



CGU

Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Exercício 2017

25 de junho de 2018

Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União - CGU
Secretaria Federal de Controle Interno

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: **MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL**

Unidade Examinada: **INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL**

Município/UF: **Brasília/Distrito Federal**

Ordem de Serviço: **201800672**

Missão

Promover o aperfeiçoamento e a transparência da Gestão Pública, a prevenção e o combate à corrupção, com participação social, por meio da avaliação e controle das políticas públicas e da qualidade do gasto.

Auditoria Anual de Contas

A Auditoria Anual de Contas tem por objetivo fomentar a boa governança pública, aumentar a transparência, provocar melhorias na prestação de contas dos órgãos e entidades federais, induzir a gestão pública para resultados e fornecer opinião sobre como as contas devem ser julgadas pelo Tribunal de Contas da União.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

O INSS foi listado, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), no Anexo I à Decisão Normativa TCU nº 163, de 06 de dezembro de 2017, que define as Unidades Prestadoras de Contas - UPC cujos responsáveis terão as contas do exercício de 2017 julgadas pelo órgão. Assim, esta ação de controle consiste em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela UPC ao aludido Tribunal.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

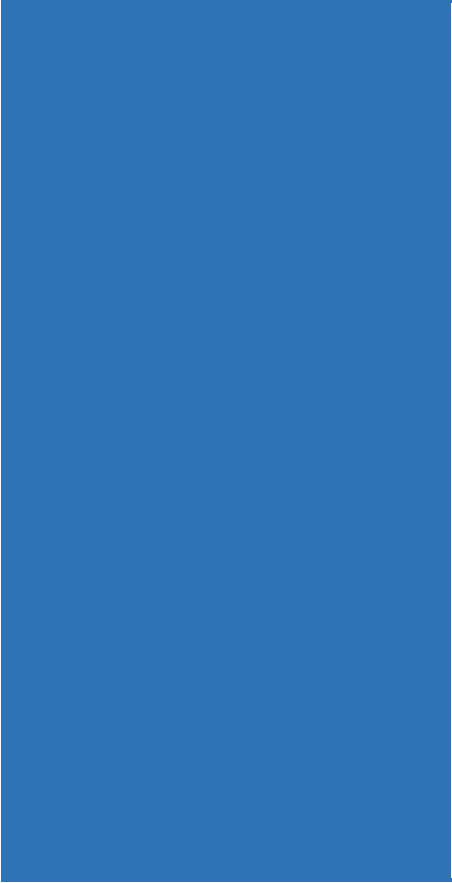
Verificaram-se fragilidades no sistema e na sistemática de concessão de benefícios que permitiram a manutenção concomitante de benefícios inacumuláveis entre si.

O mesmo entendimento se aplica à concessão de benefícios especiais a trabalhadores rurais, cujas fragilidades nos procedimentos de controle não garantem que as concessões sejam feitas com base em informações fidedignas, especialmente em virtude da contagem automática de período de trabalho como segurado especial concomitantemente a período de contribuição como trabalhador urbano.

Identificou-se também que o projeto INSS Digital se mostrou efetivo na redução do prazo para agendamento de atendimento ao cidadão. Entretanto não se adotou medidas suficientes para reduzir o índice que tem por objetivo medir a idade média do acervo dos processos que estão aguardando conclusão, tendo apresentado piora na amostra avaliada.

A avaliação da gestão do patrimônio imobiliário demonstrou ambiente de controle fragilizado, impactando na carência de dados sobre a real situação dos imóveis ocupados, na cobrança de taxa de ocupação e em seu efetivo recolhimento.

Para mitigar as ocorrências apuradas relacionadas ao acúmulo de benefícios, recomendou-se instituir regras de negócio nos sistemas de concessão de benefícios que impeçam os casos de manutenção



concomitante de auxílio reclusão para quem já recebe aposentadoria; definir mecanismo que impeça a concessão de benefício em duplicidade por servidor que tenha feito uso da ferramenta LIBDUP no mesmo processo de reconhecimento de direito; e implementar rotina de verificação de casos de acumulação irregular de benefícios de modo periódico.

Quanto aos benefícios a trabalhadores rurais, recomendou-se rever a sistemática de comprovação e, conseqüentemente, de cômputo, de período de atividade como segurado especial, para os casos em que há comprovação de atividade urbana concomitante.

Quanto ao IMAGDASS, recomendou-se estabelecer um plano de ação para atuar nos processos pendentes de conclusão das Agências da Previdência Social onde houve piora mais significativa nos resultados do IMAGDASS em 2017.

No que se refere ao patrimônio imobiliário, as recomendações referentes às análises realizadas constam registradas no Relatório de Auditoria nº 201702184.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

APS – Agência da Previdência Social
BPC – Benefício de Prestação Continuada
CAFIR – Cadastro de Imóveis Rurais
CAGED - Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CEI – Cadastro Específico do INSS
CGU – Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União
CGEPI – Coordenação-Geral de Engenharia e Patrimônio Imobiliário
CGPGE – Coordenação-Geral de Planejamento e Gestão Estratégica
CGTI – Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação
CNIS – Cadastro Nacional de Informações Sociais
CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas
COSO - Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission
DATAPREV - Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência
DIRAT – Diretoria de Atendimento
DIRBEN – Diretoria de Benefícios
DIROFL – Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística
DIRSAT – Diretoria de Saúde do Trabalhador
FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FRGPS – Fundo do Regime Geral da Previdência Social
GEX – Gerência Executiva
GFIP - Guia de Recolhimento do FGTS e de Informações à Previdência Social
IMAGDASS – Indicador de idade média do acervo de processos do INSS
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social
LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social
NIT – Número de Identificação do Trabalhador
PDTIC - Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação
PPP – Plano de Providências Permanente
QSA – Quadro de Sócios e Administradores
RAIS – Relatório Anual de Informações Sociais
RGP – Registro Geral da Pesca
SABI – Sistema de Administração de Benefícios por Incapacidade
SCA – Sistema de Controle de Acessos
SIBE – Sistema Integrado de Benefícios
SISOBI – Sistema de Controle de Óbitos
SisRGP – Sistema Informatizado do Registro Geral da Atividade Pesqueira
SNCR – Sistema Nacional de Cadastro Rural
SGPP – Sistema de Gestão de Programas e Projetos
SUB – Sistema Único de Benefícios
TCU – Tribunal de Contas da União
TMAA – Indicador de Tempo Médio de Agendamento Ativo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
RESULTADOS DOS EXAMES	11
1. Fragilidades no sistema de concessão de benefícios que permitem a manutenção concomitante de benefícios inacumuláveis por lei.	11
2. Insuficiência nos controles na concessão de benefícios a segurados especiais gera concessões indevidas.	16
3. Advento do projeto INSS Digital, nas unidades implantadas até agosto de 2017, não melhorou resultados do índice de Idade Média do Acervo.	21
4. Análise sobre a implementação indicador a ser utilizado para fins de cálculo de parcela institucional de gratificação de desempenho.	25
5. Fragilidades na gestão do patrimônio imobiliário do INSS.	27
6. Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU.	28
7. Avaliação dos Controles Internos Administrativos.	31
RECOMENDAÇÕES	33
CONCLUSÃO	34
ANEXOS	35
I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DOS AUDITORES	35

INTRODUÇÃO

O Instituto Nacional do Seguro Social – INSS é uma autarquia federal, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Social, e a ela compete a operacionalização do reconhecimento dos direitos dos segurados do Regime Geral de Previdência Social – RGPS que abrange mais de 50 milhões de segurados.

O presente trabalho realizou a avaliação dos atos e fatos da gestão da unidade em 2017, com vistas a instruir o processo de prestação de contas que subsidiará o julgamento pelo Tribunal de Contas da União (TCU), considerando o teor da Decisão Normativa TCU nº 163, de 06 de dezembro de 2017.

Em 2017, o INSS executou diversas Ações Governamentais. Dessas, a Ação 0E81 – Benefícios Previdenciários Urbanos e a Ação 0E82 – Benefícios Previdenciários Rurais foram responsáveis pela execução de R\$ 545,7 bilhões, ou 94,76% das despesas liquidadas pela autarquia. A Tabela 1 detalha os valores das dotações finais, despesas empenhadas e despesas liquidadas referentes às mencionadas Ações.

Tabela 1: Desempenho Orçamentário.

Programa 2061 – Previdência Básica			
Ação 0E81 - Benefícios Previdenciários Urbanos			
Dotação Atualizada (A)	Despesas Empenhadas (B)	Despesas Liquidadas (C)	Execução (%) [(C/A)*100]
R\$ 428.364.754.333,00	R\$ 428.363.576.963,00	R\$ 428.363.483.074,41	99,9
Ação 0E82 - Benefícios Previdenciários Rurais			
Dotação Atualizada (A)	Despesas Empenhadas (B)	Despesas Liquidadas (C)	Execução (%) [(C/A)*100]
R\$ 117.359.559.467,00	R\$ 117.359.420.295,07	R\$ 117.354.351.644,97	99,9

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP, consultado em 06 de junho de 2018.

Comparando-se a evolução anual das despesas, verifica-se o incremento dos gastos nos últimos três anos, conforme demonstrado na Tabela 2.

Tabela 2: Evolução das despesas

Programa 2061 - Previdência Básica					
Ação 0E81 - Benefícios Previdenciários Urbanos					
Despesas Empenhadas			Despesas Liquidadas		
2017 (A)	2016 (B)	2015 (C)	2017 (A)	2016 (B)	2015 (C)
R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$
428.363.576.963,00	386.370.522.639,57	332.933.747.653,29	428.363.483.074,41	386.370.310.079,51	332.675.842.374,31
Incremento					
[(A-B)/B*100]	[(B-C)/C*100]	x	[(A-B)/B*100]	[(B-C)/C*100]	x
10,87%	16,05%	x	10,87%	16,14%	x
Ação 0E82 - Benefícios Previdenciários Rurais					
Despesas Empenhadas			Despesas Liquidadas		
2017 (A)	2016 (B)	2015 (C)	2017 (A)	2016 (B)	2015 (C)
R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$
117.359.420.295,07	109.567.975.971,15	95.883.422.478,37	117.354.351.644,97	109.383.612.825,34	95.872.836.355,42
Incremento					
[(A-B)/B*100]	[(B-C)/C*100]	x	[(A-B)/B*100]	[(B-C)/C*100]	x

7,11%	14,27%	x	7,29%	14,09%	x
-------	--------	---	-------	--------	---

Fonte: Tesouro Gerencial, consultado em 06 de junho de 2018.

Durante o exercício em análise, o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União - CGU realizou ações de controle relacionadas às duas Ações de Governo supracitadas, considerando a materialidade e a criticidade dos temas; ao processo de desburocratização dos procedimentos do INSS, em que se identificou o projeto INSS Digital como uma de suas frentes; à identificação de benefícios inacumuláveis mantidos pelo mesmo segurado; a benefícios indevidos concedidos a segurados especiais; e ao pagamento de parcela institucional de gratificação de desempenho dos servidores da autarquia.

Com o objetivo de aprofundar as análises realizadas nas auditorias executadas sobre a gestão do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS em 2017 foi definido, em reunião junto à Secretaria de Controle Externo da Área de Previdência do TCU – SecexPrevi, o escopo para atuação da CGU nesta Auditoria Anual de Contas. Com isso, definiram-se as seguintes questões de auditoria:

- a) O gestor tomou providências para apurar os casos de acumulação indevida de benefícios identificados por ocasião da elaboração do Relatório de Auditoria nº 201701785?
- b) Existem controles instituídos nos sistemas de concessão de benefícios para evitar concessão de benefícios inacumuláveis entre si?
- c) Quais os controles estabelecidos para evitar a concessão indevida de benefícios a produtores rurais e por que não foram suficientes para evitar as ocorrências identificadas no Relatório de Auditoria nº 201800066?
- d) A realização de entrevistas por sindicatos de trabalhadores rurais para a concessão de benefícios a trabalhadores rurais tem acarretado aumento na concessão de benefícios indevidos?
- e) A Data de Cessação Administrativa tem sido utilizada para manter benefícios além do período previsto inicialmente, sem motivação?
- f) Os indicadores “idade média do acervo – IMAGDASS” e “tempo médio de agendamento ativo” - TMAA foram reduzidos durante 2017 nas Unidades em que se implantou o INSS Digital?
- g) Foi estabelecido novo índice escalonado para a aferição do desempenho dos servidores do Instituto, para fins de pagamento de IMAGDASS, conforme manifestado pela Autarquia em resposta ao Relatório de Auditoria nº 201700836?
- h) O Órgão Central do INSS possui conhecimento acerca da gestão dos imóveis da Autarquia pelas GEX?
- i) Existem recomendações emitidas até 31 de dezembro de 2017 pendentes de atendimento e que impactam a gestão da unidade?
- j) Caso existam determinações/recomendações do TCU ao INSS, que contenham determinação específica à CGU para acompanhamento, estas foram atendidas?

Com o intuito de responder as questões estabelecidas, e conforme tratado em cada registro deste relatório, realizaram-se interações com servidores da unidade por meio de reuniões, testes no sistema de concessão de benefícios, questionamentos por meio de Solicitações de Auditoria e cruzamentos entre bancos de dados de sistemas geridos por órgãos públicos.

Cabe informar a impossibilidade de se realizar a análise referida na questão de auditoria “e)”, devido à não disponibilização de informações necessárias para a pretendida avaliação em virtude da ausência de contrato entre o INSS e a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência – Dataprev, conforme informado no Ofício nº 96/DIRBEN/INSS, de 04 de abril de 2018, vez que esta última estaria de posse das mencionadas informações e seria responsável por disponibilizá-las ao INSS.

Em verificação aos Acórdãos publicados pelo Tribunal de Contas da União no exercício de 2017, no intuito de responder a questão de auditoria “j)”, não foi identificado registro referente a determinação ou recomendação daquele Egrégio Tribunal ao INSS que contivesse determinação específica de acompanhamento desta CGU.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Fragilidades no sistema de concessão de benefícios que permitem a manutenção concomitante de benefícios inacumuláveis por lei.

Foram avaliados, na presente auditoria, os controles administrativos estabelecidos no sistema de concessão de benefícios pelo Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS, relacionados à concessão de benefícios não acumuláveis entre si, tendo como referência o exercício de 2017. Nessa avaliação buscou-se verificar se a sistemática e os sistemas utilizados nas concessões apresentam fragilidades que podem ocasionar o pagamento de benefícios indevidos em função de manutenção concomitante de benefícios inacumuláveis, causando, assim, prejuízo aos cofres públicos.

