GRUPO I – CLASSE V – PLENÁRIO
TC 014.616/2025-4
Natureza: Auditoria Operacional
Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Energia Elétrica; Agência Nacional de Telecomunicações; Caixa Econômica Federal; Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes; Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A.; Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior; Instituto Nacional do Seguro Social; Ministério da Gestão e da Inovação Em Serviços Públicos; Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; Polícia Rodoviária Federal; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil; Secretaria -Executiva da Casa Civil da Presidência da República; Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde; Secretaria -Geral da Presidência da República
Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Gestão e da Inovação Em Serviços Públicos; Secretaria-executiva da Controladoria-geral da União; Secretaria-executiva do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos
Representação legal: não há

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO E DA EFETIVIDADE DOS DISPOSITIVOS DO CÓDIGO DE DEFESA DO USUÁRIO DO SERVIÇO PÚBLICO. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA. MONITORAMENTO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de auditoria operacional para avaliar o grau e a efetividade da implementação dos dispositivos da Lei 13.460/2017 (Código de Defesa do Usuário do Serviço Público) pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

2. Reproduzo, a seguir, o teor principal do relatório de auditoria (peça 211) elaborado pela Unidade de Auditoria Especializada em Integração de Dados, Métodos e Tecnologias para o Controle (AudDigital), o qual contou com a anuência do corpo diretivo da Unidade (peças 212 e 213), bem como do Ministério Público junto ao TCU, representado nestes autos pelo Procurador Júlio Marcelo de Oliveira (peça 214).

"I. INTRODUÇÃO

I.1 Identificação, objetivo e antecedentes do trabalho

1. *Trata-se de fiscalização na modalidade Auditoria Operacional, registro Fiscalis 148/2025, com objetivo de avaliar o nível e a efetividade de implementação das disposições da Lei 13.460/2017 – também conhecida como Código de Defesa do Usuário do Serviço Público – pelos órgãos/entidades da Administração Pública Federal (APF) e, consequentemente, do seu reflexo nos serviços públicos federais, com foco na garantia dos direitos dos usuários e na promoção da qualidade, acessibilidade, transparência e participação na prestação dos serviços.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219693.

2. *Este trabalho se insere em um contexto em que a melhoria dos serviços públicos figura como alta prioridade para a população brasileira e se encontra fortemente conectada com as orientações estratégicas do Tribunal de Contas da União (TCU).*

3. *O Plano Estratégico do TCU 2023-2028 (PET) estabeleceu, entre seus objetivos e resultados-chave (OKRs estratégicos) a serem perseguidos na geração de valores externos, os itens a seguir:*

> *Objetivo 3: Contribuir para a efetividade das políticas públicas*
>
> *RESULTADO-CHAVE 3.1: Até o final de 2028, alcançar 60% de progresso no tratamento de problemas identificados nas políticas públicas priorizadas.*
>
> *RESULTADO-CHAVE 3.4: Em seis anos, induzir a ampliação e o aperfeiçoamento dos serviços públicos digitais, de modo que ao menos 90% dos serviços acessíveis pela plataforma gov.br possuam nível de satisfação de quatro pontos e padrão de qualidade avançado.*

4. *Além disso, a temática está em linha com a diretriz "Cidadão no Foco", estabelecida no Plano de Gestão do Tribunal de Contas da União para o período de abril de 2025 a março de 2027. Essa diretriz reafirma o compromisso do TCU em promover uma Administração Pública mais eficiente, transparente e orientada para o bem-estar do cidadão, estimulando ações que ampliem o valor público gerado pelas políticas e serviços estatais.*

5. *Ao avaliar os mecanismos e instrumentos de asseguração da qualidade de serviços públicos com base na Lei 13.460/2017 e buscar compreender em que medida os órgãos e entidades examinados têm respondido às necessidades e expectativas dos usuários, esta auditoria contribui diretamente para os objetivos e propósitos mencionados acima.*

I.2 Escopo e principais critérios da Auditoria

6. *A auditoria teve como objetivo a avaliação da aderência das estruturas, procedimentos e processos de trabalho adotados pelos órgãos e entidades da APF frente às disposições da Lei 13.460/2017 e normativos correlatos. Para isso, o trabalho adotou como escopo a análise de uma amostra de doze órgãos/entidades e serviços públicos, escolhidos com base em critérios de relevância e oportunidade. Essa seleção visou contemplar diferentes áreas de atuação, com elevado impacto na experiência do cidadão, como assistência social, educação, saúde, infraestrutura, comunicações e serviços financeiros.*

7. *A Tabela 1, adiante, lista os órgãos/entidades e os respectivos serviços selecionados para serem objeto de avaliação.*

Tabela 1 – Órgãos/Entidades e respectivos serviços públicos selecionados para o escopo do trabalho

Órgão prestador do serviço	***Serviço avaliado***
Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)	*Registro de Reclamações dos usuários*
Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel)	*Reclamações problemas não resolvidos pelas Distribuidoras*
Caixa Econômica Federal (CEF)	*Saques das contas vinculadas do FGTS*
Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) Trensurb – Porto Alegre	*Transporte Ferroviário Urbano*
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes/MEC)	*Concessão de Bolsa de Pós-Graduação no Exterior*
Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT)	*Emissão de Autorização especial de Trânsito*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219693.

Instituto Nacional do Seguro Social/Ministério da Previdência Social (INSS/MPS)	*Concessão de benefício por incapacidade temporária (Auxílio-Doença)*
Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (MEMP)	*Cadastrar/formalizar Microempreendedor Individual (MEI)*
Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI)	*Solicitar atendimento Conta "Gov.Br"*
Ministério da Saúde (MS)	*Registrar junto ao Programa Farmácia Popular (Registro CGPFP)*
Polícia Rodoviária Federal (PRF)	*Comunicação de ocorrências que altera a fluidez e segurança do trânsito*
Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB)	*Emissão de Certidão de Regularidade Fiscal*

Fonte: elaboração própria.

8. *A análise realizada no nível dos órgãos e entidades tem por finalidade examinar, de forma sistêmica, a implementação das estruturas e dos instrumentos voltados à defesa dos direitos dos usuários de serviços públicos e à asseguração da qualidade, considerando sua institucionalização, governança e integração às rotinas administrativas, com potencial de repercussão para o desempenho global do órgão ou entidade e, inclusive, com reflexos para a Administração Pública Federal como um todo. Por sua vez, a análise dos serviços públicos em espécie busca aprofundar o exame em casos concretos selecionados, permitindo verificar, em nível operacional, como tais instrumentos estão sendo efetivamente aplicados na prática, quais resultados têm produzido e quais fragilidades ou oportunidades de melhoria se evidenciam na experiência real do usuário.*

9. *Adicionalmente, foram examinados aspectos relativos à atuação da Ouvidoria-Geral da União (OGU), vinculada à CGU; e da Secretaria de Governo Digital (SGD), vinculada ao MGI, em razão de suas atribuições como órgãos centrais, respectivamente, do Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (SisOuv) e do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação do Poder Executivo Federal (Sisp).*

10. *A avaliação foi estruturada a partir da definição das seguintes questões de auditoria:*

> ***Questão 1:*** *Em que medida as Ouvidorias Setoriais dos órgãos selecionados estão bem estruturadas, com processos de trabalho abrangentes, bem definidos e efetivos, e atuam como agentes de proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos e de asseguração da qualidade dos serviços públicos, tendo como referência os preceitos da Lei 13.460/2017 e normativos conexos, bem como as orientações da OGU/CGU?*
>
> ***Questão 2:*** *Em que medida os órgãos/entidades e respectivos serviços selecionados possuem instrumentos adequados para prover transparência, possibilidade de avaliação e apresentação de reclamações/sugestões pelos usuários, além de outras formas de participação social, alinhando-se aos preceitos da Lei 13.460/2017 e normativos conexos, e fazendo um bom uso das ferramentas digitais fornecidas pela Controladoria-Geral da União (CGU), MGI, entre outras disponíveis ou desenvolvidas internamente?*
>
> ***Questão 3****: Em que medida o órgão/entidade prestador(a) do serviço público adota políticas que visam a adoção de padrões satisfatórios de qualidade, acessibilidade e tempestividade e com foco em melhorias contínuas no serviço prestado, considerando as reclamações, avaliações e comentários apresentados pelos seus usuários, nos termos da Lei 13.460/2017?*

11. *Além da Lei 13.460/2017, os principais critérios utilizados foram os seguintes: Decretos 9.094/2017 e 9.492/2018, que regulamentaram a referida lei; Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219693.

à Informação – LAI); e o Decreto 12.198/2024, que regulamentou a Estratégia Federal de Governo Digital (EFGD), para o horizonte de 2024-2027.

I.3 Objeto

12. *O objeto desta auditoria consiste no conjunto de órgãos/setores e atividades relacionados aos processos de recebimento e tratamento das avaliações de qualidade prestadas pelos usuários dos serviços públicos federais fiscalizados. As unidades prestadoras desses serviços compõem-se de órgãos e entidades da Administração Direta do Governo Federal, além de duas empresas públicas federais, conforme Tabela 1 supra.*

13. *Para avaliação do nível de prestação dos serviços escolhidos, a auditoria foi subdividida em três eixos de atuação:*

a) *estruturação das ouvidorias: avaliação das estruturas, dos processos de trabalho e da composição dos agentes alocados nas ouvidorias;*

b) *estruturação dos Órgãos/Entidades: avaliação se os órgãos/entidades prestadores de serviços possuem instrumentos adequados para prover transparência, possibilidade de avaliação e apresentação de reclamações/sugestões pelos usuários, além de outras formas de participação social; e*

c) *atuação do Órgão/Entidade: avaliação de que maneira o órgão/entidade prestador do serviço público adota políticas que visam a adoção de padrões satisfatórios de qualidade, acessibilidade e tempestividade e com foco em melhorias contínuas no serviço prestado, considerando as reclamações, avaliações e comentários apresentados pelos seus usuários.*

I. 4 Trabalhos anteriores do TCU

14. *As fiscalizações anteriores conexas ao tema são listadas na Tabela 2:*

Tabela 2 – Lista de fiscalizações anteriores conexas ao tema

Acórdão	***TC***	***Assunto***
1.469/2017–TCU–Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler	*010.638/2016-4*	*Auditoria operacional do uso de tecnologias digitais no provimento de serviços públicos.*
1.103/2019–TCU–Plenário, Rel. Min. Vital do Rêgo	*023.283/2018-1*	*Levantamento das ações conduzidas pelo MP (antigo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão), Casa Civil e CGU em prol da desburocratização dos serviços públicos prestados aos cidadãos.*
3.145/2020–TCU–Plenário, Rel. Min. Aroldo Cedraz	*036.673/2019-6*	*Acompanhamento de iniciativas estruturantes de transformação digital conduzidas pelo governo federal.*
2.279/2021–TCU–Plenário, Rel. Min. Aroldo Cedraz	*031.158/2020-0*	*Acompanhamento de iniciativas estruturantes de transformação digital – Plataformas de compartilhamento de dados entre órgãos e entidades da Administração Pública federal.*
1.784/2021-TCU-Plenário, Rel. Min. Vital do Rêgo	*035.093/2020-0*	*Acompanhamento de iniciativas estruturantes de transformação digital – Governança das ações de desburocratização dos serviços públicos, com foco na implementação da E-Digital.*
419/2021–TCU–Plenário, Rel. Min. Aroldo Cedraz	*038.016/2019-2*	*Acompanhamento das ações de desburocratização na Administração Pública federal – serviços digitais ao cidadão.*
744/2025 – TCU – Plenário, Rel. Min. Walton Alencar	*002.007/2024-0*	*Auditoria operacional que buscou avaliar a qualidade de serviços públicos digitais prestados diretamente pelo setor público federal.*

Fonte: elaboração própria.

I.5 Metodologia Utilizada

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219693.

15. *A auditoria foi conduzida de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União – NAT (Portaria-TCU 280/2010 e alterações) e com o Manual de Auditoria Operacional do TCU (Portaria-Segecex 18/2020), que está alinhado às Normas Internacionais das Instituições Superiores de Controle (ISSAI). Nenhuma restrição significativa foi imposta aos exames.*

16. *Para materializar a ação foi necessário definir a forma de apresentação dos resultados. Considerou-se que os serviços a serem avaliados deveriam ser selecionados com base nos conceitos de materialidade e relevância. Para tanto, contou-se com a participação efetiva de dirigentes das Unidades Técnicas do Tribunal, haja vista serem estas as detentoras do conhecimento de suas clientelas. Além disso, tais unidades deveriam ceder os auditores para comporem as equipes de auditoria.*

17. *Ademais, definiu-se que o trabalho deveria ser coordenado de forma centralizada na Diretoria de Métodos e Gestão da Qualidade (Dimeq) da Unidade de Auditoria Especializada em Integração de Dados, Métodos e Tecnologias para o Controle (AudDigital), haja vista a escolha de um Relatório Único como forma de apresentação final dos resultados consolidados.*

18. *Assim, considerando o ineditismo desse tipo de ação de controle, o distanciamento físico entre participantes e a necessidade de nivelamento do conhecimento entre as equipes, foi necessária a realização de uma Oficina de trabalho presencial nos dias 6 e 7/8/2025 no Instituto Serzedello Corrêa (ISC) que teve como objetivos: (1) a apresentação das diretrizes da Ação de Controle; (2) a escolha definitiva dos serviços a serem contemplados na avaliação; (3) a troca de experiências entre os envolvidos; (4) a confecção da matriz de planejamento padronizada e (5) as definições de como deveriam ser conduzidos os trabalhos.*

19. *A fase de execução consistiu, em um primeiro momento, na pesquisa nos portais das entidades envolvidas na prestação dos serviços, no Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal, na Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação do Poder Executivo Federal (Fala.BR), bem como no Painel de Monitoramento dos Serviços Digitais, de propriedade do MGI, onde os diversos serviços públicos prestados pelo Governo Federal são avaliados pelos usuários.*

20. *Após esses primeiros contatos com a matéria, realizaram-se reuniões entre a equipe do TCU e gestores do MGI e da CGU com a finalidade de apresentar a equipe, solicitando-se ainda explanação mais detalhada sobre o funcionamento dos sistemas de avaliação e gestão dos serviços públicos prestados pela União, em especial aqueles objeto da auditoria. Realizadas as reuniões iniciais, foram solicitadas, por meio de Ofícios de Requisição a esses dois órgãos centrais, informações adicionais sobre processos de trabalho, ações e projetos realizados, previstos e em andamento, e os principais resultados obtidos.*

21. *Na sequência, estenderam-se os procedimentos de execução para os doze órgãos/entidades selecionados para uma avaliação mais aprofundada no presente trabalho, com a realização de reuniões e solicitação de informações, esclarecimentos e documentos.*

22. *Por fim, foram realizadas a análise documental e a revisão analítica das informações coletadas e das demais disponíveis ao público.*

23. *Ressalta-se que este relatório é composto de cinco capítulos, quais sejam: I. Introdução; II. Visão Geral; III. Exame Técnico e Achados de Auditoria; IV. Conclusão; e V. Proposta de Encaminhamento.*

24. *Além disso, salienta-se que, conforme as orientações do Manual de Auditoria Operacional e das disposições dos arts. 14 e 15 da Resolução TCU 315/2020, as unidades jurisdicionadas abrangidas pelo trabalho foram instadas a apresentar considerações acerca do relatório preliminar de auditoria (Peça 123), especialmente no que diz respeito aos achados, conclusões e encaminhamentos propostos. O resumo dos comentários apresentados, bem como as respectivas análises da equipe de auditoria, consta do Apêndice A, ao final do relatório. Nos casos em que as novas informações e argumentos dos*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219693.

auditados foram importantes para esclarecer pontos do relatório ou suficientes para alterar o entendimento da equipe, as modificações foram feitas diretamente nos capítulos principais do texto.

II. VISÃO GERAL

II.1 Visão geral do objeto

25. *Os serviços públicos constituem o principal meio pelo qual o Estado brasileiro concretiza os direitos assegurados pela Constituição Federal, promovendo o bem-estar social e a redução das desigualdades. Definem-se como atividades desempenhadas diretamente pela Administração Pública ou por seus delegatários, destinadas à satisfação de necessidades essenciais ou de relevante interesse coletivo, sob regime jurídico de direito público. A adequada prestação desses serviços é condição necessária para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito e para a promoção da cidadania.*

26. *A efetividade dos serviços públicos está diretamente relacionada à capacidade do Estado em oferecer respostas tempestivas, eficientes e de qualidade às demandas da sociedade. Em um país de dimensões continentais e de marcadas disparidades socioeconômicas como o Brasil, a universalização e a melhoria contínua desses serviços constituem desafios permanentes da gestão pública. Dessa forma, a avaliação da percepção do usuário torna-se instrumento essencial para aferir o grau de satisfação e a aderência dos serviços prestados às expectativas e necessidades da população.*

27. *Historicamente, a prestação dos serviços públicos no Brasil foi caracterizada por uma cultura administrativa centrada em procedimentos internos, com limitada abertura à participação social e com mecanismos incipientes de aferição de resultados sob a ótica do cidadão. A partir das reformas administrativas iniciadas na década de 1990, consolidou-se um movimento de modernização do Estado, pautado pela gestão por resultados, pela transparência e pela responsabilização administrativa, o que favoreceu o surgimento de iniciativas voltadas à melhoria da qualidade do atendimento público.*

28. *Nesse contexto, a **Lei 13.460/2017**, denominada **Código de Defesa do Usuário dos Serviços Públicos**, representou um marco normativo no processo de fortalecimento da relação entre a APF e o cidadão. A referida lei estabeleceu princípios, diretrizes e instrumentos voltados à promoção da participação, da transparência, da eficiência e da qualidade na prestação dos serviços públicos no âmbito da administração direta e indireta dos três Poderes e das três esferas federativas.*

29. *Entre os principais dispositivos da Lei 13.460/2017, destacam-se a definição dos direitos e deveres dos usuários, a obrigatoriedade de disponibilização de informações claras e acessíveis, o dever de atendimento cortês e eficiente, a instituição de **ouvidorias públicas** como canais permanentes de interlocução com a sociedade e a criação dos **Conselhos de Usuários dos Serviços Públicos**, instâncias voltadas à participação e ao controle social.*

30. *A lei também introduziu mecanismos formais de **avaliação e monitoramento da qualidade dos serviços**, com ênfase na mensuração da satisfação do usuário e na utilização dos resultados dessas avaliações como subsídios à formulação de políticas públicas e à melhoria da gestão. Essa orientação reforça a necessidade de uma administração voltada à entrega de valor público, considerando a experiência do cidadão como parâmetro legítimo de eficiência.*

31. *No âmbito da Administração Pública Federal, a implementação dos dispositivos da Lei 13.460/2017 encontra-se associada a iniciativas de modernização administrativa e de transformação digital, como a Estratégia de Governo Digital (Decreto 10.332/2020) e o fortalecimento das estruturas de ouvidoria e participação social. Tais iniciativas têm buscado ampliar o acesso do cidadão aos serviços, simplificar procedimentos e fortalecer a accountability pública.*

32. *A fiscalização da observância da Lei 13.460/2017, especialmente no que se refere à percepção do usuário e à efetividade dos mecanismos de participação e controle social, insere-se no contexto das competências constitucionais do TCU concernentes à fiscalização operacional da APF*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219693.

(art. 1º, II, da Lei 8.443/1992). O acompanhamento e a avaliação desses aspectos permitem verificar em que medida os órgãos e entidades federais têm assegurado a implementação das diretrizes da norma e garantido ao cidadão o exercício pleno de seus direitos enquanto usuário dos serviços públicos.

33. *O presente relatório, portanto, consolida os resultados das análises e levantamentos realizados, com vistas a identificar boas práticas, apontar fragilidades e formular recomendações voltadas ao aprimoramento da qualidade, transparência e responsividade dos serviços públicos federais, contribuindo para a melhoria da governança pública e para o fortalecimento da confiança da sociedade nas instituições estatais.*

II.2 Conceitos, instrumentos e mecanismos institucionais

34. *Este capítulo apresenta os principais conceitos, instrumentos e mecanismos institucionais que integram o objeto desta auditoria, com o propósito de oferecer ao leitor uma base sólida para compreender plenamente os elementos que serão avaliados e discutidos ao longo do relatório.*

II.2.1 Carta de Serviços ao Usuário

35. *A Carta de Serviços é um instrumento previsto pela Lei 13.460/2017 cujo objetivo é informar os usuários sobre os serviços prestados pelos órgãos ou entidades da administração pública, as formas de acesso a esses serviços e seus compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público. O documento é de elaboração e divulgação obrigatórias pelos órgãos ou entidades da administração pública – sendo que, no âmbito do Poder Executivo Federal, os serviços e demais informações constantes na Carta devem ser inseridos no Portal Gov.br (https://www.gov.br) –, devendo ainda ser objeto de atualização periódica. Salienta-se que a Portaria Normativa CGU 116/2024 preconiza que as unidades de ouvidoria atuarão em coordenação com as demais unidades dos órgãos e entidades a que estejam vinculadas tanto na elaboração como na atualização da Carta de Serviços ao Usuário.*

36. *É interessante observar que, conforme orientação do Guia de Edição de Serviços do Gov.br (disponível em: https://www.gov.br/pt-br/guia-de-edicao-de-servicos-do-gov.br), embora a Lei 13.460/2017 conceitue serviço público como "atividade administrativa ou de prestação direta ou indireta de bens ou serviços à população, exercida por órgão ou entidade da administração pública", em se tratando da necessidade de mapear um serviço para elaborar uma Carta de Serviços ao Usuário, não se opera com este conceito amplíssimo, mas sim com um conceito específico, relacionado aos serviços que o Estado presta aos usuários e que são definidos pelos atributos de: interação; personalização; suficiência; processo padrão; e usuário externo ao órgão.*

II.2.2 Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal - SisOuv

37. *O Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal, instituído pelo Decreto 9.492/2018, tem a finalidade de coordenar e articular as atividades de ouvidoria desenvolvidas pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Sua estrutura é composta por um órgão central, posição que é ocupada pela Ouvidoria-Geral da União; e por uma série de unidades setoriais, que são as unidades de ouvidoria existentes em cada órgão e/ou entidade da APF.*

38. *Em síntese, o órgão central tem como atribuições principais a orientação normativa e a supervisão técnica das unidades do SisOuv, bem como a consolidação e divulgação das informações sobre as atividades de ouvidoria e a promoção do fortalecimento e da integração do sistema. Neste contexto, a CGU editou as Portarias Normativas 581/2021 (atualmente revogada) e 116/2024 (em vigência) para estabelecer orientações para o exercício das competências das unidades do SisOuv, consistindo na principal fonte normativa do sistema de ouvidoria.*

39. *Por outro lado, as unidades setoriais executam as atividades de ouvidoria propriamente ditas: recebem, classificam, analisam e encaminham manifestações dos cidadãos (reclamações, denúncias, solicitações, sugestões e elogios) relativas à atuação de cada órgão ou entidade, assegurando seu tratamento e o retorno tempestivo ao usuário. Também desenvolvem ações de*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219693.

ouvidoria ativa, como a identificação de problemas recorrentes, a elaboração de análises e recomendações e o estímulo à participação social, além de contribuir para a melhoria e a garantia da qualidade dos serviços por meio do monitoramento de demandas e da identificação de oportunidades de aperfeiçoamento.

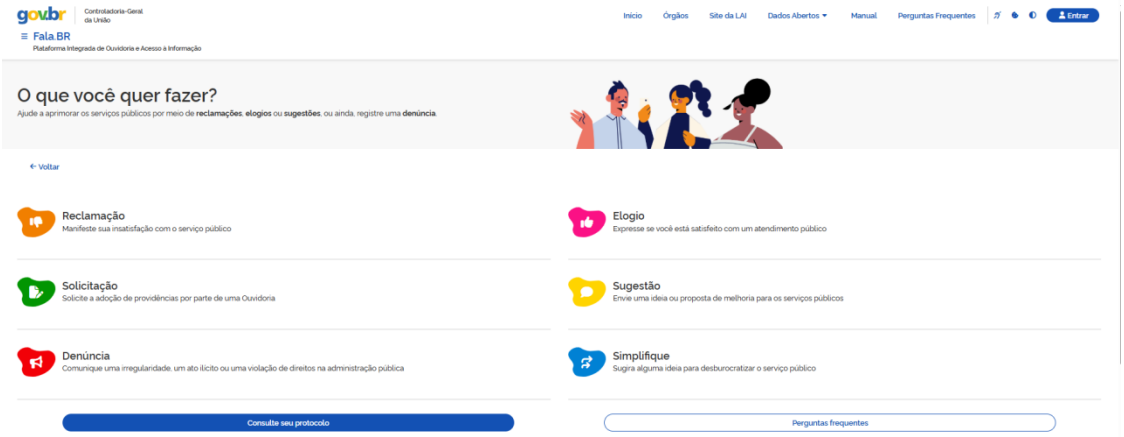
II.2.3 Fala.Br e Painel "Resolveu?"

40. *O Fala.BR é a Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação do Poder Executivo Federal. O Decreto 9.492/2018, em seu art. 16, estabelece que o uso da Plataforma Fala.BR é obrigatório pelos órgãos e entidades da APF, com exceção das empresas estatais independentes.*

41. *O Sistema foi desenvolvido pela CGU e permite a qualquer cidadão encaminhar pedidos de acesso à informação e manifestações de ouvidoria (reclamações, denúncias, solicitações, sugestões e elogios) em um único ambiente e a partir de um único cadastro (a conta gov.br), a mais de 310 órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, além de outras duas mil instâncias de todos os entes e poderes da federação, como estados, municípios e serviços sociais autônomos que aderiram à plataforma. Demais disso, o Fala.BR permite acompanhar o cumprimento dos prazos; consultar as respostas recebidas; entrar com recursos; apresentar reclamações; entre outras ações em conformidade com a LAI (Lei 12.527/2011) e o Código de Defesa dos Usuários de Serviços Públicos (Lei 13.460/2017).*

42. *Para as ouvidorias e gestores, o Fala.BR reúne ferramentas que padronizam o fluxo de tratamento das manifestações, possibilitam a classificação de demandas, o monitoramento de prazos, a geração de relatórios e a identificação de padrões ou recorrências, apoiando ações de ouvidoria ativa e iniciativas de melhoria dos serviços públicos. Ademais, opera como um canal de centralização de informações, servindo como instrumento para a supervisão do órgão central e gestão orientada a dados.*

43. *A **Error! Reference source not found.**, adiante, mostra o menu principal da Plataforma Fala.BR, com as opções de manifestações de ouvidoria disponíveis para os usuários realizarem por intermédio do sistema.*



Fonte: Plataforma Fala.BR (https://falabr.cgu.gov.br/). Acesso em: 12/12/2025.

44. *A partir dos dados da Plataforma Fala.BR, a CGU desenvolveu o "Painel Resolveu?", ferramenta de transparência, gestão e controle que reúne informações sobre manifestações das ouvidorias dos órgãos e entidades da APF, permitindo visualizar – por meio de gráficos, tabelas e painéis – indicadores como volume de manifestações recebidas, classificações por tipo, situação do atendimento, percentual de respostas dentro do prazo e tempo médio de resolução. A plataforma também disponibiliza filtros por entidade, período e assunto, possibilitando análises e comparações entre unidades da APF.*

45. *A seguir, a Figura 1 apresenta a interface do "Painel Resolveu?".*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219693.

Figura 1 – Painel Resolveu?



Fonte: Painel Resolveu? (https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/resolveu). Acesso em: 12/12/2025.

II.2.4 Conselho de Usuários de Serviços Públicos

46. *O Conselho de Usuários de Serviços Públicos é um mecanismo institucional voltado à incorporação sistemática da perspectiva do cidadão na gestão pública, previsto na Lei 13.460/2017 e regulamentado, no âmbito da APF, pelo Decreto 9.492/2018. Seu fundamento repousa na democratização da avaliação estatal, permitindo que os usuários – enquanto destinatários diretos das políticas públicas – participem da análise crítica dos serviços, contribuam para a construção de padrões de qualidade e auxiliem na identificação de falhas estruturais e operacionais. Essa participação não deve se limitar a uma consulta eventual, mas sim representar um espaço permanente de diálogo técnico entre sociedade e administração, baseado em transparência, responsividade e controle social.*

47. *O espírito do Conselho de Usuários também envolve a criação de um ambiente plural, composto por cidadãos com diferentes perfis e experiências, garantindo que a avaliação dos serviços públicos não seja capturada por interesses específicos ou por uma visão limitada da realidade social. Trata-se de um instrumento que busca fortalecer a legitimidade administrativa ao aproximar o Estado de sua função essencial: atender de forma adequada, eficiente e equitativa às necessidades coletivas.*

48. *A seguir são reproduzidos os dispositivos do Decreto 9.492/2018 que disciplinam a instituição dos Conselhos de Usuários na APF. Dá-se prioridade ao texto do Decreto 9.492/2018 por ele trazer preceitos mais detalhados do que os da Lei 13.460/2017; todavia, convém ressaltar que o núcleo dos dois normativos é comum para os principais tópicos.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219693.

> *Art. 24-C. Sem prejuízo de outros meios de participação dos usuários no acompanhamento da prestação e na avaliação dos serviços públicos, cada órgão ou entidade a que se refere o art. 2º criará um ou mais conselhos de usuários de serviços públicos, os quais não poderão exceder a quantidade de serviços previstos na Carta de Serviços ao Usuário de que trata o art. 11 do Decreto nº 9.094, de 2017.*
>
> *Art. 24-D. Os conselhos de usuários de serviços públicos são órgãos de natureza consultiva, aos quais compete:*
>
> *I - acompanhar e participar da avaliação da qualidade e da efetividade da prestação dos serviços públicos;*
>
> *II - propor melhorias na prestação dos serviços públicos e contribuir para a definição de diretrizes para o adequado atendimento ao usuário; e*
>
> *III - acompanhar e auxiliar na avaliação da atuação das ouvidorias do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal.*
>
> *Art. 24-E. Os conselhos de usuários de serviços públicos serão compostos por usuários dos serviços públicos, selecionados dentre aqueles que se candidatarem mediante chamamento público conduzido pela unidade setorial do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal responsável pela supervisão da execução do serviço público a ser avaliado.*
>
> *Art. 24-G. O exercício das atribuições dos membros dos conselhos de usuários de serviços públicos ocorrerá por meio de sistema eletrônico específico integrado à Fala.BR, disponibilizado pela Controladoria-Geral da União.*

49. *Das disposições acima, convém destacar, em um primeiro momento, duas em especial: o art. 24-C, caput, do Decreto 9.492/2018, ao prever que cada órgão ou entidade da APF criará um ou mais conselhos de usuários de serviços públicos; e o art. 24-G, também do Decreto 9.492/2018, que estabelece que o exercício das atribuições dos membros dos conselhos de usuários ocorrerá por meio de sistema eletrônico específico disponibilizado pela CGU.*

50. *Para dar cumprimento aos comandos em tela, a CGU desenvolveu e disponibilizou, no ano de 2020, a Plataforma Virtual do Conselho de Usuários de Serviços Públicos, um sistema web (disponível em: https://conselhodeusuarios.cgu.gov.br/inicio) que operacionaliza a implementação dos conselhos de usuários para os órgãos e entidades da APF e o exercício das atribuições dos conselheiros pelos cidadãos interessados em participar.*

51. *Na prática, a plataforma funciona da seguinte forma: por um lado, cada órgão deve promover chamamentos públicos periódicos para convocar cidadãos voluntários para atuar como conselheiros, bem como elaborar as consultas e enquetes destinadas à avaliação dos serviços que presta; de outra parte, qualquer cidadão pode se cadastrar e, ao se registrar, escolher um ou mais serviços públicos para os quais deseja atuar como conselheiro.*

52. *Os conselheiros participam, prioritariamente, de três atividades: a) responder a consultas e enquetes elaboradas pelo órgão gestor, pela ouvidoria ou por outros usuários/conselheiros, com o objetivo de avaliar a qualidade e a efetividade dos serviços públicos; b) elaborar enquetes para serem disponibilizadas aos outros usuários/conselheiros acerca de assuntos variados relacionados à prestação de serviços públicos federais; e c) propor ideias de melhoria, por meio de um espaço denominado Fórum de Melhorias de Serviços Públicos, onde conselheiros podem registrar sugestões, comentar e apoiar propostas de outros usuários.*

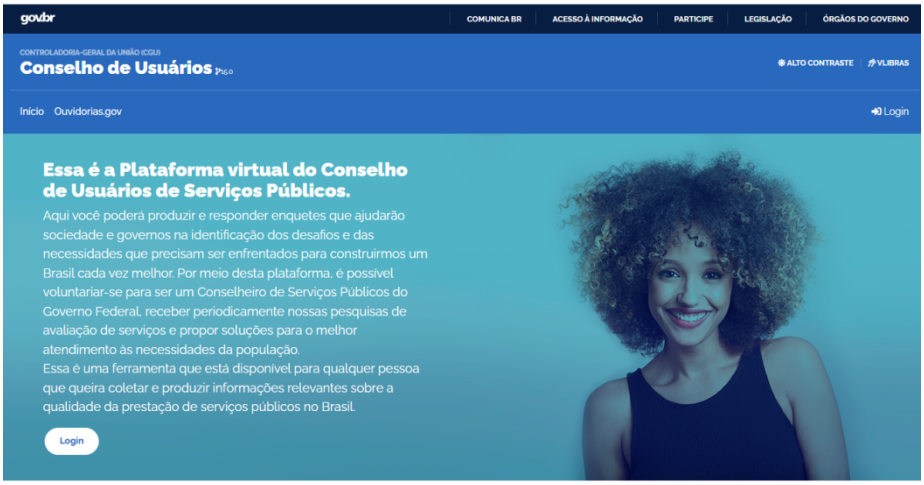
53. *Na sequência, a Figura 2, a Figura 3 e a Figura 4 apresentam um panorama dos principais ambientes da Plataforma Virtual do Conselho de Usuários.*

54. *A Figura 2 mostra a tela inicial da plataforma, trazendo uma descrição do que é o instrumento do Conselho de Usuários, além de disponibilizar o link para o login – por intermédio do*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219693.

login único do gov.br – de acesso ao ambiente privativo da plataforma.

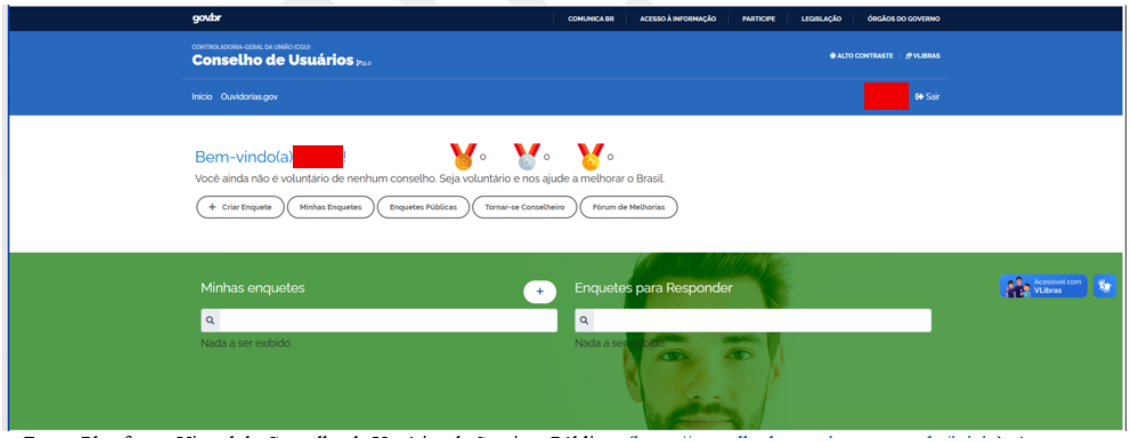
Figura 2 – Tela inicial da plataforma virtual do conselho de usuários



Fonte: Plataforma Virtual do Conselho de Usuários de Serviços Públicos (https://conselhodeusuarios.cgu.gov.br/inicio). Acesso em: 10/12/2025.

55. *A Figura 3, por sua vez, apresenta o menu principal da plataforma, com todas as opções de ações para os conselheiros: criar enquete; consultar/visualizar enquetes; tornar-se conselheiro; e fórum de melhorias.*

Figura 3 – Menu principal da plataforma virtual do conselho de usuários

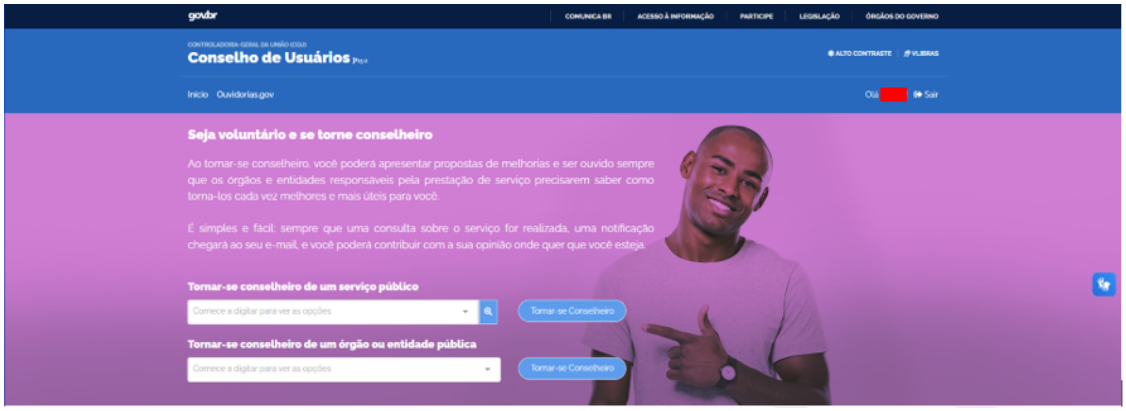


Fonte: Plataforma Virtual do Conselho de Usuários de Serviços Públicos (https://conselhodeusuarios.cgu.gov.br/inicio). Acesso em: 10/12/2025.

56. *Por fim, a Figura 4 traz o ambiente de inscrição como conselheiro na plataforma, em que o usuário pode fazer a inscrição tanto por um serviço público específico, como por um órgão/entidade.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219693.

Figura 4 – Ambiente da plataforma virtual do conselho de usuários para inscrição como conselheiro



Fonte: Plataforma Virtual do Conselho de Usuários de Serviços Públicos (https://conselhodeusuarios.cgu.gov.br/inicio). Acesso em: 10/12/2025.

