



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Secretaria Especial de Fazenda
Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria
Subsecretaria de Avaliação de Gasto Direto

ATA DE REUNIÃO

**ATA DA 1ª REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA DE 2020 DO COMITÊ DE MONITORAMENTO E
AVALIAÇÃO DE GASTOS DIRETOS (CMAG)**

Reunião virtual realizada via Microsoft Teams, dia 18 de junho de 2020, às 14h30min

Pauta:

1. Apresentação da CGU sobre a Judicialização de Benefícios Pagos pelo INSS e suas recomendações (20 minutos) – Relatório de Avaliação e Relatório de Recomendações em anexo.
2. Deliberação sobre as recomendações quanto à Judicialização de Benefícios Pagos pelo INSS
3. Apresentação da CGU sobre a Avaliação Executiva do Seguro Desemprego e suas recomendações (20 minutos) – Relatório de Avaliação e Relatório de Recomendações em anexo.
4. Deliberação sobre as recomendações ao Seguro Desemprego
5. Informes Gerais

2. Debate e deliberação sobre a Judicialização de Benefícios Pagos pelo INSS

Como parte da agenda do CMAG no ano de 2019, a Controladoria-Geral da União (CGU) conduziu a Avaliação Executiva sobre a Judicialização de Benefícios Pagos pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Essa avaliação aborda diagnóstico, desenho, gestão e governança, resultados e impactos, e busca identificar possíveis medidas para o aprimoramento da gestão desses benefícios, inclusive possibilitando eventual definição de estratégia para a diminuição das situações de judicialização.

A questão de judicialização de benefícios pagos pelo INSS tem o seu início quando determinada demanda relacionada à concessão de benefício previdenciário ou assistencial chega ao Poder Judiciário por meio de uma petição inicial. Assim, quando um cidadão ingressa na justiça requerendo um determinado direito social, ele normalmente alega a negativa de alguma pessoa pública (no caso em análise, o INSS) em fornecê-lo e a previsão legal do referido direito. Quando há intervenção judicial, a política pública deixa de ser feita em decorrência de um ato normativo, ou pelo efeito de um ato administrativo, e passa a ser efetuada a partir de uma decisão judicial.

Em dezembro de 2017 havia 34,3 milhões de benefícios na folha de pagamento de benefícios do INSS (Maciça), sendo que 3,8 milhões (11,1%) foram benefícios com despacho judicial (despacho 04), correspondendo ao pagamento de R\$ 92 bilhões (15,1% do montante pago no exercício), incluindo precatórios e pagamentos mediante requisições de pequeno valor - RPV. Já em 2019, havia 35,6 milhões de benefícios na folha de pagamento do INSS (referência Maciça de dezembro/2019), sendo que 4,2 milhões (11,8%) referem-se a benefícios com registro de despacho judicial (despacho 04).

O Tribunal de Contas da União (TCU) destaca, ainda, em seu Acórdão nº 2.894/2018-Plenário outros custos envolvidos no processo relacionado ao pagamento de benefícios previdenciários e assistenciais, com todo o aparelho estatal federal envolvido na análise desses benefícios, em montante de R\$ 4,6 bilhões, ao ano.

Diante disso, a judicialização dos benefícios pagos pelo INSS pode ser compreendida, então, como uma questão que envolve aspectos sociais, jurídicos e políticos, em que se observa a crescente expansão da

atuação do Poder Judiciário em relação à concessão de benefícios sob a responsabilidade do INSS. Assim, verifica-se que o Poder Judiciário tem funcionado como instância garantidora de direitos ao cidadão, o que teria impacto em relação ao retorno social.

O Guia da Política de Governança Pública destaca que “Uma política pública que se judicializa frequentemente deve apresentar problemas de desenho ou de implementação, que precisam ser de conhecimento da gestão para que essa possa atuar no sentido de propor as correções necessárias”. Nesse sentido de propor as correções necessárias, a avaliação executiva coordenada pela Controladoria Geral da União (CGU) indicou alguns achados e duas recomendações consideradas as mais contundentes, as quais são objeto de deliberação por este Comitê, por meio dos votos a seguir.