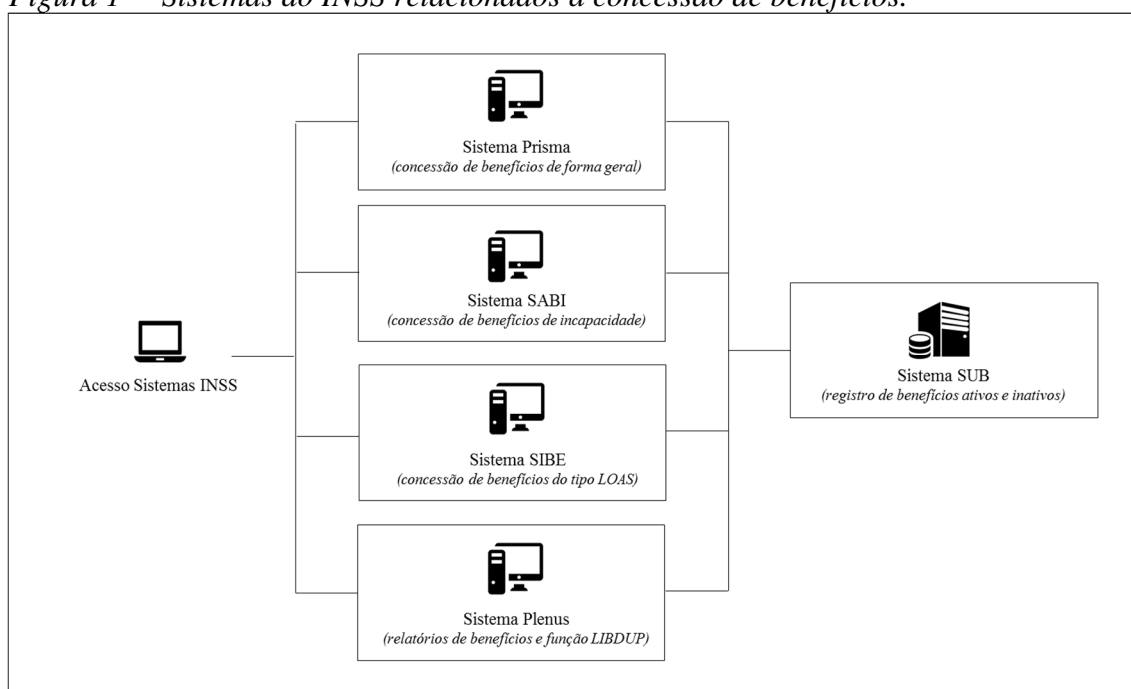
A análise desse fato teve como parâmetro as evidências de acumulações indevidas de benefícios consignadas no Relatório de Auditoria nº 201701785, o qual considerou a legislação atualmente vigente sobre a concessão dos diversos tipos de benefícios assistenciais e previdenciários, mais especificamente sobre a vedação de acumulação indevida de benefícios conforme a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. As acumulações indevidas constatadas no mencionado relatório foram:

- a) Recebimento concomitante de aposentadoria e abono de permanência em serviço;
- b) Recebimento concomitante de aposentadorias não permitidas legalmente;
- c) Recebimento concomitante de auxílio doença e aposentadora de qualquer espécie;
- d) Recebimento concomitante de auxílio acidente e aposentadoria;
- e) Concessão de auxílio-reclusão a dependente de instituidor que já recebe aposentadoria, assim como, concessão de aposentadoria para beneficiário que figura como instituidor de recebimento de auxílio-reclusão;
- f) Recebimento concomitante de mais de um auxílio-doença;
- g) Recebimento concomitante de auxílio-doença e auxílio-acidente em razão do mesmo acidente ou doença que tenha dado origem ao benefício;
- h) Recebimento concomitante de auxílio-doença e auxílio-reclusão de forma irregular;
- i) Recebimento concomitante de mais de um auxílio-acidente de forma irregular;
- j) Recebimento concomitante de benefício assistencial e previdenciário;
- k) Recebimento concomitante de mais de um benefício assistencial;
- l) Recebimento concomitante de mais de uma pensão deixada por cônjuge ou companheiro iniciada a partir de 29 de abril de 1995;
- m) Recebimento concomitante de pensão mensal vitalícia de seringueiro com outra pensão; e
- n) Recebimento concomitante de salário maternidade e auxílio doença.

Assim, buscou-se analisar os controles administrativos implementados no sistema de concessão de benefícios voltados a mitigar o risco de se conceder benefícios que se encontram nas situações de acumulação indevida apontadas.

Importa mencionar que há em funcionamento, no INSS, três sistemas para a concessão de benefícios: Prisma, SIBE e SABI. O Prisma é o sistema mais abrangente e é utilizado para a concessão da maioria dos benefícios assistenciais e previdenciários. Este será substituído pelo SIBE, que atualmente se encontra em desenvolvimento e que, por ora, só permite a concessão de benefícios assistenciais, benefício de prestação continuada (BPC) do tipo LOAS, mas que futuramente será o sistema voltado para a concessão de todos os benefícios assistenciais e previdenciários. O SABI, sistema utilizado para a concessão de benefícios por incapacidade, também será substituído pelo SIBE. Por fim, há o Sistema Plenus, utilizado para gerar relatórios contendo dados acerca dos benefícios concedidos, que também é utilizado para executar a função LIBDUP (liberação de duplicidade), ferramenta para liberação de alertas gerados pela existência de benefícios inacumuláveis, conforme descrito em parágrafo posterior. Esses quatro sistemas se comunicam com o SUB, que se caracteriza por ser um banco de dados onde são registrados todos os dados relacionados a benefícios ativos e inativos, conforme mostrado na figura a seguir.

Figura 1 – Sistemas do INSS relacionados à concessão de benefícios.



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

Na análise realizada, foi verificado o processo de concessão de benefício utilizando o Sistema Prisma, em ambiente de teste, cuja operacionalização é dividida em duas fases, conforme informado em trabalhos de campo por servidor do INSS, a saber:

- a. **Cadastramento:** quando é verificado se os dados cadastrais do beneficiário atendem aos requisitos do benefício específico requerido. Ao inserir o Número de Identificação do Trabalhador - NIT do solicitante, o Prisma obtém seus dados por meio de consulta ao CNIS. Nesta fase, os dados são analisados de forma local e é verificado o atendimento aos requisitos para a concessão do benefício requerido, como idade, tempo de contribuição, entre outros. Este processo é chamado de “crítica 1” e permite o bloqueio da concessão de benefício específico em que os requisitos não são cumpridos; e

- b. Habilitação: quando, não havendo alertas de “crítica 1”, se registra no SUB o benefício requerido, após a verificação automática de compatibilidade entre o benefício requerido frente aos benefícios que o solicitante já recebe. Essa verificação é chamada de “crítica 2” e permite o bloqueio da concessão de benefício específico em caso de incompatibilidade com os demais que o solicitante já faz jus.

De acordo com a análise realizada, cujo objeto foi a concessão de benefícios utilizando o sistema Prisma, verificou-se que alertas de “crítica 1” são mitigados por meio da modificação de dados do beneficiário no CNIS, utilizando acesso e perfil específicos para tal. Já para os alertas de “crítica 2”, pode-se utilizar função específica no sistema Plenus, que se comunica com o Sistema SUB, chamada LIBDUP – Liberação de Duplicidade, para contornar a respectiva crítica.

Nesse sentido, o entendimento quanto à utilização da função LIBDUP se mostra relevante, vez que é o principal mecanismo por meio do qual se permite que sejam concedidos benefícios não acumuláveis legalmente entre si.

Assim, o foco dos trabalhos de auditoria residiu na verificação dos controles de alerta e de bloqueio de concessão de benefícios não acumuláveis entre si, no sistema Prisma e em comunicação com o Sistema SUB – em ambiente de teste, para cada tipo de acumulação registrado no Relatório de Auditoria nº 201701785, que identificou 31.055 benefícios concedidos de forma irregular por acumulação indevida, totalizando provável gasto irregular anual de R\$ 336.285.355,77, concessões essas vedadas pela Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991 (itens “a” a “n” mencionados anteriormente). Adicionalmente, verificou-se a utilização da função LIBDUP, no Sistema Plenus, como ferramenta para contornar alertas e bloqueios de “crítica 2”.

A seguir são descritas as falhas verificadas resultantes da análise realizada.

Falhas de controles de “crítica 1” no que tange a inconsistências cadastrais

Conforme a própria autarquia previdenciária informa no Ofício nº 78 GABPRE/INSS, de 29 de janeiro de 2018, onde são descritas as providências adotadas pelo INSS no sentido de retificar as falhas apontadas no Relatório de Auditoria nº 201701785, há divergências de informações cadastrais nos sistemas relacionados à concessão de benefícios. Tais inconsistências são apontadas como uma das possíveis causas das falhas relatadas anteriormente nos itens de “a” a “n”.

As mencionadas divergências cadastrais seriam oriundas de histórico em que, com o advento da Lei nº 10.403/2002, foi definido que preferencialmente a informação do CNIS fosse utilizada para a concessão de benefícios e que ajustes de informações eventualmente necessários deveriam ser realizados nesse sistema. Anteriormente a 2002, os acertos dos dados cadastrais teriam sido realizados diretamente nos sistemas de concessão de benefícios. Assim, de acordo com informação do expediente anteriormente mencionado *“até 2002, quase que a totalidade das informações constantes nos sistemas de concessão/manutenção de benefícios não refletem no CNIS, desta forma muitos benefícios possuem problemas de CPF e NIT’s”*.

Importa mencionar, ainda, a informação encaminhada por meio do Ofício nº 472 PRES/INSS, de 30 de abril de 2018, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201800672, de 19 de abril de 2018, relacionada à identificação, pela própria autarquia previdenciária, de que *“no sistema SABI, quando da migração de benefícios antigos mantidos no sistema Prisma, havia erro na carga do NIT em caso de pendência cadastral,*

zerando o campo, gerando a possibilidade de concessão da acumulação indevida". Nesse caso, foi informado que foram formalizadas, pelo INSS, duas demandas junto à Dataprev no sentido de retificar a falha identificada, sem informações acerca dos desdobramentos ocorridos.

Assim, as mencionadas falhas cadastrais deveriam ter sido identificadas pelos sistemas de concessão de benefícios e gerado alertas do tipo "crítica 1". Ressalta-se que esse tipo de alerta é mitigado por meio da modificação de dados do beneficiário no CNIS, utilizando acesso e perfil específicos para tal. Sobre esse ponto, destaca-se que não há segregação de função relacionada ao operador do sistema de concessões de benefícios e o servidor que modifica os dados no CNIS, podendo ser o mesmo agente, com as devidas permissões, para acessar ambos os sistemas e promover os registros necessários para modificar dados cadastrais e dar entrada em pedidos de concessão de benefícios.

Nesse sentido, quanto à necessidade de se implementar a segregação de funções entre os servidores que alteram dados cadastrais no CNIS e aqueles que procedem com a concessão de benefícios, a autarquia informou que o ajuste de informações constantes no CNIS constitui etapa do processo de reconhecimento de direitos, e que tal sistemática poderia resultar no colapso no tratamento de requerimentos, o que geraria interrupção desse procedimento. Nesse sentido, entende-se que o INSS opta por dar continuidade no processamento dos requerimentos de pedidos de benefícios em detrimento da não mitigação do risco de possível ocorrência de fraudes na eventual concessão de benefício precedido de alterações cadastrais executadas pelo mesmo servidor.

Falhas identificadas nos controles de alerta e de bloqueio de concessão de benefícios não acumuláveis entre si nos Sistemas Prisma e SUB

Dos casos de acumulação indevida de benefícios identificados no Relatório de Auditoria nº 201701785, em sua maioria, o Sistema Prisma, em comunicação com o Sistema SUB, implementou alertas e bloqueios de forma a constituir controles que impedissem a concessão de benefícios não acumuláveis legalmente. No entanto, foi identificado o seguinte caso em que tais controles falharam:

Não se identificou alerta, tampouco bloqueio, na concessão de auxílio reclusão para quem já recebe aposentadoria (item "e" mencionado anteriormente). No entanto, há alerta e bloqueio na situação inversa: para quem já recebe auxílio reclusão e pretende-se conceder aposentadoria. Nesse sentido, foram verificadas falhas relacionadas à não implementação de alerta e de bloqueio, nos Sistemas Prisma e SUB, na concessão de benefícios não acumuláveis entre si, conforme discriminado acima.

Assim, é possível que diversos casos de acumulação indevida de benefícios identificados no Relatório de Auditoria nº 201701785 tenham sido operacionalizados por meio da utilização da função LIBDUP como ferramenta para contornar alertas e bloqueios de "crítica 2", vez que, na maioria dos casos testados, os sistemas possuem controles de alerta e de bloqueio de acumulação ilegal de benefícios.

Utilização da função LIBDUP como ferramenta para contornar alertas e bloqueios de "crítica 2"

A liberação de duplicidade consiste na concessão de benefício, ou certidão (de tempo de serviço ou tempo de contribuição), em situação em que o beneficiário tenha outro já concedido, sendo inacumuláveis esses benefícios na forma da legislação previdenciária, e materializa-se no uso da ferramenta LIBDUP, acessada por meio do Sistema Plenus

para modificar dados no Sistema SUB, considerando que, quando há a liberação do benefício por meio desta ferramenta, ocorre o registro deste no Sistema SUB.

Conforme a própria autarquia previdenciária informa no Ofício nº 78 GABPRE/INSS, de 29 de janeiro de 2018, onde são descritas as providências adotadas pelo INSS no sentido de retificar as falhas apontadas no Relatório de Auditoria nº 201701785, identificou-se diversas ocorrências de duplicidade de benefícios motivadas pelo uso indevido da ferramenta LIBDUP, a despeito de não detalhar os casos em concreto a que se referem. Nesse sentido, foram solicitados os *log* de uso da ferramenta, referentes ao exercício de 2017, e foram constatados diversos casos em que o motivo de retirada da crítica de duplicidade se mostrou insuficiente ou não detalhado.

Importa mencionar que o perfil de acesso para utilização da função LIBDUP é atribuído aos servidores do INSS por meio do Sistema de Controle de Acesso – SCA. Ressalta-se que, inicialmente, em 2013, conforme estabelecido pelo Memorando-Circular Conjunto nº 01 DIRBEN/DIRAT/DIRSAT/PFE/INSS, de 25 de janeiro de 2013, os perfis de sistema para utilização da função LIBDUP eram atribuídos a servidores da Divisão de Revisão de Direitos do órgão central do INSS, sendo posteriormente atribuídos apenas para Chefe de Benefícios de APS e Gerente de APS, de acordo com o Memorando-Circular nº 15 DIRBEN/INSS, de 25 de junho de 2013. Atualmente, conforme definido no Memorando-Circular nº 4 DIRBEN/INSS, de 31 de janeiro de 2018, apenas servidores ocupantes de certos cargos de APS são autorizados a obter o perfil de sistema necessário para a utilização da função LIBDUP, a saber: Gerente de APS, Chefe de Benefícios de APS e Supervisores Operacionais de APS. Verifica-se, portanto, que inicialmente os perfis para a utilização da função LIBDUP eram restritos a servidores do órgão central do INSS, sendo posteriormente atribuídos de forma descentralizada a certos servidores das APS, inclusive APS Atendimento de Demandas Judiciais e APS Acordos Internacionais, o que pulverizou a sua utilização.

Nesse sentido, identifica-se que a utilização da ferramenta LIBDUP é permitida a servidores de APS ocupantes de cargos superiores que seriam distintos daqueles que, em regra, concedem benefícios, de forma a prover a segregação de função necessária. No entanto, tal sistemática não garante que os servidores que possuem perfil de autorização para utilizar a ferramenta LIBDUP também venham eventualmente a atuar na concessão de benefício inacumulável por lei e, ato contínuo, utilizar a LIBDUP para liberar a “crítica 2” gerada pelo sistema de concessões, inexistindo, neste caso, a referida segregação.

Ressalta-se que a ferramenta também é utilizada para a liberação de benefícios não acumuláveis nos casos em que, por decisão judicial, é dever do INSS proceder com a liberação destes. Como é o caso do recebimento concomitante de pensão mensal vitalícia de seringueiro com outra pensão, situação em que o INSS foi obrigado judicialmente a proceder com a concessão dos mencionados benefícios, após ajuizamento da Ação Civil Pública nº 4485-40.2016.4.01.3000/AC.

Verifica-se, a partir das análises realizadas, a existência de falhas na utilização da função LIBDUP, como motivação de uso não detalhada e não garantia de segregação de funções no seu uso, ou seja, a ausência de garantia de que o servidor que possui perfil para utilizar a mencionada função a utilize para liberar críticas de benefício cuja tentativa de concessão tenha sido executada por ele mesmo, as quais podem ter contribuído para a ocorrência dos casos identificados no Relatório de Auditoria nº 201701785, que totalizou provável gasto indevido mensal de R\$ 25.868.104,29 e anual de R\$ 336.285.355,77 para a Previdência Social.

