

# *RELATÓRIO DE EXECUÇÃO DO PLANO TÁTICO 2017*

GOVERNANÇA

*Ministério da Transparência e  
Controladoria-Geral da União - CGU*



**MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E  
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO**

SAS, Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro  
70070-905 – Brasília-DF  
cgu@cgu.gov.br

**Wagner de Campos Rosário**

Ministro Substituto da Transparência e Controladoria-Geral da União

**José Marcelo Castro de Carvalho**

Secretário-Executivo Substituto

**Antônio Carlos Bezerra Leonel**

Secretário Federal de Controle Interno

**Gilberto Waller Junior**

Ouvidor-Geral da União

**Antônio Carlos Vasconcellos Nóbrega**

Corregedor-Geral da União

**Cláudia Taya**

Secretária de Transparência e Prevenção da Corrupção

Brasília, maio de 2018.

# SUMÁRIO

|                                                          |    |
|----------------------------------------------------------|----|
| I. INTRODUÇÃO                                            | 4  |
| 2. QUAL O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?                   | 4  |
| 3. QUAL A OPINIÃO DA CGU E QUAIS SÃO OS PRÓXIMOS PASSOS? | 10 |
| 4. ANEXO                                                 | 11 |

# 1. INTRODUÇÃO

O Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) tem apresentado avaliações e propostas para o aperfeiçoamento da Governança na Administração Pública e, assim, contribuir para a entrega de políticas públicas eficazes e de qualidade ao cidadão, incluindo a participação na elaboração de novos normativos e medidas estruturantes relacionados ao tema, tais como: decretos de desburocratização<sup>1</sup> e de governança; legislação sobre transferências voluntárias da União<sup>2</sup>; inclusão de novas funcionalidades no portal de convênios; elaboração do referencial técnico da atividade de auditoria interna governamental do Poder Executivo Federal<sup>3</sup> e o guia de avaliação de políticas públicas ex-ante, elaborado sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República.

Ressalta-se a importância da boa governança nas relações com o setor público. Nos termos do Decreto nº 9.203/2017, governança pública é um “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”, tendo por princípios capacidade de resposta, integridade, confiabilidade, melhoria regulatória, prestação de contas e responsabilidade, e transparência.

## 2. QUAL O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Durante o ano de 2017 foram realizadas ações voltadas à análise e aprimoramento da governança com ênfase na desburocratização; qualidade do gasto; e integridade e sustentabilidade de Estatais e Fundos Públicos.

### 2.1 Desburocratização e Qualidade do Gasto:

#### 2.1.1 Previdência:

A partir de auditoria da CGU, foram restituídos R\$ 211 milhões no ano de 2016 e segundo semestre de 2017 referentes a valores destinados à rede bancária para pagamento de benefícios sociais pagos a pessoas já falecidas. Em outra linha de atuação, foram identificados pagamentos em montante superior a R\$ 34 bilhões de reais anuais a beneficiários do INSS cujos dados apresentam inconsistências no CNIS. Ademais, em outro trabalho foram identificados pagamentos mensais indevidos de R\$ 26 milhões, ou seja R\$ 336 milhões anuais, por falhas no processamento e na conferência do pagamento de benefícios.

No que tange ao Programa de Revisões de Benefícios por Incapacidade, o trabalho de auditoria identificou falhas nos sistemas que permitem acúmulos indevidos de benefícios além da permanência de pagamentos de benefícios após a data de cessação, acarretando prejuízos da ordem de R\$ 837 milhões, que se somam a R\$ 296 milhões mensais de pagamentos indevidos. A CGU também identificou falhas no planejamento e

---

1 Instrução Normativa CGU nº 03/2017

2 Decreto nº 9.094/2017: dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no País e institui a Carta de Serviços ao Usuário

3 Portaria Interministerial nº 424/2016

implementação do projeto INSS Digital<sup>4</sup> e recomendou a implantação de controles administrativos específicos para o sucesso desse projeto.

A adoção de medidas corretivas pelos gestores federais propiciará a mitigação de pagamentos indevidos e a ampliação da qualidade das despesas previdenciárias, com a destinação adequada de recursos ao público alvo dos benefícios.