57. *Convém esclarecer que o procedimento de inscrição como conselheiro mostrado na Figura 4 é processado de forma automática, isto é, basta o usuário entrar na plataforma do Conselho de Usuários com o seu login único do "gov.br" e selecionar os órgãos e/ou serviços para os quais deseja se cadastrar, não havendo nenhuma espécie de verificação de pré-requisitos ou de realização de análises dos órgãos relacionados para se efetivar a admissão.*

Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública (MMOuP)

58. *O Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública (MMOuP), desenvolvido pela OGU/CGU, constitui um instrumento de avaliação e aprimoramento da gestão das ouvidorias públicas no âmbito da Administração Pública Federal. Seu objetivo é mensurar o grau de desenvolvimento institucional das ouvidorias, considerando dimensões relacionadas à governança, à gestão de processos, à escuta e participação social, à transparência ativa e passiva, e à promoção da melhoria dos serviços públicos para, a partir daí, estimular a evolução gradual e contínua das ouvidorias, oferecendo um referencial estruturado de boas práticas e de níveis de maturidade que permitem identificar o estágio atual de cada unidade e direcionar ações de fortalecimento.*

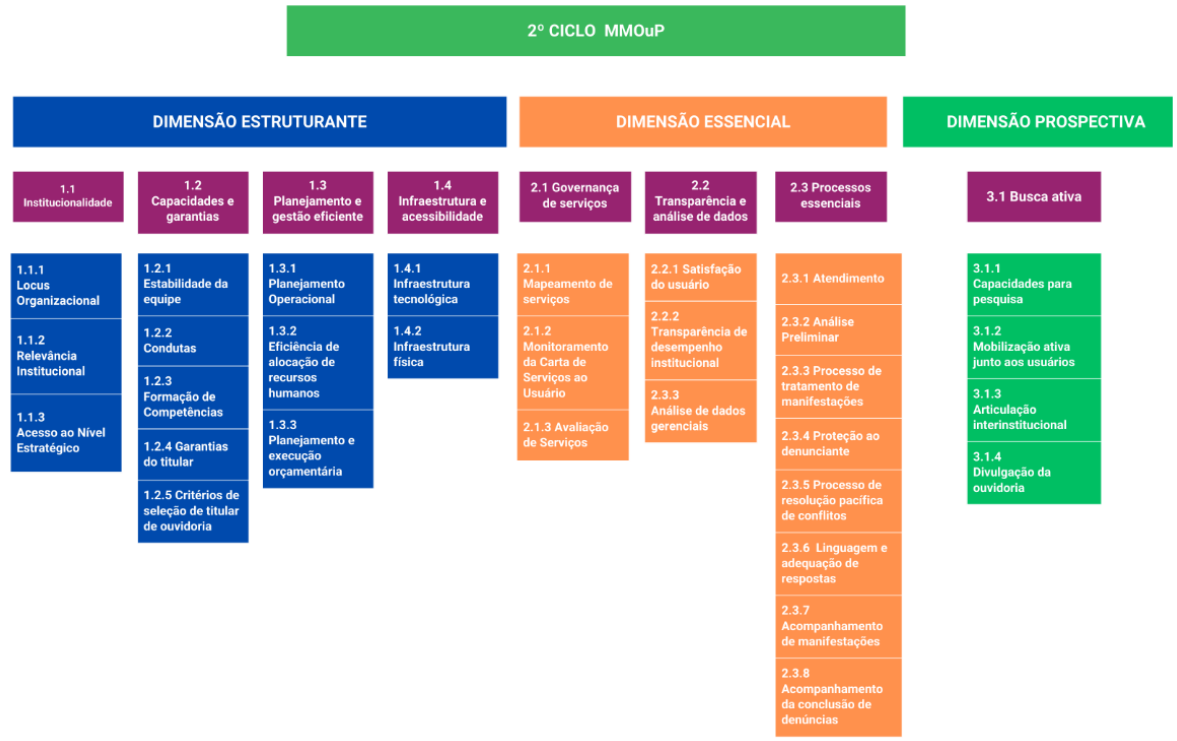
59. *Em termos operacionais, o MMOuP está estruturado em três dimensões de avaliação, que abrangem os principais aspectos da atuação e da gestão das ouvidorias públicas: Estruturante, Essencial e Prospectiva. Cada uma dessas dimensões é composta por um conjunto de objetivos relacionados a capacidades e competências, e, estes, por sua vez, são decompostos em elementos verificáveis sujeitos à avaliação em níveis para os quais serão atribuídas pontuações. O modelo adota uma escala de quatro níveis de maturidade: Limitado, Básico, Sustentado e Otimizado, que indicam o estágio evolutivo da ouvidoria em relação às boas práticas recomendadas pela OGU/CGU.*

60. *A Figura 5, adiante, detalha, em formato visual, o framework de dimensões, objetivos e elementos que compõem a avaliação do MMOuP.*

Figura 5 – Estrutura de avaliação do MMOUP

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219693.

MATRIZ DE AVALIAÇÃO DE MATURIDADE



Fonte: Sítio eletrônico oficial do Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública (https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/ouvidorias/mmoup). Acesso em: 12/12/2025.

61. *A metodologia de aplicação baseia-se no autodiagnóstico orientado, conduzido pela própria ouvidoria setorial por meio de questionário eletrônico disponibilizado no Sistema e-AUD, gerido pela OGU/CGU, cujos resultados permitem identificar lacunas de gestão, oportunidades de aprimoramento e planos de ação para o avanço nos níveis de maturidade. Após a etapa de autodiagnóstico, que deve ser justificada por intermédio da apresentação de evidências, a equipe da OGU verifica a coerência e o suporte dos níveis atribuídos e realiza uma avaliação complementar. Essa estrutura permite uma avaliação sistemática e comparável, incentivando a melhoria contínua e a profissionalização das ouvidorias públicas.*

62. *Por fim, convém ressaltar que a avaliação é prevista no art. 74 da Portaria Normativa CGU 116/2024 como de aplicação obrigatória para todas as unidades setoriais integrantes do SisOuv, com a realização ocorrendo em ciclos bianuais organizados pela Ouvidoria-Geral da União. Até o presente momento, já foram realizados dois ciclos avaliativos do MMOuP.*

II.2.6 Avaliação de Serviços

63. *A existência de instrumentos de avaliação dos serviços públicos é fundamental para o aprimoramento da gestão pública e para a efetivação dos direitos dos cidadãos. Esses mecanismos permitem mensurar a qualidade, a eficiência e a efetividade das ações estatais providas por intermédio de serviços públicos, oferecendo subsídios concretos para o planejamento, a tomada de decisão e a correção de falhas na prestação dos serviços. Além disso, promovem a transparência e o controle social, fortalecendo a relação entre Estado e sociedade ao possibilitar que o usuário participe ativamente da avaliação e melhoria contínua dos serviços que lhe são oferecidos.*

64. *Nesse contexto, a Lei 13.460/2017 dedica um capítulo específico para tratar a respeito da avaliação continuada dos serviços públicos, em que estabelece que "os órgãos e entidades públicos abrangidos por esta Lei deverão avaliar os serviços prestados" (art. 23, caput) em aspectos como "satisfação do usuário com o serviço prestado" e "qualidade do atendimento prestado ao usuário"*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219693.

(art. 23, I e II).

65. *O Decreto 9.094/2017, por sua vez, ao regulamentar o tema, define que "as avaliações da efetividade e dos níveis de satisfação dos usuários serão feitas na forma definida em ato do Secretário de Governo Digital" (art. 20-A, caput), ao passo que também estabelece que deverá ser utilizada uma ferramenta de pesquisa de satisfação dos usuários única a ser disponibilizada pela Secretaria de Governo Digital, atualmente vinculada ao MGI.*

66. *Por fim, a avaliação de satisfação dos usuários foi regulamentada de forma mais detalhada na Portaria SGD/MGI 1.083/2025. Os dispositivos do normativo que tratam especificamente da avaliação de satisfação são reproduzidos adiante:*

> *Art. 7º A avaliação de satisfação dos usuários tem como objetivos:*
>
> *I - assegurar ao usuário o direito de participar da avaliação dos serviços públicos, por meio de instrumentos de coleta de dados simples e confiáveis;*
>
> *II - fornecer informações tecnicamente consistentes e úteis para o desenho, o monitoramento e a melhoria contínua dos serviços públicos na perspectiva dos usuários; (...)*
>
> *IV - promover a transparência dos resultados da avaliação de satisfação dos usuários dos serviços, com base nas avaliações realizadas.*
>
> *Art. 8º Os serviços públicos serão avaliados pelos usuários quanto à satisfação percebida em função da sua experiência com o serviço, considerada em múltiplas dimensões.*
>
> *§ 1º A avaliação de satisfação consiste em uma nota em escala de 1 (um) a 5 (cinco) que o usuário atribui à prestação do serviço, indicando também a qual dimensão a nota se refere. (...)*
>
> *Art. 9º As unidades gestoras deverão utilizar a ferramenta de pesquisa de satisfação dos usuários disponibilizada pela Secretaria de Governo Digital.*
>
> *Art. 10. As avaliações de satisfação dos usuários serão disponibilizadas para preenchimento após o término da última etapa do serviço.*
>
> *§ 1º A avaliação de satisfação dos usuários poderá ser disponibilizada ao final de etapas intermediárias do processo padrão do serviço, a critério da unidade gestora.*
>
> *§ 3º Outros canais poderão ser utilizados, de forma complementar, para disponibilizar as avaliações de que trata o caput para preenchimento pelos usuários, a critério da unidade gestora.*

67. *Para dar concretude aos comandos normativos supramencionados, a SGD desenvolveu uma Application Programming Interface (API) de Avaliação de Serviços Públicos, que é uma ferramenta tecnológica que permite a integração entre os sistemas de serviços dos órgãos e entidades públicas federais e a plataforma de avaliação de satisfação dos usuários do Gov.br. Seu objetivo é viabilizar a coleta padronizada e contínua de dados sobre a percepção dos cidadãos quanto à qualidade dos serviços públicos prestados, em especial os digitais.*

68. *Por meio da API, cada serviço pode registrar os atendimentos realizados — chamados de acompanhamentos — e, a partir desses registros, é gerado um link personalizado para que o usuário avalie sua experiência em dimensões como clareza das informações, facilidade de uso, tempo de atendimento e qualidade do suporte recebido. As respostas são consolidadas em bases de dados geridas pela SGD, que alimentam o painel de monitoramento (https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategias-e-governanca-digital/transformacao-digital/central-de-qualidade/painel-de-monitoramento-de-servicos-federaisv2) e o Ranking de Avaliação de Serviços e Órgãos (https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategias-e-governanca-digital/transformacao-digital/central-de-qualidade/ranking-de-servicos-e-de-orgaos), permitindo análises comparativas e o acompanhamento de indicadores de desempenho.*

69. *A Figura 6, a seguir, ilustra a interface padronizada da API para a realização da avaliação*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219693.

dos serviços pelos usuários.

Figura 6 – Interface da API de avaliação



Fonte: Manual de uso da API de Avaliação e Acompanhamento (Disponível em: https://manual-avaliacao.servicos.gov.br/pt-br/latest/). Acesso em: 3/12/2025.

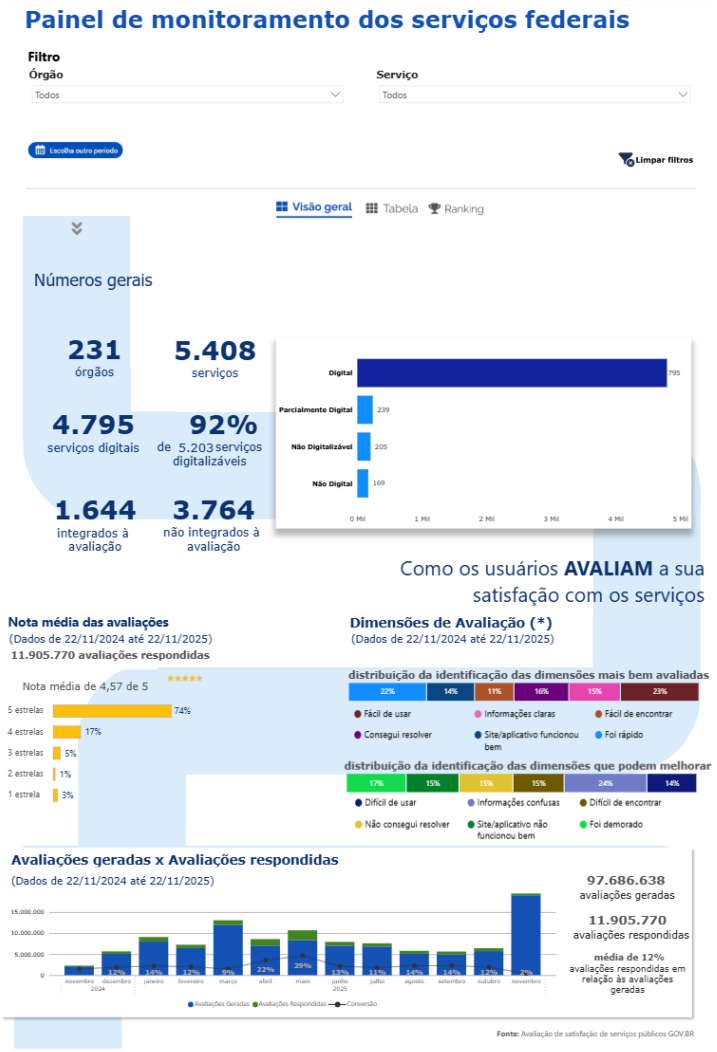
70. *É importante esclarecer que, para o usuário, a avaliação não é obrigatória e não exige identificação pessoal. Como se vê na Figura 6, a avaliação começa com uma pergunta simples: "Como foi a sua experiência com o serviço?", que deve ser respondida pelo usuário clicando na estrela que representa o grau de satisfação percebido de acordo com a escala proposta pela ferramenta (Ex.: péssima, ruim etc.). Na sequência, abre-se o campo visual de identificação das dimensões associadas ao grau de satisfação escolhido, em que o usuário pode complementar a sua avaliação, por meio de um elogio, sugestão ou crítica em formato de texto aberto.*

71. *Salienta-se que o planejamento da integração dos serviços dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal à API de Avaliação é realizado por intermédio da elaboração e apresentação dos Planos de Transformação Digital (PTD) – detalhado no tópico a seguir –, instrumento no qual os órgãos e entidades da APF fazem a pactuação de metas de digitalização dos serviços junto à SGD/MGI.*

72. *O painel de monitoramento dos serviços federais é, atualmente, o principal instrumento de consolidação e acompanhamento das informações relativas à digitalização e avaliação dos serviços públicos da Administração Pública Federal. A Figura 7, adiante, mostra a interface do painel com alguns dos principais gráficos disponíveis na plataforma.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219693.

Figura 7 – Interface do painel de monitoramento dos serviços federais.



Fonte: https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategias-e-governanca-digital/transformacao-digital/central-de-qualidade/painel-de-monitoramento-de-servicos-federaisv2. Acesso em: 3/12/2025.

II.2.7 Plano de Transformação Digital (PTD) e Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC)

73. *Desde o ano 2000, diversas políticas e iniciativas foram realizadas pelo governo brasileiro com vistas a evoluir seus processos e a prestação de serviços públicos com o auxílio das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC). Todavia, o ano de 2016 marcou um novo paradigma com a publicação da Estratégia de Governança Digital (EGD), que, posteriormente, veio a ser denominada Estratégia de Governo Digital, no horizonte de 2020-2023; e Estratégia Federal de Governo Digital (EFGD), para o horizonte de 2024-2027.*

74. *A EFGD 2024-2027 foi instituída pelo Decreto 12.198/2024 e se concentra na transformação dos serviços e interações do governo federal com os cidadãos. Seu foco é promover a transformação digital dos serviços públicos de forma eficiente, utilizando tecnologias para otimizar processos e promover uma abordagem inclusiva, acessível e transparente.*

75. *Tanto a EGD 2020-2023 quanto a EFGD 2024-2027 estabeleceram que os órgãos e entidades devem desenvolver alguns instrumentos de planejamento específicos para prover o alinhamento entre as estratégias e as ações a serem realizadas e assegurar a consecução dos seus objetivos e iniciativas. Para os fins do presente trabalho, destacam-se o Plano de Transformação Digital*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219693.

e o Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC). Adiante são reproduzidos os dispositivos do Decreto 12.198/2024 que abordam o conteúdo mínimo que deve ser abrangido pelos instrumentos de planejamento em comento:

> *Art. 6º Para a consecução dos objetivos e das iniciativas da Estratégia Federal de Governo Digital 2024-2027, os órgãos e as entidades elaborarão os seguintes instrumentos de planejamento:*
>
> *I - Plano de Transformação Digital, que conterá, no mínimo, as ações de:*
>
> *a) serviços digitais e melhoria da qualidade;*
>
> *b) unificação de canais digitais;*
>
> *c) governança e gestão de dados; e*
>
> *d) segurança e privacidade;*
>
> *II - Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação, que conterá, no mínimo:*
>
> *a) inventário de necessidades priorizado;*
>
> *b) plano de metas e ações, unidade demandante e unidade responsável pela execução;*
>
> *c) plano de gestão de pessoas;*
>
> *d) plano orçamentário; e*
>
> *e) plano de gestão de riscos; e*

76. *Em síntese, o PDTIC é um instrumento de diagnóstico, planejamento e gestão dos recursos e processos de Tecnologia da Informação e Comunicação que visa atender às necessidades tecnológicas e de informação de um órgão ou entidade para um determinado período, possibilitando justificar os recursos aplicados em TIC, minimizar o desperdício, garantir o controle, aplicar recursos naquilo que é considerado mais relevante e, por fim, melhorar a qualidade do gasto público e do serviço prestado ao cidadão.*

77. *O PTD, por sua vez, é um instrumento de planejamento e pactuação de implementação de ações de governo digital dos órgãos e entidades da administração pública federal junto à Secretaria de Governo Digital e à Secretaria-Executiva do MGI, com o objetivo principal de auxiliar os órgãos e entidades a executarem ações que visem o alinhamento e o atingimento de alguns dos objetivos e iniciativas previstos na EFGD. O PTD é composto por duas peças: o Documento Diretivo, de caráter mais estratégico, que identifica os atores e traça as diretrizes estratégicas do plano, alinhado à EFGD; e o Anexo de Entregas, no qual são registradas as ações de transformação digital pactuadas pelo órgão.*

78. *O Anexo de Entregas apresenta uma lista de produtos, distribuídos por quatro eixos que representam os temas que devem constar minimamente dos PTDs (serviços digitais e melhoria da qualidade; unificação de canais digitais; governança e gestão de dados; segurança e privacidade). O MGI ressalta que o Anexo de Entregas do PTD é um documento dinâmico, que pode ser atualizado durante a vigência do Documento Diretivo para inclusão, exclusão ou alteração de ações. Com isso, busca-se manter o PTD mais fidedigno ao progresso da transformação dos serviços da respectiva política pública ou temática.*

III. EXAME TÉCNICO E ACHADOS DE AUDITORIA

79. *Este capítulo apresenta os achados de auditoria resultantes da análise das informações coletadas e dos procedimentos realizados ao longo do trabalho no âmbito dos órgãos/entidades e serviços selecionados, com foco nas situações encontradas de maior relevância. Para cada achado, são descritos os fatos observados, os critérios adotados para a sua avaliação, suas implicações e as respectivas propostas de encaminhamento, voltadas à correção de deficiências e ao aprimoramento dos*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219693.

mecanismos avaliados, de modo a contribuir para a melhoria da gestão e da qualidade dos serviços públicos.

80. *A fim de prover uma análise sistematizada e coerente dos resultados da auditoria, a exposição dos achados está organizada em três grandes tópicos, correspondentes às questões de auditoria preliminarmente definidas, quais sejam: III.1) Estrutura e Processos de Trabalho das Ouvidorias; III.2) Ferramentas de Participação Popular e de Avaliação da Qualidade dos serviços públicos; e III.3) Falhas, Inconformidades e/ou Oportunidades de Melhoria identificadas na operacionalização dos serviços avaliados.*

III.1 Estrutura e Processos de Trabalho das Ouvidorias

81. *A primeira questão de auditoria – transcrita no parágrafo 10 – examinou a estrutura e os processos de trabalho das ouvidorias dos doze órgãos/entidades da administração pública federal selecionados na amostra deste trabalho (listados, anteriormente, na Tabela 1).*

82. *As análises tiveram como referência principal os resultados dos procedimentos avaliativos conduzidos pela OGU no âmbito do SisOuv, bem como as disposições da Lei 13.460/2017, do Decreto 9.492/2018 e da Portaria Normativa CGU 116/2024. Os exames foram realizados a partir da solicitação de informações, por meio de ofícios e reuniões, aos órgãos e entidades e à OGU/CGU, além da inspeção de sítios eletrônicos e de documentos públicos, permitindo avaliar a aderência das ouvidorias às normas aplicáveis e às diretrizes estabelecidas para o adequado atendimento às manifestações dos cidadãos e para a asseguração da qualidade dos serviços públicos.*

83. *Os três achados de auditoria oriundos da execução dos procedimentos e respectivas análises são apresentados adiante.*

III.1.1 Designação de Ouvidores em condição de interinidade/substituição por período prolongado em diversas agências reguladoras

84. *O ouvidor é a autoridade máxima de uma unidade de ouvidoria, sendo responsável por sua direção, coordenação e representação institucional. Na condição de chefe da ouvidoria, cabe-lhe assegurar a atuação independente da unidade, definir diretrizes de funcionamento, supervisionar a equipe e responder institucionalmente pelos trabalhos desenvolvidos, nos termos da legislação aplicável, conforme será detalhado a seguir.*

85. *Ao reconhecer a relevância do cargo, a Portaria Normativa CGU 238/2025 dispõe sobre critérios e procedimentos para a nomeação ao cargo ouvidor no âmbito das unidades integrantes do SisOuv, além de estabelecer um conjunto de regras destinadas a assegurar a autonomia, a estabilidade e a efetividade da sua atuação. De modo mais específico e com uma estrutura procedimental e hierárquica mais rigorosa, a Lei das Agências Reguladoras (Lei 13.848/2019) disciplina, em seus arts. 23 e 24, a temática para o âmbito das agências.*

86. *Em suma, os dispositivos da Lei 13.848/2019 preveem que o ouvidor será designado pelo Presidente da República, após aprovação pelo Senado Federal, para o exercício de um mandato fixo de três anos, sendo vedada a sua recondução, além de estabelecer hipóteses restritas de perda do mandato.*

87. *É lógico compreender que o procedimento de escolha dos ouvidores das agências reguladoras pelo Presidente da República, com posterior aprovação pelo Senado Federal, tem como objetivos principais: conferir maior legitimidade democrática, transparência e equilíbrio institucional ao provimento do cargo, além de instituir um mecanismo de controle que permite avaliar a idoneidade, a qualificação técnica e a independência do indicado. Esse duplo crivo reduz o risco de indicações meramente discricionárias ou capturadas por interesses setoriais, reforçando a autonomia funcional do ouvidor e a credibilidade da ouvidoria perante a sociedade, o mercado regulado e os próprios órgãos de governança da agência.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219693.

88. *Adicionalmente, o mandato definido é importante por assegurar ao ouvidor condições objetivas para o exercício independente de suas atribuições, reduzindo a exposição a pressões hierárquicas, políticas ou conjunturais que poderiam comprometer a sua imparcialidade. A vedação à recondução, por sua vez, afasta incentivos à atuação orientada por expectativas de permanência no cargo.*

89. *Em conjunto, essas salvaguardas institucionais reforçam a função da ouvidoria como instância autônoma de escuta qualificada da sociedade, de mediação de conflitos e de aprimoramento regulatório, alinhando-se aos princípios da accountability e da boa governança regulatória preconizados pela referida lei.*

90. *Durante a realização dos procedimentos de auditoria, identificou-se que tanto a unidade de ouvidoria da ANEEL quanto a unidade de ouvidoria da Anatel estão com ouvidores em condição de interinidade/substituição por um período prolongado, isto é, com ouvidores que não foram investidos em um mandato conforme o regramento do art. 23 da Lei 13.848/2019, tendo sido designados para o cargo apenas por ato interno da própria entidade.*

91. *No caso da Anatel, tem-se uma situação em que a vacância do último ouvidor titular ocorreu no dia 12/03/2024, de tal modo que, desde então, o cargo está sob a responsabilidade de um servidor na condição de substituto. Por outro lado, no caso da ANEEL, tem-se uma situação ainda mais crítica, consistente no fato de que, desde a entrada em vigor da Lei das Agências Reguladoras, em 23/09/2019, nenhum ouvidor chegou a ser nomeado para o cargo em condição de titularidade.*

92. *Por relevante, abre-se um breve parêntese explicativo acerca do processo de escolha, aprovação e nomeação do ouvidor, conforme o procedimento estabelecido pela Lei das Agências Reguladoras. Após a definição do nome do ouvidor(a) a ser indicado(a), o Presidente da República deve emitir um despacho com uma mensagem de encaminhamento ao Senado Federal solicitando a respectiva apreciação; na sequência, a mensagem é processada no Senado, com a realização de sabatina na comissão temática correspondente à agência reguladora em questão e com a votação da indicação; por fim, em caso de aprovação pelo plenário do Senado, o Presidente da República faz a expedição de um Decreto formalizando a nomeação.*

93. *Ao considerar os procedimentos acima narrados, bem como a tramitação de protocolos entre instituições diferentes e de alta cúpula do Estado, há que se considerar a hipótese de, em alguns casos, ocorrer certa delonga que demande a designação de um ouvidor em condição de interinidade/substituição. Tais situações devem, por óbvio, ser excepcionais.*

94. *A Lei 13.848/2019 não disciplinou nem estabeleceu prazos para situações de interinidade, apenas dispôs, em seu art. 23, § 4º, acerca da hipótese de vacância do cargo de ouvidor no curso do mandato, em que determina que o mandato será "completado por sucessor investido na forma prevista no caput [isto é, com escolha e nomeação feita pelo Presidente da República após aprovação prévia do Senado Federal], que exercerá o cargo pelo prazo remanescente (...)". De se entender que, ao prever que a investidura do sucessor do ouvidor em caso de vacância deve se dar da mesma forma que a do titular, a norma reforça a importância do rito estabelecido; além disso, o fato de o diploma legal não tratar da possibilidade de designação de um ouvidor substituto/interino com um rito mais simplificado corrobora o caráter excepcional com que tal medida deve ser tratada.*

95. *A título de referência comparativa, traz-se à colação o regramento da Portaria Normativa CGU 238/2025, a qual dispõe sobre critérios e procedimentos para a nomeação ao cargo ouvidor no âmbito do SisOuv. Convém ressaltar que as disposições da Portaria Normativa CGU 238/2025 apenas não se aplicam diretamente às ouvidorias das agências reguladoras por existir norma específica que regulamenta o tema das nomeações de ouvidores para essas entidades. Todavia, as ouvidorias das agências reguladoras compõem o SisOuv, de tal modo que as respectivas regras podem ser utilizadas como fonte subsidiária.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219693.

96. *Com efeito, o art. 3º, § 2º, da Portaria Normativa CGU 238/2025 prevê que "a unidade setorial de ouvidoria dos órgãos e entidades do SisOuv não poderá permanecer sem titular submetido à CGU por prazo superior a noventa dias". Colocando a situação das duas agências reguladoras em questão (ANEEL e Anatel) nessa perspectiva, tem-se que o período sem a designação de um ouvidor titular já ultrapassa 682 dias na Anatel (do dia 12/03/2024 a 23/01/2026); e supera a marca de 2.314 dias na ANEEL (do dia 23/09/2019 a 23/01/2026).*

97. *Como se vê, em ambos os casos se constatam prazos muito elevados sem a formalização de um ouvidor na condição de titular. Tais situações são ainda agravadas pelo fato de que, em consulta ao Diário Oficial da União (Disponível em: https://www.in.gov.br/), identificou-se que, nos dois casos, sequer foi emitido o despacho presidencial com a mensagem de encaminhamento do nome escolhido, ou seja, nem a primeira etapa do processo foi formalizada.*

98. *A fim de melhor compreender o cenário da designação de ouvidores no âmbito das agências reguladoras, considerou-se por pertinente ampliar o campo de análise e verificar a situação de cada uma das onze agências existentes no que diz respeito ao status do responsável pelas unidades de ouvidoria. A Tabela 3, adiante, apresenta as informações levantadas a partir de consulta aos sítios eletrônicos oficiais das agências reguladoras, aos seus portais de normas e ao Diário Oficial da União.*

Tabela 3 – Panorama da designação de Ouvidores nas Agências Reguladoras

Agência Reguladora	***Nome do Ouvidor(a)***	***Condição do Ouvidor(a)***	***Ato de Designação (com data)***	***Data da vacância do último Titular***
ANEEL	*MARCOS BRAGATTO*	*Substituto*	*PORTARIA Nº 6.956, DE 14 DE ABRIL DE 2025*	*Nunca houve a designação de um Ouvidor(a) Titular) nos termos da Lei 13.848/2019*
ANATEL	*FELIPE AUGUSTO ESMERALDO DE OLIVEIRA*	*Substituto*	*PORTARIA DE PESSOAL Nº 1427, DE 28 DE NOVEMBRO DE 2023*	*12 DE MARÇO DE 2024*
ANP	*URSULA IGNACIO BARCELLOS*	*Interina*	*PORTARIA DE PESSOAL ANP Nº 381, DE 21 DE NOVEMBRO DE 2025*	*Nunca houve a designação de um Ouvidor(a) Titular) nos termos da Lei 13.848/2019 (1)*
ANCINE	*DIEGO MARQUES FEIJÓ*	*Interino*	*PORTARIA Nº 325-E, DE 15 DE DEZEMBRO DE 2021*	*Nunca houve a designação de um Ouvidor(a) Titular) nos termos da Lei 13.848/2019*
ANM	*ANDRÉ ELIAS MARQUES*	*Substituto*	*PORTARIA DE PESSOAL ANM Nº 159, DE 26 DE ABRIL DE 2022*	*Nunca houve a designação de um Ouvidor(a) Titular) nos termos da Lei 13.848/2019*
ANS	*FERNANDA CRISTINA CARDOSO GUEDES*	*Substituta*	*PORTARIA DE PESSOAL ANS Nº 232, DE 10 DE OUTUBRO DE 2025*	*Nunca houve a designação de um Ouvidor(a) Titular) nos termos da Lei 13.848/2019 (2)*
ANTT	*TALES DE MILETO ALVES CAVALCANTE*	*Substituto*	*PORTARIA DE PESSOAL Nº 250, DE 17 DE ABRIL DE 2025*	*19 DE ABRIL DE 2025*
ANAC	*CRISTINA VILASBOAS*	*Substituta*	*PORTARIA DE PESSOAL Nº 1.097/SGP, DE 20 DE NOVEMBRO DE 2023*	*28 DE OUTUBRO DE 2023*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219693.

ANVISA	*SAMARA FURTADO CARNEIRO*	*Titular*	*DECRETO DE 22 DE JULHO DE 2024*	*10 DE ABRIL DE 2021 (Nomeação antes da Lei 13.848/2019)*
ANA	*RENATA LÚCIA MEDEIROS DE ALBUQUERQUE*	*Titular*	*DECRETO DE 23 DE DEZEMBRO DE 2025*	*13 DE ABRIL DE 2025*
ANTAQ	*RENATA SOUSA CORDEIRO*	*Titular*	*DECRETO DE 28 DE AGOSTO DE 2025*	*30 DE MAIO DE 2022*

(1) O último ouvidor substituto da ANP ocupou o cargo entre os dias 21/10/2019 e 20/08/2025.
(2) O último ouvidor substituto da ANS ocupou o cargo entre os dias 03/12/2020 e 10/10/2025.

Fonte: Elaboração própria. Disponível em https://in.gov.br/servicos/diario-oficial-da-uniao (acesso em 16/12/2025)

99. *De plano, observa-se que há um cenário sistêmico de descumprimento dos procedimentos preconizados pela Lei 13.848/2019, em seu art. 23, para a seleção, aprovação e nomeação de ouvidores das agências reguladoras, que pode ser caracterizado, principalmente, pelos seguintes fatos: a) das onze agências reguladoras, apenas três (Anvisa, ANA e Antaq) contam com ouvidores titulares designados regularmente conforme o rito previsto no art. 23 da Lei 13.848/2019; b) das oito agências reguladoras que estão com ouvidores interinos/substitutos, cinco nunca tiveram um ouvidor titular nomeado conforme o rito previsto no art. 23 da Lei 13.848/2019; e c) quatro agências reguladoras (ANM, Ancine, ANP e ANS) estão ou estavam com ouvidores interinos/substitutos por períodos que superam ou superaram o prazo de três anos, estabelecido pela Lei 13.848/2019 (art. 23, § 1º), como duração do mandato único do ouvidor titular.*

100. *Convém ressaltar que, em consulta ao Diário Oficial da União, identificou-se que não há nenhum despacho presidencial pendente de processamento pelo Senado Federal com mensagem de encaminhamento de indicação de ouvidores de agências reguladoras, ou seja, no que diz respeito às situações de inconformidade constatadas com a designação e manutenção prolongada de ouvidores substitutos/interinos, nem a primeira etapa do procedimento para a nomeação de um ouvidor titular chegou a ser realizada.*

101. *Além disso, salienta-se que, no dia 31/1/2023, foi expedida uma série de despachos (Peça 119) pelo Presidente da República solicitando a retirada de tramitação de mensagens de indicação dos ouvidores da ANM, ANEEL, ANS, Antaq e Anvisa realizadas pela gestão anterior, todas pendentes de processamento à época, sendo que, na sequência, apenas foram formalizadas novas indicações e nomeações para as ouvidorias da ANA, da Antaq e da Anvisa, respectivamente em 23/12/2025, 28/8/2025 e 22/7/2024.*

102. *Em face de todo o exposto e considerando que:*

a) não há, de fato, um prazo legal definido para o tempo máximo em que os ouvidores de agências reguladoras podem ser mantidos em condição de interinidade e/ou substituição sem que o titular seja escolhido e nomeado segundo o rito próprio da Lei 13.848/2019; e

b) apesar de a quantidade e a velocidade das nomeações não terem sido suficientes para deixar o quadro das ouvidorias das agências reguladoras majoritariamente regularizado, tem-se que as três nomeações supramencionadas demonstram proatividade da pasta presidencial e indicam que a matéria está sob atenção do Chefe do Poder Executivo, conforme defendido pela CC/PR em seus comentários ao relatório preliminar (Peças 185 a 187).

103. *Propõe-se **dar ciência à Presidência da República** que a manutenção ampla, prolongada e persistente de ouvidores em condição de interinidade e/ou substituição nas agências reguladoras, a exemplo do que ocorre na ANEEL, ANATEL, ANP, ANCINE, ANM, ANS, ANTT e ANAC, afronta o regramento do art. 23, da Lei 13.848/2019 c/c o § 2º, do art. 3º, da Portaria Normativa CGU 238/2025.*

104. *A regularização da designação de ouvidores titulares nas agências reguladoras trará maior*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219693.

legitimidade democrática e transparência ao processo, garantindo que os indicados possuam qualificação e independência. O processo de escolha pelo Presidente e aprovação pelo Senado, juntamente com o mandato fixo e a vedação à recondução, assegura ao ouvidor imparcialidade e o protege contra pressões. Isso fortalecerá a credibilidade das ouvidorias e promoverá uma atuação mais eficiente e independente, alinhada aos princípios de transparência e defesa do interesse público.

III.1.2 Ausência de participação das Ouvidorias Setoriais da CEF e da RFB no processo de avaliação do Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública (MMOuP)

105. *O Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública (MMOuP) – conforme detalhado anteriormente no tópico II.2.5 – consiste em um instrumento de avaliação e aprimoramento da gestão das ouvidorias públicas desenvolvido pela Ouvidoria-Geral da União (OGU)/Controladoria-Geral da União (CGU). Nos termos do art. 74 da Portaria Normativa CGU 116/2024, a avaliação é considerada como de aplicação obrigatória para todas as unidades setoriais integrantes do SisOuv, com a sua realização ocorrendo em ciclos bianuais organizados pela OGU, sendo que, até o momento, já foram realizados dois ciclos avaliativos.*

106. *No que diz respeito ao MMOuP, os procedimentos de auditoria realizados na presente fiscalização tiveram como foco principal a verificação da participação das ouvidorias setoriais dos doze órgãos selecionados no 2º ciclo avaliativo do MMOuP, que acontece durante o biênio 2024-2026.*

107. *A operacionalização do aludido procedimento deu-se por meio de questionamento via ofício direcionado à OGU/CGU e, para as situações em que se identificou a ausência de participação, fez-se também um questionamento específico para as ouvidorias setoriais com vistas a elucidar as causas e justificativas para não terem participado.*

108. *No caso, foram identificadas duas ausências, a saber: das Ouvidorias Setoriais da Caixa Econômica Federal (CEF) e da Receita Federal do Brasil (RFB). Em privilégio à organização do relatório, a análise de cada uma delas será empreendida a seguir em subtópicos individualizados.*

Ausência de participação da Ouvidoria Setorial da CEF no MMOuP

109. *Ao ser questionada acerca da participação da Ouvidoria Setorial da CEF no MMOuP, a OGU/CGU informou que, embora a aludida ouvidoria tenha sido informada do processo avaliativo, ela não participou de nenhum dos dois ciclos do MMOuP (Peça 97).*

110. *Assim sendo, a equipe de fiscalização indagou à Ouvidoria Setorial da CEF quais eram os motivos e/ou justificativas para a não participação no processo avaliativo do MMOuP. Em suma, a entidade apontou que, por ser uma empresa pública exploradora de atividade econômica e, além disso, uma instituição financeira, estaria circunscrita a normativos específicos e apresentaria particularidades operacionais – a exemplo da não utilização da plataforma Fala.BR – que obstariam a adequada avaliação por meio do questionário do MMOuP. Os principais trechos da resposta apresentada no Ofício 0044/2025/DEFUS/OUVID (Peça 95) são reproduzidos a seguir:*

> *3.1 A Caixa, enquanto empresa pública exploradora de atividade econômica em sentido estrito, se sujeita ao regime jurídico das empresas privadas, como o Código de Defesa do Consumidor – Lei 8.078/1990 e a Resolução CMN nº 4.860/2020, que dispõe especificamente sobre a constituição e o funcionamento de componente organizacional de ouvidoria pelas instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil.*
>
> *3.1.2 Além disso, a legislação vigente entende como serviço público a "atividade administrativa", a exemplo daquela prestada pelos órgãos públicos, mas que não se confunde com a atividade bancária exercida pela Caixa em razão de sua natureza de instituição financeira, como integrante do Sistema Financeiro Nacional, nos termos do artigo 1º da Lei nº 4.595/1964, ainda que como braço financeiro e operacional do Governo Federal na execução de políticas sociais. (...)*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219693.

> *3.1.5 Nesse contexto, a atuação da Ouvidoria da Caixa apresenta especificidades legais e normativas que a distinguem das Ouvidorias do setor público. Assim, o questionário utilizado na Avaliação de Maturidade do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal contempla dimensões que não correspondem plenamente às características e à natureza desta Ouvidoria, limitando o preenchimento das informações requeridas no ofício.*
>
> *3.1.6 Importante ainda ponderar as limitações de resposta do modelo no âmbito das unidades setoriais de ouvidoria das empresas estatais integrantes da administração pública federal, que não estão obrigadas a utilizar a Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação - Fala.BR, conforme disposto no Decreto nº 9.492/2018 (art. 16, § 5º), entendimento este expresso na Nota Técnica nº 3696/2024/CGOUV/DOUV/OGU. (Peça 96)*

111. *Considerando as alegações da CEF, tem-se por oportuna a divisão da análise em dois tópicos, quais sejam: a) o enquadramento normativo da Ouvidoria da CEF; e b) a adequação e compatibilidade do questionário do MMOuP para ser aplicado a uma empresa pública do ramo financeiro.*

112. *Antes, contudo, de adentrar nas análises, é importante rememorar que o MMOuP constitui um instrumento de avaliação e aprimoramento das ouvidorias, não impondo qualquer fardo desarrazoado às entidades participantes. Trata-se de uma metodologia baseada em boas práticas amplamente reconhecidas, que oferece um diagnóstico estruturado e orienta melhorias de forma gradual e proporcional à realidade de cada organização.*

113. *Nesse contexto, a justificativa mais consistente para a não participação da CEF no MMOuP seria a existência de um método alternativo de avaliação e aprimoramento da ouvidoria, já aplicado pela instituição, que fosse mais adequado à sua realidade e que, por isso, tornasse desnecessária a aplicação do MMOuP. Contudo, a entidade não apresentou qualquer alegação ou evidência nesse sentido.*

114. *Quanto ao primeiro ponto destacado anteriormente, há que se trazer à baila o Decreto 9.492/2018, que institui o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal (SisOuv), notadamente o seu art. 2º, o qual define a abrangência de aplicação do normativo. Aqui, tem-se uma situação de extrema relevância para a discussão em comento que concerne ao fato de que tal dispositivo teve a sua redação original – que limitava a aplicação do Decreto apenas às empresas estatais dependentes – alterada para abranger toda e qualquer empresa pública e sociedade de economia mista, independentemente de sua situação orçamentária e/ou comercial. Adiante, transcrevem-se as duas redações do dispositivo que delimita a abrangência do Decreto 9.492/2018 em relação às empresas estatais (art. 2º, II), bem como o art. 6º, que versa a respeito da composição do SisOuv:*

> *Art. 2º O disposto neste Decreto se aplica:*
>
> *~~II - às empresas estatais que recebam recursos do Tesouro Nacional para o custeio total ou parcial de despesas de pessoal ou para o custeio em geral; e~~*
>
> *II - às empresas públicas e às sociedades de economia mista, incluídas aquelas que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços. (Redação dada pelo Decreto nº 10.890, de 9.12.2021) (...)*
>
> *Art. 6º Integram o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal:*
>
> *I - como órgão central, o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, por meio da Ouvidoria-Geral da União; e*
>
> *II - como unidades setoriais, as ouvidorias dos órgãos e das entidades da administração pública federal abrangidos por este Decreto e, na inexistência destas, as unidades diretamente responsáveis pelas atividades de ouvidoria.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219693.

