

QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO

O nível elevado de endividamento público do Brasil exige que o país retorne à trajetória de realização de superávits fiscais para manter a capacidade de solvência frente aos credores. Tendo em vista a carga tributária do país já se encontrar em níveis elevados e considerando a situação depressiva da economia, o ajuste fiscal terá que se basear no corte de despesas. Portanto, é imprescindível a otimização dos gastos públicos, reduzindo ineficiências e pagamentos indevidos, seja nos gastos obrigatórios – a exemplo de pessoal e previdência, seja nos gastos discricionários, os quais têm sido comprimidos pela evolução dos primeiros.

OBJETIVO DA AVALIAÇÃO

Identificar oportunidades de racionalização dos custos e de simplificação de procedimentos, de forma a obter maior eficiência e qualidade na utilização dos recursos públicos

ESCOPO DA AVALIAÇÃO

2018 e 2019

ABORDAGENS

AVALIAÇÃO DAS DESPESAS COM BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS, ASSISTENCIAIS E TRABALHISTAS

AVALIAÇÃO DOS GASTOS COM A DESPESA DE PESSOAL

AVALIAÇÃO DA GESTÃO DE ATIVOS

AVALIAÇÃO DO MODELO DE COMPRAS PÚBLICAS

AVALIAÇÃO SISTEMÁTICA DE CONTRATOS DE CUSTEIO

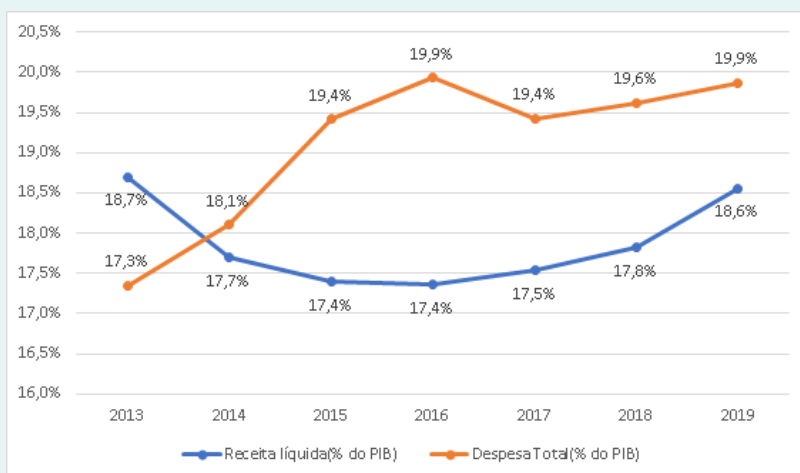
AVALIAÇÃO DE CARTEIRAS DE PROJETOS OU GRANDES EMPREENDIMENTOS

AVALIAÇÃO SISTEMÁTICA DE GASTOS DE NATUREZA FINALÍSTICA QUE CONTRIBUAM PARA O APRIMORAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

CONTEXTO

Ao longo dos últimos anos, observaram-se o aumento dos gastos públicos e a queda das receitas. Essa combinação resultou em déficits fiscais superiores a 7% do PIB em 2015 e 2016 e aumento da dívida pública de 76,5% do PIB em 2018.

Receita e Despesa Pública (% do PIB)



Fonte: Anexo do Boletim de Resultado do Tesouro Nacional - 2020 fevereiro, publicado em 30.03.2020.

De acordo com o Portal da Transparência, o total das despesas públicas executadas em 2018 e 2019 foram de R\$ 2,5 trilhões e de R\$ 2,6 trilhões, respectivamente. Nesse período, 46% das despesas foram relacionadas às áreas finalísticas e 54% à encargos sociais e reserva de contingência. A área de atuação do Governo Federal com maior gasto foi previdência social, seguida das áreas de saúde, educação e assistência social.

DIAGNÓSTICO
NUMÉRICO

Despesas Públicas Executadas

R\$ 2,5 trilhões
(2018)

R\$ 2,6 trilhões
(2019)

R\$ 8,3 bilhões (38%)

dos gastos de TI com aquisição, locação, manutenção e suporte geral de ativos físicos

O Fundeb movimentou cerca de **R\$150 bilhões**

ao ano para a educação básica

2018

Dos **R\$ 131 bilhões** destinados ao

Ministério da Saúde

R\$ 122 bilhões foram alocados ao FNS, dos quais

R\$ 75,9 bilhões foram transferidos via TFF

R\$ 6,46 bilhões

em despesas com terceirização de mão de obra (limpeza, vigilância e apoio administrativo)

Empenho de quase **R\$ 93 bilhões**

em aquisições e contratações de bens e serviços

2019

Pagamentos em torno de

R\$ 547 bilhões/ano

no âmbito do Regime Geral de Previdência Social (RGPS)

Mais de

R\$ 195 bilhões

com folha de pagamentos dos servidores públicos civis do Poder Executivo

Cerca de

R\$ 367 milhões

de benefícios pagos [1]



Avaliação das Despesas com Benefícios Previdenciários, Assistenciais e Trabalhistas

O QUE FOI ENCONTRADO?

