resultados das avaliações não estão vinculados a providências de diagnóstico e correção, de modo que o ciclo de controle não se completa (subcapítulo IV.5).*

*268. Essas limitações são especialmente relevantes sob a perspectiva da equidade. A avaliação de satisfação é disponibilizada ao término do serviço e, por isso, não alcança o usuário que abandona a jornada antes de concluí-la. Os indicadores não são desagregados por idade, renda, escolaridade, deficiência ou território, e não foi adotado indicador de conclusão ou abandono das solicitações. Com isso, parte das barreiras enfrentadas justamente pelos cidadãos com maiores dificuldades pode permanecer invisível aos instrumentos de monitoramento.*

*269. A auditoria identificou também avanços relevantes. No atendimento presencial, a rápida expansão do Balcão Gov.br superou antecipadamente a meta da EFGD 2024-2027, com destaque para as parcerias com centrais multisserviços estaduais e para as iniciativas dirigidas a públicos de difícil alcance, como o atendimento a comunidades ribeirinhas e à população em situação de rua. Nos canais remotos, o e-mail de recuperação como autosserviço já reduziu a demanda associada à verificação em duas etapas. Nos instrumentos de qualidade, destacam-se o Selo Multicanais, o Painel de Gestão da Qualidade de Serviços Digitais, a incorporação da autodeclaração de pessoa com deficiência à ferramenta de avaliação e a integração da autenticação Gov.br ao Fala.BR.*

*270. Em síntese, o estágio alcançado pela transformação digital federal traz um novo desafio: assegurar que os benefícios já proporcionados pelo Gov.br sejam acessíveis aos diferentes perfis de cidadãos. As medidas propostas quanto às barreiras de acesso e aos canais de suporte buscam reduzir essas barreiras, aprimorar as alternativas de atendimento e qualificar a gestão dos canais. Quanto aos mecanismos de controle, as constatações registradas subsidiam o monitoramento em curso e o direcionamento de futuras ações do Tribunal. Espera-se, com isso, que os avanços da transformação digital alcancem também aqueles que hoje encontram maiores dificuldades para usufruí-los.*

## *VI. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO*

*271. Ante o exposto, propõe-se o encaminhamento dos autos à apreciação superior, com as seguintes propostas:*

*a) **recomendar** à Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (SGD/MGI), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:*

*a.1) no exercício da competência prevista no art. 5º, X, da Portaria SGD/MGI 1.083/2025, realize pesquisas especializadas de experiência do usuário sobre o acesso à Conta Gov.br pelos grupos com maior dificuldade — pessoas idosas, de baixa renda e escolaridade, com deficiência e residentes em áreas rurais e remotas —, destinadas a identificar os pontos de falha da jornada de autenticação e de recuperação de acesso e a subsidiar mecanismos de redução dessas falhas, contemplando, no mínimo: amostra que assegure a representação desses grupos e dos territórios com conectividade precária ou sem cobertura de telefonia móvel; e exame das etapas de maior incidência de falha, entre elas a recuperação de senha, a verificação em duas etapas e a validação biométrica (subcapítulo IV.1.7);*

*a.2) no âmbito da governança da EFGD 2024-2027 e do planejamento de seu próximo ciclo ou, alternativamente, mediante proposta de incorporação ao Plano Nacional de Inclusão Digital, por meio das instâncias de elaboração e governança deste, estruture plano de inclusão digital no acesso aos serviços públicos, dirigido aos grupos vulneráveis identificados, com metas, público-alvo e territórios prioritários, ações sobre a jornada de acesso à Conta Gov.br, identificação das necessidades de conectividade e dispositivos e ações de capacitação e letramento digital para o uso dos serviços, acompanhadas de comunicação para adesão a essas iniciativas, prevendo,*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81182862.

