



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA-GERAL

# RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

PROCESSO DE GESTÃO DE RESTOS A PAGAR NO  
INSS

Exercício 2023

7 de dezembro de 2023





**INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL**  
AUDITORIA-GERAL

## RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Objetivo: **Avaliação da manutenção do saldo em Restos a Pagar (RP) no Balanço do INSS.**

Unidade Auditada: **Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística**

Unidade de Auditoria: **Auditoria Regional em São Paulo**

É permitida a reprodução sem fins lucrativos, parcial ou total,  
por qualquer meio, se citada a fonte.



**INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL**  
AUDITORIA-GERAL

**MISSÃO DA AUDITORIA-GERAL**

A missão da Auditoria-Geral é aumentar e proteger o valor organizacional do INSS, fornecendo avaliações, assessoria e conhecimento objetivos, baseados em risco, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, gerenciamento de riscos e controles.

**AVALIAÇÃO**

O trabalho de avaliação, como parte da atividade de auditoria interna, consiste na obtenção e na análise de evidências com o objetivo de fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria. Objetiva também avaliar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos relativos ao objeto e à Unidade Auditada, e contribuir para o seu aprimoramento.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

## RESUMO

### 1. QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA AUDITORIA?

Avaliação da manutenção do saldo em Restos a Pagar (RP) no Balanço do INSS. A auditoria avaliou o processo de inscrição de notas de empenho em RP, o processo de cancelamento de RP, a manutenção dos saldos em RP e a governança quanto ao monitoramento de seus valores, abrangendo o lapso temporal de 2015 a 2023. A avaliação alcançou quatro unidades gestoras a nível de Superintendência Regional (SR) que compuseram a amostra e órgãos da Administração Central (AC), não abrangendo as contas do Balanço do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS). Foram analisadas 66 notas de empenho quanto à inscrição, manutenção de saldo e o cancelamento.

### 2. POR QUE A AUDITORIA REALIZOU ESSE TRABALHO?

A ação de auditoria **Processo de Gestão de Restos a Pagar no INSS** foi incluída pela Auditoria-Geral no Plano Anual de Auditoria Interna – PAINTE/2023 em função dos riscos identificados na fase de planejamento. Sua relevância é demonstrada na evolução dos saldos mantidos em contas de restos a pagar no Balanço do INSS e no alto índice de cancelamentos de restos a pagar ocorridos entre os anos de 2021 e 2022, conforme se verifica nas demonstrações contábeis dos respectivos exercícios. Ademais, o tema auditado está relacionado ao Mapa Estratégico do INSS para o biênio 2022-2023 com o objetivo “Otimizar a Aplicação de Recursos”.

Dessa forma, o uso inadequado de restos a pagar representa comprometimento da execução financeira do exercício subsequente. Portanto, tem-se que o estabelecimento de rotinas e procedimentos administrativos, por parte das instituições públicas, visando ao maior controle do fluxo dos saldos em RP, é de suma importância para a garantia de resultados eficazes das ações planejadas, com consequente otimização dos recursos públicos.

### 3. QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA AUDITORIA?

Com base nos exames realizados, a partir de evidências extraídas das amostras de Notas de Empenho (NE) nos sistemas SIAFI, SIAFIWEB e CONSIAFI, das respostas às Solicitações de Auditoria (SA) e de consultas ao sistema administrativo SEI, identificou-se possibilidade de melhoria no processo de gestão de RP, especificamente quanto aos procedimentos de inscrição e cancelamento dos valores empenhados, quanto à manutenção indevida de saldo de restos a pagar e quanto aos controles existentes.

Destacam-se como possíveis causas a fragilidade no acompanhamento das despesas contratuais, a falta de monitoramento dos valores inscritos e mantidos em RP até o cancelamento automático do recurso, a ausência de instruções formalizadas no Instituto para rotina de análise e interação entre as áreas, falha humana na inscrição, falta de revisão do valor remanescente ao utilizar o saldo de RP e falta de definição de estratégia de controle para avaliar, direcionar e monitorar a execução das despesas orçamentárias no Sistema de Governança (SG).

Nesse sentido, foram expedidas quatro recomendações a fim de aprimorar a governança e a operacionalização do processo de gestão de restos a pagar no Balanço do INSS.



## INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

# LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AUDGER	- Auditoria-Geral
CGGOV	- Coordenação-Geral de Governança e Gerenciamento de Riscos
CGOFC	- Coordenação-Geral de Orçamento, Finanças e Contabilidade
CGRLOG	- Coordenação-Geral de Recursos Logísticos
CEGOV	- Comitê Estratégico de Governança do INSS
COFL	- Coordenação de Gestão de Orçamento, Finanças e Logística
CONSAFI	- Solução gerencial para consultas ao SIAFI
DACRED	- Divisão de Análise Contábil da Receita e Despesa
DATAPREV	- Empresa de Tecnologia e Informação da Previdência Social
DEC	- Divisão de Execução Contábil do INSS e do FRGPS
DIOFC	- Divisões de Orçamento, Finanças e Contabilidade nas Superintendências Regionais
DIROFL	- Diretoria de Orçamento Finanças e Contabilidade
DIGOV	- Diretoria de Governança, Planejamento e Inovação
FRGPS	- Fundo do Regime Geral da Previdência Social
GT	- Grupo de Trabalho
INSS	- Instituto Nacional do Seguro Social
LRF	- Lei de Responsabilidade Fiscal
ME	- Ministério da Economia
NE	- Nota de Empenho
OFC	- Orçamento, Finanças e Contabilidade
OFCWEB	- Sistema de Gestão de Orçamento, Finanças e Contabilidade
PAINT	- Plano Anual de Auditoria Interna
PFE/INSS	- Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS
PRES	- Presidência do INSS
RP	- Restos a Pagar
RGPS	- Regime Geral de Previdência Social
SA	- Solicitação de Auditoria
SCON	- Setor de Contabilidade
SEI	- Sistema Eletrônico de Informações
SERCONT	- Serviço de Contabilidade
SIAFI	- Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SIASG	- Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais
SR	- Superintendência Regional
SRSE-I	- Superintendência Regional Sudeste I
SRSE-II	- Superintendência Regional Sudeste II
SRSE-III	- Superintendência Regional Sudeste III
SRSUL	- Superintendência Regional Sul
SRNE	- Superintendência Regional Nordeste
SRNCO	- Superintendência Regional Norte/Centro-Oeste
STN	- Secretaria do Tesouro Nacional
TIC	- Tecnologia da Informação e da Comunicação



## INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

# SUMÁRIO

RESUMO.....	3
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS.....	4
SUMÁRIO.....	5
INTRODUÇÃO.....	6
RESULTADO DOS EXAMES.....	7
1.1    Notas de empenho inscritas inadequadamente, com contrato vencido e com valor cancelado na sua totalidade (sem utilização do valor).....	7
1.2    Nota de empenho com uso inadequado, unidade gestora (UG) incorreta e inconsistência nos elementos referentes à UG, favorecido e dotação orçamentária.....	9
1.3    Nota de empenho não recebeu acompanhamento do registro na conta de contratos do SIAFI.....	11
2    Valores mantidos por mais de um ano em Restos a Pagar e bloqueados sem utilização ou sem justificativa.....	12
2.1    Notas de empenho com saldo mantidas por mais de um ano, sem utilização, bloqueadas e canceladas pela STN.....	12
2.2    Situações evidenciadas nas notas de empenho com valor irrisório e sem justificativa para a manutenção.....	15
2.3    Notas de empenho mantidas em RP sem identificação de justificativas.....	16
3    Os controles existentes do INSS são insuficientes para garantir a avaliação e o monitoramento no processo de restos a pagar.....	20
3.1    Os controles institucionalizados OFCWeb, GCWeb, e CONSIAFI não oferecem instrumentos de avaliação quanto aos saldos mantidos em RP.....	21
3.2    O monitoramento estratégico não promove a utilização adequada da baixa, do cancelamento e dos valores mantidos em RP.....	22
3.3    A comunicação entre a área usuária do recurso de RP e OFC, dos órgãos e das unidades descentralizadas, é deficitária e não possibilita a avaliação individualizada dos saldos de NE.....	22
4    Notas de empenho baixadas indevidamente e sem o devido desbloqueio.....	27
RECOMENDAÇÕES.....	31
CONCLUSÃO.....	32
ANEXO I – DETALHAMENTO DAS NEs MANTIDAS EM RP SEM JUSTIFICATIVAS.....	33
ANEXO II – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA.....	35



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

## INTRODUÇÃO

Com a publicação do Mapa Estratégico do INSS para o biênio 2022-2023, a Auditoria-Geral (AUDGER) do INSS elegeu temas a serem auditados no ano de 2023, conforme prioridades e riscos identificados. O tema Processo de Gestão de Restos a Pagar no INSS, vinculado à Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística (DIROFL) e associado ao objetivo estratégico “Otimizar a Aplicação de Recursos”, foi escolhido em função da alta materialidade. Sua relevância é demonstrada na evolução dos saldos mantidos em contas de restos a pagar no Balanço do INSS e no alto índice de cancelamentos de restos a pagar ocorridos entre os anos de 2021 e 2022, conforme se verifica nas demonstrações contábeis dos respectivos exercícios.

Os restos a pagar (RP) são despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro de cada exercício financeiro, sendo distinguidos entre “processados” e “não processados”, conforme conceituação dada pelo artigo 36 da Lei nº 4.320, 17 de março de 1964. Este mecanismo se apresenta como medida de exceção ao cancelamento obrigatório dos saldos de empenho não liquidados até dia 31 de dezembro de cada exercício financeiro, previsto no artigo 35 da referida Lei, podendo colidir com o princípio da anualidade orçamentária, que tem previsão no artigo 165 da Constituição Federal de 1988 e converge com o artigo 2 da Lei nº 4.320/1964.

O processo de gestão de restos a pagar no INSS objetiva a otimização dos recursos disponibilizados ao Instituto, por meio de execução orçamentário-financeira eficiente que culmina no pagamento da despesa ou no cancelamento da nota de empenho (NE), quando couber.

A auditoria avaliou o processo de inscrição de notas de empenho em RP, o processo de cancelamento de RP, a manutenção dos saldos em RP e a governança quanto ao monitoramento de seus valores, abrangendo o lapso temporal de 2015 a 2023. A avaliação alcançou quatro unidades gestoras a nível de Superintendência Regional (SR) que compuseram a amostra e órgãos da Administração Central (AC), não abrangendo as contas do Balanço do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS).

O trabalho foi realizado por meio de análise documental, indagação escrita, procedimentos analíticos e triangulação, sendo que os objetos examinados foram selecionados em função da materialidade e criticidade identificadas na análise preliminar, onde se verificou o total de R\$ 338.811.050,20 mantidos em saldo de restos a pagar.

O plano amostral abrangeu 66 notas de empenho selecionadas no âmbito do órgão 37202 do SIAFI, correspondendo ao INSS, alcançando diferentes Unidades Gestoras (UG) da autarquia, referente aos exercícios de **2016, 2019, 2020 e 2021**.

Assim, a execução deste trabalho de auditoria buscou responder às seguintes questões:

1. Os restos a pagar foram inscritos de acordo com os regulamentos?
2. A manutenção de saldo em restos a pagar é justificada?
3. Há controles estabelecidos que garantam, de forma efetiva, a avaliação, supervisão e monitoramento do processo de restos a pagar?
4. A baixa dos créditos de restos a pagar é fundamentada?



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

## RESULTADO DOS EXAMES

### 1 Inscrições das notas de empenho em Restos a Pagar efetuadas com dados inconsistentes e sem a devida utilização do saldo, no montante de R\$ 47.079.843,25

#### 1.1 Notas de empenho inscritas inadequadamente, com contrato vencido e com valor cancelado na sua totalidade (sem utilização do valor)

De acordo com a Macrofunção 020317 – Restos a Pagar, da Secretaria do Tesouro Nacional, a inscrição em restos a pagar deve observar:

3.2 - O empenho de despesa não liquidada deverá ser anulado antes do processo de inscrição de Restos a Pagar, salvo quando:

- a) vigente o prazo para cumprimento da obrigação assumida pelo credor, nele estabelecida;
- b) vencido o prazo de que trata o item anterior, mas esteja em curso a liquidação da despesa, ou seja de interesse da Administração exigir o cumprimento da obrigação assumida pelo credor;
- c) se destinar a atender transferências a instituições públicas ou privadas; e
- d) corresponder a compromissos assumidos no exterior.

3.3 - Não poderão ser indicados para inscrição em restos a pagar não processados empenhos referentes a despesas com diárias, ajuda de custo e suprimento de fundos.