Por fim, conforme informado por meio do Ofício nº 545/GABPRE/INSS, de 11 de maio de 2018, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201800672/002, de 27 de abril de 2018, o INSS não verifica mensalmente a manutenção das situações de acúmulo ilegal de benefícios no momento da geração da folha de pagamento de benefícios, denominada Maciça, ou seja, na fase imediatamente anterior ao pagamento dos benefícios. Conforme informado, somente na concessão do benefício é que são criticados os benefícios que não podem ser acumulados legalmente. Manifestação apresentada no mesmo Ofício informa que grupo de trabalho designado tem como um dos objetivos implementar tal crítica na folha de pagamento de benefícios, o que pode vir a mitigar o risco das ocorrências ora tratadas.

Em suma, a partir dos testes e análises realizados observou-se que, embora tenham sido estabelecidos controles no sistema de concessão para evitar a manutenção concomitante de benefícios legalmente inacumuláveis, esses controles não são suficientes para impedir todas as acumulações identificadas no Relatório de Auditoria nº 201701785. Observaram-se falhas de controles relacionadas à identificação de inconsistências cadastrais na concessão de benefícios; ao uso indevido da ferramenta de liberação de duplicidade de benefícios, inclusive quanto à insuficiência de sua motivação; à não garantia de segregação de funções no seu uso; e à ausência de verificação de duplicidade irregular prévia à elaboração da folha de pagamento de benefícios.

2. Insuficiência dos controles na concessão de benefícios a segurados especiais gera concessões indevidas.

O Relatório de Auditoria nº 201800066 teve por objetivo verificar a legalidade dos pagamentos realizados a produtores rurais enquadrados como segurados especiais na folha de pagamento de benefícios previdenciários de setembro de 2017. Como resultado, apurou-se 97.255 benefícios pagos a pessoas que não estariam enquadradas como segurados especiais no momento da concessão, o que equivale ao montante anual de R\$ 1.179.074.640,90.

A Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, por meio do Art. 11, inciso VII, assim define o segurado especial:

“VII – como segurado especial: a pessoa física residente no imóvel rural ou em aglomerado urbano ou rural próximo a ele que, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros, na condição de:

a) produtor, seja proprietário, usufrutuário, possuidor, assentado, parceiro ou meeiro outorgados, comodatário ou arrendatário rurais, que explore atividade:

- 1. agropecuária em área de até 4 (quatro) módulos fiscais;*
- 2. de seringueiro ou extrativista vegetal que exerça suas atividades nos termos do inciso XII do caput do art. 2º da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, e faça dessas atividades o principal meio de vida*

b) pescador artesanal ou a este assemelhado que faça da pesca profissão habitual ou principal meio de vida; e

c) cônjuge ou companheiro, bem como filho maior de 16 (dezesesseis) anos de idade ou a este equiparado, do segurado de que tratam as alíneas a e b deste inciso, que, comprovadamente, trabalhem com o grupo familiar respectivo.”

Adicionalmente a isso, o mesmo artigo da referida Lei, por meio do § 9º, inciso III, permite que seja considerado como segurado especial o trabalhador que exerça atividade remunerada por até 120 dias no ano civil, intercalados ou não.

“§ 9º. Não é segurado especial o membro de grupo familiar que possuir outra fonte de rendimento, exceto se decorrente de:

(...)

III – exercício de atividade remunerada em período não superior a 120 (cento e vinte) dias, corridos ou intercalados, no ano civil, observado o disposto no § 13 do art. 12 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991;”

Acrescenta-se ainda o previsto no § 10, inciso II, alínea b, do mesmo artigo 11, que exclui da qualidade de segurado especial o trabalhador que exceder o limite de dias com atividade remunerada estabelecido em 120 dias:

“§ 10. O segurado especial fica excluído dessa categoria:

(...)

II – a contar do primeiro dia do mês subsequente ao da ocorrência, quando o grupo familiar a que pertence exceder o limite de:

(...)

b) dias de atividade remunerada estabelecidos no inciso III do § 9º deste artigo.”

Considerando a evolução das despesas com a Ação 0E82 – Benefícios Previdenciários Rurais nos últimos anos, o resultado apurado no Relatório de Auditoria nº 201800066, e as recentes alterações no procedimento de entrevista prévia à concessão de benefícios rurais, a presente análise foi realizada no âmbito da auditoria anual de contas, gestão 2017 do INSS, tendo em vista responder às seguintes questões de auditoria:

- Quais os controles estabelecidos para evitar a concessão indevida de benefícios a produtores rurais e por que não foram suficientes para evitar as ocorrências identificadas no Relatório de Auditoria nº 201800066?
- Os mecanismos de controle estabelecidos para a concessão e manutenção de benefícios a produtores rurais, após o fim da entrevista rural, são suficientes para evitar manutenções de benefícios em desconformidade com os requisitos legais?

Controles na concessão de benefícios rurais

Dessa forma, considerando a questão de auditoria apresentada acerca da concessão indevida de benefícios a produtores rurais, o regramento estabelecido na legislação que trata sobre o segurado especial e o volume de recursos que são gastos anualmente com esse benefício foram aplicados testes de auditoria para verificar os controles do INSS em sua concessão.

O INSS utiliza o sistema denominado Prisma para a concessão de aposentadoria especial aos trabalhadores rurais, e, em geral, o sistema está habilitado para que haja vinculação com as informações cadastradas no Cadastro Nacional de Informações Sociais - CNIS, como aquelas relacionadas a vínculos trabalhistas; entretanto, para a concessão desse tipo de benefício, o Prisma é desabilitado quanto a essa vinculação, sendo possível que servidor insira e atualize os dados do solicitante diretamente nesse sistema, diferentemente do que acontece na concessão dos demais tipos de benefícios, em que somente é possível a edição e atualização dos dados cadastrais diretamente no CNIS.

Entende-se que tal prática caracteriza uma fragilidade no sistema de concessão desse benefício em especial.

O CNIS, é a principal fonte de dados utilizada na concessão de todos os benefícios do INSS, nesse cadastro está contida a base da RAIS, que é administrada pelo Ministério do Trabalho e fornece informações sobre as relações trabalhistas em geral. Além disso, a base de dados do CNIS é alimentada por informações cadastradas em outras bases que são utilizadas para a concessão de benefícios a essa qualidade de segurados, em especial GFIP - Guia de Recolhimento do FGTS e de Informações à Previdência Social, CAGED – Cadastro Geral de Empregados e Desempregados, SISOBI - Sistema de Controle de Óbitos, CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas, CEI, QSA - Quadro de Sócios e Administradores e o CAFIR - Cadastro Federal do Imóvel Rural.

Os testes aplicados consistiram na verificação quanto ao registro de existência de atividade remunerada superior a 120 dias no momento da solicitação e se o requerente possui propriedade rural superior a quatro módulos fiscais, condições estas que o desqualificam como segurado especial.

Durante os trabalhos de auditoria, com o auxílio de servidor do INSS, foram simulados requerimentos desses benefícios, em ambiente de teste do sistema Prisma, em que o requerente exercia atividade remunerada superior a 120 dias no momento do requerimento.

Durante os testes verificou-se que o sistema não bloqueia a concessão de benefícios quando o solicitante exerce atividade remunerada superior a 120 dias no momento da solicitação em desconformidade com o estabelecido na legislação. Tal fato ocorre porque a regra de negócio inserida no sistema Prisma contabiliza automaticamente e de forma concomitante o período em que o trabalhador exerce atividade remunerada urbana com o período que o qualifica como segurado especial, mesmo estando o trabalhador exercendo atividade exclusivamente urbana. Com esse formato, o sistema contabiliza, automaticamente, 120 dias durante o ano como atividade rural, mantendo a sua condição de segurado especial, mesmo não comprovando o exercício dessa atividade anualmente. Logo, a lógica de haver um trabalhador rural com períodos urbanos pode ser invertida, pois, pode o trabalhador urbano ter a contagem automática de 120 dias anuais como trabalhador rural e, assim, obter o direito de pleitear benefícios previdenciários na qualidade de segurado especial.

O modo como a regra de negócio inserida no sistema está implementada, em que a cada doze meses considera automaticamente pelo menos quatro como atividade rural, não está em conformidade com a legislação, pois a lei informa que superando 120 dias ininterruptos ou não, no ano civil, com atividades desempenhadas como trabalhador urbano, o trabalhador deve ser excluído da qualidade de segurado especial, entretanto o Prisma não faz essa leitura.

A fragilidade identificada no sistema de benefícios também pode impactar na concessão da aposentadoria por idade. Nos termos do §3º, art. 48, da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, o segurado especial que requerer a aposentadoria por idade, cujo período imediatamente anterior ao do requerimento refira-se a contribuição para outra qualidade de segurado, caso tenha cumprido a carência para a aposentadoria como segurado especial quando somadas as contribuições nessa qualidade com as de outra (180 meses), pode ser

aposentado ao completar sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos, se mulher, ou seja, com cinco anos a mais do que se as contribuições fossem realizadas exclusivamente como segurado especial. Entretanto, como o sistema Prisma destaca, automaticamente, quatro meses por ano do período de atividade urbana para atividade rural, o sistema de concessão pode considerar que o segurado cumpriu a carência necessária para requerer a aposentadoria por idade exclusivamente como trabalhador rural, ou seja, sessenta anos para homens e cinquenta e cinco para mulheres, mesmo que ele esteja comprovadamente exercendo atividade urbana por período contínuo superior a 120 dias por ano.

Já no que tange à verificação da propriedade rural acima de quatro módulos fiscais no momento da concessão do benefício, não foi identificada crítica de sistema que realizasse tal verificação. Além disso, não há acesso da Autarquia à base do Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR, acesso esse que poderia facilitar a referida pesquisa.

Entrevista rural

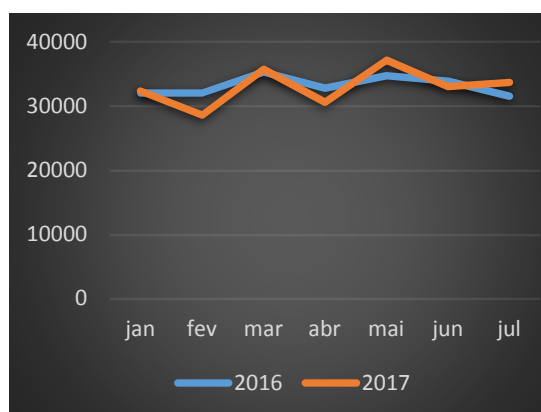
Outro ponto em relação ao qual cabe atenção são as alterações na legislação acerca da entrevista rural para a concessão de benefícios para segurados especiais. Primeiramente, por meio da Portaria nº 91/PRES/INSS, de 19 de janeiro de 2017, a entrevista passou a ser responsabilidade do sindicato ao qual o segurado era filiado. Posteriormente, por meio Portaria Conjunta nº 1/DIRBEN/DIRAT/INSS, de 07 de agosto de 2017, o referido procedimento foi dispensado definitivamente.

Com o fim da obrigatoriedade da referida entrevista, o segurado passou a declarar as informações necessárias no requerimento de comprovação da atividade de segurado especial, conforme os anexos II e III da citada Portaria Conjunta.

Cabe informar o aumento na quantidade de concessões de benefícios rurais após a alteração da sistemática de concessão. Comparando todo o ano de 2016 com o de 2017, o aumento foi de pouco mais de 1,75% (2016: 353.442 concessões e 2017: 359.629 concessões).

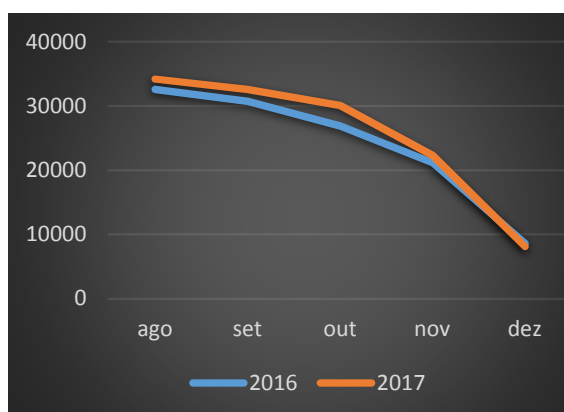
Entretanto, ao se separar o período antes da alteração na sistemática de concessão de benefícios (ocorrida em agosto de 2017) do período posterior, identifica-se que entre janeiro e julho de 2017 houve uma redução de 0,5% nas concessões (2016: 233.401 concessões e 2017: 231.879 concessões) em comparação com o mesmo período do ano anterior, enquanto que no período posterior, entre agosto e dezembro houve o incremento de 6,10% nas concessões (2016: 120.401 concessões e 2017: 127.750 concessões), também comparando com o ano anterior.

Gráfico 1: Comparação da distribuição das concessões de benefícios rurais entre 2016 e 2017, de janeiro a julho.



Fonte: Folhas de pagamento de benefícios Maciça de dezembro de 2016 e 2017.

Gráfico 2: Comparação da distribuição das concessões de benefícios rurais entre 2016 e 2017, de agosto a dezembro.



Fonte: Folhas de pagamento de benefícios Maciça de dezembro de 2016 e 2017.

Conforme pode ser visualizado nos gráficos acima, pode-se observar que as formas das linhas para os dois anos são semelhantes, concentrando os mesmos momentos de picos e de quedas. Entretanto, a partir de agosto, com a alteração na sistemática de concessões, há um distanciamento entre os meses de agosto e novembro.

Assim, torna-se necessário o fortalecimento dos procedimentos de controle por parte do INSS, inclusive no que tange às regras de negócio previstas no sistema de concessão no que se refere ao enquadramento e à manutenção da qualidade de segurado especial.

Cabe mencionar que, conforme manifestação apresentada pela Autarquia, com a alteração na sistemática de concessão de benefícios a segurados especiais estão sendo implementadas alterações no sistema de concessão que possibilitarão as consultas às bases governamentais de forma automática, deixando de ser realizada por meio procedimental, ou seja, por meio de consultas feitas pelos servidores. Toda a rotina alterada será orientada aos servidores por meio de manual específico para a operacionalização de benefícios a segurados especiais, o qual está em elaboração.

O advento do projeto INSS Digital também trouxe alterações no processo de concessão de benefícios em geral, incluindo os destinados a segurados especiais, reduzindo índices relativos a atendimento, que refletem a maior celeridade no atendimento ao cidadão. A possibilidade de se distribuir a demanda por distintas unidades, por meio de demanda eletrônica, pode ser um fator facilitador para a conclusão tempestiva das requisições de benefícios rurais, assim como a digitalização da documentação de suporte ao pleito do segurado pode auxiliar na gestão dos benefícios, alterando a sistemática de manutenção da documentação em meios físicos nas Agências de Previdência Social – APS. Ressalta-se que o referido programa não está instituído em todas as unidades do INSS, reservando-se a pouco mais de 30% das APS do Instituto, mantendo a maior parte das APS realizando as concessões ainda no formato anterior.

As alterações em implementação configuram boas práticas que podem contribuir para dar maior segurança aos servidores das APS no momento das concessões de benefícios, entretanto cabe destacar que entre as bases que serão incorporadas na rotina de validações está a do Registro Geral da Pesca – RGP, da Secretaria Especial da Aquicultura e da

Pesca. Do referido Registro, cabe ressaltar o resultado de trabalhos consolidados no Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo nº 70 (<https://auditoria.cgu.gov.br>) o qual identificou que 66% dos beneficiários do Programa Seguro Defeso fiscalizados não exerceram essa atividade ou praticaram outras atividades remuneradas no período do defeso, realizando a pesca como atividade complementar; fragilidade na concessão de autorizações para a realização de ações no sistema, realizadas por usuários não pertencentes ao quadro funcional das Superintendências Federais de Pesca e Aquicultura; deficiências nas informações inseridas no SisRGP, especialmente nos endereços cadastrados no RGP; problemas com inscrição retroativa de beneficiários.

