O Livro Negro da Previdência

"A proposta da fiscalização embasou-se no risco de um quadro insuficiente de servidores ou uma política inadequada de alocação comprometer a eficiência na análise de concessão de benefícios do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) ou possibilitar eventuais registros irregulares de dados nos sistemas eletrônicos utilizados como fonte de informações para essas atividades." -TCU-

© ANASPS - Associação Nacional dos Servidores da Previdência e da Seguridade

O LIVRO NEGRO DA PREVIDÊNCIA 2014

TEXTO - Paulo César Régis de Souza
COLABORAÇÃO - Prof. JB Serra e Gurgel
PROJETO GRÁFICO - Studio9 Comunicação
DIAGRAMAÇÃO - Wagner Alves
REVISÃO - Ademir da Rosa
TIRAGEM - 3.000
Todos os direitos reservados à
ANASPS - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES
DA PREVIDÊNCIA E DA SEGURIDADE SOCIAL
É expressamente proibida a venda e a reprodução parcial ou total desta obra

Livro Negro 2014

Ficha catalográfica

O Livro Negro da Previdência 2014, Texto: Paulo César Régis de Souza; Colaboração: Prof. JB Serra e Gurgel
104p.
ISBN 85 98760-02-01
Temas: 1) Previdência Social pública e privada; 2) custeio, financiamento, arrecadação, fiscalização, recuperação de crédito; déficit; 3) benefícios previdenciários, acidentários e assistenciais; 4) previdência complementar; 5) previdência dos regimes próprios; 6) gestão, administração, fraudes, recursos humanos, Prevcidade; 7) Dataprev; 8) fórum e 3ª reforma; 9) crédito consignado; 10) demografia, cálculo atuarial, fator previdenciário.

Apresentação

Nós da Diretoria da Associação Nacional dos Servidores da Previdência e da Seguridade Social-ANASPS, que há dez anos elaboramos e divulgamos o Livro Negro da Previdência Social, como contribuição crítica e analítica das ações e politicas de Previdência Social pública, no país, *decidimos este ano mudar nossa metodologia inovadora e pro-ativa para oferecer aos nossos públicos específicos, (ministros dos tribunais superiores, legisladores, juízes federais e estaduais, desembargadores federais e estaduais, advogados, procuradores federais e estaduais, promotores, policiais federais, professores, especialistas, consultores, jornalistas e editorialistas, servidores das Carreiras de Estado e servidores públicos em geral) não apenas uma resenha de fatos graves que se passaram, e ainda passam, nas instituições previdenciárias e propor que se aprofundem as preocupações com o futuro do nosso sistema previdenciário, com a governança da Previdência Social, criada em 1923 e que se encaminha para seus 82 anos.*

Uma Previdência Social forte.

- O INSS segue sendo a maior seguradora da América Latina e uma das maiores do mundo;
- Contava em 2012 com 511 milhões de contribuintes para o RGPS;
- Mantém e paga 27 milhões de beneficiários urbanos e rurais, no Regime Geral de Previdência Social-RGPS;
- Concede, mantém e paga, com recursos fiscais, 4 milhões de benefícios assistenciais de prestação continuada;
- Mantém e paga 100 mil benefícios dos Encargos Previdenciários da União -EPU;
- Tem uma arrecadação total acumulada nos últimos 12 meses de R$ 444,3 bilhões:
- Tem uma arrecadação líquida acumulada nos últimos 12 meses de R$ 324,7 bilhões;

Apresenta uma despesa acumulada nos últimos 12 meses de R$ 372,6 bilhões;

- Apresenta déficit de R$ 47,8 bilhões;
- Contava em 2012 com 37.480 servidores ativos e 36.420 inativos no INSS, 3.746 na Dataprev e 3.090 no Ministério da Previdência Social;
- Dispõe de uma rede de 1.500 unidades de atendimento;
- Em 2013, deram entrada no INSS 8,7 milhões de pedidos de benefícios tendo sido concedidos 5,2 milhões e indeferidos 3,5 milhões;
- Em 3.773 dos 5.561 dos municípios a despesa previdenciária com pagamento

de benéficos previdenciários e assistenciais representa 67,85% das receitas e ultrapassa as transferências do Fundo de Participação dos Municípios;

- Em 2011, a Previdência tirou 240 milhões de pessoas da miséria absoluta;
- A Previdência Complementar Fechada, dos fundos de pensão, tem um patrimônio de R$ 650 bilhões, com 7 milhões de beneficiários;
- A Previdência Complementar Aberta, dos planos de seguro privados tem um patrimônio de R$ 300 bilhões, com 12 milhões de inscritos;
- A Previdência dos Servidores da União, dos Estados e dos Municípios tem um patrimônio de R$ 45 bilhões, com 6 milhões de contribuintes e 6 milhões de beneficiários.

A visão de futuro que poderia ser construída se fundamenta basicamente nas auditorias e análises acuradas constantes dos quatro últimos relatórios do egrégio Tribunal de Contas da União, divulgados neste exercício, e que constituem um retrato fiel do estado das artes do Ministério da Previdência Social, do Instituto Nacional do Seguro Social-INSS e da Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social -DATAPREV com seus acertos e desacertos, infelizmente recorrentes, por falta de gestão técnica e profissional, vontade política, atenção às suas clientelas e aos seus servidores.

O TCU produziu os seguintes documentos:

1) Relatório das Contas da Presidente da República, de 2013, dando ênfase a aspectos de gestão de recursos humanos (Capitulo 6 – Governança Pública para o Desenvolvimento, item 6.3 - Proteção Social/Previdência Social)

2) Relatório de auditoria sobre pensões por morte (Acórdão Nº 666/2013)

3) Relatório de auditoria sobre verificação da política do INSS para alocação de servidores nos seus postos de atendimento (Acórdão Nº 1795/2014)

4) Relatório sobre concessão de benefícios de aposentadorias por idade e tempo de contribuição (Acórdão Nº 1857/2014)

Todos na área da despesa e de pessoal.

Nenhum na área de receita ou financiamento! Lastimamos, profundamente!.

Optamos por apresentar extratos dos documentos com suas relevâncias e agregar nossas contribuições, *cumprindo assim o nosso papel de agentes das transformações que precisam ocorrer para preservação do "pacto de gerações", do regime de repartição simples, das garantias constitucionais e das conquistas sociais*, preocupações implícitas da ação do TCU, voltadas preferencialmente para o cumprimento dos protocolos, normas, procedimentos, de legalidade, administração e gerência.

As auditorias do TCU merecem fé e são incontestáveis, pelo profissionalismo, ética, seriedade, isenção, acuidade, clareza, detalhamento, universo abrangido, além do que há uma intrínseca preocupação de propor melhorias, ajustes, correções, avanços, zelando para que a Previdência Social seja recolocada numa trajetória adequada ao desempenho de sua

missão institucional, atendendo ao que dela esperam os 60 milhões de segurados contribuintes e os 32 milhões de segurados beneficiários, quase 1/3 da população brasileira

Não há nenhuma mesquinharia nem propósito de punir quem quer que seja. *Daí a grandeza das auditorias.* Vêem o que os gestores e operadores não enxergam e propõem com prazos largos as soluções para cada um dos desvios identificados. *É um controle externo que dignifica o Estado brasileiro,* ainda não totalmente aparelhado pelos que insistem em coloca-lo à disposição de interesses subalternos e não de uma sociedade pluralista e democrática.

As auditorias do TCU não constituem documento político, ainda que o TCU seja um instrumento auxiliar do Poder Legislativo, mas que obviamente busca a promoção de políticas públicas (previdenciárias) adequadas ao país, visando à proteção social de sua clientela de 92,0 milhões, mas com uma população agregada, de familiares, que poderia chegar a 150 milhões de pessoas!

A Previdência Social, há 82 anos, segue sendo um vigoroso instrumento de redistribuição de renda, de combate à pobreza, de promoção social, de valorização da vida e da dignidade humana. O ideário do Chanceler Von Bismarck, Eloy Chaves e Lord William Beveridge, do "welfare state", do estado de bem estar social dos cidadãos contribuintes para assegurar tranquilidade na velhice, permanece vivo e se acentua na medida em que as pessoas vivem mais, com maior expectativa de vida.

Isto requererá das gerações atuais e futuras cuidados especiais para que as Previdências Sociais de todo o mundo, a "social security", se capacitem e se qualifiquem para um novo mundo que já chegou aos países asiáticos, europeus, Estados Unidos e Canadá. A nova regra é: deve se trabalhar mais, contribuir para o sistema de aposentadorias e pensões, para viver e usufruir mais.

O INSS segue sendo a maior seguradora social da América Latina e uma das maiores do mundo.

Nos últimos 12 meses (jun13 e jun14) movimentou R$ 691,1 bilhões, sendo R$ 322,5 bilhões de arrecadação líquida e R$ 368,5 bilhões de pagamentos de benefícios do Regime Geral de Previdência Social-RGPS, representando 14,26% do PIB de 2013 de R$ 4,8 trilhões. Ainda em 2013, a arrecadação líquida foi de R$ 307,1 bilhões, 6,34% do PIB e a despesa do RGPS foi de R$ 357, 0 bilhões. 7,37% do PIB.

Lamentamos que o TCU tenha se distanciado de suas auditorias para preservação do modelo de financiamento da Previdência Social brasileira, que foi tripartida, quando foi criada (Estado, trabalhadores e empregadores) e que deveria ser "bipartida (trabalhadores e empregadores), com contribuição e benefício definidos. Nunca mais investigou o que desastradamente acontece na sua arrecadação, estraçalhada pela sonegação, evasão, elisão, brechas legais, renúncias, desonerações, não fiscalização, não cobrança, não recuperação de crédito, refis sobre refis, criação de benefícios com meia contribuição ou nenhuma o que equivale a criação de novos funrurais, o que está fortemente em embutido no assistencialismo, na universalização, na formalização, na inclusão previdenciária que frauda o principal fundamento das previdências sociais: não existe benefício sem contribuição, com cálculo atuarial que deve assegurar pelo menos 70% do último salário em atividade.

Salvo no que diz respeito às contas da Presidente da República – uma auditoria

estática e um diagnóstico factual, nos demais casos o TCU deu prazos de 180 dias (6 meses) para correção dos problemas, ajustes e adequações às complexidades de uma legislação muito extensa, com mudanças tempestivas semanais e mensais, o que exige uma capacitação constante e continuada dos operadores – o que na prática inexiste – as condições de trabalhos inadequadas, a crescente pressão da demanda de segurados, a ação subreptícia de fraudadores e agentes externos (procuradores, representantes, intermediários) que de toda forma se especializam em ludibriar a instituição e a boa fé das pessoas, a escassez de servidores na linha de recepção, análise, concessão e manutenção dos benefícios, sem que tenham um Plano de Carreira e remuneração adequados, perspectivas de crescimento e de reconhecimento de seu esforço.

É relevante ressaltar que os sistemas de programas tecnológicos tem indutores de erros, falhas e lapsos inadmissíveis, como os relativos à omissões de nomes corretos, Cadastro da Pessoa Física-CPF, Número de Identificação do Trabalhador-NIT. Os sistemas deveriam dispor de travas que seriam inopinadamente ativados sempre que surgissem indícios de fraudes sem interface com outros sistemas (CNIS, Receita Federal, SISOB, Bolsa Família, Serasa, SPC etc) cruciais parta facilitação na inibição de ocorrências do tipo nome da mãe, data de nascimento, registros em geral, que desativariam por completo uma cadeia que produz benefícios fraudados. Informações limpas e seguras facilitariam a concessão dos benefícios, como exige o segurado. A percepção humana tem limites e as ferramentas digitais existem para barrar o que escapa aos nossos limites.

Por oportuno também destacamos a fragilidade dos sistemas de gestão de pessoas, processos, serviços, muitos deles sob responsabilidade do Ministério do Planejamento, Coordenação e Gestão e que não tem a menor sensibilidade para apoiar iniciativas que sejam facilitadoras da eficácia e da eficiência desejável ou exigida pelas instituições que tem compromissos e responsabilidades diárias com a sociedade brasileira.

Vejamos! o TCU fixou prazos para que a administração do INSS corrija o que foi apontado, mas o INSS não tem condição objetiva para enfrentar a gravidade do problema. Em uma de suas auditorias (Acórdão Nº 1795/2014) concluiu que 5.868 servidores (27% dos 21.731 lotados nas APS), concederam 80% das 1,4 milhão de benefícios de junho de 2012 a maio de 2013. Há 7.042 servidores em cargos não reenquadrados e estão em carreiras em extinção, 1.170 cedidos, 8.517 servidores nas 110 gerências executivas e 26.616 nas 1.500 agências. No quadro tem 10.106 servidores (26% do efetivo) recebendo abono de permanência e tem condições de se aposentar e não o fazem porque perderiam 60% de sua renda. Isto supera mais de cinco vezes um índice aceitável de reposição de servidores por aposentadoria. Até 2017, 18.420 servidores (inclusive peritos médicos) terão preenchido condições de aposentadoria! Não há dados, sobre os que estão em licença para tratamento de saúde e não há estímulos e condições financeiras para que servidores sejam remanejados. Muitas das 300 novas agências do Projeto de Expansão não funcionam por falta de pessoal. Cerca de 2.000 peritos médicos deixaram o INSS e não houve reposição. Teria muitos servidores nas áreas meio e nas capitais, mas tais servidores fizeram opção para fazer o que fazem quando ingressaram no INSS. "Há risco de que o INSS poderá ter uma brusca redução de sua força de trabalho durante o tempo necessário para contratar novos servidores, essa substituição tardia provocaria perda

de memória institucional e impedira a transmissão do conhecimento dos servidores mais experientes para os novos contratados".