INSS Digital

- ausência de avaliação completa e atualizada sobre a suficiência e a distribuição de capacidade operacional do INSS
- há critérios para priorização de tarefas pendentes a serem analisadas ("fila digital")
- os indicadores apresentam fragilidades e não estão adequados à nova metodologia de atendimento
- disfunções relacionadas à transparência da fila de análise de processos relacionados ao pleito de benefícios
- riscos de formação de filas paralelas de tarefas na carga de cada servidor, possibilitando, em tese, a seleção não cronológica de tarefas para análise

Concessão de benefícios previdenciários e assistenciais

- concessão de benefícios previdenciários e assistenciais com acumulação indevida, representando prejuízo potencial de mais de R\$ 25 milhões ao mês.
- pagamento de pensões por morte onde há indicação de que o instituidor da pensão estaria vivo
- pagamento de benefícios previdenciários após o falecimento do beneficiário representa um prejuízo potencial de R\$ 323 milhões à Previdência Social ao ano
- pagamento de benefícios por incapacidade a beneficiários que retornaram à atividade laboral, com impacto anual de cerca de R\$ 507 milhões
- pagamento de Seguro Desemprego com sinalização de irregularidade, totalizando um valor aproximado de R\$ 149 milhões
- ocorrência de pagamentos concomitantes entre o Programa Bolsa Família (PBF) e o Seguro Desemprego ao Pescador Artesanal
- benefícios pagos a segurados especiais que não se enquadram nessa condição, totalizando um valor anual de mais de R\$ 1,17 bilhão

RECOMENDAÇÕES DA CGU

INSS Digital

- redefinir os indicadores levando em conta a nova metodologia de atendimento implementada
- definir e instituir procedimentos com vistas a dotar as Gerências Executivas de mecanismos de controles aptos a monitorar a priorização e a distribuição de processos no Sistema de Gerenciamento de Tarefas (GET) pelas Agências da Previdência Social vinculadas
- realizar estudos e implementar a devida publicidade e transparência ao fluxo processual de análise de requerimentos de benefícios

Concessão de benefícios previdenciários e assistenciais

- implementação de controles e de rotinas de trabalho que permitam evitar a concessão de benefícios com acumulação indevida
- apuração dos casos apontados como irregulares; cessação dos benefícios e a reparação do prejuízo, quando aplicável
- implementação de controles automatizados para evitar a continuidade de pagamento de benefícios indevidamente
- apurar responsabilidades por concessões de benefícios inadequadas e demandar o ressarcimento dos valores pagos indevidamente
- recomendou-se à SENARC adotar providências para aplicação imediata do disposto no Decreto nº 8.424/2015, definindo procedimentos e rotinas operacionais para viabilizar a suspensão do pagamento do benefício do Bolsa Família em quantidade de parcelas equivalente ao quantitativo de parcelas do Seguro Defeso que foram pagas a membros do núcleo familiar do beneficiário do PBF

Relatórios de referência

- [Avaliação do processo de reconhecimento de direitos para a concessão de benefícios no contexto do INSS Digital, no âmbito do órgão central do INSS](#)
- [Avaliação do processo de reconhecimento de direitos para a concessão de benefícios no contexto do INSS Digital, no âmbito da Gerência Executiva do INSS no Distrito Federal \(GEX/DF\)](#)
- [Avaliação do processo de planejamento e de execução do Contrato nº 49/2018, celebrado entre o INSS e a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social \(Dataprev\)](#)
- [Avaliação da concessão judicial de benefícios pelo INSS](#)
- Verificação da ocorrência de pagamentos de benefícios previdenciários e assistenciais com acúmulos indevidos em relação a outros benefícios (Relatórios de Avaliação nº 201701785 e 201900173)
- [Verificação da ocorrência de pagamento de pensões por morte onde há indicação de que o instituidor da pensão estaria vivo](#)