Voto 1: Recomendar ao órgão Gestor que elabore um plano de transição do custeio (passando do Poder Executivo federal ao respectivo Tribunal) da perícia médica em processo judicial, conforme o comando do artigo primeiro da Lei Federal nº 13.876, de 20.09.2019 e que o assunto passe a ser acompanhado pela Casa Civil, tendo em vista o necessário diálogo com o Poder Judiciário. (proposta inicial)

Alterado durante a reunião para:

Recomendar ao órgão Gestor que elabore um plano de transição do custeio (passando do Poder Executivo federal ao respectivo Tribunal) da perícia médica em processo judicial, conforme o comando do artigo primeiro da Lei Federal nº 13.876, de 20.09.2019 e que o assunto passe a ser acompanhado pela Presidência da República, tendo em vista o necessário diálogo com o Poder Judiciário. (proposta aprovada)

Achado:

- A Lei Federal nº 13.876, de 20.09.2019 prevê que o custeio da perícia médica no processo judicial é do INSS, porém, estabelece que a partir de 2022 esse custeio passará a ser do Poder Judiciário.

Conclusão:

- Necessidade de elaboração de uma estratégia para que essa transição não impacte os processos relacionados à concessão de benefícios.

Voto 2: Recomendar o acompanhamento, pela Secretaria de Governo, da tramitação do Projeto de Lei nº 6.160/2019, o qual, segundo o INSS, deve trazer aprimoramento à legislação processual relativa à Judicialização de Benefícios Administrados pelo INSS.

Achado:

- Alinhado ao diagnóstico do Tribunal de Contas da União, que aborda a existência de incentivos à judicialização dos benefícios administrados pelo INSS, tem-se o Projeto de Lei nº 6160/2019, citado pela PFE/INSS como proposta apta a aprimorar a legislação processual em matéria previdenciária.

Conclusão:

- Possibilidade de adoção de medidas legislativas capazes de minimizar a ocorrência de judicialização em relação aos benefícios previdenciários.

Debate: Representante da SAG/CC pediu para substituir o responsável “Casa Civil”, citada no Voto 1, por “Presidência da República”. Representante da CGU apontou o risco de que não sejam tomadas providências para implementar essa recomendação, se a Presidência da República não liderar essa discussão. Representante da Secretaria de Previdência registrou que além de endereçar a transição do custeio das perícias médicas do Executivo para o Judiciário, precisamos pensar também em uma recomendação que busque uma alternativa à existência de peritos particulares poderem fazer perícia médica, com qualidade inferior a que é realizada pela Perícia Médica Federal. Após essas pontuações, os presentes concordaram

com a proposta do representante da SAG/CC no voto 1 e votaram a favor das duas recomendações, por unanimidade. Representante da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) não estava presente.

4. Debate e deliberação sobre a avaliação executiva do Seguro Desemprego

O foco da avaliação executiva do Seguro Desemprego (SD) foi dispor de informações que apoiem a gestão da política pública, bem como identificar fragilidades relacionadas, especialmente, ao seu desenho, à sua gestão e à sua implementação.

A avaliação aborda o diagnóstico de problemas, contemplando a operacionalização do SD, o desenho da política, a gestão e a governança envolvida na operacionalização, a implementação e os resultados e impactos, buscando possíveis medidas para aprimoramento da política. Também é apresentada a execução das despesas orçamentárias e de subsídios da União e reflexões sobre eficiência e economicidade do gasto com o pagamento de Seguro Desemprego.

Foram identificados como problemas principais: a significativa desproporção de gastos entre benefício financeiro do Seguro Desemprego e a qualificação profissional e intermediação de mão de obra, a possível sobreposição de políticas públicas, especialmente entre Seguro Desemprego e FGTS, e a baixa transparência, especialmente em relação aos valores do benefício.

Com o intuito de tentar minimizar os problemas encontrados, foram propostas três recomendações prioritárias submetidas à deliberação pelos presentes.

