

GRUPO II – CLASSE V – Plenário

TC 016.708/2020-2

Natureza: Acompanhamento.

Órgãos: Casa Civil da Presidência da República; Secretaria de Governo da Presidência da República; Secretaria-Geral da Presidência da República.

Representação legal: não há.

**SUMÁRIO: RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO. TERCEIRO ACOMPANHAMENTO DAS AÇÕES DE GOVERNANÇA DO CENTRO DE GOVERNO (CG) PARA ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DE COVID-19. CUMPRIMENTO PARCIAL DO ACÓRDÃO 1.616/2020-TCU-PLENÁRIO. RECOMENDAÇÃO À CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA PARA QUE INCLUA, ENTRE OS CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DE PROJETOS NO ÂMBITO DO PROGRAMA PRÓ-BRASIL, AQUELE RELACIONADO À REDUÇÃO DE CONTAMINAÇÃO E DE MORTES EM RAZÃO DA COVID-19. DETERMINAÇÃO À CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA PARA QUE APRESENTE PLANO DE PRODUÇÃO/AQUISIÇÃO DE VACINAS CONTRA A COVID-19 BEM COMO DE IMUNIZAÇÃO DA POPULAÇÃO BRASILEIRA. RECOMENDAÇÃO AO MINISTÉRIO DA SAÚDE QUE PASSE A DIVULGAR AS ALTERAÇÕES NAS BASES DE DADOS DOS SISTEMAS QUE TRATAM DE INFORMAÇÕES RELACIONADAS À COVID-19. DETERMINAÇÕES INTERNAS. NOTIFICAÇÃO DA DECISÃO.**

## RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução de mérito elaborada no âmbito da Secretaria de Controle Externo de Administração do Estado (peça 71), que contou com a anuência do escalão gerencial da referida unidade técnica (peças 72 e 73), a seguir transcrito com os ajustes de forma pertinentes:

### INTRODUÇÃO

1. Trata-se do **terceiro relatório** do acompanhamento de natureza operacional no âmbito desta unidade técnica, para avaliar e acompanhar a governança do Centro de Governo durante o enfrentamento da pandemia denominada Covid-19.

2. Esta fiscalização integra o Plano Especial de Acompanhamento das Ações de Combate à Covid-19 (PEAAC) do Tribunal de Contas da União, em consonância com a sua atuação preventiva e pedagógica, para o acompanhamento das medidas adotadas pela administração pública federal em diversas áreas relevantes e integra o Programa Coopera.

3. Nos termos da Questão de Ordem apresentada pelo Presidente deste Tribunal e aprovada em sessão plenária de 25/3/2020 (peça 38), este acompanhamento tem por objetivo:

**Ampliar a interlocução do Tribunal com gestores federais** que deverão adotar **atos de gestão emergenciais em face da crise, fornecendo um panorama real, abrangente e concomitante** a respeito **das ações** governamentais adotadas para o **combate à COVID-19 e às suas consequências**, para o **apontamento de riscos e orientação aos gestores** acerca de problemas potenciais no desenvolvimento das ações por ele pretendidas e que possam comprometer a efetividade das ações emergenciais, bem assim evitar o desperdício dos recursos públicos".

(...)

os acompanhamentos proverão **conhecimento sobre as ações adotadas pelo governo federal, subsídios ao aperfeiçoamento dessas ações (quando possível)** e base para futuras ações de controle, bem como para a elaboração do relatório e parecer sobre as Contas do Presidente da República relativas ao ano de 2020.

(...)

As fiscalizações consistirão no **tratamento, análise e avaliação de dados e informações** a que o Tribunal tenha acesso ou mesmo **indagações dos gestores sobre procedimentos a serem adotados em caráter emergencial, evitando-se requisições** de informações e diligências **cujo atendimento possa prejudicar ou retardar as ações emergenciais** em curso nos órgãos fiscalizados".

4. Os benefícios esperados da fiscalização são de que a adoção de diretrizes estratégicas e de boas práticas de gerenciamento de riscos traga melhorias à governança do Centro de Governo para a gestão da crise causada pela pandemia, contribuindo para a coordenação e supervisão das políticas e ações governamentais intra e interfederativas, bem como para a ampliação da transparência.

5. Assim, este acompanhamento especial abre a possibilidade de maior interação e interlocução entre o TCU e os diversos agentes públicos, apontando riscos e orientando tempestivamente sobre problemas potenciais que possam comprometer a efetividade das ações emergenciais tomadas no contexto da atual pandemia, afim de que estes agentes possam avaliar e se apropriar das sugestões, no que entenderem cabíveis.

### **HISTÓRICO**

6. O primeiro relatório deste acompanhamento foi um retrato do que a equipe constatou até o final de maio e foi encaminhado ao gabinete do Ministro-Relator, em 29/5/2020, contendo proposta de alertar à Casa Civil da Presidência da República que a ausência de diretriz estratégica clara de enfrentamento à Covid-19, com a respectiva gestão de riscos, bem como a ausência de um plano de comunicação coordenado e abrangente, poderia comprometer os gastos e os resultados do enfrentamento à pandemia e impedir uma efetiva coordenação política e articulação entre órgãos e entidades, federais e subnacionais.

7. Apreciado em sessão plenária de 24/6/2020, o Ministro-Relator Vital do Rêgo adotou o relatório técnico da equipe de fiscalização no relatório do voto condutor do Acórdão 1.616/2020 – TCU – Plenário, o qual deliberou por:

9.1. alertar à Casa Civil da Presidência da República que a ausência de diretriz estratégica clara de enfrentamento à Covid-19, com a respectiva gestão de riscos, bem como a ausência de um plano de comunicação coordenado e abrangente, pode comprometer os gastos e os resultados do enfrentamento à pandemia e impedir uma efetiva coordenação política e articulação entre órgãos e entidades, federais e subnacionais, (...)

(...) recomendar à Casa Civil da Presidência da República que:

9.2.1. inclua como membros permanentes do Comitê de Crise, os presidentes do Conselho Federal de Medicina, da Associação Médica Brasileira e do Conselho Nacional de Secretários de Saúde, com direito a voz e a voto, e como integrantes do CCOP, representantes dessas organizações;

9.2.2. inclua como integrante do CCOP representante da Secretaria Especial de Comunicação Social do Ministério das Comunicações- Secom;

9.3. determinar à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Saúde para que, (...), e em observância ao Princípio da Transparência, no prazo de quinze dias, passem a divulgar, com o devido destaque, em seus sítios na Internet, caso ainda não o façam, as atas das reuniões do Comitê de Crise e do CCOP, assegurado o sigilo daquelas informações assim classificadas;

9.4. dar ciência aos órgãos e comitês que integram o Centro de Governo estabelecido para o enfrentamento da crise relacionada à pandemia de Covid-19, para fins de evitar futuras recorrências dessa espécie, que a negativa de acesso a informações solicitadas por equipe de auditoria desta Corte de Contas afronta o disposto no art. 101 da Lei 8.443/1992;

9.5. encaminhar cópia desta deliberação à Casa Civil da Presidência da República, à Procuradoria-Geral da República (PGR) e à Coordenadoria Nacional Finalística do Gabinete Integrado de Acompanhamento à Epidemia do Coronavírus-19 (GIAC-COVID19), constituída no âmbito da PGR, e à Comissão Mista do Congresso Nacional que acompanha a situação fiscal e a execução orçamentária e financeira das medidas relacionadas à emergência de saúde pública e de importância internacional relacionada ao coronavírus, instituída pelo Decreto Legislativo 6/2020.

8. No segundo relatório deste acompanhamento (peça 52), foi apresentado o painel Ressonância Federativa, utilizado pela Secretaria Especial de Assuntos Federativos (SEAF) da Secretaria de Governo da Presidência da República (Segov) para prover informações úteis e tempestivas nos processos de interação e integração entre o governo federal e os estados e municípios. Além disto, foram identificadas boas práticas no enfrentamento de contingências por parte do governo dos Estados Unidos da América (EUA).

#### **EXAME TÉCNICO**

9. No mês de julho o foco deste relatório foi apresentar os desdobramentos decorrentes do Acórdão 1616/2020-TCU Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo, bem como apresentar uma análise da transparência das ações de enfrentamento à Covid-19, conforme descrito a seguir.

#### **I. Desdobramentos do Acórdão 1616/2020-TCU-Plenário**

10. Por meio do Ofício de Requisição 7/2020-TCU-Plenário (peça 58), solicitou-se a apresentação dos resultados dos Grupos de Trabalho, vinculados ao Comitê de Crise, para enfrentamento da covid-19 e ações adotadas para o atendimento às deliberações do Acórdão 1.616/2020-TCU-Plenário. A resposta a essa requisição foi apresentada por meio do Ofício 229/2020/SAM/CC/PR, de 17/7/2020.

11. Relativamente ao Grupo de Trabalho para a coordenação de ações estratégicas para a construção de hospitais de campanha federais e logística internacional de equipamentos médicos e insumos de saúde, em resposta aos impactos relacionados ao coronavírus (COVID-19), o Gestor, em seu ofício-resposta encaminhado a esta equipe de acompanhamento do TCU, informou que o referido grupo está finalizando o relatório final a ser submetido ao Ministro de Estado Chefe da Casa Civil e ao Comitê de Crise, para cumprimento do disposto no art. 4º, da Resolução 3, de 15/4/2020, que o criou. E que, após finalizados os trâmites devidos, disponibilizaria toda documentação (peça 69, p.2).

12. Em que pese a elaboração de relatório final a ser submetido às autoridades mencionadas e a promessa de entrega futura da documentação requerida, o gestor não apresentou justificativa para

não apresentação de documentos com dados relativos a esse grupo que, a princípio, independem da existência do referido relatório final e que deveriam ser apresentados ao TCU, tais como prazo de implementação das ações, atas de reuniões, estratégias definidas para alocação de equipamentos médicos e hospitais de campanha e outros, ou quaisquer outros produtos relevantes das ações deste grupo de trabalho, conforme especificado no citado ofício de requisição.

13. Quanto ao Grupo de Trabalho para a coordenação de ações estruturantes e estratégicas para recuperação, crescimento e desenvolvimento do país, em resposta aos impactos relacionados ao coronavírus (COVID-19), o Gestor informou esse grupo é denominado “Pró-Brasil” e apresentou documentação anexa a seu mencionado ofício-resposta, que compreende memórias de reunião (doc. 2011260), bem como os relatórios parciais (doc. 2011266), elaborados em obediência ao parágrafo único, do art. 4º, da resolução que instituiu esse grupo de trabalho (Resolução 1/ 2020).

14. Novamente, informa que estão sendo desenvolvidas tratativas para a finalização dos trabalhos do GT do Pró-Brasil e reitera que a íntegra da documentação referente será oportunamente disponibilizada (peça 69, p.2).

15. A documentação anexada referente ao GT Pró-Brasil evidencia (peça 69, p. 4), na memória da primeira reunião, que “o Pró-Brasil é um programa de ações integradas que envolve a colaboração de todas as pastas do Governo. Salientou, ainda, que não se trata de uma ação que se desvia da política econômica do Governo, mas sim de um conjunto de ações para mitigar os impactos negativos do coronavírus e permitir a volta à trajetória inicial traçada pelo Governo Bolsonaro”.

16. Como encaminhamento dessa primeira reunião do GT Pró-Brasil, em 24/4/2020, foi aprovado o “cronograma tentativo” e informado que está em elaboração uma concepção inicial de um *template*, que estaria sendo estruturado internamente na Casa Civil, de modo a serem recebidas todas as demandas (do Eixo Ordem e do Eixo Progresso) de todos os Ministérios (peça 69, p.10).

17. Informa que os dois principais objetivos da segunda reunião do grupo de trabalho, ocorrida no dia 11 de maio de 2020, foram os seguintes: i) aprovação das diretrizes de priorização dos projetos; e ii) apresentação de sistema desenvolvido pela Casa Civil para receber os projetos propostos.