4.1 – Os prazos a serem observados para indicação e inscrição de restos a pagar não processados estão dispostos na Macrofunção 020318 – Norma de Encerramento do Exercício.

Foram analisadas **10** notas de empenho e a partir de evidências obtidas do SIAFI, CONSIAFI e SIAFIWeb se verificou que, apesar de **07** apresentarem inconsistências nas inscrições em RP com relação aos critérios, **03** notas de empenho se mostraram inadequadas, representando **30%** do total. Os valores de NE inscritos e não utilizados na ordem de **R\$ 47.079.843,25**, representaram **13%** da amostra dos valores cancelados (**R\$ 350.467.973,26**).

As notas de empenho canceladas com o mesmo valor inscrito em RP, ou seja, sem que houvesse utilização do valor para liquidação da despesa, se apresentam como segue:

**Tabela 01 – Notas de empenho inscritas em RP e canceladas sem utilização**

Nota de Empenho	Inscrição em RP	Valor inscrito (R\$)	Cancelamento	Situação
2016NE***36657	31/12/2016	29.556.590,31	31/12/2018	Inadequada
2021NE***34507	31/12/2021	12.450.900,00	07/06/2022	Inadequada
2020NE***38686	31/12/2020	5.262.327,29	31/12/2022	Inadequada
2021NE***10601	31/12/2021	61.853.064,68	21/12/2022	Justificada
2021NE***20602	31/12/2021	61.766.622,07	21/12/2022	Justificada
2021NE***05904	31/12/2021	4.987.371,17	31/12/2022	Justificada
2020NE***81807	31/12/2020	5.000.352,90	31/12/2022	Justificada

Fonte: elaboração própria





## INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Visando esclarecer os procedimentos e critérios adotados para a inscrição de restos a pagar, e a existência de valores pendentes de notas de empenho vinculadas à prestação de serviços de processamento de dados, foram enviadas solicitações de auditoria (SA) às unidades emissoras de empenho e às gestoras das despesas.

As respostas às SAs permitiram ratificar as inconsistências das notas de empenho 2016NE\*\*\*36657, 2021NE\*\*\*34507 e 2020NE\*\*\*38686, conforme segue:

- 2016NE\*\*\*36657: a Divisão de Revisão e Gestão de Pagamentos (DRGP) não informou pendência de prestação de serviço inerente ao Contrato nº 03/2016, junto à Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV), referente à vigência de 26/01/2016 a 26/07/2017. No entanto, conforme informações extraídas das amostras selecionadas e já mencionadas em análise inicial, constam evidências de que o valor da despesa inscrito (R\$ 29.366.615,95) foi cancelado sem que houvesse a utilização na sua totalidade, havendo registro de execução, apenas, de 1% da despesa em 2018.
- 2021NE\*\*\*34507: a DRGP não informou pendência de reconhecimento de dívida acerca de serviço prestado entre 27/11/2021 até 31/12/2021; a Divisão de Controle de Contratos da Coordenação-Geral de Licitações e Contratos não informou existência de valor pendente. Já a Equipe de Fiscalização de Contratos – Serviços Previdenciários da Diretoria de Tecnologia da Informação não mencionou existência de valor pendente acerca de serviço prestado no Contrato 20/2020 e nem por reconhecimento no período 27/11/2021 a 31/12/2021. Verificou-se, portanto, que o Contrato já estava vencido quando da emissão da nota de empenho e que esta não foi emitida para reforço e nem aditivo contratual, mas, sim, para reconhecimento de dívida, conforme documento SEI 60\*\*\*74, inclusive para as notas de empenho 2021NE\*\*\*342 e 2021NE\*\*\*346. Do mesmo modo, verificou-se que a unidade emissora de empenho já conhecia da impossibilidade de uso do orçamento quando emitiu documento do SIAFI “2021NC\*\*\*0272” de 30/12/2021, dia anterior ao da inscrição imotivada do RP. Assim, não houve a liquidação do valor inscrito da NE, a qual foi cancelada com o mesmo valor em ano seguinte.
- 2020NE\*\*\*38686, em que pese a unidade técnica de contabilidade informar que a reinscrição decorre de comunicação por unidades da DIRBEN e da DGP, a resposta não permite desconsiderar a inconsistência da NE, a qual foi emitida no mês de janeiro/2020 no valor de R\$ 30 milhões, provisionada para quitar benefícios de EPU (Encargo Previdenciário da União) Pessoal do exercício e inscrita em restos a pagar em 31/12/2020 com o valor remanescente da conta na ordem de R\$ 5.262.327,29. Contudo, não houve liquidação da despesa, mesmo após a reinscrição para 2022, quando o valor foi cancelado automaticamente.

Com relação à inconsistência da nota de empenho 2020NE\*\*\*81807, inscrita com a finalidade de pagamento de prestação de serviços promovidos pela DATAPREV, ficou evidenciada, de fato, a existência de serviço pendente de pagamento, conforme processo SEI 35014.\*\*\*263/2022-14 aberto para pagamento de reconhecimento de dívida para a mesma despesa e período desta NE (04/09/2020 a 04/10/2020), conforme informado na resposta à solicitação de auditoria. Assim, a inscrição ou reinscrição constou como necessária à época,



## INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

sendo os aspectos de cancelamento e a ausência de bloqueio do valor analisados na ação de auditoria.

Com relação às inconsistências das notas de empenho 2021NE\*\*\*10601 e 2021NE\*\*\*20602, inscritas com a finalidade de pagamento de benefícios assistenciais, e da 2021NE\*\*\*05904, inscrita com a finalidade de pagamento de pensões gratificadas/indenização, verificou-se que foram baixadas em função do teor do Ofício SEI 309372/2022/ME SEI 100\*\*\*98, de 13/12/2022, que considerou a despesa não correspondente às obrigações presentes e não cabível de inscrição em restos a pagar. São valores provenientes de estimativa de requerimento de benefícios do ano de 2021, não passíveis de inscrição em RP. Assim, apesar de ocorrer a inconsistência da inscrição, justificada por interpretação técnica quanto à pertinência de inscrição em RP de benefícios ainda não reconhecidos, apurou-se que a área de contabilidade tomou conhecimento das Notas Técnicas SEI nº 53112/2022/ME e 40489/2022/ME, anexadas ao citado Ofício, e do risco proveniente desse tipo de inscrição, fato que mitigará a reincidência da inconsistência em procedimentos de inscrição de RP futuros. Ainda, a unidade técnica de contabilidade informou, em resposta à solicitação de auditoria, que as inscrições em RP ocorrem atualmente referente à competência de dezembro.

A partir do resultado da análise das evidências com os critérios definidos, constatou-se que os restos a pagar inscritos por meio das notas de empenho 2016NE\*\*\*36657, 2020NE\*\*\*38686 e 2021NE\*\*\*34507 não foram efetuados de acordo com os regulamentos, bem como não se identificou controles que possam mitigar novas ocorrências e, portanto, se consolidam como achados de auditoria.

Depreende-se que as causas dos achados foram fragilidade no acompanhamento das despesas contratuais, falta de monitoramento dos valores mantidos em RP até o cancelamento automático do recurso e ausência de instruções formalizadas no Instituto para rotina de análise e interação entre as áreas.

Referidos achados apresentam como consequências, distorções orçamentárias, financeiras e contábeis, bem como comprometem a eficiência do gasto público e o princípio da anualidade orçamentária, prejudicando a eficácia na execução de políticas públicas pertinentes aos serviços de TI.

### **1.2 Nota de empenho com uso inadequado, unidade gestora (UG) incorreta e inconsistência nos elementos referentes à UG, favorecido e dotação orçamentária**

Assim dispõem os artigos 23 a 29 do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, a respeito do empenho da despesa e dos dados essenciais da nota de empenho para o controle da execução orçamentária:

Art. 23. Nenhuma despesa poderá ser realizada sem a existência de crédito que a comporte ou quando imputada a dotação imprópria, vedada expressamente qualquer atribuição de fornecimento ou prestação de serviços, cujo custo excede aos limites previamente fixados em lei (Decreto-lei nº 200/87, art. 73).

Parágrafo único. Mediante representação do órgão contábil, serão impugnados quaisquer atos referentes a despesas que incidam na proibição do presente artigo (Decreto-lei nº 200/87, parágrafo único do art. 73).



## INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Art. 24. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho (Lei nº 4.320/64, art. 60).

Parágrafo único. Em caso de urgência caracterizada na legislação em vigor, admitir-se-á que o ato do empenho seja contemporâneo à realização da despesa.

Art. 25. O empenho importa deduzir seu valor de dotação adequada à despesa a realizar, por força do compromisso assumido.

Art. 26. O empenho não poderá exceder o saldo disponível de dotação orçamentária, nem o cronograma de pagamento o limite de saques fixado, evidenciados pela contabilidade, cujos registros serão acessíveis às respectivas unidades gestoras em tempo oportuno.

Parágrafo único. Exclusivamente para efeito de controle da programação financeira, a unidade gestora deverá estimar o prazo do vencimento da obrigação de pagamento objeto do empenho, tendo em vista o prazo fixado para o fornecimento de bens, execução da obra ou prestação do serviço, e o normalmente utilizado para liquidação da despesa.

Art. 27. As despesas relativas a contratos, convênios, acordos ou ajustes de vigência plurianual, serão empenhadas em cada exercício financeiro pela parte nele a ser executada.

Art. 28. A redução ou cancelamento no exercício financeiro, de compromisso que caracterizou o empenho, implicará sua anulação parcial ou total, revertendo a importância correspondente à respectiva dotação, pela qual ficará automaticamente desonerado o limite de saques da unidade gestora.

Art. 29. Para cada empenho será extraído um documento denominado Nota de Empenho que indicará o nome do credor, a especificação e a importância da despesa, bem como os demais dados necessários ao controle da execução orçamentária.

Parágrafo único. Quando a Nota de Empenho substituir o termo do contrato, segundo o disposto no artigo 52 do Decreto-lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986, dela deverão constar as condições contratuais, relativamente aos direitos, obrigações e responsabilidades das partes.

No mesmo sentido, os elementos da nota de empenho são descritos no item no 4.3.1.2, letra "g" da Macrofunção 020317, quando trata da indicação do empenho em restos a pagar; são eles: UG emitente; operação selecionada; ano do empenho; número da NE; esfera; programa de trabalho resumido (PTRES); fonte de recurso; natureza da Despesa; unidade gestora de recursos (UGR); plano interno; favorecido; modalidade de licitação; e indicação para inscrição em RP.

Ficou evidenciado que a nota de empenho 2021NE\*\*\*34507 foi inscrita em restos a pagar, para o exercício de 2022, sem fundamentação de sua finalidade, com o valor de R\$ 12.450.900,00, e foi cancelada em 07/06/2022, no mesmo valor de inscrição.

O orçamento recebido para empenho em 29/12/2021 foi devolvido em 30/12/2021. Posteriormente, o mesmo orçamento (2021NC\*\*\*7345) foi utilizado para emissão da NE em 31/12/2021, empenho feito com data retroativa de 24/12/2021, tendo como favorecida a DATAPREV, para operacionalização de Benefício de Prestação Continuada (BPC), da Renda Mensal Vitalícia (RMV) e do Auxílio Inclusão. No entanto, o orçamento recebido para empenho foi destinado para uso obrigatório (utilizado no INSS na UG 510001 visando pagamento de benefícios assistenciais e outros), conforme evidenciado no documento de cancelamento "2022RO\*\*\*401" de 07/06/2022.



## INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

A NE não foi destinada para reforço do Contrato nº 20/2020 (DATAPREV), com vigência original de 20/11/2020 a 20/11/2021, e nem para a vigência do único aditivo do contrato, de 20/11/2021 a 26/11/2021. Verifica-se que a unidade emissora do empenho já conhecia da impossibilidade de uso do orçamento quando devolveu seu valor por meio do documento “2021NC\*\*\*0272”, de 30/12/2021, mas, em data posterior, promoveu empenho que culminou na inscrição do RP.

Assim, a utilização da dotação orçamentária na NE foi inadequada, descentralizada para uso obrigatório (UG 510001 do INSS) e utilizada para uso discricionário (UG 512006 do INSS, referente a despesas contratuais).

A partir da análise das evidências com os critérios elencados, constatou-se que a inscrição de restos a pagar por meio da nota de empenho 2021NE\*\*\*34507 não foi efetuada de acordo com o regulamento, bem como não se identificou controle que possa mitigar novas ocorrências e, portanto, o presente consolida-se como achado de auditoria.

As causas do achado são falha humana na inscrição de RP e falta de monitoramento dos valores mantidos em RP até o cancelamento automático do recurso.