## 2.1.2 Diagnóstico e avaliação da sistemática de transferências voluntárias:

As transferências voluntárias da União, firmadas no âmbito do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV, somaram cerca de R\$ 90 bilhões entre 2008 e 2016<sup>5</sup>. A avaliação da CGU concluiu que o tempo de finalização dos instrumentos celebrados com outros Entes Federativos e organizações da sociedade civil é superior a 5 anos e há um flagrante desequilíbrio na capacidade operacional dos órgãos concedentes em gerenciar esses instrumentos. Por sua vez, há aproximadamente R\$ 1,2 bilhão de recursos repassados pela União sem prestação de contas realizada, correspondendo a um estoque, ao final de 2016, de 10.563 instrumentos.

Histórico do fluxo de Prestação de Contas dos instrumentos



Figura 1 - Fluxo da relação entre a entrada, a saída e o estoque resultante relativo à fase de prestação de contas das transferências voluntárias. Fonte: SICONV

4 Possui o intuito de construir um fluxo de atendimento por meio de plataforma digital e teletrabalho que aumente a capacidade do reconhecimento de direito dos beneficiários e que diminua o impacto da redução do seu quadro de pessoal em suas atividades.

5 98.780 Convênios e Contratos de Repasse assinados e válidos, dos quais 10.563 aguardam a análise da prestação de contas e 4.280 pendentes de envio da prestação de contas há mais de 120 dias, portanto, irregulares quanto ao dever de comprovar a boa e regular aplicação de recursos

Por fim, ressalta-se que a transparência na utilização desses recursos está prejudicada na medida em que os entes beneficiados pelas transferências voluntárias da União, na maioria municípios, raramente utilizam modalidades eletrônicas de licitação.

### **2.1.3 Serviço de Transporte de Servidores:**

A partir da avaliação do serviço de transporte de servidores públicos federais, foi recomendada a reestruturação do serviço, que resultou na criação da solução TaxiGov, implementada pelo MPDG. Com economia estimada em R\$ 20 milhões/ano, o TáxiGov permitirá maior controle e transparência sobre o serviço de transporte.

### **2.1.4 Sistema Unificado de Cadastro de Fornecedores – Sicaf**

Por meio da avaliação do Sistema Unificado de Cadastro de Fornecedores – Sicaf, demonstrou-se que diversas informações são inseridas no Sicaf manualmente, se encontram desatualizadas e divergem de outras bases da administração pública. Ainda, foi observada a necessidade de os fornecedores prestarem a mesma informação para mais de um órgão público. Desse modo, foram recomendadas mudanças no sistema a fim de reduzir a burocracia e os custos do processo, tanto para o fornecedor quanto para a administração pública. Atendendo recomendação da CGU, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG) publicou a Instrução Normativa nº 03/2018, instituindo o SICAF 100% digital. Dados do MPDG indicam que a medida possibilitará a extinção do atendimento presencial em 1.855 unidades cadastradoras e cerca de 4 mil agentes públicos poderão desempenhar novas atividades para o Estado, gerando uma economia para os cofres públicos que ultrapassa os 60 milhões/ano, além de desonerar o mercado de fornecedores e facilitar a participação nas compras governamentais.

### **2.1.5 Contratação de Serviços Terceirizados:**

Auditorias realizadas nas contratações dos serviços de limpeza e conservação nos órgãos vinculados ao SIASG<sup>6</sup> mostraram a necessidade de revisão dos referenciais de produtividade estabelecidos pelo MPDG e a possibilidade de melhoria nos procedimentos de contratação dos serviços de limpeza e conservação predial, que consomem mais de R\$ 2 bilhões por ano somente no Poder Executivo da Administração Pública Federal. Nesse sentido, a nova Instrução Normativa de Serviços<sup>7</sup> reestruturou o modelo de gestão para planejamento e contratações de serviços no Poder Executivo Federal, com relevante potencial de redução de custos.

### **2.1.6 Projetos de Infraestrutura:**

#### ***a) Obras Públicas: estudo de situação da gestão de riscos associados ao período de restrição orçamentária:***

Trata-se de levantamento buscando colaborar com o esforço do Governo Federal para redução do déficit fiscal, partindo do pressuposto de que a descontinuidade ou a redução do ritmo de execução de alguns contratos de obras em função das restrições financeiras exigem ações do gestor contratual que, se não implementadas, podem resultar em dispêndios desnecessários. Os resultados foram apresentados ao MPDG para que, entendendo pertinente, orientasse os demais ministérios a realizarem levantamentos dos gastos

---

<sup>6</sup> Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais: administrado pelo MPDG, é o sistema informatizado de apoio às atividades operacionais do Sistema de Serviços Gerais – SISG. Sua finalidade é integrar os órgãos da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e é onde são realizadas as operações das compras governamentais dos órgãos integrantes do Sisg. (Fonte: comprasnet).