115. *Com a redação atual do art. 2º, II, do Decreto 9.492/2018, verifica-se que as regras do normativo se aplicam à CEF, o que implica considerar a ouvidoria da CEF como unidade setorial integrante do SisOuv. Destarte, sendo uma unidade do SisOuv, ela estaria sujeita às disposições da Portaria Normativa CGU 116/2024 e, mais especificamente, à aplicação obrigatória do MMOuP, conforme previsão do art. 74.*

116. *É importante ressaltar que, embora a intelecção do art. 2º, II, do Decreto 9.492/2018 conduza à compreensão de que a Portaria Normativa CGU 116/2024 é aplicável às ouvidorias de todas as empresas estatais e, por conseguinte, à ouvidoria da CEF, entende-se que a avaliação, de fato, da aplicabilidade de tal normativo deve ser realizada de forma pormenorizada, analisando, caso a caso, a compatibilidade das disposições com o contexto das empresas estatais e dos regimes jurídicos adicionalmente incidentes. Desta forma, tendo em vista o escopo do presente trabalho, focar-se-á apenas no exame da participação da Ouvidoria da CEF no MMOuP.*

117. *Com vistas a perfazer uma análise completa da situação, convém avaliar se a existência e a incidência da Resolução CMN nº 4.860/2020, que trata especificamente sobre a constituição e o funcionamento de componente organizacional de ouvidoria pelas instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, impacta ou afasta, de alguma forma, a sujeição da ouvidoria da CEF à aplicação obrigatória do MMOuP.*

118. *Ao verificar as disposições da Resolução CMN nº 4.860/2020, observa-se que, em termos de avaliação das ouvidorias, a norma prevê apenas, em seu art. 16, a implementação de "instrumento de avaliação direta da qualidade do atendimento prestado pela ouvidoria a clientes e usuários", isto é, uma avaliação de satisfação do usuário, não havendo previsão de qualquer outro tipo de avaliação de caráter mais abrangente da estrutura, organização e processos de trabalho, tal como proposto pelo MMOuP.*

119. *Ora, neste caso, não há conflito entre as normas e não há uma antinomia jurídica a ser resolvida por critérios de hierarquia, especialidade ou cronologia, consistindo, na verdade, em situação na qual as duas normas jurídicas são válidas e aplicáveis cumulativa e complementarmente.*

120. *Isso posto, parte-se para a análise do segundo ponto controvertido: a adequação e compatibilidade do questionário do MMOuP para ser aplicado a uma empresa pública do ramo financeiro.*

121. *Inicialmente, tem-se que a análise da planilha que detalha e operacionaliza os itens de avaliação do MMOuP (Peça 98) evidencia que a metodologia adotada pela CGU possui caráter estrutural, organizacional e processual, em que os elementos avaliados, tais como governança, planejamento estratégico, gestão de processos, infraestrutura, tratamento de manifestações, comunicação com o usuário, monitoramento de resultados e práticas de melhoria contínua, representam boas práticas universais de ouvidoria, aplicáveis e compatíveis com o fortalecimento e elevação do padrão de qualidade de qualquer espécie de ouvidoria, inclusive de empresas estatais que operam sob as regras da iniciativa privada.*

122. *Vale ressaltar que, embora alguns itens específicos da metodologia estejam vinculados ao uso de ferramentas próprias do Poder Executivo Federal, como a Plataforma Fala.BR, tais elementos podem ser facilmente adaptados para considerar os sistemas e canais utilizados pelas empresas estatais, sem comprometer a lógica, o propósito ou a comparabilidade conceitual do modelo.*

123. *De modo a verificar, na prática, a adequação e compatibilidade do questionário do MMOuP a ouvidorias de empresas estatais, solicitou-se à OGU/CGU um levantamento acerca da participação deste segmento de entidades no último ciclo do MMOuP.*

124. *Em resposta (Peça 98), a OGU/CGU informou que, das 45 Empresas Públicas e/ou Sociedades de Economia Mista federais integrantes do SisOuv, apenas quatro não participaram do 2º*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219693.

ciclo avaliativo do MMOuP, quais sejam: Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, Centrais de Abastecimento de Minas Gerais (CEASA-MG) e Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM). Vale mencionar que os outros três bancos estatais integrantes do SisOuv (Banco da Amazônia (BASA); Banco do Nordeste do Brasil (BNB); e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) participaram normalmente do processo avaliativo.

125. *Tal panorama corrobora a conclusão de adequação e compatibilidade do questionário do MMOuP a ouvidorias de empresas estatais e indica que não há justificativa plausível para a não participação da ouvidoria setorial da CEF nesta avaliação.*

126. *Por fim, salienta-se que, em reunião realizada em 6/11/2025 com a equipe da OGU/CGU, os representantes da OGU ratificaram os entendimentos de que: o Decreto 9.492/2018 e a Portaria Normativa CGU 116/2024 são aplicáveis a todas as empresas estatais; o MMOuP é adequado e compatível para aplicação em empresas estatais; que eventuais itens do MMOuP que tratem de instrumentos e ferramentas de uso específico da Administração Pública podem ser adaptados para uso das empresas estatais; e que, portanto, a ouvidoria da CEF deve, sim, participar da avaliação do MMOuP.*

127. *No relatório preliminar de fiscalização (Peça 123), compreendeu-se por pertinente propor determinação à CEF no sentido de promover a participação de sua unidade de ouvidoria nos próximos ciclos avaliativos do MMOuP. Ocorre que, no âmbito dos seus comentários ao relatório preliminar (Peça 163), a CEF informou que acatará integralmente a deliberação do Tribunal e que a sua ouvidoria participará do próximo ciclo avaliativo do MMOuP, comprometendo-se a realizar o preenchimento do questionário correspondente em alinhamento com as orientações da OGU/CGU. A instituição ressaltou, ainda, que compreende a iniciativa como oportunidade de aprimoramento institucional, ao possibilitar um diagnóstico estruturado da maturidade da ouvidoria e promover a adoção de boas práticas e a melhoria contínua dos serviços prestados à sociedade.*

128. *Assim sendo, com fulcro na previsão do art. 16, parágrafo único, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, que trata da racionalização das deliberações, entende-se por pertinente dispensar a proposição da determinação constante do relatório preliminar, haja vista que a CEF e a sua Ouvidoria já se comprometeram a adotar a medida objeto do encaminhamento, sem prejuízo de que, em momento posterior, o TCU verifique a efetiva implementação da medida e os impactos dela resultantes.*

129. *A participação da CEF nos ciclos avaliativos do MMOuP trará benefícios significativos, como a adoção de uma metodologia baseada em boas práticas, que proporcionará um diagnóstico estruturado e orientará melhorias graduais e proporcionais à sua realidade, algo inexistente até então. Essa integração também permitirá comparações com outras entidades, promovendo um avanço colaborativo e fortalecendo o MMOuP como um todo.*

Ausência de participação da Ouvidoria Setorial da RFB no SisOuv

130. *Diferentemente do que ocorreu no caso da ouvidoria da CEF, ao ser questionada acerca da participação da Ouvidoria Setorial da RFB no MMOuP, a OGU/CGU informou – em reunião realizada no dia 6/11/2025 – que, por uma decisão da própria OGU/CGU, a aludida ouvidoria não foi convidada para participar de nenhum dos ciclos até então realizados do processo avaliativo do MMOuP.*

131. *A justificativa para isso reside na interpretação que tem sido dada pela OGU/CGU para o dispositivo que define a abrangência da aplicação do Decreto 9.492/2018, o qual institui o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal (SisOuv).*

132. *No caso, o art. 2º, I, do Decreto em questão estabelece que ele se aplica "aos órgãos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional". Neste contexto, a posição adotada pela OGU/CGU é a de que, apesar de possuir uma unidade de ouvidoria própria, a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil é, conforme definição do art. 2º, II, b), do Decreto 11.907/2024, um órgão*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219693.

específico singular subordinado ao Ministério da Fazenda (MF), este sim um órgão da administração pública federal direta e, portanto, abrangido pelo Decreto 9.492/2018 e que tem a sua ouvidoria integrante do SisOuv.

133. *Destarte, por ser a RFB um órgão subordinado ao MF, a OGU/CGU entende que ele não se enquadra na definição de "órgão da administração pública federal direta" e o excluiu, até então, da participação no MMOuP e, ao que tudo indica, da integração ao SisOuv.*

134. *A última conclusão apresentada (de que a ouvidoria da RFB não tem sido considerada como integrante do SisOuv pela OGU/CGU) tem como evidência e consequência o fato de que tal ouvidoria não só foi excluída da participação do MMOuP como também de outras atividades e instrumentos que são típicos das unidades do SisOuv, a exemplo do "Painel Resolveu?" – o que é constatado a partir de consulta em https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/resolveu – e das avaliações anuais promovidas pela OGU/CGU nas unidades do SisOuv previstas no art. 75 da Portaria Normativa CGU 116/2024 – o que é constatado em consulta ao repositório de Relatórios de Avaliação de Unidades do SisOuv em https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/central-de-conteudos/relatorios/avaliacao-de-ouvidorias-do-sisouv.*

135. *Antes, contudo, de analisar de forma pormenorizada a interpretação da abrangência do Decreto 9.492/2018 em relação aos órgãos da APF, convém contextualizar a relevância da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil em termos de serviços públicos prestados e de estrutura do órgão.*

136. *De acordo com o levantamento fornecido pelo MGI (Peça 118 – Item não digitalizável), a RFB é o órgão/entidade com maior número de acessos em seus serviços considerando-se toda a APF, com um total de 97.824.888 acessos em seus serviços no período de doze meses (ago/2024 a jul/2025), quantidade que corresponde a cerca de 40% do total de acessos aos serviços da APF e a mais do que quatro vezes o segundo órgão do ranking, o MGI, que apresentou 23.030.687 acessos.*

137. *Além disso, destaca-se que, apesar de estar subordinada ao Ministério da Fazenda, em termos de oferta/demanda de serviços públicos, a RFB, quando analisada per se, possui uma relevância muito maior do que o Ministério, haja vista que a quantidade de acessos aos serviços prestados diretamente pelo MF totalizou o valor de 1.361.606 no mesmo levantamento citado anteriormente.*

138. *Outro aspecto importante a ser sublinhado é que o próprio fato de a RFB ter uma unidade de ouvidoria própria criada e estabelecida regimentalmente – conforme previsão do art. 2º do Regimento Interno da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (aprovado pela Portaria ME 284/2020) – já demonstra a compreensão da Administração Pública quanto à relevância do órgão específico em relação à prestação de serviços e quanto à necessidade de um canal autônomo para a gestão e execução das atividades de ouvidoria da RFB, situação que é de exceção quando comparada aos outros órgãos específicos singulares do Ministério da Fazenda, a exemplo da Secretaria do Tesouro Nacional e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, os quais não contam com estrutura de ouvidoria própria.*

139. *Tendo em consideração os dados e informações acima apresentados, parte-se para a análise da interpretação da abrangência do dispositivo em comento (art. 2º, I, do Decreto 9.492/2018).*

140. *Com as devidas vênias à compreensão que vem sendo adotada pela OGU/CGU, entende-se que, sob perspectivas complementares, a interpretação mais adequada é aquela com um caráter mais ampliativo acerca da abrangência do Decreto 9.492/2018.*

141. *De início, é importante rememorar que o Decreto 9.492/2018 é um dos normativos regulamentadores da Lei 13.460/2017, que foi editada para dar cumprimento e eficácia ao comando constitucional do art. 37, § 3º, I, que prevê os direitos de participação do usuário na administração pública, incluindo o direito de apresentar reclamações relativas à prestação dos serviços públicos, à manutenção de serviços de atendimento ao usuário e à avaliação periódica da qualidade dos serviços.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219693.

142. *Neste contexto e analisando o conteúdo do Decreto 9.492/2018 nos trechos relacionados à instituição do SisOuv e à regulamentação das ouvidorias – unidades organizacionais que têm como finalidade a defesa dos direitos dos usuários e da qualidade dos serviços –, é razoável inferir que o propósito da norma é uniformizar a atuação das ouvidorias públicas federais, garantindo padrões adequados na execução de suas competências nos diferentes órgãos e entidades da administração pública federal, o que se traduz, ao fim e ao cabo, na maior satisfação dos usuários dos serviços públicos.*

143. *Desta forma, seja sob uma perspectiva teleológica, seja sob uma perspectiva sistemática, entende-se que a interpretação restritiva do texto do Decreto de modo a limitar o alcance do termo "órgão da administração pública federal direta" apenas às ouvidorias ministeriais, excluindo um órgão estruturante e com grande protagonismo social como a Receita Federal, é desarrazoada por ir contra o interesse dos usuários e enfraquecer o sistema de ouvidorias federais.*

144. *Por fim, uma preocupação legítima que pode surgir diz respeito às repercussões práticas que tal interpretação geraria para além da inclusão da ouvidoria da RFB no SisOuv e nos instrumentos de avaliação e controle a ele relacionados, isto é, se tal ampliação interpretativa poderia acabar por gerar uma onerosidade excessiva ao SisOuv ao incluir ouvidorias de menor estatura da administração pública federal direta (já que estariam em um nível hierárquico abaixo dos órgãos de cúpula).*

145. *Para responder à indagação posta, recorre-se ao levantamento já mencionado do MGI (Peça 118 – Item não digitalizável), em que foram listados todos os órgãos/entidades federais com serviços cadastrados no portal de serviços do governo federal (https://www.gov.br/), correlacionando-os com a quantidade total de acessos em um período de doze meses (ago/2024 a jul/2025). Da análise da planilha, identifica-se que não há, além da RFB, nenhuma outra unidade organizacional da administração pública federal direta que atenda cumulativamente às seguintes disposições:*

a) ocupar uma posição hierárquica de subordinação a um ministério;

b) ser responsável pela prestação de serviços em nome próprio;

c) ter unidade de ouvidoria própria; e

d) não estar integrada ao Painel Resolveu? e não ter sido objeto da avaliação anual da OGU/CGU.

146. *Sem prejuízo de haver algum outro órgão específico singular ou equivalente que se enquadre ou venha a se enquadrar nos parâmetros acima, a conclusão que se tem é que o impacto mais relevante da ampliação interpretativa proposta é justamente a inclusão da ouvidoria da RFB no SisOuv e nos instrumentos de avaliação e controle a ele relacionados (com destaque para o MMOuP, as avaliações anuais e o Painel Resolveu?). Cabe reiterar que a RFB, conforme mostrado anteriormente, consiste na principal unidade organizacional da APF em termos de quantidade de acessos em seus serviços.*

147. *Destarte, entende-se por pertinente* ***dar ciência à Controladoria-Geral da União (CGU)****, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315/2020 c/c a Parte I do Anexo Único à Portaria-Segecex 3, de 7/2/2023, que a exclusão de órgãos subordinados da administração pública federal que sejam responsáveis pela prestação de serviços em nome próprio e que tenham unidades de ouvidoria autônomas, a exemplo da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal (SisOuv) e dos instrumentos de avaliação e controle a ele relacionados (com destaque para o MMOuP, as avaliações anuais e o "Painel Resolveu?") afronta o disposto no art. 2º, I, do Decreto 9.492/2018.*

148. *Ressalta-se que, neste caso, a ciência é cabível por decorrer de interpretação da norma e tendo em vista que um novo ciclo do MMOuP está prestes a ser iniciado, e nesse sentido tal encaminhamento se mostra suficiente para fins do controle, no sentido de induzir a prevenção de situações futuras análogas e pelo fato de que a caracterização da situação como irregular é suficiente*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219693.

para reorientar a atuação administrativa, nos termos do art. 2º, II e art. 9º, I, da Resolução-TCU 315/2020 c/c a Parte I do Anexo Único à Portaria-Segecex 3, de 7/2/2023.

149. *Por fim, espera-se que, com a ciência, a OGU avance na inclusão da RFB no universo do MMOuP, o que trará ganhos expressivos ao permitir diagnósticos estruturados baseados em boas práticas, orientando melhorias graduais e compatíveis com sua realidade. A participação também possibilitará comparações com outras entidades e contribuirá para o fortalecimento do modelo como um todo.*

III.1.3 Ausência de elaboração e/ou publicação do Relatório Anual de Gestão por parte da Ouvidoria Setorial do MEMP

150. *O Relatório Anual de Gestão das Ouvidorias é um instrumento previsto na Lei 13.460/2017 (arts. 14, II e art. 15) e detalhado pela Portaria Normativa CGU nº 116/2024 (art. 60) para as unidades setoriais do SisOuv, cujo objetivo é consolidar, analisar e divulgar as informações relacionadas às atividades de ouvidoria ao longo de cada ano. A seguir, são reproduzidos os principais dispositivos de ambas as normas acerca do Relatório Anual de Gestão:*

> *(Lei 13.460/2017)*
>
> *Art. 14. Com vistas à realização de seus objetivos, as ouvidorias deverão:*
>
> *II - elaborar, anualmente, relatório de gestão, que deverá consolidar as informações mencionadas no inciso I, e, com base nelas, apontar falhas e sugerir melhorias na prestação de serviços públicos.*
>
> *Art. 15. Parágrafo único. O relatório de gestão será:*
>
> *I - encaminhado à autoridade máxima do órgão a que pertence a unidade de ouvidoria;*
>
> *II - disponibilizado integralmente na internet.*
>
> *(Portaria Normativa CGU 116/2024)*
>
> *Art. 60. As unidades setoriais do SisOuv deverão elaborar relatórios de gestão, nos termos dos arts. 14, II, e 15 da Lei nº 13.460, de 2017, com periodicidade mínima anual, a ser publicado no sítio eletrônico do órgão ou entidade até o primeiro dia do mês de abril de cada ano, abrangendo informações referentes ao ano anterior.*
>
> *§ 1º O relatório anual de gestão deverá conter, ao menos:*
>
> *I - informações sobre a força de trabalho da unidade setorial do SisOuv;*
>
> *II - o número de manifestações recebidas no ano anterior;*
>
> *III - análise gerencial quanto aos principais tipos e motivos das manifestações;*
>
> *IV - a análise dos problemas recorrentes e das soluções adotadas;*
>
> *V - ações consideradas exitosas, principais dificuldades enfrentadas, propostas de ações para superá-las, responsáveis pela implementação e os respectivos prazos;*
>
> *VI - informações sobre os serviços avaliados, as justificativas metodológicas, os resultados das avaliações e as melhorias decorrentes, quando houver, conforme determinação contida no art. 68 desta Portaria Normativa; e*
>
> *VII - informações acerca da atualização da Carta de Serviços do órgão ou entidade a que a unidade setorial de ouvidoria está vinculada.*

151. *Tendo por referência os preceitos acima apresentados, a importância do documento pode ser mais bem compreendida a partir da análise em diferentes dimensões.*

152. *A análise dos motivos das manifestações e dos problemas recorrentes permite identificar falhas estruturais, gargalos de atendimento e áreas prioritárias de intervenção. Assim, o relatório se*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219693.

torna um instrumento gerencial, auxiliando tanto gestores quanto as próprias ouvidorias a tomar decisões baseadas em evidências.

153. *O relatório também contribui para o planejamento anual das ouvidorias, já que deve incluir tópicos como: dificuldades enfrentadas; ações bem-sucedidas; propostas de melhorias com prazos e responsáveis; elementos estes que ajudam a orientar estratégias futuras e a promover maior eficiência.*

154. *Como o documento deve ser enviado à alta administração, ele fornece aos dirigentes informações essenciais para avaliar o funcionamento da ouvidoria e direcionar políticas de gestão, integridade e atendimento ao cidadão.*

155. *Por fim, ao ser publicado na internet, o relatório possibilita que qualquer cidadão acompanhe o desempenho das ouvidorias, conheça os principais problemas enfrentados pelos usuários e verifique o comprometimento do órgão com a melhoria dos serviços públicos. Trata-se, pois, de um mecanismo de transparência ativa.*

156. *No que concerne ao escopo do presente trabalho, decidiu-se pela realização apenas de um exame de conformidade da existência, publicidade e atualidade dos Relatórios Anuais de Gestão das doze ouvidorias setoriais que foram objeto de análise. Em suma, tal exame consistiu na verificação da publicação destes relatórios no sítio eletrônico dos órgãos/entidades e, no caso de terem sido disponibilizados, da devida atualização dos documentos, isto é, considerando os parâmetros de data vigentes, se o Relatório Anual de Gestão referente ao ano de 2024 foi publicado.*

157. *É importante salientar que a opção por não inserir a análise do conteúdo dos Relatórios Anuais de Gestão no escopo do trabalho se deu tanto por conta da priorização de outros tópicos em face da limitação de recursos disponíveis quanto pela compreensão de que tal análise já está englobada nas atividades realizadas pela Ouvidoria-Geral da União.*

158. *Isso posto, tem-se que, a partir da aplicação dos procedimentos de auditoria, identificou-se uma inconformidade apenas na elaboração/publicação do Relatório Anual de Gestão do Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (MEMP).*

159. *A situação de inconformidade consiste no fato de que não foi identificada, no sítio eletrônico oficial do órgão, a existência de uma página para a publicação dos Relatórios Anuais de Gestão da Ouvidoria, de modo que, para o MEMP, é possível que o aludido relatório não tenha sido elaborado para nenhum ano-exercício sequer. O único documento encontrado no sítio eletrônico da Ouvidoria do MEMP foi o Relatório de Monitoramento da Lei de Acesso à Informação (LAI), o qual está relacionado ao cumprimento de outras disposições normativas, distintas das que foram aqui abordadas.*

160. *A Figura 8, adiante, mostra a página da Ouvidoria no sítio eletrônico oficial do MEMP, evidenciando os links disponíveis e a inexistência de qualquer referência aos Relatórios Anuais de Gestão. É importante destacar que a verificação acerca da publicação do documento e que concluiu pela sua inexistência foi realizada em todo o sítio eletrônico do MEMP, não se limitando apenas à página da ouvidoria.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219693.

Figura 8 – Página da ouvidoria no sítio eletrônico do MEMP sem qualquer referência à publicação dos relatórios anuais de gestão



Fonte: https://www.gov.br/memp/pt-br/canais_atendimento/ouvidoria. Acesso em: 12/12/2025.

161. *Ante o exposto, compreende-se por pertinente* ***determinar à Ouvidoria Setorial do Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (MEMP)*** *que promova a elaboração e a devida publicação dos Relatórios Anuais de Gestão até o ano-exercício de 2024.*

162. *A elaboração e publicação dos Relatórios Anuais de Gestão pela Ouvidoria do MEMP tende a fortalecer a gestão pública ao consolidar evidências que permitem identificar causas e recorrências de problemas, apoiando decisões baseadas em dados. O documento contribui para o planejamento anual ao registrar dificuldades, ações eficazes e propostas de melhoria, aumentando a eficiência institucional. Sua publicação, por fim, amplia a transparência ativa e o controle social, gerando impacto social positivo ao permitir que a sociedade acompanhe e influencie a melhoria contínua dos serviços públicos.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219693.

III.2 Ferramentas de Participação Popular e de Avaliação da Qualidade dos serviços públicos

163. *Este tópico apresenta os achados relativos à segunda questão de auditoria – transcrita integralmente no parágrafo 10 –, que tem como propósito a avaliação da existência e da efetividade da utilização, pelos doze órgãos e entidades selecionados na amostra do trabalho (listados, anteriormente, na Tabela 1), de mecanismos e instrumentos de informação, transparência, participação popular e avaliação da qualidade dos serviços públicos.*

164. *As análises tiveram como principais referências as disposições da Lei 13.460/2017 e de seus decretos regulamentadores (Decretos 9.094/2017 e 9.492/2018), bem como a Portaria Normativa CGU 116/2024 e a Portaria SGD/MGI 1.083/2025. Os exames foram realizados com base em informações solicitadas, por meio de ofícios e reuniões, aos órgãos e entidades, à OGU/CGU e ao MGI; além da inspeção de sítios eletrônicos e de documentos públicos, com destaque para o Painel de Monitoramento dos serviços federais e para a Plataforma Virtual do Conselho de Usuários de Serviços Públicos.*

165. *Os quatro achados de auditoria oriundos das respectivas análises são apresentados a seguir.*

III.2.1 Baixa Taxa de Respostas dos Usuários nas Avaliações realizadas por meio da API de Avaliação

166. *A partir da análise dos dados disponibilizados no Painel de Monitoramento dos Serviços Federais, observou-se que, considerando todos os órgãos e serviços integrados à API de Avaliação desenvolvida pela SGD/MGI, a taxa média de resposta dos usuários às avaliações de satisfação apresenta-se em um patamar reduzido. No recorte referente aos últimos doze meses (novembro/2024 a novembro/2025), foram geradas 81.791.248 solicitações de avaliação, das quais apenas 11.920.141 (15%) resultaram em respostas efetivas por parte dos usuários. Essa taxa média de resposta tem se mantido estável nos últimos anos, indicando uma baixa adesão dos cidadãos ao processo de avaliação dos serviços públicos.*

167. *Para além do resultado sublinhado acima referente à taxa média geral de respostas observada na API de Avaliação, destacam-se, também, dois resultados específicos relativos a dois órgãos federais que fizeram parte da amostra de órgãos analisados no presente trabalho, quais sejam, o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB). No recorte de período avaliado, a taxa média de respostas verificada para os serviços do DNIT foi de apenas 3%, e para os serviços da RFB foi de apenas 9%. A situação da RFB tem uma criticidade adicional concernente ao fato de que o volume de avaliações geradas nos serviços do órgão correspondeu a cerca de 49% das avaliações geradas em todos os serviços integrados à API de Avaliação no período (novembro/2024 a novembro/2025).*

168. *O parâmetro utilizado para avaliar os resultados observados e classificá-los como baixa taxa de resposta consistiu em dados oriundos da própria plataforma de monitoramento, os quais evidenciam desempenho significativamente superior em alguns órgãos no mesmo período avaliado. Destacam-se, por exemplo, o INSS, cuja taxa média de resposta alcançou 47%, e o MGI, com média de 70%. Ambos os órgãos possuem elevado volume de acesso aos seus serviços digitais, sendo, portanto, referências.*

169. *A baixa taxa de participação dos usuários compromete a representatividade dos resultados obtidos pela API de Avaliação e, consequentemente, limita a utilização das informações como subsídio para o aprimoramento dos serviços e formulação de políticas orientadas pela percepção do cidadão.*

170. *Entre as causas prováveis para a baixa taxa de resposta dos usuários às avaliações de satisfação, há fatores relacionados à concepção e operacionalização do processo de avaliação, às características comportamentais dos próprios usuários e até a um aspecto cultural afeto ao costume e*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219693.

à falta de valorização da opinião do usuário/consumidor.

171. *Em relação ao aspecto comportamental, observa-se um cenário de baixo engajamento cívico no uso de instrumentos de controle social e um fator cultural característico do contexto brasileiro, marcado pela ausência de uma cultura de valorização do feedback do usuário como parte integrante do processo de melhoria de fornecimento de bens e serviços, tanto no setor público quanto privado, o que acaba por desestimular a participação social. Além disso, destaca-se o perfil heterogêneo dos usuários, que inclui pessoas com diferentes faixas etárias, classes sociais e graus de familiaridade com ferramentas digitais, de modo que cada perfil pode estar associado a outros fatores que dificultam a participação, como baixo interesse, dificuldade na compreensão e no preenchimento de formulários eletrônicos.*

172. *Em outra perspectiva, tem-se que, em geral, os órgãos e entidades públicas não adotam estratégias eficazes de estímulo à participação, restringindo-se ao envio automático de convites para avaliação, sem ações de engajamento ou comunicação que ressaltem a importância do feedback para a melhoria dos serviços.*

173. *O tratamento das causas mencionadas revela-se complexo e de difícil superação, uma vez que envolve múltiplos fatores interdependentes de natureza tecnológica, organizacional, comportamental e cultural, requerendo mudanças estruturais e de longo prazo na forma como os órgãos públicos promovem a interação com os usuários e valorizam o retorno por eles fornecido. Ademais, a consolidação de uma cultura de avaliação e de engajamento cidadão demanda tempo de maturação institucional, além de esforços coordenados de capacitação, sensibilização e aperfeiçoamento dos mecanismos de escuta ativa.*

174. *Neste contexto, sem prejuízo da expectativa de que os órgãos e entidades federais busquem aprimorar, de formas abrangentes, as estratégias de estímulo à participação dos usuários nas avaliações de satisfação, foca-se, no presente trabalho, em uma causa de caráter operacional identificada durante a fiscalização cuja adequação tem um caráter mais simples e imediato, a saber, o método pelo qual se direciona o usuário até a avaliação de satisfação.*

175. *Explica-se: conforme o Manual de uso da API de Avaliação, "fica a critério do órgão a forma de exibição do formulário de avaliação para o cidadão. Poderá ser um modal dentro da própria página do serviço/sistema (recomendado), pop-up ou e-mail para o cidadão com o link de acesso ao formulário." (Disponível em: https://manual-avaliacao.servicos.gov.br/pt-br/latest/). Apresenta-se, a seguir, uma breve explicação acerca de cada um dos três métodos mencionados.*

176. *No método de modal, o convite e o formulário de avaliação são exibidos diretamente na própria página do serviço, logo após a conclusão da jornada do usuário. Esse método é considerado o mais eficiente, pois mantém o usuário no mesmo ambiente digital e estimula o preenchimento imediato, aproveitando o momento de maior engajamento. O pop-up funciona de modo semelhante, porém com uma janela separada ou flutuante que se abre automaticamente ou com ação do usuário, direcionando-o ao formulário de avaliação hospedado em página própria; embora eficaz, pode ser afetado por bloqueadores de pop-ups ou restrições de navegadores. Já o envio por e-mail ocorre de forma assíncrona, de modo que, após a finalização do serviço, o sistema envia ao cidadão uma mensagem contendo o link para a pesquisa. Esse modelo depende do acesso posterior do usuário à sua caixa de e-mail.*

177. *Da própria explicação do funcionamento dos métodos, infere-se que, dentre essas opções, o envio por e-mail se mostra, de modo geral, o método menos eficiente em termos de taxa de conversão, ou seja, da proporção de usuários que, após receberem o convite, efetivamente realizam a avaliação. Essa ineficiência decorre de diversos fatores: o e-mail tende a ser percebido como uma comunicação secundária, muitas vezes ignorada, perdida entre outras mensagens ou direcionada para pastas de spam, ou mesmo ser interpretado como um possível golpe ou conter link malicioso; além disso, exige*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219693.

que o usuário execute etapas adicionais (abrir a mensagem, clicar no link e acessar outro ambiente), o que reduz significativamente a probabilidade de conclusão da avaliação. Em contrapartida, os métodos de exibição integrados à experiência do serviço, como o modal ou o pop-up, promovem uma interação imediata e contextualizada, aproveitando o momento em que o usuário ainda está engajado com o serviço prestado e mais propenso a fornecer sua opinião, sendo que o pop-up apresenta como desvantagem o fato de poder ser afetado por bloqueadores ou outras restrições de navegadores.

178. *É importante ressaltar, aqui, que, embora o Manual de uso da API de Avaliação apresente o modal dentro da própria página do serviço/sistema como o método recomendado para direcionar o usuário até o formulário de avaliação, tal decisão fica totalmente a cargo da equipe do órgão/entidade responsável pela integração do serviço à API, não havendo, portanto, qualquer tipo de restrição para que se utilizem os outros dois métodos.*

179. *No dia 31/10/2025, foi realizada reunião entre a equipe de fiscalização e representantes da SGD/MGI**,** ocasião em que foram discutidos diversos aspectos relacionados à implementação e ao uso da API de Avaliação de Serviços Públicos**.** Entre outros tópicos, abordou-se a percepção da SGD/MGI quanto à efetividade dos diferentes métodos de convite à avaliação (modal, pop-up e e-mail), notadamente sob a ótica da taxa de conversão de usuários convidados em respondentes efetivos; além do questionamento acerca da existência de algum tipo de levantamento sistemático que identificasse quais métodos de convite ou de exibição do formulário estariam sendo empregados pelos diversos serviços atualmente integrados à API.*

180. *Em suma, a equipe da SGD/MGI concordou com o fato de que a utilização do e-mail como método de convite e direcionamento dos usuários ao formulário de avaliação está potencialmente associada com casos de baixos índices de resposta; e, de outra parte, informou que não possui qualquer informação a respeito do panorama atual de utilização de cada um dos métodos entre os serviços que estão integrados à API de Avaliação. Por fim, foi sinalizada a possibilidade de implementação de uma funcionalidade adicional na API de Avaliação para que, durante o processo de integração de serviços, a opção pela utilização de um método diferente do recomendado tenha que ser devidamente justificada pelo órgão, ressaltando-se que tal aplicação só teria efeito para os serviços integrados posteriormente, ou seja, em relação àqueles que já estão integrados, permaneceria o desconhecimento em relação ao método utilizado como também a liberdade plena para a seleção.*

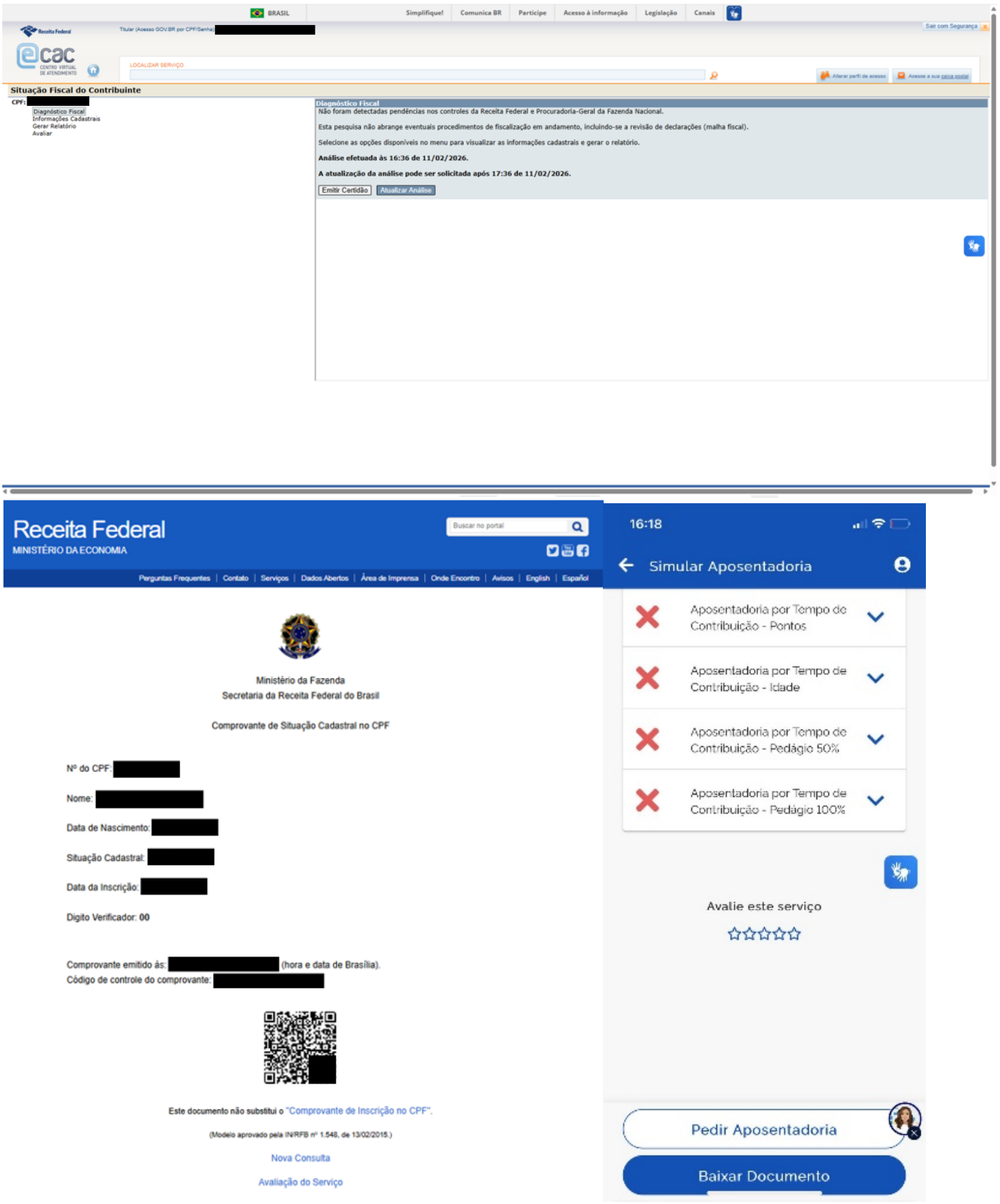
181. *Por oportuno, destaca-se que, para além do método, em si, pelo qual se direciona o usuário até a avaliação de satisfação, identificou-se um fator operacional complementar que possui relevância para a taxa de conversão de respostas, qual seja, a forma como o convite é apresentado ao usuário. Em termos práticos, trata-se da estratégia gráfica e de layout utilizada para apresentar o botão/link que irá direcionar o usuário até a avaliação.*

182. *A título de exemplo, apresentam-se, a seguir, na Figura 9, as páginas de conclusão da jornada do usuário para três serviços que adotam o pop-up – a partir da disponibilização de um botão/link – como método de direcionamento do usuário até a avaliação de satisfação, mas que apresentam resultados divergentes em termos de taxa de conversão de respostas.*

183. *O primeiro serviço é o "Consultar dívidas e pendências fiscais", o qual teve 1.934.582 avaliações geradas e 157.924 avaliações respondidas no período analisado (novembro/2024 a novembro/2025), resultando em uma taxa média de 8% de respostas. O segundo serviço é o "Consultar Cadastro de Pessoa Física (CPF) na Receita Federal", o qual teve 318.277 avaliações geradas e 63.631 avaliações respondidas no mesmo período, resultando em uma taxa média de 20% de respostas. O terceiro serviço é o "Simular Aposentadoria", o qual teve 307.456 avaliações geradas e 176.069 avaliações respondidas no período, resultando em uma taxa média de 57% de respostas.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219693.

Figura 9 – Página de conclusão da jornada do usuário com o link de direcionamento à avaliação de satisfação para os serviços: 1) Consultar dívidas e pendências fiscais; 2) Consultar CPF na Receita Federal; e 3) Simular Aposentadoria



Fonte: Plataforma de serviços da RFB e Aplicativo Meu INSS. Acesso em: 11/2/2026.

184. *Observa-se que as três páginas adotam estratégias distintas de apresentação do convite à realização da avaliação, com potenciais impactos diferenciados na taxa de conversão.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219693.