18. O documento referente aos relatórios parciais do GT Pró-Brasil contém, do primeiro ao sexto, relatórios parciais. O primeiro relatório parcial, referente ao período de 14 a 29/4/2020, trata da primeira reunião desse grupo de trabalho. O segundo relatório parcial, de 29/4 a 14/5/2020, tratou de reuniões com ministérios específicos, da segunda reunião do GT Pró-Brasil.

19. O terceiro relatório parcial (peça 69, p.21), do período de 14 a 29/5/2020, declara o “Pró-Brasil como a principal ação do Governo Federal para retomada da atividade socioeconômica” e trata de iniciativa voltada à interlocução com o setor privado e com os ministérios para aperfeiçoar o programa, bem como informou sobre a confecção da “Cartilha de Cadastramento de Propostas de Programas, Projeto e Empreendimentos do Pró-Brasil” para orientar potenciais usuários a respeito de como inserir as informações no sistema correspondente. Relata reunião com seguintes comitês, compostos por várias entidades: Comitê das Micro e Pequenas Empresas; Comitê da Indústria de Bens Duráveis; Comitê de Comércio Bares e Restaurantes; Comitê de Serviços Profissionais.

20. O quarto relatório parcial (peça 69, p.25), referente ao período de 29/5 a 14/6/2020, informa que após confecção do Sistema do Pró-Brasil para recepção de propostas dos Ministérios e da elaboração da Cartilha para orientar os procedimentos de inserção das propostas, iniciaram treinamento para os indicados dos respectivos ministérios para inserção das suas propostas nesse sistema. Relata também continuação das reuniões com o setor privado, nas quais solicitou que as eventuais propostas das entidades fossem feitas por intermédio dos respectivos ministérios setoriais. Citou reunião da Casa Civil com ministérios para obter detalhamento de projetos que constariam de suas propostas. Para obter sugestões de entes subnacionais ao Pró-Brasil, foram realizadas reuniões com a Confederação Nacional de Municípios (CNM) e a Frente Nacional de Prefeitos (FNP), com base na interlocução entre esses entes e a Secretaria Especial de Assuntos

Federativos da Secretaria de Governo da Presidência da República. Por meio dessa Secretaria, solicitou-se que os entes apresentassem suas propostas ao Pró-Brasil.

21. O quinto relatório parcial do GT Pró-Brasil (peça 69, p.28), período 14/6 a 29/6/2020, aponta que durante esse período a principal atividade desenvolvida foi a análise das propostas inseridas no módulo do Sistema Governa pelos ministérios. Outra atividade apontada foi a elaboração da metodologia utilizada para seleção dos projetos que comporão a carteira do Pró-Brasil. A metodologia envolveu impacto e complexidade, no caso do **Eixo Ordem**, e maturidade, impacto e disponibilidade financeira, no **Eixo Progresso**.

22. Relatou, ainda, que o Eixo Ordem se refere ao conjunto de medidas normativas necessárias para que a economia brasileira se torne mais alinhada com as práticas adotadas em economias desenvolvidas. As diretrizes para o Eixo Progresso levam em conta: (i) potencial de geração de benefícios, (ii) potencial de geração de externalidades positivas; (iii) nível de maturidade de programas e empreendimentos; (iv) alinhamento estratégico de médio e longo prazos; (v) baixa dependência de orçamentos futuros; (vi) grau de sinergia com iniciativas e obras em andamento.

23. Dentro da diretriz de potencial geração de benefício, destacou-se, na proposta inicial da carteira de empreendimentos, aqueles com maior capacidade de geração de emprego e renda, bem como aquelas ações estruturantes e estratégicas para recuperação, crescimento e desenvolvimento do país, como resposta aos impactos relacionados ao coronavírus (Covid-19). Informa que os projetos selecionados têm como premissa a alavancagem econômica e de infraestrutura, bem como a capacidade de entregas funcionais até julho de 2022.

24. Esse quinto relatório parcial esclarece também que, para efeito de seleção, foram criadas três faixas: verde – amarela – vermelha. A faixa verde auxilia na retomada da economia de forma imediata, com consequente geração de emprego e renda. A faixa amarela inclui projetos que auxiliam na retomada da economia, geração de emprego e renda, com resultados em alguns meses, com ou sem a necessidade de recursos adicionais. Diferenciando-se dos projetos da faixa verde pelo fato de não estarem minimamente mobilizados. Assim, os projetos da faixa amarela não comporão, a princípio, a carteira do Pró-Brasil, mas poderão ser avaliados, caso seja conveniente, oportuno e possível. Na faixa vermelha estariam os projetos que não cumprem os critérios básicos para ser selecionado Pró-Brasil. Em quadro, resumem os requisitos básicos para enquadramento: (i) gera empregos diretos e indiretos; (ii) gera rápida ativação econômica; e (iii) será concluída ou efetua entregas de 2022.

25. Nesse sentido, causa estranheza o fato de que os requisitos básicos para enquadramento de projetos no Pró-Brasil, que se propaga como Grupo de Trabalho para a coordenação de ações estruturantes e estratégicas para recuperação, crescimento e desenvolvimento do país, em resposta aos impactos relacionados ao coronavírus (Covid-19), não exija que projeto elegível para o portfólio Pró-Brasil “contribua para reduzir contaminação ou morte por coronavírus (Covid-19)”, o que teria sido também critério a ser observado nas propostas e sugestões apresentadas pelo setor privado, pelos ministérios e pelos entes subnacionais. Essa constatação é coerente com essa evidente existência de diretrizes estratégicas, coordenação e articulação política para proteção da economia e a constatada ausência de estratégias, gestão de riscos, coordenação, articulação político e plano de comunicação do Governo Federal para reduzir contaminação e morte causadas por Covid-19, conforme apontado no Acórdão 1616/2020-TCU-Plenário, rel. Min. Vital do Rêgo.

26. De fato, ao analisar o perfil de gastos do governo federal com o combate a pandemia, verifica-se que, dos R\$286,5 bilhões de reais já pagos pelo Governo Federal até 31/7/2020, R\$ 22,06bi, ou 7.67%, se refere diretamente ao combate da doença. Já os gastos relacionados a medidas de proteção econômica, excluindo o auxílio a Estados, DF e Municípios, correspondem a 78.35% do total. Tais dados constam da figura abaixo, retirada da página do Tesouro Transparente.



Fonte: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br>, acesso em 31/7/2020

27. Tal situação tem alta probabilidade de representar uma opção política do Centro de Governo de priorizar a proteção econômica.

28. Por sua vez, o sexto relatório parcial do GR Pró-Brasil (peça 69, p. 33), referente ao período de 29/6 a 13/7/2020, relata a realização de reuniões com ministérios específicos para solicitar especificações adicionais em propostas sugeridas ao Pró-Brasil, bem a escolha da carteira preliminar pelo Subgrupo de Projetos da Casa Civil e posterior apresentação aos ministérios componentes do Grupo de Trabalho para a coordenação de ações estruturantes e estratégicas para recuperação, crescimento e desenvolvimento do país, como sendo resposta aos impactos relacionados ao coronavírus.

29. Em relação ao Conselho de Solidariedade para combate à Covid-19 e aos seus efeitos sociais e econômicos, tem-se que se trata de iniciativa estabelecida pelo Decreto 10.311/2020, que visa orientar a execução de ações financiadas por doações financeiras destinadas ao enfrentamento à Covid-19 e aos seus efeitos sociais e econômicos. O vínculo do Conselho com ações finalísticas de atendimento à população vulnerável ocorre por intermédio do acordo de cooperação estabelecido entre a Casa Civil da Presidência da República e a Fundação Banco do Brasil (peça 69, p. 35).

30. Foram obtidas doações por meio da plataforma Pátria Voluntária a partir de R\$30,00, realizadas tanto por pessoas jurídicas como por pessoas físicas em conta específica, mantida no Banco do Brasil S/A, sob gestão da Fundação do Banco do Brasil (Banco do Brasil: 001 Agência: 1607-1; Conta corrente: 19.019-5; CNPJ: 01.641.000/0001-33; Nome: Arrecadação Solidária). Os recursos recebidos na conta dedicada à iniciativa são doados para organizações da sociedade civil para efetivação de atendimento a pessoas em situação de vulnerabilidade (peça 69, p. 35).

31. O Gestor informa que as organizações beneficiadas se comprometem, ainda, a enviarem relatórios de execução e documentos comprobatórios das despesas realizadas (notas fiscais, recibos, fotos e vídeos das ações realizadas). E que a inconsistência na prestação de contas ou uso indevido dos recursos por parte de alguma organização beneficiada sujeita-se: (i) à devolução dos recursos financeiros; (ii) ao impedimento de contratação de projetos ou parcerias com a Fundação Banco do Brasil.

32. Segundo informado, foram arrecadados R\$ 10.842.270,00 milhões, executados R\$ 2.872.644,55 e R\$ 7.969.625,45 estão provisionados para ações de atendimento a pessoas em situação de vulnerabilidade (peça 69, p. 36).

33. Apresentou anexo com detalhamento do uso de R\$ 2.872.644,55 da iniciativa Arrecadação Solidária, indicando a instituição e respectivo município, unidade da federal, número de pessoas atendidas e itens adquiridos.

34. Informou também as deliberações ocorridas nas reuniões de 16/4/2020, 29/4/2020, 15/5/2020, 5/6/2020, as quais abordou questões como critérios de alocação dos recursos recebidos em doação, valor máximo por instituição e por pessoa beneficiária, por deslocamento para distribuição, forma de apresentação e hipótese de devolução de proposta, prazo para realização das atividades, forma de transferência de recurso à instituição beneficiária, prestação de contas, aprovação específica de projeto de instituição AMTB com valor de R\$ 240.000,00 que ultrapassa o valor máximo padrão fixado em R\$ 15.000,00 a cada instituição (peça 69, p. 36-37).

35. Nos valores informados no referido anexo (peça 69, p. 56), consta transferência de R\$ 391.854,00 ao Instituto Missional, o maior valor destinado a uma instituição. Tal valor ultrapassa o valor máximo padrão de R\$ 15.000,00 por instituição, fixado na reunião extraordinária de 15/5/2020 e não consta nas deliberações das reuniões justificativa para transferência a apenas uma instituição de valor que ultrapassa o valor padrão por entidade beneficiária.

36. Tal situação está pendente de diligência e será reportada no próximo relatório do presente acompanhamento.

37. Relativamente ao Grupo executivo interministerial de emergência em saúde pública de importância nacional e internacional (GEI-ESPII), o Gestor, tendo em vista o contido no segundo relatório deste acompanhamento do TCU (peça 52), considerou dispensável maiores considerações sobre as ações realizadas pelo GEI-ESPII. O parágrafo 27 do referido relatório consta:

27. Do exposto, depreende-se que o GEI-ESPII foi suplantado pela posterior instituição do Comitê de Crise e do Centro de Coordenação de Operações da Covid-19, o que se entende adequado, visto estes estarem ligados diretamente à presidência da República, ou seja, numa instância hierárquica e decisória superior.

38. O Gestor informa (peça 69, p. 57) que, em 14/7/2020, foi realizada reunião na Casa Civil com a participação do Ministério da Saúde na qual se definiu a alteração do Decreto 10.277/2020 e contemplar a revogação expressa do seu art. 8º. Em documento anexo 2011274, referente à memória dessa reunião conclui-se o seguinte:

A Casa Civil da Presidência da República encaminhará ao Ministério da Saúde cópia da resposta encaminhada ao Tribunal de Contas da União, conforme o seguinte alinhamento: não houve ações do GEI-ESPII no âmbito da crise causada pela Covid-19, pois as suas competências foram absorvidas pelo Comitê de Crise;

A SAM/CC/PR encaminhará à SAG proposta de revogação do Art. 8º do Decreto nº 10.277/2020, o qual segue transcrito abaixo:

Art. 8º O Comitê atuará de forma coordenada com o Grupo Executivo Interministerial de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional e Internacional, de que trata o Decreto nº 10.211, de 30 de janeiro de 2020.