Ministros e ex-ministros da Previdência, presidentes e ex-presidentes do INSS fizeram em vão inúmeros pedidos de pessoal ao Ministério do Planejamento que está mais preocupado em contratar terceirizados, temporários, estagiários, consultores externos, agregados e a afins não concursados e sem vínculos para atender um tipo de clientela informal.

Em resumo não se tem pessoal para atender às demandas assinaladas e determinadas pelo TCU, a não ser que pare tudo para reorganizar o INSS. Mas isto terá que ser feito custe o que custar, haja o que houver, sob pena que a situação se torne incontrolável e caótica.

Isto é da maior gravidade, uma vez que muitos dos erros e desacertos apontados pelo TCU tem forte impacto financeiro no caixa do INSS, em função da procrastinação das decisões, o que é mais evidente nos benefícios por incapacidade que correspondem a mais de 60% do volume dos requerimentos do INSS.

Preocupamo-nos que o discurso Previdenciário dos nossos dias ignore este lado crítico e preocupante, na área finalística do INSS, e se volte para agravar o financiamento do Regime Geral de Previdência Social-RGPS. As benesses instituídas para as donas de casa rurais, autônomos, empregados domésticos, os micro empresários, do MEI, a ampliação do SUPERSIMPLES, os refis, as desonerações, as renúncias – que anulam a contribuição patronal – não impedirão que os trabalhadores se aposentem um dia. Como a contribuição é reduzida tem que ficar bem claro que a Previdência não terá como pagar seus benefícios, a não ser que o Tesouro (a sociedade) pague. Constrange-nos também que questões de fundo como a reforma do financiamento, o fim do fator previdenciário, a limpeza ética nos favorecimentos de pensões a quem não contribuiu para o RGPS (o que faz um benefício durar 100 anos), a fixação da idade mínima, passe longe das preocupações dos agentes das mudanças que terão de ocorrer.

A Previdência tem na dívida ativa uma folha de arrecadação que se assemelha ao "volume morto" das barragens e reservatórios, mesmo com a redução da decadência de 10 para 5 anos Ela passa dos R$ 300 bilhões e pelo nível anual de recuperação, seriam precisos 100 anos para se receber... Isto é sério. A receita Federal não divulga sua dívida administrativa. Isto também é sério. Disto o TCU não se ocupa. O Tesouro que administra e sustenta com recursos fiscais os 100 mil benefícios dos Encargos Previdenciários da União-EPU, os 4,0 milhões de benefícios sociais, da Assistência Social (idosos e portadores de necessidades especiais), o Bolsa Família com seus 13,5 milhões de benefícios e o Seguro Desemprego (FAT) se imiscuiu e avançou muito nos últimos anos na Receita Previdenciária se apropriando de seus recursos misturados aos da Receita Fiscal. Para isso, até reforma constitucional foi feita ■

Alexandre Barreto
Lisboa

Paulo César Regis de Souza
Vice Presidente Executivo da ANASPS

Índice

Nota de Imprensa do TCU
Destaques 2013: TCU encontra problemas em pensões por morte concedidas pelo INSS 16.01.2014.....11

Relatório do TCU Acórdão 666/2013de 26.03.2014 – 11-33.....12

Opinião da ANASPS
Artigo de Paulo César Regis de Souza, Vice Presidente Executivo da ANASPS
De Formigas e Elefantes.....30

Relatório do TCU sobre as Contas da Presidenta Dilma Rousseff de 2013
6.3 Proteção Social /Previdência Social 32

Nota de Imprensa do TCU
Contas do governo: TCU avaliou governança da educação e da assistência e previdência social, 29.05.2014.....49

Opinião da ANASPS
Artigo de Paulo César Régis de Souza, Vice Presidente Executivo da ANASPS
O relatório sobre a gestão da Previdência esquecendo a receita.....50

Nota de Imprensa da ANASPS
ANASPS vira pelo avesso relatório do TCU sobre a Previdência que põe a nú as dificuldades enfrentadas pelos servidores do INSS.....52

Relatório do TCU
Relatório, voto e acórdão do TCU sobre insuficiência de servidores do INSS, clama por uma política de pessoal, pede nova definição da lotação ideal, critica concentração de servidores na área meio das gerências executivas, mostra que trabalho do INSS ainda exige atendimento presencial ou análise individual de um servidor, revela um grande percentual de servidores em condições de aposentadoria que submete o INSS a um risco de colapso no atendimento, mostra concentração de concessões em número reduzido de servidores e pede a implementação de atrativos

financeiros e não financeiros para os servidores lotados em unidades
do interior. Acórdão 1795/2014,09.07.14 .....
.....54

Nota de Imprensa do TCU

TCU verifica política de alocação de servidores do INSS: 11/07/2014.....74

Opinião da ANASPS

Artigo de Paulo César Regis de Souza, Vice Presidente Executivo da ANASPS

O Dilema do INSS.....
.....76

Nota de Imprensa da ANASPS

ANASPS concorda com TCU Servidores em abono podem levar
o INSS a um colapso no atendimento.....78

Nota de Imprensa da ANASPS

ANASPS revela as 16 recomendações do TCU ao Ministério do Planejamento e ao INSS
para resolver os problemas de Recursos Humanos.....80

Nota de Imprensa do TCU

TCU audita aposentadorias concedidas pelo INSS(21/07/2014 15:38).....82

Relatório do TCU

Acórdão 1857/2014, 17.07.2014 .....
.....84

Opinião da ANASPS

Artigo de Paulo César Regis de Souza, Vice Presidente Executivo da ANASPS

Nota de Imprensa do TCU

Destaques 2013: TCU encontra problemas em pensões por morte concedidas pelo INSS 16.01.2014

O Tribunal de Contas da União (TCU) analisou cerca de 2,1 milhões de benefícios de pensão por morte concedidos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), entre janeiro de 2006 e dezembro de 2011, para verificar sua legalidade. A fiscalização encontrou falhas, como pagamento indevido de benefícios, com consequente dano ao erário, e erros que podem comprometer a integridade da base de dados do INSS. A atuação do TCU pode trazer economia de até R$ 50 milhões após reexame das pensões.

O benefício é concedido a dependentes de segurado falecido, seja ele aposentado ou não, e, em janeiro de 2012, custou R$ 5,17 bilhões aos cofres públicos.

A auditoria encontrou falhas relacionadas à concessão de benefícios para filhos maiores inválidos que trabalham ou já recebem compensação previdenciária; pagamento integral do valor da mesma pensão a vários beneficiários, sem rateio; e benefícios acima do teto previdenciário sem devidas justificativas.

O TCU também detectou erros na base de dados do INSS, como casos de filha equivocadamente cadastrada como companheira ou cônjuge do segurado; pagamento de benefícios a titulares com Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) de terceiros ou inconsistentes; e erros cadastrais em dados básicos de instituidores e titulares de pensões.

A falta de um período de carência para concessão do benefício também foi uma preocupação levantada pelo TCU. No sistema atual, os dependentes do segurado têm direito à pensão por morte mesmo que o falecido tenha realizado apenas uma contribuição ao INSS. O relatório alerta ao risco de que uma pessoa enferma, prestes a falecer, venha a ser cadastrada na previdência apenas para gerar pensão.

O tribunal determinou ao INSS que revise os benefícios com indícios de irregularidade e informações cadastrais errôneas, analise as falhas que possibilitaram o pagamento indevido de pensões, e tome medidas para impedir a repetição dos problemas.

O relator do processo é o ministro Benjamin Zymler ■

Relatório do TCU

Acórdão 666/2013, de 26.03.2014

Acórdão 666/2013 - Plenário
Processo: TC 006.234/2012-7
Sessão: 27/03/13
Secom – PA
Tel.: (61) 3316-5060
E-mail: imprensa@tcu.gov.br

Em cumprimento ao Acórdão 1.488/2011-Plenário, realizou-se auditoria no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) para a apreciação dos procedimentos de concessão dos benefícios de pensão por morte.

As razões que motivaram a realização da auditoria foram:

a) necessidade de verificar a confiabilidade das informações dos benefícios previdenciários de pensão por morte;

b) alta materialidade e relevância dos recursos envolvidos, haja vista que em dezembro de 2011 as pensões por morte eram da ordem de 6,8 milhões de benefícios e representavam 27% dos benefícios previdenciários pagos pelo INSS, conforme dados do Boletim Estatístico da Previdência Social de 12/2011;

c) significativos riscos de fraude na concessão do benefício.

Esta auditoria cumpre apenas parte do preconizado no citado Acórdão 1.488/2011-Plenário, pois, a fim de aprofundar a análise dos benefícios envolvidos, optou-se por dividir a fiscalização autorizada, de forma que deverá haver uma segunda auditoria para ser dado cumprimento integral a essa deliberação.

A seguir, transcrevo o relatório da equipe de auditoria, o qual contou com a anuência dos dirigentes da unidade técnica:

1.2 - Visão geral do objeto

O INSS, autarquia federal vinculada ao Ministério da Previdência Social (MPS), foi instituído mediante a fusão do Iapas com o INPS, pelo Decreto 99.350/1990, com fundamento no disposto no art. 17 da Lei 8.029/1990, e tem por finalidade promover o reconhecimento de direito ao recebimento de benefícios administrados pela Previdência Social, entre os quais a pensão por morte, assegurando agilidade, comodidade aos seus usuários e ampliação do controle social (Decreto 7.556/2011, art. 1º).

.....

A pensão por morte é o benefício devido ao conjunto de dependentes do segurado falecido, aposentado ou não, a partir da data do óbito, do requerimento ou da decisão judicial em caso de morte presumida, independente do segurado institui-

dor possuir carência (número mínimo de contribuições para o direito ao benefício), conforme artigos 26 e 74 da Lei 8.213/1990.

O valor da pensão por morte corresponde ao valor da aposentadoria que o segurado recebia ou da aposentadoria por invalidez a que teria direito na data do óbito (art. 75 da Lei 8.213/1990). Havendo mais de um dependente habilitado, esse valor é dividido em partes iguais, revertendo aos demais dependentes quando cada parcela for cessada.

.....

De acordo com o Boletim Estatístico da Previdência Social referente ao mês de janeiro de 2012, a Previdência Social possui 6.808.376 benefícios de pensão por morte, sendo 4.652.833 de clientela urbana e 2.155.543 de clientela rural. Atualmente, essas pensões representam 27,03% do estoque de benefícios do RGPS e 24,56% em termos de valores monetários. A título de ilustração, em janeiro/2012, o RGPS gastou R$ 5,17 bilhões com pagamento de benefício de pensão de um total de R$ 21,0 bilhões gastos com benefícios previdenciários.

1.3 - Objetivo e questões de auditoria

A presente auditoria teve por objetivo verificar a legalidade dos benefícios previdenciários tipo Pensão por Morte do Regime Geral de Previdência Social.

A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

1) Há fragilidades na legislação para concessão de benefícios previdenciários de pensão por morte?

2) Há benefícios de pensão por morte provenientes de um mesmo instituidor cuja renda da pensão não está sendo dividida proporcionalmente ao número de dependentes de cada benefício?

3) As bases de dados de benefícios de pensão por morte apresentam significativas inconsistências?

4) Há inconsistências nos dados dos instituidores de pensão que são informados?

5) Há inconsistências nos dados dos titulares/dependentes que são informados na concessão do benefício?

6) Há benefícios de pensão por morte concedidos para falsos dependentes?

7) Há gerências-executivas que concentram benefícios de pensão por morte em quantidades bem superiores à média (mais de 10% da média)?

1.4 - Metodologia utilizada

Diante das informações coletadas, foi elaborado roteiro de análise documental, o qual foi aplicado no exame dos processos de concessão de benefícios. Com fito de aprimorar as verificações, foi realizado um teste piloto na Gerência-Executiva do Distrito Federal.

Além da Gerência-Executiva do Distrito Federal, foram visitadas mais três Gerências-Executivas do INSS (Rio de Janeiro - Centro, Porto Alegre e Recife), já na

etapa de execução, nas quais foram realizados exames documentais em 589 processos selecionados aleatoriamente ou por apresentar algum indício de irregularidade ou impropriedade, tais como pensões incorretamente desdobradas, benefícios acima do teto do RGPS, inconsistências cadastrais dos instituidores de pensões, titulares e dependentes.

1.5 - Volume de recursos fiscalizados

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ **25.309.865.730,24.** Para o cálculo desse montante, tomou-se por base o valor médio anual de dispêndios dos 2.164.651 benefícios do escopo – pensões concedidas de 2006 a 2011 constantes da Maciça de janeiro de 2012.

1.6 - Benefícios estimados da fiscalização

Entre os benefícios estimados desta fiscalização, pode-se mencionar a revisão e eventual cessação de benefícios concedidos irregularmente e o aperfeiçoamento dos procedimentos de concessão de benefícios de pensão por morte. O total dos benefícios quantificáveis a serem revisados (potencial) desta auditoria atinge o montante de R$ 50.637.602,15 anuais, considerando o valor anual despendido com esses benefícios, conforme relatado nos achados 2.1 e 2.2.

.....

2 - ACHADOS DE AUDITORIA

2.1 - Pensões para filhos maiores inválidos que apresentam atividade laboral ou benefício previdenciário dela decorrente

....

Com base nesses critérios, foram identificados os seguintes benefícios que devem ser revisados pelo INSS:

- 27 pensões nos quais o titular também recebe benefício assistencial;

- 3.941 pensões concedidas após 10/10/2007 (DDB), data da edição da IN INSS/Pres 20/2007, com indício de que a invalidez é posterior aos 21 anos de idade ou não foi mantida de forma ininterrupta;

- 160 pensões em que o dependente consta como proprietário ou responsável por pessoa jurídica após a data de concessão do benefício;

- 229 pensões em que o dependente consta como tendo vínculo em período posterior ao despacho do benefício;

- 39 pensões em que o dependente consta como tendo vínculo após o óbito do instituidor; e

- 34 pensões nas quais consta a informação, em outro benefício do dependente, de que a invalidez se iniciou após o óbito do instituidor.