As consequências da utilização inadequada do orçamento são distorções orçamentárias, financeiras e contábeis, comprometimento da eficiência do gasto público e do princípio da anualidade orçamentária e prejuízo à eficácia na execução de políticas públicas dependentes de serviços de TIC.

### **1.3 Nota de empenho não recebeu acompanhamento do registro na conta de contratos do SIAFI**

Os artigos 30, 31 e 34 do Decreto nº 93.872/1986 apresentam a seguinte condição para empenho de despesa destinada à cobertura de contrato:

Art. 30. Quando os recursos financeiros indicados em cláusula de contrato, convênio, acordo ou ajuste, para execução de seu objeto, forem de natureza orçamentária, deverá constar, da própria cláusula, a classificação programática e econômica da despesa, com a declaração de haver sido esta empenhada à conta do mesmo crédito, mencionando-se o número e data da Nota de Empenho (Lei nº 4.320/64, Art. 60 e Decreto-lei nº 2.300/86, art. 45, V).

§ 1º Nos contratos, convênios, acordos ou ajustes, cuja duração ultrapasse um exercício financeiro, indicar-se-á o crédito e respectivo empenho para atender à despesa no exercício em curso, bem assim cada parcela da despesa relativa à parte a ser executada em exercício futuro, com a declaração de que, em termos aditivos, indicar-se-ão os créditos e empenhos para sua cobertura.

§ 2º Somente poderão ser firmados contratos à conta de crédito do orçamento vigente, para liquidação em exercício seguinte, se o empenho satisfizer às condições estabelecidas para o relacionamento da despesa como Restos a Pagar.

Art. 31. É vedada a celebração de contrato, convênio, acordo ou ajuste, para investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro, sem a comprovação, que integrará o respectivo termo, de que os recursos para atender as despesas em exercícios seguintes estejam assegurados por sua inclusão no orçamento plurianual de investimentos, ou por prévia lei que o autorize e fixe o montante das dotações que anualmente constarão do orçamento, durante o prazo de sua execução.



## INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Art. 34. Dentro de 5 (cinco) dias da assinatura do contrato, convênio acordo ou ajuste, e aditivos de qualquer valor, deverá ser remetida cópia do respectivo instrumento ao órgão de contabilidade, para as verificações e providências de sua competência.

Verifica-se que a nota de empenho 2021NE\*\*\*34507 não recebeu acompanhamento para o devido registro em conta de contratos do SIAFI. O acompanhamento mensal, por meio de supervisão da Setorial Contábil de cada unidade gestora do SIAFI, permite detecção e saneamento de inconsistências identificadas.

Apesar de evidenciado que a emissão da NE ocorreu fora do âmbito do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG) e que, no ato da emissão, caracterizou-se a utilização da NE na prestação de serviço objeto do Contrato nº 20/2020 (DATAPREV), vigente até 26/11/2021 por força de aditivo contratual, não ficaram evidenciados procedimentos para lançamento de saldo na conta de contratos, situação requerida quando da assinatura do termo.

Em que pese não haver ajustes na respectiva conta de contrato em face de despesas executadas por reconhecimento de dívida, não foram identificados os devidos ajustes na conta contábil 81231.02.01 do SIAFI (UG 512006) após a expiração dos respectivos termos contratuais do INSS com a DATAPREV, desde o exercício de 2021.

A partir da análise das evidências com os critérios elencados, constatou-se que os restos a pagar inscritos, a exemplo da nota de empenho 2021NE\*\*\*34507, não recebem acompanhamento na conta de contratos de acordo com os regulamentos, bem como não se identificou controle que possa descontinuar a ocorrência de tal erro e, portanto, o presente consolida-se como achado de auditoria.

As causas do achado são fragilidade no acompanhamento das despesas contratuais e falta de monitoramento dos valores mantidos em RP até o cancelamento automático do recurso.

Como consequência, a falta de acompanhamento da conta de contratos apresenta distorções contábeis no Balanço do INSS.

## **2 Valores mantidos por mais de um ano em Restos a Pagar e bloqueados sem utilização ou sem justificativa**

### **2.1 Notas de empenho com saldo mantidas por mais de um ano, sem utilização, bloqueadas e canceladas pela STN**

A manutenção de saldo em restos a pagar deve ser justificada de acordo com os itens da Macrofunção 020317 – Restos a Pagar, publicada pela Secretaria do Tesouro Nacional, que estabelece:

6.1 – Os restos a pagar inscritos no final do exercício anterior quando não efetivamente liquidados ou colocados em processo de liquidação, terão validade até o dia 30 de junho do segundo ano subsequente ao de sua inscrição.

6.1.1 – De acordo com o §3º, art. 68 do Decreto nº 93.872, de 1986, com redação dada pelo art. 1º do Decreto nº 10.535, de 28 de outubro de 2020, permanecerão



## INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

válidos, após a data estabelecida no item anterior, os restos a pagar não processados que se refiram a despesas:

- a) do Ministério da Saúde;
- b) decorrentes de emendas individuais impositivas discriminadas com identificador de resultado primário 6, cujos empenhos tenham sido emitidos a partir do exercício financeiro de 2016; ou
- c) decorrentes de emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal impositivas discriminadas com identificador de resultado primário 7, cujos empenhos tenham sido emitidos a partir do exercício financeiro de 2020.

6.1.2 – Os saldos dos restos a pagar não processados e não liquidados até a data de 30 de junho do segundo ano subsequente ao de sua inscrição, com exceção das despesas de que tratam as alíneas do item 6.1.1, serão bloqueados automaticamente em conta contábil específica. O registro ocorrerá nas contas contábeis 63151.00.00 – RPNP A LIQUIDAR BLOQUEADOS POR DECRETO – ou 63152.00.00 – RPNP A LIQUIDAR EM LIQUIDAÇÃO BLOQUEADO.

6.2 – As unidades gestoras executoras responsáveis pelos empenhos bloqueados poderão providenciar os referidos desbloqueios, desde que atendidos os requisitos prescritos no § 4º art. 68 do Decreto nº 93.872, de 1986, com redação dada pelo art. 1º do Decreto nº 10.535, de 2020, por meio da inclusão do documento hábil do tipo “RC” no SIAFI WEB, conforme descrição das situações abaixo:

6.2.1 – Para os restos a pagar a liquidar:

- a) Empenhos não vinculados a Transferências – “LDV908”.
- b) Empenhos vinculados a Transferências – “LDV909”.

6.2.2 – Para os restos a pagar em liquidação

- a) Empenhos não vinculados a Transferências – “LDV910”.
- b) Empenhos vinculados a Transferências – “LDV911”.

6.2.3.1 – No caso de despesas executadas diretamente pelos órgãos ou entidades federais, o desbloqueio de que trata o item 6.2 deve ser efetuado apenas se a execução dos respectivos restos a pagar não processados bloqueados tenha sido iniciada até 30 de junho do segundo ano subsequente ao de sua inscrição, considerando-se como execução iniciada:

- a) na hipótese de aquisição de bens, a despesa verificada pela quantidade parcial entregue, atestada e aferida; ou
- b) na hipótese de realização de serviços e obras, a despesa verificada pela realização parcial com a medição correspondente atestada e aferida.

6.2.3.3 – O desbloqueio de que trata o item 6.2 poderá ser efetuado até 31 de dezembro do exercício em que ocorreu o bloqueio dos saldos.

6.2.3.4 – O desbloqueio, quando atendidas as regras para tanto, deverá ser efetuado pela unidade gestora no valor a ser utilizado.

7.4 – A prorrogação de restos a pagar não processados a liquidar ou em liquidação sem instrumento legal que o ampare, constitui infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira e orçamentária de que trata o art. 16, Inciso III, alínea “b” da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, a qual sujeita os infratores à sanção prevista no inciso II do art. 58 da mesma Lei.

Antes do início da execução da presente ação de auditoria, os saldos de Restos Pagar, no valor total de **R\$ 338.811.050,20**, se apresentavam da seguinte forma, conforme extração efetuada em **04/04/2023** pelo Tesouro Gerencial:

- RPNP a liquidar: R\$ 295.907.252,54;
- RPNP a liquidar em liquidação: R\$ 21.215.897,16;
- RP Liquidados a Pagar: R\$ 8.094.679,44; e
- RP Processados: R\$ 13.593.221,06.



## INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Já durante a fase de execução deste trabalho, de **05/04/2023 a 31/10/2023**, apurou-se os seguintes saldos de restos a pagar:

- RPNP a Liquidar: **R\$ 151.949.310,88**, sendo R\$ 150.524.012,37 inscritos para 2023 e 1.425.298,51 inscritos para exercícios anteriores a 2023;
- RPNP em Liquidação: **R\$ 4.168.205,25**, sendo a totalidade inscrita para 2023;
- RPNP Liquidados a Pagar: **R\$ 23.429,74**, sendo a totalidade inscrita para 2023;
- RPNP Bloqueados pela STN: **R\$ 69.143.540,45**, inscritos para exercícios anteriores a 2023; e
- RP Processados: **R\$ 6.202.254,82**, sendo R\$ 313.028,94 inscritos para 2023 e R\$ 5.889.225,88 inscritos para exercícios anteriores a 2023).

Considerando o **montante atual em RP de R\$ 231.486.741,14**, comparado ao saldo de R\$ 338.811.050,20 extraído em 04/04/2023, constatou-se **redução de R\$ 107.324.309,06** (32% do saldo) entre valores pagos e cancelados por inutilização.

Apurou-se que os valores bloqueados pela STN decorreram de inutilização por parte da gestão, apesar de serem inscritos com previsão de liquidação até 2022.

Do total de **36** itens analisados na amostra (valores não irrisórios), **07** notas de empenho apresentaram-se com manutenção de saldo inadequadas, representando 19% do total. Estes valores de NE mantidos em RP sem justificativa, na ordem de **R\$ 31.916.374,37**, representando **18%** do valor total da amostra de **R\$ 179.503.412,27**.

Analisando-se os saldos extraídos do SIAFI das **56** notas de empenho, incluindo 20 unidades com os saldos irrelevantes, verificou-se que **19** (56%) não foram utilizadas, tendo sido bloqueadas e/ou canceladas pela rotina automática da STN, ou parcialmente canceladas por intervenção manual, conforme demonstra a tabela abaixo, cujos saldos indicados representam a posição em 31/10/2023:

**Tabela 02 – Saldos remanescentes de restos a pagar por NE, em reais (R\$)**

VALORES IRRISÓRIOS		VALORES EXPRESSIVOS	
<i>Bloqueadas (06)</i>		<i>Bloqueadas (07)</i>	
2021NE***19703	R\$ 0,06	2021NE***01417	R\$ 608.287,50
2021NE***21916	R\$ 0,01	2021NE***11379	R\$ 5.789.261,51
2021NE***55025	R\$ 0,02	2021NE***13307	R\$ 7.596.742,36
2021NE***28317	R\$ 0,01	2021NE***20001	R\$ 4.436.928,10
2021NE***01010	R\$ 0,01	2021NE***34207	R\$ 7.705.781,33
2021NE***13615	R\$ 0,05	2021NE***44603	R\$ 537.971,76
		2021NE***11401	R\$ 5.241.401,81
		<i>Parcialmente Cancelados (02)</i>	
		2021NE***11401	R\$ 1.328.012,78
		2022NE***04102	R\$ 28.999,84
		<i>Canceladas (04)</i>	
		2016NE***57493	R\$ 3.808.964,98
		2020NE***93214	R\$ 891,50
		2020NE***44207	R\$ 479.078,73
		2021NE***91614	R\$ 557,04

Fonte: elaboração própria



## INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

A partir do resultado da análise das evidências constatou-se que os valores inutilizados por mais de um ano não refletiram a presença de controles que possam mitigar novas ocorrências e, portanto, se consolidam como achados de auditoria, tendo como causas a falta de monitoramento dos valores mantidos em restos a pagar, as fragilidades no acompanhamento das despesas contratuais e a ausência de instruções formalizadas no Instituto para rotina de análise e interação entre as áreas.

Tem-se por consequência a perda da eficácia das decisões tomadas baseadas em um balanço que não reflete a realidade por distorções como excesso de saldos deixados e não utilizados em RP, comprometimento da eficiência do gasto público, por não se basearem nas reais necessidades de cada área, bem como da eficácia na execução de políticas públicas pertinentes aos serviços de TIC.