39. Por fim, a respeito das ações adotadas pela Casa Civil da Presidência da República e demais órgãos no atendimento às deliberações constantes do Acórdão 1.616/2020-TCU-Plenário, o Gestor assim se manifestou (peça 69, p. 2-3):

10. Quanto às ações adotadas no atendimento às deliberações constantes do Acórdão 1.616/2020-TCU-Plenário, cumpre informar procedimentos já encetados com o fito de promover a alteração normativa necessária para a inclusão da Secretaria Especial de Comunicação Social da Secretaria de Governo da Presidência como integrante independente no Centro de Coordenação de Operações do Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da Covid-19 (CCOP).

11. Ainda, a título de esclarecimento, impende comunicar a pretensão, no normativo supracitado, de realizar a atualização dos membros do Comitê e do CCOP nos termos da Medida Provisória nº 980, de 10 de junho de 2020, que criou o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações e o Ministério das Comunicações. Outrossim, salienta-se a SECOM mantém-se vinculada à Secretaria

de Governo da Presidência da República enquanto não aprovada a estrutura regimental do novo Ministério das Comunicações, em observância ao disposto no art. 5º da MPv nº 980, de 2020.

12. Por fim, informamos a intenção de oposição de recurso, a ser registrado pelo Departamento de Assuntos Extrajudiciais – DEAEX da Consultoria-Geral da União, em desfavor do disposto no subitem 9.3 do Acórdão nº 1616/2020-TCU-Plenário e que demais informações e justificativas serão prestadas em arrazoado próprio, nos autos da TC 016.708/2020-2. Outrossim, serão disponibilizados à equipe de acompanhamento assim que disponíveis.

### Alterações Normativas

40. A Presidência da República disponibiliza quadro com indicação da “Legislação Covid-19”, com acesso pela página “Portal da Legislação” do portal Planalto na internet (<https://www.gov.br/planalto/pt-br>).

41. Dessas normas, por pertinência com a matéria tratada neste acompanhamento, destacam-se as seguintes disposições normativas:

<a href="#">Decreto nº 10.404, de 22.6.2020</a> Publicada no DOU de 23.6.2020	Altera o Decreto 10.277, de 16 de março de 2020, que institui o Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da Covid-19.
<a href="#">Resolução nº 6, de 2.6.2020</a> Publicada no DOU de 3.6.2020	Institui Grupo de Trabalho para a Consolidação das Estratégias de Governança e Gestão de Riscos do Governo federal em resposta aos impactos relacionados ao coronavírus, no âmbito do Comitê de Crise da Covid-19.

Fonte: Elaboração própria.

42. O Decreto 10.404/2020 altera o Decreto 10.277/2020 para atribuir expressamente ao Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da Covid-19 a incumbência “de deliberação sobre as prioridades, as diretrizes e os aspectos estratégicos relativos aos impactos da covid-19”.

43. Esse aperfeiçoamento da missão do Comitê de Crise, por meio do Decreto 10.404/2020, estabeleceu coerência com as disposições da Resolução 6/2020 desse Comitê, que instituiu o Grupo de Trabalho para a Consolidação das Estratégias de Governança e Gestão de Riscos do Governo federal em resposta aos impactos relacionados ao coronavírus, no âmbito do Comitê de Crise da covid-19.

44. De acordo com o determinado por essa Resolução 6/2020, esse Grupo de Trabalho deve apresentar, ao final de suas atividades, consolidação em documento único informações relativas a estratégia de governança do Governo Federal para enfrentamento à pandemia da Covid-19, para ser aprovado no âmbito desse Comitê de Crise (art. 5º, § 1º, c/c o art. 2º, inciso I, da referida Resolução).

45. A esse Grupo de Trabalho compete:

- I - consolidar em documento único informações relativas a estratégia de governança do Governo federal para enfrentamento à pandemia da covid-19;
- II - sugerir diretrizes estratégicas das ações para enfrentamento à Covid-19, a partir da definição de eixos prioritários e de objetivos estratégicos e indicadores;
- III - mapear, em articulação com os órgãos do Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da Covid-19, os riscos diretamente relacionados aos objetivos estratégicos e propor medidas voltadas à sua mitigação, bem como sistemáticas de monitoramento;
- IV - colher informações sobre riscos estratégicos junto aos Estados e ao Distrito Federal, em conjunto com a Secretaria de Governo da Presidência da República;



V - propor e monitorar indicadores para mensurar a evolução no alcance dos objetivos estratégicos, bem como o acionamento de gatilhos para o caso de superação de algum destes indicadores; e

VI - apresentar mecanismos para viabilizar a transparência das informações relacionadas ao plano de governo para enfrentamento à Covid-19 e ações implementadas.

46. Destaca-se que o Grupo de Trabalho terá duração de 180 dias, contados da publicação dessa Resolução do Comitê de Crise (3/6/2020), vencendo prazo em dezembro de 2020. Tal período poderá ser prorrogado por solicitação fundamentada do coordenador do grupo de trabalho.

47. A respeito da tempestividade das estratégias de governança consolidadas do Governo Federal para enfrentamento à pandemia da Covid-19 que poderão vir a ser aprovadas pelo Comitê de Crise, importa destacar que, sem remédio ou vacina contra a Covid-19 ou a indicação de outra medida de liderança eficaz e nacionalmente articulada com vista a interromper a contaminação da população por essa doença, segundo dados publicados pelo Ministério da Saúde sobre essa doença, teve, em 28/7/2020, 40.816 casos novos, somados ao acumulado de 2.483.191 casos de pessoas infectadas confirmados, taxa de letalidade 3,6% e 88.539 óbitos acumulados.

48. Quanto à realização de suas atividades, de acordo com a mencionada Resolução, o Grupo de Trabalho estabelecerá plano e cronograma de atividades de modo imediato. Seu Coordenador deve apresentar quinzenalmente relatório parcial ao Comitê de Crise. E, sem prejuízo do documento único que deverá consolidar as informações relativas à estratégia de governança do Governo Federal para enfrentamento da Covid-19, esse Grupo de Trabalho deverá ser elaborado relatório final com a descrição das atividades realizadas, os resultados alcançados e as propostas formuladas.

#### **Estratégia**

49. O acórdão 1616/2020-TCU-Plenário, relator Min. Vital do Rêgo, com base no art. 59, §1º, inc. V, da Lei Complementar 101/2000, alertou à Casa Civil da Presidência da República nos seguintes termos:

9.1. alertar à Casa Civil da Presidência da República que a ausência de diretriz estratégica clara de enfrentamento à Covid-19, com a respectiva gestão de riscos, bem como a ausência de um plano de comunicação coordenado e abrangente, pode comprometer os gastos e os resultados do enfrentamento à pandemia e impedir uma efetiva coordenação política e articulação entre órgãos e entidades, federais e subnacionais, com fulcro no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000;

50. Em relação às diretrizes estratégicas e ao gerenciamento de riscos, o CCOP apresentou, em reunião no dia 22/7/2020 (peça 68), os primeiros resultados obtidos com o desenvolvimento da estratégia e do gerenciamento de riscos, ambos ainda preliminares.

51. No que se refere ao contexto da pandemia, o CCOP destaca os aspectos de ineditismo, a dimensão nacional da crise e a necessidade de tomada de decisão.

52. O ineditismo decorre do fato de o mundo não ter enfrentado uma crise parecida em seus antecedentes. Essa condição se reflete na incerteza em lidar com a pandemia, visto que não há outras experiências semelhantes no passado nas quais se possa buscar inspiração para adaptar soluções.

53. A dimensão da crise reflete o escalonamento da pandemia, que está impactando social e economicamente mais do que o previamente esperado. As consequências da COVID-19 não são ainda totalmente mensuráveis, o que, em parte, decorre também do aspecto do ineditismo da doença.

54. Em momentos inéditos e de alto escalonamento, é importante que o governo consiga fornecer respostas rápidas e efetivas. Assim, estruturas e procedimentos que viabilizem a celeridade tomada de decisão devem ser prioritários.

55. Com base nos três aspectos de ineditismo, dimensão de crise e necessidade de celeridade na tomada de decisão, o Poder Executivo criou estruturas temporárias e dinâmicas, com a finalidade específica de atuação durante a crise.

56. No âmbito do Centro de Governo, instância relevante para a liderança e coordenação do combate a pandemia, a atuação transitória se deu pelo Comitê de Crise com a operacionalização do CCOP, como já exposto em relatórios anteriores desta equipe de auditoria. A visualização da estrutura, no entanto, pode ser verificada abaixo:

Em resumo, a atual pandemia destaca, no mínimo, três questões:

- ✓ Ineditismo
- ✓ Dimensão / escalonamento
- ✓ Celeridade na tomada de decisão



Fonte: Centro de Coordenação de Operações/Casa Civil, peça 68, vídeo de reunião, minuto 06:54

57. Pela estrutura acima, a Casa Civil especifica componentes do Centro de Governo. O pilar Governança é composto pelo Comitê Interministerial de Governança, juntamente com os órgãos setoriais dos conselhos ministeriais de governança, previstos no Decreto 9.203/2017, bem como o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas públicas, além de outras estruturas como as escolhas de governo.

58. No pilar Orçamento e Finanças, se encontra a Junta de Execução Orçamentária (JEO), instituída pelo Decreto 9.884/2019, formada pelo Ministro da Economia e pelo Ministro da Casa Civil, com o apoio da Comissão Técnica de Gestão Orçamentária e Financeira. Essa unidade tem suas competências relacionadas à temas pertinentes à condução da política fiscal e ao equilíbrio financeiro-orçamentário.

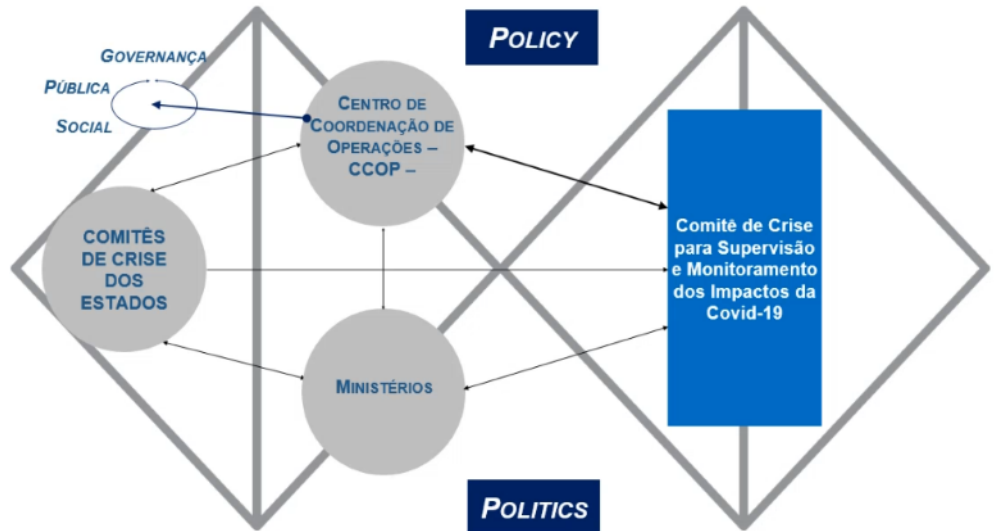
59. Por último, para a situação transitória do combate a pandemia, foram instituídos o Comitê de Crise e o CCOP, conforme Decreto 10.277/2020.