Considerando as fragilidades ora mencionadas, em especial no que se refere ao sistema de concessão de benefícios do INSS e nas bases consultadas, como o RGP, e o aumento na quantidade de concessões de aposentadorias rurais, torna-se imprescindível que o INSS reveja os controles instituídos na sua sistemática de concessão de benefícios a essa classe de segurados, evitando a concessão indevida, como as registradas no Relatório de Auditoria nº 201800066 e garantindo maior segurança para os servidores das Agências da Previdência Social no momento da avaliação dos requerimentos e no momento da decisão pela concessão.

Com isso, entende-se que a sistemática de controle instituída na concessão de benefícios para segurados especiais tem fragilidades que permitiram as ocorrências apuradas no Relatório de Auditoria nº 201800066. Já quanto às alterações promovidas durante o ano de 2017 na entrevista rural, observou-se que concomitante as alterações nos procedimentos de entrevista rural, houve aumento nas concessões de benefícios em relação ao ano anterior, e pode, em parte, também ser consequência da maior celeridade com que os requerimentos estão sendo analisados em virtude do advento do projeto INSS Digital. Observou-se também que procedimentos de controle têm sido elaborados e aos poucos vêm sendo implementados para qualificar a informação de posse dos servidores no ato de concessão dos benefícios rurais, mas, em virtude das fragilidades já apontadas, esses procedimentos podem não ser suficientes para evitar novas ocorrências como as apontadas no referido Relatório de Auditoria.

3. Piora nos resultados do índice de Idade Média do Acervo nas unidades que implantaram o INSS Digital até agosto de 2017 superior à média nacional.

O Projeto INSS Digital tem como objetivos facilitar o acesso dos cidadãos aos serviços, otimizar a força de trabalho e conferir celeridade, eficiência, economicidade e qualidade ao atendimento prestado pelo INSS, por meio do incentivo ao uso de processos eletrônicos, teletrabalho, autoatendimento, distribuição de demandas entre as unidades e utilização de sistema informatizado de gestão, além do fomento à celebração de Acordos de Cooperação Técnica – ACT com entidades representativas, a fim de propiciar o reconhecimento remoto de direitos.

A Portaria nº 91/PRES/INSS, de 19 de janeiro de 2017, estabeleceu o novo modelo de Fluxos de Atendimento a partir da implantação do Projeto INSS Digital, instituindo a Experiência Piloto, realizada nas Agências de Previdência Social – APS da Gerência-Executiva Mossoró.

O Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão nº 201604709, que avaliou o processo de desburocratização do atendimento ao cidadão no INSS, contemplando o projeto “INSS Digital”, apontou piora nos indicadores TMAA – Tempo Médio de Agendamento Ativo – e IMA – Idade Média do Acervo – entre 2013 e 2017. Na ocasião, a Unidade Gestora se manifestou indicando que a implementação do projeto INSS Digital auxiliaria o alcance de resultados melhores, visto que *“a proposta do INSS Digital é simplificar a entrada [de processos], dando robustez ao processo de análise, iniciando-se pela padronização dos procedimentos de protocolo e identificação exata de cada agente participante do processo”*.

O INSS Digital tem, de acordo com seu Termo de Abertura cadastrado no Sistema de Gestão de Programas e Projetos – SGPP, como resultados esperados: a redução no tempo de espera do agendamento e do atendimento nas unidades e a melhor distribuição da demanda.

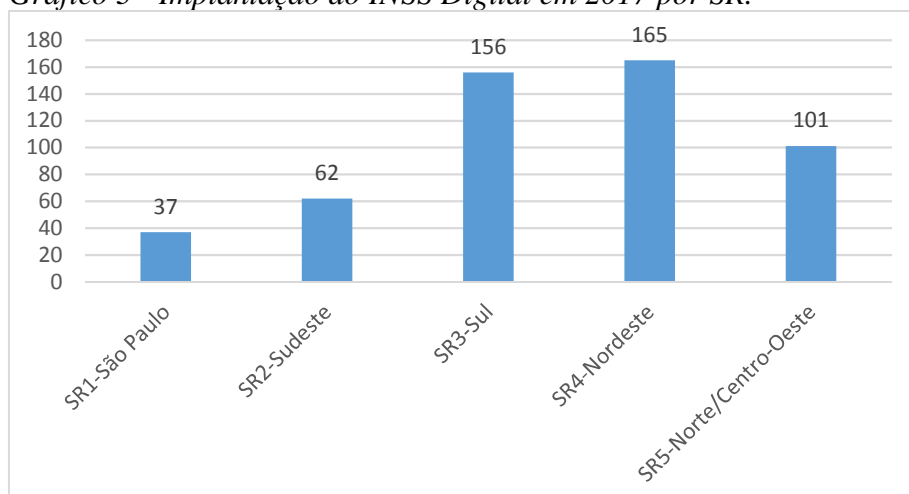
Ainda na mesma linha, o Relatório de Gestão do INSS relativo ao exercício de 2017 informou, ao apresentar as justificativas para o desempenho abaixo da meta do indicador TMAA, que *“como forma de superar as restrições apontadas, o INSS está investindo na modernização dos fluxos de atendimento, mediante a implantação do INSS Digital”*.

Diante dessas informações, é de se esperar que as APS que já implementaram o projeto INSS Digital têm o potencial de melhorar os indicadores relacionados a tempo médio de agendamento e idade média do acervo. Com base nisso, a presente auditoria procurou verificar se os resultados dos indicadores TMAA e IMAGDASS reduziram nas Unidades em que se implantou o INSS Digital, tanto em comparação com a média nacional ou regional quanto em comparação com a média do ano anterior.

O TMAA busca aferir o tempo médio que os cidadãos aguardam entre a data de solicitação e a data de marcação do agendamento. O IMAGDASS tem por objetivo medir a idade média do acervo dos processos que estão aguardando conclusão, expurgados os benefícios que não são de responsabilidade do servidor da carreira do seguro social, como os benefícios de prestação continuada. Este indicador, em especial, é de extrema relevância institucional, uma vez que seu índice é utilizado no cálculo da gratificação de desempenho dos servidores. Cabe registrar que ambos indicadores são avaliados de modo que uma redução em seu número absoluto representa uma melhoria em seu resultado ao longo do tempo.

Durante o exercício de 2017 houve a implantação do Projeto INSS Digital em 521 Agências de Previdência Social em 77 das 104 Gerências-Executivas, distribuídas nas Superintendências-Regionais da seguinte forma:

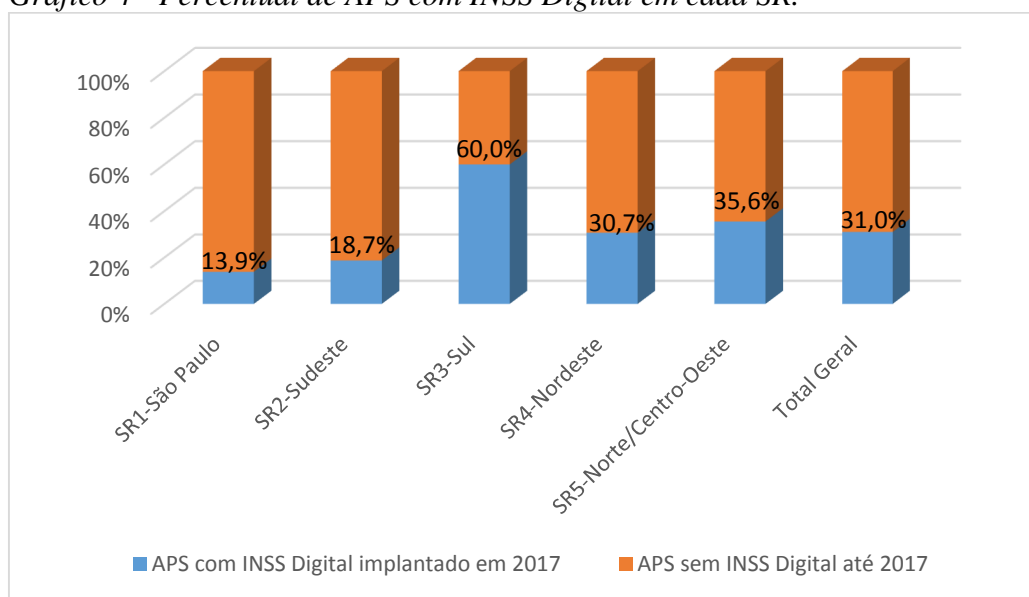
Gráfico 3 - Implantação do INSS Digital em 2017 por SR.



Fonte: Ofício nº 472 PRES/INSS, de 30 de abril de 2018; e INSS em números - dezembro 2017.

A Rede de Atendimento do INSS possui 1.679 agências. Portanto, o projeto INSS Digital foi implantado em 31% delas em 2017. A Superintendência-Regional Sul foi a que teve a maior taxa de implantação: 60% de suas agências aderiram ao projeto. Já a Superintendência-Regional Sudeste I, que abrange o estado de São Paulo, teve a menor taxa: apenas 13,9% das agências implantaram o INSS Digital em 2017.

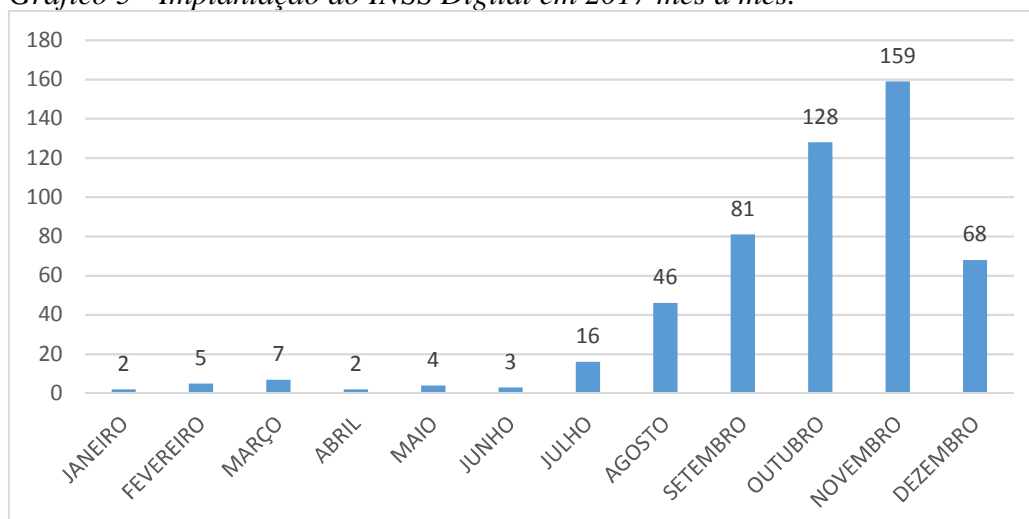
Gráfico 4 - Percentual de APS com INSS Digital em cada SR.



Fonte: Ofício nº 472 PRES/INSS, de 30 de abril de 2018; e INSS em números - dezembro 2017.

Durante o primeiro semestre de 2017 o INSS Digital foi implantado em apenas 23 APS, sendo que dezesseis na Gerência-Executiva de Mossoró, onde houve a experiência-piloto. O gráfico abaixo mostra a distribuição da implantação do projeto mês a mês:

Gráfico 5 - Implantação do INSS Digital em 2017 mês a mês.

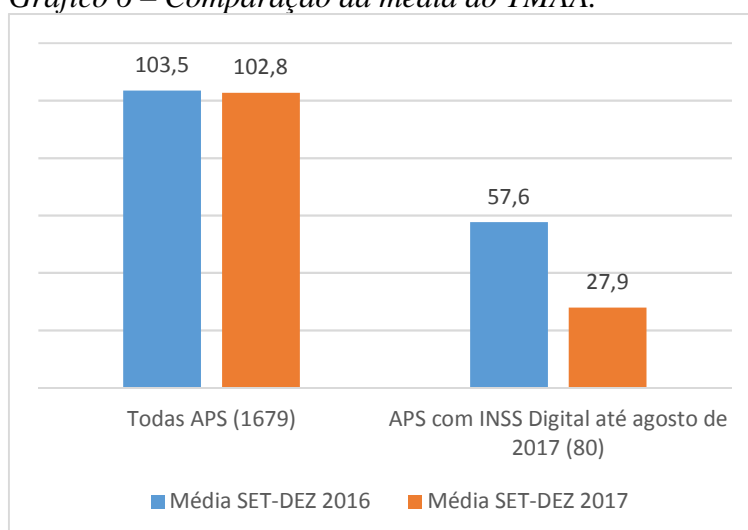


Fonte: Ofício nº 472 PRES/INSS, de 30 de abril de 2018.

Para verificar a evolução dos indicadores TMAA e IMAGDASS antes e após a implantação do INSS Digital, foram analisadas as 85 APS que implementaram o projeto até agosto de 2017. Excluindo-se cinco dessas agências, para as quais não havia informação aproveitável sobre os indicadores, chegou-se a um universo de 80 agências. As avaliações foram limitadas a agosto de 2017 para que se pudesse obter quantidade maior de dados para análise em virtude dos cinco meses até o fim do exercício. Para cada indicador então foi realizada a comparação entre a média dos meses de setembro a dezembro de 2016 com a média do mesmo período de 2017.

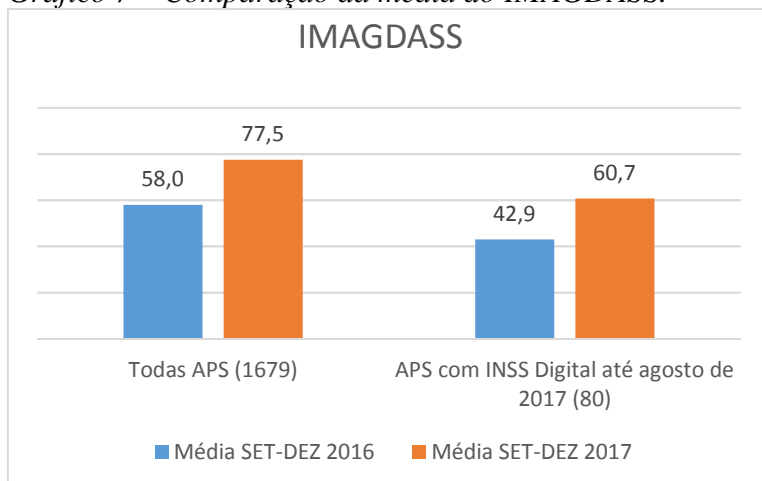
O Gráfico 6 abaixo demonstra como o índice do TMAA para o grupo de APS com INSS Digital teve um desempenho visivelmente melhor do que aquele mesmo índice medido para todo o INSS. Já o Gráfico 7 demonstra como não houve diferença significativa quando o mesmo comparativo é feito com relação ao indicador IMAGDASS, pois a variação ocorrida para o grupo de APS com INSS Digital foi semelhante à variação do índice para todo o INSS.

Gráfico 6 – Comparação da média do TMAA.



Fonte: Ofício nº 472 PRES/INSS, de 30 de abril de 2018; Painel de Desempenho na Intranet do INSS < http://www-planoacao/?menu_local=1&ol=>; e INSS em números - dezembro 2017.

Gráfico 7 – Comparação da média do IMAGDASS.



Fonte: Ofício nº 472 PRES/INSS, de 30 de abril de 2018; Painel de Desempenho na Intranet do INSS < http://www-planoacao/?menu_local=1&ol=>; e INSS em números - dezembro 2017.

Esse resultado mostra que a implantação do INSS Digital surtiu efeito positivo em relação ao tempo de espera dos atendimentos ativos, contribuindo para a melhoria do indicador TMAA. Porém, não se observou melhoria do indicador IMAGDASS, verificando-se a situação inversa, pois a maioria das agências que implantaram o projeto até agosto de 2017 tiveram uma piora no indicador maior do que a piora que aconteceu em todas as Agências de Previdência Social do INSS, considerando o comparativo do período de setembro a dezembro de 2016 com o de 2017.