### **2.2 Situações evidenciadas nas notas de empenho com valor irrisório e sem justificativa para a manutenção**

Toda unidade que realiza a gestão de recursos públicos é responsável pelo acompanhamento, análise e consistência dos registros e saldos das contas contábeis, assim como os reflexos causados nos respectivos demonstrativos, nos termos da parte IV, subitem 3.5.4 do Manual de Contabilidade aplicada ao Setor Público (MCASP), aprovado pela Portaria STN nº 1.131, de 04 de novembro de 2021.

A análise pode ser realizada, também, por meio do balancete, por meio da análise de saldos invertidos, classificação inadequada de receitas e despesas, utilização indevida de contas contábeis, saldos irrisórios ou residuais e a existência de saldo em contas contábeis descritas como “Outros”.

Para a avaliação de saldos irrisórios ou residuais, devem ser analisadas as contas que apresentem saldos com valores irrisórios ou sem movimentação por um longo período. Considerou-se nesta amostra como valor irrisório o saldo de Nota de Empenho (NE) menor que R\$ 10,00. Priorizando-se a racionalidade processual, não foram verificados processos SEI individuais e posicionamento a respeito de cada NE, mas, sim, os procedimentos de supervisão.

Visando esclarecer procedimentos e critérios adotados para a supervisão de valores irrisórios e valores mantidos há mais de um exercício financeiro, acerca dos saldos em restos a pagar, foram enviadas Solicitações de Auditoria (SA) à Coordenação-Geral de Orçamento, Finanças e Contabilidade (CGOFC) e à Coordenação de Contabilidade (CCONT).

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 01 (SEI nº 115\*\*\*47), a CGOFC informou que, em geral, as notas de empenho mantidas em restos a pagar com saldos irrisórios passam por um processo de revisão ocasionalmente e destacou a falta de mão de obra na área de OFC, o que pode inviabilizar a revisão em algumas situações. A unidade informou, ainda, que tem buscado alternativas para maximizar o uso dos recursos disponíveis e garantir a eficácia dos controles internos.

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 02 (SEI nº 126\*\*\*95) a CCONT, vinculada à CGOFC, esclareceu que “os saldos inscritos em restos a pagar são acompanhados pelas áreas de execução de orçamento e finanças das Superintendências Regionais juntamente com o Serviço de Contabilidade das respectivas Superintendências. Ainda, que no decorrer do





## INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

primeiro semestre desse ano e antes da data estabelecida para bloqueio dos saldos inscritos há mais de 2 exercícios, a Coordenação promoveu reuniões de alinhamentos de trabalho, junto aos Serviços de Contabilidade das Superintendências Regionais, onde foram abordadas a importância de se realizar análise dos saldos contábeis inscritos em restos a pagar, bem como a necessidade do envolvimento dos Ordenadores de Despesas e gestores de contratos nessa análise, para se manifestarem quanto a permanência ou baixa dos respectivos saldos.”

Identificou-se mensagem eletrônica encaminhada pela CCONT a todas as unidades de Contabilidade das Superintendências Regionais. No documento, além de alertar a respeito dos saldos acima de R\$ 1 milhão, inscritos em 2023, foi apresentada extração de relatório do Tesouro Gerencial com o saldo de todas as Notas de Empenhos Inscritas e Reinscritas em Restos a Pagar Não Processados, no sentido de que as equipes de contabilidade atuassem junto aos gestores de contratos e ordenadores de despesa para avaliar a manutenção dos saldos inscritos em suas respectivas unidades gestoras (SEI nº 129\*\*\*59).

Em que pese as medidas de supervisão promovidas pela CCONT, a conclusão operacional depende de procedimentos que devem ser executados pelas unidades descentralizadas. Por conseguinte, as notas de empenho com valor irrisório demonstradas abaixo permaneceram sem identificação de análise criteriosa:

**Tabela 03 – Notas de empenho mantidas em RP com valores irrisórios**

Unidade Gestora	Nota de Empenho	Valor mantido em RP
510178	2021NE***19703	R\$ 0,06
510180	2021NE***01010	R\$ 0,01
510180	2021NE***13615	R\$ 0,05
510180	2021NE***23615	R\$ 0,05
510677	2022NE***14737	R\$ 0,01
510678	2021NE***55025	R\$ 0,02
510678	2021NE***21916	R\$ 0,01
512006	2021NE***28317	R\$ 0,01

Fonte: elaboração própria

A partir da análise das evidências, constata-se que a manutenção das referidas notas de empenho não está justificada.

Avalia-se que as causas são a falta de revisão do valor remanescente ao utilizar o saldo de restos a pagar e ausência de instruções internas formalizadas no Instituto para rotina de análise e interação entre as áreas e como consequência comprometem a consistência dos registros e saldos de contas e a fidedignidade nas demonstrações contábeis.

### 2.3 Notas de empenho mantidas em RP sem identificação de justificativas

A manutenção de saldos em restos a pagar deve observar as disposições do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, e suas alterações, em especial o contido nos artigos 35 e 68, §§ 2º ao 8º, que assim dispõem:



## INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Art. 35. O empenho de despesa não liquidada será considerado anulado em 31 de dezembro, para todos os fins, salvo quando:

I – vigente o prazo para cumprimento da obrigação assumida pelo credor, nele estabelecida;

II – vencido o prazo de que trata o item anterior, mas esteja em curso a liquidação da despesa, ou seja de interesse da Administração exigir o cumprimento da obrigação assumida pelo credor; (grifo nosso)

III – se destinar a atender transferências a instituições públicas ou privadas;

IV – corresponder a compromissos assumido no exterior.

Art. 68. A inscrição de despesas como restos a pagar no encerramento do exercício financeiro de emissão da Nota de Empenho depende da observância das condições estabelecidas neste Decreto para empenho e liquidação da despesa. (Redação dada pelo Decreto nº 7.654, de 2011)

§ 2º Os restos a pagar inscritos na condição de não processados e que não forem liquidados serão bloqueados pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda em 30 de junho do segundo ano subsequente ao de sua inscrição, e serão mantidos os referidos saldos em conta contábil específica no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – Siafi. (Redação dada pelo Decreto nº 9.428, de 2018) (Vigência) (Vide Decreto nº 9.428, de 2018) (Vide Decreto nº 10.315, de 2020)

§ 3º Não serão objeto de bloqueio os restos a pagar não processados relativos às despesas: (Redação dada pelo Decreto nº 9.428, de 2018) (Vigência)

I – do Ministério da Saúde; (Redação dada pelo Decreto nº 10.535, de 2020)

II – decorrentes de emendas individuais impositivas discriminadas com identificador de resultado primário 6, cujos empenhos tenham sido emitidos a partir do exercício financeiro de 2016; ou (Redação dada pelo Decreto nº 10.535, de 2020)

III – decorrentes de emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal impositivas discriminadas com identificador de resultado primário 7, cujos empenhos tenham sido emitidos a partir do exercício financeiro de 2020. (Incluído pelo Decreto nº 10.535, de 2020)

a) (Revogado pelo Decreto nº 9.428, de 2018) (Vigência)

b) (Revogado pelo Decreto nº 9.428, de 2018) (Vigência)

c) (Revogado pelo Decreto nº 9.428, de 2018) (Vigência)

§ 4º As unidades gestoras responsáveis pelos saldos dos restos a pagar bloqueados poderão efetuar os desbloqueios até 31 de dezembro do exercício em que ocorreu o bloqueio dos saldos, desde que: (Redação dada pelo Decreto nº 10.535, de 2020)

I – a sua execução tenha sido iniciada até a data prevista no § 2º, na hipótese das despesas executadas diretamente pelos órgãos e pelas entidades da União; ou (Incluído pelo Decreto nº 10.535, de 2020) (grifo nosso)

II – os seus instrumentos estejam vigentes e cumpram os requisitos para a sua eficácia, definidos pelas normas que tratam da transferência de recursos da União por meio de convênios, contratos de repasse, termos de colaboração, termos de fomento ou instrumentos congêneres, na hipótese das transferências de recursos da União aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios, aos consórcios públicos, aos serviços sociais autônomos e às entidades privadas sem fins lucrativos. (Incluído pelo Decreto nº 10.535, de 2020)

§ 5º Para fins do disposto no inciso I do § 4º, considera-se iniciada a execução da despesa: (Redação dada pelo Decreto nº 10.535, de 2020)

I – na hipótese de aquisição de bens, a despesa verificada pela quantidade parcial entregue, atestada e aferida; ou (Incluído pelo Decreto nº 9.428, de 2018) (Vigência)



## INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

II – na hipótese de realização de serviços e obras, a despesa verificada pela realização parcial com a medição correspondente atestada e aferida. (Incluído pelo Decreto nº 9.428, de 2018) (Vigência) (grifo nosso)

§ 6º A Secretaria do Tesouro Nacional da Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia providenciará, até o encerramento do exercício financeiro, o cancelamento, no Siafi, de todos os saldos de restos a pagar que permanecerem bloqueados. (Redação dada pelo Decreto nº 10.535, de 2020)

§ 7º Os restos a pagar não processados, desbloqueados nos termos do § 4º, e que não forem liquidados, serão cancelados em 31 de dezembro do ano subsequente ao do bloqueio. (Redação dada pelo Decreto nº 9.428, de 2018) (Vigência) (Vide Decreto nº 10.315, de 2020)

§ 8º Os Ministros de Estado, os titulares de órgãos da Presidência da República, os dirigentes de órgãos setoriais dos Sistemas Federais de Planejamento, de Orçamento e de Administração Financeira e os ordenadores de despesas são responsáveis, no que lhes couber, pelo cumprimento do disposto neste artigo. (Redação dada pelo Decreto nº 9.428, de 2018) (Vigência)

Além do disposto no Decreto nº 93.873/1986, a manutenção de saldo em restos a pagar deve seguir também os critérios da Macrofunção 020317 – Restos a Pagar, subitens 6.1 a 6.2.3.4 e 7.4.

Além disso, é relevante citar a Portaria Conjunta nº 01/DGPA/DTI/INSS, de 21 de outubro de 2019, que estabelece procedimentos, atribuições e responsabilidades para a operacionalização do Sistema Eletrônico de Informações – SEI no âmbito do INSS, em especial os artigos 38, 49 e 72:

Art. 38. A inclusão de processo em suporte físico no SEI-INSS devido ao desarquivamento ou recebimento de novo documento deverá ser realizada, pela unidade responsável, de acordo com os seguintes procedimentos:

I – Digitalizar o processo em papel e o documento recebido conforme padrões definidos nesta Portaria Conjunta;

II – Abrir processo no SEI-INSS com o mesmo NUP do processo original, por meio da função “Protocolo Informado”;

III – preencher os demais campos da função “Iniciar Processo”;

IV – anexar ao processo criado no SEI-INSS o(s) arquivo(s) digitalizado(s) do processo em papel;

V – produzir e assinar documento eletrônico do tipo “Termo de Encerramento de Trâmite Físico”, o qual informará que, a partir daquela data, o processo tramitará eletronicamente pelo SEI-INSS, bem como o local onde estará arquivado o original;

VI – anexar ao processo incluído no SEI-INSS o(s) arquivo(s) digitalizado(s) do documento recebido;

VII – anexar ao processo em suporte físico o “Termo de Encerramento de Trâmite Físico” e numerar a folha;

Art. 49. O encerramento de processo no SEI-INSS ocorrerá nas seguintes situações:

I – Por deferimento ou indeferimento do pleito;

II – Por expressa desistência ou renúncia do interessado; ou

III – por decisão motivada de autoridade competente.

§1º Havendo mais de um interessado, o fato descrito no inciso II não prejudica o prosseguimento do processo para os demais interessados.

§2º Até que seja disponibilizada a funcionalidade de arquivamento no SEI-INSS pelos órgãos competentes pelo Sistema, o processo deverá ser concluído na unidade após o cumprimento da ação administrativa pertinente, podendo ser utilizada a funcionalidade “Bloco Interno” para sua futura recuperação.



## INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

§3º O tempo em que o processo não concluído permanecer aberto na unidade desnecessariamente, será computado como efetivo andamento, para fins de estatística no SEI-INSS.

Art. 72. Os documentos e processos físicos atualmente em trâmite no âmbito da Administração Central ou recebidos das SR, GEX e APS, até que o SEI-INSS seja implantado em todo o INSS, deverão ser digitalizados e inseridos no sistema, conforme demanda de trabalho.

§1º No SEI-INSS o usuário deverá usar a funcionalidade “Iniciar Processo” escolhendo o tipo de processo que será inserido no SEI-INSS e informar o NUP do processo físico por meio da função “Protocolo Informado”. Em seguida inserir um documento com o tipo “Termo de Encerramento de Trâmite Físico” preenchendo todos os dados solicitados (volumes, quantidades de folhas e anexos), salvar e assinar.