60. Decidida a estrutura, o Poder Executivo identificou oito eixos prioritários para o enfrentamento a pandemia nas áreas de Saúde (i), Defesa e Segurança Pública (ii), Economia, Emprego e Renda (iii), Assistência Social (iv), Infraestrutura e Logística (v), Comunicação (vi), Relações Exteriores (vii) e Governança (viii).

61. Cada um dos eixos prioritários possui relação direta no enfrentamento a Pandemia, seja buscando atenuar as consequências sanitárias e econômicas, seja dando suporte ao combate, a exemplo da distribuição de insumos necessários ao combate ao coronavírus, da repatriação de brasileiros do exterior e da defesa e fechamento das fronteiras brasileiras.

62. Para que ocorra efetivo gerenciamento destes eixos, no entanto, é necessária a coordenação, articulação e monitoramento de planos e ações voltados à mitigação dos impactos econômicos e sociais relacionados a pandemia.

- 63. Neste sentido, considerando que o Centro de Governo não é instância operacional, mas estratégica, é necessária interação entre o Comitê de Crise e os diversos ministérios, que atuam na linha de frente do combate a pandemia,
- 64. Assim, enquanto o âmbito estratégico deve possuir a visão global do enfrentamento a pandemia, emanando diretrizes estratégicas, cada ministério deve operacionalizar as diretrizes por meio das medidas de enfrentamento a pandemia.
- 65. Considerando este contexto, a Casa Civil organizou o seguinte modelo:



Fonte: Adaptado pelos autores, (TCU, 2016).

Fonte: Centro de Coordenação de Operações/Casa Civil, peça 68, vídeo de reunião, minuto 09:51

- 66. Segundo a figura acima, o Centro de Governo representado pelo Comitê de Crise tem a função de articulação e coordenação junto ao CCOP, aos comitês de crise dos estados e aos ministérios.
- 67. Com o fim de promover a articulação e a coordenação, informa a Casa Civil que enviou, para os dez ministérios que lideram os oito eixos prioritários, instrumentos de coleta das informações sobre Governança e Risco das ações executadas no combate à COVID-19.
- 68. Neste período, foram realizadas cerca de trinta reuniões com os Secretários Executivos dos respectivos ministérios para a consolidação de Planos de Governança e Mapeamento de Riscos. Durante as discussões, foram identificados doze objetivos gerais, 42 objetivos específicos e 170 ações relacionadas ao combate a pandemia, divididos por eixo estratégico da seguinte forma:

Eixo_cod	Eixo_nome	GOVERNANÇA		
		Objetivos Gerais	Objetivos Específicos	Ações
1	Saúde	1	4	18
2	Economia, Emprego e Renda	3	5	6
3	Assistência Social (MC + MMFDH)	2	8	35
4	Infraestrutura (MME + MINFRA)	2	10	63
5	Defesa e Segurança Pública	1	4	19
6	Comunicação	1	5	11
7	Relações Exteriores	1	3	10
8	Governança	1	3	8

- 12 Objetivos gerais
- 42 Objetivos específicos
- 170 Ações

Fonte: Centro de Coordenação de Operações/Casa Civil, peça 68, vídeo de reunião, minuto 16:25

69. Para viabilizar o gerenciamento de riscos, além dos objetivos, é necessária a identificação dos eventos de risco e suas causas, consequências e medidas preventivas e corretivas, com o cálculo do nível de risco a partir dos graus de impacto e probabilidade de cada evento.

70. Neste sentido, a Casa Civil encaminhou a figura abaixo, com essa relação:

Eixo_cod	Eixo_nome	RISCOS								Ações Preventivas	Ações Corretivas
		Eventos de Riscos	Causas	Consequências	Risco Baixo 0-4	Risco Médio 5-9	Risco Alto 10-19	Risco Muito Alto 20-25			
1	Saúde	6	19	12	-	-	2	4	18	16	
2	Economia, Emprego e Renda	8	17	8	1	2	4	1	7	11	
3	Assistência Social (MC + MMFDH)	22	28	33	1	8	11	2	41	26	
4	Infraestrutura (MME + MINFRA)	33	39	64	1	8	19	5	44	35	
5	Defesa e Segurança Pública	8	24	16	3	2	3	-	32	13	
6	Comunicação	5	21	15	-	3	2	-	13	22	
7	Relações Exteriores	7	10	7	-	4	3	-	11	8	
8	Governança	10	13	15	3	3	4	-	17	11	

Fonte: Centro de Coordenação de Operações/Casa Civil, peça 68, vídeo de reunião, minuto 19:19

71. Percebe-se que, durante o mês de julho, a situação da estratégia e do gerenciamento de riscos do combate a Pandemia evoluiu, pois foram identificados objetivos gerais, específicos indicadores estratégicos e ações por parte da Casas Civil.

72. Além disso, foi elaborado inventário de riscos, com causas, consequências, nível de risco e ações preventivas e corretivas.

73. No entanto, tanto a estratégia quanto o gerenciamento de riscos ainda estão em caráter preliminar, pois ainda não foram definidos os ciclos de acompanhamento e reavaliação do nível de risco.

74. A necessidade de tais etapas, porém, já é de conhecimentos dos gestores e sua elaboração está prevista para as próximas fases do desenvolvimento da estratégia.

75. Assim, considerando o disposto no parágrafo único, inc. II, do art. 16 da Resolução TCU 315/2020, não é oportuno expedir proposta de encaminhamento específica a este ponto no momento, visto que as próximas fases do desenvolvimento da estratégia tem a capacidade de produzir os aprimoramentos desejados da atuação administrativa, sem prejuízo de futuras avaliações sobre os indicadores estratégicos e o atingimento dos objetivos serem realizadas por esta equipe de fiscalização.

## II. A Transparência das Ações do Centro de Governo

76. A transparência pública, para muito além do papel no combate à corrupção, viabiliza a contribuição tempestiva da sociedade e dos órgãos de controle com o fornecimento de informações que estimulam o desenvolvimento de uma cultura de integridade na gestão dos negócios públicos e incentivam o esforço por melhores políticas e programas de governo. A seguir serão descritos os principais marcos legais que regulamentam a transparência na administração pública federal.

77. O **acesso à informação** foi elencado como um dos direitos e garantias fundamentais constantes do **art. 5º** da Constituição Federal: “é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional” (**inc. XIV**) e “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” (**inc. XXXIII**).

78. A **publicidade** é o princípio da administração pública do *caput* do **art. 37** e a participação popular é abordada no §3º do mesmo artigo, que trata das formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta.

79. A edição da Lei 12.527/2011 representou uma mudança de paradigma em matéria de transparência pública, pois define que o acesso é a regra e o sigilo, a exceção. Além disto, definiu os seguintes atributos para informação pública:

a) **completude**, com a divulgação dos objetos sob interesse na forma de relação, lista ou planilha;

b) maior **granularidade** possível na informação: máximo detalhamento e mínima agregação (Decreto 8.777/2016);

c) **interoperabilidade**: possibilidade de organizações e sistemas trabalharem juntos, combinando diferentes conjuntos de dados (gravação em outros formatos e acesso automatizado);

d) **usabilidade**, ou facilidade de uso dos serviços de governo eletrônico (Lei 12.965/14, art. 25, IV), permitindo-se a navegação entre objetos relacionados de forma direta (**transversalidade**).

80. O Decreto 9.203/2017 dispôs sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, relacionando a transparência como um dos princípios da governança pública e estabeleceu, entre as diretrizes da governança pública: i) manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade; e ii) promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação.

81. Especificamente em relação ao Centro de Governo, são válidas as considerações constantes do Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo do TCU:

A **transparência**, portanto, é também um meio para impedir a captura da administração pública por interesses particulares, além de **favorecer a prestação de contas**, na medida em que pode **facilitar a justificção das decisões** e revelar falhas das decisões, propiciando o debate público em torno delas. Transparência pode ser também um instrumento da eficiência, dado que a exposição pública dos resultados pode servir de estímulo à eficiência, atuando ainda contra a corrupção.

Segundo Gaetani (2014), a comunicação estratégica envolve o aspecto do Centro de ser porta-voz e é uma função permanente deste, que necessita de liderança política e de uma institucionalidade adequada. O autor ressalta que a comunicação não deve ter apenas **critérios técnicos, mas também políticos**, como o tempo certo de divulgar determinada informação. O objetivo da comunicação deve ser a transmissão de informações do que o governo está fazendo e do que pretende fazer, pautada na avaliação dos resultados das políticas públicas, bem como de seu impacto social. (...)

Práticas:

T.1.4 Responsabilidade por fornecer e disponibilizar informações, por definir quais informações serão disponibilizadas ao público em geral, assegurando que o momento e o modo de disponibilização facilitem a acessibilidade dos cidadãos, bem como por definir como se dará o acesso e quais informações são estratégicas para serem divulgadas, de forma que se evite uma sobrecarga de informações governamentais disseminadas.

T.1.5 Coordenação com ministérios e demais órgãos de como a informação será apresentada, com estabelecimento de regras e padrões para que as publicações governamentais sejam acessíveis, garantindo um governo transparente e aberto.

T.1.6 Garantia de conformidade e acessibilidade adequada às informações, com mecanismos para garantir a validade dos dados publicados. (...)

T.1.8 Garantia de que as informações sejam disseminadas para a maior audiência possível de maneira transparente, consistente e confiável. (...)

T.5.3 Apresentação dos resultados alcançados de maneira transparente e tempestiva aos cidadãos por meio de relatórios periódicos.

## II.1. A Transparência como Boa Prática

82. À margem da existência de imposições normativas, pouco foco foi dado à transparência como requisito do receptor da informação. Atualmente, uma ampla variedade de exigências básicas de transparência tornou a informação disponível e acessível. Porém, quando as organizações decidem ser transparentes voluntariamente, independentemente da existência de requisitos regulamentares, o foco principal se desloca em como tornar a transparência mais significativa e útil para o público.

83. Partindo desta premissa, a seguir será apresentada uma estrutura de transparência a ser utilizada, adicionalmente, como critério para avaliação da aderência das informações relativas ao enfrentamento da Covid-19 à transparência, no âmbito deste acompanhamento, por parte do Centro de Governo. Tal estrutura, apresentada a seguir nos itens II.1.-II.3 foi inteiramente baseada no trabalho de HOSSEINI, Mahmood; SHAHRI, Alimohammad; PHALP, Keith e ALI, Raian. *Four reference models for transparency requirements in information systems*. Bournemouth University, Poole, UK, 2017 (peça 70).

#### II.1.1. A Transparência Qualificada

84. Transparência qualificada pode ser definida como aquela que permite que as partes interessadas tomem **decisões com base nas informações fornecidas** e **ajam baseadas** nelas.

Existem muitas etapas entre a disponibilidade e a capacidade de ação das informações a serem consideradas. A seguir se discutem as etapas que devem ser tomadas para alcançar a transparência qualificada.

#### II.1.2. Disponibilidade da Informação

85. A disponibilidade de informações é o primeiro passo para alcançar uma transparência qualificada. Ao se disponibilizar informações para os receptores, os provedores de informações devem garantir a qualidade das informações a fim de se evitar problemas como informações incorretas, informações tendenciosas, informações incompletas e sobrecarga de informações (excesso de informações pode prejudicar a transparência ao contrário de melhorá-la). **Correção, integridade e tempestividade** estão entre as qualidades da informação.

#### II.1.3. Interpretabilidade da Informação

86. Em muitos casos, as informações fornecidas pelos agentes governamentais estão em formas e estruturas que não são compreensíveis aos seus receptores. Essas formas podem incluir tabelas desordenadas, gráficos complicados, excesso de figuras e símbolos e textos longos.

87. Portanto, é essencial que os provedores de informações, ou mediadores envolvidos no fornecimento de transparência, interpretem as informações de uma maneira que possam ser facilmente compreendidas pelos seus receptores.