4. Pendência na implementação de indicador para fins de cálculo de parcela institucional de gratificação de desempenho.

A gratificação de desempenho institucional (parcela de até 80% da gratificação total) dos servidores do INSS é apurada mediante a comparação entre as metas fixadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e os resultados aferidos pelo indicador Idade Média de Acervo - Gratificação de Desempenho de Atividade do Seguro Social – IMAGDASS.

Em 2017, esta CGU constatou que o processo de definição das metas para fins de gratificação de desempenho institucional apresentava fragilidades que precisavam ser solucionadas pelos níveis estratégicos, conforme registrado no Relatório de Auditoria nº 201700836. O índice, que tem aferição semestral, teve como meta para o 16º ciclo avaliativo, que é relativo ao período de novembro/2016 a abril/2017, o período médio máximo de 45 dias entre a data da solicitação de benefício pelo segurado e o despacho decisório de deferimento ou indeferimento pelo INSS. Entretanto, esse intervalo de até 45 dias não estava refletindo a dinâmica administrativa nos aspectos estrutural, funcional e gerencial do Instituto.

Mediante o fato constatado, recomendou-se a adoção de providências a fim de que as metas estabelecidas fossem compatíveis com o contexto dos eventos internos, cuja ocorrência reflete na definição e aferição do IMAGDASS.

Assim, foi instituída na Portaria nº 302/MDS, de 02 de agosto de 2017, a criação de Grupo de Trabalho, composto por representantes do MDS, do INSS e da representação sindical dos servidores, que propôs usar uma tabela com o escalonamento de dias, fruto da

aplicação de técnicas estatísticas, com base na série histórica do IMAGDASS, onde seria aplicado o resultado do referido indicador, para calcular o percentual de redução da gratificação institucional.

A citada tabela tem como extremos superior e inferior, respectivamente, os períodos médios de 121 (cento e vinte e um dias) e 45 (quarenta e cinco dias), sendo que a Gerência Executiva - GEX que utilizar a média de 121 dias ou mais para o despacho decisório de deferimento ou indeferimento terá uma redução de 4% na gratificação e aquela GEX que utilizar a média de até 45 dias receberá 100% do valor da gratificação.

Com isso, foi publicada a Portaria n° 551, de 27 de dezembro de 2017, que fixou metas escalonadas a serem cumpridas no 17° ciclo avaliativo, que abrangeu o intervalo de meses entre maio de 2017 e outubro de 2017, porém sem efeito financeiro para o que se considerou a média dos pontos obtidos no 14° e 15° ciclos avaliativos. A justificativa para o uso de resultados anteriores para fins de efeitos financeiros, que consta registrada na Nota Técnica Conjunta n° 01/DIRBEN/DIRAT/DGP/CGPGE/INSS, de 19 de outubro de 2017, se refere ao novo fluxo de atendimento ao cidadão, por meio do Gerenciador de Tarefas – GET, onde são recebidos os novos requerimentos de prestação de serviços pela Autarquia, somente sendo registrado no Sistema Único de Benefícios – SUB quando do início da análise pelos servidores. Dessa forma, o período pretérito ao registro no sistema de benefícios citado não é considerado no cálculo do indicador IMAGDASS, o qual utiliza o período de estocagem dos requerimentos no SUB como referência.

Registra-se que não há metas definidas para aferição, tampouco critério de pagamento, estabelecidos para os 18° e 19° ciclos avaliativos, correspondentes aos períodos de novembro/2017 a abril/2018 e de maio/2018 a outubro/2018, respectivamente.

O estabelecimento da tabela de escalonamento do índice para fins de cálculo do percentual da gratificação institucional foi uma medida paliativa até que um novo indicador, que refletisse as peculiaridades das diversas unidades do INSS, bem como o novo fluxo de trabalho por meio de gerenciamento eletrônico de tarefas, fosse definido.

Objetivando desenvolver metodologia de mensuração de parcela de desempenho institucional e fixação de metas, o INSS, em janeiro de 2018, deliberou pela formação de grupo técnico, composto por representantes das áreas envolvidas e do MDS para apresentar uma proposta de solução quanto à metodologia de mensuração de parcela de desempenho institucional e fixação de metas.

O resultado do grupo de trabalho foi consolidado na Nota Informativa n° 02/DACC/CODENC/CGDCE/DGP/INSS, de 08 de fevereiro de 2018, que propôs Plano de Trabalho a ser encaminhado à autoridade ministerial, contendo como principais medidas:

“a) adoção de grupo de indicadores, isoladamente ou em conjunto, para efeito de medição e apuração de efetividade e sem geração de efeitos financeiros, durante o 18° e 19° Ciclos de apuração para efeitos da GDASS, sendo: i) indicador proposto pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria MDS N° 302/2017; ii) indicador Tempo Médio de Despacho e Pendência - TMDP, com foco em processos novos, proposto pelo Grupo de Estudo coordenado pela Diretoria de Gestão de Pessoas do INSS; iii) indicador Tempo Médio de Despacho e Pendência - TMDP2, com foco no estoque, proposto pelo Grupo de Estudo coordenado pela Diretoria de Gestão de Pessoas do INSS;

b) apuração e medição do 18º e 19º Ciclos com os mesmos critérios e condições descritos na Portaria nº 551, de 27 de dezembro de 2017;

c) criação de Grupo Tarefa pelo INSS com participação da representação dos servidores com a finalidade de aferir os resultados da aplicação dos índices propostos para medição dos 18º e 19º Ciclos;

d) criação de Grupo Tarefa pela Presidência da Autarquia com representação dos níveis gerenciais e funcional, com a finalidade de criar metodologia e critérios de aferição de atividades institucionais não medidas pelos atuais critérios, com objetivo de ampliar o escopo do conceito de desempenho institucional para efeitos de gratificações de desempenho das carreiras do INSS.”

O Plano de Trabalho proposto foi então submetido à Presidência do INSS, por meio da Nota Técnica Conjunta nº 01/DGP/DIRBEN/DIRAT/CGPGE/INSS, de 28/03/2018, o qual permanece pendente de decisão por parte do MDS, inclusive quanto à fixação das metas para os ciclos avaliativos subsequentes ao décimo sétimo.

Tem-se por objetivo que o conjunto de indicadores propostos na alínea “a” acima transcrita sejam aferidos durante os próximos dois ciclos avaliativos, para então se concluir qual será o mais adequado para fins de avaliação, em substituição ao IMAGDASS.

Portanto, pode-se concluir que o INSS vem adotando providências para regularizar a apuração da gratificação de desempenho institucional dos seus servidores, mediante o aprimoramento da metodologia de aferição do IMGDASS e estudos para a criação de novos índices, em que pese estarem sendo intempestivas, haja vista que o 17º ciclo de avaliação foi regulamentado um mês após o encerramento do período avaliativo, e que o 18º ciclo foi encerrado e o 19º foi iniciado sem critérios de apuração definidos.

Conclui-se, ainda, que o impacto financeiro do pagamento das gratificações referentes ao 17º ciclo não representou o resultado efetivamente apurado, pois foi pago pela média dos 14º e 15º ciclos, e que a mesma situação pode vir a ser repetida nas apurações dos próximos ciclos, o que reforça a necessidade de celeridade na adoção do novo indicador, situação que permanecerá sendo acompanhada por esta CGU, por meio do Plano de Providências Permanente da Autarquia.

5. Fragilidades na Gestão do Patrimônio Imobiliário do INSS.

Na análise da gestão do patrimônio imobiliário do Fundo do Regime Geral da Previdência Social – FRGPS, de responsabilidade da Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística - DIROFL e da Coordenação-Geral de Engenharia e Patrimônio Imobiliário – CGEPI, ambas unidades do Órgão Central do INSS, foram verificadas falhas no que tange às competências regimentais relacionadas à mencionada gestão, cujos registros estão consubstanciados no Relatório Preliminar de Auditoria nº 201702184. De antemão, importa mencionar que a responsabilidade pela gestão desses imóveis foi atribuída primariamente ao INSS pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), englobando aproximadamente 5.800 imóveis (em montante em torno de R\$5.400.000.000,00), sendo que, desse total, 3.380 unidades são do FRGPS (em montante próximo de R\$1.600.000.000,00).

Verificou-se que, em relação às obrigações de planejamento, de supervisão e de coordenação da gestão imobiliária, o Órgão Central não demonstrou possuir

procedimentos formalizados para o desempenho das mesmas, incluindo as rotinas e as etapas relacionadas, tampouco para o desempenho de certas responsabilidades, a exemplo da gestão de riscos de forma sistemática no que diz respeito à gestão imobiliária, de não possuir rotinas tampouco ter efetivamente produzido e analisado informações gerenciais sobre a situação dos imóveis do FRGPS, além de não supervisionar as Gerências Executivas no atendimento às recomendações da CGU relacionadas ao tema.

Sobre esta última situação, destaca-se a ausência de providências no sentido de garantir o registro fidedigno e tempestivo no sistema utilizado como base para a gestão imobiliária dos imóveis do FRGPS – SGPIWEB, considerando a identificação de dados incorretos, controversos ou inexistentes neste sistema. Adicionalmente, identificou-se a ausência de providências relacionadas à cobrança e ao acompanhamento da taxa de ocupação dos imóveis, assim como à notificação aos ocupantes irregulares dos imóveis para desocupação. Destaca-se a identificação de quantidade relevante de imóveis cujo registro “ocupação irregular” prevê a cobrança de taxa de ocupação ou de locação, porém sem que esses registros de cobrança ou recebimento tenham sido identificados no sistema ou fornecidos pelo Órgão Central. Assim, tendo em vista a carência de informações sobre a cobrança das receitas previstas para os imóveis com registro de ocupação irregular no SGPIWEB, conclui-se por uma situação de perda potencial de receitas da ordem de setenta milhões de reais anualmente.

Destaca-se que a Autarquia, de forma pontual, identificou diversos problemas nas GEX, como a baixa quantidade de servidores disponibilizados para a gestão imobiliária; o acompanhamento das demandas por meio de processos físicos; a alta rotatividade de servidores, inclusive recentemente capacitados; e situações de imóveis com soluções complexas para a regularização, retomada de posse e cobrança de taxa de ocupação ou de aluguéis. Porém, essa identificação não foi sucedida por estratégias de atuação por parte do Órgão Central, tratando-os como problemas de responsabilidade das unidades descentralizadas.

Destaca-se que a alocação da escassa força de trabalho disponível nas Gerências Executivas impacta na gestão imobiliária do INSS e que as fragilidades identificadas possuem risco de impacto negativo na fidedignidade das informações, na redução da quantidade de imóveis inaptos para alienação e, conseqüentemente, na baixa execução das alienações por meio do Plano de Desmobilização de Imóveis da Autarquia.

6. Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

O INSS encaminhou o Plano de Providências Permanente (PPP) atualizado, tendo em vista as recomendações registradas pela CGU em Relatórios de Auditoria e pendentes de atendimento pela Autarquia até 31 de dezembro de 2017.

As 37 recomendações pendentes estavam assim distribuídas:

Tabela 3 - Distribuição das recomendações por relatório.

Relatório de Auditoria	Recomendações por Relatório	Recomendações baixadas em 2018
201305680	13	01
201406276	01	00

201503396	01	00
201601412	08	02
201604709	02	02
201701024	08	00
201701785	04	02
Total geral	37	07

Fonte: Sistema de controle corporativo (consulta em 18 de abril de 2018).

Das recomendações pendentes, as áreas de Orçamento e Finanças, Tecnologia da Informação e Benefícios concentravam juntas 81,10% do total de recomendações a atender. Após análise das providências do INSS, as áreas retrocitadas permanecem sendo aquelas áreas que englobam o maior número de recomendações pendentes somando 86,66% das pendências.

Das 37 recomendações que estavam pendentes, doze estavam na área de Tecnologia da Informação (CGTI), perfazendo 32% do total. Após análise das providências do gestor na área de TI, as recomendações permanecem na situação de “monitorando” com atendimento parcial, o que vem ocorrendo desde o exercício de 2013. Em que pese não ter ocorrido evolução no atendimento pleno das recomendações dirigidas à CGTI, cabe observar a elaboração do Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC), aprovado por meio da Portaria nº 16/PRES/INSS, de 25 de janeiro de 2018, e o atendimento parcial de outras recomendações que se encontram em processo de implantação, tais como a conclusão da instalação de instrumentos que auxiliarão na avaliação do monitoramento dos serviços de rede. Dessa forma, há que se manter o monitoramento em relação à implementação da recomendação para verificar se tais instrumentos serão efetivos na consolidação da melhoria de qualidade e segurança dos serviços de rede de dados contratados.

Analizadas as providências adotadas em relação às 37 recomendações, temos o seguinte posicionamento em relação ao que foi realizado pelo INSS:

Tabela 4 - Situação das recomendações após análise das providências do INSS.

Relatório nº	Monitorando	Atendida	Cancelada	Consolidada	Total
201305680	12	01	00	00	13
201406276	01	00	00	00	01
201503396	01	00	00	00	01
201601412	06	01	00	01	08
201604709	00	01	01	00	02
201701024	08	00	00	00	08
201701785	02	02	0	0	04
Total	30	05	01	01	37

Fonte: Sistema de controle corporativo (consulta em 13 de junho de 2018).

Ao final da análise das providências adotadas pelo gestor em relação às 37 recomendações, ocorreu uma baixa de 7 recomendações, representando 18,91%, da seguinte forma: cinco atendidas, uma cancelada (por perda de objeto) e uma consolidada (situação que ocorre quando outra recomendação mais antiga contém o assunto da recomendação atual, assim evitando duplicidade de recomendações ambas são consolidadas na mais antiga).

Cabe destacar, dentre as recomendações em monitoramento, as relacionadas à recuperação de valores pagos pós-óbito dos beneficiários, tema que tem sido tratado recorrentemente, desde o exercício de 2013, nas auditorias anuais de contas.

Em 2015 foi recomendado quantificar, qualificar e efetivar a cobrança do montante existente para cobrança administrativa junto aos agentes pagadores. De fato, verificou-se a quantificação do montante devido por agente pagador, entretanto a recuperação dos valores quantificados não tem tido efetiva.

Verificou-se que, em 2017, foram realizados 6.318 processos de cobrança administrativa, aqueles nos quais o agente pagador tem responsabilidade no pagamento após o óbito do beneficiário, equivalente a R\$ 179.179.007,00. Desses, 1.389 resultaram na recuperação de R\$ 40.775.508,21.

No que tange aos processos de devolução, aqueles que o agente pagador não tem responsabilidade no pagamento após o óbito do titular, em 2017 foram cadastrados no sistema utilizado para o controle de cobrança administrativa 61.915 processos no montante de R\$ 451.425.768,54. Desses, 11.916 foram efetivamente atendidos, resultando em R\$ 111.868.747,18 recuperados.

Assim, do total de R\$ 630.604.775,54 a recuperar em 2017, R\$ 152.644.255,39 foram restituídos (24,20%) aos cofres públicos. Do montante restituído, 32,29%, equivalente a R\$ 49.293.897,93, foram resultantes da Medida Provisória nº 788, de 24 de julho de 2017, que teve o prazo de vigência encerrado em 28/11/2017.

Observa-se que, com a recuperação de 24,20% do montante a recuperar de pagamento pós-óbito no exercício auditado, e com os novos casos rotineiros de pagamentos pós-óbito decorrentes da própria sistemática de pagamento de benefícios por depósito em conta-corrente e de prestação de informações sobre falecimento de beneficiários por parte dos cartórios, conforme tratado no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201701024, mantém-se a tendência de acúmulo de valores pagos indevidamente.

Cabe ressaltar que recomendação encaminhada por meio do supracitado Relatório de Auditoria solicitou que a Autarquia reavaliasse o modelo de pagamento de benefícios por depósito em conta-corrente, entretanto não houve posicionamento do Instituto sobre o recomendado.