*nas ações que excedam sua competência, a articulação com os órgãos responsáveis pelas políticas correspondentes, em especial o Ministério das Comunicações (subcapítulo IV.1.7);*

*a.3) no exercício das competências previstas no art. 5º, II, IV, VII e IX, da Portaria SGD/MGI 1.083/2025, estabeleça mecanismos para que os órgãos e entidades avaliem, de forma estruturada e verificável, a adequação dos canais de atendimento às características e ao público-alvo de cada serviço, nos termos do art. 5º do Decreto 8.936/2016 e do art. 14 da Lei 14.129/2021, considerando especialmente o risco de exclusão de usuários decorrente da prestação exclusivamente digital, contemplando, no mínimo: guia metodológico com parâmetros para aferir a indispensabilidade de meios não digitais; e campo estruturado no cadastramento de serviços do portal que registre a avaliação, seu fundamento e as condições da alternativa não digital (subcapítulo IV.2.7);*

*a.4) reforce os mecanismos existentes de orientação e indução para que os riscos relevantes de exclusão identificados nessa avaliação sejam objeto de tratamento pelos órgãos e entidades responsáveis, especialmente nos serviços de amplo alcance ou destinados a públicos em situação de vulnerabilidade digital, contemplando, no mínimo: o aproveitamento dos selos de maturidade digital e da seção de gestão de riscos dos Planos de Transformação Digital para que os órgãos identifiquem e tratem esses riscos, com orientação para que o risco de oferta exclusivamente digital seja considerado nesses serviços e para que seu tratamento seja reportado nas reuniões de acompanhamento dos planos; e a orientação e o apoio aos órgãos, no âmbito da revisão e da curadoria do catálogo, quanto à completude, atualização e confiabilidade das informações sobre os canais de atendimento na Plataforma Gov.br (subcapítulo IV.2.7);*

*a.5) aperfeiçoe os mecanismos de planejamento e acompanhamento da cobertura do Programa Balcão Gov.br, formalizando critérios de priorização e incorporando parâmetros de cobertura territorial e populacional, de modo a identificar e priorizar as localidades onde se encontram os grupos com maior necessidade de suporte presencial, inclusive as unidades da Federação e os municípios sem atendimento ou com baixa capilaridade e os territórios em situação de vulnerabilidade (subcapítulo IV.3.7);*

*a.6) aperfeiçoe os mecanismos de produção, consolidação e análise das informações sobre o atendimento prestado pelo Programa Balcão Gov.br, contemplando, no mínimo: o registro de todos os tipos de suporte, inclusive a autorresolução assistida e os atendimentos em totem; os tempos de espera e de atendimento; a avaliação de indicador de satisfação específico do atendimento presencial; e a definição de prazo e escopo para o Sistema Balcão 2.0 (subcapítulo IV.3.7);*

*a.7) avalie a oportunidade de fortalecimento da atuação integrada das diferentes modalidades de atendimento ao usuário da Conta Gov.br, de modo a permitir visão de conjunto dos canais, demandas, públicos e resultados (subcapítulo IV.3.7);*

*a.8) aperfeiçoe os mecanismos de informação e divulgação do suporte presencial à Conta Gov.br, contemplando, no mínimo: o destaque à localização das unidades nos principais pontos de contato do cidadão com a plataforma, inclusive nas páginas de busca e de suporte e no aplicativo Gov.br; o emprego de canais de divulgação compatíveis com o perfil do público de menor autonomia digital, para além do ambiente digital, em articulação com a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República; e a comunicação às redes públicas de atendimento e assistência social e aos órgãos prestadores (subcapítulo IV.3.7);*

*a.9) aperfeiçoe o planejamento, o dimensionamento e a gestão da capacidade e da demanda dos canais remotos de suporte à Conta Gov.br, contemplando, no mínimo:*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81182862.

*metas e acompanhamento estruturado da redução do tempo médio de espera de cada canal, com prioridade para os formulários de recuperação de acesso; e análise sistemática das causas da demanda, incluída a avaliação dos efeitos do e-mail de recuperação, de modo a reduzir o acionamento evitável dos canais de atendimento (subcapítulo IV.4.7);*

*a.10) avalie a implementação de canais complementares de suporte — o chatbot, inclusive na alternativa via WhatsApp, e o atendimento telefônico —, com atenção às necessidades do público com menor autonomia digital (subcapítulo IV.4.7);*

*a.11) retome o projeto especializado de experiência do usuário nos canais de suporte remoto à Conta Gov.br, hoje sobrestado, com revisão da nomenclatura dos serviços de atendimento e das formas de acesso ao chat (subcapítulo IV.4.7);*