#### II.1.4. Acessibilidade da Informação

88. Embora a disponibilidade e a interpretação sejam fornecidas pelos provedores das informações, a acessibilidade às informações concentra-se na capacidade dos receptores em acessá-las. Por vezes também denominada **visibilidade da informação**, é o grau em que a informação pode ser **facilmente localizada** pelos seus receptores.

89. A transparência qualificada não é alcançada se o público em geral não estiver ciente da disponibilidade das informações ou não souber como acessá-las. Note-se que a disponibilidade das informações em si não garante seu acesso. Do ponto de vista dos receptores, **informações inacessíveis** e informações **indisponíveis não podem ser distinguidas entre si** em vários casos. Quando não se consegue acessar as informações, pode-se simplesmente concluir que elas não foram disponibilizadas. Esse é o caso dos termos de condições de uso e políticas de privacidade por demais extensos, que geralmente dificultam a localização e o acesso de seus leitores às informações necessárias. Portanto, deve garantido como parte do gerenciamento da transparência se eventuais solicitações de disponibilidade de informações não são dificuldades na acessibilidade das informações.

#### II.1.5. Percepção da Informação

90. A percepção da transparência após o acesso às informações fornecidas atua no **nível cognitivo dos** receptores, sendo de difícil avaliação. Fatores individuais e psicológicos, como o viés de confirmação, podem influenciar o nível de transparência percebido, em oposição ao nível real de transparência.

91. Se a percepção da transparência dos receptores não corresponder à dos fornecedores de informações, poderá não ser possível obter uma transparência qualificada. Alterar a percepção das pessoas não é uma tarefa fácil e é necessária a exposição contínua a informações estruturadas que utilizem métodos de processamento de informações e requer interações sociais constantes com os usuários. Como uma solução possível, o *feedback* dos receptores pode ajudar na construção de relações de confiança, o que, por sua vez, pode resultar na alteração da percepção dos receptores de informações.

#### **II.1.6. Compreensibilidade da Informação**

92. Para a obtenção da transparência qualificada, as informações devem ser entendidas (percebidas não só pela palavra, mas também por gesto, sinais e **contexto**) e compreendidas (percebidas apenas pela palavra) pelos receptores.

93. A compreensibilidade é considerada uma das duas dimensões cruciais da transparência. Salienta-se que **a transparência só pode ser útil quando aprimora o entendimento**, não sendo suficiente aumentar apenas o fluxo de informações, uma vez que sem esse entendimento, as informações divulgadas fornecerão pouca transparência de fato.

94. De uma perspectiva de gerenciamento de transparência, as peculiaridades discutidas na interpretação das informações também se aplicam aqui, mas o foco muda dos provedores para os **receptores de informações**.

95. Além disso, o entendimento é uma experiência pessoal complicada, que não está necessariamente relacionada à interpretação das informações. Por exemplo, embora todos os alunos de uma determinada sala de aula recebam as mesmas informações de um professor, seus entendimentos do assunto (mesmo assuntos técnicos que deixam pouco espaço para interpretações pessoais) podem variar bastante.

96. A representação mais simples das informações deve ser escolhida durante o gerenciamento da transparência. Como alternativa, os receptores de informações devem poder escolher, dentre várias representações de informações, aquela que maximize seu entendimento. Também a cultura, a linguagem e as habilidades cognitivas podem afetar a compreensão e o aprendizado e, conseqüentemente, devem ser considerados durante o processo.

97. Finalmente, um *loop de feedback contínuo* pode ser fornecido aos receptores durante o gerenciamento dos requisitos de transparência, a fim de garantir que as interpretações pretendidas pelos provedores correspondam, pelo menos de perto, às informações compreendidas pelos receptores de informações.

#### **II.1.7. Aceitabilidade da Informação**

98. A aceitação da informação implica que a percepção das informações pelos receptores coincide com suas crenças e conhecimentos estabelecidos ou, caso contrário, que as novas informações as alteram. Se as informações não forem aceitas pelos receptores de informações por qualquer motivo (pessoal ou não), a transparência qualificada poderá não ser alcançada.

99. Embora vários estudos considerem a aceitação da informação um passo importante para alcançar a transparência, não há modelos ou teorias que a adaptem sistematicamente à transparência. Como a percepção da informação, a aceitação da informação atua no nível cognitivo dos receptores de informação.

#### **II.1.8. Capacidade de Ação da Informação**

100. Às vezes chamada de tomada de decisão informada, a capacidade de ação da informação enfatiza que a transparência se torna útil quando **a informação fornecida permite que os receptores atuem, tomem decisões** e, portanto, façam uso da informação. Informações que não

alteram as percepções, não ajudam na tomada de decisões ou que não podem ser postas em prática, não constituem transparência qualificada.

101. Argumenta-se que a **transparência é alcançada quando se recebem informações essenciais para tomada de boas decisões**. Aqui se faz necessário que os receptores façam algo que considerem **importante e valioso** com base nas informações fornecidas, sendo enfatizada a importância da **usabilidade** das informações, isto é, o uso das informações obtidas para executar uma **ação** ou **decidir**.

102. **Ações impróprias**, decisões ou **entendimentos equivocados** são possíveis sintomas de que a transparência não foi alcançada, o que pode alertar os provedores de informações para revisar suas políticas, seus canais e suas técnicas de provisão de transparência para encontrar brechas e deficiências.

103. A figura abaixo ilustra o espectro de realização da transparência em sete etapas necessárias para obter transparência qualificada. Para cada etapa, um exemplo de fator influente também é fornecido dentro do modelo de referência. Vale ressaltar que existem vários outros fatores influentes relacionados a cada etapa no fornecimento de transparência qualificada.

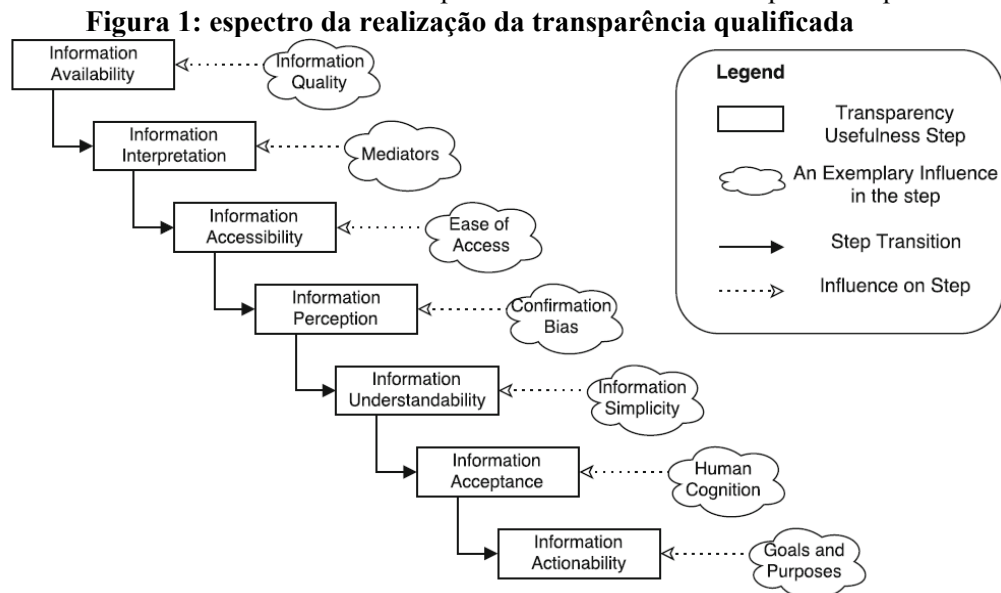


Fig. 5 Transparency Achievement Spectrum (useful transparency)

Fonte: peça 70

## II.2. A Qualidade da Informação na Transparência

104. A qualidade da informação na transparência é um aspecto crucial sobre o qual a literatura é, às vezes, ambígua acerca de como e por quais partes interessadas essas dimensões da qualidade devem ser cumpridas, além de como seu cumprimento pode ser garantido.

105. A tabela abaixo ilustra o modo pela qual quatro categorias de qualidade da informação podem ser usadas e as dimensões associadas a elas, emprestadas do trabalho de *Kahn et al*:

**Tabela 1: categorias e dimensões da qualidade da informação**

	Conforme as Especificações	Atende ou Excede a Expectativa dos Usuários
	<b>Informação Sólida</b>	<b>Informação Útil</b>
<b>Qualidade do Produto</b>	<u>Livre de erro</u> : são precisas e confiáveis;	<u>Quantidade adequada</u> : o volume de informações é adequado para a tarefa em questão;
	<u>Representação concisa</u> : a informação é representada de maneira suscinta;	<u>Relevância</u> : as informações são aplicáveis e úteis para a tarefa em questão;
	<u>Completude</u> : não há	<u>Compreensibilidade</u> : a informação é facilmente entendida;



	<p>informações faltando, são de amplitude e profundidade suficientes para a tarefa em questão;</p> <p><u>Representação consistente</u>: as informações são apresentadas no mesmo layout.</p>	<p><u>Interpretabilidade</u>: as informações estão em idiomas, símbolos e unidades apropriados, e as definições são claras;</p> <p><u>Objetividade</u>: a informação é <b>imparcial</b></p>
<b>Qualidade do Serviço</b>	<b>Informação Dependente</b>	<b>Informação Utilizável</b>
	<p><u>Tempestividade</u>: as informações estão suficientemente atualizadas para a tarefa em questão;</p> <p><u>Segurança</u>: o acesso à informação é restrito adequadamente para manter sua segurança.</p>	<p><u>Credibilidade</u>: as informações são consideradas verdadeiras e críveis;</p> <p><u>Acessibilidade</u>: a informação está disponível ou é fácil e rapidamente recuperável;</p> <p><u>Facilidade de manipulação</u>: a informação é de fácil manipulação e aplicar a diferentes tarefas;</p> <p><u>Reputação</u>: as informações são altamente consideradas em termos de fonte ou conteúdo;</p> <p><u>Valor agregado</u>: a informação é benéfica e oferece vantagens com o seu uso.</p>

**Fonte: peça 70**

106. Deve-se notar que a interpretabilidade e a objetividade se enquadram em algumas dessas quatro categorias, embora sejam categorizadas como informações úteis. A objetividade pode ser categorizada em informações sólidas ou informações úteis, enquanto a interpretabilidade pode ser classificada em qualquer uma das quatro categorias de informações sólidas, informações úteis, informações confiáveis ou informações úteis.

### **II.3. Relações entre as Dimensões da Qualidade das Informações e a Transparência Qualificada**

107. Cada etapa necessária ao atingimento da transparência qualificada, que **denota o nível de utilidade da transparência**, pode ser mapeada para uma ou mais dimensões da qualidade da informação, destacando as interdependências dele e o modelo de referência da qualidade da informação.

108. A **disponibilidade** de informações, como o primeiro passo para alcançar a utilidade da transparência, está **vinculada** a todas as **dimensões da qualidade** das informações relacionadas à **entidade** e ao **provedor de informações**, ou seja, livre de erros, representação concisa, completeza, representação consistente, tempestividade e segurança. Isso implica que as **informações disponíveis já devem atender a todas as dimensões de qualidade** esperadas do provedor de informações e da entidade detentora das informações.

109. A interpretação das informações está claramente ligada à interpretabilidade, enquanto a acessibilidade às informações tem um *link* claro para a acessibilidade.

110. A percepção de informações tem um *link* para a objetividade, pois informações objetivas podem influenciar a percepção das informações do receptor.

111. A reputação do provedor das informações ou entidade detentora das informações também desempenha um papel fundamental na percepção do receptor de informações e, portanto, está vinculada à percepção de informações.

112. A compreensibilidade das informações está ligada à quantidade apropriada de informações divulgadas, porque estudos mostram que pouca informação ou muita informação afetarão seu nível de compreensibilidade.

113. A aceitação de informações tem um vínculo claro com a credibilidade e está ligada à reputação do provedor ou da entidade detentora das informações, que é essencial para a aceitação de informações.