§2º Após assinatura do “Termo de Encerramento de Trâmite Físico” este documento deverá ser impresso e inserido na última folha do processo físico indicando que não poderão ser incluídos mais documentos físicos no processo. A partir desse ponto os documentos do processo deverão ser produzidos no SEI-INSS e não há necessidade de imprimi-los. Caso seja realizada a impressão, o documento impresso será considerado uma cópia e o documento eletrônico o original.

§3º O processo deve ser digitalizado conforme Seção V desta Portaria Conjunta, inserindo o(s) arquivo(s) do processo no SEI-INSS como “documento externo”, preenchendo os dados, fazendo o upload da digitalização e confirmando os dados.

§4º O processo físico permanecerá arquivado na unidade que realizou a digitalização e a partir desse ponto o processo será tramitado apenas no SEI-INSS.

Com fulcro nos critérios estabelecidos pelos normativos supracitados, foram analisadas **56** notas de empenho, sendo 20 de valores irrisórios, e a partir de evidências obtidas no SEI, SIAFI, CONSIAFI e SIAFIWeb, **11** NEs de valores expressivos foram consideradas inadequadas por falta de justificativas para sua manutenção em restos a pagar.

Visando esclarecer procedimentos e critérios adotados para a inscrição de RP e para manutenção dos restos a pagar mantidos há mais de um exercício financeiro, foram enviadas Solicitações de Auditoria (SA) às unidades emissoras de empenho e gestoras das despesas.

Conforme item 2.2 do presente relatório, a CCONT/CGOFC esclareceu que “os saldos inscritos em restos a pagar são acompanhados pelas áreas de execução de orçamento e finanças das Superintendências Regionais juntamente com o Serviço de Contabilidade das respectivas Superintendências. Ainda, que no decorrer do primeiro semestre desse ano e antes da data estabelecida para bloqueio dos saldos inscritos há mais de 2 exercícios, a Coordenação promoveu reuniões de alinhamentos de trabalho, junto aos Serviços de Contabilidade das Superintendências Regionais, onde foram abordadas a importância de se realizar análise dos saldos contábeis inscritos em restos a pagar, bem como a necessidade do envolvimento dos Ordenadores de Despesas e gestores de contratos nessa análise, para se manifestarem quanto a permanência ou baixa dos respectivos saldos. **Por meio de relatórios extraídos do Tesouro Gerencial é realizado o monitoramento das movimentações que ocorrem nas contas contábeis de restos a pagar processados e não processados, inclusive os saldos bloqueados em 2023.**” (grifo nosso)



## INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

O detalhamento das notas de empenho analisadas, que apresentam manutenção de saldo inadequada, considerando o quanto informado nas respostas às SAs, é apresentado no Anexo I.

No cômputo geral da situação encontrada no universo dessas das amostras analisadas, verificou-se **11** notas de empenho cuja manutenção de saldo em restos a pagar não é justificável, correspondentes a **31%** do total de amostras com valor expressivo analisadas.

Avalia-se que as causas das inconsistências foram a falta de monitoramento dos valores mantidos em restos a pagar, as fragilidades no acompanhamento das despesas contratuais e a ausência de instruções formalizadas no Instituto para rotina de análise e interação entre as áreas.

Tais achados apresentam como consequências a perda da eficácia das decisões tomadas baseadas em um balanço que não reflete a realidade por distorções como excesso de saldos deixados e não utilizados em RP, comprometimento da eficiência do gasto público, por não se basearem nas reais necessidades de cada área, bem como da eficácia na execução de políticas públicas pertinentes aos serviços de TIC.

### **3 Os controles existentes do INSS são insuficientes para garantir a avaliação e o monitoramento no processo de restos a pagar**

A avaliação, supervisão e monitoramento dos saldos inscritos em restos a pagar devem observar as disposições contidas no Decreto nº 10.995, de 14 de março de 2022, que aprovou a estrutura regimental do INSS, bem como a Portaria PRES/INSS nº 1.532, de 08 de dezembro de 2022, que aprovou o Regimento Interno do INSS, que dispõem, respectivamente:

Decreto nº 10.995 de 14 de março de 2022

Art. 11. À Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística compete:

I - planejar, coordenar, normatizar, monitorar e supervisionar a execução das atividades de gestão:

a) de logística, referentes a contratações públicas e a administração de bens e serviços gerais, incluído o armazenamento e o desfazimento de material.

e) orçamentária, em articulação com a Diretoria de Governança, Planejamento e Inovação.

f) financeira e contábil.

Portaria PRES/INSS nº 1.532, de 08 de dezembro de 2022

Art. 10. Às unidades administrativas subordinadas aos órgãos de assistência direta e imediata ao Presidente, aos órgãos seccionais e ao órgão específico singular, competem, também, dentro de sua área de atuação e respeitada a respectiva hierarquia funcional:

VIII - propor, subsidiar, planejar, coordenar e supervisionar as ações relativas ao cumprimento das metas físicas e financeiras da Lei Orçamentária Anual;

Art. 12. Às unidades descentralizadas, observadas suas respectivas áreas de atuação, e respeitada a hierarquia funcional compete:

XV - subsidiar e supervisionar as ações relativas ao cumprimento das metas físicas e financeiras da Lei Orçamentária Anual

Art. 70. À Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística compete:



## INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

I - planejar, coordenar, normatizar, monitorar, supervisionar e avaliar a execução das atividades de gestão:

a) de licitações, contratos e logística, administração de bens e serviços gerais, incluído o armazenamento e o desfazimento de material.

e) orçamentária, em articulação com a Diretoria de Governança, Planejamento e Inovação.

f) financeira e contábil.

h) realizadas pelas Superintendências Regionais;

V - exercer a gestão contábil do INSS, Fundo do Regime Geral de Previdência Social – FRGP– e do RPPU;

VI - controlar os atos e fatos decorrentes da execução orçamentária, financeira e patrimonial; e

Art. 71. À Coordenação-Geral de Recursos Logísticos compete:

I - planejar, organizar, coordenar, supervisionar e orientar a formulação de normas e diretrizes, a execução e a tomada de decisão relacionadas às atividades de logística, documentação e informação, licitações, contratos e patrimônio mobiliário;

II - orientar e supervisionar a aplicação dos recursos orçamentários referentes às contratações no âmbito da área de logística, em articulação com a Coordenação-Geral de Orçamento, Finanças e Contabilidade.

Art. 77. À Coordenação-Geral de Orçamento, Finanças e Contabilidade compete:

I - planejar, organizar, coordenar e orientar a formulação de normas e diretrizes, a execução e a tomada de decisão relacionadas a orçamento, finanças e contabilidade, no âmbito do INSS, do FRGPS e do RPPU.

Art. 79. À Divisão de Programação Orçamentária compete:

I - gerenciar, controlar, orientar, monitorar e executar as atividades, no âmbito do INSS, do Fundo do Regime Geral de Previdência Social – FRGPS e do Regime Próprio de Previdência Social da União – RPPU relacionadas:

d) ao desempenho da execução orçamentária;

Art. 82. À Coordenação de Execução Orçamentária, Financeira e Contábil do INSS e do FRGPS compete:

V - monitorar, controlar, executar e avaliar as atividades relacionadas à disponibilidade orçamentária das despesas do INSS e do FRGPS, no âmbito da Administração Central.

Foram analisadas 36 notas de empenho de valor considerado não irrisório, dentre as 56 selecionadas para composição da amostra deste achado. A partir de evidências obtidas no SEI, SIAFI, SIAFIWeb, OFCWeb, GCWeb e CONSIAFI, identificou-se que 09 foram inadequadas, considerando-se que não se verificou, nos respectivos processos administrativos e nos sistemas informatizados, rotina de supervisão do RP entre a área demandante do orçamento e a área de OFC, correspondendo a 25% da amostra analisada.

### **3.1 Os controles institucionalizados OFCWeb, GCWeb, e CONSIAFI não oferecem instrumentos de avaliação quanto aos saldos mantidos em RP**

O sistema OFCWeb, além de abrigar toda a estrutura de Autorização de Pagamentos (AP), fornece controle de lançamentos prévios para registro contábil de cobrança pós-óbito e de cobrança administrativa. Também, fornece possibilidade das unidades de logística efetuarem lançamento das necessidades de despesas continuadas para o ano posterior, indicando a necessidade de sua inscrição em restos a pagar. Todavia, não se identifica função de controle posterior aos valores já inscritos em RP.



## INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

O sistema GCWeb, por sua vez, oferece repositório de todos os contratos administrativos celebrados pelo INSS, assim como alguns dados contratuais de pagamento e de formulários utilizados na fiscalização de contratos. Todavia, não se identifica dispositivo que possa auxiliar no acompanhamento dos valores já inscritos em RP.

O sistema CONSIAFI tem por função precípua a extração de dados do SIAFI, sendo atualmente utilizado também para controlar o fluxo de ateste orçamentário e emissão do respectivo comprovante. Apresenta facilidades como a emissão de relatórios padrões que podem ser utilizados para atualizar os saldos de RP e é utilizado na supervisão realizada pela CGOFC, área técnica da Administração Central que detém competências de gestão relacionadas a orçamento, finanças e contabilidade. No entanto, não se identificou, nesse sistema, controles que possam envolver as unidades locais de OFC e de Logística e outros usuários de despesa orçamentária.

### **3.2 O monitoramento estratégico não promove a utilização adequada da baixa, do cancelamento e dos valores mantidos em RP**

A Resolução nº 6 CEGOV/INSS, de 02 de junho de 2020, estabelece o Sistema de Monitoramento de Desempenho Organizacional (SMD) como ferramenta de governança e monitoramento das ações estratégicas do Instituto; prevê que o monitoramento se dará pela análise sistemática e periódica de processos, produtos ou resultados da gestão, por meio de indicadores, devendo estes serem aprovados pelo Comitê Estratégico de Governança (CEGOV) e apresentados na plataforma "INSS em números".

As unidades do INSS que são gestoras das ações finalísticas, estratégicas ou de área meio são responsáveis por submeter ao CEGOV proposta de indicadores para deliberação. No anexo do citado normativo, foram aprovados indicadores de execução orçamentária e seu detalhamento, tendo por órgão gestor a DIROFL e intervalo de apuração de 12 meses; porém, o indicador nº 59, relativo à execução orçamentária, não prevê detalhamento quanto aos restos a pagar.

Já a Resolução nº 22 CEGOV/INSS, de 05 de outubro de 2022, por sua vez, institui o Plano de Integridade do INSS para o biênio 2022-2023, tendo como eixos: medidas de proteção da integridade e da melhoria de controles internos; ações antifraude previdenciária; processo de gestão de risco à integridade; campanhas educacionais e de sensibilização; e monitoramento contínuo. Em seu item 3 – Execução Orçamentária, se apresenta painel de previsão do orçamento do INSS para 2022, abrangendo despesas discricionárias, tendo como fonte de dados o CONSIAFI. Já o item 6.1.5 de monitoramento contínuo se refere às ações de gestão de risco exclusivas em integridade, mas a iniciativa não alcança objetivos como otimização de recursos de restos a pagar.

### **3.3 A comunicação entre a área usuária do recurso de RP e OFC, dos órgãos e das unidades descentralizadas, é deficitária e não possibilita a avaliação individualizada dos saldos de NE**

Nos processos administrativos referentes às notas de empenho que tiveram inscrição e cancelamento inadequados, bem como nas respostas às solicitações de auditoria, não foram identificados documentos de revisão ou supervisão dos saldos inscritos e cancelados.



## INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Tampouco foi evidenciada rotina de supervisão dos valores em RP entre a área demandante e a área de OFC, nos respectivos processos administrativos, quanto à manutenção dos saldos em restos a pagar.

Quanto aos procedimentos de supervisão da Administração Central:

Visando esclarecer procedimentos e critérios adotados para a supervisão de valores irrisórios, para operacionalização e para valores mantidos há mais de um exercício financeiro, acerca dos saldos em restos a pagar, foram enviadas Solicitações de Auditoria (SA) à Coordenação-Geral de Orçamento, Finanças e Contabilidade (CGOFC).