2.1.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Pensões com um único dependente, concedidas a filhos com mais de 21 anos em 31/12/2011, constantes da Maciça de janeiro de 2012 e com DDB de 2006 a 2011.

.....

2.1.4 - Efeitos/Consequências do achado:

Prejuízos gerados por pagamentos indevidos (efeito potencial) - Prejuízos gerados pelo pagamento de benefícios concedidos ou mantidos irregularmente. A soma

da renda mensal das 4.430 pensões com indicativo de revisão representa uma despesa potencial R$ 3.615.278,08 ao mês e R$ 46.998.615,04 ao ano.

.....

2.1.7 - Conclusão da equipe:

Foram encontradas 4.403 pensões concedidas a filhos maiores inválidos nas quais existem indícios de que o titular adquiriu a invalidez em data posterior à idade de 21 anos, exerceu atividade laboral após a concessão do benefício, indicando a cessação da invalidez, ou de que a invalidez ocorreu após o óbito do instituidor, sendo:

- 3.941 pensões concedidas após 10/10/2007 (DDB), data da edição da IN INSS/Pres 20/2007, com indício de que a invalidez é posterior aos 21 anos de idade ou não foi mantida de forma ininterrupta;

- 229 pensões em que o dependente consta como tendo vínculo em período posterior ao despacho do benefício;

- 160 pensões em que o dependente consta como proprietário ou responsável por pessoa jurídica após a data de concessão do benefício;

- 39 pensões em que o dependente consta como tendo vínculo após o óbito do instituidor; e

- 34 pensões nas quais consta a informação, em outro benefício do dependente, de que a invalidez iniciou-se após o óbito do instituidor.

Além disso, foram identificadas 27 pensões nos quais o titular também recebe benefício assistencial (espécie 87 – amparo assistencial ao deficiente), o que é vedado pela Lei 8.742/1993, art. 20, §4º.

O valor despendido com essas pensões, caso sejam consideradas irregulares, traz um potencial dano aos cofres da Previdência Social de R$ 46.998.615,04 a cada ano em que esses benefícios permanecerem ativos.

.....

2.1.8 - Proposta de encaminhamento:

Determinar ao INSS, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, I, e em atenção ao disposto nos arts. 16, inciso I, c/c 77, §2º, incisos I e II, da Lei 8.213/1991 que, no prazo de até 180 dias:

a) revise os 4.403 benefícios constantes no arquivo 'Lista1 - filhos maiores invalidos.xlsx', conforme listado abaixo, informando a este Tribunal o resultado dessa análise, cessando os benefícios nos quais forem encontradas irregularidades e promovendo, quando couber, a restituição aos cofres da Previdência dos valores pagos indevidamente, respeitado o contraditório e a ampla defesa dos beneficiários:

- 3.941 pensões concedidas após 10/10/2007 (DDB), data da edição da IN INSS/Pres 20/2007, com indício de que a invalidez é posterior aos 21 anos de idade ou não foi mantida de forma ininterrupta;

- 229 pensões em que o dependente consta como tendo vínculo em período posterior ao despacho do benefício;

- 160 pensões em que o dependente consta como proprietário ou responsável por pessoa jurídica após a data de concessão do benefício;

- 39 pensões em que o dependente consta como tendo vínculo após o óbito do instituidor; e

- 34 pensões nas quais consta a informação, em outro benefício do dependente, de que a invalidez iniciou-se após o óbito do instituidor;

b) analise, caso a caso, as falhas nos mecanismos de controle que permitiram a ocorrência de erros na concessão dos benefícios listados no arquivo 'Lista1 - filhos maiores invalidos.xls' e promova alterações em seus sistemas de concessão e nos seus bancos de dados de forma a evitar esse tipo de erro.

Recomendar ao INSS que promova, periodicamente, o cruzamento das informações das bases de dados de benefícios com outras bases de dados públicas com o objetivo de identificar pensões concedidas a filhos maiores inválidos que não se enquadrem nas exigências da Lei 8.213/1991, arts. 16, inciso I, c/c 77, §2º, incisos II e III.

(...)

2.2 - Desdobramento irregular de pensões

2.2.1 - Situação encontrada:

No universo de pensões concedidas de 2006 a 2011, foram identificados 677 benefícios, originados de 313 instituidores que apresentam indícios de que o valor da pensão não foi rateado entre todos os dependentes, conforme análise realizada no banco de dados da Maciça.

Dos 677 benefícios identificados nessa situação, 51 ultrapassavam o valor máximo de pagamento de benefícios do RGPS em janeiro de 2012, de R$ 3.916,20, se somado o valor recebido pelos dependentes.

.....

2.2.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

- 677 pensões por morte concedidas entre 2006 e 2011.

.....

2.2.4 - Efeitos/Consequências do achado:

Prejuízos gerados por pagamentos indevidos (efeito potencial) - O erro no desdobramento de uma pensão por morte leva, na maioria dos casos, ao pagamento do dobro do valor correto da pensão. Assim, um benefício que deveria ser pago no valor do salário mínimo, R$ 622,00, gera um dispêndio mensal de R$ 1.244,00 e uma despesa irregular anual de R$ 8.086,00. Se considerarmos como irregulares apenas os 597 (677 - 80) benefícios encontrados cujos titulares são diferentes, o dispêndio mensal desses benefícios é de R$ 559.844,17, o que leva a uma despesa irregular de R$ 3.638.987,11 ao ano.

.....

2.2.7 - Conclusão da equipe:

Foram encontrados 677 benefícios que apresentam indícios de que o valor da pensão não foi rateado entre todos os dependentes, o que contraria o art. 77 da Lei 8.213/1991, podendo ocasionar que o valor despendido com tais pensões seja o dobro do que realmente deveria ser pago, trazendo um potencial dano aos cofres da Previdência Social de R$ 3.638.987,11 por ano em que esses benefícios permanecerem ativos.

Desses 677 benefícios, foram encontrados 80 casos em que ambos os benefícios gerados pelo instituidor apresentam o mesmo titular. Considerando que, de acordo com manifestação dos gestores (peça 15, p. 3-4), os segurados que recebiam mais de uma aposentadoria poderiam gerar mais de uma pensão desde que o óbito tivesse ocorrido até 29/4/1995, tais situações também precisam ser analisadas pelo INSS para verificar sua regularidade.

.....

2.2.8 - Proposta de encaminhamento:

Determinar ao INSS, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, I, e em atenção ao disposto nos arts. 75 e 77 da Lei 8.213/1991 que, no prazo de até 180 dias:

a) revise os 677 benefícios com indícios de desdobramento incorreto da pensão, constantes no arquivo 'Lista 2 - pensões com erro no desdobramento.xlsx', informando a este Tribunal o resultado dessa análise, cessando os benefícios em que forem encontradas irregularidades e promovendo, quando couber, a restituição aos cofres da Previdência dos valores pagos indevidamente, respeitado o contraditório e a ampla defesa dos beneficiários;

.....

2.3 - Erros cadastrais em dados básicos de instituidores e titulares de pensões

2.3.1 - Situação encontrada:

Para verificarmos a integridade das informações cadastrais dos titulares e instituidores de benefícios de pensão por morte, identificamos as informações cadastrais que tornam um titular ou instituidor de pensão único e procuramos possíveis inconsistências nessas variáveis.

.....

Detectamos campos nulos ou em branco em algumas dessas variáveis. Do escopo de 2.164.615 benefícios, 80.371 (3,7%) estão com o campo "CPF instituidor" zerado; 2.917 com o "nome da mãe do instituidor" em branco (2.916 benefícios requeridos pela internet - iniciados por "3", mais bem detalhado abaixo - e um benefício com despacho judicial); 1.207 sem "NIT instituidor"; quatro sem "Data de óbito do instituidor" (números dos benefícios (NB) 122.599.295-5, 122.734.197-8, 142.489.774-0, 145.003.744-2); um sem "Nome do instituidor" (NB 145.003.744-2); um sem "Data de nascimento do instituidor" (NB 145.003.744-2).

Quanto às informações de titulares, identificamos: 01 benefício sem informação de "nome da mãe do titular" (NB 153.824.013-8); e 3.255 benefícios com a informação "CPF do titular" zerada, o que será mais bem detalhado no achado "Pagamento de benefícios a titulares com CPF de terceiros ou inconsistentes".

.....

Outra irregularidade é a de compartilhamento de CPF entre instituidor e titular. Por exemplo, foi detectado no benefício de NB 300.478.995-9 que o CPF informado para instituidor foi 000.993.690-40 e para o titular, 099.369.040-87. O primeiro número não consta na base de CPF, e os dígitos verificadores não correspondem aos que

resultariam do algoritmo de formação do CPF - CPF inválido. O segundo CPF, do titular, pertence ao instituidor do benefício. Nota-se, em ambos os casos, que o CPF informado como sendo do instituidor é o CPF correto precedido por "00" e sem os dois dígitos verificadores.

Dos CPF inseridos na Maciça, identificamos que 106.160 números apresentavam sinais de inconsistência, tais como ausência de caracteres, dígitos verificadores e outros. Destes, 83.425 foram CPF de instituidores e 7.142 de titulares (os demais são informações de procuradores, recebedores e representantes legais).

.....

2.3.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Processos de pensões por morte concedidas entre 2006 e 2011.

.....

2.3.4 - Efeitos/Consequências do achado:

Prejuízos gerados por pagamentos indevidos (efeito potencial) - Uma base de dados cadastrais com problemas de integridade pode permitir que se conceda indevidamente mais de um benefício referente a um mesmo segurado ou que um benefício seja pago com valor equivocado – por se alterar a quantidade de cotas dos titulares – ou em prazo superior ao devido – quando há alteração no tipo de vínculo dos titulares.

.....

2.3.7 - Conclusão da equipe:

Constatamos diversas inconsistências em campos relacionados a instituidores e titulares de benefícios, tais como CPF, nome da mãe, NIT e vínculo de dependente. Essas inconsistências reduzem a possibilidade de controle do INSS, criando a oportunidade de se conceder benefícios irregulares.

2.3.8 - Proposta de encaminhamento:

Determinar ao INSS, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, I, e em atenção ao disposto nos arts. 39 §1º, 45, 46, 450, 453, §6º, da IN INSS/Pres 45/2010 que:

Recomendar ao INSS que verifique a atualização de informações cadastrais dos benefícios concedidos pela Internet, em especial, o CPF do instituidor e o nome da mãe do instituidor, tendo em vista que foram constatados pela equipe de auditoria casos em que os dígitos verificadores do CPF do instituidor se "perdiam" nos processos requeridos pela internet (cuja numeração inicia-se pelo algarismo "3"), o que resultou em CPF de instituidor inconsistente.

2.4 - Benefícios acima do teto não decorrentes de ação judicial

2.4.1 - Situação encontrada:

Há 590 benefícios que, individualmente, *excedem o teto da Previdência Social (R$ 3.916,20), sendo que 43 não receberam nenhum tratamento diferenciado, 265 resultam de benefícios devidos aos dependentes de segurados ex-ferroviários ("tratamento 60" - complementação da extinta RFFSA) e 282 de benefícios devidos aos dependentes de segurados ex-empregados da ECT ("tratamento 65").*

Somados a esses 43 benefícios que não receberam tratamento diferenciado, outros 130 estariam irregulares se analisado o conjunto de benefícios desdobrados que

um mesmo instituidor gerou, sendo 126 identificados pela consolidação dos benefícios de um mesmo CPF de instituidor (peça 36) e quatro pela consolidação realizada por NIT de instituidor (peça 37) - esses quatro casos não foram identificados pelo critério "mesmo CPF instituidor", por erros cadastrais em algum dos benefícios desdobrados, tais como inconsistências no CPF dos titulares.

.....

2.4.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Processos de pensões por morte concedidas entre 2006 e 2011.

....

2.4.4 - Efeitos/Consequências do achado:

Prejuízos gerados por pagamentos indevidos (efeito potencial) - Possível pagamento de benefícios em valor superior ao teto, sem justificativa legal.

.....

2.4.7 - Conclusão da equipe:

Há indícios de 173 benefícios concedidos a titulares cuja somatória por instituidor excede os limites legais em vigor. Dessa forma, é necessário que o INSS verifique se há justificativas legais para que o valor pago a esses benefícios seja superior ao teto previdenciário, revisando-os caso necessário.

2.4.8 - Proposta de encaminhamento:

Determinar ao INSS, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, I, e em atenção ao disposto no art. 41-A §1º da Lei 8.213/1991 c/c art. 2º da Portaria MPS/MF 2/2012 que, no prazo de até 180 dias:

a) revise os 173 benefícios constantes nos arquivos 'Lista 4.1

....

- b) revise os 41 benefícios constantes no arquivo 'Lista 4.2 –

...

2.5 - Filha cadastrada como companheira e/ou cônjuge

2.5.1 - Situação encontrada:

Ao se confrontar a idade de titulares "Cônjuge" e "Companheiro(a)" com a "Data de óbito do instituidor" e a "Data de nascimento do titular", identificamos a existência de casais cujos titulares teriam idade menor que quatorze anos na data do óbito do instituidor, o que indicaria ou um relacionamento incompatível com o código civil ou o erro de cadastro no vínculo do titular (cadastramento de filhos como cônjuges ou companheiros).

.....

Foram identificados 131 casais cujos titulares, à época do óbito do instituidor, tinham menos de quatorze anos de idade. ....

2.5.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Relação de pensões concedidas entre 2006 e 2011 a cônjuges, companheiros, ex-cônjuge ou ex-companheiros.

Processos de pensões por morte concedidas entre 2006 e 2011.

2.5.3 - Causas da ocorrência do achado:

Erro do servidor durante o cadastro para concessão do benefício de pensão.