114. A **capacidade de ação** da informação está **vinculada à relevância**, pois informações irrelevantes significam que as informações não têm papel na tomada de decisões do receptor. Também está ligada à facilidade de manipulação, porque esta implica que a informação é fácil de aplicar a diferentes tarefas pelo receptor, o que torna a informação acionável. Também está vinculado à característica de **valor agregado**, pois o valor agregado implica que a informação é benéfica e oferece vantagens de seu uso, o que novamente corresponde à definição de informações acionáveis.

115. A figura abaixo ilustra as dimensões da qualidade das informações e os passos necessários ao atingimento da transparência qualificada.

**Figura 2: atributos necessários para o atingimento da transparência qualificada**

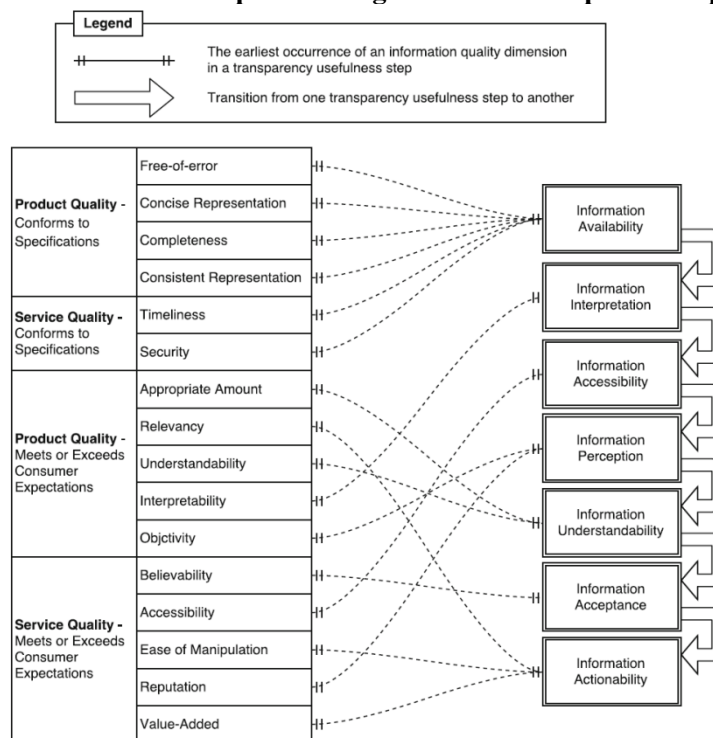


Fig. 9 Interdependencies between quality dimensions and transparency usefulness

Fonte: peça 70

#### II.4. Informações Relativas ao Enfrentamento da Covid-19 pelo Centro de Governo

116. O principal veículo de transparência das informações produzidas ou custodiadas por um governo são os seus portais eletrônicos na internet. A seguir serão apresentados os locais acessados para o levantamento das informações disponibilizadas pelo Centro de Governo.

**Tabela 2: página inicial da presidência da República** (<https://www.gov.br/pt-br>, acesso em 26/7/2020)



Fonte: <https://www.gov.br/pt-br>, acesso em 26/7/2020

117. A arquitetura da página inicial da presidência da República possui um *layout* limpo, sem excesso de informações que pudessem causar ruídos (*overload*) na comunicação, sem prejuízo ao acesso fácil aos principais sistemas dos órgãos engajados no enfrentamento da Covid-19.

118. Para este acompanhamento, a coleta de informações se concentrou em três *sites* acessíveis a partir da página inicial da presidência: o *link* "Saiba Mais" no canto superior direito, para o Ministério da Saúde (MS); o *link* para o aplicativo para dispositivos móveis "App Coronavírus-SUS" e o *link* para a página com orientações para o retorno às atividades econômicas, "Para Retomar, o Cuidado tem de Continuar".

119. Apesar de os dados estarem espalhados em vários portais diferentes, o que prejudica o desempenho da transparência, está em curso ação pela CGU para a unificação dos dados em apenas um portal (peça 67, p. 2)

120. Em relação às páginas existentes, a página do MS contém informações pertinentes e destaca-se pela sua completude temática.

121. Uma reprodução do conteúdo da página inicial do MS consta no Anexo I desta instrução. Ela está dividida em três partes:

- a) na sua parte superior com retângulos, existem os *links* para outras páginas, abrangendo desde informações sobre o agente causador da pandemia até às perguntas mais frequentes relacionadas ao fenômeno, na sequência destaque para "Dados sobre Covid-19 no Brasil" e "Painel Covid";
- b) no segundo terço, assuntos relacionados à publicidade de atos administrativos e legislação pertinentes; e
- c) no terceiro terço, *links* relacionados às atividades específicas dos profissionais e gestores da área da saúde, inclusive publicações, evidências científicas, pesquisas, assistência farmacêutica e banco de imagens para diagnóstico.

122. Outra boa iniciativa foi o desenvolvimento do App Coronavírus-SUS, que reproduz as informações mais básicas da página do MS. Na loja de aplicativos *Play Store* do *Google*, o app foi avaliado com a pontuação 3,3 de 5 pontos possíveis, registrando cerca de 13.000 avaliações e mais de um milhão de *downloads*. No Anexo II desta instrução pode-se visualizar o layout do app e o *link* para baixá-lo.

123. Dada a impossibilidade da análise da totalidade das informações disponibilizadas, a análise da transparência dos dados se concentrou naqueles considerados mais relevantes por esta equipe:

- a) dados epidemiológicos da pandemia;

- b) dados sobre os repasses financeiros feitos aos estados e municípios;
- c) dados sobre os insumos e equipamentos repassados aos estados e municípios; e
- d) dados dos gastos da União no combate à Covid-19

124. Não foi avaliada, portanto, a transparência das contratações realizadas pelo Governo Federal para o combate ao novo coronavírus.

#### II.4.1. Dados Epidemiológicos da Covid-19

125. Os dados epidemiológicos da Covid-19 estão concentrados no sítio do MS, abrangendo mapas e gráficos interativos com o total de casos notificados, casos novos diários e número de óbitos (os mapas e gráficos podem ser visualizados na Tabela 1 do Anexo IV desta instrução), até gráficos comparativos dos casos de Covid-19 em relação a outros com sintomatologia abrangida pela descrição SRAG (Síndrome Respiratória Aguda Grave causada pelo vírus Influenza A e B e outros, os gráficos podem ser visualizados na Tabela 2 do Anexo IV desta instrução).

126. Os dados reproduzidos no Anexo IV desta instrução foram analisados pelos critérios descritos nos itens II.1, II.2 e II.3 desta instrução em tabelas adaptadas do fluxograma da Figura 2 desta instrução, com base nas seguintes variáveis discretas: atendimento, atendimento parcial, não atendimento e não aplicável (N/A).

**Tabela 3: análise da aderência dos dados das Tabelas 1 e 2 do Anexo IV desta instrução aos critérios da transparência qualificada e da informação qualificada**

Atributos das Informações	Dimensões dos Atributos das Informações	Variáveis da Tabela 1	Variáveis da Tabela 2	Atributos da Transparência	Variáveis Tabela 1	Variáveis Tabela 2
<b>Qualidade do Produto:</b> Conforma-se às Especificações	Livre de Erro	n/a	n/a	<b>Informação Disponível</b>	Atende	Atende
	Representação Concisa	Atende	Atende			
	Compleitude	Atende	Atende			
<b>Qualidade do Serviço:</b> Conforma-se às Especificações	Representação Consistente	Atende	Atende	<b>Informação Interpretável</b>	Atende	Atende
	Tempestividade	Atende	Atende			
<b>Qualidade do Produto:</b> Atende ou Excede às Expectativas do Receptor	Segurança	n/a	n/a	<b>Informação Acessível</b>	Atende	Atende
	Quantidade Adequada	Atende	Atende			
<b>Qualidade do Serviço:</b> Atende ou Excede às Expectativas do Receptor	Relevância	Atende	Atende	<b>Informação Percebível</b>	Atende	Atende
	Compreensibilidade	Atende	Atende			
	Interpretabilidade	Atende	Atende			
	Objetividade	Atende	Atende			
<b>Qualidade do Produto:</b> Atende ou Excede às Expectativas do Receptor	Credibilidade	Atende	Atende	<b>Informação Compreensível</b>	Atende	Atende
	Acessibilidade	Atende	Atende			
	Facilidade de Manipulação	Atende	Atende			
	Reputabilidade	Atende	Atende			
	Value-Added	Atende	Atende	<b>Informação Aceitável</b>	Atende	Atende
				<b>Informação "Acionável"</b>	Atende	Atende

Fonte: elaboração própria

#### II.4.2. Dados sobre os repasses financeiros feitos aos estados e municípios

127. Por meio de *link* disponível na página principal do MS (Painel de Leitões e Insumos Gastos com a Covid) é possível acessar a página principal do "Localiza SUS", alcançando então, por meio do *link* "Painel Financeiro", os dados sobre os repasses financeiros feitos aos estados e municípios. Neste painel há possibilidade da realização de buscas individualizadas aos repasses da União aos entes subnacionais. Os dados, gráficos e tabelas constam nos Anexos V e VI desta instrução.

**Tabela 4: análise da transparência dos dados de repasses financeiros feitos a estados e municípios pela União**

Atributos das Informações	Dimensões dos Atributos das Informações	Variáveis	Atributos da transparência	Variáveis
<b>Qualidade do Produto:</b> Conforma-se às Especificações	Livre de Erro	n/a	<b>Informação Disponível</b>	Atende
	Representação Concisa	Atende		
	Compleitude	Atende		
<b>Qualidade do Serviço:</b> Conforma-se às Especificações	Representação Consistente	Atende	<b>Informação Interpretável</b>	Atende
	Tempestividade	Atende		

<b>Serviço:</b> Conforma-se às Especificações	<b>Segurança</b>	n/a
<b>Qualidade do Produto:</b> Atende ou Excede às Expectativas do Receptor	<b>Quantidade Adequada</b>	Atende
	<b>Relevância</b>	Atende
	<b>Compreensibilidade</b>	Atende
	<b>Interpretabilidade</b>	Atende
	<b>Objetividade</b>	Atende
<b>Qualidade do Serviço:</b> Atende ou Excede às Expectativas do Receptor	<b>Credibilidade</b>	Atende
	<b>Acessibilidade</b>	Atende
	<b>Facilidade de Manipulação</b>	Atende
	<b>Reputabilidade</b>	Atende
	<b>Value-Added</b>	Atende

Fonte: elaboração própria

<b>Informação Acessível</b>	Atende
<b>Informação Percebível</b>	Atende
<b>Informação Compreensível</b>	Atende
<b>Informação Aceitável</b>	Atende
<b>Informação "Acionável"</b>	Atende

### II.4.3. Dados sobre os insumos e equipamentos repassados aos estados e municípios

128. Por meio de *link* disponível na página principal do MS (Painel de Leitos e Insumos Gastos com a Covid) é possível acessar a página principal do "Localiza SUS". A partir deste são acessíveis as páginas: Painel de Leitos, Painel de Respiradores, Painel de Medicamentos, Painel de Testes e Painel de EPI. Os dados, gráficos e tabelas constam nos Anexo VII desta instrução.