Voto 3: Considerando a baixa execução orçamentária das políticas ativas do Seguro Desemprego em oposição às políticas passivas, o CMAP recomenda que o Gestor implante indicadores gerenciais que permitam verificar o cumprimento do previsto no Decreto nº 7.721, de 16.04.2012, o qual condiciona o recebimento do Seguro Desemprego solicitado pela segunda vez em 10 anos à matrícula em curso de formação, e seus resultados.

Achado:

- Significativa desproporção de gastos entre a política passiva (benefício financeiro do Seguro Desemprego) e a política ativa (qualificação profissional e intermediação de mão de obra).

Debate: Representante da Secretaria de Trabalho disse que essa recomendação pode estar desatualizada porque não tem sido mais ofertadas vagas pelo Pronatec, mecanismo de qualificação profissional, previsto na Lei nº 7.998/1990 para o cumprimento de condicionalidade para concessão do seguro desemprego. Acrescentou, ainda, que era pequeno o efeito do Pronatec sobre a empregabilidade do trabalhador. Por estas razões, sugeriu que a recomendação fosse excluída. Representante da SAG/CC também acha que essa recomendação deveria ser retirada de pauta. Representante da CGU propôs que pudéssemos fazer uma reclassificação das recomendações prioritárias e complementares, após explicação do representante da Secretaria de Trabalho.

Voto 4: Propõe-se que o CMAP avalie o Seguro Desemprego por meio de Abordagem Integrada de Intervenção. Assim, seria importante a identificação de efeitos potenciais e reais decorrentes da existência de possível fragmentação, sobreposição, duplicidade ou lacunas entre as políticas públicas citadas na seção Diagnóstico do Problema, especialmente entre o FGTS e o Seguro Desemprego, tudo com vistas à racionalização da política, com possível redução de custos ao empregado e ao empregador

Achado:

- Verifica-se uma gama de políticas públicas que, de alguma forma, se complementam e podem também se sombrear, como é o caso do saque do FGTS por demissão sem justa causa e o Seguro Desemprego.

Debate: Representante da Secretaria de Trabalho disse que há algumas questões já endereçadas no ME sobre o estudo do FGTS, ponderou ainda que essas duas políticas têm naturezas diferentes: enquanto o FGTS adquiriu um viés de transferência de renda, o seguro desemprego é apenas um seguro. Assim, caso houvesse algum nível de sombreamento das políticas, ele não seria integral. Dito isso, manifestou-se favoravelmente à exclusão dessa recomendação.

Voto 5: O CMAP recomenda ao Gestor que avalie, em conjunto com a Controladoria-Geral da União, a viabilidade de divulgação, por meio de transparência ativa, dos benefícios individualizados do Seguro Desemprego, tendo como referência o que já ocorre com o Programa Bolsa Família e com o Seguro Desemprego na modalidade Pescador Artesanal (Seguro Defeso).

Achado:

- Apesar de os valores dispendidos com o Programa do Seguro Desemprego constarem no Portal da Transparência, não há divulgação individualizada dos seus beneficiários. Não há essa transparência ativa, que já ocorre com outros programas como o Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o próprio Seguro Desemprego na modalidade Pescador Artesanal (Seguro Defeso).

Debate: Representante da Secretaria de Trabalho entende que o seguro desemprego não é transferência de renda, como o Bolsa Família, e que a transparência do pagamento desse benefício esbarra em impedimentos legais sobre sigilo fiscal. Existe o entendimento de que publicar as informações individuais dos segurados infringiria o art.198 do CTN, que trata do sigilo fiscal dos indivíduos. Disse ainda que o governo atual está buscando ampla digitalização dos serviços públicos, exemplo disso é que 90% dos pedidos de seguro desemprego durante o período da pandemia chegaram à Secretaria de Trabalho por meio digital. Após essas explicações, defendeu a exclusão da recomendação da pauta.