Por meio do Despacho 115\*\*\*65, em resposta à Solicitação de Auditoria Nº 01 (115\*\*\*47) a CGOFC informou que:

- a) em geral, as notas de empenho mantidas em restos a pagar com saldos irrisórios passam por um processo de revisão ocasionalmente e destacou a falta de mão de obra na área de OFC, que pode tornar esse processo inviável em algumas situações. A unidade informou, ainda, que tem buscado alternativas para maximizar o uso dos recursos disponíveis e garantir a eficácia dos controles internos. Destacou que utiliza controles como verificação da disponibilidade financeira para pagamento dos restos a pagar, análise da documentação comprobatória dos créditos, verificação da legalidade e regularidade dos empenhos, atualização e consolidação das informações em sistemas de controle, o acompanhamento contábil dos saldos, a elaboração de relatórios gerenciais, entre outras ações, a fim de assegurar a gestão adequada de restos a pagar mediante controles internos robustos e eficazes, capazes de garantir a integridade e a confiabilidade das informações e a observância das normas e procedimentos legais.
- b) utiliza o Tesouro Gerencial (TG) para o acompanhamento da execução orçamentária e financeira, permitindo a geração de relatórios gerenciais e o monitoramento da gestão fiscal, a exemplo do Relatório Restos a Pagar SEI nº 115\*\*\*35.
- c) no âmbito da Administração Pública Federal, os procedimentos relativos à execução orçamentária, financeira e contábil estão dispostos na Macrofunção 020317 – Restos a Pagar do Manual SIAFI. Entende-se que, por se tratar de uma norma que abrange toda a Administração, não há necessidade de mapeamento do fluxo operacional desse processo. Contudo, a equipe técnica da área está elaborando um Guia Prático da Rotina de OFC.

Em resposta à Solicitação de Auditoria Nº 02 (126\*\*\*95) a CCONT/CGOFC esclareceu que "Os saldos inscritos em restos a pagar são acompanhados pelas áreas de execução de orçamento e finanças das Superintendências Regionais juntamente com o Serviço de Contabilidade das respectivas Superintendências. Ainda, que no decorrer do primeiro semestre desse ano e antes da data estabelecida para bloqueio dos saldos inscritos há mais de 2 exercícios, a Coordenação promoveu reuniões de alinhamentos de trabalho, junto aos Serviços de Contabilidade das Superintendências Regionais, onde foram abordadas a importância de se realizar análise dos saldos contábeis inscritos em restos a pagar, bem como a necessidade do envolvimento dos Ordenadores de Despesas e gestores de contratos nessa análise, para se manifestarem quanto a permanência ou baixa dos respectivos saldos."





## INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Identificou-se mensagem eletrônica encaminhada pela CCONT a todas as unidades de Contabilidade das Superintendências Regionais. No documento, além de alertar a respeito dos saldos acima de R\$ 1 milhão, inscritos para 2023, foi apresentada extração de relatório do Tesouro Gerencial com o saldo de todas as Notas de Empenhos Inscritas e Reinscritas em Restos a Pagar Não Processados, no sentido de interação da contabilidade junto aos Gestores de Contratos e Ordenadores de Despesa para a avaliação quanto a manutenção dos saldos inscritos nas suas respectivas Unidades Gestoras (SEI nº 129\*\*\*59).

Fica evidenciada a existência de supervisão da CGOFC, área técnica da Administração Central, por meio de acompanhamento dos saldos e de comunicações internas junto às projeções de OFC estruturadas nas Superintendências Regionais; ressaltando-se que a discricionariedade e operacionalização dos saldos dependem de ações na Unidade Gestora de cada Superintendência.

Já os procedimentos de interação entre as unidades de OFC e de Logística nas Superintendências Regionais (SR) que apresentaram saldos em RP contidos na amostra, não evidenciaram que a interação quanto ao destino ou manutenção de RP tenha sido iniciada pela área de logística, conforme adiante relatado.

Visando identificar se no período de 2021 a 2022 a área de OFC recebeu instrução da área de logística acerca da necessidade de se manter, em restos a pagar, os valores das notas de empenho emitidas nestes exercícios, foram enviadas Solicitações de Auditoria (SA) às Superintendências Regionais identificadas a seguir, com respectivas respostas.

Quanto aos procedimentos de supervisão da SR Sudeste II:

Em resposta à SA nº 35014.\*\*\*351/2023-11/001, conforme Despacho SEI nº 127\*\*\*01, a Superintendência, por meio da DIOFC, não demonstrou conhecimento acerca de orientação padrão por parte da Administração Central em relação a vir a solicitar a área de logística os valores que deveriam passar em restos a pagar referente aos contratos continuados fixos e variáveis, inerente ao exercício 2021. Informou não haver instruções da área de logística a respeito da manutenção de RP, mas que, por outro lado, solicita informações daquela área a respeito dos saldos.

Já referente ao exercício 2022, a DIOFC demonstrou conhecimento do Ofício SEI Circular nº 33/2022/CGOFC/DIROFL-INSS de 06/12/2022 (documento SEI nº 127\*\*\*39), o qual emitiu orientações para o Encerramento do Exercício de 2022, contemplando os procedimentos de análise de restos a pagar.

O serviço de contabilidade, por sua vez no Despacho SEI nº 127\*\*\*11, não cogitou a responsabilidade de supervisão, em que pese suas atividades ocorrerem no âmbito da setorial contábil no SIAFI, indicando que a consulta acerca de RP deva ser direcionada à área de execução orçamentária e financeira.

A SR Sudeste II não apresentou, por meio da área de OFC, supervisão nas atividades de restos a pagar, mas informou interação com a área de logística.

Quanto aos procedimentos de supervisão da SR Sudeste III:



## INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Em que pese a SR Sudeste III demonstrar interesse no Processo SEI 35014.\*\*\*648/2023-87 para responder à Solicitação de Auditoria nº 02 (126\*\*\*15), por meio dos Despachos 128\*\*\*09 (COFL) e 129\*\*\*56 (SRSE-III), as áreas de logística e de OFC não promoveram resposta.

Apesar do Superintendente solicitar a diligência, inclusive a respeito de notas de empenho suscitadas na Solicitação de Auditoria nº 01 (122\*\*\*46), até o dia 25/10/2023 a demanda não foi atendida pelas áreas responsáveis.

A SR Sudeste III não apresentou controle suficiente para fornecer informação em tempo hábil acerca das rotinas e saldos de RP.

Quanto aos procedimentos de supervisão da SR Sul:

Em resposta à SA nº 35014.\*\*\*424/2023-75/002, a Divisão de Orçamento, Finanças e Contabilidade (DIOFC) da SR Sul juntou os seguintes documentos:

-E-mail Inscrição RAP 2021 (129\*\*\*72), no qual evidencia comunicação a respeito de RP em 2021;

-E-mail Análise RAP 2021 (129\*\*\*59), no qual evidencia comunicação a respeito de RP em 2023 e promovendo supervisão quanto aos saldos contidos em planilha anexada;

-Em seu Despacho SEI nº 129\*\*\*77, a DIOFC informou:

“Como comentário geral é possível dizer que a comunicação entre as áreas de gestão de contratos e de gestão orçamentária é deficiente nesse quesito. Geralmente a iniciativa para inscrição de saldos em restos a pagar parte das unidades de orçamento, finanças e contabilidade (OFC) que, na ausência de manifestação do setor parceiro, sugere ao ordenador de despesas a inscrição em restos a pagar baseado em pedidos de ateste de disponibilidade orçamentária (2021) ou conforme planilhas de controle mensal dos contratos vigentes (2021 e 2022) e batimento com as Autorizações de Pagamento (AP) já emitidas.”

Em mesmo documento, apresenta dois processos SEI 35014.\*\*\*831/2021-73 e 35014.\*\*\*084/2023-31, relacionados entre si, nos quais se verifica controle e supervisão acerca de RP do exercício de 2021 e dos saldos mantidos em 2023.

Na sequência, a DIOFC da SR Sul emitiu o Despacho 130\*\*\*90, informando o “OFÍCIO SEI CONJUNTO CIRCULAR Nº 23/2022/CGRLOG/CGOFC/DIROFL-INSS, de 17 de novembro de 2022, no qual as unidades de logística, licitações e contratos foram instigadas (*sic*) a se manifestar sobre os valores que deveriam ser inscritos em restos a pagar”. Ato contínuo, a DIOFC registra que “as unidades de gestão de contratos atuaram de forma mais presente no período de inscrição em restos a pagar no exercício 2022”, razão pela qual consideramos a supervisão presente.

Identificou-se que a SR Sul promove supervisão dos valores mantidos em RP e interações junto às áreas de logística com vista a avaliar a manutenção de RP em respectivas UG.



## INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Quanto aos procedimentos de supervisão da SR Nordeste:

Em resposta à SA nº 35014.\*\*\*467/2023-51/002 (SEI nº 126\*\*\*18), a SRNE juntou os seguintes documentos:

-Ofício SEI Circular Conjunto nº 04/2020/SERLLC/SENGPAI/DIVOFL-SR-IV/SR-IV-INSS (126\*\*\*09), de 27/11/2020;

-Despacho SEI nº 85\*\*\*00, da Divisão de Orçamento, Finanças e Contabilidade/SRNE, em 12/08/2022;

-Despacho SEI nº 100\*\*\*58, da Divisão de Orçamento, Finanças e Contabilidade/SRNE, em 20/12/2022;

-Despacho SEI nº 124\*\*\*86, da Divisão de Orçamento, Finanças e Contabilidade/SRNE, em 14/07/2023; e

-Despacho SEI nº 125\*\*\*31, da Divisão de Orçamento, Finanças e Contabilidade/SRNE, em 17/07/2023.

-Anexo RAP Bloqueado 2021 (126\*\*\*70), de 12/08/2022, Anexo RAP 2021 (126\*\*\*80) de 20/10/2022; Anexo RAP 2022 (126\*\*\*27), de 14/07/2023, Anexo RAP Bloqueado 2022 (126\*\*\*63), de 17/07/2023

-Despacho SEI nº 126\*\*\*67, no qual se informa ausências de instruções da área de logística a respeito da manutenção de RP e que, por outro lado, promoveu consulta à logística a respeito dos saldos.

-Despacho 129\*\*\*00, no qual se informa os processos SEI 35014.\*\*\*683/2023-51 e 35014.\*\*\*982/2023-21, evidenciando controle dos saldos de RP naquela Superintendência.

Com exceção do primeiro documento, que trata da sub-rogação de contratos das Gerências Executivas (GEX) para a Superintendência Regional (SR), os demais documentos evidenciaram a gestão da Divisão de Orçamento, Finanças e Contabilidade (DIOFC) daquela SR sobre os créditos inscritos em RP nos anos de 2021, 2022 e 2023, relativos a valores empenhados nos anos de 2020 e 2021, razão pela qual se considera a supervisão presente.

Identificou-se que a SR Nordeste promove supervisão dos valores mantidos em RP e interações junto às áreas de logística com vista a avaliar a manutenção de RP em respectivas UG.

Quanto aos procedimentos de supervisão da SR Norte/Centro-Oeste:

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 02 (SEI nº 126\*\*\*09), a Superintendência juntou os seguintes documentos:

-Manual (SEI nº 126\*\*\*92), contendo a Macrofunção SIAFI (STN) 020317;

-Despacho SEI nº 126\*\*\*08 (DIOFC), no qual informa que os procedimentos para inscrição, bloqueio e desbloqueio de Restos Pagar, são processados e registrados no sistema SIAFI de acordo com a Macrofunção SIAFI 020317 e que não identificaram registro de solicitações por parte do Serviço de Logística sobre a inscrição de Restos a Pagar nos



## INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

exercícios financeiros de 2021 e 2022 e, ainda, que as inscrições dos RP naqueles exercícios foram efetuados de acordo com os procedimentos da citada Macrofunção 020317.

Não foi identificada supervisão nas atividades inerentes a RP e nem interação entre as áreas na rotina interna para a análise dos saldos existentes; a área de OFC não reconheceu, dentre as competências da unidade, a supervisão e a promoção de rotina de interação com a área de logística, tendo em vista a informação de que o cumprimento da Macrofunção SIAFI (STN) seria o suficiente. Ausente, portanto, a supervisão dos valores mantidos em RP na Superintendência.

Pelo exposto, não foram identificadas instruções formalizadas no Instituto para que todos os órgãos e unidades descentralizadas do INSS promovam rotina de interação e de análise dos saldos de NE mantidos em RP de forma individualizada. Tampouco a comunicação nas citadas áreas com vistas à análise dos referidos saldos.

As causas pela insuficiência dos controles podem ser compreendidas como falta de definição de estratégia de controle para avaliar, direcionar e monitorar execução das despesas orçamentárias no Sistema de Governança e ausência de instruções formalizadas no Instituto para rotina de análise e interação entre as áreas.

Os achados apresentam como consequências o comprometimento da eficiência do gasto público e do princípio da anualidade orçamentária, a deficiência nas contratações da DATAPREV quanto aos recursos orçamentários e prejuízo à eficácia na execução de políticas públicas pertinentes aos serviços de TI.