**Tabela 5: análise da transparência dos dados de repasses de insumos e equipamentos feitos a estados e municípios pelo governo federal**

Atributos das Informações	Dimensões dos Atributos das Informações	Variáveis
<b>Qualidade do Produto:</b> Conforma-se às Especificações	<b>Livre de Erro</b>	n/a
	<b>Representação Concisa</b>	Atende
	<b>Compleitude</b>	Atende
	<b>Representação Consistente</b>	Atende
<b>Qualidade do Serviço:</b> Conforma-se às Especificações	<b>Tempestividade</b>	Atende
	<b>Segurança</b>	n/a
<b>Qualidade do Produto:</b> Atende ou Excede às Expectativas do Receptor	<b>Quantidade Adequada</b>	Atende
	<b>Relevância</b>	Atende
	<b>Compreensibilidade</b>	Atende
	<b>Interpretabilidade</b>	Atende
	<b>Objetividade</b>	Atende
<b>Qualidade do Serviço:</b> Atende ou Excede às Expectativas do Receptor	<b>Credibilidade</b>	Atende
	<b>Acessibilidade</b>	Atende
	<b>Facilidade de Manipulação</b>	Atende
	<b>Reputabilidade</b>	Atende
	<b>Value-Added</b>	Atende

Fonte: elaboração própria

Atributos da transparência	Variáveis
<b>Informação Disponível</b>	Atende
<b>Informação Interpretável</b>	Atende
<b>Informação Acessível</b>	Atende
<b>Informação Percebível</b>	Atende
<b>Informação Compreensível</b>	Atende
<b>Informação Aceitável</b>	Atende
<b>Informação "Acionável"</b>	Atende

### II.4.4. Dados dos Gastos da União no Combate à Covid-19

129. Pela página inicial do Tesouro Nacional se acessa o Painel de Gastos da União no Combate à Covid-19. Os dados, gráficos e tabelas constam nos Anexo VIII desta instrução.

**Tabela 6: análise da transparência dos gastos da União no Combate à Covid-19**

Atributos das Informações	Dimensões dos Atributos das Informações	Variáveis
<b>Qualidade do Produto:</b> Conforma-se às Especificações	<b>Livre de Erro</b>	n/a
	<b>Representação Concisa</b>	Atende
	<b>Compleitude</b>	Atende
	<b>Representação Consistente</b>	Atende
<b>Qualidade do Serviço:</b> Conforma-se às Especificações	<b>Tempestividade</b>	Atende
	<b>Segurança</b>	n/a
<b>Qualidade do Produto:</b> Atende ou Excede às Expectativas do Receptor	<b>Quantidade Adequada</b>	Atende
	<b>Relevância</b>	Atende
	<b>Compreensibilidade</b>	Atende
	<b>Interpretabilidade</b>	Atende
	<b>Objetividade</b>	Atende
<b>Qualidade do Serviço:</b> Atende ou Excede às Expectativas do	<b>Credibilidade</b>	Atende
	<b>Acessibilidade</b>	Atende
	<b>Facilidade de Manipulação</b>	Atende
	<b>Reputabilidade</b>	Atende

Atributos da transparência	Variáveis
<b>Informação Disponível</b>	Atende
<b>Informação Interpretável</b>	Atende
<b>Informação Acessível</b>	Atende
<b>Informação Percebível</b>	Atende
<b>Informação Compreensível</b>	Atende
<b>Informação Aceitável</b>	Atende
<b>Informação "Acionável"</b>	Atende

Receptor	<i>Value-Added</i>	Atende
----------	--------------------	--------

Fonte: elaboração própria

## CONCLUSÃO

130. Como se viu no item 3 deste relatório, esta fiscalização tem por objetivo ampliar a interlocução do Tribunal com gestores federais ao adotar atos de gestão emergenciais em face da crise, fornecendo um panorama real, abrangente e concomitante a respeito das ações governamentais adotadas para o combate à COVID-19 e às suas consequências, para o apontamento de riscos e orientação aos gestores acerca de problemas potenciais no desenvolvimento das ações por ele pretendidas e que possam comprometer a efetividade das ações emergenciais, bem assim evitar o desperdício dos recursos públicos.

131. No item II, foi apresentada uma análise da transparência das ações de enfrentamento à Covid-19. Foi verificado que as informações nas páginas da internet verificadas atendem aos critérios supra narrados.

132. No item I, foi feita uma análise dos primeiros resultados obtidos com o desenvolvimento da estratégia e do gerenciamento de riscos, em resposta às determinações do Acórdão 1.616/2020 – TCU – Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo. Foi verificada evolução na estratégia, restando em falta o acompanhamento e reavaliações dos níveis de risco, o que já está previsto pelos gestores e continuará sendo acompanhado por esta equipe de fiscalização

133. Para o próximo mês de agosto, o cronograma desta equipe de fiscalização prevê o agendamento de reuniões com o Centro de Governo, em especial com a Secretaria Especial de Comunicação Social (item 24, peça 52).

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

134. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

- a) com fundamento no art. 241 do RITCU, dar continuidade a esta fiscalização; e
- b) encaminhar este relatório ao gabinete do Ministro-Relator para conhecimento e restituição dos autos para continuidade dos trabalhos;
- c) Encaminhar cópia deste relatório à Procuradoria-Geral da República, com vistas a Coordenadoria Nacional Finalística do Gabinete Integrado de Acompanhamento à Epidemia do Coronavírus-19 (GIAC-COVID19), com fundamento no Memorando-Circular Segecex 7/2020, e à Comissão Mista do Congresso Nacional que acompanha a situação fiscal e a execução orçamentária e financeira das medidas relacionadas à emergência de saúde pública e de importância internacional relacionada ao coronavírus, instituída pelo Decreto Legislativo 6/2020.

É o relatório.

## VOTO

Cuida-se do terceiro relatório de acompanhamento de natureza operacional realizado com o objetivo de avaliar e acompanhar a governança do Centro de Governo – CG durante o enfrentamento da pandemia de Covid-19, elaborado no âmbito da Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdmin).

2. Rememoro que o CG é composto pelo Comitê de Crise, instância política decisória criada pelo Decreto 10.277/2020, com atribuições de caráter estratégico, por força do Decreto 10.404/2020, pelo Centro de Coordenação de Operações do Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da Covid-19 (CCOP), instância operacional criada pelo Decreto 10.289/2020, bem como pelos órgãos integrantes da estrutura da Presidência da República, em especial a Casa Civil da Presidência da República e a Secretaria de Governo da Presidência da República, responsáveis pela articulação e coordenação de ações de enfrentamento à pandemia de Covid-19 e assessoramento ao presidente da República.

3. Neste acompanhamento, a SecexAdmin aponta os resultados das iniciativas adotadas desde junho pelo Governo Federal no âmbito do Comitê de Crise, relaciona as ações executadas em cumprimento ao Acórdão 1.616/2020-TCU-Plenário – decisão que apreciou o primeiro relatório de acompanhamento, em que, no essencial, foram expedidas medidas à Casa Civil da Presidência da República com vistas a fortalecer a gestão e a governança na atuação do CG –, bem como procede a uma análise da transparência das informações disponíveis nos sites do governo relativas à Covid-19.

4. No mérito, a unidade técnica propõe, em uníssono (peças 71 a 73), o encaminhamento do relatório por ela elaborado para este Relator, para conhecimento, assim como sugere o envio de cópia do relatório à Procuradoria-Geral da República e à Comissão Mista do Congresso Nacional que acompanha a situação fiscal e a execução orçamentária e financeira das medidas relacionadas à emergência de saúde pública e de importância internacional relacionada ao coronavírus, instituída pelo Decreto Legislativo 6/2020.

5. Adoto, em minhas razões de decidir, os argumentos expendidos na instrução de mérito da unidade técnica, transcritos no relatório precedente, sem prejuízo de tecer os comentários que se seguem.

6. Com relação às iniciativas implementadas no âmbito do Comitê de Crise, destacam-se aquelas relacionadas à recuperação, ao crescimento e ao desenvolvimento do país, agrupadas no programa denominado Pró-Brasil, que já se encontram em fase final de planejamento, com o recebimento e processamento de sugestões de medidas recebidas do setor privado e consolidadas no âmbito de cada pasta ministerial, de acordo com o tema a que se referem.

7. Na atividade de priorização dos projetos que deverão integrar a carteira do programa Pró-Brasil, chama a atenção, como destacado pela unidade instrutiva, o fato de, entre os critérios de enquadramento, a saber, (i) gerar empregos diretos e indiretos, (ii) gerar rápida ativação econômica e (iii) ser concluído ou efetuar entregas até 2022, não se observar critério voltado para redução da contaminação ou de mortes causadas por Covid-19.

8. Nesse aspecto, destaca-se o fato de que, dos R\$ 286,5 bilhões já gastos até 31/7/2020 no enfrentamento dos efeitos da pandemia, o Governo destinou R\$ 22,06 bilhões para ações de combate direto à doença, menos de 8% do total.

9. Vale o registro de que, apesar de o gasto total brasileiro para o enfrentamento da Covid-19 alcançar o percentual de 3,9% do PIB, um pouco acima da média mundial de 3,7%, ainda se encontra

muito abaixo dos países que mais gastaram, a exemplo do Japão, com 21%, Luxemburgo, com 20%, Irã e Estados Unidos, com 13% e Suécia, com 12%.

10. Não tenho dúvidas de que a preocupação em manter um ambiente econômico minimamente preparado para a retomada do seu crescimento no cenário de pós-pandemia deve pautar as ações governamentais, até porque, caso esse crescimento não seja garantido, outras mazelas de igual gravidade poderão afligir a parcela mais vulnerável da população brasileira, a exemplo do desemprego, da fome e da violência.

11. Apesar de entender que a máquina propulsora da economia carece de uma massa de trabalhadores saudáveis, física e mentalmente, aptos a bem desempenhar suas atribuições em um ambiente seguro, longe de ameaças à saúde, à integridade e à vida sua e de seus familiares, ressalto que a manutenção da integridade física e da preservação da vida não pode ser enxergada apenas pelo seu viés econômico, mas como direito primário de todo cidadão e base para o desenvolvimento social, garantias constitucionais a serem respeitadas por todos.

12. Por óbvio que não estou aqui a ponderar a importância relativa das milhares de vidas que vêm sendo perdidas diariamente frente ao forte declínio da atividade econômica observada nos diversos setores produtivos, pois ambas as questões devem ser monitoradas e tratadas pelas autoridades públicas nas três esferas de governo, mas não podemos permanecer inertes diante desse cenário de mortandade desenfreada que temos vivenciado nos últimos meses em nosso país.

13. Na última semana encerrada, ultrapassamos a marca de 100.000 mortes causadas pela Covid-19. Esse número, de acordo com o IBGE, representa a população de uma cidade brasileira de médio porte. Faz mais de dois meses que estamos perdendo, diariamente e em média, mais de mil vidas, sem uma luz no final do túnel a indicar uma reversão desse cenário catastrófico de verdadeira guerra civil. Rotineiramente, fica a pergunta: até onde iremos? Até quando continuaremos a perder milhares de vidas diariamente?

14. Apesar de o programa Pró-Brasil possuir viés preponderantemente econômico, relacionado à recuperação e à retomada da economia, observo que nele existe espaço para a especificação e a seleção de projetos que contribuam efetivamente ao combate direto à pandemia, porquanto não tenho dúvidas de que a importância a ser dada a vida, além de constituir questão humanitária da mais alta relevância, trará reflexo positivo em todos os setores da sociedade.

15. Desse modo, diante dessas ponderações e considerando que os projetos aprovados no âmbito do Pró-Brasil representam políticas de governo, elaboradas e selecionadas dentro do juízo de discricionariedade do administrador público, entendo adequado exarar recomendação à Casa Civil da Presidência da República para que, entre os critérios de enquadramento elaborados para fins de seleção dos projetos a integrar o programa em referência, passe a adotar também, entre outros, aquele relacionado à redução de contaminação e de mortes causadas pela Covid-19.

16. Com relação ao cumprimento das medidas exaradas no Acórdão 1.616/2020-TCU-Plenário, não observei, entre as ações encetadas pela Casa Civil da Presidência da República e trazidas aos autos, aquelas relacionadas à observância da recomendação encartada no subitem 9.2.1 daquela decisão, razão pela qual cabe orientação para que a SecexAdmin verifique o seu cumprimento nos próximos acompanhamentos.