185. *No caso dos serviços "Consultar dívidas e pendências fiscais" e "Consultar CPF", da Receita Federal, os links "Avaliar" e "Avaliação do Serviço" aparecem ao final da página, em formato textual simples, com baixo destaque visual e inserido após informações complementares e links acessórios. A ausência de elementos gráficos de ênfase (botão destacado, ícones avaliativos visíveis ou chamada persuasiva) tende a reduzir o destaque do convite, exigindo do usuário uma ação deliberada adicional para identificar e acessar a avaliação. Trata-se, assim, de estratégia com potencial limitado de engajamento.*

186. *Já no serviço "Simular Aposentadoria", o convite à avaliação está incorporado de forma mais evidente na interface, com a expressão "Avalie este serviço" acompanhada de representação gráfica por estrelas, imediatamente após a exibição dos resultados da simulação. Frisa-se que, dos três serviços examinados, esse foi o que obteve o maior índice de avaliações respondidas no mesmo período (57%), enquanto os demais obtiveram índices de 8% e 20%.*

187. *A utilização de ícones visuais padronizados de avaliação, associados ao momento imediatamente subsequente à entrega do resultado ao usuário, aumenta a visibilidade, a intuitividade e a probabilidade de resposta. Do ponto de vista de experiência do usuário (UX), pode-se inferir que essa abordagem é mais eficaz, pois posiciona o convite em ponto estratégico da jornada de forma visualmente atrativa e estimula resposta imediata, favorecendo maior taxa de conversão.*

188. *Cumpre esclarecer que a análise apresentada acerca das estratégias de convite à avaliação não implica atribuir a diferença nas taxas de conversão exclusivamente a esse fator. Conforme já mencionado, reconhece-se que o engajamento dos usuários com avaliações de satisfação é influenciado por múltiplas variáveis contextuais, tais como a natureza do serviço prestado, o grau de relevância prática para o cidadão e o perfil sociodemográfico do público-alvo. Não obstante, a forma de apresentação do convite constitui variável operacional relevante e controlável, com potencial significativo para explicar, ao menos em parte, o desempenho superior observado no serviço "Simular Aposentadoria" e que deve ser, portanto, um ponto adicional de atenção na busca por melhores resultados de conversão de respostas.*

189. *Salienta-se, ainda, que, em consulta ao Manual de uso da API de Avaliação e Acompanhamento (disponível em: https://manual-avaliacao.servicos.gov.br/) e ao sítio eletrônico da Avaliação de Satisfação do Usuário do MGI (https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategias-e-governanca-digital/transformacao-digital/central-de-qualidade/labq/avaliacao-de-satisfacao-do-usuario), não se identificou qualquer material com uma padronização ou orientação acerca da estratégia visual e textual de apresentação dos links/botões de convite às avaliações de satisfação.*

190. *Considerando todo o exposto, além do fato de que não houve formalização de qualquer plano de ação estabelecendo as atividades, prazos e responsáveis para a efetivação das melhorias aventadas na API de Avaliação, compreende-se por pertinente* ***recomendar ao MGI*** *que:*

a) elabore orientações para os órgãos e entidades da administração pública federal acerca da forma de disponibilização e apresentação dos convites às avaliações de satisfação da API de Avaliação, considerando boas práticas de design de experiência do usuário, a exemplo do uso de elementos gráficos e de comunicação visual capazes de potencializar a obtenção de respostas; e

b) estabeleça mecanismos de controle, tanto para os serviços já integrados à API de Avaliação como para aqueles que virão a ser integrados, para que a utilização de métodos de convite e direcionamento do usuário ao formulário de avaliação distintos do padrão recomendado pelo Manual de uso da API de Avaliação e Acompanhamento (modal dentro da própria página do serviço/sistema) seja feita apenas em caso de existência de justificativa tecnicamente razoável.

191. *A elaboração de orientações acerca da forma de disponibilização e apresentação dos convites às avaliações de satisfação da API de Avaliação, combinada a mecanismos de controle para o uso adequado dos métodos de convite, tende a elevar significativamente a taxa média, hoje em torno de*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219693.

15%, aproximando-a de patamares mais altos já observados, como 47% no INSS e 70% no MGI. A identificação de práticas eficazes permitirá ao MGI orientar os órgãos no uso de abordagens mais intuitivas, aumentando o engajamento e melhorando a experiência do usuário. O controle sobre métodos distintos do modal também amplia a previsibilidade e reduz estratégias ineficientes. Com isso, fortalecem-se a qualidade e a representatividade dos dados coletados, que passam a subsidiar decisões públicas mais precisas e melhorias contínuas nos serviços.

192. *Isso posto, convém realizar uma incursão adicional nos casos dos dois órgãos que fizeram parte da amostra de análise específica deste trabalho nos quais foram identificados resultados de taxa de conversão de respostas inferiores à média geral da API de Avaliação, quais sejam: DNIT e RFB.*

193. *No caso do DNIT, verificou-se, a partir dos dados do Painel de Monitoramento dos serviços federais, que a taxa média de resposta dos usuários às avaliações de satisfação dos serviços integrados à API de Avaliação de Serviços Públicos foi de apenas 3% nos últimos 12 meses, resultado claramente insatisfatório porquanto muito inferior à média geral, que, conforme já detalhado anteriormente, também se apresenta em patamar reduzido.*

194. *Durante a reunião de abertura realizada em 29/8/2025 entre a equipe de auditoria e representantes do DNIT, foi esclarecido que, no serviço "Emitir Autorização Especial de Trânsito (AET)", o método adotado para o convite e direcionamento do usuário ao formulário de avaliação foi o envio por e-mail, modalidade que, de acordo com o que foi demonstrado em análises precedentes, é a menos eficiente em termos de taxa de conversão.*

195. *Considerando que a mesma equipe de Tecnologia da Informação é responsável pela integração de todos os serviços do órgão à API, é muito provável que o mesmo método de convite tenha sido aplicado de forma padronizada em todos os serviços do DNIT. Tal fato configura uma causa provável para o baixo índice de participação observado, demandando análise e eventual revisão da estratégia de coleta de avaliações adotada pelo órgão.*

196. *Neste contexto, compreende-se por pertinente* ***recomendar ao DNIT*** *que priorize, em todos os seus serviços, a utilização do método recomendado pelo Manual de uso da API de Avaliação e Acompanhamento (modal dentro da própria página do serviço/sistema) como meio de direcionamento do usuário às avaliações de satisfação, utilizando outros métodos apenas em caso de existência de justificativa tecnicamente razoável.*

197. *Por fim, no caso da RFB, tem-se que a taxa média de resposta dos usuários às avaliações de satisfação dos serviços integrados à API de Avaliação de Serviços Públicos foi de apenas 9% nos últimos doze meses, resultado também insatisfatório.*

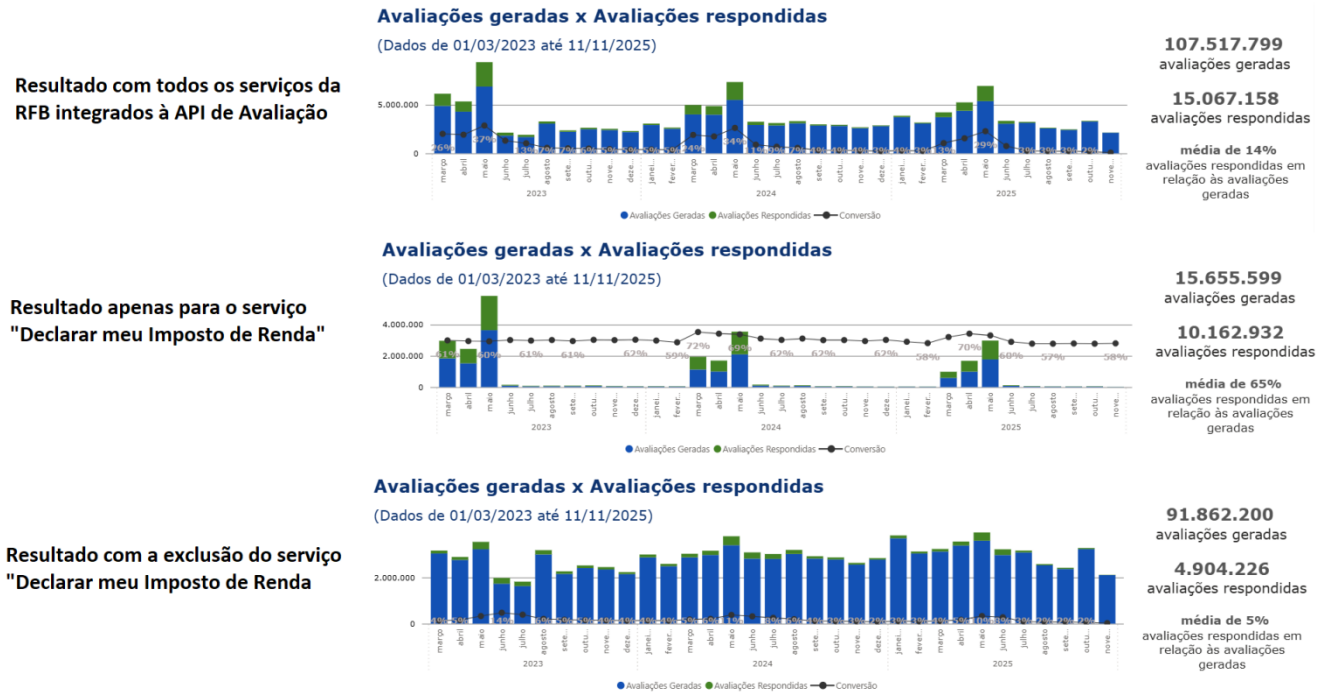
198. *Ao observar de forma mais atenta os dados disponíveis no Painel de Monitoramento, identificou-se que o serviço "Declarar meu Imposto de Renda" possui um perfil discrepante no que diz respeito à taxa de respostas – consistindo no serviço representativo com maior taxa média de conversão de respostas da RFB – e que merece ser observado de forma isolada.*

199. *A*

200. *Figura 10, a seguir, apresenta três gráficos extraídos do Painel de Monitoramento dos Serviços Federais mostrando a variação dos resultados de conversão de respostas dos serviços da RFB nas avaliações da API em face da consideração, ou não, do serviço "Declarar meu Imposto de Renda" considerando um recorte dos três últimos anos (de 1/3/2023 a 11/11/2025).*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219693.

Figura 10 – Panorama da taxa de resposta dos serviços da RFB na API de avaliação com destaque para o serviço "Declarar Meu Imposto de Renda"



Fonte: Painel de Monitoramento dos Serviços Federais (https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategias-e-governanca-digital/transformacao-digital/central-de-qualidade/painel-de-monitoramento-de-servicos-federaisv2). Acesso em: 28/11/2025.

201. *A análise dos dados da*

202. *Figura 10 revela um comportamento discrepante do serviço "Declarar meu Imposto de Renda" em relação aos demais serviços da RFB integrados à API de Avaliação.*

203. *O primeiro gráfico, que consolida todos os serviços do órgão, mostra uma média geral de 14% de avaliações respondidas em relação ao total de avaliações geradas (15.067.158 respostas de 107.517.799 convites), indicando uma taxa de engajamento relativamente baixa. Contudo, ao se observar isoladamente o desempenho do serviço "Declarar meu Imposto de Renda" (segundo gráfico), nota-se uma taxa média de 65% de respostas (10.162.932 respostas de 15.655.599 convites), resultado expressivamente superior à média geral e que demonstra um nível elevado de participação dos usuários nesse serviço específico.*

204. *Importa destacar que o serviço "Declarar meu Imposto de Renda" apresenta características sazonais marcantes, com demanda fortemente concentrada nos meses de março, abril e maio, período correspondente ao prazo legal para a entrega das declarações anuais. Essa sazonalidade explica os picos de geração e resposta de avaliações observados nos gráficos e reforça o caráter atípico do serviço.*

205. *Já o terceiro gráfico, que exclui o referido serviço da amostra, revela uma queda acentuada na taxa média de resposta para apenas 5%, evidenciando que a performance global da Receita Federal é fortemente influenciada por esse único serviço.*

206. *O desempenho expressivamente positivo do serviço "Declarar meu Imposto de Renda" deve ser interpretado não apenas como um caso isolado de sucesso, mas também como um parâmetro que*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219693.

evidencia o potencial de melhoria dos resultados gerais da RFB no uso da API de avaliação. A elevada taxa de resposta obtida nesse serviço demonstra que, sob determinadas condições, é possível alcançar níveis de engajamento substancialmente superiores aos observados na média do órgão.

207. *Nesse sentido, o exemplo do "Declarar meu Imposto de Renda" pode servir como base comparativa para a RFB analisar e compreender os fatores que contribuíram para esse resultado, especialmente quanto às estratégias de convite e direcionamento dos usuários ao formulário de avaliação, bem como à forma de comunicação. A partir dessa análise, o órgão poderá identificar boas práticas replicáveis e ajustar os métodos adotados nos demais serviços com desempenho insatisfatório, favorecendo o aumento da taxa de participação dos usuários e o aprimoramento da representatividade dos dados de satisfação coletados.*

208. *Por oportuno, destaca-se que, no que diz respeito aos serviços da RFB com desempenho insatisfatório em termos de percentual de avaliações respondidas, foram identificados, a partir da análise dos dados do Painel de Monitoramento dos serviços federais, seis serviços da RFB que representam cerca de 90% do volume de avaliações geradas pelo órgão e que apresentam taxas de conversão de respostas muito baixas, da ordem de 2% (considerando o período de 10/2/2025 a 10/2/2026). São eles: Consultar pagamento de Tributos Federais; Cadastrar autorização de acesso (Procuração Digital) para acesso ao Portal de Serviços; Consultar CPF na RFB; Juntar documentos a processo na RFB; Entregar escrituração fiscal digital de retenções e outras informações fiscais; e Parcelar dívidas tributárias na RFB.*

209. *Tal cenário demonstra que a identificação e implementação de oportunidades de melhoria na estratégia de operacionalização da avaliação de satisfação do usuário nestes serviços já teria o potencial de elevar significativamente o nível da participação do usuário na avaliação dos serviços da RFB, sem prejuízo de que melhorias sejam adotadas em outros serviços de menor representatividade em termos de volume de utilização.*

210. *Destarte, entende-se por pertinente* ***recomendar à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil*** *que adote mecanismos que viabilizem o aumento do percentual de resposta das avaliações de satisfação de seus serviços integrados à API de avaliação, especialmente naqueles de maior volume de utilização, levando em consideração as boas práticas adotadas em outros serviços.*

211. *A priorização do modal pelo DNIT e a adoção das boas práticas pela RFB tendem a aumentar substancialmente a taxa de resposta dos usuários em suas avaliações, esperando-se alcançar taxas que variem desde a média (15%) a patamares mais altos como 47% (INSS) e 70% (MGI).*

III.2.2 Ausência de integração à API de Avaliação de serviços relevantes da Anatel, do DNIT, do INSS e do MS

212. *Sob a ótica da adequação da estrutura dos órgãos/entidades selecionados em termos de disponibilidade e utilização de mecanismos e ferramentas para a devida asseguração da qualidade dos serviços prestados, um dos itens verificados no presente trabalho foi o nível de integração dos serviços do órgão/entidade à API de Avaliação de Serviços e Satisfação do Usuário.*

213. *Conforme detalhado no Tópico II.2.6 "Avaliação de Serviços", o panorama atual da integração dos serviços de todos os órgãos/entidades da administração pública federal à API de Avaliação pode ser acompanhado por intermédio do Painel de Monitoramento dos serviços federais. Além disso, os Planos de Transformação Digital pactuados entre os órgãos/entidades e o MGI trazem metas para a melhoria da maturidade digital dos serviços prestados, dentre elas, metas de integração de determinados serviços à respectiva API para o período de vigência do PTD.*

214. *Aqui, é importante rememorar que os dispositivos normativos que versam a respeito da avaliação dos serviços públicos pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal – com destaque para o art. 23, da Lei 13.460/2017; art. 20, do Decreto 9.094/2017; e art. 9º, da*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219693.

Portaria SGD/MGI 1.083/2025 – estabelecem que estes deverão utilizar a ferramenta de pesquisa de satisfação dos usuários disponibilizada pela SGD (API de Avaliação de Serviços).

215. *Neste contexto, o procedimento de auditoria realizado foi composto de quatro etapas:*

a) identificação, no Painel de Monitoramento dos serviços federais – mais especificamente, na visão Tabela –, de quais eram os serviços de cada um dos doze órgãos/entidades da amostra deste trabalho que ainda não foram integrados à API de Avaliação de Serviços;

b) verificação, no PTD vigente de cada órgão/entidade (se houver), se os serviços ainda não integrados à API de Avaliação possuem metas pactuadas para que a integração seja efetivada;

c) questionamento, por meio de ofício, aos órgãos/entidades, dos motivos e justificativas do porquê os serviços identificados cumulativamente nas situações acima – ou seja, que ainda não foram integrados à API de Avaliação e que também não constam do PTD vigente – estão nesta situação;

d) verificação da relevância de tais serviços em termos de quantidade de acessos a partir do levantamento do MGI (Peça 118 – Item não digitalizável).

216. *Como resultado da execução das etapas mencionadas, foram identificadas situações com um nível de criticidade relevante em quatro órgãos/entidades, a saber: Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel); Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT); Instituto Nacional do Seguro Social (INSS); e Ministério da Saúde (MS).*

217. *Em privilégio à organização do relatório, a análise de cada um dos casos será empreendida a seguir em subtópicos individualizados.*

Anatel

218. *No caso da Anatel, destaca-se, de plano, que se encontrou um panorama positivo em relação ao nível de integração dos serviços à API de Avaliação de Satisfação do Usuário quando observada a quantidade de serviços já integrados e com metas pactuadas para a integração. Em síntese, tem-se a seguinte situação para o total de serviços da entidade:*

Figura 11 – Panorama da integração dos serviços da Anatel à API de avaliação

26	Serviços cadastrados na Carta de Serviços
13	Serviços já integrados à API
7	Serviços com meta de integração à API pactuada no PTD
2	Serviços que estão sob análise da área técnica por mudança de plataforma
4	Serviços em que foram alegadas questões incompatibilidade com a API

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Painel de Monitoramento dos Serviços Federais (https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategias-e-governanca-digital/transformacao-digital/central-de-qualidade/painel-de-monitoramento-de-servicos-federaisv2). Acesso em: 12/12/2025.

219. *Do recorte apresentado acima, parte-se para uma análise detalhada dos últimos seis serviços, que são aqueles que ainda não foram integrados à API de Avaliação e que também não constam do PTD vigente.*

220. *Em relação aos serviços "Obter autorização de uso temporário de radiofrequências" e "Obter autorização para serviço especial para fins científicos e experimentais", a Anatel informou que houve uma alteração na plataforma em que tais serviços são prestados, de tal modo que será feita uma avaliação junto à área de negócios acerca dos efeitos dessa alteração e dos impactos na API, bem como os próximos passos para que as avaliações desses serviços passem a compor o rol de informações disponibilizadas pela plataforma do MGI (Peça 99).*

221. *Por fim, em relação aos outros quatro serviços, a Anatel alegou uma questão de incompatibilidade com a API. São eles: "Requerer registro de ato constitutivo"; "Solicitar anuência*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219693.

prévia"; "Solicitar homologação de contratos"; e "Solicitar resolução administrativa de conflitos". A incompatibilidade suscitada pela Anatel está associada a um elemento comum de todos os quatro serviços listados, que é o fato de serem realizados por intermédio do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), sendo que a Anatel afirmou que, atualmente, o MGI não disponibiliza a integração à API de avaliação dos serviços quando prestado por meio do SEI.

222. *Com vistas a elucidar a limitação levantada pela Anatel, fez-se a circularização do tema junto ao MGI, o qual informou que a API de Avaliação foi concebida para suportar qualquer sistema que faça a chamada correta à tecnologia, cabendo, portanto, aos órgãos/entidades desenvolverem a camada de integração para prover o encaminhamento do cidadão até o ambiente de avaliação (Peça 109). A íntegra do questionamento realizado e da referida resposta do MGI é reproduzida a seguir:*

> ***Questionamento TCU:** Durante os procedimentos da auditoria, a Anatel informou que os seus serviços prestados por intermédio do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) não são passíveis de integração com a API de avaliação de satisfação de usuários do MGI por uma limitação técnica de compatibilidade da API. Neste contexto, solicita-se que o MGI esclareça se, de fato, existe alguma restrição para a integração da API de avaliação no âmbito de serviços prestados por meio do SEI e, em caso afirmativo, se há alguma ação/projeto previsto ou em andamento para solucionar tal questão.*
>
> ***Resposta MGI:** Informamos que a API de Avaliação foi desenvolvida para suportar qualquer sistema que faça a chamada correta à tecnologia, no intuito de receber o link da avaliação e disponibilizá-lo ao cidadão.*
>
> *É importante que uma tecnologia, utilizada por diversos órgãos federais e entes estaduais, proveja mecanismos transparentes e baseados em microsserviços, de forma a não gerar especificidades em poucos casos.*
>
> *Desta feita, se o intuito da referida Agência é se integrar à API de Avaliação por meio do SEI, cabe a ela desenvolver essa camada de integração e prover o link ao cidadão, ou por e-mail, ou por pop-up, tendo em vista que a natureza da API não é atender integrações em sistemas específicos, mas apresentar caráter generalista e transparente para com os entes governamentais, obtendo de forma padronizada as avaliações dos serviços públicos.*

223. *Sobre o tema, convém ainda acrescentar algumas informações a respeito da concepção e da gestão do SEI. Conforme informações do sítio eletrônico oficial do SEI (https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/gestaoeinovacao/informacoes-sistemas-e-servicos-de-gestao), o SEI é a solução oficial do Governo Federal para produção e gestão de documentos e processos administrativos eletrônicos, constituindo-se em sistema de informação e comunicação destinado à produção, padronização, tramitação, uso e acesso a documentos e processos administrativos em meio eletrônico.*

224. *Além disso, o MGI é o responsável pelo desenvolvimento colaborativo, pela cessão do direito de uso e pela prestação de suporte técnico relacionado ao SEI, seus módulos e sistemas complementares, aos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.*

225. *Nota-se, assim, que há posições e informações conflitantes. De um lado, a Anatel aduz que a competência técnica para viabilizar a integração do SEI à API de Avaliação de serviços é do MGI, por ser ele o gestor e responsável técnico da plataforma SEI; de outra parte, o MGI atribui a responsabilidade à Anatel, por ser ela a responsável pela prestação do serviço.*

226. *A partir da análise das informações apresentadas, compreende-se por haver uma responsabilidade compartilhada na presente situação, haja vista que, apesar de os órgãos/entidades serem os gestores dos serviços e, em regra, os responsáveis por realizarem a integração da API de Avaliação à plataforma dos serviços, tem-se, neste caso, uma situação peculiar por envolver uma plataforma (SEI) cuja gestão e responsabilidade de suporte técnico está sob a responsabilidade do MGI.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219693.

227. *Ante o exposto, compreende-se por pertinente* ***recomendar à Anatel que, com o auxílio técnico do MGI****, promova a integração dos seus serviços prestados por intermédio do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) à API de Avaliação da satisfação dos usuários.*

DNIT

228. *No que diz respeito ao DNIT, tem-se um panorama ainda melhor em relação ao nível de integração dos serviços à API de Avaliação da Satisfação do Usuário, com um percentual de pouco mais de 75% dos serviços do órgão já integrados. Em suma, tem-se a seguinte situação para o total de serviços da entidade:*

Figura 12 – Panorama da integração dos serviços do DNIT à API de avaliação

13	Serviços cadastrados na Carta de Serviços
10	Serviços já integrados à API
0	Serviços com meta de integração à API pactuada no PTD

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Painel de Monitoramento dos Serviços Federais (https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategias-e-governanca-digital/transformacao-digital/central-de-qualidade/painel-de-monitoramento). Acesso em: 12/12/2025.

229. *Aqui, o ponto de atenção se concentra no fato de que, apesar de o DNIT ter apenas três serviços pendentes de integração à API de Avaliação – a saber: "Apresentar Indicação do Responsável por Infração de Trânsito"; "Realizar Pagamento de Multa de Trânsito – DNIT"; e "Solicitar uso de faixa de domínio adjacente às rodovias federais – DNIT" –, nenhum destes serviços teve pactuação de metas referentes à integração incluídas no PTD.*

230. *Questionado sobre o assunto, o DNIT alegou que os mecanismos de avaliação se encontram disponíveis e ativos desde 2020 e que a ausência de registros decorre de não terem sido realizadas manifestações pelos usuários, as quais ocorrem de forma espontânea (Peça 117).*

231. *Ocorre que tal alegação não condiz com os dados e informações apresentados no Painel de Monitoramento dos serviços federais. A Figura 13, a seguir, apresenta uma visão sintética da Tabela do Painel de Monitoramento para os treze serviços cadastrados na Carta de Serviços do DNIT, focando nos aspectos relacionados à Avaliação do Serviço.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219693.

Figura 13 – Visão sintética dos dados dos serviços do DNIT no painel de monitoramento de serviços federais (visão tabela - período: últimos doze meses – nov/2024 a out/2025)

Serviço	Nível de Digitalização	Avaliação do Serviço	Avaliações Geradas	Avaliação Integrada
Apresentar Indicação do Responsável por Infração de Trânsito	Digital		0	Não
DNIT - Realizar Pagamento de Multa de Trânsito	Digital		0	Não
Solicitar uso de faixa de domínio adjacentes às rodovias federais - DNIT	Digital		0	Não
Aderir ao Programa Nacional de Educação para o Trânsito	Digital	4,72	140	Sim
Apresentar Defesa da Autuação (Defesa Prévia) - DNIT	Digital	4,34	44	Sim
Apresentar Formulário de Identificação do Condutor Infrator (Transferência de Pontuação) - DNIT	Digital	4,64	86	Sim
Apresentar Recurso contra Penalidade de Multa de Trânsito - DNIT	Digital	3,75	16	Sim
Consultar multas aplicadas pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT	Digital	3,52	10018	Sim
DNIT - Apresentar Solicitação para Substituir Multa por Advertência	Digital	4,45	22	Sim
Emitir Autorização Especial de Trânsito - DNIT	Digital	4,50	4085	Sim
Emitir e Validar Nada Consta - DNIT	Digital	4,59	46	Sim
Protocolar documentos junto ao DNIT	Digital	4,44	1313	Sim
Solicitar Restituição de Multa de Trânsito - DNIT	Digital	4,47	17	Sim

Fonte: Painel de Monitoramento dos Serviços Federais (https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategias-e-governanca-digital/transformacao-digital/central-de-qualidade/painel-de-monitoramento-de-servicos-federaisv2). Acesso em: 12/12/2025.

232. *Depreende-se dos dados da Figura 13 acima que os três serviços destacados anteriormente ("Apresentar Indicação do Responsável por Infração de Trânsito"; "Realizar Pagamento de Multa de Trânsito – DNIT"; e "Solicitar uso de faixa de domínio adjacente às rodovias federais – DNIT") são classificados como não estando integrados à API de Avaliação de Serviços, contrariando a afirmação do DNIT.*

233. *Outro ponto a se destacar é que o serviço "Realizar Pagamento de Multa de Trânsito" consiste no segundo serviço mais acessado do DNIT, com 189.058 acessos em um recorte de doze meses ago/2024 a jul/2025, de acordo com o levantamento do MGI (Peça 118 – Item Não digitalizável). Assim, é pouco provável que a ausência de registros de avaliação em tal serviço decorra da não realização voluntária de manifestações pelos usuários – como alegado pelo DNIT –, quando todos os outros serviços devidamente integrados à API de Avaliação apresentam algum volume de manifestações, conforme se observa na Figura 13, – sendo que, com exceção do serviço "Consultar multas aplicadas pelo DNIT", todos os outros possuem um volume de acesso inferior ao serviço em comento.*

234. *Desta forma, considerando que o DNIT não apresentou qualquer evidência apta a sustentar a afirmação de que os mecanismos de avaliação se encontram disponíveis e ativos para todos os seus serviços; e que os registros oficiais do MGI indicam que há três serviços que não foram devidamente integrados à API de Avaliação da Satisfação do usuário; compreende-se por pertinente* ***recomendar ao DNIT*** *que avalie a incluir a integração dos serviços pendentes à API de Avaliação como meta a ser pactuada no âmbito do seu próximo PTD.*

INSS

235. *Em relação ao INSS, as análises realizadas quanto à integração dos serviços da entidade à API de Avaliação serão segmentadas em duas etapas. A primeira etapa, a exemplo do que foi desenvolvido anteriormente, tem como referência os dados e informações do Painel de Monitoramento dos Serviços Federais e se concentra nos serviços que constam como ainda pendentes de integração à API; a segunda etapa, por sua vez, tem como foco uma inconformidade identificada na*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219693.

operacionalização da avaliação de serviços do INSS que já constam como integrados à API de Avaliação.

236. *Adentrando no que foi denominado de primeira etapa das análises, tem-se que o panorama dos serviços do INSS apresentado no Painel de Monitoramento dos Serviços Federais indica que, do total de cem serviços da entidade constantes da sua Carta de Serviços, 87 já estão integrados à API e treze ainda estão pendentes de integração, o que resultaria em um percentual de 87% de integração.*

237. *Quanto aos treze serviços do INSS ainda pendentes, há que se fazer uma ressalva relevante concernente ao fato de que, conforme informação fornecida pelo MGI na Nota Técnica SEI 36479/2025/MGI (Peça 101), "o INSS não iniciou a elaboração do seu PTD, apesar de o MGI ter reforçado a importância da sua pactuação". Tal situação será desenvolvida como um achado de auditoria de forma pormenorizada no tópico 0, todavia, para a presente discussão, é importante destacar que não há nenhum instrumento que estabeleça o planejamento da integração destes treze serviços pendentes.*

238. *Além disso, convém salientar que, quando instado – Ofício 000.020/2025 - AudDigital (Peça 64) – a apresentar justificativas para a não integração dos referidos serviços à API ou indicar eventuais ações/processos em andamento, o INSS não apresentou qualquer informação a respeito (Peças 85 e 86).*

239. *Isso posto, parte-se para uma análise mais detalhada dos treze serviços do INSS não integrados à API de Avaliação. A Tabela 4, a seguir, traz uma correlação dos serviços com os dados do levantamento do MGI com a quantidade de acessos de cada um dos serviços em um recorte de doze meses (ago/2024 a jul/2025).*

Tabela 4 – Detalhamento dos treze serviços do INSS ainda não integrados à API de avaliação em termos de quantidade de acessos em um recorte de doze meses (ago/2024 a jul/2025)

Posição em relação aos serviços do INSS	Nome do Serviço	Quantidade de Acessos nos últimos 12 meses
9º	Solicitar Auxílio por Incapacidade Temporária (Auxílio-doença)	581.855
10º	Realizar Inscrição no INSS	559.675
18º	Cadastrar Comunicação de Acidente de Trabalho	222.390
23º	Consultar Descontos de Entidades Associativas	138.880
36º	Solicitar Exclusão de Empréstimo Consignado	81.396
42º	Solicitar Aposentadoria por Incapacidade Permanente (Aposentadoria por Invalidez)	46.839
45º	Solicitar Perícia de Prorrogação e Transformação de Espécie	36.127
73º	Solicitar Atualização de Dados de Imposto de Renda - Acordo Internacional	5.136
74º	Consultar Termo de Adesão	4.564
88º	Solicitar Aposentadoria da Pessoa com Deficiência por Idade - Acordo Internacional	684
90º	Suspender a Aposentadoria Especial para Retorno à Atividade com Exposição ao Risco	238
94º	Solicitar Aposentadoria da Pessoa com Deficiência por Tempo de Contribuição - Acordo Internacional	0
94º	Solicitar Auxílio-Acidente no INSS	0

Fonte: Elaboração própria a partir de Levantamento do MGI (Peça 118 – Item não digitalizável).

240. *Como se vê, dentre os serviços listados há uma grande variação quanto à relevância em termos de quantidade de acessos, indo desde serviços que estão entre os dez mais acessados do INSS,*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219693.

com uma quantidade de acessos da ordem de 500.000 no referido período de doze meses; até outros que estão nas últimas colocações, com nenhum acesso dentro da mesma janela de tempo.

241. *Destarte, fica evidente que o planejamento da integração de tais serviços à API de Avaliação deve ser lastreado por uma análise de priorização, que considere, dentre outros fatores que podem ser propostos e selecionados pela equipe técnica do INSS, a relevância dos serviços para os usuários, fator este que tem como um de seus principais indicadores a quantidade de acessos.*

242. *A título de eficiência processual e operacional, o encaminhamento atinente à integração dos serviços do INSS em comento à API será construído conjuntamente com o encaminhamento relacionado à ausência de PTD por parte do INSS, a ser apresentado no tópico 0 deste relatório.*

243. *Na sequência, tem-se a segunda etapa da análise, a qual, conforme mencionado previamente, tem como foco uma inconformidade identificada na operacionalização da avaliação de serviços do INSS que já constam como integrados à API de Avaliação. Antes, contudo, faz-se necessária uma breve explanação acerca da plataforma Meu INSS.*

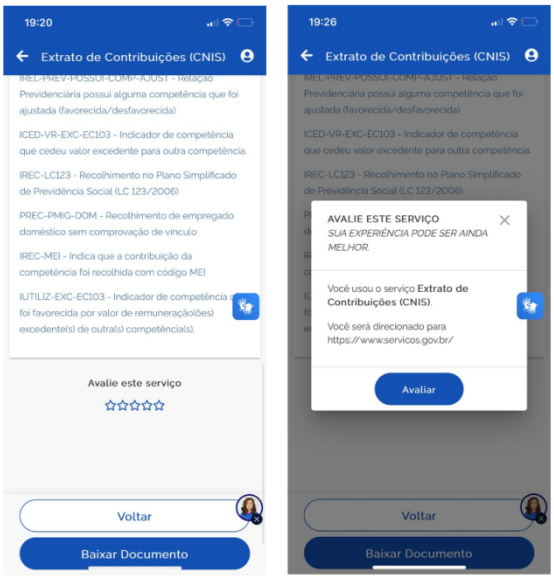
244. *O Meu INSS é uma plataforma online, acessada em https://gov.br/meuinss e por aplicativo Android e iOS, do INSS que provê o acesso a uma série de serviços previdenciários de forma digital – o sítio eletrônico oficial do INSS indica que são mais de noventa serviços disponíveis.*

245. *Assim sendo, a maior parte dos serviços do INSS são acessados por intermédio da plataforma Meu INSS, incluídos, aqui, a maioria dos 87 serviços que constam como já integrados à API de Avaliação de acordo os dados do Painel de Monitoramento de serviços.*

246. *A título de elucidação, a Figura 14 apresenta duas capturas de tela que ilustram como o convite/encaminhamento da avaliação de satisfação é apresentado para os usuários, bem como as etapas prévias que devem ser seguidas para realizá-la. O serviço selecionado como exemplo é o "Extrato de Contribuições (CNIS)".*

247. *A imagem da esquerda consiste em uma captura do aplicativo Meu INSS executada ao final da tela de prestação do referido serviço, em que é possível verificar um convite em forma de link, composto da frase "Avalie este serviço" junto da imagem de cinco estrelas, as quais são utilizadas como instrumento de avaliação. A imagem da direita, por sua vez, apresenta a captura da tela do pop-up que é mostrado para o usuário ao clicar no mencionado link de avaliação, em que se informa ao usuário que ele será direcionado para uma outra página para realizar a avaliação ao clicar no botão "Avaliar".*

Figura 14 – Capturas de tela do aplicativo Meu INSS com as etapas prévias ao encaminhamento à avaliação dos serviços



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219693.

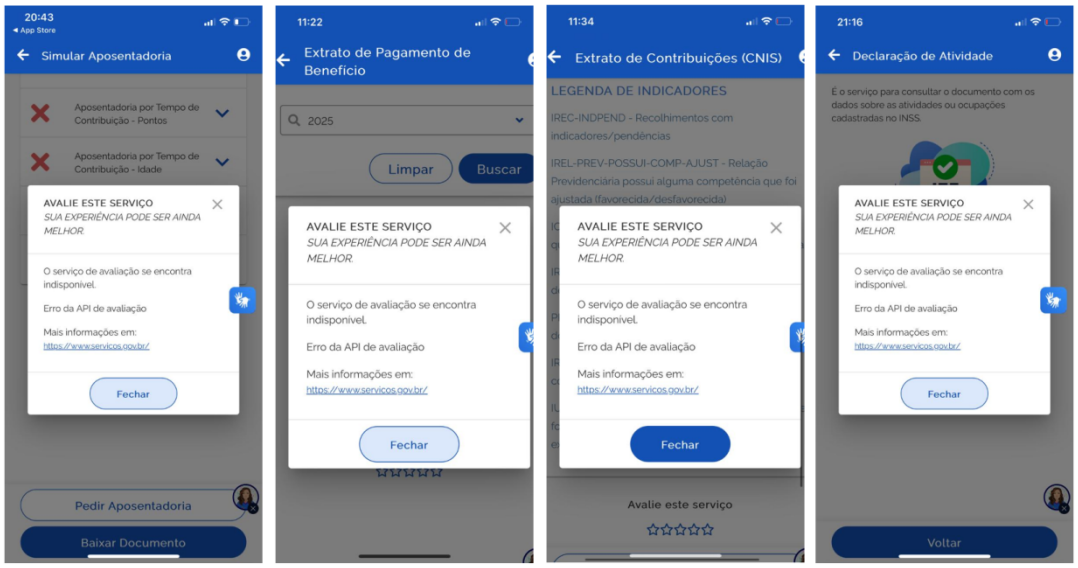
Fonte: Aplicativo Meu INSS. Acesso em: 9/2/2026.

248. *Dentro do contexto apresentado, formulou-se um procedimento de auditoria em que se tentou realizar avaliações de satisfação dentro do aplicativo Meu INSS. Para isso, utilizou-se de cinco acessos reais ao aplicativo Meu INSS por intermédio do login único gov.br (sendo três contas nível ouro; e duas contas nível prata), sendo feitas solicitações de quatro diferentes serviços disponíveis na plataforma que são de prestação automática (fornecimento de cálculos, extratos e declarações), de modo a não onerar indevidamente os serviços da entidade. Os serviços selecionados foram: "Simular Aposentadoria", "Extrato de Pagamento de Benefício", "Extrato de Contribuições (CNIS)" e "Declaração de Atividade".*

249. *Ocorre que, para todas as cinco contas e nos quatro serviços testados, após concluir a prestação do serviço e clicar no botão "Avaliar", que deveria direcionar o usuário para a realização, de fato, da avaliação de satisfação, o aplicativo apresentou a seguinte mensagem de erro da API de avaliação "o serviço de avaliação se encontra indisponível", encerrando a página. Ou seja, em nenhum dos casos testados foi possível realizar a avaliação de satisfação.*

250. *A Figura 15, a seguir, apresenta as telas de erro geradas em cada um dos quatro serviços no encaminhamento do usuário para a página de avaliação.*

Figura 15 – Capturas de tela do aplicativo Meu INSS com a ocorrência de erro no direcionamento do usuário para a avaliação de satisfação nos serviços selecionados.



Fonte: Aplicativo Meu INSS. Acesso em: 9/2/2026.