- [Avaliação da legalidade de pagamento de benefícios previdenciários após o falecimento do beneficiário](#)
- [Verificação da ocorrência de pagamento de benefícios por incapacidade a beneficiários que retornaram à atividade laboral](#)
- Avaliação da legalidade de pagamentos a beneficiários aposentados por idade, por meio de cruzamento de dados, bem como por meio de análise de processos de Agências da Previdência Social (APS) localizadas no Distrito Federal (Relatórios de Avaliação nº 201802074 e 201900619)
- [Avaliação da legalidade dos pagamentos realizados a produtores rurais enquadrados como segurados especiais](#)
- [Avaliação da ocorrência de pagamento de Seguro Desemprego com sinalização de irregularidade](#)
- [Apuração de indicativos de irregularidades na concessão do Seguro Desemprego ao Pescador Artesanal \(Seguro Defeso\)](#)
- [Avaliação da ocorrência de pagamentos concomitantes entre o Programa Bolsa Família \(PBF\) e o Seguro Desemprego ao Pescador Artesanal \(Seguro Defeso\)](#)



Avaliação dos Gastos com a Despesa de Pessoal

O QUE FOI ENCONTRADO?

- impacto negativo anual de mais de R\$ 123 milhões aos cofres públicos devido à pagamentos irregulares das vantagens do art. 192, incisos I e II, da Lei nº 8.112, de 1990, aos servidores inativos e aos beneficiários de pensão da carreira de Professor do Magistério Superior
- existência de 43 servidores ativos com idade superior a 75 anos no Poder Executivo Federal, cuja remuneração anual corresponde a cerca de R\$ 3,5 milhões
- existência de oito empregados celetistas anistiados com mais de 75 anos na ativa, com remunerações correspondentes a cerca de R\$ 1,15 milhão por ano
- 164 casos de registro duplicado da rubrica soldo no contracheque do servidor, em decorrência do uso inadequado dessa rubrica pelas respectivas áreas de gestão de pessoas

RECOMENDAÇÕES DA CGU

- interrupção dos pagamentos indevidos
- elaboração de levantamento dos casos irregulares de concessão das referidas vantagens nas demais carreiras do Poder Executivo Federal
- aprimoramento do SIApe
- estabelecimento de plano de ação com os órgãos envolvidos para concretizar a aposentadoria compulsória dos 43 servidores com idade superior a 75 anos

Relatórios de referência

- [Avaliação da regularidade do pagamento das vantagens do art. 192, incisos I e II, da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, aos Professores de Magistério Superior das Instituições Federais de Ensino Superior](#)
- [Avaliação da atuação da Secretaria de Gestão de Pessoal do Ministério da Economia junto aos órgãos setoriais e seccionais do Sistema de Pessoal Civil que mantém servidores ativos com mais de 75 anos, infringindo o limite constitucional](#)
- [Avaliação da folha de pagamento e dos dados cadastrais de servidores dos ex-territórios que foram transpostos para a União](#)



Avaliação da Gestão de Ativos

O QUE FOI ENCONTRADO?

Gestão de ativos de TI

- necessidade de revisão da estratégia de gestão de ativos de microinformática preconizada pela Secretaria de Governo Digital (SGD)
- poucos órgãos do SISP adotam políticas estruturadas tratando de realocação e reuso dos ativos de TI
- baixo nível de adoção de soluções em nuvem do tipo IaaS (Infrastructure as a service)

Gestão Patrimonial

- descumprimento e insuficiência de diretrizes para balizamento das ocupações dos imóveis de uso da APF
- morosidade na execução de ações para racionalização de imóveis
- existência de permissionários ocupando imóveis funcionais sem atender os requisitos da legislação
- elevado percentual de inadimplência das receitas patrimoniais e baixa efetividade na recuperação de débitos da Dívida Ativa da União oriundos de Terrenos de Marinha

RECOMENDAÇÕES DA CGU

Gestão de Ativos de TI

- revisar a estratégia geral de gestão de ativos de microinformática do SISP
- elaborar um instrumento que descreva os mecanismos a serem adotados pelos órgãos do SISP na contratação, gestão, monitoramento e controle dos serviços em nuvem
- elaborar um instrumento específico que descreva metodologia padronizada a ser adotada pelos órgãos do SISP no monitoramento dos ativos físicos de microinformática

Gestão de ativos patrimoniais

- ampliação das diretrizes voltadas ao balizamento dos requisitos exigidos dos imóveis para uso pela APF, bem como para a priorização na destinação desses bens
- ação amostral de fiscalização do cumprimento das diretrizes para utilização de imóveis pelos órgãos da APF
- cancelar as outorgas de concessão de uso dos permissionários que ocupam imóveis funcionais que não atenderem aos requisitos da legislação pertinente

Relatórios de referência

- [Avaliação da gestão de ativos de TIC](#)
- [Avaliação da estratégia adotada pelo IBGE no gerenciamento do ciclo de vida dos ativos físicos de Tecnologia da Informação e Comunicação](#)
- [Avaliação do Sistema Integrado de Gestão Patrimonial - Siads](#)
- [Avaliação da estratégia de destinação de bens imóveis da União no que tange ao atendimento da necessidade de instalações pelos órgãos da administração pública Federal - APF](#)
- [Avaliação da gestão de imóveis funcionais](#)
- [Avaliação do processo de demarcação e caracterização dos terrenos de Marinha](#)

**Avaliação do modelo de compras públicas**

O QUE FOI ENCONTRADO?