*b) **recomendar** à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, ao Instituto Nacional do Seguro Social, ao Ministério do Trabalho e Emprego e ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que articulem com o MGI a implantação de parceria institucional com o Programa Balcão Gov.br em suas redes de atendimento presencial ao cidadão, conforme viabilidade operacional (subcapítulo IV.3.7);*

*c) nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar as recomendações contidas nos itens 'a' e 'b';*

*d) **encaminhar cópia do acórdão** que vier a ser proferido, bem como do relatório e do voto que o fundamentarem: d.1) à SGD/MGI e ao MGI; d.2) à RFB, ao INSS, ao MTE, ao MDS e ao MEC; d.3) ao Ministério das Comunicações e à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, para conhecimento das articulações previstas nos itens a.2 e a.8; e d.4) aos governos dos estados e do Distrito Federal e à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), destacando que a Conta Gov.br se tornou porta de acesso também a serviços digitais estaduais e municipais e que o suporte presencial ao seu uso interessa à prestação de serviços de todos os níveis federativos;*

*e) **arquivar o presente processo**, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU*".



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81182862.

# VOTO

Trata-se de auditoria operacional sobre o acesso aos serviços públicos digitais por meio da Plataforma gov.br, sob gestão da Secretaria de Governo Digital (SGD/MGI).

2. Cumprimento, inicialmente, o Presidente Vital do Rego por essa relevante diretriz estabelecida no sentido de alinhar as ações desta Corte ao interesse do cidadão brasileiro. Essa atuação do Tribunal aproxima o controle externo da sociedade, do cidadão, e demonstra a importância de que as preocupações manifestadas pela população podem contribuir para a identificação de problemas públicos relevantes e para o direcionamento do controle externo a medidas capazes de produzir resultados concretos. Ações como esta ilustram a importância da visão e da sensibilidade do líder deste Tribunal em benefício da sociedade.

3. Parabenizo também toda a equipe da Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Estado e Inovação pela excelência do trabalho realizado, que examina questão de elevado impacto no cotidiano do cidadão que precisa da celeridade da atuação do Estado quando necessitar de acesso serviços públicos.

4. Vale destacar, desde logo, que a auditoria se insere em uma perspectiva de aproximação do Tribunal com a sociedade. Sob a diretriz de "Participação Cidadã", o tema "Muita burocracia para acessar serviços públicos" foi escolhido pelos cidadãos por meio da 2ª Consulta Pública do TCU, sendo o terceiro assunto mais votado, com 986 votos.

5. O trabalho avaliou se o mencionado acesso é equitativo e eficaz para toda a população, em especial para os grupos vulneráveis, examinando três aspectos: as barreiras de acesso; a suficiência dos canais de suporte à conta Gov.br; e os mecanismos de controle para avaliar a qualidade dos serviços.

6. A Plataforma Gov.br consolidou-se como principal ambiente de interação entre a Administração Pública, de todos os entes, e a sociedade. Em julho de 2026, reunia 236 órgãos e entidades federais, 5.616 serviços federais catalogados e 175,0 milhões de contas, e já registrou mais de 11,7 milhões de acessos em um único dia. A escala alcançada é resultado expressivo de política de identidade digital em âmbito nacional.

7. Os avanços no desenvolvimento da referida plataforma acabaram por simplificar a relação com o Estado para milhões de brasileiros. As constatações desta auditoria não questionam esse processo, mas apontam o risco de que seus benefícios não alcancem de forma equivalente todos os cidadãos.

8. Inegável, diante dos números apresentados, que o Gov.br está se tornando a principal porta de entrada para serviços e direitos do cidadão, razão pela qual ganha relevância assegurar condições de acesso a quem tem menor autonomia digital e alternativas adequadas quando o canal digital não puder ser utilizado.

9. Em menos de uma década entre a instituição da plataforma (Decreto 8.936/2016) e o cenário atual, o Gov.br evoluiu de projeto para a porta de entrada de 175 milhões de contas, encontrando-se na fase da universalização, ritmo de implantação que a população não incorpora de maneira uniforme nem imediata.