251. *É importante salientar que os testes foram empreendidos por mais de uma vez entre os dias 2/2/2026 a 9/2/2026, de modo a se certificar que não se tratava de falha e/ou indisponibilidade momentânea; e, além disso, foram realizados nas diferentes plataformas disponíveis para acesso ao portal/aplicativo Meu INSS (página web https://meu.inss.gov.br/; aplicativo para sistema Android; e aplicativo para sistema iOS), sendo que o mesmo erro ocorreu em todas elas, de tal modo que se elimina a hipótese de ser algum erro vinculado a uma interface específica.*

252. *Ademais, convém observar que, embora os testes tenham sido realizados para uma amostra de apenas quatro serviços do portal/aplicativo Meu INSS, o erro constatado tem um caráter sistêmico, uma vez que é apresentado como um erro no acesso à API de avaliação e de indisponibilidade do serviço de avaliação, ou seja, independe do tipo de serviço. Neste contexto, é razoável inferir que ele se estende para outros, se não todos, serviços oferecidos no bojo da plataforma/aplicativo Meu INSS.*

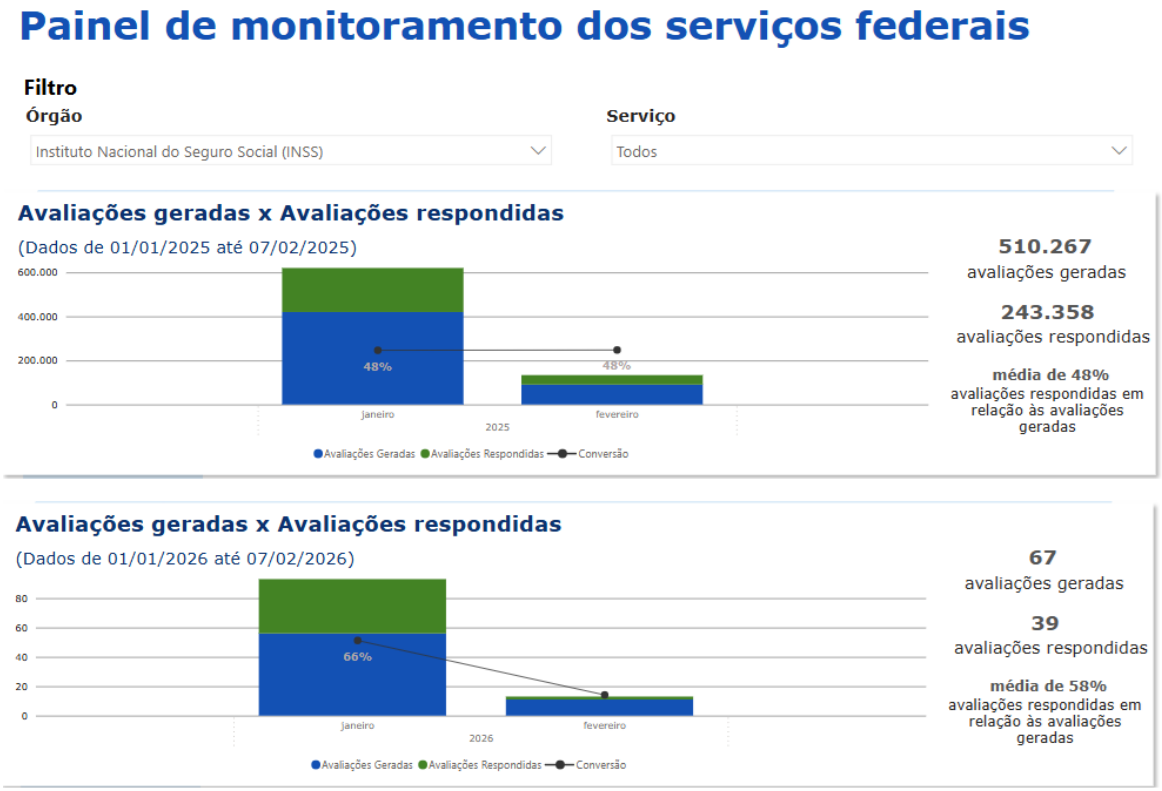
253. *Tendo em vista os erros identificados e detalhados anteriormente, entendeu-se pela pertinência de se realizar um procedimento de auditoria adicional, consistente na análise dos resultados*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219693.

de volume de avaliações geradas e respondidas, constantes do Painel de Monitoramento dos serviços federais, para todos os serviços prestados pelo INSS, sendo que a maior parte deles é disponibilizada por intermédio da plataforma/aplicativo Meu INSS.

254. *A Figura 17, adiante, apresenta os resultados da quantidade de avaliações geradas e avaliações respondidas obtidos para duas consultas realizadas a título comparativo, ambas considerando a totalidade dos serviços prestados pelo INSS, sendo que a primeira consulta se refere ao período de 1/1/2025 a 7/2/2025; e a segunda se refere ao mesmo período no ano de 2026 (1/1/2026 a 7/2/2026).*

Figura 16 – Comparação entre o volume de avaliações nos serviços do INSS para o período de 1º/janeiro a 7/fevereiro, nos anos de 2025 e 2026.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Painel de Monitoramento dos Serviços Federais (https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategias-e-governanca-digital/transformacao-digital/central-de-qualidade/painel-de-monitoramento-de-servicos-federaisv2). Acesso em: 9/2/2026.

255. *De plano, salienta-se a enorme discrepância existente entre o volume de avaliações geradas e respondidas no período de 2025 (510.267 e 243.358) e no período correspondente em 2026 (67 e 39), com destaque para a quantidade exígua de avaliações no ano de 2026, a indicar a existência de alguma inconsistência no sistema de avaliações no período mais recente, em 2026. Com efeito, tais dados ratificam a constatação apresentada anteriormente no sentido de que os links para a API de Avaliação partindo da plataforma/aplicativo Meu INSS apresentam problemas de disponibilidade.*

256. *Complementarmente à análise dos gráficos acima, procedeu-se a uma consulta à visão Tabela, do Painel de Monitoramento dos serviços federais, com os mesmos filtros de órgão, serviços e datas (de 1/1/2026 a 7/2/2026), onde foi possível identificar que todas as avaliações geradas e respondidas no ano de 2026 relacionadas ao INSS se referem unicamente ao serviço "Protocolar documentos junto ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)", serviço este que é prestado por intermédio da plataforma Protocolo gov.br (PGOVBR), ou seja, fora da plataforma/aplicativo Meu INSS, a qual, conforme mostrado, é o foco do problema. A íntegra da tabela mostrando que, com exceção do serviço em questão, todos os outros não geraram nenhuma avaliação, está anexada na peça*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219693.

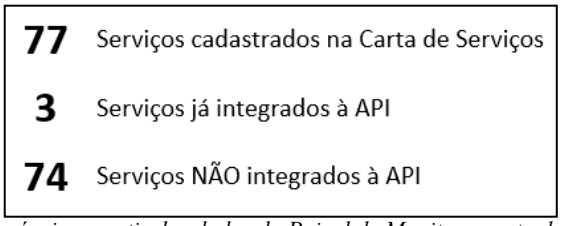
120.

257. *Os testes, consultas e análises efetuadas permitem concluir que há um problema de indisponibilidade da API de Avaliação nos serviços prestados por meio da plataforma/aplicativo Meu INSS. Destarte, compreende-se por pertinente* ***determinar ao INSS*** *que, no prazo de 30 (trinta) dias, adote as medidas para corrigir o mencionado problema de indisponibilidade da API de Avaliação, por afronta ao art. 23, da Lei 13.460/2017 c/c art. 20, do Decreto 9.904/2017.*

Ministério da Saúde

258. *Quanto ao Ministério da Saúde, destaca-se, de início, que se encontrou um panorama negativo em relação ao nível de integração dos serviços do órgão à API de Avaliação e Satisfação do Usuário caracterizado pela alta quantidade de serviços ainda não integrados. Em suma, tem-se a seguinte situação para o total de serviços da entidade:*

Figura 17 - Panorama da integração dos serviços do MS à API de avaliação



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Painel de Monitoramento dos Serviços Federais (https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategias-e-governanca-digital/transformacao-digital/central-de-qualidade/painel-de-monitoramento). Acesso em: 12/12/2025.

259. *Complementarmente às informações apresentadas na Figura 17 acima, convém salientar que, no que concerne ao PTD do Ministério da Saúde, instrumento que materializa as ações de digitalização planejadas para o biênio – inclusive as ações de integração à API de Avaliação –, o MGI aduziu, na Nota Técnica SEI 36479/2025/MGI (Peça 101), que "O Ministério da Saúde está com o seu PTD em construção e, portanto, não é possível, neste momento, dizer com precisão quais e quantas serão as ações pactuadas acerca da Avaliação da Qualidade dos Serviços".*

260. *Além disso, ressalta-se que, quando instado – no Ofício 000.010/2025 - AudDigital (Peça 55) – a apresentar justificativas para a não integração dos serviços em comento à API de Avaliação ou indicar eventuais ações/processos em andamento, o MS não apresentou qualquer informação a respeito.*

261. *Tendo em vista a grande quantidade de serviços pendentes de integração à API de Avaliação, faz-se aqui também oportuna a realização de uma análise estratégica, nos moldes do que foi empreendido anteriormente para os casos do INSS e do DNIT, isto é, utilizando-se como referência o levantamento do MGI com o volume de acesso dos serviços do órgão.*

262. *Ao analisar os resultados do levantamento do MGI (Peça 118 – Item não digitalizável) para os serviços do Ministério da Saúde, observou-se uma situação sui generis em que apenas quatro serviços respondem por praticamente 95% dos acessos de todos os serviços do órgão. A Tabela 5 sintetiza tais resultados, identificando e relacionando os quatro serviços mais relevantes com a quantidade de acessos correspondente, além de agrupar o volume de acessos dos serviços restantes para fins comparativos.*

Tabela 5 – Detalhamento dos principais serviços do MS em termos de quantidade de acessos em um recorte de doze meses (ago/2024 a jul/2025)

Posição em relação aos serviços do MS	***Nome do Serviço***	***Quantidade de Acessos nos últimos 12 meses***
1º	*Meu SUS Digital*	*1.499.580*
2º	*Obter o Certificado Nacional de Vacinação COVID-19*	*650.882*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219693.

3º	*Obter o Certificado de Direito à Assistência Médica – CDAM*	*445.349*
4º	*Submeter na Plataforma Brasil projetos de pesquisa envolvendo seres humanos para avaliação ética*	*209.886*
---	*Todos os serviços restantes*	*152.109*
---	*Total*	*2.957.806*

Fonte: Elaboração própria a partir de Levantamento do MGI (Peça 118 – Item não digitalizável).

263. *Preliminarmente, é importante elucidar duas questões acerca da Tabela 5, a saber: a) dos quatro serviços listados, apenas o serviço "Obter o Certificado de Direito à Assistência Médica (CDAM)" está integrado à API; e b) apesar de estar identificado como um serviço, o "Meu SUS Digital" se trata, na verdade, de uma plataforma/aplicativo que congrega diversas funcionalidades e serviços.*

264. *Isso posto, convém reforçar, dos dados apresentados na Tabela 5, a significativa concentração do volume de acessos dos serviços do Ministério da Saúde em quatro serviços, bem como o fato de que, dentro deste grupo de quatro serviços, o "Meu SUS Digital" ainda se sobressai, representando cerca de 50% do total de acessos a serviços do MS.*

265. *Sobre a plataforma/aplicativo Meu SUS Digital, trata-se de uma solução de Saúde Digital desenvolvida pelo MS – em versões Web e em aplicativo iOS e Android – que disponibiliza diversos serviços, como: a emissão de documentos e certificados, os dados de vacinação, o acompanhamento de resultado de exames laboratoriais, do histórico clínico e de medicamentos dispensados pelo Farmácia Popular, o acompanhamento da posição na fila do Sistema Nacional de Transplantes, entre outros serviços a fim de efetivar a informatização da atenção à saúde. A plataforma/aplicativo possui também guias informativos de campanhas do MS, informações sobre o Sistema Único de Saúde (SUS), além de disponibilizar o número do Cartão Nacional de Saúde (CNS) para cada usuário.*

266. *No que diz respeito à integração do Meu SUS Digital à API de Avaliação, tem-se a seguinte situação: o "Meu SUS Digital" não está listado no Painel de Monitoramento dos Serviços Federais, isto é, ele não é considerado um serviço público a ser integrado e avaliado. O que consta no Painel, de forma individualizada, são os serviços oferecidos dentro da plataforma/aplicativo Meu SUS Digital, a exemplo dos serviços: Consultar exames laboratoriais realizados em unidades SUS integradas; Obter o Certificado Nacional/Internacional de Vacinação; Consultar histórico de atendimentos realizados pelo SUS; e Consultar posição em lista de espera de transplante; sendo que nenhum serviço associado ao Meu SUS Digital se encontra atualmente integrado à API de Avaliação.*

267. *Assim sendo, tem-se que, para a devida avaliação da relevância dos serviços do Ministério da Saúde, em termos de quantidade de acessos, deve-se obter os dados com a desagregação dos serviços associados à plataforma/aplicativo Meu SUS Digital, o que não foi disponibilizado ao TCU pelo MGI, mas que, certamente, pode ser obtido pelo MS, seja internamente com a sua unidade de tecnologia da informação seja por intermédio do MGI, para orientar as suas análises.*

268. *Por fim, em face da pendência generalizada de integração de serviços do Ministério da Saúde à API de Avaliação, compreende-se por pertinente* ***recomendar ao Ministério da Saúde*** *que, ao elaborar o seu Plano de Transformação Digital (PTD), avalie a inclusão de metas relacionadas à integração de serviços à API de Avaliação, baseando-se em critérios de priorização que considerem, entre outros fatores, a relevância dos serviços para os usuários, fator este que tem como um de seus principais indicadores a quantidade de acessos.*

269. *Como benefícios dos encaminhamentos propostos neste tópico, espera-se que a integração dos serviços da Anatel, DNIT, INSS e Ministério da Saúde à API de Avaliação fortaleça o uso de dados confiáveis sobre a experiência do usuário, permitindo diagnósticos mais precisos e decisões baseadas em evidências. A medida aprimora o planejamento, a maturidade digital e a eficiência na gestão de serviços. Além disso, amplia a transparência e o controle social, fortalecendo a confiança do cidadão.*

Ausência de elaboração do Plano de Transformação Digital (PTD) e/ou de sua pactuação junto ao

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219693.

MGI por parte da PRF e do INSS

270. *O Plano de Transformação Digital (PTD) – conforme explicado em maiores detalhes no Tópico 0 – é um dos instrumentos de planejamento previstos no âmbito da Estratégia Federal de Governo Digital (EFGD) com a finalidade de organizar e formalizar as ações de governo digital dos órgãos e entidades da administração pública federal junto à Secretaria de Governo Digital e à Secretaria-Executiva do MGI. O PTD é composto por duas peças: o Documento Diretivo, de caráter mais estratégico, que identifica os atores e traça as diretrizes estratégicas do plano, alinhado à EFGD; e o Anexo de Entregas, no qual são registradas as ações de transformação digital pactuadas pelo órgão.*

271. *Convém ressaltar que o Decreto 12.198/2024, que institui a Estratégia Federal de Governo Digital (EFGD) 2024-2027, estabelece tanto a obrigatoriedade de elaboração do PTD pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional (art. 6º, I) como de sua pactuação com a SGD e a Secretaria-Executiva do MGI.*

272. *No que concerne ao escopo do presente trabalho, decidiu-se pela realização apenas de um exame de conformidade acerca da elaboração e pactuação dos PTDs por parte dos doze órgãos/entidades que foram objeto de análise. Em suma, tal exame consistiu, em um primeiro momento, na verificação, junto ao MGI, do status da elaboração e pactuação dos PTDs de cada um dos doze órgãos/entidades selecionados; na sequência, para os casos em que se constatou a ausência de pactuação ou de processo de pactuação em andamento, solicitou-se aos respectivos órgãos/entidades a apresentação de justificativas e atualização acerca de eventuais ações previstas ou em andamento no sentido de elaboração do PTD.*

273. *É importante salientar que a opção por não inserir a análise do conteúdo dos PTDs no escopo do trabalho se deu tanto por conta da priorização de outros tópicos em face da limitação de recursos disponíveis quanto pela compreensão de que tal análise já está englobada nas atividades realizadas pela SGD e pela Secretaria-Executiva do MGI ao realizar o processo de pactuação do instrumento.*

274. *Isso posto, tem-se que, a partir da aplicação dos procedimentos de auditoria, foram identificadas inconformidades na elaboração e pactuação dos Planos de Transformação Digital (PTD) de dois órgãos, a saber: a Polícia Rodoviária Federal (PRF) e o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).*

275. *Tanto no caso da PRF como no caso do INSS o MGI informou, no bojo da Nota Técnica SEI 36479/2025/MGI (Peça 101), que "apesar de envidar esforços para apoiar os órgãos na elaboração do seu PTD e ter reforçado a importância da sua pactuação" os órgãos/entidade em questão "não iniciaram a elaboração de seus respectivos PTDs com o MGI".*

276. *Em relação à PRF, solicitou-se ao órgão a apresentação de justificativas e atualização acerca de eventuais ações previstas ou em andamento no sentido de elaboração do PTD (Peça 102).*

277. *Em resposta, a PRF reconheceu a ausência de um PTD vigente e pactuado junto ao MGI, ao passo que ressaltou uma série de ações realizadas nos últimos anos no âmbito da transformação digital do órgão e, por fim, aduziu que, no momento, está elaborando um novo PTD para pactuação junto ao MGI. As principais informações apresentadas pela PRF em sua resposta são reproduzidas a seguir:*

> *Embora a PRF não possua um PTD vigente com o MGI em sua configuração atual, cabe registrar que um processo de elaboração de PTD foi conduzido na gestão anterior, em colaboração com o então Ministério da Economia, e teve acompanhamento da atual gestão do MGI. No entanto, a revogação das bases legais por meio do Decreto nº 12.198, de 24 de setembro de 2024, impactou as ações anteriormente previstas no Plano de Transformação Digital da PRF. Tal fato levou, inclusive, ao não reconhecimento do*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219693.

> *PTD em questão pelo próprio MGI, em virtude de sua vinculação à gestão governamental pretérita. (...)*
>
> *Ao longo do período de 2020 a 2024, o Plano de Transformação Digital da PRF foi estruturado em 78 ações, distribuídas em cinco eixos, detalhadas no Anexo I do relatório de encerramento do projeto. (...)*
>
> *Diante da complexidade inerente a este processo e da necessidade de consolidar os aprendizados advindos das iniciativas anteriores, a Polícia Rodoviária Federal tem se dedicado a um processo de maturação e readequação interna de seus processos, inclusive com a criação de um setor dedicado a esta área durante a última mudança de estrutura organizacional. Esta fase é de suma importância para assegurar que qualquer novo Plano de Transformação Digital seja consistente, alinhado às capacidades institucionais e efetivamente apto a gerar valor público duradouro.*
>
> *Neste momento a PRF está elaborando um novo PTD para pactuação junto ao MGI. (Ofício 783/2025/CCIN/CGGE/DIREX, Peça 110).*

278. *Das alegações apresentadas pela PRF, é importante destacar alguns pontos, sobretudo em relação à elaboração do PTD.*

279. *Em primeiro lugar, salienta-se que, em sua resposta, embora a PRF afirme que está elaborando um novo PTD, o órgão não apresentou qualquer informação complementar e/ou evidência do processo de desenvolvimento do plano que lastreasse a afirmação e permitisse constatar, de fato, qual é o seu status atual, como: numeração do processo SEI correspondente; eventuais documentos e ou normativos relacionados; cronograma indicativo; entre outros.*

280. *Além disso, convém esclarecer que, ao MGI informar – na Nota Técnica SEI 36479/2025/MGI (Peça 101) – o estágio de elaboração e pactuação dos PTDs de cada um dos doze órgãos/entidades selecionados, o Ministério dividiu as informações em três situações: a) órgãos/entidades com o PTD elaborado, pactuado e vigente; b) órgãos/entidades com o PTD em construção; e c) órgãos/entidades que não iniciaram a elaboração de seu PTD.*

281. *No caso, a PRF e o INSS foram os únicos órgãos/entidades da amostra selecionada que foram enquadrados na situação c), o que evidencia a relevância do atraso constatado e a importância de que, mesmo tendo havido o início da fase interna de elaboração do PTD da PRF – conforme informado pelo órgão em sua resposta –, tal ação seja devidamente priorizada para que a sua conclusão se dê o mais rapidamente possível.*

282. *Em relação ao INSS, a situação de inconformidade é ainda mais significativa haja vista que a entidade não enviou resposta à solicitação do TCU (Peça 64), a fim de apresentar justificativas e atualização acerca de eventuais ações previstas ou em andamento no sentido de elaboração do PTD. Ou seja, não se tem qualquer informação adicional a respeito do estágio de elaboração do PTD do INSS, apenas que, de acordo com os controles do MGI, o INSS ainda não iniciou a elaboração de seu PTD.*

283. *No relatório preliminar (Peça 123), compreendeu-se por pertinente propor determinação à PRF e ao INSS no sentido de promoverem, no prazo de 180 dias, a elaboração dos seus respectivos PTDs e realizarem a devida pactuação do seu conteúdo com as unidades competentes do MGI.*

284. *Ocorre que, no âmbito dos comentários ao relatório preliminar (Peça 166 a 170), a PRF informou que o seu PTD para o período de 2026/2027 já se encontra elaborado, apresentando como evidências: o documento do PTD (Peça 168); a minuta das entregas planejadas (Peça 167); e a ata da reunião do Comitê Gestor de Dados (CGD) em que o PTD foi aprovado (Peça 166). Todavia, a pactuação do PTD junto ao MGI ainda não foi formalizada, sendo que, em seus comentários, a PRF informou que já solicitou o agendamento de uma reunião com o MGI para este propósito.*

285. *Assim sendo, com fulcro na previsão do art. 16, parágrafo único, inciso I, da Resolução*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219693.

TCU 315/2020, que trata da racionalização das deliberações, entende-se por pertinente dispensar a proposição de determinação direcionada à PRF constante do relatório preliminar, haja vista que o órgão já providenciou o tratamento das respectivas pendências apontadas, com a ressalva de que a pactuação do PTD junto ao MGI ainda não foi formalizada, de modo que não há prejuízo de que, em momento posterior, o TCU verifique a plena e efetiva implementação da medida e os impactos dela resultantes.

286. *De outra parte, em relação ao INSS, mantém-se a proposta de determinação para que, no prazo de 180 dias, a entidade priorize e promova a elaboração do seu PTD e realize a devida pactuação do seu conteúdo com as unidades competentes do MGI.*

287. *A elaboração e/ou pactuação dos PTDs pela PRF e pelo INSS trará benefícios como a organização estratégica das ações digitais, alinhamento com as diretrizes federais e eficiência no uso de recursos.*

Baixa adesão e efetividade da Plataforma Virtual do Conselho de Usuários de Serviços Públicos

288. *O Conselho de Usuários de Serviços Públicos – conforme elucidado anteriormente no tópico 0 deste relatório – foi previsto pela Lei 13.460/2017 como um instrumento para assegurar a participação sistemática dos cidadãos na avaliação e na melhoria dos serviços ofertados pela Administração Pública, constituindo mecanismo de controle social orientado ao aperfeiçoamento contínuo da gestão. No âmbito federal, sua operacionalização ocorre por meio da Plataforma Virtual do Conselho de Usuários de Serviços Públicos (Disponível em: https://conselhodeusuarios.cgu.gov.br/), solução tecnológica desenvolvida pela CGU para permitir o cadastramento de conselheiros, a realização de consultas estruturadas e o recebimento de sugestões de aprimoramento. A plataforma foi concebida com o intuito de viabilizar canal permanente para que usuários voluntários contribuam com avaliações, percepções e propostas relacionadas à qualidade dos serviços públicos federais.*

289. *Por oportuno, traz-se à baila, desde já, o relatório do Acórdão 744/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Walton Alencar Rodrigues, que tratou de auditoria operacional de avaliação da qualidade dos serviços públicos digitais do Governo Federal (TC 002.007/2024-0). No aludido relatório, menciona-se a alegação da OGU de que "o modelo implementado nos conselhos de usuários enfrenta problemas de baixa adesão e efetividade, fazendo com que esses conselhos não consigam gerar contribuições significativas para a melhoria dos serviços oferecidos" (Peça 111) e de que "há necessidade de revisão e possíveis ajustes na forma como os conselhos de usuários estão estruturados e operacionalizados" (Peça 103).*

290. *Tais afirmações, vindas da própria unidade responsável pela gestão da Plataforma Virtual do Conselho de Usuários de Serviços Públicos, atestam, de forma robusta, a existência de um problema de efetividade da plataforma. Ressalta-se que, naquele trabalho, a unidade técnica optou por não fazer encaminhamentos acerca do tema tendo em vista a recente edição, à época, da Portaria Normativa CGU 116, de 18/3/2024, que reformulou as orientações para as atividades de ouvidoria desenvolvidas pelas unidades setoriais do SisOuv, incluindo as que tratam sobre os Conselhos de Usuários.*

291. *Conforme será melhor detalhado adiante, o tema Conselho de Usuários encontra-se, no âmbito da OGU/CGU, em processo de revisão e reavaliação institucional. Em outubro/2023, a OGU encaminhou um comunicado às unidades setoriais do SisOuv informando que o modelo então vigente dos Conselhos de Usuários de Serviços Públicos estava em revisão e que, por essa razão, as atividades relacionadas ao instrumento não seriam consideradas nas avaliações das ouvidorias, devendo as unidades aguardarem a divulgação de novas diretrizes (Peça 112).*

292. *Recentemente, em reunião realizada em 26/2/2026 entre a equipe do TCU e a Diretoria de Proteção e Defesa do Usuário de Serviço Público da OGU (DUSP/OGU), foi informado que os estudos para reestruturação e fortalecimento do Conselho de Usuários permanecem em andamento, havendo ação específica no planejamento da unidade com o objetivo de "realizar um estudo detalhado para*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219693.

definir a estrutura ideal de funcionamento do Conselho de Usuários, buscando formas eficazes de engajamento e participação ativa dos conselheiros em temas de interesse público", estando o prazo de conclusão previsto para dezembro/2026.

293. *Considerando a relevância do tema; a indicação da existência de problemas persistentes; e o extenso período de estudos para o desenvolvimento e implementação de uma solução satisfatória, decidiu-se reexaminar a questão dos Conselhos de Usuários, com foco na sua operacionalização por intermédio da Plataforma Virtual do Conselho de Usuários e na construção de uma compreensão mais completa sobre as dificuldades enfrentadas.*

294. *Para analisar a implementação da Plataforma Virtual do Conselho de Usuários de Serviços Públicos e a efetividade desse instrumento, foram realizados os seguintes procedimentos de auditoria: consulta à plataforma, com o objetivo de examinar o volume de utilização e o conteúdo nela produzido; expedição de ofício à OGU solicitando dados de utilização da plataforma pelos doze órgãos e entidades selecionados neste trabalho; envio de ofícios aos mesmos órgãos e entidades para verificar a adoção de ações de fomento e engajamento dos usuários/cidadãos na plataforma; análise de auditoria operacional anterior do TCU, realizada no âmbito do TC 002.007/2024-0, que avaliou a qualidade dos serviços públicos digitais e tratou, entre outros aspectos, da mencionada plataforma; e exame dos normativos, manuais e orientações emitidos pela OGU destinados a disciplinar e incentivar o uso do mecanismo.*

295. *Os resultados combinados desses procedimentos ratificaram o entendimento de que a plataforma se encontra em alto grau de subutilização. A análise dos dados de uso da plataforma, das manifestações dos órgãos e entidades e das informações fornecidas pela OGU demonstra uma percepção generalizada de que a solução tem se mostrado pouco efetiva para promover a participação cidadã ou produzir insumos relevantes para a gestão dos serviços públicos.*

296. *Na sequência, apresentam-se os resultados das análises estruturados nos seguintes tópicos: Panorama de baixa utilização da Plataforma Virtual do Conselho de Usuários de Serviços Públicos; Inexistência de mecanismos para assegurar a representatividade e pluralidade dos conselheiros inscritos na plataforma; e Baixo nível de engajamento por parte da OGU e dos órgãos e entidades analisados.*

III.2.4.1 Panorama da baixa utilização da Plataforma Virtual do Conselho de Usuários de Serviços Públicos

297. *A Plataforma Virtual do Conselho de Usuários de serviços públicos possui três instrumentos principais para operacionalizar a participação popular, a saber: a realização de consultas formuladas pelos órgãos/entidades a serem respondidas pelos conselheiros cadastrados para aquele órgão e/ou serviço na plataforma; a formulação de enquetes públicas pelos próprios usuários e destinadas a todos os usuários que se interessarem em participar; e a publicação de propostas no fórum de melhorias a serem avaliadas e comentadas pelas ouvidorias e usuários em geral.*

298. *As análises da utilização da plataforma foram elaboradas com base nos três instrumentos mencionados e são apresentadas adiante em tópicos individualizados.*

Consultas formuladas pelos Órgãos/Entidades

299. *Consultas são as enquetes de iniciativa do órgão ou entidade da administração pública federal direcionadas aos conselheiros para que estes realizem as avaliações individualizadas dos serviços públicos. Nos termos do disposto no § 1º, do art. 24-F, do Decreto 9.492/2018, o órgão ou entidade deve produzir e enviar consultas aos seus conselheiros, no mínimo, a cada doze meses.*

300. *A Tabela 6 traz os resultados do levantamento da utilização da Plataforma Virtual do Conselho de Usuários de serviços públicos, com foco na realização de consultas, considerando os doze órgãos e entidades selecionados no presente trabalho. Os dados foram fornecidos pela CGU por*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219693.

intermédio do Ofício 13427/2025/OGU-GAB/OGU/CGU (Peça 104).

301. *Convém ressaltar que, embora a amostra contenha apenas doze órgãos/entidades, a sua representatividade é ampliada tendo em vista que tais órgãos/entidades compreendem cerca de 60% do total de acessos nos serviços federais segundo os dados do levantamento do MGI (Peça 118).*

Tabela 6 – Panorama da participação, no âmbito da plataforma virtual do conselho de usuários, dos órgãos e entidades selecionados no trabalho

Órgão/Entidade	***Quantidade de Conselheiros inscritos considerando todos os serviços do Órgão/Entidade***	***Quantidade de Consultas realizadas na Plataforma***	***Quantidade de Serviços registrados na Carta de Serviços***	***Data da Última Consulta realizada na Plataforma***
ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações	*509*	*0*	*26*	*---*
ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica	*295*	*0*	*19*	*---*
Capes – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior	*200*	*15*	*12*	*12/12/2023*
CBTU - Trensurb Porto Alegre	*28*	*0*	*---*	*---*
DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes	*245*	*2*	*13*	*20/12/2021*
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social	*823*	*1*	*100*	*13/08/2020*
MEMP – Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte	*20*	*9*	*13*	*29/09/2021*
*MF - Ministério da Fazenda**	*80*	*15*	*18 + 286**	*17/12/2021*
MGI - Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos	*119*	*53*	*100*	*13/10/2021*
MPS - Ministério da Previdência Social	*56*	*3*	*9*	*12/12/2021*
MS – Ministério da Saúde	*1661*	*46*	*77*	*24/05/2023*
PRF – Polícia Rodoviária Federal	*355*	*1*	*34*	*08/08/2020*

** A Secretaria da Receita Federal do Brasil e os seus serviços não foram incluídos de forma individualizada na Plataforma Conselho de Usuários, contudo, o Ministério da Fazenda pode ser selecionado por usuários que queiram avaliar a RFB.*

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados apresentados no Ofício 13427/2025/OGU-GAB/OGU/CGU (Peça 104).

302. *Como se vê, o levantamento realizado apresenta, para cada um dos órgãos/entidades selecionados: o quantitativo total de conselheiros inscritos na plataforma; a quantidade de consultas realizadas até o momento referenciada à quantidade de serviços constante da Carta de Serviços; e a data da última consulta realizada na plataforma.*

303. *Dos dados mostrados, destacam-se os fatos de que, considerando a amostra escolhida, apenas a Capes realizou um número de consultas superior à quantidade de serviços existentes em sua Carta de Serviços, sendo que sete dos órgãos/entidades realizaram menos de quatro consultas durante todo o tempo de existência da plataforma, evidenciando um cenário de subutilização; e que as últimas consultas publicadas na plataforma ocorreram em 2023 (MS e Capes), sendo que, na maior parte dos casos, a última utilização se deu nos anos de 2020 e 2021 (DNIT, INSS, MEMP, MF, MGI, MPS e PRF), ou nunca houve a utilização por meio da realização de consultas (ANATEL, ANEEL e CBTU),*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219693.

evidenciando um cenário de ociosidade.

304. *Complementarmente aos dados apresentados na Tabela 6, o relatório do Acórdão 744/2025 – TCU – Plenário, de relatoria do Min. Walton Alencar Rodrigues, que tratou da Auditoria Operacional de Avaliação da Qualidade dos Serviços Públicos Digitais do Governo Federal (TC 002.007/2024-0), já mencionado anteriormente, exibe um panorama da utilização da Plataforma Virtual do Conselho de Usuários com foco nos serviços públicos em espécie, mostrando o número ínfimo existente de conselhos de usuários de serviços em funcionamento:*

> *94. Verificou-se, ainda, que há poucos conselhos de usuários, 240, no universo de 4.859 serviços públicos digitais, o que significa que apenas 5% dos serviços têm conselhos de usuários. Além disso, 199 conselhos (83%) têm até nove conselheiros apenas, o que denota um número pequeno de conselheiros para avaliar o serviço (peça 141).*

305. *A título comparativo, tem-se que a Portaria Normativa CGU 581/2021, em seu art. 66, adotava a quantidade mínima de trinta conselheiros como um parâmetro referencial de validade das amostras na realização de consultas. Isto é, considerando os dados colhidos à época (1º semestre de 2024), cerca de 80% dos conselhos de usuários de serviços existentes – que já correspondiam a apenas 5% dos serviços – não atingiriam o aludido limiar de referência.*

Enquetes Públicas

306. *A enquete pública é mais uma das ferramentas de participação direta disponível na Plataforma Virtual do Conselho de Usuários de Serviços Públicos, tratando-se de pesquisa elaborada pelos próprios usuários/conselheiros, que propõem questionários voltados à avaliação de aspectos específicos de serviços públicos federais. Tal mecanismo visa a ampliar a autonomia e o protagonismo do cidadão no processo avaliativo, permitindo que a própria comunidade de usuários identifique temas relevantes, formule perguntas e direcione o foco da avaliação conforme suas percepções e necessidades.*

307. *Na sequência, a Tabela 7 apresenta um panorama da criação de enquetes públicas desde o lançamento da plataforma, em agosto/2020.*

Tabela 7 – Criação de enquetes públicas pelos usuários ao longo dos anos

Período	***Quantidade de Enquetes Públicas Criadas***
agosto/2020 a dezembro/2021	*626*
2022	*133*
2023	*139*
2024	*70*
2025	*63*
Total	*1031*

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Plataforma Virtual do Conselho de Usuários (Disponível em: https://conselhodeusuarios.cgu.gov.br/. Acesso em: 03/12/2025).

308. *Em tese, o comportamento esperado para a criação de enquetes seria de um aumento progressivo ao longo dos anos, como um reflexo do aumento de usuários e de seu interesse à medida que a plataforma se tornasse mais conhecida como efeito de ações de divulgação e engajamento ou da própria difusão orgânica entre os usuários. Ocorre, contudo, que os dados mostram justamente o inverso, com o nível de participação dos usuários por intermédio de enquetes públicas sofrendo um decréscimo progressivo com o passar do tempo.*

309. *Adicionalmente, ressalta-se que, a partir dos dados da Plataforma Virtual do Conselho de Usuários de Serviços Públicos, foi empreendido um levantamento da quantidade de respostas apresentadas nas enquetes públicas realizadas no ano de 2025 (Peça 118 – Item não digitalizável) com vistas a aferir o nível de participação dos usuários nesse instrumento. Os dados obtidos resultaram em*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219693.

uma mediana de 33 respostas, sendo que as enquetes públicas com um volume alto de respostas estão geralmente associadas à possibilidade de múltiplas respostas por usuário, ou seja, a mediana real tende a ser ainda inferior. Destarte, tem-se que a maior parte das enquetes públicas do ano de 2025 possui uma quantidade de participantes inferior ao parâmetro referencial de trinta participantes, conforme art. 66 da Portaria Normativa CGU 581/2021.

Fórum de Melhorias

310. *O Fórum de Melhorias é um ambiente da Plataforma Virtual do Conselho de Usuários de Serviços Públicos em que os usuários/conselheiros podem, além de publicar as suas propostas de melhorias para o aprimoramento da prestação dos serviços públicos, compartilhar, apoiar e comentar as propostas de outros conselheiros.*

311. *Com vistas a examinar a participação dos usuários no Fórum de Melhorias, a Tabela 8, a seguir, apresenta um panorama das interações (curtidas) dos usuários nas postagens publicadas no respectivo ambiente da plataforma desde o seu lançamento – isto é, agosto/2020 – até dezembro/2025. Convém ressaltar que, apesar de o levantamento realizado ter extraído apenas a quantidade de curtidas nas postagens, a quantidade das outras formas de interação dos usuários nas postagens (comentários e compartilhamentos) possui forte correlação com aquela (curtidas), com a tendência de ainda serem inferiores, haja vista que são formas de interação que exigem um maior nível de esforço por parte dos usuários. Assim sendo, compreende-se que a interpretação dos resultados pode ser tomada de forma ampla.*

Tabela 8 – Panorama da interação dos usuários nas postagens do fórum de melhorias (agosto/2020 a dezembro/2025)

Quantidade de interações (curtidas)	***Quantidade de Postagens no Fórum de Melhorias***
Nenhuma "curtida"	*390*
1 "curtida"	*109*
2 "curtidas"	*22*
3 "curtidas"	*16*
4 "curtidas"	*13*
5 "curtidas"	*7*
Mais de 5 "curtidas"	*53*
Total	*610*

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Plataforma Virtual do Conselho de Usuários (Disponível em: https://conselhodeusuarios.cgu.gov.br/. Acesso em: 15/12/2025).

312. *Depreende-se, dos dados da Tabela 8, que 82% das postagens não têm nenhuma curtida ou apenas uma curtida (390+109). Ademais, apenas cerca de 8% das postagens disponíveis no âmbito do Fórum de Melhorias possuem mais de cinco curtidas, o que denota um nível reduzido de interação dos usuários neste ambiente da plataforma.*

313. *A baixa quantidade de interações nas postagens feitas pelos conselheiros no Fórum de Melhorias revela uma limitação importante nesse instrumento, cuja lógica essencial deveria levar à participação colaborativa e ao diálogo entre os usuários. O cenário identificado aproxima esse fórum de um modelo unilateral de envio de ideias, mais parecido com um canal tradicional de sugestões individuais do que com um espaço de engajamento e colaboração cidadã, que deveria ser o maior valor agregado da ferramenta.*

III.2.4.2 Inexistência de mecanismos para assegurar a representatividade e pluralidade dos conselheiros inscritos na plataforma

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219693.

314. *A Lei 13.460/2017, em seu art. 19, caput e parágrafo único, estabelece que "a composição dos conselhos de usuários deve observar critérios de representatividade e pluralidade das partes interessadas, com vistas ao equilíbrio em sua representação", e que "a escolha dos representantes será feita em processo aberto ao público e diferenciado conforme o tipo de usuário a ser representado".*

315. *Tais disposições têm a finalidade de que o conselho reflita de forma ampla e legítima a diversidade de perfis, experiências e perspectivas dos usuários dos serviços públicos, evitando a concentração de vozes ou a predominância de grupos específicos. Uma composição plural fortalece a qualidade das avaliações e sugestões produzidas, amplia a legitimidade das recomendações formuladas e contribui para que as decisões administrativas se orientem por um conjunto mais completo e equitativo de necessidades e expectativas da sociedade.*

316. *Na reunião realizada com a equipe técnica da OGU, no dia 6/8/2025, questionou-se acerca da existência de mecanismos na Plataforma Virtual do Conselho de Usuários de Serviços Públicos para assegurar que a composição dos conselhos seja representativa e plural. Em resposta, foi informado que, atualmente, não há nenhum instrumento que realize um processo de inscrição e seleção dos conselheiros que possibilite a asseguração destes parâmetros (representatividade e pluralidade). A inscrição dos conselheiros é feita de forma livre, voluntária e automática, ou seja, não há nenhuma avaliação por parte dos gestores da plataforma, bastando apenas a manifestação de interesse dos usuários.*

317. *Conforme detalhado anteriormente no tópico 0, o login na Plataforma Virtual do Conselho de Usuários é feito por intermédio da conta integrada gov.br e a inscrição como conselheiro é realizada no ambiente "Tornar-se Conselheiro", mostrado na Figura 3, onde o usuário necessita somente indicar o órgão/entidade e/ou serviço para o qual deseja se registrar como conselheiro, sendo a inscrição efetivada automaticamente na sequência.*

318. *Assim sendo, tem-se a caracterização de uma falha no processo de seleção dos conselheiros que consiste em uma situação que prejudica o propósito de obter uma composição do conselho de usuários que assegure o equilíbrio entre os diferentes segmentos sociais a serem representados.*

III.2.4.3 Baixo nível de engajamento por parte da Ouvidoria-Geral da União e dos órgãos e entidades analisados

319. *A efetividade da Plataforma Virtual do Conselho de Usuários depende, em grande medida, da adoção de ações estruturadas de divulgação e de estímulo ao engajamento por parte dos agentes responsáveis, quer seja a Ouvidoria-Geral da União, enquanto órgão central do SisOuv e responsável técnico principal pela gestão da plataforma, quer sejam os órgãos e entidades da administração pública federal, que realizam as consultas e submetem os seus serviços à avaliação dos conselheiros.*

320. *A ampliação do conhecimento público sobre a plataforma e a mobilização ativa de potenciais participantes são fundamentais para assegurar a formação de um corpo de conselheiros diversificado, representativo e numericamente suficiente para gerar percepções consistentes sobre a qualidade dos serviços públicos e apto a legitimar a plataforma como uma ferramenta de participação social efetiva.*

321. *Com vistas a avaliar o tratamento da temática da divulgação e engajamento da Plataforma Virtual do Conselho de Usuários foram realizados dois procedimentos de auditoria: o exame das orientações produzidas pela Ouvidoria-Geral da União (OGU) destinadas às unidades setoriais; e o questionamento, aos doze órgãos/entidades selecionados neste trabalho, acerca de eventuais ações de engajamento e divulgação empreendidas por eles.*

322. *Em relação às orientações produzidas pela OGU, salienta-se, inicialmente, a já revogada Portaria Normativa CGU 581, de 9 de março de 2021. Trata-se de normativo publicado pouco tempo após o lançamento da Plataforma Virtual do Conselho de Usuários, no final de 2020, sendo – até o momento da sua revogação pela Portaria Normativa CGU 116, de 18 de março de 2024 – a principal*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219693.

referência acerca da delimitação de atribuições concernentes aos conselhos de usuários para as unidades setoriais de ouvidoria.