- necessidade de disponibilização de ferramentas para identificação de corridas com maior criticidade com a finalidade de subsidiar os gestores na fase de ateste
- ocorrências de corridas em que o servidor utiliza o serviço no trajeto residência/trabalho/residência; e aeroporto sem viagem à serviço relacionada.
- contratações públicas de pequeno valor não são econômicas
- baixo uso da cotação eletrônica pelas unidades e pouca vantagem econômica no seu uso para a Administração
- prazo de pagamento das contratações de pequeno valor é excessivamente extenso e possui riscos associados ao atraso
- legislação tributária é um entrave para a modernização dos meios de pagamento em todas as contratações de pequeno valor

RECOMENDAÇÕES DA CGU

- fortalecimento e racionalização de controles administrativos do serviço TáxiGov, bem como outras melhorias para tornar o serviço mais eficiente e disseminado entre as unidades da administração pública federal
- necessidade de cobrança administrativa para a devolução ao erário dos valores gastos indevidamente
- implantação de modelo eletrônico de compras públicas mais moderno para bens de pequeno valor
- expedição de ato do Ministro da Economia prevendo o uso do CPGF nas contratações de pequeno valor realizadas com ME, EPP e MEI optantes pelo Simples Nacional

Relatórios de referência

- [Avaliação do serviço de agenciamento de transporte terrestre de pessoal - TáxiGov](#)
- [Avaliação das contratações públicas de pequeno valor](#)

**Avaliação sistemática de contratos de custeio**

O QUE FOI ENCONTRADO?

- contratações de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra carecem de maior planejamento
- falhas no acompanhamento e na fiscalização de contratos resultam em risco de responsabilização da Administração por débitos trabalhistas e previdenciários das contratadas
- parte dos contratos de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra não são vantajosos para a Administração

- ausência de aplicação da reforma trabalhista compromete a vantagem das contratações que possuem postos de trabalho com escala de 12 (doze) x 36 (trinta e seis) horas
- ausência normativa nos regimes de incidência do PIS e da Confins para a formação de preços

RECOMENDAÇÕES DA CGU

- disponibilização de capacitação virtual permanente a agentes públicos
- implementação de planilha eletrônica de custos e formação de preços automatizada e instituição de sistema de gestão e fiscalização de contratos para usuários do SISC.
- centralização das contratações de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra

Relatórios de referência

- [Avaliação da qualidade do gasto na contratação de serviços terceirizados de limpeza, vigilância e apoio administrativo](#)
- [Contratação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra - contribuições PIS e COFINS](#)

**Avaliação de carteiras de projetos ou grandes empreendimentos**

O QUE FOI ENCONTRADO?

- necessidade de adequações dos Manuais da CAIXA relacionados à gestão dos serviços realizados nas operações de repasse e financiamento
- necessidade de capacitação, aperfeiçoamento dos manuais e padronização dos procedimentos internos da Mandatária

RECOMENDAÇÕES DA CGU

- adequações dos Manuais Normativos relacionados à gestão dos serviços realizados nas operações de repasse e financiamento
- capacitação dos profissionais da CAIXA que atuam diretamente nas ações de gestão dos serviços realizados nas operações de repasse e financiamento

Relatórios de referência

- [Avaliação da adequação do processo de análise técnica de orçamentos no âmbito de contratos de repasse](#)

**Avaliação Sistemática de Gastos de Natureza Finalística que Contribuam para o Aprimoramento de Políticas Públicas**

O QUE FOI ENCONTRADO?