A partir dos esclarecimentos feitos, os **membros do CMAG constataram que** a Secretaria de Trabalho tem realizado avanços importantes nos últimos meses, muitos em linha com os achados da avaliação. Neste sentido, **seria mais adequado retirar de pauta essas três recomendações prioritárias, descritas nos votos 3, 4 e 5, e reclassificar como prioritárias as duas recomendações complementares a seguir, por meio do voto 6 e 7.**

Voto 6: Recomenda-se ao Gestor que elabore Modelo Lógico do Programa Seguro Desemprego, englobando a política ativa (intermediação de mão de obra e qualificação social e profissional) e a política passiva (benefício financeiro do Seguro-Desemprego). (proposta inicial)

Alterado durante a reunião para:

Voto 6: Recomenda-se ao Gestor que aprimore Modelo Lógico do Programa Seguro Desemprego, englobando a política ativa (intermediação de mão de obra e qualificação social e profissional) e a política passiva (benefício financeiro do Seguro-Desemprego). (proposta aprovada)

Achado:

- Não foram identificadas evidências da estruturação da política pública em formato de modelo lógico.

Debate: A Secretaria de Trabalho informou que já existe modelo lógico, podendo, contudo, ser aprimorado. Neste sentido, foi aprovado por unanimidade dos presentes a recomendação indicada no voto 6, após substituição do verbo “elabore” por “aprimore”.

Voto 7: Recomenda-se ao Gestor que avalie a pertinência de realizar avaliação de governança do Programa do Seguro Desemprego, considerando a quantidade e a variedade de agentes envolvidos nessa política pública, o que aumenta sua complexidade e o risco de ineficiências.

Achado: Verificou-se uma variedade de atores envolvidos no processo de gestão do Seguro Desemprego, aumentando sua complexidade e não contribuindo para a articulação da atuação dos envolvidos.

Debate: Dada a diversidade dos atores envolvidos na formulação da política, o CMAG, por unanimidade dos presentes, entendeu pertinente reclassificar a recomendação apontada no voto 7 como prioritária e aprová-la.

Em síntese, foi aprovada, por unanimidade dos presentes: (i) a retirada de três recomendações prioritárias, indicadas nos votos 3, 4 e 5, devido aos avanços recentes realizados pela Secretaria de Trabalho; e (ii) a reclassificação de duas recomendações complementares em prioritárias: a de aprimoramento do modelo lógico do seguro desemprego (voto 6) e a de realizar avaliação de governança do seguro desemprego (voto 7).

VI. Informes Gerais

1. Houve mudanças em duas fichas de pré-avaliação do Ciclo 2020 e essas mudanças podem ser deliberadas por meio de votação eletrônica, até o dia 25 de junho.
 - Bolsa Família – substituir a questão 1 pela questão 3 que trata da avaliação custo-efetividade do programa voltada para o público de crianças e adolescentes (executada pelo IPEA/UNICEF)
 - Previdência Urbana – mudou o coordenador de avaliação: deixa de ser a CGU e passa a ser a Secretaria de Previdência.
2. O resultado da avaliação do Ciclo 2019 que trata da sobreposição de políticas públicas do Ministério da Cidadania será enviado a todos os representantes do CMAG, por meio eletrônico.
3. A data para envio dos planos de trabalho das avaliações do Ciclo 2020 é até 19 de junho.

Sem mais a acrescentar, a reunião foi encerrada.



Documento assinado eletronicamente por **Nelson Leitão Paes, Secretário(a) Interino(a)**, em 14/07/2020, às 18:02, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Aumara Bastos Feu Alvim de Souza, Subsecretário(a) de Avaliação de Gasto Direto**, em 14/07/2020, às 18:21, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Elvis Gallera Garcia, Secretário(a)-Adjunto(a)**, em 15/07/2020, às 11:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo de Souza Moreira, Secretário(a) Adjunto(a)**, em 15/07/2020, às 16:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Pablo Rangell Mendes Rios Pereira, Subsecretário(a)**, em 15/07/2020, às 17:51, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Leonardo Lima Chagas, Usuário Externo**, em 04/08/2020, às 17:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **GUSTAVO DE QUEIROZ CHAVES, Usuário Externo**, em 14/08/2020, às 14:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **9053027** e o código CRC **BEEEB77E**.

Referência: Processo nº 18101.100641/2020-42

SEI nº 9053027