323. *Entre as disposições previstas na Portaria Normativa CGU 581/2021, citam-se:*

a) o estabelecimento, para as ouvidorias setoriais, das atribuições de condução dos processos de chamamento público para conselheiros voluntários; de execução das ações de mobilização e de interlocução com conselheiros; e de desenvolvimento de enquetes e pesquisas para subsidiar a sua atuação;

b) a inclusão de informações a respeito das atividades dos conselhos de usuários como um tópico obrigatório no Relatório Anual de Gestão das ouvidorias; e

c) a dedicação de uma seção específica do normativo à regulamentação e ao detalhamento das atividades a serem desenvolvidas pelas ouvidorias setoriais relacionadas aos conselhos de usuários, abrangendo: o chamamento público periódico de conselheiros voluntários; a produção de consultas, em periodicidade mínima quadrienal, para cada um dos serviços prestados pelo respectivo órgão ou entidade; e a avaliação periódica das propostas de melhoria registradas pelos conselheiros no fórum de melhorias de serviços públicos.

324. *Ressalta-se que, na sequência, a OGU/CGU publicou guias, tutoriais de sistemas e cursos de avaliação de serviços complementares com vistas a orientar os gestores e usuários a fazerem um uso adequado e produtivo das funcionalidades da plataforma, destacam-se, aqui, o "Guia metodológico de avaliação de serviços públicos por meio da Plataforma Virtual do Conselho de Usuários" (Peça 105) e o "Guia do Usuário do Conselho de Usuários do Serviço Público" (Peça 106).*

325. *Do exposto, nota-se que houve, após o lançamento da Plataforma Virtual do Conselho de Usuários, um esforço inicial da OGU para estimular a utilização da ferramenta pelas ouvidorias setoriais como um instrumento de participação popular na avaliação dos serviços. Ocorre que, conforme mostrado no tópico III.2.4.1, o que se observou foi um panorama de baixa utilização da plataforma, que, além de não ter se consolidado como um instrumento efetivo, foi se tornando cada vez menos utilizada pelos gestores e usuários com o passar do tempo.*

326. *Em outubro/2023, a OGU encaminhou um comunicado (Peça 112) às ouvidorias setoriais do SisOuv informando que o atual modelo dos Conselhos de Usuários de Serviços Públicos estava em processo de revisão e que, naquele momento, as atividades referentes aos Conselhos de Usuários não seriam objeto de análise nas avaliações das unidades de ouvidoria. Neste contexto, orientaram que as ouvidorias aguardassem a divulgação das novas diretrizes relativas aos Conselhos.*

327. *Ato contínuo, foi publicada a Portaria Normativa CGU 116, de 18 de março de 2024, atualmente vigente e que reformulou as orientações para o exercício das competências das unidades do SisOuv e revogou a anterior Portaria Normativa CGU 581/2021. De se destacar que, no que diz respeito ao Conselho de Usuários, o normativo em questão não traz nenhuma disposição específica, apenas estabelece, em seu art. 78, que a OGU "disporá sobre a organização e o funcionamento dos conselhos de usuário", remetendo tal regulamentação à edição de normas complementares, sendo importante sublinhar que, até o momento, não foi editada nenhuma norma sobre o tema.*

328. *Na prática, o que se tem é que, com exceção das disposições gerais acerca dos conselhos de usuários de serviços públicos presentes na Lei 13.460/2017 e no Decreto 9.492/2018, não há nenhuma outra regulamentação vigente que estabeleça regras de caráter eminentemente operacional, havendo, assim, um vácuo regulamentar sobre o tema que perdura por quase dois anos.*

329. *Vale rememorar que o Decreto 9.492/2018 atribui à OGU, nos seus arts. 25 e 25-A, a responsabilidade por editar normas complementares para o SisOuv e por estabelecer diretrizes para as ações de estímulo à participação dos usuários nos conselhos de usuários de serviços públicos.*

330. *Por fim, apresentam-se os resultados decorrentes do questionamento acerca de eventuais*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219693.

ações de engajamento e divulgação empreendidas pelos doze órgãos/entidades selecionados neste trabalho.

331. *Em suma, tem-se que, dos doze órgãos/entidades perquiridos, apenas dois (Capes e INSS) relataram a realização de ações de fomento à participação de conselheiros na Plataforma Virtual do Conselho de Usuários, sendo que se tratou, basicamente, de ações simples, como a publicação de notícias no sítio eletrônico oficial do órgão (expediente adotado pela Capes) e o encaminhamento de convite aos usuários que apresentavam manifestações na ouvidoria juntamente com a respectiva resposta (expediente adotado tanto pela ouvidoria da Capes como do INSS).*

332. *Convém sublinhar, ainda, as alegações apresentadas pela ANEEL e pelo MGI de inviabilidade ou baixa efetividade do modelo de Conselho de Usuários implementado pela OGU/CGU.*

333. *No caso da ANEEL, a agência apontou que, ao considerar os serviços de energia elétrica de forma ampla, que contam com cerca de noventa milhões de usuários, o modelo implementado da Plataforma Virtual do Conselho de Usuários seria inviável, de tal modo que estão trabalhando com a proposta de criação de um Conselho de Usuários que contenha a representação dos diversos segmentos de usuários, correlacionados com a carta de serviços, porém não limitado a ela (Peça 113). Além disso, aduz que outras agências reguladoras federais indicaram a mesma dificuldade e necessidade de uma solução mais específica.*

334. *A ouvidoria do MGI, por sua vez, alegou que a experiência prática demonstrou que o instrumento do Conselho de Usuários se mostrou de baixa efetividade, tornando-se pouco aderente à realidade diária da maioria das ouvidorias, que já se encontram submetidas a elevado volume de demandas. Neste contexto, aduz que optou por descontinuar a utilização desse instrumento e priorizar esforços em frentes de participação social mais efetivas e aderentes às demandas reais dos usuários (Peça 114).*

335. *Ao considerar as informações apresentadas anteriormente, observa-se uma indicação de que as unidades setoriais de ouvidoria realizaram poucas e limitadas ações de engajamento e fomento à utilização da Plataforma Virtual do Conselho de Usuários junto aos seus potenciais conselheiros, além de haver casos de compreensão, pelas unidades setoriais, da inviabilidade e/ou inefetividade do modelo desenvolvido pela OGU/CGU, conclusão esta que, em certa medida, é corroborada pelas próprias ações da OGU ao informar sobre um processo de revisão do modelo e, posteriormente, ao revogar – por intermédio da Portaria Normativa CGU 116/2024 – toda a disciplina específica sobre os conselhos de usuários e utilização da plataforma virtual até então constantes da Portaria Normativa CGU 581/2021.*

III.2.4.4 Conclusão

336. *Ante todo o exposto, restou evidenciado que, até então, a Plataforma Virtual do Conselho de Usuários não logrou êxito enquanto instrumento centralizado de implementação e operacionalização, para os órgãos e entidades da APF, dos Conselhos de Usuários previstos na Lei 13.460/2017 e no Decreto 9.492/2018 como um mecanismo de participação direta da sociedade na avaliação e melhoria dos serviços públicos e de aproximação dos usuários aos gestores responsáveis pelo serviço.*

337. *Conforme apresentado ao longo deste tópico 0, a baixa efetividade da Plataforma se manifestou em diferentes camadas.*

338. *Em relação à Ouvidoria-Geral da União, órgão central do SisOuv e responsável pela orientação normativa, supervisão técnica e monitoramento das unidades setoriais de ouvidoria, tem-se que o detalhamento normativo do Conselho de Usuários – inicialmente estabelecido no âmbito da Portaria Normativa CGU 581/2021, que trazia a obrigatoriedade de chamamento público de conselheiros, de realização de consultas e de prestação de contas – não conseguiu estimular a difusão*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219693.

e utilização da Plataforma Virtual do Conselho de Usuários pelos órgãos e entidades da APF e pelos cidadãos, sendo que, atualmente, com a revogação da Portaria Normativa CGU 581/2021 pela Portaria Normativa CGU 116/2024, há uma lacuna de regulamentação quanto ao tema que se estende por um período de quase dois anos.

339. *De outra parte, os órgãos e entidades da APF, que deveriam ser, em tese, os principais operadores e disseminadores da plataforma, não conseguiram dar efetividade à utilização da plataforma, o que se traduz em muitos serviços sem conselho instituído, em um número baixo de conselheiros inscritos nos poucos conselhos existentes e em poucas consultas realizadas pelos órgãos/entidades, sendo que há um indicativo de que, nos anos de 2024 e 2025, a plataforma ficou praticamente ociosa em termos de realização de consultas pelos órgãos e entidades.*

340. *Por fim, os cidadãos, que são, por excelência, os usuários e beneficiários da plataforma, não foram alcançados, estimulados e/ou motivados o suficiente de modo a se construir uma base volumosa e participativa de conselheiros, sendo que os dados mostram uma utilização decrescente da plataforma ao longo dos anos.*

341. *Todo o cenário retratado mostra que a implementação efetiva dos Conselhos de Usuários configura um problema público de natureza complexa, multifatorial e interinstitucional, cuja superação demanda a adoção de um conjunto articulado de providências e o engajamento coordenado de diversos atores, a exemplo da CGU, das ouvidorias setoriais, dos órgãos e entidades prestadores de serviços, além da sociedade civil.*

342. *Em sede de comentários dos gestores, a Ouvidoria-Geral da União apresentou o detalhamento de medidas concretas em andamento, com escopo, cronograma e produtos definidos, voltadas ao aperfeiçoamento da governança, da gestão e da operacionalização do Conselho de Usuários e de sua Plataforma Virtual. Tais medidas estão inseridas no Plano de Integridade e Combate à Corrupção (PICC) 2025-2027, mais especificamente na Ação 1792872 (Estudo para Reestruturação e Fortalecimento do Conselho de Usuários conforme a Lei 13.460/2017) e na Ação 1792813 (Avaliação e melhoria de serviços públicos na perspectiva de seus usuários), cujos prazos de conclusão estão previstos para dezembro/2026.*

343. *Dentre as medidas contidas nessas ações, destaca-se a edição de dois novos normativos, um dispondo sobre a instituição e o funcionamento da Plataforma Virtual do Conselho de Usuários e outro sobre as obrigações das ouvidorias setoriais para o cumprimento da Lei 13.460/2017 no que tange ao Conselho de Usuários, tratando, assim, da ausência de normatização identificada no tópico 0. A elas se somam a construção de painel com informações sobre consultas, enquetes e propostas de melhoria; a realização de ações de engajamento junto à sociedade, de modo a reconhecer a atuação dos conselheiros e promover a utilização da ferramenta; e, no âmbito da Ação 1792813, a elaboração de diagnóstico das três principais ferramentas de avaliação de serviços públicos (Fala.BR, Plataforma Virtual do Conselho de Usuários e API de Avaliação do MGI), acompanhado de guia prático de orientação às ouvidorias sobre o uso dessas ferramentas e dados na melhoria dos serviços de seus órgãos.*

344. *Neste contexto, rememora-se que, no bojo do relatório preliminar, apresentou-se uma proposta de análise da viabilidade de pactuação de um Compromisso Cidadão com foco na implementação efetiva do Conselho de Usuários, intervenção esta que pretendia providenciar uma abordagem mais holística do problema. Contudo, após os esclarecimentos adicionais relatados e analisados acima, verifica-se estarem em curso uma nova regulamentação interna da matéria, o aperfeiçoamento dos controles internos e melhorias operacionais com potencial para proporcionar os resultados práticos pretendidos, configurando-se contexto institucional superveniente favorável à resolução das fragilidades apontadas independentemente da imposição de medidas por este Tribunal.*

345. *Assim sendo, com fulcro na previsão do art. 16, parágrafo único, incisos I e II, da Resolução*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219693.

TCU 315/2020, que trata da racionalização das deliberações, entende-se por pertinente dispensar a proposição de deliberação constante do relatório preliminar, sem prejuízo de que, em momento posterior, o TCU verifique a efetiva implementação das medidas apresentadas pela OGU/CGU e os impactos e resultados por elas produzidos.

III.3 Falhas, Inconformidades e/ou Oportunidades de Melhoria identificadas na operacionalização dos serviços avaliados

346. *Este tópico apresenta os achados de auditoria relativos à terceira questão de auditoria – transcrita integralmente no parágrafo 10 –, que tem como objetivo a avaliação, sob a ótica da adequação das informações disponíveis sobre o serviço e da qualidade percebida pelos usuários, dos doze serviços públicos em espécie selecionados na amostra do trabalho (listados, anteriormente, na Tabela 1).*

347. *Os procedimentos de auditoria consistiram na inspeção das páginas e das plataformas por meio das quais os serviços são ofertados, bem como na análise dos registros de manifestações dos usuários sobre os serviços. Tais registros foram extraídos tanto dos canais de ouvidoria, por meio da plataforma Fala.BR ou, no caso das empresas públicas, de sistemas próprios; quanto da plataforma de avaliação de satisfação do usuário gerida pela Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (SGD/MGI). Os extratos das reclamações, fornecidos pela Ouvidoria-Geral da União/CGU e pela SGD/MGI, constam da Planilha Excel (peça 118- item não digitalizável).*

348. *Convém rememorar que, por questões de limitação de escopo do trabalho, os exames realizados tiveram um caráter expedito, com o foco na identificação de eventuais problemas evidentes nos serviços, facilmente detectáveis com as inspeções realizadas ou nos exames das manifestações registradas. Isto é, não foram empreendidos procedimentos detalhados de análise da experiência do usuário e de grupos focais com a aplicação de entrevistas e/ou questionários.*

349. *Adicionalmente, esclarece-se que, ao avaliar aspectos de relevância e criticidade da situação encontrada junto à suficiência e adequação das evidências, apenas dois serviços apresentaram problemas que foram compreendidos como achados de auditoria, todavia, foi elaborada uma ficha com informações e análises de cada um dos doze serviços, em que constam outras fragilidades e possibilidades de melhoria. O documento em questão consta em Planilha Excel (Peça 118).*

350. *Adiante, apresentam-se os dois achados de auditoria relativos ao presente tópico.*

III.3.1 Fragilidades na disponibilização de dados particulares dos usuários no serviço Cadastrar Microempreendedor Individual (MEI)

351. *O serviço do Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (MEMP) selecionado para análise foi o "Cadastrar/Formalizar Microempreendedor Individual (MEI)".*

352. *Rememora-se que tal serviço consiste no procedimento digital por meio do qual trabalhadores autônomos podem realizar sua formalização como MEI, obtendo inscrição no CNPJ, registro na Junta Comercial e cadastro na Previdência Social em um fluxo simplificado. Trata-se de um dos serviços públicos de maior alcance e relevância econômica, por facilitar a inclusão produtiva, ampliar o acesso a direitos previdenciários e simplificar a relação do empreendedor com o Estado.*

353. *A partir da análise das manifestações registradas pelos usuários nos canais de ouvidoria do MEMP, por intermédio da plataforma Fala.BR, foram identificadas reclamações recorrentes acerca de situações relacionadas à exposição de dados pessoais dos usuários e de tentativas de aplicação de golpes envolvendo cobranças supostamente vinculadas à regularização do registro como MEI. A planilha encaminhada pela OGU/CGU com o extrato das manifestações registradas na plataforma Fala.BR a partir do ano de 2023 afetas ao serviço "Cadastrar/Formalizar Microempreendedor*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219693.

Individual (MEI)", utilizada como fonte de análise neste procedimento, encontra-se em planilha Excel (Peça 121).

354. *Apenas a título de referência quantitativa, tem-se que, do total de 766 manifestações constantes da extração realizada pela OGU/CGU no Fala.BR para o serviço, 74 fazem referência aos termos "golpe" ou "fraude", o que representa cerca de 10% das manifestações.*

355. *No que interessa especificamente para o presente achado, tem-se, em suma, relatos que apontam que, após a formalização do MEI, dados pessoais dos usuários – especialmente endereço de e-mail e número de telefone – passaram a ser utilizados por terceiros para o envio de comunicações fraudulentas, com o objetivo de induzir ao pagamento de taxas inexistentes ou indevidas. Com vistas a ilustrar o teor dessas manifestações, reproduzem-se, adiante, quatro manifestações que relatam problemas vivenciados por usuários com a exposição de seus dados após a efetivação do registro como MEI:*

> *(Manifestação 1)*
>
> *Fiz o cadastro de microempreendedor individual pelo site do governo e, logo após fazê-lo, fui bombardeada por e-mails dizendo que estava devendo uma parcela de R$ 97,00 e que, caso não fizesse o pagamento, o CNPJ não seria efetivado. Sem perceber que se tratava de um golpe, paguei o boleto e só depois percebi que consta no boleto um CNPJ que não poderia ser do governo (...)*
>
> *(Manifestação 2)*
>
> *Prezados(as) senhores(as),*
>
> *Atuo como contador e venho, respeitosamente, relatar e solicitar providências acerca de um fenômeno recorrente que tem gerado desconforto e preocupações aos meus clientes microempreendedores individuais (MEI).*
>
> *Logo após efetuar o registro de um novo CNPJ como MEI, os empreendedores passam a receber, quase que instantaneamente, uma grande quantidade de e-mails e ligações contendo ofertas, links suspeitos e propagandas de serviços (...)*
>
> *(Manifestação 3)*
>
> *Ontem fiz a minha inscrição no portal do MEI e logo em seguida comecei a receber e-mails de spam tentando me aplicar golpes financeiros. Até o momento anterior nunca tinha recebido e-mails como o tal (...)*
>
> *(Manifestação 4)*
>
> *Recentemente abri o meu MEI e percebi que é obrigatório ter um número de telefone público preenchido no cadastro. Poderiam sugerir tornar o telefone público opcional (ou privado) e possibilitar o e-mail privado por favor?*
>
> *Muitos de nós não utilizamos telefone/e-mail para trabalho e temos apenas nosso número/e-mail pessoal. Qualquer pessoa pesquisando nosso nome no google encontra o endereço, telefone e e-mail, nos tornando alvos fáceis para golpes.*
>
> *Tenho recebido e-mails de spam desde o momento em que abri o meu MEI e ligações de números desconhecidos.*

356. *Neste contexto, questionou-se ao órgão, no Ofício de Requisição 000.026/2025 – AudDigital (peça 68), acerca da sua opinião sobre ocorrências desta natureza e de eventuais ações previstas e/ou em andamento que pudessem mitigar a fragilidade identificada. Em resposta, o MEMP alegou entender que "não se trata de uma fragilidade do serviço de cadastramento de MEI, pois os dados de CNPJ são públicos em face das disposições da Lei 8.934/1994 [que trata sobre o registro público de empresas mercantis]", além disso, informou que a Diretoria de Fomento (DFOM) adotou as seguintes medidas preventivas: a) inclusão de tag, apenas a título de informação, no formulário de inscrição informando*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219693.

quais dados eram públicos; e b) desenvolvimento de campanhas educativas no Portal do Empreendedor e outros canais oficiais, alertando sobre os riscos de uso indevido de CPF e a importância de proteger dados pessoais (peça 115).

357. *Com o intuito de aprofundar a compreensão da situação, realizou-se um procedimento adicional, consistente no acompanhamento, tanto durante como após o cadastro como MEI, da jornada de um usuário real que solicitou e obteve a prestação do serviço "Cadastrar/Formalizar Microempreendedor Individual (MEI)". De modo a assegurar a privacidade do usuário, os dados pessoais foram tarjados em vermelho. As principais constatações e resultados decorrentes da execução do procedimento são descritos a seguir:*

a) durante o preenchimento do formulário eletrônico para efetivar o registro como MEI, o sistema exige, entre outros, a inserção dos dados de "Telefone para Contato" e "E-mail", informando, com a colocação de uma tag, que se trata de dados públicos, conforme o que já havia sido informado pelo MEMP em resposta ao ofício de requisição. A Figura 18, adiante, mostra a seção do formulário em que o preenchimento destes dados é solicitado de forma obrigatória.

Figura 18 – Informações de preenchimento obrigatório na seção identificação do formulário de inscrição como MEI

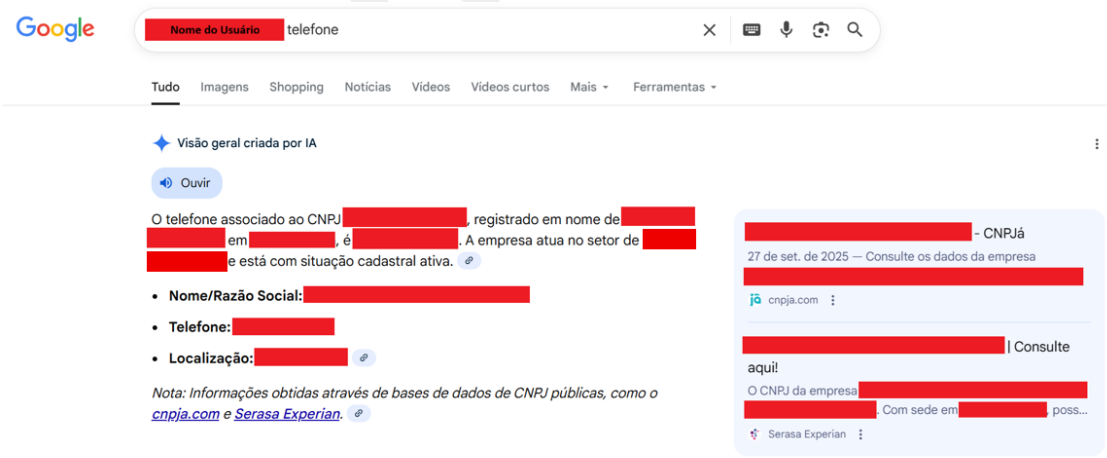


Fonte: Formulário de inscrição como MEI (Disponível em: https://mei.receita.economia.gov.br/inscricao/inscrever; Acesso em: 23/1/2026).

b) imediatamente após a conclusão do cadastro como MEI, os dados de telefone e e-mail do usuário já se encontravam disponíveis de forma ostensiva como resultado da consulta ao nome do usuário em mecanismos de busca na internet, mais especificamente em plataformas de consulta a CNPJ, como CNPJ BIZ (https://cnpj.biz/), CNPJá (https://cnpja.com/) e b2bLeads (https://b2bleads.com.br/), além de aparecerem em resultados sintetizados por ferramentas de inteligência artificial associadas aos buscadores no caso de consultas mais direcionadas (a exemplo de quando se procura por "nome do usuário" + telefone). Na sequência, a Figura 19 ilustra a situação:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219693.

Figura 19 – Resultado da "Visão geral criada por ia" do Google para a consulta com o "nome do usuário" + telefone

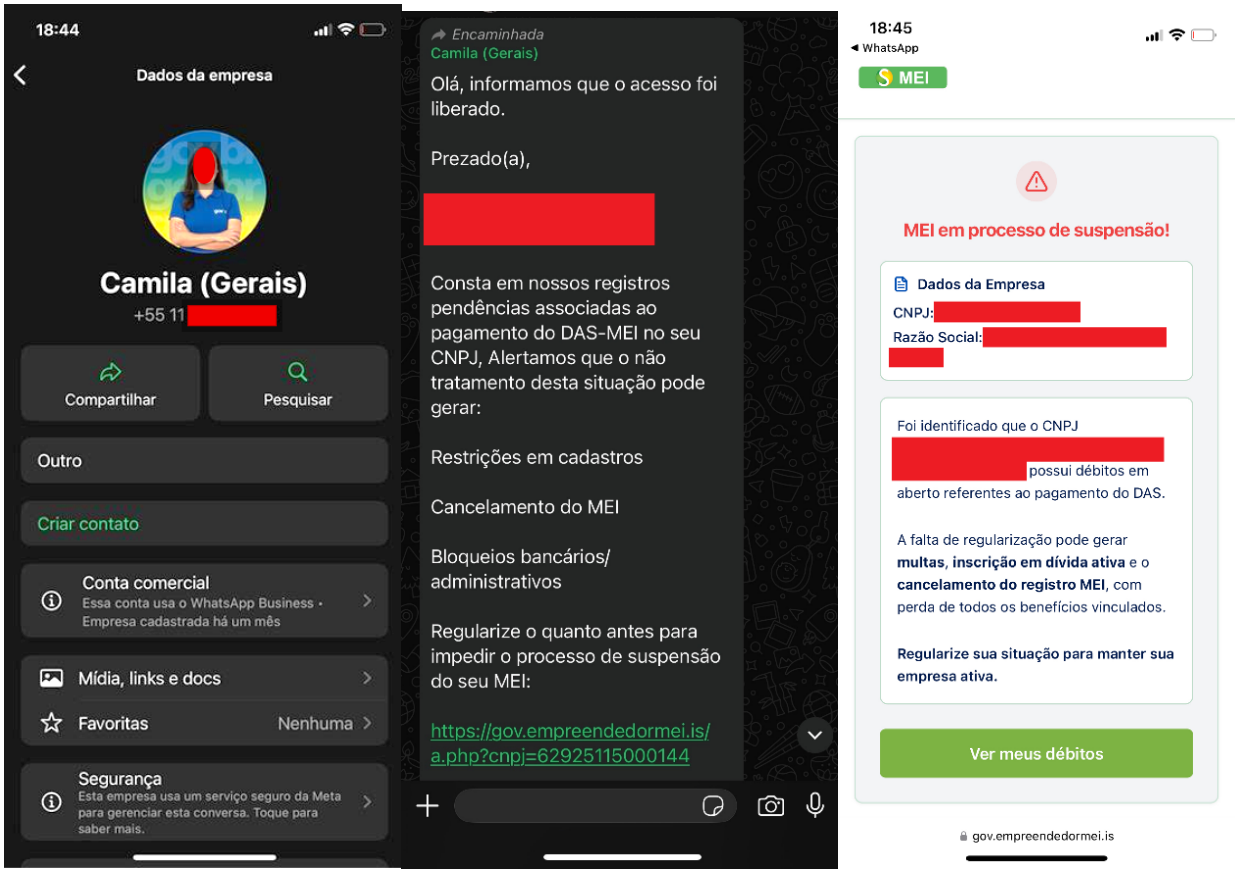


Fonte: https://www.google.com/ a partir de busca realizada com o "nome do usuário" + telefone Acesso em: 23/1/2026

c) em um curto período de tempo após a formalização do registro como MEI, foram recebidos contatos fraudulentos no número de telefone informado pelo usuário no cadastro. Os contatos realizados apontavam, de forma indevida, que havia pendências financeiras relacionadas ao MEI do usuário que poderiam levar a consequências como restrição em cadastros, cancelamento do MEI e bloqueios bancários, tentando induzir o usuário a realizar pagamentos por intermédio de um link fraudulento. Ressalta-se, ainda, a utilização de artifícios ardilosos para tentar conferir legitimidade ao golpe, a exemplo de foto de atendente com identidade visual relacionada ao portal gov.br, link com sigla "gov" e página com elementos de identidade visual do portal oficial do MEI. A Figura 20, abaixo, traz capturas de tela que ilustram o modus operandi adotado em uma das tentativas de aplicação de fraude ocorridas durante o procedimento de análise.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219693.

Figura 20 – Capturas de tela do celular do usuário referentes a: (1) perfil do Whatsapp da conta golpista que entrou em contato com o usuário; (2) mensagem fraudulenta enviada para o Whatsapp do usuário; e (3) página direcionada pelo link da mensagem enviada pela conta golpista ao usuário.

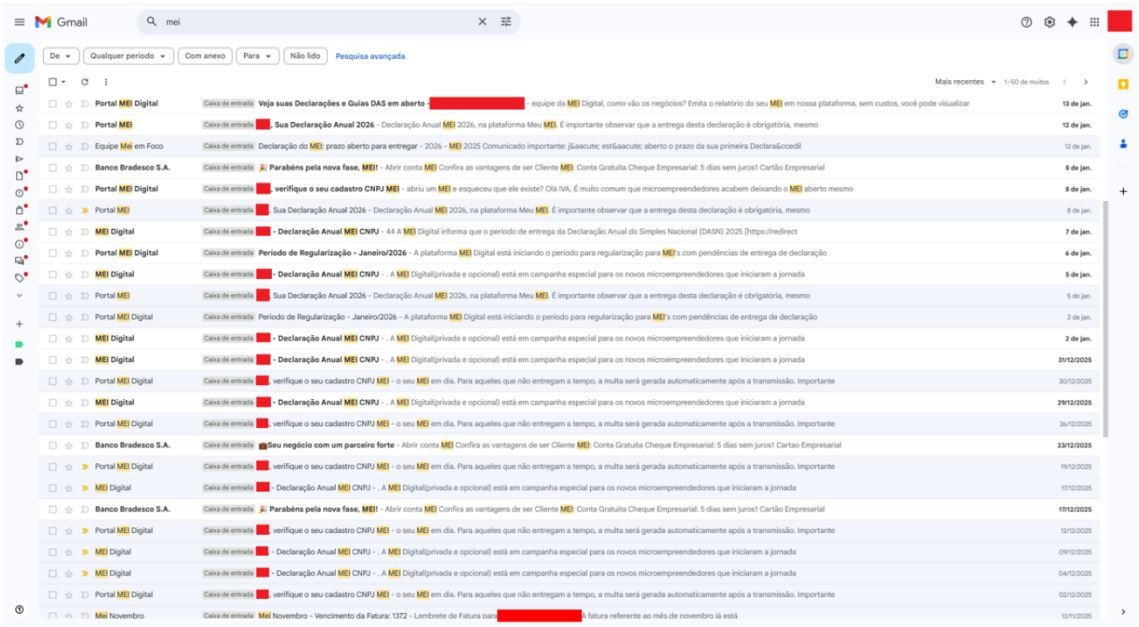


Fonte: Capturas de tela do celular do usuário teste. Recebidos em 23/1/2026

d) após a efetivação do cadastro como MEI, uma série de mensagens de e-mail acerca de: vencimento de faturas e guias DAS, verificação de cadastro e realização de declaração anual, passaram a ser encaminhadas de forma recorrente ao endereço de e-mail registrado no formulário de inscrição do usuário. Vale ressaltar que, aparentemente, a maior parte das mensagens se trata de ofertas de serviços de assessoria, consultoria e/ou contabilidade para MEIs que, a rigor, são legítimos, porém se utilizam de estratégias de persuasão e comunicação que levam à confusão com um serviço oficial e podem induzir os destinatários a contratarem, inadvertidamente e desnecessariamente, um serviço. Sublinha-se, todavia, que há, também, mensagens de cobrança fraudulenta de faturas. A Figura 21, adiante, mostra um recorte de um mês da caixa de entrada de e-mail do usuário com os resultados para a aplicação do filtro de consulta com o termo "MEI".

Figura 21 – Resultados no período de 1 mês para a aplicação do filtro de consulta com o termo "MEI" na caixa de entrada do e-mail cadastrado pelo usuário.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219693.



Fonte: Capturas de tela do e-mail do usuário. Acesso em: 23/1/2026

358. *Todos os resultados e eventos relatados corroboram as reclamações registradas na ouvidoria do MEMP no sentido de que a publicidade dos dados de telefone e e-mail exigidos como obrigatórios no serviço "Cadastrar/Formalizar Microempreendedor Individual (MEI)" acabam por gerar uma série de contatos que, para além de submeterem os canais de comunicação do usuário a um excesso de mensagens, ainda os expõem a tentativas de golpes e/ou a propagandas abusivas e persuasivas.*

359. *Isso posto, parte-se, então, para a análise dos fundamentos apresentados pelo MEMP para justificar a obrigatoriedade da solicitação e publicação dos dados em questão, que se resumem, basicamente, na alegação de que os dados de CNPJ são públicos em face das disposições da Lei 8.934/1994, que trata sobre o registro público de empresas mercantis.*

360. *Com efeito, a Lei 8.934/1994, em seu art. 29, trata da publicidade do registro público de empresas mercantis e atividades afins, estabelecendo que "qualquer pessoa, sem necessidade de provar interesse, poderá consultar os assentamentos existentes nas juntas comerciais e obter certidões, mediante pagamento do preço devido", ou seja, a publicidade dos registros mercantis é uma regra que está posta. Todavia, um ponto adicional a se esclarecer é quais são os dados que devem constar obrigatoriamente nos assentamentos de um Microempreendedor Individual (MEI) e que, consequentemente, devem ser abrangidos pela publicidade dos registros mercantis.*

361. *Os dispositivos reproduzidos adiante mostram os requisitos de documentos, dados e informações exigidos para o registro (arquivamento) de empresas mercantis, constantes da Lei 8.934/1994 e de seu Decreto regulamentador (Decreto 1.800/1996).*

> *(Lei 8.934/1994)*
>
> *Art. 37. Instruirão obrigatoriamente os pedidos de arquivamento:*
>
> *I - o instrumento original de constituição, modificação ou extinção de empresas mercantis, assinado pelo titular, pelos administradores, sócios ou seus procuradores;*
>
> *II - declaração do titular ou administrador, firmada sob as penas da lei, de não estar impedido de exercer o comércio ou a administração de sociedade mercantil, em virtude de condenação criminal;*
>
> *III - a ficha cadastral padronizada, que deverá seguir o modelo aprovado pelo Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração (DREI), a qual incluirá,*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219693.

no mínimo, as informações sobre os seus titulares e administradores, bem como sobre a forma de representação da empresa mercantil;

IV - os comprovantes de pagamento dos preços dos serviços correspondentes;

V - a prova de identidade dos titulares e dos administradores da empresa mercantil.

(Decreto 1.800/1996)

Art. 53. Não podem ser arquivados:

III - os atos constitutivos e os de transformação de sociedades empresárias, se deles não constarem os seguintes requisitos, além de outros exigidos em lei:

a) o tipo de sociedade empresária adotado;

b) a declaração do objeto social;

c) o capital da sociedade empresária, a forma e o prazo de sua integralização, a quota de cada sócio, e a responsabilidade dos sócios;

d) o nome por extenso e a qualificação dos sócios, dos procuradores, dos representantes e dos administradores, incluídos:

1. para a pessoa física, a nacionalidade, o estado civil, a profissão, o domicílio e a residência e o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF;

e) o nome empresarial, o município da sede, com endereço completo, e foro, bem como os endereços completos das filiais declaradas;

f) o prazo de duração da sociedade empresária e a data de encerramento de seu exercício social, quando não coincidente com o ano civil;

362. *Como se vê, em termos de detalhamento dos dados cadastrais exigidos para o registro mercantil, a Lei 8.934/1994 é silente, delegando as especificações para a ficha cadastral padronizada de responsabilidade do DREI; por outro lado, o Decreto 1.800/1996, apesar de também repetir a menção à ficha cadastral em seu art. 34, III, vai um pouco adiante, listando como essenciais alguns dados e informações, com destaque para: o nome empresarial, o município da sede, com endereço completo, e foro; a declaração do objeto social; o capital da sociedade; o nome por extenso e a qualificação dos sócios, incluídos, para a pessoa física, a nacionalidade, o estado civil, a profissão, o domicílio e a residência e o CPF.*

363. *As informações de telefone e e-mail da empresa, conforme pode se observar, não constam como exigência na listagem do Decreto 1.800/1996, todavia, tais informações são solicitadas na Ficha de Cadastro Nacional de empresas (FCN), do DREI. A FCN é disciplinada na Instrução Normativa DREI/ME 112/2022 e consolida, em formato estruturado, os dados relativos ao empresário, à sociedade e aos seus atos constitutivos, permitindo a uniformização das informações no registro público de empresas mercantis.*

364. *O Anexo I da Instrução Normativa DREI/ME 112/2022 traz, de fato, o formulário da FCN, sendo que os dados de "Telefone" e "Correio Eletrônico (E-mail)" são solicitados nas seções "02 – Endereço do Estabelecimento no País" e "03 – Endereço No Exterior". É importante ressaltar que os dois dados (telefone e e-mail) são solicitados apenas vinculados ao estabelecimento da empresa e não aos sócios, haja vista que, na seção de "Identificação do Sócio, Administrador ou Representante Legal", tais informações não são requeridas. Desta forma, aqui se pode observar a lógica de separação entre a empresa e os sócios e a noção de que o detalhamento dos dados de contato se faz necessário para a empresa, protegendo, assim, em certa medida, a privacidade do sócio.*

365. *No que diz respeito especificamente ao registro de MEI, os atos de inscrição são efetuados por meio do Portal do Empreendedor e recebido pelas Juntas Comerciais por meio de arquivos eletrônicos, de tal modo que não há o preenchimento da FCN propriamente dita, mas sim do formulário*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219693.

eletrônico de cadastro do serviço "Cadastrar/Formalizar Microempreendedor Individual (MEI)". Os dados e informações requeridos neste formulário são disciplinados pela Resolução 48/2018 do Comitê para Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios – CGSIM, em seu Anexo VI, que traz uma listagem dos "dados a serem transmitidos para fins de registro e dispensa de licenças e alvará de funcionamento" do MEI.