2.5.4 - Efeitos/Consequências do achado:

Prejuízos gerados por pagamentos indevidos (efeito potencial) - Pagamento de pensão por morte a filho menor de 21 anos sem data limite de recebimento (não há impacto financeiro enquanto o titular não completar 21 anos, o impacto é real após essa data – quando o titular receberá indevidamente benefício).

2.5.7 - Conclusão da equipe:

A informação de vínculo de dependência de titulares apresenta sinais de inconsistência em alguns casos. Caso esse erro cadastral se confirme, ocorrerá prejuízo ao erário assim que esses titulares – filhos de instituidores, mas cadastrados como companheiros ou cônjuges – ultrapassarem a maioridade previdenciária (21 anos) e continuarem a receber pensões por morte.

2.5.8 - Proposta de encaminhamento:

Determinar ao INSS, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, I, e em atenção ao disposto no art. 16 da Lei 8.213/1991 que, no prazo de até 180 dias, revise as informações cadastrais dos benefícios listados no arquivo 'Lista 5 - Benefícios com titulares filhos cadastrados como cônjuges ou companheiros (peça 38).xlsx', promovendo as alterações que se fizerem necessárias.

.....

2.6 - Pagamento de benefícios a titulares com CPF de terceiros ou inconsistentes

2.6.1 - Situação encontrada:

O primeiro passo para validar as informações de CPF dos titulares registrados na base Maciça foi verificar se essa informação estaria disponível em todos os casos. Dos 2.164.615 benefícios, 3.255 traziam o campo "CPF do titular" zerado. Desse total, 1.440 não estão irregulares por terem data de despacho de benefício nos meses de novembro e dezembro de 2011, ou seja, no período de sessenta dias em que é permitido o pagamento de pensão a titulares sem apresentação de CPF (período para regularização do CPF).

Em seguida, cruzou-se o campo "CPF titular" e "CPF instituidor" da Maciça, procurando casos em que houvesse compartilhamento dessa informação entre titular e instituidor. Foram identificados 9.323 registros, sendo que em 335 benefícios os dois campos estavam zerados.

Ao se cruzar a base de dados Maciça com a de CPF, encontramos 7.142 benefícios com CPF de titular inconsistentes, ou seja, informados na Maciça, mas sem correspondência na base de CPF. O valor bruto desses benefícios superou os R$ 5 milhões mensais no período analisado por esta auditoria.

Ao analisar os números de CPF e os nomes dos titulares dos benefícios da Maciça, encontramos 7.667 benefícios com números de CPF válidos, mas com nomes divergentes nas duas bases, o que indica possível utilização indevida de número de CPF alheio. Em 3.103 desses casos, o nome que consta na base de dados do CPF é o do instituidor do benefício, não o do titular; sendo que em 2.553 casos houve a

utilização do mesmo número por titular e instituidor. Dentre os 550 casos restantes, em 393 benefícios a divergência entre esses dois campos se deu pelo não uso dos dígitos verificadores.

Nos 4.564 benefícios restantes, em que os nomes utilizados na Maciça diferem dos da base do CPF, há divergências pela abreviação ou não de sobrenomes; pela troca de último sobrenome, provavelmente por casamento; pelo uso do CPF do representante legal (852 casos); pelo uso do CPF do procurador (um caso); ou pelo uso de outras pessoas, como no benefício 144.276.892-1, cujo nome do titular na Maciça não corresponde ao cadastrado na base de dados do CPF.

2.6.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Processos de pensões por morte concedidas entre 2006 e 2011.

....

2.6.7 - Conclusão da equipe:

Constatamos a utilização de números de CPF inconsistentes e de terceiros no pagamento de pensões por morte. Esse uso indevido de número de CPF pode resultar em pagamentos irregulares de benefícios de pensão por morte.

2.6.8 - Proposta de encaminhamento:

Determinar ao INSS, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, I, e em atenção ao disposto nos arts. 39 §1º, 45 e 46 da IN INSS/Pres 45/2010, que verifique, em até 180 dias, a consistência dos números de CPF das listas de benefícios informadas nos arquivos 'Lista 6.1 - CPF do titular zerado (peça 39).xlsx' e 'Lista 6.2 - CPF do titular inconsistente (peça 40).xlsx', promovendo as alterações cadastrais que se fizerem necessárias.

2.7 - Erro de sistema quando se cadastra primeiro o filho como titular e depois a mãe como companheira

2.7.1 - Situação encontrada:

Ao se analisar casos de benefícios com igualdade nos campos "Nome do titular" e "Nome da mãe do titular", encontramos evidências de que, quando uma pensão por morte é concedida inicialmente para um filho menor de 21 anos e, posteriormente, é revisada para a inclusão de cônjuge/companheiro(a), alguns dados cadastrais do titular do benefício - "Nome da mãe do titular", "CPF do titular" e "NIT do titular" - não se atualizam, resultando em divergência de informações cadastrais do titular.

Nos benefícios examinados no trabalho de campo, identificamos esse comportamento nos benefícios 151.517.488-0, 137.811.217-0 e 145.286.785-0. Nos três casos, os campos "Nome do titular" e "Nome da mãe do titular" são idênticos na Maciça, mas há informações nos processos dos nomes corretos das mães dos titulares. Nos três processos, houve, inicialmente, a inclusão dos filhos dos instituidores e, posteriormente, a revisão para incluir cônjuge/companheiro(a). Os CPF dos titulares desses benefícios pertencem aos filhos das atuais titulares.

2.7.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Base de Dados Relação de benefícios analisados.

Base de Dados Informações de dependentes dos benefícios analisados.

Processos de pensões por morte concedidas entre 2006 e 2011.

2.7.3 - Causas da ocorrência do achado:

Possível erro de sistema ao não atualizar as informações cadastrais para o titular cônjuge/companheiro(a)

Erro de servidor na atualização de benefício após revisão para inclusão de titular "cônjuge/companheiro(a)" em pensão com titular "filho menor de 21 anos".

2.7.4 - Efeitos/Consequências do achado:

Prejuízos gerados por pagamentos indevidos (efeito potencial) - Uma base de dados cadastral com problemas de integridade pode permitir que se gere mais de um benefício referente a um mesmo segurado ou que um benefício seja pago com valor equivocado – por se alterar a quantidade de cotas dos titulares – ou em prazo superior ao devido – quando há alteração no tipo de vínculo dos titulares.

....

2.7.7 - Conclusão da equipe:

Há indícios de erro de sistema e/ou de servidor quando da inclusão de titular "companheiro(a)" em benefício originalmente concedido a titular "filho(a)". Essa alteração atualiza algumas informações dos titulares do benefício, mantendo outras informações do titular antigo.

2.7.8 - Proposta de encaminhamento:

Dar ciência ao INSS de que a atualização de informações de titulares de benefício de pensão por morte quando da inclusão de novos titulares apresenta falhas que ocasionam o surgimento de inconsistências nas informações cadastrais dos beneficiários, infringindo o disposto nos arts. 39 §1°, 45, 46 da IN INSS/Pres 45/2010.

2.8 - Fragilidade no período de carência para concessão do benefício de pensão por morte

2.8.1 - Situação encontrada:

De acordo com o art. 26 da Lei 8.213/1991, não há exigência de carência para solicitação do benefício de pensão por morte, ou seja, não há exigência de tempo mínimo de contribuição ao INSS para que os dependentes recebam o benefício. Assim, é possível que um dependente do segurado obtenha o benefício apenas com uma contribuição do instituidor do benefício.

.....

No trabalho de campo, em uma amostra de 589 pensões, 399 eram oriundas de instituidores aposentados e nos 190 restantes o instituidor ainda estava contribuindo para a previdência. Desses 190 processos, em pelos menos 25 casos os instituidores adquiriram ou readquiriram a qualidade de segurado com menos de seis meses de contribuição, sendo que em 13 casos foram menos de três meses. Ou seja, considerando apenas os casos em que o benefício foi concedido com base na comprovação de vínculos e remunerações (ou seja, sem benefício anterior), em cerca de 13% deles o instituidor adquiriu a qualidade de segurado menos de seis meses antes do óbito, considerando que a amostra era dirigida, conforme planilha de dados consolidados (peça 41).

.....

2.8.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Processos de pensões por morte concedidas entre 2006 e 2011.

2.8.3 - Causas da ocorrência do achado:

Ausência de carência para concessão do benefício de pensão por morte. De acordo com o art. 26 da Lei 8.213/1991, a concessão de benefício de pensão por morte independe de carência para sua concessão.

.....

2.8.8 - Proposta de encaminhamento:

Dar ciência ao Instituto Nacional do Seguro Social, Ministério da Previdência Social, Casa Civil da Presidência da República, Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados, Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal de que a concessão de benefício de pensão por morte do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), previsto no art. 74 da Lei 8.213/1991 independe de carência, o que constitui uma lacuna da legislação, contribuindo para agravar os déficits crônicos do RGPS.

2.9 - Obtenção de pensão por morte sem redutor de valor para cônjuge/companheiro(a) em idade laboral

2.9.1 - Situação encontrada:

De acordo com os dispositivos da Lei 8.213/1991, não há restrições de idade, renda, dependência econômica ou quantidade de filhos menores para obtenção de pensão por morte para o dependente na condição de cônjuge/companheiro(a).

Atualmente, são concedidas pensões vitalícias mesmo quando os beneficiários estejam em idade laboral e tenham condições de prover o seu sustento.

2.9.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Relação de pensões concedidas entre 2006 e 2011 a cônjuges, companheiros, ex-cônjuge ou ex-companheiros.

2.9.7 - Conclusão da equipe:

Concluímos que a legislação não considera critérios de idade, renda e quantidade de dependentes do beneficiário para a concessão de pensão por morte a cônjuges, companheiros, ex-cônjuge ou ex-companheiros. Isso permite que sejam concedidas pensões vitalícias a beneficiários em idade laboral e em condições de prover o seu sustento.

2.9.8 - Proposta de encaminhamento:

Dar ciência ao Instituto Nacional do Seguro Social, Ministério da Previdência Social, Casa Civil da Presidência da República, Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados, Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal, que o benefício de pensão por morte do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), previsto no art. 74 da Lei 8.213/1991, não prevê a existência de critérios de idade, renda e quantidades de filhos para determinação de seu valor e duração do benefício, o que constitui uma lacuna da legislação, contribuindo para agravar os déficits crônicos do RGPS.

3 - CONCLUSÃO

Não foram constatadas impropriedades ou irregularidades para a questão de auditoria 7.

As seguintes constatações foram identificadas neste trabalho:

Questão 1

Fragilidade no período de carência para concessão do benefício de pensão por morte (item 2.8)

Obtenção de pensão por morte sem redutor/limitador de valor para cônjuge/companheiro(a) em idade laboral (item 2.9)

Questão 2

Desdobramento irregular de pensões (item 2.2)

Questões 3 e 4

Benefícios acima do teto, não decorrentes de ação judicial (item 2.4)

Questões 3 e 5

Pagamento de benefícios a titulares com CPF de terceiros ou inconsistentes (item 2.6)

Questões 3, 4 e 5

Erros cadastrais em dados básicos de instituidores e titulares de pensões (item 2.3)

Filha cadastrada como companheira e/ou cônjuge (item 2.5)

Erro de sistema quando se cadastra primeiro o filho como titular e depois a mãe como companheira (item 2.7)

Questões 3, 5 e 6

Pensões para filhos maiores inválidos, que apresentam atividade laboral ou benefício previdenciário dela decorrente (item 2.1)

.....

Entre os benefícios estimados desta fiscalização, pode-se mencionar a revisão e eventual cessação de benefícios concedidos irregularmente e o aperfeiçoamento dos procedimentos de concessão de benefícios de pensão por morte, sendo o total dos benefícios quantificáveis (potencial) desta auditoria de R$ 50.637.602,15, considerando o valor anual despendido com os benefícios a serem revisados, objeto principalmente dos achados 2.1 e 2.2

Proposta de Encaminhamento

Ante o exposto, propõe-se ao Tribunal:

I. Com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, I, c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, que, no prazo de até 180 dias:

- revise os 4.403 benefícios constantes no arquivo 'Lista1 - filhos maiores invalidos.xlsx', conforme listado abaixo, cessando os benefícios nos quais forem encontradas irregularidades e promovendo, quando couber, a restituição aos cofres da Previdência dos valores pagos indevidamente, respeitado o contraditório e a ampla defesa dos beneficiários, em atenção ao disposto nos arts. 16, inciso I, c/c 77, §2º, incisos I e II, da Lei 8.213/1991 (item 2.1):

- 3.941 pensões concedidas após 10/10/2007 (DDB), data da edição da IN INSS/Pres 20/2007, com indício de que a invalidez é posterior aos 21 anos de idade ou não foi mantida de forma ininterrupta;

- 229 pensões em que o dependente consta como tendo vínculo em período posterior ao despacho do benefício;

- 160 pensões em que o dependente consta como proprietário ou responsável por pessoa jurídica após a data de concessão do benefício;

- 39 pensões em que o dependente consta como tendo vínculo após o óbito do instituidor; e

- 34 pensões nas quais consta a informação, em outro benefício do dependente, de que a invalidez iniciou-se após o óbito do instituidor;

- analise, caso a caso, as falhas nos mecanismos de controle que permitiram a ocorrência de erros na concessão dos benefícios listados no arquivo 'Lista 1 - filhos maiores invalidos.xlsx' e promova alterações em seus sistemas de concessão e nos seus bancos de dados de forma a evitar esse tipo de erro, em atenção ao disposto nos arts. 16, inciso I, c/c 77, §2º, incisos I e II, da Lei 8.213/1991 (item 2.1);

- revise os 677 benefícios com indícios de desdobramento incorreto da pensão, constantes no arquivo 'Lista 2 - pensões com erro no desdobramento.xlsx', cessando os benefícios em que forem encontradas irregularidades e promovendo, quando couber, a restituição aos cofres da Previdência dos valores pagos indevidamente, respeitado o contraditório e a ampla defesa dos beneficiários, em atenção ao disposto nos arts. 75 e 77 da Lei 8.213/1991 (item 2.2);