10. Com a cobertura adulta próxima do limite, os que aderiram mais recentemente e os que ainda não aderiram são, em regra, aqueles que possuem menor condição de fazê-lo, uma vez que não possuem adequado letramento digital e conectividade adequada. Conforme observa a unidade técnica, "*o desafio deixou de ser cadastrar e passou a ser incluir, pois para cada adulto sem conta, há cerca de oito com conta que não registrou nenhum acesso no ano*".

11. Diante desse contexto, a auditoria verificou três aspectos: a existência de barreiras de acesso; a suficiência dos canais de suporte ao usuário; e a adequação dos mecanismos de governança para monitorar e corrigir falhas de acesso. Desse objetivo decorreram três questões de auditoria:

a. QST-1: O acesso aos serviços públicos digitais da Plataforma Gov.br, em 2025, é equitativo e eficaz para a população, em especial para os grupos vulneráveis, nos termos



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81182864.

da Lei 14.129/2021, da Lei 13.460/2017 e do Decreto 12.198/2024?

b. QST-2: Os canais de suporte ao acesso à Conta Gov.br, presenciais e não presenciais, disponibilizados pela SGD/MGI para apoiar os cidadãos-usuários, desde 2025, são suficientes e eficientes, em conformidade com a Lei 13.460/2017, a Lei 14.129/2021 e o Decreto 12.198/2024?

c. QST-3: A União possui mecanismos de governança suficientes para monitorar, avaliar e promover a correção das falhas no acesso efetivo e equitativo aos serviços públicos digitais do Gov.br, nos termos da Lei 14.129/2021, do Decreto 12.198/2024 e da Portaria SGD/MGI 1.083/2025?

12. Por sua vez, seis temas não integraram o escopo desta fiscalização: (i) a segurança de contas e dados dos usuários e a investigação de fraudes no Gov.br, objeto de auditoria recente da Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI) deste Tribunal (TC 015.635/2025-2); (ii) as regras de negócio e os processos internos dos serviços prestados pelos órgãos, que demandariam fiscalizações setoriais próprias; (iii) as etapas da jornada posteriores ao encaminhamento ao órgão prestador; (iv) as contratações e a infraestrutura de tecnologia da informação da plataforma; (v) a conformidade dos serviços com os padrões técnicos de acessibilidade (Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico – eMAG/WCAG); e (vi) as políticas de inclusão digital em sentido amplo, como programas de conectividade e letramento digital sem relação direta com a jornada de acesso.

13. No tocante à primeira questão de auditoria, a Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Estado e Inovação deste Tribunal identificou que, apesar da elevada cobertura da Conta Gov.br, 84,9 milhões de pessoas – 39,6% da população – não fizeram uso da conta em 2025, mecanismo unificado de acesso digital aos serviços públicos federais.

13.1. A ausência de conta atinge 18,2% das pessoas com 80 anos ou mais, ante 0,8% dos adultos jovens; metade das contas dessa faixa etária não registrou nenhum acesso no ano; e a parcela de usuários cuja falha de autenticação não se converteu em nenhum acesso dobra dos adultos jovens aos mais idosos.

13.2. Além disso, as barreiras acentuam-se entre as pessoas que não sabem ler, nas áreas rurais, nos estados do Norte e entre as pessoas com deficiência, para as quais a conversão da posse em uso é inferior à dos demais grupos em todos os tipos de deficiência. A ampla disseminação da conta, portanto, não se traduziu em condições equivalentes de acesso e utilização.

13.3. Essas barreiras assumem maior peso diante da predominância da prestação digital. Dos 5.616 serviços federais, 4.988 (88,8%) são classificados como digitais, 4.056 (72,2%) não registram atendimento presencial em nenhuma etapa e apenas 131 (2,3%) podem ser percorridos integralmente tanto pela internet quanto de forma presencial. A avaliação prevista no art. 5º do Decreto 8.936/2016, destinada a aferir a necessidade de outros meios de atendimento segundo a natureza e o público-alvo de cada serviço, não é praticada como ato formal nem registrada, de modo que não é possível saber se a ausência de alternativa decorreu de decisão fundamentada.