Relacionadas ao assunto, destacam-se informações apresentadas a esta CGU durante o trabalho de auditoria que tratam do andamento da atualização da Instrução Normativa nº 74/PRES/INSS, de 03 de outubro de 2014, que normatiza procedimento de apuração e cobrança administrativa de valores devidos ao INSS, do processo de criação do Manual de Cobrança Administrativa e da criação de Grupo de Trabalho com foco na *revisão e alinhamento das atividades relacionadas à instrução, apuração e demais rotinas administrativas referentes à recuperação de valores pagos indevidamente, após o óbito de beneficiários*, grupo este que está atuando no desenvolvimento do sistema de Cobrança Administrativa, o qual é utilizado para o controle dos valores de pagamentos após o óbito do beneficiário, em que foi possível identificar o recebedor, situação na qual os agentes pagadores não têm valores a restituir. Destaca-se ainda informação apresentada em

resposta ao encaminhamento do Relatório Preliminar de Auditoria, acerca das tratativas realizadas junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão visando à reedição da Medida Provisória nº 788, de 24 de julho de 2017, em que foi elaborada a Nota Técnica nº 3/DIRBEN/PRES, de 16 de abril de 2018. Não obstante essas medidas ainda não terem sido efetivadas, tais atos podem contribuir positivamente para celeridade, eficácia e tempestividade das rotinas de recuperação de valores pagos pós-óbito a beneficiários, desde que priorizadas e concluídas oportunamente

7. Fragilidades nos controles Internos administrativos nos processos avaliados.

A fim de atender ao estabelecido em ata de reunião com o Tribunal de Contas da União, para definição do escopo da auditoria anual de contas, gestão 2017, do INSS, considerou-se como questão de auditoria verificar os controles internos administrativos adotados pela Autarquia e relacionados: ao processo de concessão de benefícios, especificamente no que se refere à concessão de espécies inacumuláveis entre si para o mesmo segurado; ao atendimento dos critérios para a qualificação do segurado especial quando da concessão de benefícios; e à gestão do patrimônio imobiliário da Autarquia. As análises detalhadas constam registradas nos itens 2.1, 2.2 e 2.5 deste relatório.

A avaliação foi feita com base na estrutura de controles internos adotados em nível de processo, com base na estrutura definida pelo COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission), cujo resultado é apresentado na sequência.

Identificou-se a existência de uma área técnica específica no Órgão Central para a gestão do patrimônio imobiliário, assim como a existência de manual publicado que identifica o passo-a-passo dessa rotina de gestão; entretanto, identificou-se um ambiente de controle frágil no referido processo, o que se deve à insuficiência de outros critérios de avaliação dos controles internos, conforme se destaca a seguir.

A comunicação da área técnica com as Gerências Executivas não tem surtido efeito na geração de informações fidedignas, ocasionando a desatualização do sistema de controle de imóveis do Instituto denominado “SGPIWeb”, especialmente no que se refere aos imóveis em situação de ocupação irregular, dos quais não se possui informação sobre a cobrança de taxa de ocupação e seu efetivo recolhimento.

Com isso, verifica-se que há necessidade de se fortalecer o monitoramento da gestão feito pelas Gerências Executivas sobre os imóveis, requerendo sistematicamente os dados sobre os seus atos, de modo a propiciar a geração de indicadores e informações atualizadas sobre todo o patrimônio imobiliário, subsidiando as tomadas de decisão da presidência da Autarquia.

No processo de concessão de benefícios identificou-se que a Diretoria de Benefícios tem adotado procedimentos visando fortalecer os controles, tal qual tem adotado providências para mitigar fragilidades anteriormente apuradas. Nesta linha, destaca-se a disponibilização de bases de dados de cadastros federais para consulta pelos servidores quando da concessão de benefícios a segurados especiais. Entretanto, o uso de base de dados cujo conteúdo não possui confiabilidade, como a do Registro Geral da Pesca, fragiliza a geração de informações para a tomada de decisão e produz indicadores não fidedignos, o que afeta o componente de controle interno Informação.

Verificou-se que o componente Procedimentos de Controle também necessita de atenção, tendo em vista a existência de caso em que o sistema de concessão testado não possui críticas que impeçam o acúmulo de benefícios incompatíveis entre si. Além disso, o

cômputo automático de período anual como segurado especial, mesmo quando há vínculo comprovado de atividade urbana, é uma regra de negócio que tem potencial de acarretar prejuízos contínuos à Previdência Social, sendo necessária a implementação de crítica no sistema que garanta maior segurança nas informações de amparo à concessão de benefício a segurado especial.

Observou-se ainda a falta de supervisão na utilização de ferramenta para a liberação de acúmulo de benefícios. A citada ferramenta, que trata de medida de exceção, vinha sendo utilizada por diversos servidores da Autarquia sem segregação por níveis hierárquicos e sem supervisão dos atos decorrentes de seu uso, debilitando o ambiente de controle do processo de concessão, o que ocasionou casos de acúmulos indevidos de benefícios apurados no Relatório de Auditoria nº 201701785. No entanto, tal fragilidade tende a ser mitigada com a recente alteração normativa de limitação de acesso à ferramenta considerada.

Diante do exposto, verifica-se que a gestão patrimonial do Instituto carece de medidas de controle que garantam a geração de informações fidedignas e a supervisão do Órgão Central. Já quanto à concessão de benefícios, verificou-se que têm sido adotadas ações no sentido de fortalecer os seus controles, mas ainda não é o suficiente para garantir eficiência na sua gestão, especialmente na possibilidade de manutenção concomitante de benefícios apenas nos casos permitidos em lei e na garantia de atendimento dos critérios para acesso a benefícios por segurados especiais.

RECOMENDAÇÕES

1 - Nos sistemas de concessão de benefícios, quando em comunicação com o Sistema SUB, implementar críticas de alerta, assim como de bloqueio, na concessão de auxílio reclusão a dependente cujo segurado instituidor já recebe aposentadoria de qualquer espécie, considerando que estes benefícios não são acumuláveis, conforme definido no art. 80 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.

Achado nº 1

2 – Em eventuais situações de identificação de “crítica 2” nos sistemas de concessão de benefícios, adotar mecanismo a fim de garantir que o servidor que utiliza a função LIBDUP para liberar a respectiva crítica não seja o mesmo que procedeu com a tentativa de concessão do benefício objeto de crítica.

Achado nº 1

3 – Estabelecer plano de ação para verificar os casos de utilização da ferramenta LIBDUP ocorridos em 2017 cujos motivos foram classificados na categoria “Outros” sem detalhamento e, quando for o caso, instruir processo administrativo para rever os atos de concessões que forem indevidos, resultantes da utilização da mencionada ferramenta para contornar alertas e bloqueios de “crítica 2”.

Achado nº 1

4 – Implementar rotina de procedimentos que estabeleça crítica em sistema relacionada ao acúmulo ilegal de benefícios, a ser executada periodicamente, com a consequente instrução de processo para apuração e revisão dos casos de pagamentos indevidos identificados.

Achado nº 1

5 – Avaliar a pertinência da sistemática de cômputo automático do período de atividade como segurado especial, especialmente quando houver período concomitante comprovado de atividade laboral urbana, em que se destaca ao menos 120 dias anuais para cômputo como atividades laborais rurais, agregando a necessidade de comprovar a manutenção da qualidade de segurado especial no momento da concessão do benefício.

Achado nº 2

6 – Avaliar a possibilidade de se estabelecer um plano de ação para atuar nos processos pendentes de conclusão das Agências da Previdência Social onde houve piora mais significativa nos resultados do IMAGDASS em 2017.

Achado nº 3

CONCLUSÃO

A partir das análises realizadas, dentro escopo de trabalho definido, foram identificadas ocorrências que impactaram nos resultados da Autarquia no exercício de 2017.

Identificaram-se fragilidades no sistema e na sistemática de concessão de benefícios que podem ter permitido a manutenção concomitante de benefícios inacumuláveis entre si, como a não garantia de segregação de função na utilização de ferramenta de liberação de duplicidade de benefícios e a ausência de críticas no sistema de concessão, em situação específica, para evitar a acumulação de benefícios inacumuláveis.

Fragilidades na sistemática de concessão de benefícios rurais também impactaram a gestão no exercício. Foi possível verificar que o sistema de concessão calcula períodos de atividade rural anualmente e de forma automática, mesmo que haja a comprovação da atividade urbana contínua do beneficiário no exercício. Identificou-se ainda a inexistência de conferências automáticas com bases de dados como RAIS e SNCR, que poderiam facilitar a identificação de requerentes de benefícios que não se enquadrariam nos critérios para serem considerados segurados especiais, porém está em desenvolvimento solução visando a disponibilização de verificações automáticas de reconhecimento de direito.

Verificou-se que medidas têm sido implementadas pelo Instituto para garantir maior qualidade dos dados sobre segurados especiais no momento da concessão, como o processo de elaboração de manual e de desenvolvimento de sistema de cobrança administrativa, mas se deve atentar para o uso de base de dados com histórico que não garante a fidedignidade do seu conteúdo, como o RGP, para o que se deve adotar medidas extras de confirmação das informações geradas.

No que tange ao projeto INSS Digital, dentro do escopo definido, foi realizada uma análise dos indicadores TMAA – Tempo Médio de Agendamento Ativo – e IMAGDASS – Idade Média do Acervo – das agências que implantaram o projeto até agosto de 2017. Foi verificado, num comparativo com a totalidade das agências do INSS, que o projeto INSS Digital contribuiu para um melhor desempenho do TMAA, porém o resultado foi o inverso para o IMAGDASS.

Quanto à gestão de pessoas, verificou-se que embora o Instituto venha adotando medidas visando o aprimoramento do índice de referência para o pagamento da parcela de gratificação de desempenho institucional, tais medidas têm sido adotadas de forma lenta, acarretando em pagamentos de gratificações com dados repetidos de ciclos de avaliação anteriores.

No que se refere à gestão do patrimônio imobiliário, conclui-se pela existência de procedimentos de controle insuficientes para apresentar informações fidedignas a respeito da cobrança e arrecadação de taxa de ocupação dos imóveis. Adicionalmente, a insuficiência de procedimentos de planejamento, de supervisão e de coordenação da gestão imobiliária pelo Órgão Central impacta no monitoramento da gestão dos imóveis a cargo das Gerências Executivas, em especial dos que estão em situação de ocupação irregular.

Por fim, destaca-se a insuficiência das providências relacionadas à recuperação de valores relativos a pagamentos de benefícios após o óbito do titular, situação que se mantém desde

2013. Isso possibilita a formação contínua de estoque de pagamentos indevidos com baixa recuperação junto aos agentes pagadores.

ANEXOS

I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Manifestação da Unidade Examinada – Achado 1

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201800672/06, de 30 de maio de 2018, o gestor se manifestou, por meio do Ofício nº 615/PRES/INSS, de 29 de maio de 2018, informando o que segue:

“a. Fato 1.1: Falhas de controles de "crítica 1" no que tange a inconsistências cadastrais

Apesar do INSS possuir monitoramento contínuo de todas as determinações e recomendações dos órgãos de controle para melhora dos sistemas, assim como o atendimento de todos os requisitos legais, o Tribunal de Contas da União, no processo TC nº 017.519/2017-9 diligenciou o INSS para avaliar o que já foi feito em relação às determinações exaradas, uma vez que os achados da auditoria de conformidade na confiabilidade das informações do Cnis (TC 020.302/2017-7), e os achados do acompanhamento relacionados a Acumulação indevida (TC 016.216/2016-4) que avaliam a credibilidade das informações da Maciça, apontaram para a necessidade de se verificar como o INSS e a Dataprev estão se organizando para mitigar ou eliminar os riscos de informações com baixa qualidade nas bases de concessões e pagamentos do INSS, mitigando o risco relacionado as "críticas 1" e "críticas 2".

Destarte, existe plano de ação em curso com o objetivo de desenvolver ações de qualificação de dados e geração de base qualificada, tanto para o CNIS quanto para a Maciça.

O cronograma de atividade e os responsáveis, encontra-se abaixo:

Ação	Prazo	Responsável
<i>Especificação</i>	<i>jan/18</i>	<i>INSS e Dataprev</i>
<i>Análise de Regras de Negócio</i>	<i>fev/18</i>	<i>Dataprev</i>
<i>Profiling das Bases de dados</i>	<i>mar/18</i>	<i>Dataprev</i>
<i>Construção de jobs e rotinas de monitoramento</i>	<i>abr/18</i>	<i>Dataprev</i>
<i>Execução inicial das rotinas (carga parcial)</i>	<i>mai/18</i>	<i>Dataprev</i>
<i>Execução das rotinas (carga total)</i>	<i>jun/18</i>	<i>Dataprev</i>
<i>Homologação dos resultados</i>	<i>jul/18</i>	<i>INSS e Dataprev</i>
<i>Integração do Portal Cnis a base qualificada/não qualificada</i>	<i>set/18</i>	<i>Dataprev</i>
<i>Disponibilização total</i>	<i>out/18</i>	<i>INSS e Dataprev</i>

Este plano de ação está firmado na utilização de técnica de MDM (Master Data Management). A proposta é integrar as diferentes bases do governo ao qual o INSS possui acesso, extraindo informações das diversas fontes originárias, seguindo regras para agrupar, combinar e unificar, transformando diversas fontes em uma base mestre única, onde o INSS pode concluir de forma efetiva a solução de problemas em dados sensíveis, através da utilização de uma abordagem de fonte final e única baseada em altos padrões de governança e qualidade.

b. Fato 1.2: Controles de alerta e de bloqueio de concessão de benefícios não acumuláveis entre si nos Sistemas Prisma e SUB

Destarte dos apontamentos de bloqueio, na concessão de auxílio-reclusão para quem já recebe aposentadoria não há nenhuma previsão legal que impeça a concessão de auxílio-reclusão a quem já esteja aposentado, e vice-versa. O beneficiário aposentado poderá se habilitar como dependente num benefício de auxílio-reclusão gerado por um segurado instituidor.

O benefício de auxílio-reclusão tem como requisitos cumulativos:

- a. prova de que o instituidor é segurado da Previdência Social;*
- b. prova de que o segurado não recebe remuneração ;*
- c. prova da prisão do segurado;*
- d. prova da condição de dependente;*
- e. comprovação de "baixa renda"*

O referido benefício tem previsão constitucional, conforme o disposto no artigo 201, inciso IV da Carta Magna, com redação dada pela Emenda Constitucional n° 20, de 1998, in verbis:

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:

[...]

IV- salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda;

O artigo 80 da Lei n° 8.213-91, em consonância com o dispositivo constitucional, prevê o pagamento do referido benefício, nos seguintes termos:

Art. 80. O auxílio-reclusão será devido, nas mesmas condições da pensão por morte, aos dependentes do segurado recolhido à prisão, que não receber remuneração da empresa nem estiver em gozo de auxílio-doença, de aposentadoria ou de abono de permanência em serviço.

Contudo, a legislação veda a concessão de auxílio-reclusão gerado por instituir aposentado, ou seja, nesta situação não são os dependentes (receptores do benefício) que são aposentados, mas sim o segurado que daria origem ao benefício.

Analisando o atual sistema de concessão de benefícios, verificou-se a necessidade de garantir maior segurança aos procedimentos de concessão de auxílio-reclusão, cadastramos demanda n° DM.074398 para a inclusão de Crítica 2 para aposentado que gerar auxílio-reclusão como instituidor, de forma que o sistema faça verificação, através de nome-data de nascimento, CPF e NIT, do titular da aposentadoria com o instituidor do auxílio-reclusão ressalvadas exceções judiciais.

Em relação a acumulação de de salário-maternidade e auxílio-doença, verificou-se que

nos sistemas de concessão de benefícios (PRISMA/SIBE/SABI) em regime de produção (não base teste) na comunicação com o SUB, possuem procedimentos de verificação e críticas impossibilitando a acumulação entre benefícios, mesmo que parcialmente concomitantes.