<sup>7</sup> IN MPDG nº 05/2017

com contratos de supervisão para compatibilização dos desembolsos desses contratos ao andamento das respectivas obras.

#### **b) Retomada de obras paralisadas do PAC:**

Foi avaliado o grau de sucesso na implementação das ações para retomada de obras paralisadas previstas na Portaria que dispõe sobre diretrizes para a retomada e a execução dos empreendimentos constantes no PAC<sup>8</sup>. Até agosto de 2017, o levantamento da CGU identificou um total de 53% de obras efetivamente retomadas. As análises da CGU identificaram, ainda, que a retomada das obras por Estados e Municípios ficou abaixo da meta inicialmente prevista, apesar da liberação dos recursos destinados aos Entes pelo Governo Federal.

Dados do último balanço realizado pelo MPDG, com base em dezembro de 2017, demonstram que passaram de 673 para 922 os empreendimentos retomados, dos quais 255 já estão concluídos. Houve ainda o cancelamento de 127 empreendimentos.

#### **c) Centros de Iniciação ao Esporte (CIE):**

Foi analisada a execução dos Centros de Iniciação ao Esporte (CIEs) e equipamentos esportivos voltados à iniciação ao desporto de rendimento, a serem construídos em áreas de vulnerabilidade social, compondo a base da pirâmide da Rede Nacional de Treinamento. Com previsão de aplicação de R\$ 967 milhões, os CIEs comporiam, também, o maior legado esportivo dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016. As análises realizadas permitiram identificar, entre outros pontos, que apenas um CIE, de 285 previstos, foi concluído até junho de 2017.

### **2.1.7 Painel de Gastos de TI:**

Lançado em setembro de 2017, o Painel de Gastos de TI<sup>9</sup> se traduz numa ferramenta que apresenta informações sobre gastos em tecnologia da informação do Poder Executivo Federal. De acesso livre a qualquer cidadão, o Painel possibilita análise de forma fácil e intuitiva desses gastos, em vários níveis de detalhamento. Além de promover o controle social, é utilizado pela CGU como instrumento para avaliação dos riscos de fraudes e da eficiência do gasto público federal na área de tecnologia da informação. A metodologia utilizada para elaboração do painel e sua base conceitual está disponível em [http://paineis.cgu.gov.br/MANUAL/Manual\\_PaineldeGastos.pdf](http://paineis.cgu.gov.br/MANUAL/Manual_PaineldeGastos.pdf). A seguir, está ilustrado um exemplo das informações que podem ser obtidas por meio da navegação do painel:

---

8 Portaria MPDG nº 348, de 14 de novembro de 2016.

9 <http://paineis.cgu.gov.br/gastosti/index.htm>



Figura 2: Empenhos em TI discriminados por modalidade de licitação e distribuição de Empenhos de TI por favorecidos. Período entre janeiro de 2014 e dezembro de 2017. Fonte: <http://paineis.cgu.gov.br/gastosti/index.htm>.

## 2.1.8 Serviços Públicos Digitais:

Foram realizadas auditorias em serviços de cinco órgãos, as quais resultaram em recomendações no sentido de sensibilizar e capacitar a Alta Administração para que priorizem a estrutura e os serviços de TI como parte fundamental e necessária do seu Planejamento Estratégico. Como resultado, verificou-se que a SETIC/MPDG<sup>10</sup> já adotou algumas ações, dentre elas a realização de um censo de Serviços Públicos de Atendimento e a instituição da Plataforma de Cidadania Digital, que irá auxiliar os órgãos a identificar, avaliar e aperfeiçoar os serviços públicos digitais.

## 2.1.9 Tomadas de Contas Especiais (TCEs):

A CGU e o TCU lançaram, em novembro de 2017, o e-TCE<sup>11</sup>, sistema que tem por objetivo agilizar a inserção das TCEs em forma eletrônica, eliminando processos físicos e criando uma malha mínima de documentos a ser inserida, possibilitando, inclusive, a realização de diligências via sistema. As análises são realizadas de forma mais dinâmica e ágil na medida em que os documentos estão organizados e são de fácil acesso, ampliando a qualidade dos processos e a produtividade das equipes envolvidas.