14. Em relação à segunda questão, a unidade técnica detectou que os canais de suporte à Conta Gov.br apresentam insuficiências para atender quem encontra dificuldades no acesso digital. O Balcão Gov.br expandiu-se de forma expressiva no período – de 185 unidades em 133 municípios, em maio de 2026, para 277 unidades em 212 municípios, em agosto –, mas sua cobertura permanece territorialmente desigual.

14.1. O alcance populacional apurado em agosto de 2026 pelo próprio programa é de 25,1%, e os registros de atendimento concentram-se a ponto de dois estados responderem por quase três quartos do total nacional. Esse alcance do canal é afetado pelo desconhecimento do serviço e pela insuficiência das informações gerenciais, uma vez que o sistema contabiliza somente a fração dos atendimentos que resulta em senha provisória.

14.2. Nos canais remotos, verificaram-se elevada concentração da demanda e deterioração dos tempos de resposta. Em 2025, os formulários de desativação da verificação em duas etapas e de



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81182864.

alteração de e-mail e o chat concentraram cerca de 99,8% dos 22,7 milhões de atendimentos virtuais. No mesmo ano, o tempo médio de espera dos dois formulários mais que triplicou, alcançando 36h28 e 32h26, justamente nos canais de última instância para quem perdeu o acesso à conta. Não havia, à época do exame, canal telefônico dedicado nem *chatbot* em produção capaz de distribuir essa demanda.

15. Por fim, quanto à terceira questão, os mecanismos de controle apresentam limitações que reduzem a capacidade de identificar, mensurar e corrigir as falhas de acesso. Não se identificou instância ou rotina encarregada de consolidar a visão do conjunto da prestação digital.

15.1. A Base Nacional de Serviços Públicos, prevista em lei como componente dessa prestação, ainda não foi constituída; o painel de monitoramento não reúne todos os indicadores mínimos fixados em lei; e os resultados das avaliações não estão vinculados a providências de diagnóstico e correção, de modo que o ciclo de controle não se completa.

15.2. Essas limitações são especialmente relevantes sob a perspectiva da equidade. A avaliação de satisfação é disponibilizada ao término do serviço e, por isso, não alcança o usuário que abandona a jornada antes de concluí-la.

15.3. Os indicadores não são desagregados por idade, renda, escolaridade, deficiência ou território, e não foi adotado indicador de conclusão ou abandono das solicitações. Com isso, parte das barreiras enfrentadas justamente pelos cidadãos com maiores dificuldades pode permanecer invisível aos instrumentos de monitoramento.

16. Não obstante as falhas identificadas, existem avanços importantes que devem ser ressaltados, conforme destaca o relatório precedente.

16.1. No atendimento presencial, a rápida expansão do Balcão Gov.br superou antecipadamente a meta da EFGD 2024-2027, com destaque para as parcerias com centrais multisserviços estaduais e para as iniciativas dirigidas a públicos de difícil alcance, como o atendimento a comunidades ribeirinhas e à população em situação de rua.

16.2. Nos canais remotos, o e-mail de recuperação como autosserviço reduziu a demanda associada à verificação em duas etapas. Nos instrumentos de qualidade, destacam-se o Selo Multicanais, o Painel de Gestão da Qualidade de Serviços Digitais, a incorporação da autodeclaração de pessoa com deficiência à ferramenta de avaliação e a integração da autenticação Gov.br ao Fala.BR.

17. Em resumo, o estágio alcançado pela transformação digital federal traz um novo desafio: assegurar que os benefícios já proporcionados pelo Gov.br sejam acessíveis aos diferentes perfis de cidadãos. As medidas propostas quanto às barreiras de acesso e aos canais de suporte buscam reduzir essas barreiras, aprimorar as alternativas de atendimento e qualificar a gestão dos canais.

18. Por esses motivos, acolho o encaminhamento apresentado pela Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Estado e Inovação, no sentido de formular recomendações à SGD/MGI para: reduzir as falhas de autenticação e de recuperação de acesso, a partir de pesquisas de experiência do usuário com os grupos que mais enfrentam dificuldades; estruturar plano de inclusão digital no acesso aos serviços públicos, articulado ao Plano Nacional de Inclusão Digital; instituir guia e registro da avaliação sobre a necessidade de meios não digitais, com tratamento dos riscos de exclusão pelos instrumentos da transformação digital; ampliar e equilibrar a cobertura do Balcão Gov.br, divulgá-lo fora do ambiente digital e aperfeiçoar suas informações gerenciais; e adequar a capacidade dos canais remotos à demanda, com metas de redução da espera e canais complementares.