17. Quanto às demais medidas a serem implementadas em respeito ao referido *decisum*, esclareço que estão sendo adotadas nos termos do que restou assentado na instrução de acompanhamento da unidade técnica que integra o relatório prévio.

18. Observo que a Advocacia-Geral da União e a Casa Civil da Presidência da República interpuuseram pedidos de reexame às peças 64 e 65, respectivamente, em face da determinação



constante do subitem 9.3 do Acórdão 1.616/2020-TCU-Plenário que determinou àquele Órgão Executivo, em conjunto com o Ministério da Saúde, que, em observância ao Princípio da Transparência, passem a divulgar, com o devido destaque, em seus sítios na Internet, caso ainda não o façam, as atas das reuniões do Comitê de Crise e do CCOP, assegurado o sigilo daquelas informações assim classificadas.

19. Considerando que a diminuta abrangência do objeto recursal, cuja irresignação está circunscrita à ordem de publicação de atas de reuniões, não traz impacto nas demais questões acompanhadas neste processo e tendo em conta, ainda, que eventual apreciação recursal nestes mesmos autos poderá retardar o trabalho de acompanhamento periódico desta Corte de Contas, entendo caber determinação à unidade técnica para que adote as providências necessárias para a autuação de processo apartado de recurso para o processamento dos pedidos de reexame integrantes das peças 64 e 65, nos termos dos arts. 48 e 49 da Resolução TCU 259/2014, na forma dos arts. 44 e 45 do mesmo normativo, fazendo constar dos autos, por cópia, além das peças recursais nominadas, aquelas relativas à decisão recorrida, integrantes das peças 26, 27 e 28 destes autos.

20. Ainda no contexto de avaliação do planejamento e governança das ações adotadas no âmbito do Centro de Governo, trago a este Plenário questão que reputo da maior importância e que gostaria de compartilhar com meus pares.

21. Temos observado, conforme noticiado pela imprensa, que diversos países já estão em fase avançada de elaboração e testes de vacinas para prevenção de contágio do coronavírus, projetos multinacionais na área de saúde epidemiológica que tem contado com a participação de institutos de pesquisas e cientistas brasileiros.

22. Ao que tudo indica, portanto, em breve, a população mundial poderá contar com mais essa medida profilática para deter o avanço dessa pandemia. Em âmbito nacional, estamos falando de uma população de mais de 211 milhões de brasileiros, de acordo com recentes estimativas do IBGE.

23. Nesse cenário, as autoridades públicas de saúde, capitaneada por aquelas integrantes do Governo Federal, dado seu caráter central, deverão promover a produção e a aquisição de doses de vacina suficientes para imunização de nossa população, não se podendo descartar, inclusive, a possibilidade de se ter que aplicar mais de uma dose de vacina em cada brasileiro para que surtam os efeitos da imunização esperada.

24. Em outras palavras, estamos falando em, ao menos, produção e/ou aquisição de 211 milhões de doses de vacina, para, posteriormente, imunização de uma população dispersa em uma área territorial de dimensões continentais, como é o Brasil, no menor intervalo de tempo possível, a exigir uma estrutura logística adequada e eficiente.

25. Esse cenário possui real potencial de gerar um verdadeiro caos social se considerarmos que, dada a gravidade dessa doença, naturalmente todo cidadão deverá demandar o aparato de saúde, público ou privado, para conseguir sua imunização com a maior brevidade possível. Se consideramos que parte dessas doses poderão ser cobradas, a grande e urgente procura poderá elevar os preços a valores exorbitantes, tanto para a eventual aquisição pelos órgãos governamentais, como pela população em geral.

26. Assim, alguns desafios e questões emergem dessas constatações que ora compartilho. Como as autoridades de saúde irão produzir e/ou comprar essas milhares de doses de vacina? Como integrar a atuação dos diversos institutos de pesquisas na produção dessas vacinas? Como garantir preços justos, em caso de compra por órgãos públicos, considerando a forte demanda mundial? Como garantir preço justo para a população? Os desafios logísticos para distribuição das vacinas estão devidamente mapeados? Como se dará a coordenação entre as diversas instâncias interministeriais envolvidas? De que forma a população deverá ser imunizada? Serão eleitos grupos prioritários? Com

quais critérios? Teremos um corpo de agentes de saúde em quantidade adequada para vacinação? Poderemos contar com insumos suficientes para operacionalizar a vacinação?

27. Quanto a esta última pergunta, trago recentes informações veiculadas pela imprensa no início desta semana de que eventual vacinação contra a Covid-19 poderá esbarrar na falta de agulhas, dada a elevada demanda mundial que se instalará por tal produto e considerando que a capacidade brasileira de produção de seringas, de 10 milhões por mês, demoraria 30 meses para atender a demanda nacional de 300 milhões de seringas para a vacinação.

28. Enfim, são dúvidas que, naturalmente, podem ser enfrentadas no âmbito da governança a cargo do Centro de Governo, traduzida em planos com a especificação de ações aptas a responde-las e a indicação, inclusive, dos riscos associados e das medidas a serem adotadas para mitiga-los.

29. De se registrar, por oportuno, que as ações de avaliação de governança do Centro de Governo em relação à produção e aquisição de vacinas, bem como de imunização da população, o que inclui as atividades de planejamento decorrentes ora mencionadas, por constituir em medidas tipicamente transversais a alcançar diversas pastas ministeriais, não se circunscreve especificamente à área temática de saúde.

30. Ante o exposto, entendo adequada a expedição de determinação para a Casa Civil da Presidência da República para que envie a esta Corte de Contas, no prazo de quinze dias, as ações planejadas, inclusive com a indicação de riscos e contramedidas associadas para mitiga-los, para permitir a produção e/ou aquisição de futuras doses de vacinas contra a covid-19, bem como para a imunização da população brasileira, caso tais ações já tenham sido planejadas, ou, na hipótese de sua inexistência, dada a urgência e a relevância do tema, elabore, em conjunto com o Ministério da Saúde, o referido plano no prazo de sessenta dias, preferencialmente, com a participação das secretarias estaduais de saúde, e envie a esta Corte de Contas.

31. Com relação à análise da transparência das informações disponíveis nos sites do governo relativas à Covid-19, acompanho as conclusões da SecexAdmin, sem prejuízo de tecer as considerações que se seguem.

32. Após a definição de um modelo conceitual para tal análise e tendo em conta os atributos para a informação pública definidos pela Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei 12.527/2011, a unidade técnica avaliou um conjunto pré-definido de informações sobre a covid-19 disponíveis nos sites do governo federal, a partir de um site único de acesso, a página inicial da Presidência da República na Internet.

33. Em conclusão, a SecexAdmin registrou que as informações nas páginas da internet verificadas atendem aos critérios adotados pelo modelo conceitual de análise utilizado.

34. Ocorre que, recentes notícias veiculadas na mídia trouxeram ao conhecimento público que a extração de informações acerca do número de mortes pela Covid-19 deixou de ser realizada tempestivamente pela equipe técnica do governo do Estado de São Paulo em razão de modificações no sistema de notificação do Ministério da Saúde.

35. De acordo com nota publicada pela Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo, o atraso na disponibilização das informações decorreu da necessidade de “readequar a rotina de extração das informações do [sistema] SIVEP [Sistema de Informação de Vigilância Epidemiológica], uma vez que o Ministério da Saúde inseriu novos campos no sistema de notificação dos casos graves e esta alteração impactou o processo de extração automatizada realizada diariamente pela Secretaria”.

36. De se observar que é natural que sistemas informatizados passem por melhorias informacionais, resultando na criação ou alteração de campos de dados que integram suas bases de

dados, conforme se observa do relato feito pela Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo e posteriormente confirmado pelo Ministério da Saúde.

37. Contudo, considerando que os sistemas de extração de informações em base de dados federais utilizados por órgãos estaduais dependem da prévia definição da estrutura da base de dados, seria recomendável, caso o Ministério da Saúde ainda não o faça, que todas as alterações nessas bases informacionais relativas à covid-19 sejam tempestivamente documentadas e tornadas públicas, com vistas a facilitar a sincronização de dados e a troca de informações com os demais órgãos públicos de outras esferas de governo.

Com essas considerações, VOTO para que o Tribunal aprove a minuta de Acórdão que ora submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 12 de agosto de 2020.

Ministro VITAL DO RÊGO  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 2092/2020 – TCU – Plenário

1. Processo TC 016.708/2020-2.
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Relatório de Acompanhamento.
3. Interessado: Walter Souza Braga Netto (500.217.537-68).
4. Órgãos: Casa Civil da Presidência da República; Secretaria de Governo da Presidência da República; Secretaria -Geral da Presidência da República.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdmin).
8. Representação legal: não há.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento que, nesta oportunidade cuida do terceiro relatório de acompanhamento de natureza operacional realizado com o objetivo de avaliar e acompanhar a governança do Centro de Governo – CG durante o enfrentamento da pandemia de Covid-19;

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

9.1. recomendar à Casa Civil da Presidência da República, nos termos do art. 250, inciso III, do RITCU, que, entre os critérios de enquadramento elaborados para fins de seleção dos projetos a integrar o programa Pró-Brasil, passe a adotar também, entre outros, aquele relacionado à redução de contaminação e de mortes causadas pela Covid-19;

9.2. determinar para a Casa Civil da Presidência da República, nos termos do art. 250, inciso II, do RITCU, que envie a esta Corte de Contas, no prazo de quinze dias, as ações planejadas, inclusive com a indicação de riscos e contramedidas associadas para mitiga-los, para permitir a produção e/ou aquisição de futuras doses de vacinas contra a covid-19, bem como para a imunização da população brasileira, caso tais ações já tenham sido planejadas, ou, na hipótese de sua inexistência, dada a urgência e a relevância do tema, elabore, em conjunto com o Ministério da Saúde, o referido plano no prazo de sessenta dias, preferencialmente, com a participação das secretarias estaduais de saúde, e envie a esta Corte de Contas;

9.3. solicitar à Secex Saúde que avalie, no âmbito do acompanhamento das ações a cargo do Ministério da Saúde para enfrentamento da pandemia do Covid-19, a conveniência de se recomendar àquela pasta que passe a documentar e tornar públicas todas as alterações realizadas nas bases de dados relativas aos sistemas que tratam das informações relativas à Covid-19, com vistas a facilitar a sincronização e a troca de informações com os demais órgãos públicos de outras esferas de governo;

9.4. constituir processo apartado de recurso para o processamento dos pedidos de reexame integrantes das peças 64 e 65, nos termos dos arts. 48 e 49 da Resolução TCU 259/2014, na forma dos arts. 44 e 45 do mesmo normativo, fazendo constar dos autos, por cópia, além das peças recursais nominadas, aquelas relativas à decisão recorrida, integrantes das peças 26, 27 e 28 destes autos;

9.5. verificar o cumprimento da recomendação de que trata o subitem 9.2.1 do Acórdão 1.616/2020-TCU-Plenário, quando dos próximos acompanhamentos a serem realizados pela SecexAdmin;

9.6. encaminhar cópia desta decisão à Procuradoria-Geral da República, com vistas a Coordenadoria Nacional Finalística do Gabinete Integrado de Acompanhamento à Epidemia do Coronavírus-19 (GIAC-COVID19), com fundamento no Memorando-Circular Segecex 7/2020, e à Comissão Mista do Congresso Nacional que acompanha a situação fiscal e a execução orçamentária e

financeira das medidas relacionadas à emergência de saúde pública e de importância internacional relacionada ao coronavírus, instituída pelo Decreto Legislativo 6/2020.

10. Ata nº 30/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 12/8/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2092-30/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Ana Arraes, Bruno Dantas e Vital do Rêgo (Relator).

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
**JOSÉ MUCIO MONTEIRO**  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
**VITAL DO RÊGO**  
Relator

Fui presente:

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