## 2.1.10 Justiça e Segurança Pública: Reaparelhamento e Comunidades Terapêuticas:

Foram avaliadas as atividades de “reaparelhamento”<sup>12</sup> executadas pela Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP/MJ e a política de contratação dos serviços de acolhimento prestados às pessoas com transtornos decorrentes do uso de substâncias psicoativas, que juntas representam mais de 60% do orçamento da Secretaria. No primeiro caso, foi recomendada a construção da política pública de reaparelhamento, que deve contemplar a redefinição do marco regulatório atual e coordenação interna dos instrumentos de planejamento, participação e envolvimento dos atores interessados, entre outras ações. No segundo caso, foram identificadas fragilidades na institucionalização da política (imprecisões quanto à legitimidade e às atribuições dos atores envolvidos, por exemplo), falhas na divulgação dos canais de relacionamentos para o público, além de ausência de parâmetros de qualidade para as atividades de reinserção social.

<sup>10</sup> Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação do MPDG: órgão central de TI do Poder Executivo Federal

<sup>11</sup> Sistema de inserção eletrônica das Tomadas de Contas Especiais

<sup>12</sup> 12 Ações de estruturação e modernização de órgãos e instituições de Segurança Pública - federais, estaduais e guardas municipais; atuação da Força Nacional de Segurança Pública;

### **2.1.11 Educação Superior: AUXPE, Fundações de Apoio e PNAES:**

Na área de educação superior, foram realizadas auditorias na concessão do Auxílio Financeiro a Projeto Educacional ou de Pesquisa (AUXPE<sup>13</sup>) da CAPES, nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES<sup>14</sup>) com o objetivo de verificar se recursos transferidos estão sendo regularmente aplicados, bem como avaliar a aderência da gestão do Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES<sup>15</sup>) às regras de funcionamento e a atuação da SESu/MEC<sup>16</sup> na governança do Programa.

Foram identificadas fragilidades nos procedimentos de controle em relação ao AUXPE, destacadamente nos sistemas de gerenciamento e publicação das informações mínimas exigidas na legislação. Além disso, recomendou-se a instituição de rotinas estruturadas e matriz de risco para a análise das prestações de contas, de modo a diminuir o passivo de processos e o lapso temporal de manifestação conclusiva da CAPES. No caso do PNAES, a auditoria avaliou 58 Universidades Federais entre 2015-2017, concluindo que inexistia acompanhamento e avaliação do Programa no âmbito das universidades, o que resulta em aplicação dos recursos em desconformidade com a legislação, além de fragilidades em seleções dos beneficiários em decorrência da ausência de verificação da renda declarada pelos estudantes.

### **2.1.12 PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar:**

Após a realização de auditorias no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), a CGU verificou que o modelo de análise das prestações de contas das Políticas Federais da área da Educação tem se mostrado caro e pouco exitoso, incorrendo em um elevado passivo de prestações de contas sem análise. Como proposta de solução, foi realizado estudo visando o uso de metodologia baseada em risco para tratamento e seleção das prestações de contas, a partir de técnicas de cruzamento, estatística e mineração de dados. Utilizou-se os dados do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) como piloto no estudo.

Como resultado foi elaborado um modelo de tratamento e seleção das prestações de contas do Pnae, contendo um índice de classificação dessas, baseado em critérios de risco. O uso dessa metodologia promove a otimização do processo de análise das prestações de contas, tornando-o mais tempestivo. Isso se dá por haver um melhor tratamento das prestações de contas, propiciando uma seleção por priorização. Além disso, o uso da metodologia baseada em risco aumenta as chances de se ter uma análise mais assertiva, ocasionando uma melhor utilização da força de trabalho do FNDE e um melhor processo de monitoramento e avaliação das Políticas Federais da área da Educação.

## **2.2. Integridade e Sustentabilidade das Estatais:**

### **2.2.1 Integridade:**

Por meio de auditorias de avaliação de integridade, a CGU apresentou um diagnóstico acerca do nível de maturidade das políticas e procedimentos de integridade das empresas estatais. Avaliaram-se 28 empresas estatais quanto à existência, qualidade e efetiva implementação do conjunto de medidas com o objetivo de prevenir, detectar e remediar a ocorrência de fraude e corrupção nas empresas.