19. Também aplicável a recomendação à Receita Federal, ao INSS, ao MTE e ao MDS para que avaliem com o MGI levar o Balcão Gov.br às suas redes de atendimento, além de comunicação aos estados e à Atricon, já que a conta dá acesso também a serviços estaduais e municipais.

20. Diante da relevância do tema e do forte impacto na vida dos cidadãos, oportuno que esta Casa acompanhe a implementação das medidas sugeridas, tendo como parâmetro não apenas o número de serviços digitalizados, mas o de pessoas que conseguem usá-los sem depender de um vizinho, de uma *lan house* ou de uma viagem até outra cidade.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81182864.

Ante o exposto, VOTO para que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 11 de novembro de 2026.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81182864.

ACÓRDÃO Nº 3066/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.268/2026-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; Secretaria-executiva do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.
4. Unidades Jurisdicionadas: Instituto Nacional do Seguro Social; Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate À Fome; Ministério do Trabalho e Emprego; Secretaria de Governo Digital; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.
5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Estado e Inovação (AudGestãoInovação).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de auditoria operacional sobre o acesso aos serviços públicos digitais por meio da Plataforma Gov.br, sob gestão da Secretaria de Governo Digital (SGD/MGI);

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

9.1. recomendar à Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (SGD/MGI), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.1.1. no exercício da competência prevista no art. 5º, X, da Portaria SGD/MGI 1.083/2025, realize pesquisas especializadas de experiência do usuário sobre o acesso à Conta Gov.br pelos grupos com maior dificuldade – pessoas idosas, de baixa renda e escolaridade, com deficiência e residentes em áreas rurais e remotas –, destinadas a identificar os pontos de falha da jornada de autenticação e de recuperação de acesso e a subsidiar mecanismos de redução dessas falhas, contemplando, no mínimo: amostra que assegure a representação desses grupos e dos territórios com conectividade precária ou sem cobertura de telefonia móvel; e exame das etapas de maior incidência de falha, entre elas a recuperação de senha, a verificação em duas etapas e a validação biométrica;

9.1.2. no âmbito da governança da EFGD 2024-2027 e do planejamento de seu próximo ciclo ou, alternativamente, mediante proposta de incorporação ao Plano Nacional de Inclusão Digital, por meio das instâncias de elaboração e governança deste, estruture plano de inclusão digital no acesso aos serviços públicos, dirigido aos grupos vulneráveis identificados, com metas, público-alvo e territórios prioritários, ações sobre a jornada de acesso à Conta Gov.br, identificação das necessidades de conectividade e dispositivos e ações de capacitação e letramento digital para o uso dos serviços, acompanhadas de comunicação para adesão a essas iniciativas, prevendo, nas ações que excedam sua competência, a articulação com os órgãos responsáveis pelas políticas correspondentes, em especial o Ministério das Comunicações;

9.1.3. no exercício das competências previstas no art. 5º, II, IV, VII e IX, da Portaria SGD/MGI 1.083/2025, estabeleça mecanismos para que os órgãos e entidades avaliem, de forma estruturada e verificável, a adequação dos canais de atendimento às características e ao público-alvo de cada serviço, nos termos do art. 5º do Decreto 8.936/2016 e do art. 14 da Lei 14.129/2021, considerando especialmente o risco de exclusão de usuários decorrente da prestação exclusivamente digital, contemplando, no mínimo: guia metodológico com parâmetros para aferir a indispensabilidade de meios não digitais; e campo estruturado no cadastramento de serviços do portal que registre a



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81182867.

avaliação, seu fundamento e as condições da alternativa não digital;