- analise, caso a caso, as falhas nos mecanismos de controle que permitiram a ocorrência de erros na concessão dos benefícios listados no arquivo 'Lista 2 - pensões com erro no desdobramento.xlsx' e promova alterações em seus sistemas de concessão e nos seus bancos de dados de forma a evitar esse tipo de erro, em atenção ao disposto nos arts. 75 e 77 da Lei 8.213/1991 (item 2.2);

- revise as informações cadastrais dos benefícios nominadas nos arquivos: 'Lista 3.1 - CPF do instituidor zerado (peça 26).xlsx', 'Lista 3.2 - Nome da mãe do instituidor em branco (peça 27).xlsx', 'Lista 3.3 - NIT do instituidor zerado (peça 28).xlsx', 'Lista 3.4 - Nome do titular igual ao nome da mãe do titular (peça 29).xlsx', 'Lista 3.5 - Nome do instituidor igual ao da mãe do instituidor (peça 30).xlsx', 'Lista 3.6 - CPF do instituidor inconsistente (peça 31).xlsx', 'Lista 3.7 - CPF do instituidor com nome inconsistente (peça 32).xlsx', 'Lista 3.8 - CPF do titular com nomes inconsistentes (peça 33).xlsx', promovendo as alterações cadastrais que se fizerem necessárias, em atenção ao disposto nos arts. 39 §1º, 45, 46, 450, 453 §6º da IN INSS/Pres 45/2010 (item 2.3);

- revise os 173 benefícios constantes nos arquivos 'Lista 4.1 - NB acima do teto - tratamento 01 (peça 34).xlsx', 'Lista 4.2 - CPF instituidor acima do teto - nome divergente (peça 35).xlsx', 'Lista 4.3 - CPF do instituidor acima do teto - mesmo instituidor (peça 36).xlsx' e 'Lista 4.4 - NIT instituidor acima do teto (peça 37).xlsx'; cujas rendas mensais excedem o teto previdenciário, informando a este Tribunal o resultado dessa análise, cessando os benefícios em que forem encontradas irregularidades e promovendo, quando couber, a restituição aos cofres da Previdência dos valores pagos indevidamente, respeitado o contraditório e a ampla defesa dos beneficiários, em atenção ao disposto no art. 41-A §1º da Lei 8.213/1991 c/c art. 2º da Portaria MPS/

MF 2/2012 (item 2.4);

- revise os 41 benefícios constantes no arquivo 'Lista 4.2 - CPF instituidor acima do teto - nome divergente (peça 35).xlsx', cujas rendas mensais excedem o teto previdenciário por erro de cadastro, no uso compartilhado de número de CPF por mais de um instituidor, em atenção ao disposto no art. 41-A §1º da Lei 8.213/1991 c/c art. 2º da Portaria MPS/MF 2/2012 (item 2.4);

- revise as informações cadastrais dos benefícios listados no arquivo 'Lista 5 - Benefícios com titulares filhos cadastrados como cônjuges ou companheiros (peça 38).xlsx', promovendo as alterações que se fizerem necessárias, em atenção ao disposto no art. 16 da Lei 8.213/1991 (item 2.5);

- verifique, em até 180 dias, a consistência dos números de CPF das listas de benefícios informadas nos arquivos 'Lista 6.1 - CPF do titular zerado (peça 39).xlsx' e 'Lista 6.2 - CPF do titular inconsistente (peça 40).xlsx', promovendo as alterações cadastrais que se fizerem necessárias, em atenção ao disposto nos arts. 39 §1º, 45 e 46 da IN INSS/Pres 45/2010 (item 2.6);

II. Recomendar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS que:

- promova, periodicamente, o cruzamento das informações das bases de dados de benefícios com outras bases de dados públicas, com o objetivo de identificar pensões concedidas a filhos maiores inválidos que não se enquadrem nas exigências da Lei 8.213/1991, arts. 16, inciso I, c/c 77, §2º, incisos II e III (item 2.1);

- promova, periodicamente, o cruzamento das informações das bases de dados de benefícios com o objetivo de identificar pensões que não foram corretamente desdobradas (item 2.2);

- verifique a atualização de informações cadastrais dos benefícios concedidos pela Internet, em especial, o CPF do instituidor e o nome da mãe do instituidor (item 2.3);

- promova, periodicamente, o cruzamento das informações de suas bases de dados de benefícios com o objetivo de identificar pensões cuja renda mensal ultrapasse indevidamente o teto previdenciário (item 2.4);

- investigue periodicamente benefícios em que a relação de idade entre titulares e instituidores de pensão possa sugerir a existência de erro no vínculo de dependência cadastrado (item 2.5);

III. Dar ciência ao INSS de que a atualização de informações de titulares de benefício de pensão por morte quando da inclusão de novos titulares apresenta falhas que ocasionam o surgimento de inconsistências nas informações cadastrais dos beneficiários, infringindo o disposto nos arts. 39 §1º, 45, 46 da IN INSS/Pres 45/2010 (item 2.7).

IV. Dar ciência ao Instituto Nacional do Seguro Social, Ministério da Previdência Social, Casa Civil da Presidência da República, Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados, Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal

que há lacunas na legislação referentes a:

- concessão de benefício de pensão por morte do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), previsto no art. 74 da Lei 8.213/1991, independe de carência (item 2.8);

- o benefício de pensão por morte do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), previsto no art. 74 da Lei 8.213/1991, não prevê a existência de critérios de idade, renda e quantidades de filhos para determinação de seu valor e duração do benefício (item 2.9);

V. Enviar ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS cópia deste Relatório e os arquivos eletrônicos 'Lista1 - filhos maiores invalidos.xlsx', 'Lista 2 - pensões com erro no desdobramento.xlsx', 'Lista 3.1 - CPF do instituidor zerado (peça 26).xlsx', 'Lista 3.2 - Nome da mãe do instituidor em branco (peça 27).xlsx' , 'Lista 3.3 - NIT do instituidor zerado (peça 28).xlsx', 'Lista 3.4 - Nome do titular igual ao nome da mãe do titular (peça 29).xlsx', 'Lista 3.5 - Nome do instituidor igual ao da mãe do instituidor (peça 30).xlsx', 'Lista 3.6 - CPF do instituidor inconsistente (peça 31).xlsx', 'Lista 3.7 - CPF do instituidor com nome inconsistente (peça 32).xlsx', 'Lista 3.8 - CPF do titular com nomes inconsistentes (peça 33).xlsx', 'Lista 4.1 - NB acima do teto - tratamento 01 (peça 34).xlsx', 'Lista 4.2 - CPF instituidor acima do teto - nome divergente (peça 35) - Cópia.xlsx', 'Lista 4.3 - CPF do instituidor acima do teto - mesmo instituidor (peça 36).xlsx' e 'Lista 4.4 - NIT instituidor acima do teto (peça 37).xlsx', 'Lista 5 - Benefícios com titulares filhos cadastrados como cônjuges ou companheiros (peça 38).xlsx', 'Lista 6.1 - CPF do titular zerado (peça 39).xlsx' e 'Lista 6.2 - CPF do titular inconsistente (peça 40).xlsx', bem como Voto e Acórdão do que vier a ser proferido no presente processo.

VI. Enviar, ao Ministério da Previdência Social, Casa Civil da Presidência da República, Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados, Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal, cópia deste Relatório, bem cômodo Relatório, Voto e Acórdão do que vierem a ser proferidos no presente processo.

VII. Arquivar os presentes autos.

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de auditoria realizada no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), com o objetivo de verificar a legalidade na concessão dos benefícios previdenciários de pensão por morte no Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

2. A pensão por morte é o benefício devido ao conjunto de dependentes do segurado falecido, aposentado ou não, independente do segurado instituidor possuir carência (número mínimo de contribuições para o direito ao benefício), conforme artigos 26 e 74 da Lei 8.213/1990.

3. A importância do tema foi assim delineada pela unidade técnica:

"De acordo com o Boletim Estatístico da Previdência Social referente ao mês de janeiro de 2012, a Previdência Social possui 6.808.376 benefícios de pensão por morte, sendo 4.652.833 de clientela urbana e 2.155.543 de clientela rural. Atualmente, essas pensões representam 27,03% do estoque de benefícios do RGPS e 24,56% em

termos de valores monetários. A título de ilustração, em janeiro/2012, o RGPS gastou R$ 5,17 bilhões com pagamento de benefício de pensão de um total de R$ 21,0 bilhões gastos com benefícios previdenciários." (grifei)

4. Os trabalhos de fiscalização ocorreram em amostra significativa do objeto, pois foram selecionados 2.164.632 benefícios de pensão por morte, concedidos entre janeiro de 2006 e dezembro de 2011, para serem confrontados com outras bases de dados de órgãos públicos.

5. Podem-se dividir as ocorrências verificadas pela equipe de fiscalização em três grupos.

6. O primeiro grupo consiste em falhas com indicativo do pagamento indevido de benefícios e, consequentemente, dano ao erário. Menciono-as a seguir:

a) pensões para filhos maiores inválidos que apresentam atividade laboral ou benefício previdenciário dela decorrente – indicativo em 4.403 benefícios;

b) desdobramento de pensões com o pagamento integral do valor aos beneficiários, sem o devido rateio – indicativo em 677 benefícios;

c) benefícios acima do teto previdenciário sem as devidas justificativas – 173 benefícios.

7. O número de benefícios em que foram constatadas essas ocorrências é pouco significativo em relação ao universo da amostra – cerca de 0,24%. Entretanto, a proposta de reanálise desses benefícios, sugerida pela unidade técnica e com a qual me manifesto de acordo, poderá propiciar aos cofres públicos a significativa economia da ordem de R$ 50.000.000,00 ao ano, o que indica a pertinência de continuamente serem aperfeiçoados os controles da concessão de benefícios previdenciários.

8. O segundo grupo de ocorrências trata de falhas que podem comprometer a integridade da base de dados do INSS:

a) filha cadastrada erroneamente como companheira e/ou cônjuge do instituidor– 131 benefícios;

b) pagamento de benefícios a titulares com Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) de terceiros ou inconsistentes – cerca de 14.000 benefícios;

c) erros cadastrais em dados básicos de instituidores e titulares de pensões – cerca de 186.000 benefícios;

9. Embora essas ocorrências não constituam, de imediato, dano aos cofres previdenciários, elas podem, no futuro, provocar o pagamento de benefícios indevidos. Veja-se a repeito as seguintes ponderações da equipe de auditoria:

"Uma base de dados cadastrais com problemas de integridade pode permitir que se conceda indevidamente mais de um benefício referente a um mesmo segurado ou que um benefício seja pago com valor equivocado – por se alterar a quantidade de cotas dos titulares – ou em prazo superior ao devido – quando há alteração no tipo de vínculo dos titulares. ...cria-se a possibilidade de terceiro não relacionado receber o benefício em nome do titular de direito."

10. A deficiente confiabilidade dos dados, além de dificultar as ações de controle, é potencializada pela sua maior relevância na amostra, pois representa cerca de 9,3%

do universo amostral. Isto posto, acolho as propostas da unidade técnica para que o INSS adote as devidas medidas corretivas/preventivas.

11. O terceiro grupo de ocorrências não trata de falhas, mas de constatações efetuadas com o intuito de aprimorar a legislação vigente.

12. Nesse sentido, foi constatada a ausência de período de carência para concessão do benefício de pensão por morte nos seguintes termos:

"Assim, é possível que um dependente do segurado obtenha o benefício apenas com uma contribuição do instituidor do benefício.

O risco maior é que uma pessoa enferma, que esteja prestes a falecer, venha a ser cadastrada na previdência para gerar uma pensão. Em uma situação hipotética, essa pessoa, que não era segurada da previdência social, pode realizar uma contribuição como segurado facultativo antes do falecimento e assim gerar um benefício para seus dependentes que poderá perdurar por vários anos."

13. A outra constatação foi a inexistência de redutor nos valores da pensão, o que "*permite a concessão de pensões vitalícias a beneficiários em idade laboral e em condições de*

Opinião da ANASPS

prover o seu sustento."

14. Essas últimas ponderações, em que pesem sejam dotadas de razoabilidade, além de estarem no âmbito de decisão política, são derivadas diretamente das disposições legais pertinentes, o que lhes atribui a presunção de que sejam conhecidas por parte das autoridades competentes. Assim, não considero adequadas as propostas de encaminhamento para que, em relação a essas ocorrências, seja dada ciência ao INSS.

Pelo exposto, congratulando-me com a unidade técnica pela qualidade do trabalho, VOTO no sentido de que seja adotado o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 27 de março de 2013"

BENJAMIN ZYMLER

Relator

De Formigas e Elefantes

(*)Paulo César Regis de Souza

O TCU divulgou relatório sobre problemas na fiscalização e controle de benefícios especialmente do INSS, em especial relativo às pensões.

Lamento que o TCU tenha, há muito tempo, abandonado o oficio de acompanhar com a mesma competência, acuidade e seriedade o que se passa na administração da receita previdenciária.

Quando a receita estava no âmbito da Previdência, o TCU era muito zeloso na análise da fiscalização, da sonegação, das dívidas administrativas e judiciais, da recuperação de crédito, dos parcelamentos, das renúncias. De repente, esqueceu—se deste importante papel. Parece até que temos agora uma receita previdenciária sueca ou finlandesa, num mundo cheio de rosas e de encantos e sem espinhos.

Perguntar não ofende. Por que o TCU não fiscaliza a Receita Federal?. Há algum impedimento de ordem legal? Sinto que o TCU também não fiscaliza o BNDES, o Banco Central, a Caixa, o Banco do Brasil .

Aos mortais, chama atenção a sofreguidão do TCU na caça aos ex- prefeitos e bolsistas da CAPES...