Dentre as principais conclusões, destaca-se o fato de que 27 das 28 empresas analisadas adotaram canal para recebimento de denúncias e esclarecimento de dúvidas. Entretanto, em apenas 12 empresas anali-

---

13 Os pagamentos a pesquisadores atingiram R\$ 596 milhões de janeiro/2015 a novembro/2017

14 Universidades federais e Institutos federais de ensino.

15 Seu orçamento alcançou valores próximos a R\$ 1 bilhão em 2015 (período de análise) e um crescimento nominal de mais de 400% no período de 2008-2015

16 Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação

sadas a quantidade de funcionários respondentes foi estatisticamente significativa para uma avaliação objetiva. Dessas, em 8 o percentual de colaboradores que se sentiriam seguros ao realizar denúncias está entre 20% e 40%. Nas outras 4 empresas o percentual é superior a 40%.

### **2.2.2 Governança de Fundos Públicos:**

No período de abril de 2017 a março de 2018, foram realizadas quatro auditorias abarcando o Fundo Contingente da Extinta RFFSA (FC), o Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas (FGP), o Fundo de Garantia à Exportação (FGE) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT).

De um modo geral, as fragilidades encontradas foram: a) remuneração pela prestação de serviços dos agentes operadores com métricas falhas, desvinculadas da efetiva prestação de serviços; b) fragilidades nos controles internos administrativos relacionados ao ateste de serviços prestados por agente financeiro ou operacional, tendo inclusive ocorrido pagamento sem a comprovação dos serviços prestados; c) falhas na gestão patrimonial e contábil; denotam uma baixa governança nos fundos públicos, em especial naqueles não diretamente vinculados e essenciais ao funcionamento de uma política ou serviço público.

## *3. QUAL A OPINIÃO DA CGU E QUAIS SÃO OS PRÓXIMOS PASSOS?*

Este relatório apresentou o resultado de trabalhos da CGU com contribuições para a desburocratização, integridade e maior qualidade dos gastos associados a execução de políticas públicas.

Nesse sentido, a CGU tem assessorado os tomadores de decisão por meio de uma avaliação independente e objetiva das políticas públicas visando o aperfeiçoamento da Governança. Essa visão está incorporada no Plano Tático da Secretaria Federal de Controle Interno, biênio 2018-2019, permitindo uma continuidade das avaliações elencadas no tema Governança.

Em 2018 e 2019, a CGU realizará novas ações com foco na melhoria do modelo de contratação pública e na eficiência operacional desses contratos, buscando contribuir para promoção da economia de recursos públicos e, ainda, conduzirá trabalhos de avaliação do processo orçamentário que colaborem para aumentar a eficiência alocativa dos recursos. Adicionalmente, destacam-se os trabalhos que serão conduzidos visando a continuidade nas avaliações dos sistemas de informação da Previdência e no processo de prestação de contas das transferências voluntárias.

## 4. ANEXO

1. **Relatório de Avaliação sobre a Governança Previdenciária**
2. **Relatório nº 201700374 de Avaliação da Gestão das Transferências Voluntárias da União**
3. **Relatório de Avaliação por Área de Gestão nº 6 - Serviço de Transporte de Servidores dos Órgãos Integrantes do Sistema de Serviços Gerais**
4. **Relatório de Avaliação por Área de Gestão nº 3 - Gastos com Terceirização de Serviços de Vigilância, Limpeza e Conservação Predial**
5. **Relatório de Atividades Subsidiárias – Gerenciamento de contratos de supervisão de obras – Exercício 2017**
6. **Relatório de Auditoria nº 201701947 - Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura**
7. **Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo nº 78- Implantação dos Centros de Iniciação ao esporte**
8. **Painel de gastos de TI**
9. **Relatório de Avaliação por Área da Gestão RAG nº 8 Governança e Gestão de Serviços Públicos Digitais**
10. **Tomadas de Conta Especial**
11. **Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão nº 201701691- Senad**
12. **Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão nº 201701868 - Senasp – Reaparelhamento**
13. **Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão nº 201604639 – CAPES**
14. **Relatório de Consolidação de Auditorias sobre o Processo de Relacionamento entre Instituições Federais de Ensino Superior e Fundações de Apoio**
15. **Relatório de Consolidação dos Resultados das Gestões do Plano Nacional de Assistência Estudantil**
16. **Relatório de Atividades Subsidiárias – Proposta de metodologia baseada em gestão de riscos para aprimoramento do modelo de tratamento e seleção das prestações de contas das Políticas Federais da Educação – Exercício 2018**
17. **Relatório Consolidador de Avaliação de Integridade de 28 Estatais**
18. **Relatório avaliação do Fundo de Garantia à Exportação (FGE)**
19. **Relatório avaliação do Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas (FGP)**
20. **Relatório avaliação do Fundo Rede Ferroviária Federal S.A (RFSSA)**