Desburocratização de serviços públicos da área de trabalho e emprego

- restrições e pendências junto ao fisco relacionadas ao CPF podem restringir o acesso a serviços públicos indevidamente
- exigência desnecessária de documentos presentes em outras bases de dados do Governo Federal
- necessidade de adequação dos sistemas e procedimentos de atendimento ao cidadão, principalmente com relação à exigência necessária e suficiente de apresentação do CPF

Modelo de transferências de recursos via fundo a fundo para o sistema prisional

- ausência de mecanismos reguladores que assegurem que as áreas de gestão do sistema prisional relevantes sejam contempladas com os recursos do fundo a fundo
- baixo nível de execução dos recursos repassados, em contraposição à esperada celeridade do modelo
- baixo direcionamento de recursos para áreas prioritárias, como ações/projetos de promoção da cidadania e reintegração social, monitoração eletrônica de pessoas e alternativas penais

Sistema de controle das aplicações de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb

- disponibilização insuficiente de informações de monitoramento das aplicações dos recursos da Educação pelo FNDE
- problemas nas aplicações dos recursos do Fundeb como decorrência da baixa efetividade do seu sistema de controle
- fragilidades nos normativos sobre a disponibilização e controle das informações relativas aos recursos do Fundeb prejudicam o monitoramento realizado pelo FNDE

Instrumentos de monitoramento e avaliação próprios da gestão do Ministério da Saúde, relativos às transferências fundo a fundo

- inexistência de documentos de planejamento e de prestação de contas para mais de 30% dos municípios brasileiros
- limitações no processo de monitoramento e avaliação por parte do Ministério da Saúde
- limitações estruturais da atuação do Sistema Nacional de Auditoria do SUS (SNA) e dos Conselhos de Saúde

RECOMENDAÇÕES DA CGU**Desburocratização de serviços públicos da área de trabalho e emprego**

- adequação de sistemas e procedimentos de atendimento ao cidadão quanto à exigência necessária e suficiente de apresentação do CPF para exercício de obrigações e direitos ou na obtenção de benefícios
- padronizar o atendimento de unidades regionais da Secretaria de Trabalho e difundir as informações acerca do Portal de Serviços para que não sejam exigidos dos cidadãos documentos além daqueles previamente determinados

Modelo de transferências de recursos via fundo a fundo para o sistema prisional

- aperfeiçoar os instrumentos de planejamento e de acompanhamento direcionados ao sistema prisional
- promover a disponibilização de dados atualizados relativos à modalidade fundo a fundo do Funpen

Sistema de controle das aplicações de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb

- disponibilização de informações gerenciais que viabilizem a atuação dos CACS
- detalhar a aplicação dos recursos por unidade escolar e favorecido
- reformulação da regulamentação do Siope para garantir o envio de dados nos padrões necessários à produção de informações para a gestão e controle do Fundeb

Instrumentos de monitoramento e avaliação próprios da gestão do Ministério da Saúde, relativos às transferências fundo a fundo

- reestruturação do Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus)
- reestruturação do processo de monitoramento e avaliação do SUS

Relatórios de referência

- [Avaliação da desburocratização de serviços públicos da área de trabalho e emprego](#)
- [Avaliação da gestão e fiscalização de obras e serviços referentes ao Programa Nacional de Segurança e Sinalização Rodoviária \(BR - Legal\)](#)
- [Avaliação do novo modelo de transferências de recursos via fundo a fundo para o sistema prisional](#)
- [Avaliação sobre o sistema de controle das aplicações de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb](#)
- [Relatório de avaliação dos instrumentos de monitoramento e avaliação próprios da gestão do Ministério da Saúde, relativos às transferências fundo a fundo](#)

PROGNÓSTICO DA CGU

A partir das auditorias realizadas, concluiu-se que o governo federal deve buscar aprimorar os processos e os seus mecanismos de controle a fim de promover o uso de recursos públicos com maior eficiência

Observou-se espaço para simplificação de processos, racionalização custos e priorização dos gastos, a fim de evitar desperdício de recursos federais e garantir **maior qualidade ao gasto público**.

Destaque-se que, parte das **recomendações expedidas** no âmbito da abordagem *Avaliação das despesas com benefícios previdenciários, assistenciais e trabalhistas*, já foram implementadas pelo gestor.

As demais recomendações encontram-se em monitoramento no âmbito da CGU.

Unidades Gestoras Envolvidas

Ministério da Economia

- Secretaria de Previdência
- Secretaria do Trabalho
- Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal
- Secretaria de Governo Digital
- Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União
- Secretaria de Gestão

Instituto Nacional do Seguro Social - INSS**Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE****Serviço Federal de Processamento de Dados – Serpro****Caixa Econômica Federal****Ministério da Saúde**

- Fundo Nacional de Saúde

Ministério da Educação

- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

Ministério da Justiça

- Departamento Penitenciário Nacional

Ministério da Cidadania

- Secretaria Nacional de Renda de Cidadania

Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT)

- Superintendência de Minas Gerais