Seus relatórios sobre pontes e rodovias são motivos de pilhérias no DNIT, nas

rodas palacianas, nos gabinetes das lideranças políticas, nos restaurantes de lobistas e nos escritórios das construtoras. Nos arredores do TCU tem sempre um advogado pronto a resolver as dificuldades com facilidades.

Como me disse um amigo potiguar: o TCU olha as formigas e esquece os elefantes...

Particularmente, acredito que o grupo de auditores e servidores do TCU tem boa fé, responsabilidade, zelo pelo que fazem mas parece que a partidarização e os interesses menores da política estejam desafiando o próprio sentido da centenária instituição. É muito pouco para sua dimensão e magnitude, adstringir-se a prefeitos, especialmente ex-prefeitos, bolsistas e superfaturamento em estradas.

Lá no Rio Grande, há uma expressão que cabe mencionar: estão gastando muita pólvora com poucos chimangos.

No caso das pensões do INSS, nós da ANASPS, há 22 anos na estrada, conhecedores que somos da gestão, dos sistemas, da dedicação dos servidores, das dificuldades gerenciais, da complexidade legal e das permanentes pressões dos fraudadores profissionais e amadores, acreditamos que ação do TCU foi oportuna.

O INSS está debruçado no relatório do TCU para corrigir as denúncias e irregularidades apontadas e nem poderia ser de outra forma, já que é seu papel e seu dever fazer corretamente o que determina a legislação.

Não há definitivamente uma fábrica de fraudes. Não é isso que é repassado aos servidores.

Há falhas internas e há inúmeras pressões externas, muitas delas inconfessáveis.

Como há também questões de fundo. No caso das pensões, 7,1 milhões em dez de 2013 (22,95% dos 31,1 milhões de benefícios) correspondendo a um valor de R$ 5,9 bilhões (21,17% dos R$ 27,1 bilhões).

O INSS concede mensalmente em torno de 15 mil pensões ou aproximadamente 200 mil anuais.

O governo do lulopetismo vem resistindo brava e estoicamente a qualquer mudança na legislação excessivamente benevolente, quando comparada a de outros países. Isto porque não interessa principalmente mexer com as viúvas, calejadas e sofridas, e as "jovens viúvas" que se aproveitam da senectude dos bem aposentados. Cumpre destacar que o potencial das "jovens viúvas" é exponencial. Indiferentes dão fantástica elasticidade a um benefício, sem contribuição correspondente ,e que pode chegar a 100 anos! Ressalte-se que felizmente a longevidade das brasileiras está aumentando...

Fazemos nossas as observações do TCU que são subsídios valiosos para a reforma necessária e indispensável a sustentabilidade do Regime Geral de Previdência Social-RGPS.

Pensões para filhos maiores inválidos que apresentam atividade laboral ou benefício previdenciário dela decorrente, Desdobramento irregular de pensões, . - Erros cadastrais em dados básicos de instituidores e titulares de pensões. - Benefícios acima do teto não decorrentes de ação judicial. - Filha cadastrada como companheira e/ou cônjuge. Pagamento de benefícios a titulares com CPF de terceiros ou inconsistentes, Erro de sistema quando se cadastra primeiro o filho como titular e depois a mãe como

(*) Paulo César Regis de Souza é Vice-Presidente Executivo da ANASPS

Relatório do TCU sobre as contas da Presidenta Dilma Rousseff de 2013

(...)

6.3 Proteção Social/Previdência Social

Opinião da ANASPS

Uma ampla e detalhada análise da governança sobre a área de benefícios. Nenhuma linha sobre a governança do financiamento da Previdência Social.

Os dados mais relevantes estão sublinhados em vermelho.

As funções Previdência e Assistência Social englobam programas e ações de Proteção Social, dentre esses, os programas temáticos de Previdência Social, do Fortalecimento do SUAS e do Bolsa Família. O Relatório sobre as Contas do Governo de 2013 traz análises sobre aspectos chaves da estrutura de governança dos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e da Previdência Social, especialmente no que tange aos chamados "mecanismos de porta de entrada" das políticas assistenciais e previdenciárias.

(NE : Excluímos os textos relativos à Governança na Assistência Social e à Eficiência na Assistência Social)

Governança na Previdência Social

A porta de entrada do cidadão ao Regime Geral de Previdência Social é por meio das agências do próprio INSS. Porém, para o atingimento da melhoria da qualidade dos serviços prestados nas agências da previdência social, algumas deficiências devem ser superadas.

Plano de Expansão da Rede de Atendimento do INSS (PEX)

O Plano de Expansão da Rede de Atendimento do INSS (PEX) ainda não atingiu metade de sua meta de inaugurações. O INSS tem como meta construir 720 novas agências em municípios com mais de vinte mil habitantes e que não possuam uma APS, de forma a ampliar o acesso dos segurados aos serviços previdenciários e melhorar o atendimento, com foco na interiorização da oferta de serviços. Até o fim de 2013, já haviam sido inauguradas 309 APS, sendo que 75 inaugurações ocorreram em 2013. No entanto, caso deseje atingir esse objetivo até o fim do PPA 2012-2015, terá que acelerar o ritmo das inaugurações.

Sistemas Transacionais

Outro gargalo detectado refere-se aos sistemas transacionais. O INSS está em meio a um processo de modernização de sua infraestrutura e dos sistemas de informação. Tal contexto afeta diretamente o planejamento e a priorização das ações de tecnologia e informação da autarquia, uma vez que contempla a substituição dos principais sistemas de informação da autarquia, afetando diretamente sua área fim.

Atualmente, constata-se que há uma quantidade excessiva de sistemas que devem ser utilizados pelos servidores que atuam no atendimento, sendo que as deficiências existentes nos sistemas informatizados do INSS impedem que o objetivo estratégico de conceder automaticamente os benefícios previdenciários e assistenciais seja atingido adequadamente, com risco na oferta de serviços aos segurados e dependentes.

Estrutura de Pessoal

Também causa preocupação a política de pessoal do INSS. Em auditoria realizada pelo Tribunal (TC 016.601/2013- 0) detectaram-se diversas deficiências na estrutura de pessoal da autarquia que podem comprometer a prestação dos serviços, entre as quais: concentração excessiva de servidores na área meio das gerências-executivas e em grandes centros urbanos; grande percentual de servidores em condições de aposentadoria (26% do efetivo possuem condições de aposentadoria e estão usufruindo de abono permanência); e concentração das concessões de benefícios em número reduzido de servidores.

Governança dos mecanismos de porta de entrada dos serviços previdenciários

Ainda na auditoria da estrutura de pessoal (TC 016.601/2013-0), com vistas a avaliar a governança das APS e seguindo a metodologia aplicada aos CRAS e aos CREAS (DEA – Data Envelopment Analysis), avaliou-se a eficiência e a qualidade dos serviços prestados, comparando-se as unidades do INSS em termos de produtividade e quantidade de recursos humanos envolvidos. Os resultados mostraram que há grande disparidade entre as unidades quanto à sua produção, em função dos insumos utilizados.

Sustentabilidade Fiscal da Proteção Social

Além de melhorias em suas estruturas de governança, tanto a Assistência Social como a Previdência Social devem se atentar à sua sustentabilidade fiscal. No âmbito da Assistência Social, o PBF, que iniciou em 2004 com 3,6 milhões de famílias, alcançou em 2013 o quantitativo de 13,5 milhões de famílias, pagando benefícios no valor total de aproximadamente de R$ 2 bilhões/mês e R$ 24 bilhões/ano (TC 013.804/2013-8 e Data Social 2.0/ Sagi/MDS). Já em relação ao BPC, que em 2012 atendeu a 3,8 milhões de beneficiários, exigindo um aporte de recursos da ordem de R$ 28,5 bilhões, verificou-se o aumento das concessões judiciais do benefício, bem como a existência de propostas de alterações legislativas que poderão ter impacto fiscal importante (TC 024.813/2013-3 e TC 015.938/2013-1).

Com relação ao RGPS, verifica-se que o seu déficit não tem diminuído. No ano de 2013, o resultado do RGPS foi deficitário em R$ 49,9 bilhões, apesar de o RGPS urbano ter apresentado superávit de R$ 24,3 bilhões. A principal causa desse déficit encontra-se no RGPS rural, que foi deficitário em R$ 74,2 bilhões.

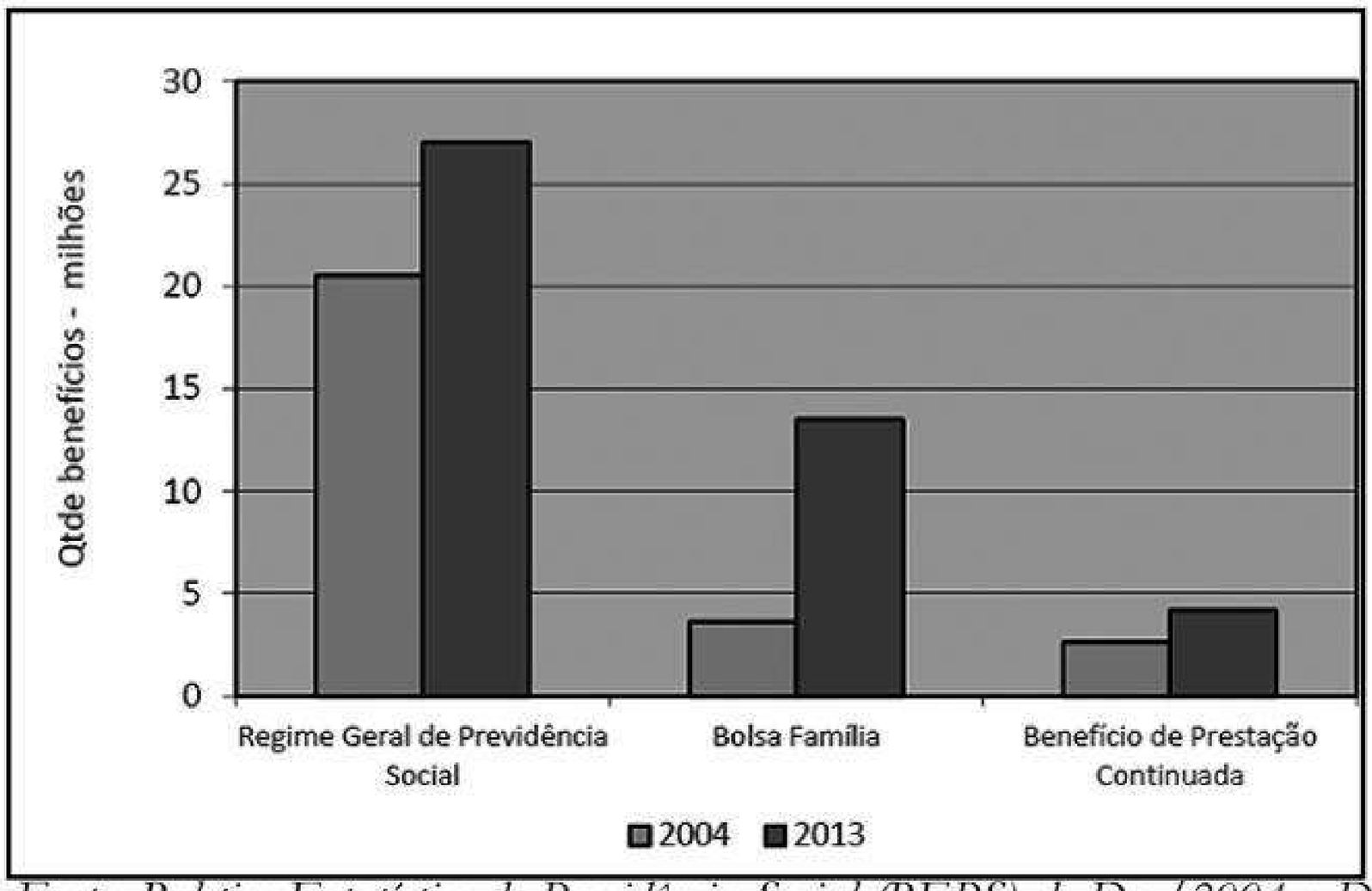
6.3 Proteção Social

6.3.1 Introdução

As funções Previdência e Assistência Social englobam programas e ações de Proteção Social, dentre esses, os programas temáticos de Previdência Social, do Fortalecimento do SUAS e do Bolsa Família.

Ao longo dos anos tem sido verificado um grande crescimento no público alcançado por esses programas, em números de beneficiários, como refletem os dados da tabela seguinte.

Comparação entre quantidade de benefícios em 2004 e 2013



Fonte: Boletim Estatístico de Previdência Social (BEPS) de Dez/2004 e Dez 2013, e TCU (TC 013.804/2013).

Nota: Para o Bolsa Família foi considerado o número de famílias beneficiárias.

Embora essas áreas tenham tido importantes avanços tanto em infraestrutura quanto na prestação dos serviços, nas fiscalizações deste Tribunal ainda são constatados gargalos que impactam o sistema como um todo.

Destarte, urge a necessidade de se avaliar em deficiências na estrutura institucional e funcional, entre outras dimensões de governança pública, que possam impactar o número de beneficiários com acesso aos serviços, a qualidade dos serviços e, em última análise, a sustentabilidade das ações que envolvem a proteção social.

Nesse contexto, a presente análise propõe-se a avaliar aspectos chaves da estrutura de governança dos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e da Previdência Social, especialmente no que tange aos mecanismos de porta de entrada das políticas assistenciais e previdenciárias.

Na área de Assistência Social, é abordada a estrutura de governança do MDS, com ênfase na estrutura institucional e funcional; nos aspectos de planejamento, monitoramento, avaliação, controle e gestão de riscos; e de coerência e coordenação intra e intergovernamental. Quanto à Previdência Social, é destacada a estrutura institucional e funcional do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em especial no que se refere ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

São avaliadas também a estrutura de governança existente nas Agências de Previdência Social (APS), no âmbito da Previdência Social, e nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), no âmbito da Assistência Social. Essas instituições se configuram

as portas de entrada para o sistema de proteção social, sendo determinantes para a garantia do seu efetivo funcionamento.