366. *O Anexo VI da Resolução CGSIM 48/2018 lista dezoito dados cadastrais a serem fornecidos, sem especificar quais são considerados públicos ou restritos, diferenciação esta que apenas é feita no próprio formulário eletrônico do Portal do Empreendedor, conforme exemplificado na Figura 18, anteriormente. Entre os dados listados, estão "l) Telefone; m) Telefone celular (recuperado do mecanismo de autenticação única); n) E-mail".*

367. *Convém notar que, de modo automático, o formulário digital do registro de MEI já resgata, como um dado cadastral, o telefone celular do usuário associado à conta gov.br cujo login é exigido para se solicitar o serviço "Cadastrar/Formalizar Microempreendedor Individual (MEI)", sendo que, nesse caso, o número do celular é tratado como um dado privado (sem a tag de dado público), conforme se pode observar na Figura 18, reproduzida anteriormente. Ou seja, para fins cadastrais, já há, automaticamente, um celular vinculado ao registro do MEI, porém, exige-se de qualquer forma o fornecimento de um telefone adicional a ser tratado como dado público.*

368. *A sensibilidade da solicitação destas informações (telefone e e-mail) em caráter de obrigatoriedade e de considerá-las como dados públicos para o cadastro do MEI é amplificada pelo fato de que, para além de haver os problemas relatados previamente de tentativas de aplicação de golpes e de envio em massa de propagandas que estão associados à ampla divulgação destes dados de contato, em se tratando de um MEI, as informações de contato fornecidas no cadastro acabam sendo, por diversas vezes, correspondentes aos próprios dados pessoais do usuário, e não a dados autônomos da empresa, pelo caráter personalíssimo que esse tipo de empresa possui. Há que se considerar ainda que o ideal seria que o MEI possuísse telefone próprio para a empresa, porém, isso oneraria muito os profissionais autônomos de baixa renda, os quais correspondem a parte significativa dos cadastros de MEI.*

369. *Esse cenário reforça a necessidade de tratamento cauteloso dos dados envolvidos, uma vez que a exposição de informações associadas ao CNPJ do MEI pode implicar, na prática, a exposição direta de dados da pessoa natural.*

370. *Ressalta-se que a publicidade irrestrita dos dados de telefone e e-mail do MEI deve também ser avaliada sob os princípios e disposições da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD (Lei 13.709/2018). Ainda que o tratamento de dados pessoais pela Administração Pública possa fundamentar-se na execução de políticas públicas (art. 7º, inciso III, da LGPD) – conforme atestado pelo Termo de Consentimento colhido do usuário antes do acesso ao formulário do serviço "Cadastrar/Formalizar Microempreendedor Individual (MEI)" –, tal tratamento deve observar, entre outros, os princípios da finalidade, adequação, necessidade e minimização dos dados. A divulgação ampla de dados de contato do MEI, sem a demonstração de sua estrita necessidade para a finalidade do registro público mercantil, mostra-se incompatível com esses princípios, especialmente quando considerada a materialização de riscos concretos aos titulares, como a aplicação de golpes e fraudes.*

371. *Ante o exposto, entende-se por pertinente* ***recomendar ao Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (MEMP)*** *e ao* ***Comitê para Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (CGSIM)*** *que revisem o modelo de tratamento e divulgação dos dados pessoais no serviço "Cadastrar/Formalizar MEI", disciplinado pela Resolução CGSIM 48/2018, avaliando a possibilidade de restringirem a publicidade de informações de contato, como telefone e e-mail, ao mínimo necessário, em conformidade com a legislação vigente, especialmente as Leis 8.934/1994 e 13.709/2018.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219693.

372. *No âmbito dos seus comentários ao relatório preliminar (Peça 184), o MEMP ressaltou as interfaces existentes entre o cadastro do MEI com o cadastro do CNPJ, aduzindo que a solução integral, em termos de prover maior segurança aos dados sensíveis do cadastro dos MEIs, perpassa também pelo tratamento conferido a esses dados pelos serviços e normativos relacionados ao CNPJ, geridos pela Secretaria da Receita Federal (RFB), de tal modo que se faz necessária uma breve incursão no tema.*

373. *A Instrução Normativa RFB 2.119/2022, que dispõe sobre o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), prevê, em seu art. 10, que "A comprovação da condição de inscrito e da situação cadastral no CNPJ é feita por meio do "Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral", cujos modelos I e II, com as respectivas informações, constam do Anexo III.". O modelo II é utilizado para o cadastro CNPJ de pessoas jurídicas sem quadro societário, como é o caso dos MEIs. A respectiva ficha cadastral é mostrada a seguir:*

Figura 22 – Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral do CNPJ

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

CADASTRO NACIONAL DA PESSOA JURÍDICA

NÚMERO DE INSCRIÇÃO	**COMPROVANTE DE INSCRIÇÃO E DE SITUAÇÃO CADASTRAL**	DATA DE ABERTURA
NOME EMPRESARIAL		
TÍTULO DO ESTABELECIMENTO (NOME FANTASIA)		PORTE
CÓDIGO E DESCRIÇÃO DA ATIVIDADE ECONÔMICA PRINCIPAL		
CÓDIGO E DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS SECUNDÁRIAS		
CÓDIGO E DESCRIÇÃO DA NATUREZA JURÍDICA		
LOGRADOURO	NÚMERO	COMPLEMENTO
CEP / BAIRRO/DISTRITO	MUNICÍPIO	UF
ENDEREÇO ELETRÔNICO	TELEFONE	
ENTE FEDERATIVO RESPONSÁVEL (EFR)		
SITUAÇÃO CADASTRAL	DATA DA SITUAÇÃO CADASTRAL	
MOTIVO DA SITUAÇÃO CADASTRAL		
SITUAÇÃO ESPECIAL	DATA DA SITUAÇÃO ESPECIAL	

(*) A dispensa de alvarás e licenças é direito do empreendedor que atende aos requisitos constantes na Resolução CGSIM nº 51, de 11 de junho de 2019, ou na legislação própria encaminhada ao CGSIM pelos entes federativos, não tendo a RFB qualquer responsabilidade quanto às atividades dispensadas. (Essa informação é exibida apenas quando há atividades econômicas dispensadas)

Fonte: Instrução Normativa RFB 2.119/2022

374. *Com efeito, observa-se que a ficha cadastral em questão solicita os dados de endereço eletrônico (e-mail) e telefone, todavia, conforme discutido anteriormente, a sensibilidade da situação não está na mera solicitação destes dados cadastrais, mas sim na ausência de proteção a eles e na sua publicidade indiscriminada, que dá margem para riscos de uso indevido por terceiros, sobretudo ao se tratar de MEIs, que, como detalhado anteriormente e reconhecido pelo MEMP em seus comentários, tendem a utilizar os seus contatos particulares como informação a ser preenchida nos cadastros.*

375. *Ocorre justamente que os dados do Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral do CNPJ e a própria ficha de cadastro podem ser acessados por intermédio de serviços como "Consultar*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219693.

CNPJ" e "Emissão de Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral", geridos pela RFB e disponíveis no portal Redesim, de modo que as informações fornecidas no CNPJ acabam ficando expostas à extração de dados.

376. *É nesse sentido que, em seus comentários ao relatório preliminar (Peça 184), o MEMP destacou que a busca de uma melhoria da situação encontrada, em termos de redução da fragilidade e da exposição de dados sensíveis dos MEIs, envolve também a participação da RFB, tendo sugerido: a alteração da Instrução Normativa RFB 2.119/2022 para suprimir os campos de e-mail e telefone do Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral (Cartão CNPJ); e uma auditoria da política de disponibilização massiva de dados a terceiros.*

377. *Tendo em vista todos os problemas relatados ao longo do tópico, bem como as interfaces existentes entre os dados fornecidos no registro do MEI com o CNPJ e as sugestões apresentadas pelo MEMP, entende-se por pertinente* ***recomendar à Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB)*** *que avalie a adoção de medidas operacionais e normativas destinadas a reforçar a proteção de dados sensíveis dos Microempreendedores Individuais (MEIs), com destaque para e-mail e telefone, atualmente disponibilizados e acessíveis por terceiros através de consultas ao Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) e ao Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral de Pessoa Jurídica (Cartão CNPJ).*

378. *A revisão do modelo de tratamento e divulgação de dados dos MEIs, seja de forma direta no serviço "Cadastrar MEI" seja de forma indireta via CNPJ – incluindo os normativos e outros serviços associados –, tende a reduzir de forma expressiva as manifestações relacionadas a golpes e fraudes, que hoje representam cerca de 10% das queixas registradas no Fala.BR no que concerne ao serviço "Cadastrar MEI". Ao limitar a publicidade de contatos como telefone e e-mail ao mínimo necessário, fortalece-se a proteção de dados e se diminui a exposição dos usuários a comunicações abusivas. Isso aumenta a segurança e a confiança dos microempreendedores no processo de formalização. A medida também reforça a conformidade com a LGPD e melhora a imagem institucional do serviço público. Com maior proteção e eficiência, espera-se um ambiente mais seguro e confiável para os cidadãos.*

III.3.2 Dificuldade dos usuários em saber qual é o canal adequado, entre as plataformas Fala.BR e Anatel Consumidor, para registro de manifestações

379. *Para a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), o serviço avaliado foi o "Registrar Reclamação, Denúncia, Sugestão ou Outras Manifestações".*

380. *Este serviço possibilita ao consumidor registrar, na Anatel, reclamações contra as operadoras de serviços de telecomunicações (como telefonia móvel, telefonia fixa, internet e TV por assinatura) quando considerar que elas não estão cumprindo suas obrigações. A Anatel encaminha a reclamação para a operadora, que terá dez dias corridos para dar uma resposta ou solução, de modo que é a operadora, e não a Anatel, quem irá responder ao consumidor. Complementarmente, a Anatel utiliza as reclamações como fonte de informação para o desenvolvimento de ações de fiscalização e de conscientização, melhorias na regulação e criação de rankings e índices de qualidade. A Figura 23, abaixo, sintetiza o fluxo do serviço.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219693.

Figura 23 – Fluxo do serviço "Registrar Reclamação, Denúncia, Sugestão ou Outras Manifestações"



Fonte: https://www.gov.br/anatel/pt-br/consumidor/quer-reclamar/reclamacao. Acesso em: 23/1/2026.

381. *A operacionalização do serviço é realizada por meio da plataforma Anatel Consumidor, podendo ser acessado por diferentes canais, como: aplicativo móvel disponível para Android e iOS; sistema Web, disponível no endereço eletrônico: https://apps.anatel.gov.br/AnatelConsumidor/; central de atendimento telefônico da Anatel (1331); e presencialmente nas Salas do Cidadão disponibilizadas pela Anatel em cada capital brasileira.*

382. *É importante salientar que há, também, a Ouvidoria da Anatel, unidade responsável por assegurar o exercício dos direitos dos usuários de serviços públicos junto à agência, na qual os usuários podem apresentar manifestações (sugestão, elogio, denúncia e reclamação) acerca dos serviços prestados pela própria Anatel, utilizando a plataforma Fala.BR do SisOuv.*

383. *Em síntese, tem-se a seguinte configuração das plataformas Anatel Consumidor e Fala.BR em termos de aplicação e dos destinatários das manifestações registradas pelos usuários: a) a plataforma Anatel Consumidor é o canal exclusivo da Anatel para que os usuários apresentem manifestações contra as operadoras de telecomunicações em decorrência de situações não resolvidas junto às empresas; b) a plataforma Fala.BR, por sua vez, é o canal da Ouvidoria da Anatel, devendo ser utilizado apenas para apresentar manifestações relacionadas à própria Anatel e aos serviços diretamente prestados pela agência. A Figura 24, adiante, apresenta visão esquemática do campo de atuação dessas plataformas.*

Figura 24 – Campo de atuação das plataformas Anatel Consumidor e Fala.BR



Fonte: Elaboração própria

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219693.

384. *Um dos procedimentos de auditoria realizados para se avaliar o serviço "Registrar Reclamação, Denúncia, Sugestão ou Outras Manifestações" consistiu em solicitação à própria Ouvidoria da Anatel para que indicasse, a partir das manifestações dos usuários nas plataformas Anatel Consumidor e Fala.BR, quais eram as principais fragilidades do serviço, acompanhadas da opinião dos respectivos gestores e da Ouvidoria da Anatel sobre esses pontos, além de informarem acerca da existência de ações com o objetivo de corrigir tais vulnerabilidades (Ofício 018/2025 – AudDigital - peça 116).*

385. *Em resposta apresentada por intermédio do Informe 16/2025/OV (peça 107), a Ouvidoria da Anatel apontou três fragilidades associadas ao serviço "Registrar Reclamação, Denúncia, Sugestão ou Outras Manifestações", sendo que duas delas estão correlacionadas à mesma situação, a qual se compreendeu por possuir relevância para constituir o presente achado de auditoria.*

386. *As duas fragilidades em comento, apontadas pela Ouvidoria da Anatel, são: a "dificuldade do cidadão em identificar corretamente o canal adequado para a apresentação de manifestações", causada pela coexistência de duas diferentes plataformas de manifestação no âmbito da Anatel (Fala.BR e Anatel Consumidor) que, por vezes, acabam por gerar confusão para os usuários; e o "registro equivocado de manifestações na plataforma Fala.BR", consistente no fato de que grande parte das manifestações cadastradas no Fala.BR não se refere diretamente à Anatel, mas sim a problemas nos serviços prestados pelas operadoras de telecomunicações e que deveriam ser cadastradas na plataforma Anatel Consumidor ou apresentadas diretamente aos canais das empresas operadoras.*

387. *Tendo em consideração as situações relatadas, a Anatel indicou que, a fim de mitigar tais problemas, a Ouvidoria e as áreas técnicas orientam os cidadãos quanto ao canal correto e reforçam a divulgação da plataforma Anatel Consumidor como meio adequado para reclamações contra prestadoras de serviço de telecomunicações. Além disso, sinalizou que a Ouvidoria da Anatel revisaria as informações contidas no portal da Autarquia de forma a utilizar uma linguagem mais simples e clara.*

388. *Embora as iniciativas informadas pela Anatel revelem-se adequadas e com potencial para contribuir para a mitigação das fragilidades identificadas, observou-se a existência de uma oportunidade de melhoria adicional de natureza procedimental capaz de gerar benefício imediato, tanto para a eficiência do serviço quanto para a experiência do usuário.*

389. *Explica-se: ao relatar, no Informe 90/2025/SUE (peça 108), como funciona o processamento das manifestações em cada um dos sistemas, a Anatel apontou que:*

> *Caso seja identificado que a reclamação registrada no Fala.BR diz respeito a serviço de telecomunicações prestado por empresas outorgadas, o consumidor é informado quanto ao canal adequado. O mesmo é feito em relação às demandas cadastradas no Anatel Consumidor que tratam de serviços da agência (demandas de ouvidoria).*

390. *Isto é, na hipótese de o usuário cometer um equívoco em relação ao canal adequado (Fala.BR ou Anatel Consumidor) para a apresentação de uma determinada manifestação, ele terá que: a) aguardar o prazo de resposta da agência; b) receber a negativa do processamento da sua manifestação com a indicação de que ela deve ser apresentada em outro canal; e c) registrar novamente a manifestação, agora no canal adequado e esperar por um novo processamento. Ao se proceder assim, pode-se ter alguns efeitos adversos relevantes sob a ótica do usuário, como frustração por não receber uma resposta resolutiva, percepção de complexidade do serviço, eventual desistência de protocolar novamente a manifestação, além de uma elevação do tempo total até a efetiva análise e resolução da demanda.*

391. *Neste contexto, convém trazer à discussão o procedimento adotado pela Aneel para tratar de situações similares ocorridas no âmbito de serviços/plataformas equivalentes aos que foram abordados anteriormente, só que existentes na agência de energia elétrica. No caso, trata-se do serviço "Registrar reclamação sobre problema não resolvido pela distribuidora", que deve ser protocolado por*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219693.

intermédio do aplicativo ANEEL Consumidor ou de formulário no site da agência; e da ouvidoria institucional da agência, que trata das demandas associadas aos serviços prestados diretamente pela Aneel e deve ser acessada por meio do sistema Fala.BR. No Ofício 65/2025-AIN/ANEEL (peça 113), a Ouvidoria da Aneel relatou o mesmo problema enfrentado pela Anatel de confusão dos usuários na seleção do canal adequado de atendimento, mas apresentou um procedimento complementar para a sua solução, conforme detalhado a seguir:

> *Cabe destacar que parte significativa dos usuários utiliza a Plataforma Fala.BR para encaminhar reclamações referentes aos serviços prestados pelas distribuidoras de energia elétrica, não sendo este o canal adequado (estes atendimentos são de âmbito da Ouvidoria Setorial).*
>
> *No entanto, visando melhorar o atendimento, a partir do mês de setembro de 2022, a Ouvidoria passou a cadastrar essas manifestações diretamente no Sistema de Gestão de Ouvidoria (SGO), da Superintendência de Mediação Administrativa e da Relações de Consumo - SMA, gestora da Ouvidoria Setorial, e informar ao usuário seu novo protocolo, orientando-o sobre a forma correta de encaminhar futuras manifestações dessa natureza. Entendemos que essa mudança seja um dos vetores que explicam a queda de manifestações na Plataforma Fala.BR, desde então.*

392. *Como se vê, na ocorrência de equívoco dos usuários na seleção do canal para registrar a sua manifestação, a Aneel não apenas os orienta sobre a forma correta de encaminhar futuras manifestações dessa natureza como também já realiza, ela mesma, um novo protocolo no canal adequado, encaminhando ao usuário o seu novo protocolo. Tal procedimento não só otimiza os resultados como também melhora a experiência do usuário, haja vista que tende a aumentar a satisfação do usuário com a resposta preliminar recebida, a reduzir o risco de que o usuário acabe por não realizar o novo protocolo no canal adequado, além de reduzir o tempo total até a conclusão efetiva da análise da manifestação.*

393. *Assim sendo, entende-se que a solução adotada pela Aneel no tratamento de manifestações cadastradas em canais equivocados pelos usuários se constitui em uma boa prática a ser utilizada como referência pela Anatel na ocorrência de situações similares, mitigando os efeitos do achado.*

394. *Ante o exposto, conclui-se por* ***recomendar à Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)*** *que revise os mecanismos internos de tratamento das manifestações recebidas pelas plataformas Fala.BR e Anatel Consumidor, de forma que as manifestações equivocadamente enviadas pelos usuários para uma plataforma sejam redirecionadas para a outra pela própria agência, a exemplo do procedimento implementado pela Aneel em serviços e situações correspondentes.*

395. *A adoção do redirecionamento automático das manifestações enviadas ao canal incorreto tende a reduzir retrabalho e encurtar o tempo de resolução das demandas, fortalecendo a efetividade do serviço. Ao eliminar a necessidade de novo protocolo pelo usuário, melhora-se a experiência de atendimento e diminui-se o risco de desistência.*

IV. CONCLUSÃO

396. *O presente trabalho consistiu em auditoria operacional de avaliação da implementação do Código de Defesa do Usuário do Serviço Público (Lei 13.460/2017), com o objetivo de examinar, de forma sistêmica, em que medida os órgãos e entidades da APF vêm observando os dispositivos legais relacionados à participação, proteção e defesa dos direitos dos usuários, bem como vêm adotando os mecanismos de informação, transparência, ouvidoria e avaliação da qualidade dos serviços públicos. A auditoria buscou identificar avanços, lacunas, fragilidades e oportunidades de melhoria, de modo a subsidiar ações de aperfeiçoamento institucional e contribuir para o fortalecimento de uma Administração Pública mais orientada ao cidadão.*

397. *A estratégia geral da auditoria consistiu na seleção de doze órgãos/entidades da APF,*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219693.

considerados relevantes sob os critérios de materialidade e relevância, bem como representativos de diferentes áreas de atuação estatal. Além disso, para cada um dos órgãos/entidades, foi selecionado um serviço público específico prestado por eles para uma avaliação mais aprofundada. Essa abordagem permitiu combinar uma visão sistêmica sobre os mecanismos de asseguração dos direitos dos usuários com análises pontuais sobre a operacionalização concreta de serviços, ampliando a capacidade de identificação de problemas recorrentes e de oportunidades de aprimoramento.

398. *As análises foram estruturadas a partir de três questões de auditoria, formuladas para examinar, respectivamente: a) a estrutura e os processos de trabalho das ouvidorias setoriais; b) a existência e a efetividade de instrumentos de informação, transparência, participação popular e avaliação da qualidade dos serviços; e c) a forma como os órgãos e entidades adotam políticas e práticas orientadas à melhoria contínua dos serviços, considerando reclamações, avaliações e percepções dos usuários. Os achados de auditoria foram organizados em três eixos correspondentes às referidas questões.*

399. *No âmbito do **Eixo 1 – Estrutura e Processos de Trabalho das Ouvidorias**, os procedimentos de auditoria tiveram como foco principal a avaliação da organização, da estrutura e dos processos de trabalho das ouvidorias dos órgãos e entidades selecionados, à luz das disposições da Lei 13.460/2017, do Decreto 9.492/2018 e da Portaria Normativa CGU 116/2024. As análises tiveram como referência, especialmente, os resultados dos procedimentos avaliativos conduzidos pela Ouvidoria-Geral da União (OGU), notadamente o Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública (MMOuP) e as Avaliações Anuais, com ênfase na verificação do grau de aderência das unidades às práticas e requisitos estabelecidos e na capacidade das ouvidorias de desempenhar, de forma estruturada, suas atribuições relacionadas à asseguração da qualidade dos serviços públicos prestados.*

400. *O primeiro achado deste eixo refere-se à designação de ouvidores por ato normativo interno em condição de interinidade ou substituição por períodos prolongados em diversas agências reguladoras, em desconformidade com o rito previsto na Lei Geral das Agências Reguladoras (Lei 13.848/2019), que estabelece que o ouvidor das agências reguladoras deve ser escolhido pelo Presidente da República e por ele nomeado para o exercício de mandato fixo, após prévia aprovação do Senado Federal. A situação de interinidade/substituição dos ouvidores constatada em oito das onze agências reguladoras compromete a estabilidade e a independência institucional das ouvidorias, enfraquecendo sua capacidade de atuação. Como encaminhamento, propôs-se dar ciência à Presidência da República (CC/PR) de que a situação constatada constitui irregularidade por infringir o art. 23, da Lei 13.848/2019.*

401. *O segundo achado diz respeito à ausência de participação das Ouvidorias Setoriais da Caixa Econômica Federal e da Receita Federal do Brasil nos ciclos avaliativos do MMOuP, em desacordo com as disposições do Decreto 9.492/2018 e da Portaria Normativa CGU 116/2024. A não participação reduz a capacidade de diagnóstico e de indução de melhorias contínuas nessas unidades. Na etapa de comentários dos gestores, a CEF informou que acatará integralmente a deliberação do TCU e que a sua ouvidoria participará do próximo ciclo avaliativo do MMOuP, de modo que o encaminhamento proposto para este caso é deixar de se determinar; por outro lado, no caso da ouvidoria da RFB, propôs-se dar ciência de que a situação se constitui em uma irregularidade.*

402. *O terceiro achado deste eixo refere-se à ausência de elaboração e/ou publicação do Relatório Anual de Gestão pela Ouvidoria Setorial do MEMP, em desconformidade com a Lei 13.460/2017 e a Portaria Normativa CGU 116/2024. O relatório é instrumento essencial de gestão, pois consolida a análise dos problemas recorrentes, permitindo identificar falhas e áreas prioritárias de intervenção. Também subsidia o planejamento das ouvidorias, ao registrar dificuldades, ações bem-sucedidas e propostas de melhoria com prazos e responsáveis, além de ser uma ferramenta adicional de controle social e transparência ativa. Como encaminhamento, propõe-se determinar que a ouvidoria do MEMP elabore e publique os relatórios pendentes, em conformidade com os normativos aplicáveis.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219693.

403. *No **Eixo 2 – Ferramentas de Participação Popular e de Avaliação da Qualidade dos Serviços Públicos**, os procedimentos concentraram-se na verificação da implementação e do nível de utilização dos instrumentos de avaliação da qualidade, participação popular e transparência previstos na Lei 13.460/2017; nos Decretos 9.094/2017 e 12.198/2024; e na Portaria SGD/MGI 1.083/2025, com destaque para a Carta de Serviços, os Planos de Transformação Digital, a API de Avaliação da SGD/MGI e os Conselhos de Usuários de serviços públicos.*

404. *O primeiro achado deste eixo trata da constatação de uma baixa taxa de respostas dos usuários às avaliações de satisfação realizadas por meio da API de Avaliação de Serviços Públicos, o que compromete a representatividade dos resultados e limita o seu uso como insumo para o aprimoramento dos serviços. Observou-se um problema geral de baixa utilização da ferramenta, com taxa média de respostas em torno de 15% no período analisado, além da identificação de dois casos críticos na amostra examinada, do DNIT e da RFB, cujas taxas médias de resposta se situam significativamente abaixo da média, demandando atuação mais direcionada. Trata-se de um problema complexo, que envolve fatores relacionados ao engajamento e à cultura de participação dos usuários, mas também foi identificado um fator causal de natureza operacional, consistente no método de disponibilização da avaliação aos usuários, considerado passível de aprimoramento e com potencial de gerar efeitos mais imediatos. Os encaminhamentos propostos são no sentido de recomendar a adoção de medidas para que o método de disponibilização das avaliações recomendado pela SGD/MGI (modal dentro da própria página do serviço/sistema) somente seja dispensado em casos em que haja alguma justificativa técnica razoável; além da elaboração de orientações acerca da forma de disponibilização e apresentação dos convites que potencializem a obtenção de respostas por parte dos usuários.*

405. *O segundo achado deste eixo se refere à ausência injustificada de integração à API de Avaliação de serviços relevantes da Anatel, do DNIT, do INSS e do MS, em desconformidade com as disposições da Lei 13.460/2017, do Decreto 9.094/2017 e da Portaria SGD/MGI 1.083/2025. Entre as situações encontradas, cada órgão apresenta um cenário específico: na Anatel, a situação foi atribuída a uma suposta incompatibilidade da API com serviços da agência prestados por meio do Sistema Eletrônico de Informações (SEI); no INSS, verificou-se uma falha técnica na conexão da API de Avaliação com a plataforma Meu INSS, que centraliza a disponibilização da maior parte dos serviços da autarquia; enquanto, no DNIT e no MS, o aspecto predominante refere-se à necessidade de priorização da integração de serviços relevantes, especialmente aqueles com elevado volume de acessos. Os encaminhamentos propostos convergem no sentido de determinar a correção de eventuais problemas técnicos identificados e recomendar a integração dos serviços pendentes à API de Avaliação, com base em critérios de priorização, destacando-se, entre eles, a relevância e o volume de uso dos serviços pelos cidadãos.*

406. *O terceiro achado deste eixo diz respeito à ausência de elaboração e de pactuação do Plano de Transformação Digital (PTD) pela PRF e pelo INSS, em desconformidade com o Decreto 12.198/2024, que institui a Estratégia Federal de Governo Digital 2024-2027 e estabelece a obrigatoriedade desse instrumento. O PTD constitui peça central de planejamento das ações de governo digital, por organizar e formalizar, junto ao MGI, as iniciativas de transformação digital dos órgãos, alinhando diretrizes estratégicas e entregas pactuadas. Enquanto a PRF possui como pendência apenas a formalização da pactuação do seu PTD com o MGI; o INSS, segundo o MGI, ainda não iniciou a elaboração do seu plano. Como encaminhamentos, propõe-se, no caso do INSS, determinar que o órgão priorize a elaboração de seu PTD e promova a respectiva pactuação junto às unidades competentes do MGI; enquanto, no caso da PRF, dispensou-se a proposição de determinação em face das providências apresentadas na etapa de comentários dos gestores.*

407. *O quarto achado deste eixo evidenciou a baixa adesão e efetividade da Plataforma Virtual do Conselho de Usuários de Serviços Públicos da OGU/CGU enquanto instrumento central para operacionalizar os Conselhos de Usuários no âmbito da administração pública federal. O cenário analisado mostra que a implementação efetiva dos Conselhos de Usuários configura um problema*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219693.

público de natureza complexa, multifatorial e interinstitucional, cuja superação demanda a adoção de um conjunto articulado de providências e o engajamento coordenado de diversos atores, a exemplo da CGU, das ouvidorias setoriais, dos órgãos e entidades prestadores de serviços, além da sociedade civil. Em sede de comentários dos gestores, a OGU/CGU apresentou o detalhamento de uma série de medidas com vistas a melhorar a governança, a gestão e a operacionalização do Conselho de Usuários e de sua Plataforma Virtual que estão em curso no âmbito das ações 1792872 (Estudo para Reestruturação e Fortalecimento do Conselho de Usuários conforme a Lei 13.460/2017) e 1792813 (Avaliação e melhoria de serviços públicos na perspectiva de seus usuários), ambas do PICC 2025-2027 e com conclusão prevista para dezembro/2026. Neste contexto, entendeu-se por pertinente dispensar a proposição de deliberação de análise da viabilidade de celebração de Compromisso Cidadão junto à Controladoria-Geral da União (CGU) constante do relatório preliminar.

408. *No âmbito do **Eixo 3 – Falhas, Inconformidades e/ou Oportunidades de Melhoria na Operacionalização dos Serviços Avaliados**, os procedimentos de auditoria tiveram como objetivo a avaliação, sob a ótica da adequação das informações disponibilizadas aos usuários e da qualidade percebida dos serviços, dos doze serviços públicos em espécie selecionados na amostra do trabalho. As análises concentraram-se na verificação da clareza, completude e acessibilidade das informações relativas aos serviços, bem como na identificação de problemas recorrentes a partir da percepção dos usuários. Para tanto, os procedimentos consistiram na inspeção das páginas e das plataformas por meio das quais os serviços são ofertados, além da análise dos registros de manifestações dos usuários, extraídos tanto dos canais de ouvidoria – por meio da plataforma Fala.BR – quanto da plataforma de avaliação de satisfação do usuário gerida pela SGD/MGI.*

409. *O primeiro achado deste eixo trata da identificação de sensibilidade relevante na exigência e na publicidade obrigatória de alguns dados particulares dos usuários no serviço "Cadastrar/Formalizar Microempreendedor Individual (MEI)", do MEMP, especialmente quanto aos campos de telefone e e-mail como dados públicos, situação associada a reclamações recorrentes de exposição indevida de informações e de tentativas de aplicação de golpes e cobranças fraudulentas. Procedimentos adicionais de análise da jornada do usuário corroboraram que, logo após o cadastro, tais dados passam a figurar ostensivamente em plataformas de consulta a CNPJ e são utilizados por terceiros para contatos enganosos. As análises indicaram, ainda, que a legislação de registro mercantil não estabelece de forma explícita a obrigatoriedade de publicidade desses dados de contato, bem como que, no caso do MEI, tais informações frequentemente se confundem com dados da própria pessoa natural, exigindo tratamento mais cauteloso à luz dos princípios da LGPD. Como encaminhamento, propõe-se recomendar ao MEMP a revisão do modelo de tratamento e divulgação de dados pessoais no serviço, avaliando a possibilidade de restrição da publicidade de telefone e e-mail ao mínimo necessário. Adicionalmente, propõe-se recomendação à RFB no sentido de avaliar a adoção de medidas destinadas a reforçar a proteção de dados sensíveis dos MEIs, haja vista que os dados do cadastro do MEI são transpostos para o CNPJ e podem ser objeto de acesso indevido nas consultas relacionadas a este cadastro.*

410. *O segundo achado deste eixo concerne à identificação, no serviço da Anatel "Registrar Reclamação, Denúncia, Sugestão ou Outras Manifestações", de dificuldade recorrente dos usuários em identificar o canal adequado, entre as plataformas Fala.BR e Anatel Consumidor, para registrar suas manifestações, sendo que a plataforma Anatel Consumidor é destinada ao processamento de manifestações em face das operadoras de telecomunicações, enquanto a plataforma Fala.BR é o canal digital da Ouvidoria institucional da Anatel, destinando-se à apresentação de manifestações relacionadas a serviços prestados diretamente pela agência. Como resultado, tem-se observado um elevado volume de registros equivocados, especialmente no Fala.BR. Constatou-se que, quando ocorre erro de canal, o procedimento atualmente adotado consiste apenas em orientar o cidadão a refazer o registro, o que gera frustração, aumento do tempo até a resolução da demanda e risco de desistência. Embora a Anatel tenha informado ações de orientação e melhoria da comunicação, observou-se*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219693.

oportunidade adicional de aprimoramento procedimental, a partir de boa prática adotada pela Aneel, que realiza o redirecionamento interno da manifestação para o canal correto. Como encaminhamento, propõe-se recomendar à Anatel que revise seus mecanismos internos de tratamento das manifestações, de modo a possibilitar que a própria agência promova o redirecionamento no canal adequado quando identificado equívoco do usuário, aprimorando a eficiência do serviço e a experiência do cidadão.

411. *Em suma, espera-se que a implementação dos encaminhamentos propostos contribua para o fortalecimento dos mecanismos de defesa do usuário, para a ampliação da participação social e para a melhoria contínua da qualidade dos serviços públicos federais, reforçando a centralidade do cidadão na atuação estatal e potencializando os benefícios dos serviços públicos.*

V. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

412. *Ante o exposto, propõe-se a remessa dos autos ao Gabinete do Exmo. Ministro-Relator Antônio Anastasia, com as seguintes propostas de encaminhamento:*

a) Determinar ao Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (MEMP), com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 90 (noventa) dias, elabore e publique, em seu sítio eletrônico oficial, os Relatórios Anuais de Gestão da sua Ouvidoria até o ano-exercício de 2024, consoante o disposto nos arts. 14, II e 15, da Lei 13.460/2017 c/c o art. 60, da Portaria Normativa CGU 116/2024 (tópico 0);

b) Determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315/2020, que:

b.1) no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, promova a elaboração do seu Plano de Transformação Digital (PTD) e realize a devida pactuação do seu conteúdo com as unidades competentes do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), devendo avaliar, no conteúdo do PTD, a inclusão de metas relacionadas à integração dos serviços pendentes à API de Avaliação, baseando-se em critérios de priorização que considerem, entre outros fatores, a relevância dos serviços para os usuários, consoante o disposto nos arts. 4º, II e 6º, I, do Decreto 12.198/2024 (tópicos 0 e 0); e

b.2) no prazo de 30 (trinta) dias, adote medidas para corrigir o problema de indisponibilidade da API de Avaliação para os serviços do INSS prestados por intermédio da plataforma/aplicativo Meu INSS, consoante o disposto no art. 23, da Lei 13.460/2017 c/c art. 20, do Decreto 9.904/2017 (tópico 0);

c) Deixar de determinar à Polícia Rodoviária Federal (PRF), com fundamento no inciso I do parágrafo único, do art. 16, da Resolução-TCU 315/2020, tendo em conta que, em sede de comentários dos gestores, a unidade jurisdicionada apresentou a comprovação de elaboração do seu Plano de Transformação Digital (PTD), além de ter informado acerca da solicitação de agendamento de reunião com representantes do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) para a formalização da pactuação do PTD, de toda forma, não há prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação da medida e os impactos dela resultantes (tópico 0);

d) Deixar de determinar à Caixa Econômica Federal (CEF), com fundamento no inciso I do parágrafo único, do art. 16, da Resolução-TCU 315/2020, tendo em conta que, em sede de comentários dos gestores, a unidade jurisdicionada atestou que a sua ouvidoria participará do próximo ciclo avaliativo do Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública (MMOuP), comprometendo-se a realizar o preenchimento do questionário correspondente em alinhamento com as orientações da OGU/CGU, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação da medida e os impactos dela resultantes (tópico 0);

e) Dispensar, com fundamento nos incisos I e II, do parágrafo único, do art. 16, da Resolução-TCU 315/2020, a deliberação de análise da viabilidade de celebração de Compromisso

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219693.

Cidadão junto à Controladoria-Geral da União (CGU), tendo em conta que, em sede de comentários dos gestores, a unidade jurisdicionada apresentou informações sobre ações em andamento e com conclusão prevista para dezembro/2026, no âmbito do PICC 2025-2027, com vistas a aprimorar a governança, a gestão e a operacionalização do Conselho de Usuários e de sua Plataforma Virtual, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação das medidas e os impactos delas resultantes (tópico 0);

f) Dar ciência à Controladoria-Geral da União (CGU), com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315/2020 c/c a Parte I do Anexo Único à Portaria-Segecex 3/2023, que a exclusão de órgãos subordinados da administração pública federal que sejam responsáveis pela prestação de serviços em nome próprio e que tenham unidades de ouvidoria autônomas, a exemplo da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal (SisOuv) e dos instrumentos de avaliação e controle a ele relacionados (com destaque para o MMOuP, as avaliações anuais e o "Painel Resolveu?") afronta o disposto no art. 2º, I, do Decreto 9.492/2018 (tópico 0);

g) Dar ciência à Presidência da República, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315/2020 c/c a Parte I do Anexo Único à Portaria-Segecex 3/2023, que a manutenção ampla, prolongada e persistente de ouvidores em condição de interinidade e/ou substituição nas agências reguladoras, a exemplo do que ocorre na ANEEL, ANATEL, ANP, ANCINE, ANM, ANS, ANTT e ANAC, afronta o disposto no art. 23, da Lei 13.848/2019 c/c o § 2º, do art. 3º, da Portaria Normativa CGU 238/2025 (tópico 0);

h) Recomendar ao Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (MEMP) e ao Comitê para Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (CGSIM), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que revisem o modelo de tratamento e divulgação de dados com caráter pessoal no serviço "Cadastrar/Formalizar Microempreendedor Individual (MEI)", disciplinado pela Resolução CGSIM 48/2018, avaliando a possibilidade de restringir a publicidade de informações de contato, como telefone e e-mail, ao mínimo necessário, em conformidade com a legislação vigente, especialmente a Lei 13.709/2018 (tópico 0);

i) Recomendar ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

i.1) elabore orientações para os órgãos e entidades da administração pública federal acerca da forma de disponibilização e apresentação dos convites às avaliações de satisfação da API de Avaliação, considerando boas práticas de design de experiência do usuário, a exemplo do uso de elementos gráficos e de comunicação visual capazes de potencializar a obtenção de respostas (tópico 0); e

i.2) estabeleça mecanismos de controle, tanto para os serviços já integrados à API de Avaliação como para aqueles que virão a ser integrados, para que a utilização de métodos de convite e direcionamento do usuário ao formulário de avaliação distintos do padrão recomendado pelo Manual de uso da API de Avaliação e Acompanhamento (modal dentro da própria página do serviço/sistema) seja feita apenas em caso de existência de justificativa tecnicamente razoável (tópico 0);

j) Recomendar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

j.1) priorize, em todos os seus serviços, a utilização do método recomendado pelo Manual de uso da API de Avaliação e Acompanhamento (modal dentro da própria página do serviço/sistema) como meio de direcionamento do usuário às avaliações de satisfação, utilizando outros métodos apenas em caso de existência de justificativa tecnicamente razoável (tópico 0); e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219693.

j.2) avalie a possibilidade de incluir a integração à API de Avaliação dos seus três serviços que ainda não constam da plataforma (Apresentar Indicação do Responsável por Infração de Trânsito; Realizar Pagamento de Multa de Trânsito; e Solicitar uso de faixa de domínio adjacente às rodovias federais) como meta a ser pactuada no âmbito do seu próximo Plano de Transformação Digital (PTD) (tópico 0);

k) Recomendar à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

k.1) adote mecanismos que viabilizem o aumento do percentual de resposta das avaliações de satisfação de seus serviços integrados à API de avaliação, especialmente naqueles de maior volume de utilização, levando em consideração as boas práticas adotadas em outros serviços (tópico 0); e

k.2) avalie a adoção de medidas operacionais e normativas destinadas a reforçar a proteção de dados sensíveis dos Microempreendedores Individuais (MEIs), com destaque para e-mail e telefone, atualmente disponibilizados e acessíveis por terceiros através de consultas ao Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) e ao Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral de Pessoa Jurídica – Cartão CNPJ (tópico 0);

l) Recomendar à Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

l.1) promova, com o auxílio técnico do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), a integração dos seus serviços prestados por intermédio do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) à API de Avaliação da satisfação dos usuários (tópico 0); e

l.2) revise os mecanismos internos de tratamento das manifestações recebidas pelas plataformas Fala.BR e Anatel Consumidor, de forma que as manifestações equivocadamente enviadas pelos usuários para uma plataforma sejam redirecionadas para a outra pela própria agência, a exemplo do procedimento implementado pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) em serviços e situações correspondentes (tópico 0).

m) Recomendar ao Ministério da Saúde, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, ao elaborar o seu Plano de Transformação Digital (PTD), avalie a inclusão de metas relacionadas à integração de serviços à API de Avaliação, baseando-se em critérios de priorização que considerem, entre outros fatores, a relevância dos serviços para os usuários (tópico 0); e

n) Informar à Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), à Caixa Econômica Federal (CEF), à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), à Controladoria-Geral da União (CGU), ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), à Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A. (Trensurb), ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), ao Ministério da Saúde (MS), ao Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (MEMP), à Polícia Rodoviária Federal (PRF) e à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

o) 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:

o.1) monitorar as recomendações contidas nas alíneas h), i), j), k), l) e m); e

o.2) enviar, por meio da Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), o presente relatório de fiscalização às unidades de auditoria especializadas responsáveis pelas unidades jurisdicionadas avaliadas, para que tomem conhecimento do resultado das avaliações realizadas nesta auditoria e adotem as medidas que julgarem pertinentes; e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219693.

p) Arquivar os presentes autos, com fundamento no art. 169, V, do Regimento Interno do TCU".