Na concessão de salário-maternidade, o PRISMA está preparado para que, ao criticar a existência de um auxílio-doença, possibilitar ao servidor administrativo incluir a informação do benefício por incapacidade no campo chamado "NB Anterior", e selecionar "benefício incompatível", este procedimento permite a concessão do salário-maternidade e a cessação automática do auxílio-doença fixando a sua DCB em um dia antes do início da maternidade. Quanto ao SABI, este gera crítica 2, impedindo a concessão de auxílio-doença quando há salário-maternidade concedido ressalvadas exceções judiciais e recursais.

a. Fato 1.3: Utilização da função LIBDUP como ferramenta para contornar alertas e bloqueios de “crítica 2”

Conforme já informado a este órgão de controle, estamos reforçando por meio de normativos e consultas a melhor utilização da ferramenta LIBDUP, assim como evoluindo os sistemas de críticas principalmente quando apresentada alguma fragilidade detectada pelos órgãos de controle CGU e TCU.”

Adicionalmente, em resposta ao Relatório Preliminar, encaminhado por meio do Ofício nº 12711/2018/CGPREV/DS II/SFC-CGU, de 04 de julho de 2018, o gestor se manifestou por meio do Ofício nº 821/GABPRE/INSS, de 23 de julho de 2018, informando o que segue, onde foram retirados os trechos em que houve concordância integral entre o gestor e esta CGU:

“(…)

1. Trata-se de manifestação desta Diretoria quanto às recomendações e demais pontos relativos ao conteúdo do Relatório Preliminar de Auditoria nº 20180672.

2. Preliminarmente, cabem considerações acerca de outros pontos do Relatório a fim de enfatizarmos os trabalhos que vêm sendo realizados pela Diretoria de Benefícios - DIRBEN.

2.1. Como estratégia para enfrentar as eventuais fragilidades relacionadas ao cadastro dos beneficiários do Regime Geral de Previdência Social - RGPS, ao reconhecimento do direito e ao pagamento dos benefícios previdenciários, a DIRBEN vem atuando de maneira contundente no aprimoramento de suas bases de dados, promovendo acertos cadastrais, criando rotinas de cruzamento de dados e, quando for o caso, efetuando a cessação de benefícios.

2.1.1. As informações e os dados relativos às providências adotadas foram encaminhadas à Controladoria-Geral da União, conforme manifestações anexadas ao Relatório Preliminar de Contas.

2.2. Ademais, em atuação conjunta com outras Diretorias, a DIRBEN também atuou para a resolução de questões sensíveis para a Instituição, a exemplo das tratativas para elaboração da Medida Provisória nº 788/2017, que dispõe sobre a restituição de valores creditados em instituições financeiras por entes públicos em favor de pessoa falecida.

2.2.1. Neste sentido, merece destaque a emissão da Nota Técnica nº 3/DIRBEN/PRES, de 16 de abril de 2018, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e: Gestão, visando à reedição da Medida Provisória nº 788/2017. Segue anexa, cópia da referida Nota, evidenciado todo o esforço da Diretoria em atuar para o aperfeiçoamento dos processos de trabalho da Instituição.

3. No tocante às recomendações, destacamos as manifestações que seguem:

(...)

c) *Recomendação 3 - Definir sistemática de homologação do ato de utilização da ferramenta LIBDUP por servidor diverso daquele que a utilizou, a fim de garantir a segregação de função na liberação de “crítica 2” com subsequente concessão de benefícios que não seriam acumuláveis entre si.*

Manifestação: *A DIRBEN entende que a ferramenta “LIBDUP” configura um mecanismo de controle que atende ao princípio da segregação de funções. De fato, o servidor, quando da análise do benefício, ao se deparar com situação de “crítica 2”, deve recorrer a outro servidor, no caso, os gestores responsáveis, para que estes promovam a liberação de citada crítica. Do ponto de vista operacional, a vinculação de outro nível de segregação não se mostra razoável. A própria disponibilidade de servidores no quadro torna inviável a implantação de mecanismo adicional, uma vez que o custo operacional do controle termina sendo superior ao custo da operação.*

d) *Recomendação 4 - Definir sistemática de modificação de informações cadastrais no CNIS por servidor diverso daquele que realiza o cadastramento de benefício no Sistema de Concessão de Benefícios, a fim de garantir a segregação de função na liberação de “crítica 1” em situações de identificação de falhas cadastrais.*

Manifestação: *Trata-se de recomendação bastante sensível aos processos de trabalho do Instituto Nacional do Seguro Social, cujo atendimento literal pode gerar colapso no reconhecimento de direitos. Nesse sentido, a DIRBEN solicita a supressão ou reformulação da recomendação, tendo em vista o elevado risco de comprometimento de seus processos de trabalho.*

Seguem as justificativas detalhadas.

O processo de reconhecimento de direitos, em quase sua totalidade, consiste em utilização e ajustes de informações constantes no CNIS. A segmentação dessas etapas geraria a interrupção do processamento de requerimentos. Na visão da gestão, as medidas adotadas para evolução dos sistemas de benefícios, bem como a inclusão de novas informações ao CNIS, configuram estratégias razoáveis e efetivas para se atingir os objetivos institucionais. A qualificação em massa, a automatização de rotinas de concessão e a definição de regras de forma mais clara, retirando do servidor a necessidade de análise subjetiva, trará melhores resultados que a segmentação de um processo, que é praticamente unificado em sua totalidade.

Justamente por existirem camadas e instrumentos de controle, é que a gestão se preocupa com a implementação de críticas. A segregação de controle, importante princípio de governança, deve se coadunar com a realidade operacional das instituições. Entendemos que as Recomendações devem caminhar no intuito de agregar melhorias à gestão, sob o forte risco de ser gerado um colapso na atividade de proteção social.

e) Recomendação 5 - – Estabelecer plano de ação para verificar os casos de utilização da ferramenta LIBDUP cujos motivos encontram-se insuficientes ou não detalhados e, quando for o caso, instruir processo administrativo para rever os atos de concessões que forem indevidos, resultantes da utilização da mencionada ferramenta para contornar alertas e bloqueios de “crítica 2”.

Manifestação: Trata-se de recomendação cujo atendimento também pode gerar elevados impactos operacionais nos processos de trabalho da Instituição.

A proposição de revisão total dos casos já liberados é inviável dado o volume de requerimentos e o lapso temporal já transcorrido, bem como, não se mostra justificada, haja vista que significaria a presunção de que todas as liberações já efetuadas poderiam estar equivocadas. No intuito de buscarmos alternativas ao objetivo contemplado na recomendação, sugerimos que a mesma seja alterada para o seguinte texto: “Adotar medidas de orientação às áreas técnicas no sentido de se promover o completo preenchimento dos campos de justificativas para utilização da ferramenta LIBDUP”.

Análise do Controle Interno – Achado 1

De acordo com a manifestação encaminhada, foi informado que existe plano de ação em curso com o objetivo de desenvolver ações de qualificação de dados e geração de base qualificada, no sentido de mitigar as falhas de controles de "crítica 1" no que tange a inconsistências cadastrais. No entanto, não foi encaminhada documentação comprobatória acerca da execução do plano em andamento, tampouco dos resultados já alcançados, considerando que já teriam sido executadas cinco etapas, de um total de nove, de acordo com o cronograma encaminhado. Ademais, quanto à necessidade de se implementar a segregação de funções entre os servidores que alteram dados cadastrais no CNIS e aqueles que procedem com a concessão de benefícios, a autarquia informou que tal sistemática poderia gerar o colapso no tratamento de requerimentos, o que geraria interrupção desse procedimento. Nesse sentido, entende-se que o INSS opta por dar continuidade no processamento dos requerimentos de pedidos de benefícios em detrimento da não mitigação do risco de possível ocorrência de fraudes na concessão de benefícios precedidos de alterações cadastrais pelo mesmo servidor.

Quanto aos controles de alerta e de bloqueio de concessão de benefícios não acumuláveis entre si nos Sistemas Prisma e SUB, o gestor informa que na concessão de auxílio-reclusão para quem já recebe aposentadoria não há nenhuma previsão legal que impeça a concessão de auxílio-reclusão a quem já esteja aposentado, e vice-versa. Informou, ainda, que a legislação veda a concessão de auxílio-reclusão gerado por instituidor aposentado, ou seja, nesta situação não são os dependentes (recebedores do benefício) que são aposentados, mas sim o segurado que daria origem ao benefício. Nesse sentido, importa mencionar que o teste realizado pela equipe de auditoria residiu na verificação de concessão de auxílio-reclusão a dependente de segurado instituidor que já recebe aposentadoria, cuja vedação encontra-se definido no art. 80 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, o que corroborou o entendimento do gestor. De toda sorte, não se identificou alerta, tampouco bloqueio, na concessão de auxílio-reclusão a dependente de segurado instituidor que já recebe aposentadoria. Diante do mencionado fato, o gestor informou que cadastrou demanda para retificação da falha em questão.

Ainda no que tange aos controles de alerta e de bloqueio de concessão de benefícios não acumuláveis entre si nos Sistemas Prisma e SUB, foi informado que a acumulação ilegal de salário-maternidade e de auxílio-doença não é permitida pelos sistemas de concessão de benefícios que se encontram em produção, considerando que os procedimentos de auditoria realizados foram executados em ambiente de teste dos sistemas de concessão de benefícios. Neste caso, importa mencionar que os testes de auditoria foram realizados em ambiente disponibilizado pela própria Autarquia previdenciária, de forma que refletisse a realidade e que fosse possível testar os controles internos adotados. Novas avaliações foram realizadas, em 19 de julho de 2018, ainda em ambiente de teste, e verificou-se que os mencionados sistemas não permitem a acumulação indevida de auxílio reclusão e salário maternidade, conforme afirmado pela autarquia previdenciária.

Quanto às falhas na utilização da função LIBDUP como ferramenta para contornar alertas e bloqueios de “crítica 2”, o gestor informou que está reforçando, por meio de normativos e de consultas, a utilização da mencionada ferramenta, bem como trabalhando na evolução das críticas no sistema de concessões, principalmente quando apresentadas falhas por órgãos de controle. Adicionalmente, afirma que a segregação de função na utilização da ferramenta é adotada na autarquia. De fato, verifica-se a existência de providências no sentido de normatizar a utilização da função LIBDUP, como foi o caso da edição do Memorando-Circular nº 4 DIRBEN/INSS, de 31 de janeiro de 2018. Este normativo define que a utilização da ferramenta LIBDUP é permitida a servidores de APS ocupantes de cargos superiores, de forma a prover a segregação de função necessária. No entanto, tal sistemática não garante que os servidores que possuem perfil de autorização para utilizar a ferramenta LIBDUP também venham eventualmente a atuar na concessão de benefício inacumulável por lei e, ato contínuo, utilizar a LIBDUP para liberar a “crítica 2” gerada pelo sistema de concessões, inexistindo, neste caso, a referida segregação.

Por fim, em relação à apuração dos casos de registro de motivos não detalhados quando utilizada a função LIBDUP, o gestor afirma que tal revisão é inviável, dado o volume de requerimentos e o lapso temporal transcorrido. Nesse sentido, entende-se necessária a apuração dos casos ocorridos em 2017 cuja classificação de motivo seja do tipo “Outros”, a fim de restringir o universo de registros a serem analisados e tornar exequível a mencionada apuração.

Manifestação da Unidade Examinada – Achado 2

Em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 201800672/006, de 30 de maio de 2018, a unidade manifestou-se por meio do Ofício nº 680/GABPRES/INSS, de 18 de junho de 2018, conforme se segue:

“(…)

b. Fato 2.1: Controles na concessão de benefícios rurais

No que tange à verificação da propriedade rural acima de quatro módulos fiscais no momento da concessão do benefício, estamos em tratativas para automatizar a consulta à base do Sistema Nacional de Cadastro Rural - SNCR, o que pode facilitar a referida pesquisa.

O art. 48, §3º, da Lei 8.213/91, com redação conferida pela lei 11.718/08, trouxe ao ordenamento jurídico a aposentadoria mista ou híbrida, pela qual é possível juntar

períodos de labor urbano e rural no requisito carencial da aposentadoria por idade. Didaticamente, a aposentadoria híbrida pode ser subdividida em:

a) aposentadoria por idade rural híbrida – na qual utiliza-se períodos de labor urbano para somar à comprovação de atividade rural visando-se o preenchimento do requisito carencial de uma aposentadoria por idade rural (B41 rural);

b) aposentadoria por idade urbana híbrida - na qual utiliza-se períodos de atividade rural para somar à comprovação de labor urbano, visando-se o preenchimento do requisito carencial de uma aposentadoria por idade urbana (B41 urbano).

Na primeira situação, o próprio INSS reconhece administrativamente o hibridismo, com base no art. 48, §3º, da Lei 8.213/91 e art. 51, §2º, do Decreto 3.048/99. Neste norte, é possível a inserção de tempo urbano pretérito ou intercalado ao tempo rural para o preenchimento do requisito carencial da aposentadoria rural, com o aumento do requisito etário para 60 anos se mulher e 65 anos se homem. Neste caso, é preciso que o segurado seja um trabalhador rural (ou se encontre no período de graça desta filiação) na DER ou na data da completude dos requisitos concessórios da aposentadoria por idade rural.

Cabe esclarecer que, nesta situação elencada anteriormente, não há impedimento de concessão de aposentadoria rural para o segurado que tenha atividade urbana no momento da solicitação, desde que esteja no período de manutenção da qualidade de segurado da atividade rural, este entendimento após entendimento da Procuradoria, foi informada no art. 232 da IN n° 77/15:

Art. 232. Na hipótese do art. 231, será devido o benefício ao segurado empregado, contribuinte individual e segurado especial, ainda que a atividade exercida na DER seja de natureza urbana, desde que o segurado tenha preenchido todos os requisitos para a concessão do benefício rural até a expiração do prazo de manutenção da qualidade na condição de segurado rural.

Parágrafo único. Será concedido o benefício de natureza urbana se, dentro do período de manutenção da qualidade decorrente da atividade rural, o segurado exercer atividade urbana e preencher os requisitos à concessão de benefício nessa categoria.

Assim, é possível a concessão de uma aposentadoria por idade rural para quem, no pedido do benefício, esteja exercendo atividade urbana, desde que quando da implementação da idade e carência, tenha mantido a qualidade de segurado da atividade rural.

Ocorre que a segunda situação é mais comum, tendo em vista o êxodo rural em décadas anteriores. Aqui, pretende-se a utilização de tempo rural pretérito (ou mesmo intercalado) para somar com a atividade urbana posterior e completar o requisito carencial de uma aposentadoria por idade urbana (B41 urbano), exigindo-se requisito etário de 60 anos se mulher e 65 anos se homem.

Mas, o INSS jamais reconheceu esta segunda possibilidade, sob a argumentação que a incidência do art. 48, §3º, da Lei 8.213/91 estava restrita aos trabalhadores rurais,

exclusivamente com uso de atividade urbana para completude do requisito carencial do benefício rural (B41 rural).

Em âmbito judicial, a tese da segunda hipótese foi aceita pela primeira vez em 25.11.2011, pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, na AC 0014935-23.2010.404.9999. Posteriormente, a Turma Nacional de Uniformização -TNU também a acatou, mas com diferente linha hermenêutica. Por fim, o STJ aceitou a tese, inclusive com possibilidade de "averbação livre do tempo urbano", isto é, sem limitação quantitativa de meses de atividade urbana X rural e sem limitação do período de exercício desta atividade em relação à DER ou a data da satisfação dos requisitos concessórios (AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.497.086 - PR).

A publicação do Memorando-Circular Conjunto DIRBEN/PFE/TNSS nº 01 de 04 de janeiro de 2018, pelo qual o INSS reconhece administrativamente a aposentadoria por idade urbana híbrida, haja vista deferimento de execução provisória pelo TRF/4 na ACP5038261-15.2015.4.04.7100.