A análise da porta de entrada ao RGPS enfocará aspectos de governança do INSS, especialmente no que concerne à expansão de sua estrutura física, política de pessoal, situação dos sistemas transacionais e indicadores de qualidade dos serviços prestados aos segurados e dependentes. Já no âmbito da Assistência Social, será destacada a análise de eficiência dos serviços ofertados pelos CRAS e CREAS.

Cabe mencionar que, associada à evolução dos programas e à necessidade de adequação das estruturas de governança que viabilizam o alcance de seus objetivos, há preocupação com a sua sustentabilidade fiscal, tendo em vista que tanto o número de beneficiários como os valores dos benefícios vêm aumentando. A título ilustrativo, enquanto a despesa com benefícios do RGPS estava na casa de R$ 125,7 bilhões no ano de 2004, em valores nominais, no final de 2013, essa despesa atingiu o montante de R$ 357,0 bilhões.

NE: Deixamos de publicar o item 6.3.2 Governança na Assistência Social, do relatório do TCU por se tratar de tema específico da Governança no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)

6.3.3 Governança na Previdência Social

O sistema de previdência social no Brasil está estruturado em três grandes regimes: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), previsto no at. 201 da CF; os Regimes Próprios de Previdência dos servidores públicos e militares, descritos no at. 40 da CF; e os Regimes de Previdência Complementar, previstos no at. 202 da CF. Atualmente, a política de previdência social está contida no Plano Plurianual 2012-2015 por meio do programa "2061 – Previdência Social", cuja estrutura abrange três objetivos:

Objetivos do programa 2061 – Previdência Social

Código	Objetivo
0250	Promover ações de inclusão e permanência no sistema previdenciário, conhecendo o perfil do cidadão e fortalecendo a educação previdenciária.
0251	Promover a melhoria da qualidade dos serviços previdenciários e o reconhecimento automático de direito.
0252	Fomentar políticas e ações de sustentabilidade dos regimes previdenciários, com foco em supervisão, controle e gestão de riscos.

Fonte: Siop e PPA 2012-2015.

Nesse texto, o enfoque está adstrito aos aspectos dos objetivos 0250, 0251 e 0252 relativos ao Regime Geral de Previdência Social, especialmente à porta de entrada ao RGPS.

O Regime Geral de Previdência Social tem, além da Constituição Federal, seu arcabouço legal basicamente nas Leis 8.212 e 8.213, ambas de 1991, sendo que a primeira trata da organização da Seguridade Social e a segunda dispõe sobre o plano de benefícios da Previdência Social. No que tange ao plano de benefícios, o RGPS compreende as seguintes prestações, devidas inclusive em razão de eventos decorrentes

de acidentes do trabalho, expressas em benefícios e serviços:

z) Para o segurado: aposentadoria por invalidez; aposentadoria por idade; aposentadoria por tempo de contribuição e aposentadoria especial; auxílio-doença; salário-família; salário-maternidade; auxílio-acidente;

aa) Para os dependentes do segurado: pensão por morte; e auxílio-reclusão; e

bb) Para o segurado e seus dependentes: serviço social e reabilitação profissional.

Governança do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)

De acordo com art. 7º do Decreto 3.048/1999, a administração do RGPS compete ao Ministério da Previdência Social, cabendo ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) a administração dos pagamentos de benefícios do regime.

Nesse sentido, a porta de entrada do cidadão ao RGPS é por meio das agências do próprio INSS. Mediante os serviços ofertados por essa entidade é que o segurado e seus dependentes podem requerer os benefícios previstos em lei. O INSS é também operador dos benefícios assistenciais do idoso e do deficiente (Benefício de Prestação Continuada), previstos na Lei Orgânica da Assistência Social, cujos recursos são oriundos do Tesouro Nacional. A formulação e implementação das políticas relacionadas a tais benefícios estão vinculadas ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Estrutura institucional O INSS está estruturado em órgãos de assistência direta ao seu presidente; órgãos específicos singulares (Diretoria de Benefícios, Diretoria de Saúde do Trabalhador, e Diretoria de Atendimento); e unidades descentralizadas (superintendências regionais, gerências executivas, agências da Previdência Social, procuradorias-regionais, procuradorias-seccionais, auditorias-regionais e corregedorias-regionais).
A prestação dos serviços previdenciários ocorre mediante a rede de atendimento do INSS, constituída pela central de atendimento 135 e unidades descentralizadas, cuja estrutura está definida pelo Decreto 7.556/2011 ou de resoluções e convênios.
A principal unidade de atendimento ao segurado são agências da Previdência Social (APS). As APS são classificadas de A a D, conforme seu porte (as maiores são tipo A e as menores são consideradas tipo D). Em regra, essa classificação de A a D segue a distribuição de cargos em comissão e funções de confiança disponíveis (as APS "A" possuem até quatro funções de confiança, enquanto as APS "D" possuem apenas uma função de confiança).

Além dessa classificação, há algumas APS que são especializadas. Basicamente, há agências especializadas em benefícios por incapacidade (APS-BI), agências de atendimento de demandas judiciais (APS-ADJ) e unidades especializadas na análise de benefícios decorrentes de acordos internacionais (APS-AI).

Existem também unidades móveis flutuantes (PrevBarcos), agências instaladas em barcos que percorrem os principais rios da Região Norte, conforme cronograma pré-definido, possibilitando o atendimento ao segurado em comunidades a que o acesso só é possível por meio da navegação fluvial.

As unidades de atendimento PrevCidade (não configuradas na estrutura regimental) consistem em unidades vinculadas a uma APS e prestam serviços previdenci-

ários mediante convênio entre governos locais e gerência-executiva, possibilitando o acesso à previdência em localidades em que não há APS convencionais.

Atualmente, a rede de atendimento compõe-se do seguinte quantitativo:

Quantitativo da rede de atendimento do INSS

Superintendências Regionais	Gerências Executivas	APS Fixas	APS ADJ	PREV Teleatendimento (Central 135)	PREV Barco	PREV Cidade
5	104	1.447	85	2	5	148

Fonte: Diretoria de Atendimento/INSS.

Plano de expansão da rede de atendimento do INSS (PEX)

O plano de expansão da rede de atendimento do INSS (PEX) tem como meta construir 720 novas agências em municípios com mais de vinte mil habitantes e que não possuam uma APS. Com essa expansão, o INSS pretende ampliar o acesso dos segurados aos serviços previdenciários e melhorar o atendimento, com foco na interiorização da oferta de serviços, e, por consequência, evitar longos deslocamentos dos segurados. A expansão da rede de atendimento objetiva também reduzir o tempo de agendamentos e proporcionar mais agilidade na concessão e manutenção dos benefícios previdenciários.

Até o fim de 2013, já haviam sido inauguradas 309 APS, sendo que 75 inaugurações ocorreram em 2013. Na tabela abaixo, pode-se verificar a quantidade de APS

Quantitativo do plano de expansão da rede de atendimento do INSS

Unidades	Previstas	Inauguradas					
		2009	2010	2011	2012	2013	Total
Total	720	1	56	59	118	75	309

Fonte: Dirat/INSS.

Ao fim de 2013, além das unidades já inauguradas, havia 28 unidades em fase de instalação de mobiliário, equipamentos de informática e circuito de dados, e outras 128 unidades em obras.

De acordo com o próprio INSS, as limitações orçamentárias enfrentadas no exercício, a escassez do quadro de pessoal para o acompanhamento e fiscalização das obras, bem como para a lotação nas novas unidades são as principais dificuldades para o pleno andamento do plano de expansão da rede de atendimento.

As 309 unidades do PEX inauguradas até o fim de 2013 representam 43% da meta desse plano. Os outros 57% encontravam-se em diversas outras fases conforme tabela abaixo:

Fases das agências do plano de expansão da rede de atendimento do INSS	
Classificação	**Total**
Negativa de doação de terreno	3%
Doação Terreno	13%
Projeto Executivo	11%
Aguardando Orçamento	3%
Em Licitação	2%
Obra em Execução	18%
Obra Paralisada	4%
Obra Concluída	3%
Inaugurada	43%
Total	100%

Fonte: Dirat/INSS.

Observa-se que o INSS terá que aumentar o ritmo de implantação do PEX nos anos de 2014 e 2015, para que seja possível atingir a meta de 720 unidades inauguradas até o fim do PPA 2012- 2015.

Sistemas transacionais

Os processos de reconhecimento de direitos, atualização de dados e pagamentos de benefícios são realizados pelos sistemas corporativos do INSS, cujo desenvolvimento e manutenção são realizados pela Dataprev.

Os dados necessários ao processo de concessão de benefícios são transmitidos diariamente pelas APS e processados pelos sistemas corporativos, sendo de responsabilidade da Dataprev o armazenamento dessas informações.

A gestão das bases de dados do INSS consiste na estruturação, manutenção e atualização dos cadastros de segurados e dependentes, provenientes de diversas bases do governo federal, destacando-se as bases do Programa de Integração Social (PIS), Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), a Relação de Informações Sociais (Rais), o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), a Guia de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência (Gfip), o Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), o Cadastro Específico do INSS (CEI), o Cadastro Nacional de Informações Sociais (Cnis), o Sistema Previdenciário de Gestão de Regimes Públicos de Previdência Social (Siprev/Gestão), a base de dados do Perfil Profissiográfico do Trabalhador Brasileiro e da base de dados do Fator Acidentário de Prevenção. A confiabilidade e a segurança das informações dos segurados e beneficiários do RGPS e, ainda, a agilidade do atendimento aos segurados dependem da qualidade dessas bases de dados.

A enorme quantidade de segurados e de beneficiários, além da grande quantidade de espécies de benefícios, requer que os sistemas respondam com precisão

e rapidez às necessidades da área de negócios, especialmente as dos servidores que atendem diretamente o público.

O INSS está em meio a um processo de modernização de sua infraestrutura e dos sistemas de informação, cujo acompanhamento é realizado sistematicamente com base na Decisão 1.459/2002 e nos Acórdãos 1.510/2007 e 2.229/2008, todos do Plenário do TCU. Tal contexto afeta diretamente o planejamento e a priorização das ações de tecnologia e informação do INSS, uma vez que contempla a substituição dos principais sistemas de informação da autarquia, afetando diretamente sua área fim.

Atualmente, há uma quantidade excessiva de sistemas que devem ser utilizados pelos servidores que atuam no atendimento. A causa principal desse problema é a própria transição dos sistemas de plataforma alta para os de plataforma baixa. Durante esse período de transição, todos os bancos de dados estão replicados em plataforma alta e baixa.

No relatório de gestão de 2012 do INSS, é descrito que a modernização da infraestrutura e do modelo de gestão de tecnologia e informação ocorre com dificuldade, em função de limitações na estrutura organizacional, que prejudicam a celeridade da evolução da qualidade dos serviços e da própria gestão dos serviços.

Em levantamento realizado pelo Tribunal (TC 024.813/2013-3), que tratou de gestão de riscos, detectou-se a existência de fragilidades nos sistemas transacionais do INSS, resultando em não atendimento das necessidades da área de negócios para gerir os benefícios previdenciários e assistenciais.

A primeira fragilidade detectada foi a indisponibilidade frequente dos sistemas para uso dos atendentes ou a lentidão por eles apresentada quando estão disponíveis. A indisponibilidade causa a suspensão dos trabalhos da APS e o reagendamento dos atendimentos. A lentidão dos sistemas causa a demora no atendimento, fazendo com que o tempo médio para tal serviço, considerado pelos gestores como ideal, seja efetivamente bem maior.

A segunda fragilidade detectada foi a demora no desenvolvimento dos sistemas transacionais necessários, em plataforma baixa, que atendem efetivamente aos servidores-usuários que atuam no processo de trabalho de concessão de benefícios. Os que estão em produção (disponibilizados para uso, após aprovação do sistema pelo INSS) ou não estão plenamente funcionais ou estão, há longa data, em desenvolvimento (casos como Portal Cnis). É imprescindível que tais sistemas sejam plenamente desenvolvidos para diminuir a quantidade de sistemas que devem ser utilizados nos atendimentos e aumentar a interoperabilidade entre os sistemas necessários. Com isso, será possível assegurar a confiabilidade e a disponibilidade dos diversos dados cadastrais e mitigar as fontes de lentidão e erros.

Outro risco detectado foi a existência de dados cadastrais inconsistentes ou incompletos, prejudicando a celeridade e a qualidade do atendimento. A indisponibilidade de dados completos e fidedignos tem como consequência a impossibilidade de serem implementadas rotinas automáticas de verificação de cumprimento dos requisitos exigidos para concessão dos benefícios previdenciários e de cálculo dos

valores dos benefícios, bem como o prejuízo da implementação de rotinas preventivas de concessão indevida.

Para completar os dados cadastrais e para analisar a sua fidedignidade, conforme já explicado, o INSS utiliza dados oriundos de diversas fontes externas, que também não possuem alto grau de completude e de fidedignidade. Enquanto tais dados forem necessários para o processo concessório e não for possível identificar pessoas físicas e jurídicas com exatidão, existirão inconsistências nos dados que impedirão a automatização do processo de concessão de benefícios.

Dessa forma, as deficiências existentes nos sistemas informatizados do INSS impedem que o seu objetivo estratégico de conceder automaticamente os benefícios previdenciários e assistenciais seja atingido adequadamente, com risco na oferta de serviços aos segurados e dependentes.

Estrutura funcional

De acordo com dados de junho de 2013, o INSS possui 39.392 servidores, sendo 23.724 técnicos do seguro social, 4.604 peritos médicos previdenciários, 3.706 analistas do seguro social e o restante encontra-se distribuído em cargos diversos da autarquia.