3. É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219693.

VOTO

Cuidam os autos de auditoria operacional realizada com o objetivo de avaliar o grau de implementação e a efetividade da Lei 13.460/2017 (Código de Defesa do Usuário do Serviço Público) no âmbito da Administração Pública Federal, para verificar em que medida os instrumentos previstos na legislação vêm contribuindo para a proteção dos direitos dos usuários e para a melhoria da qualidade, da acessibilidade, da transparência e da participação social na prestação dos serviços públicos.

2. A fiscalização insere-se nas diretrizes estratégicas desta Corte de Contas voltadas ao aperfeiçoamento das políticas públicas e dos serviços prestados ao cidadão. Nesse sentido, o trabalho está alinhado ao Plano Estratégico do TCU 2023-2028, em especial ao objetivo de contribuir para a efetividade das políticas públicas e de induzir o aperfeiçoamento dos serviços públicos digitais, bem como à diretriz institucional "Cidadão no Foco", prevista no Plano de Gestão do Tribunal.

3. O trabalho contou com a participação de onze unidades técnicas do Tribunal, sob a coordenação da Unidade de Auditoria Especializada em Integração de Dados, Métodos e Tecnologias para o Controle (AudDigital), o que permitiu a consolidação de resultados em uma visão integrada da implementação da Lei 13.460/2017 na Administração Pública Federal.

4. O escopo da auditoria compreendeu a avaliação da aderência das estruturas, processos e instrumentos adotados pelos órgãos e entidades federais às disposições da Lei 13.460/2017 e à regulamentação correlata. Para tanto, foi selecionada amostra composta por doze órgãos e entidades e respectivos serviços públicos considerados relevantes sob a ótica do cidadão, abrangendo áreas de elevada sensibilidade social, como previdência social, saúde, telecomunicações, energia elétrica, infraestrutura de transportes, educação, serviços financeiros, empreendedorismo e governo digital.

5. Foram examinados o serviço de concessão de benefício por incapacidade temporária do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), o registro de reclamações de consumidores da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), os serviços relacionados ao Microempreendedor Individual (MEI), a emissão de certidões pela Receita Federal do Brasil (RFB), o Programa Farmácia Popular do Ministério da Saúde, os serviços do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), da Polícia Rodoviária Federal (PRF), da Caixa Econômica Federal, da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU/Trensurb), assim como o atendimento da Conta “Gov.Br” pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI).

6. Além dos órgãos prestadores de serviços, a auditoria avaliou a atuação da Ouvidoria-Geral da União (OGU/CGU) e da Secretaria de Governo Digital (SGD/MGI), em razão de suas atribuições como órgãos centrais, respectivamente, do Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (SisOuv) e do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação do Poder Executivo Federal (Sisp).

7. A estratégia de fiscalização combinou análises documentais e normativas, consultas a sistemas governamentais, levantamentos em bases de dados oficiais, reuniões com gestores públicos, requisições de informações, testes práticos em plataformas digitais e exame dos mecanismos de participação e avaliação dos usuários. Também foram utilizadas informações provenientes do Fala.Br, do Painel de Monitoramento dos Serviços Federais e dos portais institucionais dos órgãos selecionados.

8. A auditoria foi desenvolvida em torno de três questões centrais (peça 211, p. 7/8):

> **Questão 1**: Em que medida as Ouvidorias Setoriais dos órgãos selecionados estão bem estruturadas, com processos de trabalho abrangentes, bem definidos e efetivos, e atuam como

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219694.

agentes de proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos e de asseguração da qualidade dos serviços públicos, tendo como referência os preceitos da Lei 13.460/2017 e normativos conexos, bem como as orientações da OGU/CGU?

Questão 2: Em que medida os órgãos/entidades e respectivos serviços selecionados possuem instrumentos adequados para prover transparência, possibilidade de avaliação e apresentação de reclamações/sugestões pelos usuários, além de outras formas de participação social, alinhando-se aos preceitos da Lei 13.460/2017 e normativos conexos, e fazendo um bom uso das ferramentas digitais fornecidas pela Controladoria-Geral da União (CGU), MGI, entre outras disponíveis ou desenvolvidas internamente?

Questão 3: Em que medida o órgão/entidade prestador(a) do serviço público adota políticas que visam a adoção de padrões satisfatórios de qualidade, acessibilidade e tempestividade e com foco em melhorias contínuas no serviço prestado, considerando as reclamações, avaliações e comentários apresentados pelos seus usuários, nos termos da Lei 13.460/2017?

9. Dessa forma, a fiscalização procurou verificar não apenas o grau de conformidade dos órgãos às exigências legais, mas sobretudo avaliar se os instrumentos criados pela Lei 13.460/2017 estão efetivamente contribuindo para tornar a Administração Pública Federal mais transparente, responsiva e orientada às necessidades dos cidadãos.

10. Para adequada compreensão do trabalho, importa recordar que a Lei 13.460/2017 insere-se em um movimento mais amplo de transformação da Administração Pública brasileira, voltado à consolidação de um modelo de prestação de serviços centrado no cidadão e orientado pelos princípios da qualidade, da transparência, da participação social e da melhoria contínua.

11. Historicamente, contudo, a Administração Pública estruturou-se sob lógica fortemente orientada aos seus processos internos, atribuindo menor relevância à experiência do usuário na avaliação de seus resultados. A partir da década de 1990, consolidou-se gradualmente um modelo de gestão orientado a resultados, que passou a atribuir crescente importância à transparência, à prestação de contas e à satisfação dos cidadãos.

12. Foi nesse contexto, portanto, que sobreveio a Lei 13.460/2017, denominada Código de Defesa do Usuário dos Serviços Públicos, marco normativo que buscou fortalecer a posição do cidadão perante a Administração Pública e estabelecer mecanismos permanentes para avaliação da qualidade dos serviços governamentais.

13. A referida lei instituiu um conjunto de instrumentos destinados a assegurar que a experiência do usuário passasse a integrar o processo de gestão pública. Entre os seus principais mecanismos, destacam-se as Cartas de Serviços ao Usuário, as ouvidorias públicas, os Conselhos de Usuários dos Serviços Públicos, os sistemas de avaliação da satisfação dos usuários, as plataformas de participação social e os instrumentos de transformação digital.

14. As Cartas de Serviços ao Usuário constituem instrumento de transparência ativa destinado a informar os cidadãos acerca dos serviços prestados por cada órgão, dos canais de acesso disponíveis, dos requisitos exigidos e dos padrões de qualidade assumidos pela Administração. Na esfera federal, tais informações devem ser disponibilizadas por meio do portal Gov.br, servindo como referência para o acompanhamento e a avaliação dos serviços pelos usuários.

15. Outro elemento central do modelo instituído pela Lei 13.460/2017 são as ouvidorias públicas. No âmbito do Poder Executivo Federal, essas unidades integram o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal (SisOuv), coordenado pela Ouvidoria-Geral da União (OGU), e operam principalmente por intermédio da Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação (Fala.Br), que centraliza manifestações, reclamações, sugestões, elogios e pedidos de acesso à informação. Os dados produzidos pela plataforma alimentam, ainda, o "Painel Resolveu?", instrumento de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219694.

monitoramento que consolida indicadores relacionados ao desempenho das ouvidorias e ao tratamento das demandas dos usuários.

16. No campo da governança das ouvidorias, existe o Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública (MMOuP), desenvolvido pela OGU para avaliar o grau de desenvolvimento institucional das unidades de ouvidorias. Por meio desse modelo, são aferidos aspectos relacionados à estrutura, governança, processos de trabalho, participação social, transparência e capacidade de indução de melhorias nos serviços públicos.

17. A Lei 13.460/2017 também previu a criação dos Conselhos de Usuários dos Serviços Públicos, concebidos como instâncias permanentes de participação social. Seu propósito consiste em permitir que cidadãos acompanhem, avaliem e contribuam para o aperfeiçoamento dos serviços públicos, atuando por intermédio da Plataforma Virtual do Conselho de Usuários, desenvolvida e disponibilizada pela Controladoria-Geral da União (CGU).

18. Quanto aos mecanismos de avaliação da satisfação dos usuários previstos no Código de Defesa do Usuário dos Serviços Públicos, no âmbito federal esse processo é operacionalizado principalmente por meio da *Application Programming Interface* (API) de Avaliação de Serviços Públicos, desenvolvida pela Secretaria de Governo Digital (SGD), que permite coletar de forma padronizada a percepção dos cidadãos acerca da qualidade dos serviços recebidos e consolidar essas informações em painéis e *rankings* públicos de desempenho.

19. Há, ainda, os mecanismos de planejamento da transformação digital adotados pela Administração Pública Federal, com destaque para os Planos de Transformação Digital (PTD). Esses instrumentos constituem a principal ferramenta de pactuação entre os órgãos federais e a Secretaria de Governo Digital para implementação de ações relacionadas à digitalização de serviços, melhoria da experiência do usuário, integração de canais de atendimento, governança de dados e proteção da privacidade.

20. Desse modo, o objetivo da presente fiscalização não se restringiu à análise isolada de serviços públicos específicos. O trabalho buscou avaliar, de forma integrada, todo o ecossistema de instrumentos criado pela Lei 13.460/2017 e pela Estratégia Federal de Governo Digital, para assegurar que a percepção dos usuários seja efetivamente incorporada aos processos decisórios da Administração Pública, tornando-a mais transparente, responsiva e orientada às necessidades dos cidadãos.

21. Tal enfoque revela-se especialmente relevante porque a efetividade do Código de Defesa do Usuário do Serviço Público depende não apenas da existência formal desses instrumentos, mas da sua capacidade de produzir informações úteis para a gestão e de transformar a experiência dos cidadãos em vetor permanente de aperfeiçoamento das políticas e serviços públicos.

22. Nesse sentido, são apresentados, de forma resumida, os principais achados de auditoria, os quais foram organizados no relatório da fiscalização em três tópicos, a saber: i) estrutura e processos de trabalho das ouvidorias; ii) ferramentas de participação popular e de avaliação da qualidade dos serviços públicos; e iii) falhas, inconformidades e/ou oportunidades de melhoria identificadas na operacionalização dos serviços avaliados.

Estrutura e processos de trabalho das ouvidorias

23. Ao examinar a estrutura e os processos de trabalho das ouvidorias dos órgãos e entidades selecionados, a equipe identificou fragilidades relevantes relacionadas à governança e ao grau de institucionalização de algumas dessas unidades, com destaque para as agências reguladoras federais.

24. Constatou-se que apenas três das onze agências possuíam ouvidores regularmente nomeados, nos termos da Lei 13.848/2019 (Lei das Agências Reguladoras), permanecendo as demais sob condução de ouvidores interinos ou substitutos. Em diversos casos, a interinidade prolonga-se por

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219694.

vários anos e, em cinco agências, sequer houve a nomeação de ouvidor titular após a entrada em vigor da referida lei, o que compromete a autonomia e a independência dessas estruturas.

25. Nesse sentido, a AudDigital ressaltou que o modelo legal de escolha dos ouvidores, mediante indicação pelo Presidente da República e aprovação pelo Senado Federal, associado à existência de mandato fixo e à vedação de recondução, busca assegurar autonomia, independência e estabilidade institucional às ouvidorias. A manutenção prolongada de ocupantes interinos fragiliza essas garantias e compromete o papel das ouvidorias como instâncias independentes de interlocução com a sociedade e de aprimoramento da atuação regulatória.

26. Outro ponto analisado pela equipe diz respeito à participação das ouvidorias no Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública (MMOuP), instrumento desenvolvido pela Ouvidoria-Geral da União para avaliar e aperfeiçoar a atuação das unidades integrantes do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal (SisOuv).

27. Nesse contexto, verificou-se que a Caixa Econômica Federal não participava dos ciclos do MMOuP, apesar de integrar o SisOuv. Após examinar as justificativas apresentadas pela instituição, a equipe concluiu que, como a ouvidoria da Caixa integra o SisOuv, ela está sujeita aos mecanismos de avaliação previstos pela regulamentação aplicável.

28. Nada obstante, nos comentários encaminhados a este Tribunal, a Caixa reconheceu a pertinência da avaliação e assumiu o compromisso de participar do próximo ciclo do MMOuP, razão pela qual a unidade técnica entendeu não ser necessária expedição de determinação específica sobre o tema.

29. A auditoria identificou, ainda, situação envolvendo a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. Em razão de interpretação restritiva adotada pela Ouvidoria-Geral da União acerca do alcance do SisOuv, a ouvidoria da Receita Federal vinha sendo excluída dos instrumentos de acompanhamento e avaliação aplicados às demais unidades do sistema, inclusive do MMOuP e do "Painel Resolveu?".

30. Sobre esse ponto, a equipe de fiscalização concluiu que a Receita Federal, embora subordinada ao Ministério da Fazenda, possui ouvidoria própria, presta serviços diretamente ao cidadão e responde por parcela expressiva da demanda por serviços públicos federais (cerca de 40% dos acessos aos serviços federais e gera aproximadamente 50% das avaliações da API), circunstâncias que justificam sua integração plena aos mecanismos de monitoramento e avaliação do SisOuv, razão pela qual propôs dar ciência do fato à CGU.

31. Por fim, foi constatada a ausência de elaboração e publicação dos Relatórios Anuais de Gestão da Ouvidoria pelo Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (MEMP).

32. A AudDigital destacou que tais relatórios constituem instrumento obrigatório previsto na Lei 13.460/2017 e cumprem importante função de transparência, prestação de contas e aperfeiçoamento da gestão, ao consolidarem informações sobre manifestações recebidas, problemas recorrentes e oportunidades de melhoria dos serviços prestados aos cidadãos. Em razão dessa inconformidade, foi proposta determinação para que o órgão regularize a elaboração e a divulgação desses documentos.

Ferramentas de participação popular e de avaliação da qualidade dos serviços públicos

33. No campo da participação social e da avaliação dos serviços públicos, a auditoria apontou reduzida adesão dos usuários à principal ferramenta governamental de mensuração da satisfação dos cidadãos. Embora tenham sido encaminhados aproximadamente 81,8 milhões de convites para avaliação dos serviços, apenas 11,9 milhões resultaram em respostas, correspondendo a taxa média de participação da ordem de 15%. A situação mostrou-se ainda mais crítica em alguns órgãos, como no

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219694.

DNIT e na Receita Federal, cujos índices de resposta ficaram significativamente abaixo da média geral.

34. A equipe identificou, ademais, que a forma de disponibilização da avaliação exerce influência significativa nos resultados obtidos. Os serviços que apresentam a pesquisa de satisfação imediatamente após a conclusão do atendimento registram índices de participação substancialmente superiores aos observados nos serviços que encaminham convites posteriormente, por correio eletrônico, evidenciando importante oportunidade de aperfeiçoamento dos mecanismos atualmente utilizados.

35. Diante desse cenário, a unidade técnica propôs recomendações ao Ministério da Gestão e da Inovação, ao DNIT e à Receita Federal, com vistas ao aprimoramento dos mecanismos de coleta de avaliações e ao aumento da participação dos usuários.

36. A auditoria também constatou que diversos serviços públicos de elevada relevância permanecem sem integração à API de Avaliação de Serviços Públicos, situação verificada na Anatel, no DNIT, no Ministério da Saúde e no INSS.

37. No caso da Anatel, a principal dificuldade refere-se a serviços prestados por intermédio do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), havendo divergências entre a Agência e o MGI acerca da responsabilidade pela implementação da solução técnica necessária à integração. Quanto ao DNIT, verificou-se que três serviços relevantes permanecem sem integração à ferramenta de avaliação, embora figurem entre os mais acessados do órgão. Já no Ministério da Saúde, a auditoria identificou quadro de baixa integração dos serviços à API de Avaliação, situação agravada pela inexistência, até o momento da fiscalização, de Plano de Transformação Digital formalmente pactuado.

38. Quanto ao INSS, a fiscalização revelou situação particularmente grave. Testes realizados pelos próprios auditores demonstraram que a funcionalidade destinada à avaliação dos serviços do "Meu INSS" encontrava-se indisponível aos usuários, impedindo o registro de manifestações e avaliações.

39. A análise dos dados históricos corroborou essa constatação, ao revelar redução abrupta na quantidade de avaliações registradas, indicando comprometimento relevante do principal instrumento de coleta da percepção dos usuários dos serviços previdenciários. Em razão da criticidade da situação, a unidade técnica propôs determinação ao INSS para que promova a correção do problema identificado.

40. Outro achado relevante refere-se à inexistência de Plano de Transformação Digital (PTD) formalmente elaborado e pactuado junto ao Ministério da Gestão e da Inovação por parte do INSS, objeto de proposta de determinação efetuada pela equipe de auditoria.

41. Situação semelhante havia sido inicialmente identificada na Polícia Rodoviária Federal, contudo, a PRF comprovou a elaboração de seu plano e a adoção das providências necessárias à sua formalização, razão pela qual a equipe técnica considerou superada a impropriedade quanto a esse órgão, deixando de propor determinação nesse sentido.

42. A auditoria examinou, também, a efetividade da Plataforma do Conselho de Usuários dos Serviços Públicos, identificando quadro de baixa utilização e reduzido impacto prático do instrumento concebido pela Lei 13.460/2017 como mecanismo de participação social.

43. As análises evidenciaram reduzida quantidade de conselhos efetivamente ativos, baixo número de participantes, escassa realização de consultas pelos órgãos e entidades e limitada interação dos usuários por meio das enquetes e do Fórum de Melhorias.

44. Entre os problemas identificados destacam-se a baixa cobertura dos serviços públicos, a ausência de mecanismos capazes de assegurar pluralidade e representatividade dos conselheiros e o reduzido nível de engajamento dos próprios órgãos responsáveis pela condução das consultas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219694.

45. A equipe de fiscalização verificou, ainda, que apenas cerca de 5% dos serviços públicos federais possuíam conselhos de usuários instituídos e que a maior parte desses conselhos contava com quantitativo reduzido de participantes. Observou-se também que grande parte das consultas realizadas ocorreu nos primeiros anos de funcionamento da plataforma, registrando-se posterior redução de utilização e progressiva perda de dinamismo do instrumento.

46. Não obstante essas fragilidades, a Controladoria-Geral da União apresentou informações detalhadas acerca de iniciativas estruturadas já incorporadas ao seu planejamento institucional, no âmbito do Plano de Integridade e Combate à Corrupção (PICC) 2025-2027, contemplando revisão normativa, aperfeiçoamentos tecnológicos, ações de engajamento dos participantes e estudos voltados ao redesenho da governança e da operacionalização da Plataforma do Conselho de Usuários.

47. Considerando que tais medidas possuem cronograma e resultados esperados definidos, com conclusão prevista para dezembro/2026, bem como potencial para enfrentar as deficiências identificadas pela auditoria, a unidade técnica concluiu pela dispensa de novos encaminhamentos sobre o tema, sem prejuízo de que esta Corte acompanhe, oportunamente, a implementação das ações previstas e os resultados efetivamente alcançados.

Falhas, inconformidades e/ou oportunidades de melhoria identificadas na operacionalização dos serviços avaliados

48. Por fim, no eixo relacionado à qualidade da prestação dos serviços públicos, a equipe realizou análise expedita dos doze serviços públicos selecionados para a amostra, com foco na adequação das informações disponibilizadas aos usuários e na qualidade percebida pelos cidadãos a partir das manifestações registradas nos sistemas de ouvidoria e de avaliação de satisfação. Embora tenham sido examinados todos os serviços da amostra, apenas duas situações apresentaram materialidade e relevância suficientes para caracterização de achados de auditoria.

49. A primeira diz respeito ao processo de formalização do Microempreendedor Individual (MEI), de responsabilidade do Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte.

50. A partir da análise das manifestações registradas no Fala.Br e de testes realizados pela própria equipe de auditoria, as evidências coletadas demonstraram que, após a formalização do cadastro, dados como telefone e endereço eletrônico tornam-se amplamente acessíveis em consultas associadas ao Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), circunstância que favorece o envio de comunicações comerciais não solicitadas e, em casos mais graves, tentativas de aplicação de golpes e fraudes.

51. A auditoria identificou expressivo volume de reclamações relacionadas a esse problema e registrou situações práticas em que usuários passaram a receber mensagens fraudulentas imediatamente após a conclusão do cadastro.

52. A relevância do tema mostrou-se ainda mais evidente durante o contraditório, ocasião em que os próprios gestores reconheceram a necessidade de aperfeiçoamento dos mecanismos de proteção e governança dos dados envolvidos.

53. Embora o MEMP tenha ressaltado que a publicidade de determinadas informações decorre das regras aplicáveis ao registro empresarial e ao CNPJ, a unidade técnica concluiu que subsistem oportunidades de aperfeiçoamento no tratamento e na divulgação dos dados dos microempreendedores, notadamente à luz dos princípios da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais.

54. Em consequência, foram propostas recomendações ao Ministério do Empreendedorismo, ao Comitê Gestor da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (Redesim) e à Receita Federal, com vistas à reavaliação dos mecanismos de divulgação dos dados de contato dos MEIs e ao fortalecimento das medidas de proteção dos usuários.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219694.

55. O último achado relevante envolve o serviço de registro de reclamações e manifestações dos consumidores perante a Anatel. A auditoria constatou que parcela relevante dos usuários encontra dificuldades para identificar qual canal deve ser utilizado para registrar suas demandas, em razão da coexistência de duas plataformas distintas: o sistema Anatel Consumidor, destinado ao tratamento de reclamações relacionadas às prestadoras de serviços de telecomunicações; e o Fala.Br, utilizado pela Ouvidoria da Agência para manifestações relacionadas à atuação da própria Anatel.

56. Segundo a equipe de auditoria, essa diferenciação nem sempre é clara para os usuários, o que resulta no encaminhamento frequente de manifestações para o canal inadequado. Nesses casos, a prática atualmente adotada consiste, em regra, na orientação ao cidadão para que realize novo protocolo na plataforma correta, procedimento que gera retrabalho, aumenta o tempo necessário para o tratamento da demanda e pode desestimular a continuidade da manifestação.

57. A AudDigital observou que situação semelhante foi enfrentada pela Aneel, que passou a adotar procedimento de redirecionamento interno das manifestações recebidas em canal inadequado, preservando a demanda do usuário e reduzindo os impactos decorrentes do equívoco na escolha da plataforma.

58. Considerando os resultados positivos dessa iniciativa, a unidade técnica propôs recomendar à Anatel que avalie a adoção de mecanismo semelhante, de forma a promover o encaminhamento interno das manifestações equivocadamente registradas pelos usuários e, assim, aprimorar a experiência do cidadão e a eficiência do atendimento.

59. Ressaltou, por fim, que persistem fragilidades importantes que limitam a efetividade do sistema concebido pelo legislador, especialmente no que se refere à autonomia das ouvidorias, ao aproveitamento das avaliações dos usuários, à utilização dos Conselhos de Usuários, à governança da transformação digital e à proteção dos direitos dos cidadãos na prestação dos serviços públicos.

60. Concluída a apresentação sintética dos achados de auditoria e das propostas de encaminhamento formuladas pela unidade técnica, declaro minha concordância, na íntegra, com as conclusões e análises empreendidas pela Unidade de Auditoria Especializada em Integração de Dados, Métodos e Tecnologias para o Controle, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo dos comentários a seguir.

61. A presente auditoria examina tema que transcende a mera conformidade administrativa e alcança o próprio modelo de relação entre Estado e cidadão concebido pela Lei 13.460/2017.

62. Ao instituir o Código de Defesa do Usuário dos Serviços Públicos, o legislador buscou promover mudança relevante na atuação da Administração Pública, conferindo centralidade à percepção dos usuários e reconhecendo que a qualidade dos serviços prestados deve ser aferida não apenas pela observância de procedimentos internos, mas também pela experiência efetivamente vivenciada pelos cidadãos.

63. Sob essa perspectiva, merece destaque a abordagem adotada pela equipe de auditoria, que se afastou de uma análise estritamente de conformidade para examinar se os instrumentos previstos na lei vêm cumprindo sua finalidade essencial: transformar manifestações, avaliações e sugestões dos usuários em mecanismos permanentes de aperfeiçoamento da ação estatal.

64. Os resultados da fiscalização permitem concluir que a Administração Pública Federal avançou significativamente na implementação do modelo concebido pela Lei 13.460/2017. Ouvidorias foram estruturadas, plataformas digitais de participação foram disponibilizadas, mecanismos de avaliação dos serviços foram desenvolvidos e instrumentos de transformação digital passaram a integrar, de forma crescente, a prestação dos serviços públicos federais.

65. A principal constatação da auditoria, a meu ver, é que os maiores obstáculos atualmente enfrentados pela Administração Pública já não decorrem da ausência de instrumentos de participação,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219694.

transparência ou avaliação, mas sim da necessidade de conferir efetividade aos mecanismos introduzidos pelo Código de Defesa do Usuário dos Serviços Públicos.

66. Sob diferentes perspectivas, os problemas identificados pela equipe de fiscalização convergem para uma mesma questão: a dificuldade de transformar as informações produzidas pelos usuários em insumos efetivamente incorporados aos processos decisórios da Administração Pública, circunstância que se manifesta de forma clara ao longo de todo o relatório de auditoria.

67. Manifesta-se quando se observam fragilidades na institucionalização de determinadas ouvidorias, particularmente no âmbito das agências reguladoras; revela-se nas limitações verificadas nos mecanismos de avaliação da satisfação dos usuários; evidencia-se na reduzida efetividade atualmente alcançada pelos Conselhos de Usuários dos Serviços Públicos; e também se faz presente nos desafios associados à governança da transformação digital e à proteção das informações dos cidadãos.

68. No caso das agências reguladoras, por exemplo, os elementos reunidos pela auditoria demonstram que não se está diante de situações isoladas ou episódicas de vacância nas ouvidorias. O quadro identificado possui caráter estrutural e evidencia dificuldades persistentes na implementação do modelo institucional estabelecido pela Lei 13.848/2019 (Lei das Agências Reguladoras), concebido justamente para assegurar autonomia, estabilidade e independência às ouvidorias dessas entidades.

69. Outro aspecto especialmente relevante refere-se à utilização das avaliações de satisfação dos usuários.

70. A auditoria demonstra que a Administração Pública Federal já dispõe de mecanismos tecnológicos capazes de coletar, em grande escala, informações sobre a experiência dos cidadãos. Os resultados observados, contudo, indicam que parte significativa desse potencial permanece subaproveitada.

71. Nesse contexto, a situação identificada no "Meu INSS" é particularmente ilustrativa. A indisponibilidade da funcionalidade de avaliação demonstra que a simples existência de instrumentos formais de coleta de informações não garante sua efetiva utilização pela Administração. Sem mecanismos operacionais adequados, perde-se importante fonte de conhecimento sobre a experiência dos usuários e de subsídios para a melhoria contínua dos serviços.

72. Igualmente relevantes são as conclusões relacionadas aos Conselhos de Usuários dos Serviços Públicos.

73. Embora tenham sido concebidos como mecanismos permanentes de participação social, os resultados apresentados pela auditoria revelam que a ferramenta ainda não conseguiu alcançar o protagonismo originalmente imaginado pelo legislador. A reduzida cobertura dos serviços, o baixo quantitativo de participantes e a limitada utilização das consultas evidenciam que o modelo ainda se encontra distante do seu pleno potencial.

74. Não obstante, merece registro o fato de que a Controladoria-Geral da União apresentou, durante o contraditório, informações detalhadas acerca de ações já incorporadas ao Plano de Integridade e Combate à Corrupção (PICC) 2025-2027, voltadas ao aprimoramento da governança, da gestão e da operacionalização dos Conselhos de Usuários e de sua Plataforma Virtual.

75. Diante desse cenário, considero adequada a conclusão da AudDigital no sentido de dispensar a deliberação inicialmente cogitada para análise da viabilidade de celebração de Compromisso Cidadão com a CGU, privilegiando o acompanhamento das medidas já formalmente assumidas pela unidade jurisdicionada, sem prejuízo de futuras avaliações, por este Tribunal, dos resultados efetivamente alcançados.

76. Também considero especialmente relevantes os achados relacionados à proteção de dados pessoais.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219694.

77. A transformação digital dos serviços públicos constitui um dos mais importantes avanços recentes da Administração Pública brasileira. Todavia, a ampliação do acesso aos serviços e a utilização intensiva de recursos tecnológicos devem ser acompanhadas por salvaguardas adequadas para proteção das informações dos cidadãos, como busca assegurar a Lei 13.709/2018, denominada Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).

78. A situação identificada no processo de formalização do Microempreendedor Individual demonstra que a simplificação administrativa e a ampliação da acessibilidade digital devem caminhar lado a lado com a proteção da privacidade e com a preservação da confiança dos usuários nos serviços públicos.

79. Cumpre destacar, ainda, os resultados produzidos pela fiscalização, demonstrados a partir dos comentários dos gestores.

80. As manifestações apresentadas não apenas reforçaram a consistência dos achados da auditoria, como também demonstraram relevante efeito indutor da atuação desta Corte. Diversos órgãos adotaram providências corretivas ainda durante a realização dos trabalhos, circunstância que evidencia um dos principais benefícios das auditorias operacionais: a capacidade de promover aperfeiçoamentos concretos antes mesmo da apreciação do processo pelo Tribunal, independentemente da expedição de determinações ou recomendações.

81. Nesse ponto, considero acertadas as alterações promovidas pela unidade técnica em sua proposta de encaminhamento, após a análise das manifestações recebidas, especialmente no tocante à substituição da determinação inicialmente cogitada para regularização das ouvidorias das agências reguladoras por ciência à Presidência da República, solução que melhor se harmoniza com as particularidades inerentes ao processo de escolha e nomeação dos respectivos titulares.

82. Em síntese, a presente auditoria demonstra que a Administração Pública Federal já dispõe de um conjunto abrangente de instrumentos voltados à proteção dos direitos dos usuários dos serviços públicos. Ouvidorias, mecanismos de avaliação da satisfação, plataformas digitais de participação, conselhos de usuários e instrumentos de planejamento da transformação digital encontram-se amplamente disseminados na estrutura administrativa e representam avanços expressivos quando comparados ao cenário existente antes da edição da Lei 13.460/2017.

83. Os achados revelam, no entanto, que o desafio atualmente enfrentado não está mais na criação desses mecanismos, mas na sua efetiva utilização como instrumentos de governança e de melhoria contínua dos serviços públicos.

84. A auditoria evidencia que a Administração Pública Federal já desenvolveu importante capacidade de escuta dos usuários. O passo seguinte consiste em assegurar que essa escuta seja efetivamente convertida em aprendizado institucional, em aperfeiçoamento dos processos de trabalho e em melhorias concretas na prestação dos serviços públicos.

85. Em essência, trata-se de um desafio de governança. Os instrumentos previstos na Lei 13.460/2017 somente alcançarão sua plenitude quando os dados, avaliações e manifestações produzidos pelos usuários passarem a integrar os ciclos de formulação, implementação e aperfeiçoamento das políticas públicas. A efetividade desses mecanismos depende menos de sua existência formal e mais da capacidade institucional de utilizá-los como ferramentas permanentes de gestão.

86. Sob essa perspectiva, os problemas identificados pela fiscalização não devem ser vistos como questões isoladas. Todos eles apontam para um mesmo desafio: fortalecer a capacidade do Estado de transformar a experiência dos usuários em conhecimento institucional e utilizá-la como insumo permanente para o aperfeiçoamento da ação governamental.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219694.

87. Afinal, reclamações, sugestões, avaliações e manifestações dos cidadãos somente produzem valor público quando deixam de constituir meros registros administrativos e passam a influenciar o desenho, a gestão e a prestação dos serviços públicos.

88. É precisamente nessa transformação da experiência do usuário em conhecimento institucional que reside o verdadeiro potencial da Lei 13.460/2017 e, em última instância, a sua capacidade de contribuir para uma Administração mais eficiente, transparente, responsiva e orientada ao cidadão.

89. Nessa perspectiva, os achados da auditoria e os encaminhamentos propostos pela unidade instrutiva contribuem para o fortalecimento da governança pública, para o aprimoramento dos serviços federais e para a consolidação de uma Administração cada vez mais voltada à geração de valor público, razão pela qual entendo que as propostas da AudDigital merecem ser acolhidas, com os ajustes decorrentes das manifestações apresentadas pelos gestores.

90. Por fim, cabe lembrar que os serviços públicos constituem a face mais visível da atuação do Estado perante a sociedade. É por intermédio deles que direitos fundamentais são concretizados e que políticas públicas alcançam efetivamente seus destinatários. A qualidade dos serviços prestados influencia diretamente a percepção dos cidadãos acerca da capacidade do poder público de atender às suas necessidades e expectativas, razão pela qual seu aperfeiçoamento contínuo representa requisito indispensável para o fortalecimento da cidadania, da legitimidade das instituições e da confiança social na Administração Pública.

91. Diante do exposto, voto por que este Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219694.

ACÓRDÃO Nº 2942/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.616/2025-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; Secretaria-executiva da Controladoria-geral da União; Secretaria-executiva do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.
4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Energia Elétrica; Agência Nacional de Telecomunicações; Caixa Econômica Federal; Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes; Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A.; Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior; Instituto Nacional do Seguro Social; Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; Polícia Rodoviária Federal; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil; Secretaria-Executiva da Casa Civil da Presidência da República; Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde; Secretaria-Geral da Presidência da República.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Integração de Dados, Métodos e Tecnologias para o Controle (AudDigital).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria operacional com o objetivo de avaliar o grau de implementação e a efetividade da Lei 13.460/2017 (Código de Defesa do Usuário do Serviço Público) no âmbito da Administração Pública Federal.

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

9.1. determinar ao Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (MEMP), com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 90 (noventa) dias, elabore e publique, em seu sítio eletrônico oficial, os Relatórios Anuais de Gestão da sua Ouvidoria até o ano-exercício de 2024, consoante o disposto nos arts. 14, inciso II, e 15, da Lei 13.460/2017 c/c o art. 60 da Portaria Normativa CGU 116/2024;

9.2. determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.2.1. no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, promova a elaboração do seu Plano de Transformação Digital (PTD) e realize a devida pactuação do seu conteúdo com as unidades competentes do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), devendo avaliar, no conteúdo do PTD, a inclusão de metas relacionadas à integração dos serviços pendentes à *Application Programming Interface* (API) de Avaliação de Serviços Públicos, baseando-se em critérios de priorização que considerem, entre outros fatores, a relevância dos serviços para os usuários, consoante o disposto nos arts. 4º, inciso II, e 6º, inciso I, do Decreto 12.198/2024;

9.2.2. no prazo de 30 (trinta) dias, adote medidas para corrigir o problema de indisponibilidade da API de Avaliação para os serviços do INSS prestados por intermédio da plataforma/aplicativo “Meu INSS”, consoante o disposto no art. 23 da Lei 13.460/2017 c/c art. 20 do Decreto 9.904/2017;

9.3. dar ciência à Controladoria-Geral da União (CGU), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a exclusão de órgãos subordinados da Administração Pública Federal que sejam responsáveis pela prestação de serviços em nome próprio e que tenham unidades de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219698.

ouvidoria autônomas, a exemplo da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal (SisOuv) e dos instrumentos de avaliação e controle a ele relacionados (com destaque para o Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública – MMOuP, as avaliações anuais e o "Painel Resolveu?") afronta o disposto no art. 2º, inciso I, do Decreto 9.492/2018;

9.4. dar ciência à Casa Civil da Presidência da República, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a manutenção ampla, prolongada e persistente de ouvidores em condição de interinidade e/ou substituição nas agências reguladoras, a exemplo do que ocorre na ANEEL, ANATEL, ANP, ANCINE, ANM, ANS, ANTT e ANAC, afronta o disposto no art. 23 da Lei 13.848/2019 c/c o § 2º, do art. 3º, da Portaria Normativa CGU 238/2025;

9.5. recomendar ao Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (MEMP) e ao Comitê para Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (CGSIM), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que revisem o modelo de tratamento e divulgação de dados com caráter pessoal no serviço "Cadastrar/Formalizar Microempreendedor Individual (MEI)", disciplinado pela Resolução-CGSIM 48/2018, avaliando a possibilidade de restringir a publicidade de informações de contato, como telefone e e-mail, ao mínimo necessário, em conformidade com a legislação vigente, especialmente a Lei 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD);

9.6. recomendar ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.6.1. elabore orientações para os órgãos e entidades da administração pública federal acerca da forma de disponibilização e apresentação dos convites às avaliações de satisfação da API de Avaliação, considerando boas práticas de design de experiência do usuário, a exemplo do uso de elementos gráficos e de comunicação visual capazes de potencializar a obtenção de respostas;

9.6.2. estabeleça mecanismos de controle, tanto para os serviços já integrados à API de Avaliação como para aqueles que virão a ser integrados, para que a utilização de métodos de convite e direcionamento do usuário ao formulário de avaliação distintos do padrão recomendado pelo Manual de uso da API de Avaliação e Acompanhamento (modal dentro da própria página do serviço/sistema) seja feita apenas em caso de existência de justificativa tecnicamente razoável;

9.7. recomendar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.7.1. priorize, em todos os seus serviços, a utilização do método recomendado pelo Manual de uso da API de Avaliação e Acompanhamento (modal dentro da própria página do serviço/sistema) como meio de direcionamento do usuário às avaliações de satisfação, utilizando outros métodos apenas em caso de existência de justificativa tecnicamente razoável;

9.7.2. avalie a possibilidade de incluir a integração à API de Avaliação dos seus três serviços que ainda não constam da plataforma (apresentar indicação do responsável por infração de trânsito; realizar pagamento de multa de trânsito; e solicitar uso de faixa de domínio adjacente às rodovias federais) como meta a ser pactuada no âmbito do seu próximo Plano de Transformação Digital (PTD);

9.8. recomendar à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.8.1. adote mecanismos que viabilizem o aumento do percentual de resposta das avaliações de satisfação de seus serviços integrados à API de Avaliação, especialmente naqueles de maior volume de utilização, levando em consideração as boas práticas adotadas em outros serviços;

9.8.2. avalie a adoção de medidas operacionais e normativas destinadas a reforçar a proteção de dados sensíveis dos Microempreendedores Individuais (MEIs), com destaque para e-mail e telefone, atualmente disponibilizados e acessíveis por terceiros através de consultas ao Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) e ao Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral de Pessoa Jurídica – Cartão CNPJ;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219698.

9.9. recomendar à Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.9.1. promova, com o auxílio técnico do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), a integração dos seus serviços prestados por intermédio do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) à API de Avaliação da satisfação dos usuários;

9.9.2. revise os mecanismos internos de tratamento das manifestações recebidas pelas plataformas Fala.BR e Anatel Consumidor, de forma que as manifestações equivocadamente enviadas pelos usuários para uma plataforma sejam redirecionadas para a outra pela própria agência, a exemplo do procedimento implementado pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) em serviços e situações correspondentes;

9.10. recomendar ao Ministério da Saúde, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, ao elaborar o seu Plano de Transformação Digital (PTD), avalie a inclusão de metas relacionadas à integração de serviços à API de Avaliação, baseando-se em critérios de priorização que considerem, entre outros fatores, a relevância dos serviços para os usuários;

9.11. dar ciência deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam, à Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), à Caixa Econômica Federal (CEF), à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), à Controladoria-Geral da União (CGU), ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), à Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A. (Trensurb), ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), ao Ministério da Saúde (MS), ao Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (MEMP), à Polícia Rodoviária Federal (PRF) e à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB);

9.12. autorizar, desde já, o monitoramento das deliberações deste Acórdão;

9.13. encaminhar, por meio da Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), o relatório de fiscalização (peça 211) às unidades de auditoria especializadas deste Tribunal responsáveis pelas unidades jurisdicionadas avaliadas, para que tomem conhecimento do resultado das avaliações realizadas na auditoria e adotem as medidas que julgarem pertinentes; e

9.14. encerrar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata n° 43/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/10/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2942-43/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Antonio Anastasia (Relator), Jhonatan de Jesus, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ANTONIO ANASTASIA
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 81219698.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219698.