#### **4 Notas de empenho baixadas indevidamente e sem o devido desbloqueio**

O artigo 68 do Decreto nº 93.872/1986 estabelece regras para o bloqueio de saldos de restos a pagar não liquidados e condições para liberação dos valores bloqueados:

Art. 68. A inscrição de despesas como restos a pagar no encerramento do exercício financeiro de emissão da Nota de Empenho depende da observância das condições estabelecidas neste Decreto para empenho e liquidação da despesa. (Redação dada pelo Decreto nº 7.654, de 2011)

§ 2º Os restos a pagar inscritos na condição de não processados e que não forem liquidados serão bloqueados pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda em 30 de junho do segundo ano subsequente ao de sua inscrição, e serão mantidos os referidos saldos em conta contábil específica no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI. (Redação dada pelo Decreto nº 9.428, de 2018)

§ 3º Não serão objeto de bloqueio os restos a pagar não processados relativos às despesas: (Redação dada pelo Decreto nº 9.428, de 2018) (Vigência)

I - do Ministério da Saúde; (Redação dada pelo Decreto nº 10.535, de 2020)

II - decorrentes de emendas individuais impositivas discriminadas com identificador de resultado primário 6, cujos empenhos tenham sido emitidos a partir do exercício financeiro de 2016; ou (Redação dada pelo Decreto nº 10.535, de 2020)

III - decorrentes de emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal impositivas discriminadas com identificador de resultado primário 7, cujos empenhos tenham sido emitidos a partir do exercício financeiro de 2020. (Incluído pelo Decreto nº 10.535, de 2020)

a) (Revogado pelo Decreto nº 9.428, de 2018)



## INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

b) (Revogado pelo Decreto nº 9.428, de 2018)

c) (Revogado pelo Decreto nº 9.428, de 2018)

§ 4º As unidades gestoras responsáveis pelos saldos dos restos a pagar bloqueados poderão efetuar os desbloqueios até 31 de dezembro do exercício em que ocorreu o bloqueio dos saldos, desde que: (Redação dada pelo Decreto nº 10.535, de 2020)

I - a sua execução tenha sido iniciada até a data prevista no § 2º, na hipótese das despesas executadas diretamente pelos órgãos e pelas entidades da União; ou (Incluído pelo Decreto nº 10.535, de 2020)

II - os seus instrumentos estejam vigentes e cumpram os requisitos para a sua eficácia, definidos pelas normas que tratam da transferência de recursos da União por meio de convênios, contratos de repasse, termos de colaboração, termos de fomento ou instrumentos congêneres, na hipótese das transferências de recursos da União aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios, aos consórcios públicos, aos serviços sociais autônomos e às entidades privadas sem fins lucrativos. (Incluído pelo Decreto nº 10.535, de 2020)

§ 5º Para fins do disposto no inciso I do § 4º, considera-se iniciada a execução da despesa: (Redação dada pelo Decreto nº 10.535, de 2020)

I - na hipótese de aquisição de bens, a despesa verificada pela quantidade parcial entregue, atestada e aferida; ou (Incluído pelo Decreto nº 9.428, de 2018) (Vigência)

II - na hipótese de realização de serviços e obras, a despesa verificada pela realização parcial com a medição correspondente atestada e aferida. (Incluído pelo Decreto nº 9.428, de 2018) (Vigência)

§ 6º A Secretaria do Tesouro Nacional da Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia providenciará, até o encerramento do exercício financeiro, o cancelamento, no Siafi, de todos os saldos de restos a pagar que permanecerem bloqueados. (Redação dada pelo Decreto nº 10.535, de 2020)

§ 7º Os restos a pagar não processados, desbloqueados nos termos do § 4º, e que não forem liquidados, serão cancelados em 31 de dezembro do ano subsequente ao do bloqueio. (Redação dada pelo Decreto nº 9.428, de 2018) (Vigência) (Vide Decreto nº 10.315, de 2020)

§ 8º Os Ministros de Estado, os titulares de órgãos da Presidência da República, os dirigentes de órgãos setoriais dos Sistemas Federais de Planejamento, de Orçamento e de Administração Financeira e os ordenadores de despesas são responsáveis, no que lhes couber, pelo cumprimento do disposto neste artigo. (Redação dada pelo Decreto nº 9.428, de 2018)

A Macrofunção 020317, por sua vez, em seus itens 7.3 e 7.4, discorre sobre a prorrogação e falta de cancelamento de restos a pagar:

7.3 - O não cancelamento de restos a pagar não processados no prazo previsto constitui infração ao art. 68 do Decreto nº 93.872, de 1986, salvo se prorrogado por instrumento legal dentro do prazo de vigência dos restos a pagar não processados.

7.4 - A prorrogação de restos a pagar não processados a liquidar ou em liquidação sem instrumento legal que o ampare, constitui infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira e orçamentária de que trata o art. 16, Inciso III, alínea "b" da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, a qual sujeita os infratores à sanção prevista no inciso II do art. 58 da mesma Lei.

Para avaliar o cancelamento dos saldos em restos a pagar foram adotadas como amostras as mesmas notas de empenho analisadas quanto à inscrição (achado nº 01), compondo-se de 10 documentos.



## INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

A partir de evidências obtidas no SIAFI, CONSIAFI e SIAFIWeb, verificou-se que 2 notas de empenho apresentaram inconsistências quanto aos critérios estabelecidos em regulamento:

- 2016NE\*\*\*88457: apresentou o saldo em restos a pagar em 2017 prorrogado para o exercício seguinte sem haver comprometimento do valor, foi reinscrita indevidamente e culminou em bloqueio e cancelamento automático do saldo;
- 2020NE\*\*\*81807: teve seu saldo cancelado automaticamente e não desbloqueado quando existia serviço a pagar comprometido com o recurso disponível.

A nota de empenho 2016NE\*\*\*88457, tendo como favorecido a DATAPREV, foi inscrita em 31/12/2016, bloqueada em 30/06/2018 e cancelada automaticamente pelo SIAFI em 31/12/2018.

Os eventos de reinscrição, bloqueio e cancelamento, no valor de R\$ 5.148.500,04, foram indevidos porque o recurso permaneceu inativo por dois exercícios até ocorrer a baixa de forma automática em 2018.

Uma vez que não havia mais obrigação presente para suprir o período de vigência informado na NE, a reinscrição em 2018 não se justificou. As unidades mantenedoras do Contrato nº 03/2016 foram consultadas sobre a existência de pendência de pagamento na vigência do referido termo. Em resposta à SA, não informaram pendência de pagamento relacionado à vigência suscitada, mas apenas a outras vigências contratuais ou a períodos sem cobertura contratual.

A nota de empenho 2020NE\*\*\*81807, tendo como favorecido também a DATAPREV, foi inscrita em 31/12/2020, bloqueada em 30/06/2022 e cancelada automaticamente pelo SIAFI em 31/12/2022, com o mesmo valor de R\$ 5.000.352,90.

Referida NE foi destinada para pagamento do período de vigência 04/09/2020 04/10/2020. As unidades mantenedoras do Contrato nº 49/2018 foram consultadas sobre a existência de pendência de pagamento na vigência do referido termo. Em resposta à SA, foi informado que o processo 35014.\*\*\*263/2022-14 continha pendência referente ao período de 2019 a 2021, período este que contempla a vigência do 14º Termo Aditivo ao contrato supra, que findou em 20/11/2020. As demandas contidas em respectivas faturas tiveram as suas aprovações (Proposta de Atendimento) dentro da vigência desse instrumento contratual. Informaram, ainda, que foi iniciado processo de Despesas de Exercício Anterior (DEA), considerando a inexistência de RP para quitação das respectivas faturas constantes deste processo e que o montante é de R\$ 7.375.648,20.

Desta forma, o cancelamento automático do valor foi indevido, uma vez que a aprovação do serviço ocorreu dentro da vigência contratual, sem haver o desbloqueio prévio ao cancelamento quando existia obrigação presente.

Do total de **10** itens analisados na amostra, **02** notas de empenho se apresentaram inadequadas, representando **20%** do total.

Os valores de NE cancelados e não utilizados, na ordem de **R\$ 10.148.852,94**, representaram **3%** do valor total da amostra (**R\$ 350.467.973,26**).



## INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Confrontando as evidências analisadas com o regulamento, que condiciona a prorrogação de restos a pagar não processados a liquidar ou em liquidação ao respectivo instrumento legal e que permite o desbloqueio dos RP bloqueados, desde que a execução tenha sido iniciada e seus instrumentos estejam vigentes, constata-se que a baixa indevida das notas de empenho se consolida como achado de auditoria.

Ainda quanto aos **cancelamentos** efetuados no INSS, constatou-se que um montante de **R\$ 23,35** milhões de restos a pagar foram cancelados neste exercício, **até 31/10/2023**, sendo que **R\$ 7,45** milhões seriam utilizados no **exercício 2023**, representando **30%** e **R\$ 15,91** milhões seriam utilizados até o **exercício de 2022**, representando **70%**.

Quanto ao estágio da despesa, **R\$ 16,23** milhões foram cancelados **sem a liquidação** prevista e **R\$ 7,12** milhões **processados** e cancelados. Os motivos predominantes da baixa dos valores liquidados foram valores prescritos, relacionados a controle financeiro de benefícios e insubsistência de despesas. As categorias apresentaram, em sua maioria, os elementos de Despesas de Exercício Anterior (DEA), destinadas a indenizações/restituições, inscritas em 2016.

No exercício de **2022** os totais **cancelados** de restos a pagar, sem a utilização prevista quando da inscrição, apurados em demonstrações contábeis, somou **R\$ 220,34** milhões, sendo R\$ 215,73 em RP Não Processados e R\$ 4,6 em RP Processados.

No exercício de **2021**, por sua vez, o montante **cancelado** de restos a pagar, sem a utilização prevista quando da inscrição, apurados em demonstrações contábeis, somou **R\$ 263,10 milhões**, sendo R\$ 258,48 milhões em RP Não Processados e R\$ 4,62 milhões em RP Processados.

Verificou-se no período **2021-2023** a **média** atual de **R\$ 168,62** milhões de valores inscritos e **cancelados** sem a devida utilização e que, perto do encerramento do exercício 2023, se encontra pendente de liquidação o valor de R\$ 154,34 milhões.

Atribuem-se como causas pelo excesso e inadequação dos cancelamentos de RP a fragilidade no acompanhamento das despesas contratuais, falta de monitoramento dos valores mantidos em inscrições de RP até o cancelamento automático do recurso e a ausência de instruções formalizadas, pelo Instituto, para rotina de análise de RP e interação entre as áreas competentes.

As consequências são distorções orçamentárias, financeiras e contábeis, comprometimento da eficiência do gasto público e do princípio da anualidade orçamentária, bem como prejuízo à eficácia na execução de políticas públicas.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

## RECOMENDAÇÕES

À Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística – DIROFL:

**RECOMENDAÇÃO 1.** Criar mecanismo, a exemplo de painel informatizado, que indique a existência de notas de empenho inscritas em restos a pagar, processados ou não, com os dados mínimos: tipo de despesa, favorecido, valor, para que possibilite o acompanhamento periódico dos saldos existentes em RP.

Achados relacionados: 1, 2 e 3.

**RECOMENDAÇÃO 2.** Definir e formalizar instruções internas para o controle de execução das despesas contratuais, de modo que o usuário da despesa promova o acompanhamento efetivo dos valores mantidos em RP, até o uso ou cancelamento, por meio de interação com unidades de OFC.

Achados relacionados: 1, 2, 3 e 4.

**RECOMENDAÇÃO 3.** Orientar às unidades responsáveis pelas despesas e respectivas unidades de OFC que promovam análise individualizada em notas de empenho emitidas antes do exercício de 2018 que apresentam saldo de restos a pagar processados, visando pagamento em conta judicial, pagamento ao credor ou até mesmo justificativa expressa para manutenção do valor em conta, observando-se as retenções legais e os termos da Lei Federal nº 4.320/1964, do Decreto-Lei nº 4.597/1942, do Decreto nº 20.910/1932 e do Decreto nº 93.872/1986, os quais discorrem sobre a prescrição e permanência do direito do credor após prescrição interrompida.

Achados relacionados: 2 e 3.

**RECOMENDAÇÃO 4.** Avaliar a necessidade da implementação de indicador de desempenho específico para acompanhar a execução de restos a pagar, consoante o artigo 13 da Resolução nº 06/CEGOV/INSS, de 02/06/2020, para propor ao Comitê Temático de Planejamento, com vistas ao disposto na Resolução, ou outra norma que vier a substituí-la.

Achados relacionados: 1, 2, 3 e 4.





## INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

# CONCLUSÃO

As análises realizadas neste trabalho de auditoria permitem concluir que o Processo de Gestão de Restos a Pagar no INSS apresenta oportunidade de melhorias.

A partir dos exames direcionados para responder às questões de auditoria se verificou a existência de supervisão no órgão técnico de orçamento, finanças e contabilidade, vinculado à Administração Central, bem como em parte das Superintendências Regionais. Contudo, a efetividade da supervisão na aplicação dos recursos de restos a pagar restou prejudicada pelas deficiências evidenciadas nas unidades descentralizadas, em órgãos da Administração Central e no Sistema de Governança, conforme as situações encontradas:

- a) inscrições das notas de empenho em Restos a Pagar efetuadas com dados inconsistentes e sem a devida utilização do saldo, no montante de R\$ 47.079.843,25;
- b) valores mantidos por mais de um ano em Restos a Pagar e bloqueados, sem utilização ou sem justificativa;
- c) controles existentes do INSS são insuficientes para garantir a avaliação e o monitoramento no processo de restos a pagar; e
- d) notas de empenho baixadas indevidamente e sem o devido desbloqueio.

Visando oportunizar melhorias, foram expedidas quatro recomendações no sentido de aprimorar a governança e a operacionalização do processo de gestão de restos a pagar no Balanço do INSS:

1. Criar mecanismo, a exemplo de painel informatizado, que indique a existência de notas de empenho inscritas em restos a pagar, processados ou não, com os dados mínimos: tipo de despesa, favorecido, valor, para que possibilite o acompanhamento periódico dos saldos existentes em RP.
2. Definir e formalizar instruções internas para o controle de execução das despesas contratuais, de modo que o usuário da despesa promova o acompanhamento efetivo dos valores mantidos em RP, até o uso ou cancelamento, por meio de interação com unidades de OFC.
3. Orientar às unidades responsáveis pelas despesas e respectivas unidades de OFC que promovam análise individualizada em notas de empenho emitidas antes do exercício de 2018 que apresentam saldo de restos a pagar processados, visando pagamento em conta judicial, pagamento ao credor ou até mesmo justificativa expressa para manutenção do valor em conta, observando-se as retenções legais e os termos da Lei Federal nº 4.320/1964, do Decreto-Lei nº 4.597/1942, do Decreto nº 20.910/1932 e do Decreto nº 93.872/1986, os quais discorrem sobre a prescrição e permanência do direito do credor após prescrição interrompida.
4. Avaliar a necessidade da implementação de indicador de desempenho específico para acompanhar a execução de restos a pagar, consoante o artigo 13 da Resolução nº 06/CEGOV/INSS, de 02/06/2020, para propor ao Comitê Temático de Planejamento, com vistas ao disposto na Resolução, ou outra norma que vier a substituí-la.

Pelo exposto, os benefícios advindos deste trabalho de auditoria, conjugados com as implementações recomendadas, possibilitam melhorias nos controles do processo de gestão de restos a pagar e na utilização dos recursos públicos.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

## ANEXO I – DETALHAMENTO DAS NEs MANTIDAS EM RP SEM JUSTIFICATIVAS

Segue o detalhamento das notas de empenho mencionadas no achado 2.3, que apresentam manutenção de saldo inadequada, considerando o quanto informado nas respostas às SAs:

- 2021NE\*\*\*01417 (UG 510677): analisados os respectivos processos SEI PTs SEI 35014.\*\*\*901/2021-22 e 35014.\*\*\*901/2022-19, verificou-se que a Ata de Registro de Preços (ARP) foi assinada em 11/12/2020 com validade de 12 meses. Não há nos processos documentos que demonstrem que a validade foi prorrogada. No Documento SEI nº 100\*\*\*58, A Divisão de OFC/SRNE questionou aos setores se o RPNP ainda será utilizado em 2023, mas não houve resposta a respeito da favorecida. Não foi localizado contrato que justifique a permanência em RP, no valor de R\$ 608.287,50.
- 2022NE\*\*\*04828 (UG 512001): RP Não Processados no valor de R\$ 20.888,99, tendo como favorecido a Coordenação-Geral de Gestão e Pessoas, destinada a servidores educadores, apresentou o mesmo saldo em 28/07/2023. Em resposta à SA 35014.\*\*\*234/2023-16/001, a Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas, por meio do Despacho SEI nº 126\*\*\*34 da DACP, encaminhou consulta à área responsável (Coordenação de Planejamento e Avaliação em Educação Continuada – CPAE), não havendo a respectiva resposta. Considerando haver obrigação presente quando do momento da inscrição, bem como conhecidos os destinatários do crédito e, mesmo assim, não inscrito em RPNP em liquidação, a manutenção do valor se apresenta inadequada.
- 2009NE\*\*\*91198 e 2010NE\*\*\*65098 (UG 512006): inscritas em RP Processados no valor de R\$ 1.024.164,62 e R\$ 2.153.959,93, respectivamente, destinadas ao pagamento de serviços que envolvem locação de mão de obra, apresentaram os mesmos saldos em 13/07/2023. O respectivo processo administrativo de licitação não foi localizado na plataforma SEI. Considerando a Portaria-Conjunta nº 1/DGPA/DTI/INSS, de 21 de outubro de 2019, se o processo administrativo inerente à 2009NE\*\*\*91198 e à 2010NE\*\*\*65098 não requer continuidade, não poderia haver interessado e crédito em aberto. Se o processo administrativo mantém interessados ou administrados, não foi identificada, por meio de processo SEI, a motivação da manutenção do valor. Em que pese a resposta à SA emitida pela CCONT/CGOFC, considera-se a manutenção do valor inadequada.
- 2021NE\*\*\*11379, 2021NE\*\*\*13307 e 2021NE\*\*\*34207 (UG 512006): Somam R\$ 18.627.405,38 em RP Não Processados. No Documento SEI nº 582\*\*\*19 foi informado o encerramento, em 26/11/2021, da vigência do Contrato nº 20/2020 entre o INSS e a DATAPREV. A Divisão de Revisão e Gestão de Pagamentos da CGLCO, no SEI nº 126\*\*\*29, não informou pendência de pagamento referente aos anos de 2020 e 2021 pelo Contrato nº 20/2020. Tampouco informou a EFC-Serviços Previdenciários da DTI, no SEI nº 126\*\*\*31.



## INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

- 2021NE\*\*\*20001 (UG 512006), valor de R\$ 4.436.928,10: A Divisão de Revisão e Gestão de Pagamentos da CGLCO, no SEI nº 126\*\*\*29, não informou pendência de pagamento referente ao ano de 2021 pelo Contrato nº 19/2020, entre o INSS e a DATAPREV. Tampouco informou a EFC-Serviços Previdenciários da DTI, no SEI nº 126\*\*\*31. SA emitida no SEI nº 126\*\*\*95.
- 2013NE\*\*\*50703 (UG 512074): inscrita em RP Processados no valor de R\$ 162.313,84 pela GEX Volta Redonda, tendo como favorecido a empresa P\*\*\*x Serviços Eireli, destinada ao pagamento de serviços que envolvem locação de mão de obra (vigilância desarmada), apresentou o mesmo saldo em 13/07/2023. Em consulta ao processo administrativo de licitação do respectivo pregão nº 13/2010, 37328.\*\*\*896/2010-41, esse não se encontra disponível no SEI. Se o processo administrativo inerente à 2013NE\*\*\*50703 não requer continuidade, não poderia haver interessado e crédito em aberto. Se o processo administrativo mantém interessados ou administrados, não foi identificada, por meio de processo SEI a motivação da manutenção do valor. Questionada a unidade gestora por meio de SA 001, emitida no PT SEI 35014.\*\*\*648/2023-87, com prazo de resposta até 14/07/2023, não houve resposta por parte da SR até 20/10/2023. Em que pese a resposta da SA emitida pela CCONT/CGOFC, considera-se a manutenção do valor inadequada.
- 2015NE\*\*\*47402 (UG 512074): inscrita em RP Processados no valor de R\$ 103.995,50 pela GEX RJ-Centro, destinada ao pagamento de serviços que envolvem locação de mão de obra (limpeza), apresentou o mesmo saldo em 13/07/2023. O processo administrativo de licitação do respectivo pregão, 35301.\*\*\*460/2014-76 não se encontra disponível no SEI. Se o processo administrativo inerente à 2015NE\*\*\*47402 não requer continuidade, não poderia haver interessado e crédito em aberto. Se o processo administrativo mantém interessados ou administrados, não foi identificada, por meio de processo SEI, a motivação da manutenção do valor. Questionada a unidade gestora por meio de SA 001, emitida no PT SEI 35014.\*\*\*648/2023-87, com prazo de resposta até 14/07/2023, não houve resposta por parte da SR até 20/10/2023. Em que pese a resposta da SA emitida pela CCONT/CGOFC, considera-se a manutenção do valor inadequada.
- 2021NE\*\*\*10101 (UG 512016): inscrita em restos a pagar com a finalidade de pagamento a beneficiários do RPPS. Bloqueada no SIAFI de forma automática pela STN em 30/06/2023 e desbloqueada em 09/08/2023, apresenta saldo em 31/10/2023 no valor de R\$ 96.981,82. Questionada a Diretoria de Gestão de Pessoas por meio de SA 001, emitida no PT SEI 35014.\*\*\*234/2023-16, essa direcionou a solicitação à Unidade Gestora de OFC-RPPU, a qual respondeu, por meio do Despacho SEI nº 129\*\*\*98, que o valor é devido a pensionista referente ao exercício de 2021, pendente por incorreções no cadastro.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

## ANEXO II – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Em resposta à versão preliminar deste Relatório, a Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística aprovou e encaminhou, em 06/12/2023, despacho da Coordenação-Geral de Orçamento, Finanças e Contabilidade e a Nota Técnica 7 da Coordenação de Contabilidade, que apresenta a manifestação quanto aos achados e recomendações de auditoria constantes no Relatório Preliminar de Avaliação do Processo de Gestão de Restos a Pagar no INSS em 2023, conforme abaixo:

### RECOMENDAÇÃO 1. Achados relacionados: 1, 2 e 3.

Embora o Portal da Transparência do Governo Federal apresente informações concernentes à execução orçamentária de todos os órgãos federais, no âmbito da Coordenação-Geral de Orçamento, Finanças e Contabilidade reconhecemos a importância da proposta. Contudo, destacamos a necessidade de um estudo aprofundado para desenvolver painéis específicos que atendam às demandas desta Coordenação Geral. Propomos um prazo de 180 dias para a apresentação da solução, considerando a complexidade do projeto. Assim, estimamos ter uma resposta acerca dessa questão em meados de junho/2024.

### RECOMENDAÇÃO 2. Achados relacionados: 1, 2, 3 e 4.

Com o intuito de definir os procedimentos de controle das execuções das despesas contratuais inscritas em RAP, é primordial o estudo, pelas áreas envolvidas, para desenvolvimento de normatização e fluxos quanto ao pleito. Vislumbramos a necessidade de um prazo de 180 dias para apresentação do estudo. Assim, estimamos ter uma resposta acerca dessa questão em meados de junho/2024.

### RECOMENDAÇÃO 3. Achados relacionados: 2 e 3.

Visualizamos a necessidade de elaboração de orientações aos gestores de contratos e ordenadores de despesas quanto a análise da manutenção dos saldos inscritos em Restos a Pagar. Entendemos a necessidade de um prazo de 120 dias para apresentação. Dessa forma, estimamos o atendimento em abril/2024.

### RECOMENDAÇÃO 4. Achados relacionados: 1, 2, 3 e 4.



## INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

No tocante à avaliação da implementação de indicadores de desempenho, comprometemo-nos a realizar a análise necessária e, se aplicável, propor ao Comitê Temático de Planejamento. Para esse fim, solicitamos um prazo de 120 dias para condução da avaliação. O prazo estimado é até abril/2024.

Desta forma, não havendo discordância dos achados e das recomendações propostas, a equipe de auditoria, por sua vez, ratifica os achados e as recomendações, as quais serão registradas no sistema e-Aud, e aceita os prazos propostos pela unidade auditada, permitindo futuras manifestações pelas áreas auditadas na fase de monitoramento.



**INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL**  
AUDITORIA-GERAL

**AUDITORIA-GERAL**

Setor de Autarquias Sul, Quadra 2, Bloco O  
Edifício-Sede do Instituto Nacional do Seguro Social

6º andar, Sala 619

70070-946 - Brasília/DF

(61) 3313-4587

[audger@inss.gov.br](mailto:audger@inss.gov.br)

**INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL**  
AUDITORIA-GERAL