A decisão judicial proferida com deferimento de execução provisória na Ação Civil Pública - ACP nº 5038261-15.2015.4.04.7100/RS, pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, determinou ao INSS assegurar o direito à aposentadoria por idade na modalidade híbrida, independentemente de qual tenha sido a última atividade profissional desenvolvida - rural ou urbana - ao tempo do requerimento administrativo ou do implemento dos requisitos, e independente de contribuições relativas ao tempo de atividade comprovada como trabalhador rural.

*Deste modo, visando ao atendimento à ACP em questão, para os requerimentos em que o último vínculo do segurado for urbano ou que esteja em gozo de benefício concedido em decorrência desta atividade, o cômputo da carência em número de meses incluirá também os períodos de atividade rural sem contribuição, inclusive anterior a 11/1991, não se aplicando o previsto nos incisos II e IV do artigo 154 da Instrução Normativa nº 77/2015, seguindo os mesmos critérios da aposentadoria híbrida para os trabalhadores rurais. Ou seja, deverá estar em atividade urbana ou na manutenção **desta condição na implementação das condições ou na DER.***

Deve ser analisado também a jurisprudência dessa TNU (PEDILEF 200670950115762; PEDILEF 200950520004680; PEDILEF 5023355920074058100; PEDILEF 2004.81.10.01.3382-5-CE e Súmula 06) e do STJ (AgRg no REsp 1399389 GO 2011/0026930-1; AgRg nos EDcl no RECURSO ESPECIAL Nº 1.057.059 - PR), segundo as quais o exercício de atividade urbana em períodos pontuais não afasta o direito à aposentadoria rural.

*A tese firmada pelo Tema 131 da TNU, descreve que "Para a concessão da aposentadoria por idade híbrida ou mista, na forma do art. 48, § 3º, da Lei n. 8.213/91, cujo requisito etário é o mesmo exigido para a aposentadoria por idade urbana, é irrelevante a natureza rural ou urbana da atividade exercida pelo segurado **no período imediatamente anterior à implementação do requisito etário ou ao requerimento do benefício**".*

Conforme já entendeu o Superior Tribunal de Justiça, a extensão da aplicação do artigo 48, § 3º da Lei 11.718/2008 se deu em respeito aos princípios constitucionais da

isonomia, equivalência e uniformidade dos benefícios, expressos nos artigos 5º, caput, e 201, § 9º da Constituição Federal.

Com isso, a tese apresentada por este órgão de controle que "pode o trabalhador urbano ter a contagem automática de 120 dias anuais como trabalhador rural e, assim, obter o direito de pleitear benefícios previdenciários na qualidade de segurado especial" é possível pela legislação atual e decisões judiciais, desde que o segurado esteja com documentos que o qualifica como segurado especial nos períodos intercalados de atividade urbana.

Em relação ao computo do período rural, foi identificada a falha apontada na S.A., sendo cadastrada em 22/05/2018 a demanda nº DM.74004 para recepção de informações de atividade rural que serão inseridas no CNIS e migradas ao sistema de benefício, corrigindo a falha do cômputo de 120 dias por ano, gerando a obrigatoriedade de identificar se houve nova comprovação da atividade rural posteriormente à atividade urbana que descaracterizou a condição de segurado especial. Desta forma, obrigará ao servidor identificar o período urbano, exigir prova da continuidade da atividade e considerar apenas o período rural não concomitante, na forma do art. 157 da IN nº 77/15:

Art. 157. No caso de comprovação de desempenho de atividade urbana entre períodos de atividade rural, com ou sem perda da qualidade de segurado, poderá ser concedido benefício previsto no inciso I do art. 39 e caput e § 2º do art. 48, ambos da Lei nº 8.213, de 1991, desde que cumpra o número de meses de trabalho idêntico à carência relativa ao benefício, exclusivamente em atividade rural.

Parágrafo único. Na hipótese de períodos intercalados de exercício de atividade rural e urbana, observado o disposto nos arts. 159 e 233, o requerente deverá apresentar um documento de início de prova material do exercício de atividade rural após cada período de atividade urbana.

Esta demanda está em desenvolvimento e corrigirá a falha de computo de 120 dias a cada ano civil.

Análise do Controle Interno – Achado 2

Tendo como referência a resposta encaminhada por meio do Ofício nº 680/GABPRES/INSS, de 18 de junho de 2018, a equipe de auditoria analisou a íntegra do documento, para avaliar as considerações efetuadas pela unidade examinada.

O INSS inicia suas considerações informando tratativas para automatizar consultas à base do Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR, sistema em que são cadastradas informações sobre as propriedades rurais. Assim, confirmam-se os apontamentos deste relatório, tendo em vista a ausência de mecanismo que faça consultas a essa base de dados para averiguar se o requerente ao benefício especial possui propriedade rural superior a quatro módulos fiscais.

Em seguida o referido Instituto faz diversas explanações sobre a qualidade de segurado especial rural, mais especificamente sobre a aposentadoria híbrida, informando a jurisprudência que trata do tema e conclui pelo entendimento de que *a tese apresentada*

por este órgão de controle que "pode o trabalhador urbano ter a contagem automática de 120 dias anuais como trabalhador rural e, assim, obter o direito de pleitear benefícios previdenciários na qualidade de segurado especial" é possível pela legislação atual e decisões judiciais, desde que o segurado esteja com documentos que o qualifica como segurado especial nos períodos intercalados de atividade urbana. Entende-se que a legislação permite a contagem de até 120 dias por ano de atividades urbanas a um trabalhador rural, mas não trata do caso do segurado que exerce atividade laboral comprovada unicamente no setor urbano, mantendo, assim, a qualidade de segurado especial, entende-se também que a aposentadoria híbrida está amparada por lei e jurisprudência, entretanto o cerne do relatório é sobre a contabilização automática de pelo menos 120 dias a cada ano civil, mesmo que o trabalhador esteja executando atividade estritamente no setor urbano. Ressalta-se que no decorrer da resposta, o INSS informa que fora cadastrada a demanda nº DM.74004 para mitigar as falhas apontadas quanto ao cômputo de 120 dias automaticamente por ano civil, alinhando-se com o entendimento desta CGU.

Dessa forma, conforme resposta encaminhada pelo gestor, será feito o monitoramento dos procedimentos propostos pelo INSS para mitigar as inconsistências apontadas.

Manifestação da Unidade Examinada – Achado 3

Por meio do Ofício nº 615/PRES/INSS, de 29 de maio de 2018, a DIRBEN, questionada sobre esse fato, informou o seguinte:

“Para este apontamento, verificamos que não foi considerado a queda de servidores no indicador. O INSS Digital, melhora a distribuição da carga de serviço, mas com a queda abrupta de servidores, se levamos em consideração a perda de força de trabalho de janeiro de 2017 a dezembro de 2017, conforme mostra as informações retiradas do site <http://pep.planjamento.gov.br>, estamos comparando em janeiro de 2017 onde tínhamos 35.533 servidores na força de trabalho, com dezembro de 2017 uma força de trabalho de 34.041.

Isto é, com esta queda abrupta de servidores, o indicador que leva em consideração a quantidade despachada como dependência, a comparação sem analisar o contexto da quantidade de servidores ativos como premissa, o resultado se apresenta obscurecido, sem análise de elementos influenciadores.

Reforça-se que tal implementação tem como premissa, redistribuir a carga de trabalho dos servidores, exatamente para reduzir o impacto de aposentadoria em massa já apontada pelo TCU no Acórdão 1.789/2015 Plenário, dentre outros, como possibilidade de alto risco e impacto no funcionamento do instituto.

Logo, a análise do INSS Digital na visão de que sem sua implantação estaria as agências sem força de trabalho ou com alta carga de trabalho por servidor, em virtude da aposentação em massa, a distribuição eletrônica de processos visa a distribuição da carga de trabalho, esta como potencial de melhora já vivida em órgãos como STJ e os TJs e TRFs, mas conforme os números apresentados na auditoria, ainda não foi capaz de absorver todo impacto da aposentação, sendo necessário novas etapas para melhora da distribuição e da carga de trabalho por servidor.”

Na mesma ocasião, a DIRAT informou o seguinte:

“Segue a comparação dos indicadores de atendimento utilizando 948 APS que aderiram ao INSS Digital até Abril/2018. Para fins de comparação foram utilizados os períodos: Abril/2017 e Abril/2018.

Tabela 1: Comparação dos indicadores de atendimento para as APS Digitais

Indicadores de Atendimento	Abril/2017	Abril/2018	Comparação 2017 x 2018
TME	0:29:41	0:24:03	-19%
TMP	0:39:58	0:33:00	-17%
TMEA	57	36	-37%
TMAA	95	90	-5%

Extraído do SIGMA em 18/05/2018”

Foi apresentado um “estudo que relaciona a correlação entre os indicadores TMEA, TMAA e IMA GDASS, realizado pela Diretoria de Atendimento em Fevereiro/2015. O estudo citado mostrou uma alta correlação positiva entre os indicadores TMEA e IMA-GDASS (0,95) e entre o TMAA e o IMA-GDASS (0,94). Os modelos encontrados mostraram-se ajustados quando a variável explicada IMA-GDASS foi regredida com as variáveis preditoras TMEA e TMAA. Dessa forma, temos uma expectativa que com a redução do tempo médio de espera do agendamento no longo prazo, o indicador que representa a idade média do acervo decaia.”

Em resposta ao Relatório Preliminar, encaminhado por meio do Ofício nº 12711/2018/CGPREV/DS II/SFC-CGU, de 04 de julho de 2018, o gestor se manifestou por meio do Ofício nº 821/GABPRE/INSS, de 23 de julho de 2018, informando o que segue:

“(…)

Obs.: A primeira etapa de implantação do INSS Digital visa à mudança no fluxo de atendimento. Em complementação, foi realizada capacitação recente para que as unidades do INSS tenham conhecimento das alterações e saibam direcionar os profissionais especializados para a análise de requerimentos. Portanto, essa ação será contínua até a total implantação do projeto.

Vale ressaltar que a redução do quadro de servidores impacta os resultados alcançados, sendo urgente a reestruturação do quadro de funcionários.”

Adicionalmente, em resposta ao Relatório Preliminar, encaminhado por meio do Ofício nº 12711/2018/CGPREV/DS II/SFC-CGU, de 04 de julho de 2018, o gestor se manifestou por meio de correspondência eletrônica, de 21 de julho de 2018, informando o que segue:

“(…)

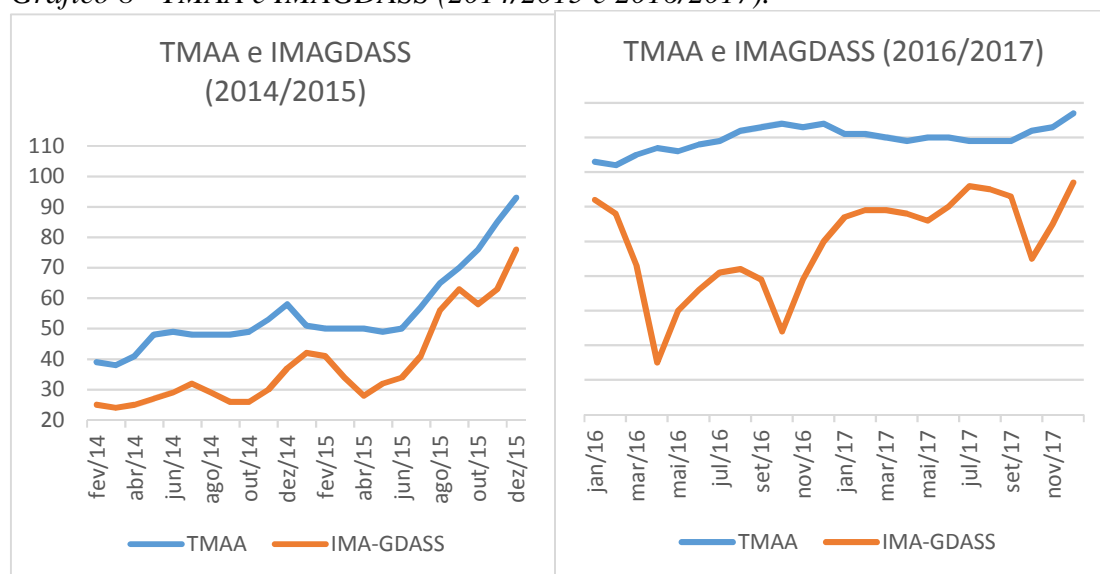
3. O projeto INSS Digital tem por base três pilares, sendo eles: o requerimento eletrônico, os Acordos de Cooperação Técnicos – ACTs e a comunicação interna e externa. Com isso, visa-se aumentar a capilaridade da rede de atendimento, facilitando a entrada dos requerimentos. Ademais, visa aproveitar de forma mais eficaz a força de trabalho disponível, uma vez que, sendo o processo eletrônico, passa a ser possível a distribuição da demanda para todo o território nacional, independente do local onde foi realizado o requerimento. Isso dá celeridade à entrada de demandas e possibilita priorizar a força de trabalho voltada para o reconhecimento de direito.

4. O IMA, sendo um índice de expressiva importância, não vincula a ideia de distribuição de demanda com processos físicos, isso quer dizer, requerimentos ainda não digitais, o que dificulta a vinculação de movimentação. Diferentemente dos processos do novo modelo de atendimento adotados pelo INSS Digital, os quais, esses sim, permitem o transbordo pelo sistema de gerenciamento entre as unidades do INSS. Assim, o entendimento das Coordenações Gerais desta Diretoria é que a análise da CGU quanto à baixa correlação está correta para a realidade atual, necessitando apenas a desvinculação da recomendação entre IMA e INSS Digital.”

Análise do Controle Interno – Achado 3

Conforme o conteúdo apresentado em manifestação da Diretoria de Atendimento – DIRAT, foi realizado um estudo em fevereiro de 2016 mostrando alta correlação (0,946) entre os indicadores TMAA e IMAGDASS para o período entre fevereiro de 2014 e dezembro de 2015. Essa auditoria, porém, buscou analisar a correlação entre os mesmos indicadores para o período de janeiro de 2016 a dezembro de 2017 e verificou baixíssima correlação (0,008). Ficou evidenciado, portanto, que o estudo realizado pela DIRAT está desatualizado, visto que os indicadores TMAA e IMAGDASS, nos exercícios 2016 e 2017, têm apresentado comportamentos independentes, dissipando a expectativa de que a redução em um deles acarrete, no longo prazo, a redução do outro. Os gráficos abaixo demonstram como entre 2014 e 2015 tais indicadores tiveram performances similares, enquanto que entre 2016 e 2017 variaram de maneiras bem diferentes:

Gráfico 8 - TMAA e IMAGDASS (2014/2015 e 2016/2017).



Fonte: "Levantamento e estudo do comportamento dos indicadores IMAGDASS x TMEA x TMAA" (DIRAT/CGCAR/DCAQ, 2016); e Painel de Desempenho na Intranet do INSS < http://www.planoacao/?menu_local=1&ol= >

Na presente auditoria o escopo de análise foi limitado apenas àquelas agências que tiveram implementação do projeto até agosto de 2017 e já foi possível identificar uma contribuição na melhoria do TMAA. Entretanto, para o IMAGDASS, indicador que se reveste de importância, que, inclusive, até o momento, serve de referência para o cálculo da gratificação de desempenho institucional, o resultado foi o inverso.

Quanto à desvinculação da recomendação entre o IMAGDASS e o INSS Digital, entende-se que as informações apresentadas pela Autarquia após o encaminhamento do Relatório Preliminar de Auditoria esclarecem que as medidas a serem adotadas para a redução do referido índice devem ser desvinculadas da execução do projeto em virtude da dificuldade de se movimentar processos físicos pelo território nacional como o é feito com os processos digitais, mas o seu tratamento é necessário em virtude do objeto que o indicador representa, qual seja, medir a idade média do acervo dos processos que estão aguardando conclusão, processos esses que se referem a demandas de cidadãos.