9.1.4. reforce os mecanismos existentes de orientação e indução para que os riscos relevantes de exclusão identificados nessa avaliação sejam objeto de tratamento pelos órgãos e entidades responsáveis, especialmente nos serviços de amplo alcance ou destinados a públicos em situação de vulnerabilidade digital, contemplando, no mínimo: o aproveitamento dos selos de maturidade digital e da seção de gestão de riscos dos Planos de Transformação Digital para que os órgãos identifiquem e tratem esses riscos, com orientação para que o risco de oferta exclusivamente digital seja considerado nesses serviços e para que seu tratamento seja reportado nas reuniões de acompanhamento dos planos; e a orientação e o apoio aos órgãos, no âmbito da revisão e da curadoria do catálogo, quanto à completude, atualização e confiabilidade das informações sobre os canais de atendimento na Plataforma Gov.br;

9.1.5. aperfeiçoe os mecanismos de planejamento e acompanhamento da cobertura do Programa Balcão Gov.br, formalizando critérios de priorização e incorporando parâmetros de cobertura territorial e populacional, de modo a identificar e priorizar as localidades onde se encontram os grupos com maior necessidade de suporte presencial, inclusive as unidades da Federação e os municípios sem atendimento ou com baixa capilaridade e os territórios em situação de vulnerabilidade;

9.1.6. aperfeiçoe os mecanismos de produção, consolidação e análise das informações sobre o atendimento prestado pelo Programa Balcão Gov.br, contemplando, no mínimo: o registro de todos os tipos de suporte, inclusive a autoresolução assistida e os atendimentos em totem; os tempos de espera e de atendimento; a avaliação de indicador de satisfação específico do atendimento presencial; e a definição de prazo e escopo para o Sistema Balcão 2.0;

9.1.7. avalie a oportunidade de fortalecimento da atuação integrada das diferentes modalidades de atendimento ao usuário da Conta Gov.br, de modo a permitir visão de conjunto dos canais, demandas, públicos e resultados;

9.1.8. aperfeiçoe os mecanismos de informação e divulgação do suporte presencial à Conta Gov.br, contemplando, no mínimo: o destaque à localização das unidades nos principais pontos de contato do cidadão com a plataforma, inclusive nas páginas de busca e de suporte e no aplicativo Gov.br; o emprego de canais de divulgação compatíveis com o perfil do público de menor autonomia digital, para além do ambiente digital, em articulação com a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República; e a comunicação às redes públicas de atendimento e assistência social e aos órgãos prestadores;

9.1.9. aperfeiçoe o planejamento, o dimensionamento e a gestão da capacidade e da demanda dos canais remotos de suporte à Conta Gov.br, contemplando, no mínimo: metas e acompanhamento estruturado da redução do tempo médio de espera de cada canal, com prioridade para os formulários de recuperação de acesso; e análise sistemática das causas da demanda, incluída a avaliação dos efeitos do e-mail de recuperação, de modo a reduzir o acionamento evitável dos canais de atendimento;

9.1.10. avalie a implementação de canais complementares de suporte – o *chatbot*, inclusive na alternativa via WhatsApp, e o atendimento telefônico –, com atenção às necessidades do público com menor autonomia digital;

9.1.11. retome o projeto especializado de experiência do usuário nos canais de suporte remoto à Conta Gov.br, hoje sobrestado, com revisão da nomenclatura dos serviços de atendimento e das formas de acesso ao chat;

9.2. recomendar à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, ao Instituto Nacional do Seguro Social, ao Ministério do Trabalho e Emprego e ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que articulem com o Ministério da Gestão e da Inovação a implantação de parceria institucional com o Programa Balcão Gov.br em suas redes de atendimento presencial ao cidadão, conforme viabilidade operacional;

9.3. nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020, fazer constar na ata da sessão em



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81182867.

que estes autos forem apreciados comunicação ao colegiado no sentido de monitorar as recomendações contidas nos itens anteriores;

9.4. encaminhar cópia desta deliberação à SGD/MGI, ao MGI, à RFB, ao INSS, ao MTE, ao MDS e ao MEC, ao Ministério das Comunicações, à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, aos governos dos estados e do Distrito Federal e à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), destacando que a Conta Gov.br se tornou porta de acesso também a serviços digitais estaduais e municipais e que o suporte presencial ao seu uso interessa à prestação de serviços de todos os níveis federativos; e

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

10. Ata n° 45/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 11/11/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-3066-45/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes (Relator), Jorge Oliveira, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81182867.