Com o propósito de verificar como ocorre a distribuição desse quantitativo de servidores, se existe lotação suficiente nos postos de atendimentos do INSS e os eventuais riscos na sua política de pessoal, o TCU realizou auditoria na lotação de servidores do INSS (TC 016.601/2013-0). Essa auditoria detectou diversas deficiências na estrutura de pessoal do INSS e riscos à própria administração da atividade fim da unidade. Nos itens a seguir são descritos os principais achados da auditoria.

Verificou-se que o estudo de lotação ideal elaborado pelo INSS no ano de 2011 não refletir totalmente a capacidade produtiva da autarquia. Esse estudo propôs metodologia para determinar a lotação de servidores necessários em cada APS. Ocorre que a auditoria concluiu que o estudo foi elaborado apenas para os servidores administrativos de APS típicas (concessores de benefícios), não sendo levantadas as necessidades de área meio, de peritos, de agências de demandas específicas (judiciais, móveis etc.) e de outras áreas do INSS.

A auditoria constatou também a concentração excessiva de servidores na área meio das gerências-executivas e em grandes centros urbanos. Para mitigar essa situação, recomendou-se que o INSS estabeleça limites para lotação de servidores na área meio, principalmente nas áreas relacionadas a gestão de pessoas, orçamento, finanças e logística; implemente programas de treinamento que possibilitem a inserção dos servidores em excesso das gerências-executivas nas atividades fim da autarquia; defina metas para a área meio, mapeando seus processos de trabalho e dimensionando a real necessidade de pessoal dessas atividades; avalie a possibilidade de implementação de atrativos financeiros e não financeiros para os servidores lotados em unidades do interior, tais como progresso diferenciado na carreira, criação de adicional por localidade de difícil lotação ou redução de carga horária, avaliando os custos necessários para sua implementação.

Também foi detectado que o INSS possui grande percentual de servidores em

condições de aposentadoria. Dos 39.392 servidores, 10.106 (26% do efetivo) possuem condições de aposentadoria e estão usufruindo de abono permanência. A saída de um quantitativo importante desses servidores em prazo exíguo representa um risco para a continuidade do negócio do INSS e para o atendimento dos milhões de segurados e beneficiários dependentes dos serviços desses profissionais.

Outra fragilidade encontrada foi a concentração de atribuições a um número reduzido de servidores. Considerando as concessões com números de matrícula válidos, 5.868 servidores foram responsáveis por 80% das 1.480.694 concessões no período de junho de 2012 a maio de 2013 (excetuadas as concessões de benefícios por incapacidade e assistenciais, em regra). Essa quantidade de concessores representa 27% dos 21.731 servidores administrativos lotados em APS em junho de 2013 e 18% dos 32.391 servidores administrativos ativos da autarquia no mesmo período. Essa concentração contribui para a redução da eficiência das unidades do INSS e representa um risco para a qualidade dos serviços prestados pela autarquia.

Tendo em vista essas inconsistências, a governança da política de alocação de pessoal no INSS necessita de aprimoramentos para que possa atender de forma eficiente e eficaz aos seus objetivos institucionais. Do contrário, há risco de os problemas identificados na área de pessoal do INSS impactar negativamente a qualidade dos serviços ofertados aos segurados e dependentes.

Governança dos mecanismos da porta de entrada dos serviços previdenciários

A APS é uma unidade de atendimento que presta serviços de orientação, informação, realização de perícia médica, concessão, manutenção, atualização de benefícios e demais serviços ofertados pela Previdência Social. Por isso, entende-se ser a principal porta de entrada dos serviços previdenciários.

Nesse sentido, com vistas a avaliar a governança das APS e seguindo a mesma metodologia aplicada aos CRAS e aos CREAS, DEA – Data Envelopment Analysis, avaliou-se a eficiência e a qualidade dos serviços prestados, comparando-se as unidades do INSS em termos de produtividade e quantidade de recursos humanos envolvidos.

Em relação à eficiência, conforme o TC 016.601/2013-0, cabe destacar que a metodologia identifica APS que tenham as mesmas características e as compara, evitando, consequentemente, comparações entre realidades diferentes. A análise também foi balizada por diversos aspectos e variáveis relacionadas com desempenho das unidades do INSS. Em especial, foram avaliadas as variáveis de turno estendido, classificação das APS, percentual de servidores em abono permanência, localidade da APS e concentração de concessores nas APS.

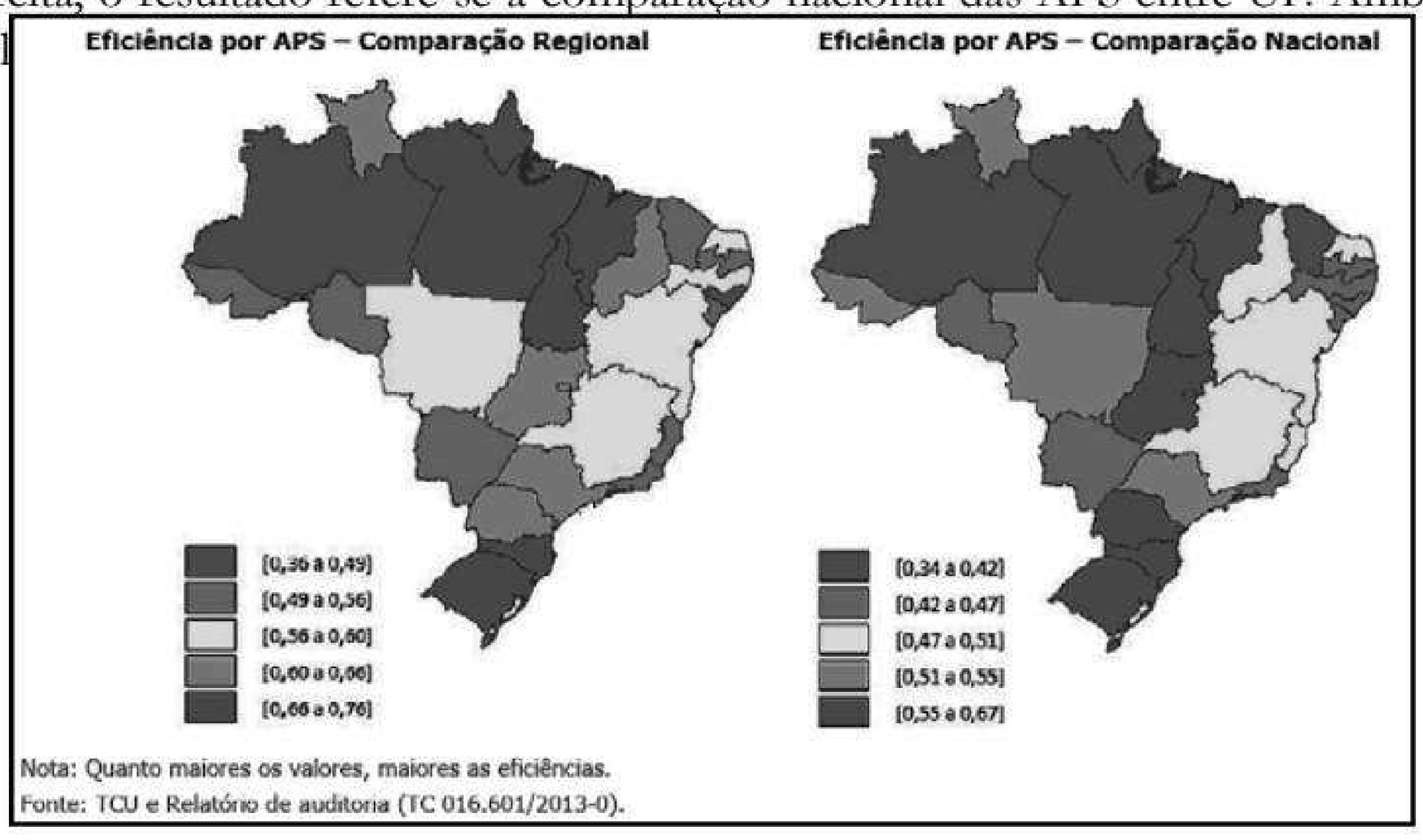
O modelo empregado na análise de eficiência considera a seguinte premissa: quanto mais mais próximas as unidades de atendimento estivessem da fronteira eficiente (eficiência igual a 1,00), e quanto menos dispersas fossem as diferenças, mais eficiente seria a alocação de recursos do INSS e menor seria a diferença da relação produto/insumo entre as APS e as Gerências Executivas (GEXs).

Foram realizados vários testes com insumos e produtos, destacando-se a

análise DEA que utilizou os produtos e insumos das atividades administrativas das APS, ranqueando essas unidades, independentemente de fatores regionais. Como insumo, considerou-se a quantidade de servidores – excluídos os peritos e assistentes sociais. Como produtos, a quantidade de minutos totais gastos com atendimentos, com requerimentos de benefícios rurais (tempo médio 75 minutos) e com os demais requerimentos, resultando em uma DEA com um insumo e dois produtos.

Do quantitativo de 1.372 APS analisadas, 23 unidades da Federação, de todas as regiões nacionais, foram consideradas como eficientes (eficiência de 1,00), concluindo-se, por exemplo, que, se uma unidade com eficiência de 0,60 fosse composta por servidores com o mesmo desempenho daqueles lotados em APS eficientes (eficiência igual a 1), a produção dela seria atingida com apenas 60% do efetivo atual. Tais índices de eficiência foram comparados, então, com os indicadores acompanhados das unidades, mas não se verificou correlação estatística entre essas informações, o que leva ao entendimento de que os atuais esforços gerenciais do INSS focam mais o atendimento da demanda (ênfase na eficácia), ou seja, o resultado da prestação dos serviços previdenciários, do que a forma como as unidades gerenciam seus recursos e produtos (ênfase na eficiência).

Nos mapas abaixo, os resultados da análise DEA realizada foram agrupados por UF. À esquerda, há a comparação das APS de uma UF regionalmente, enquanto à direita, o resultado refere-se à comparação nacional das APS entre UF. Ambos os resul



Nota: Quanto maiores os valores, maiores as eficiências.
Fonte: TCU e Relatório de auditoria (TC 016.601/2013-0).

Como a análise é comparativa, os resultados de eficiência das APS de uma mesma UF podem ser diferentes se comparados apenas com agências da mesma região ou se comparados com agências de todo o Brasil. Nesse sentido, chama a atenção a eficiência média das APS do Distrito Federal, que no comparativo nacional está no intervalo [0.60-0.66] e no comparativo regional [0.34- 0.42].

Os resultados mostraram que há grande disparidade entre as unidades quanto à

sua produção, em função dos insumos utilizados. No entanto, o importante é observar que há diferenças de eficiências entre APS, ou seja, unidades com os mesmos insumos apresentam resultados diferentes, o que implica que existe grande possibilidade de aumentar a produtividade das portas de entrada dos serviços previdenciários com a estrutura funcional já existente.

A importância e a contribuição da análise tornam-se evidentes na medida em que a alegação de que as deficiências na política previdenciária são causadas por carência de pessoal perde força. O modelo de análise de eficiência demonstra que é possível garantir um maior número de concessões e atendimentos das APS e das GEX com aperfeiçoamento da gestão.

Exemplificando, a APS Brasília-Gama (código 23.001.020), de classificação "C", durante os meses de junho de 2012 a maio de 2013, produziu 489.771 minutos de requerimentos de 30, 45, 60 e 90 minutos; 71 requerimentos de 75 minutos; e 1.075.941 minutos de atendimentos. A lotação administrativa da unidade variou entre 32 e 37 servidores. Esses valores resultaram em uma eficiência de 0,497 com as seguintes agências de referência: APS São Paulo-Liberdade, APS Teresópolis, APS São Paulo-Guainazes, APS Santarém. A APS Brasília-Gama poderia atingir o nível de produção atual com dezoito servidores, caso possuíssem o mesmo nível de eficiência dos servidores das quatro APS de referência destacadas.

Qualidade dos serviços prestados nas agências da Previdência Social

A porta de entrada da Previdência Social deve também ser avaliada pela qualidade e acesso ao serviço prestado. Dentre os vários indicadores que o INSS utiliza para mensurar a qualidade dos serviços, destacam-se o tempo médio de espera do atendimento agendado (TMEA), o tempo médio de espera da perícia médica agendada (TMEA-PM), o tempo médio de concessão (TMC) e o índice de resolutividade (IRES).

O TMEA é medido em dias e refere-se ao somatório dos dias de espera entre a data de solicitação do agendamento e a data de marcação do atendimento agendado, dividido pela quantidade de agendamentos solicitados no período. O INSS tem como meta reduzir esse indicador para quinze dias. No fim de 2013, o indicador do INSS foi de vinte dias.

O TMEA-PM é similar ao TMEA, com a diferença de que considera apenas perícias médicas (exceto perícias de revisão de dois anos). Esse indicador compreende o somatório dos dias entre a data de solicitação do agendamento de perícia e a data de marcação do exame, dividido pela quantidade de agendamentos de perícia médica solicitados. O INSS também tem como meta reduzir esse indicador para quinze dias. Ao fim de 2013, o indicador foi de 29 dias.

O TMC refere-se ao somatório dos dias entre a data de entrada de requerimento e a data de despacho do requerimento, dividido pela quantidade de benefícios concedidos no período. O INSS tem como meta reduzir o TMC para quinze dias. Ao fim de 2013, o indicador atingiu a média de 27 dias.

Já o IRES consiste na relação entre a quantidade de benefícios resolvidos na data de entrada e o total de processos habilitados no período (o indicador inclui todos

os tipos de benefícios, exceto os que dependem de perícia médica, além de expurgos dos requerimentos de acordos internacionais, desistência automática e desdobramento de pensão alimentícia).

Na tabela abaixo, pode-se observar os tempos médios e o índice de resoluti-

vi

Indicadores de qualidade do INSS

Indicadores	TMEA (dias)	TMEA-PM (dias)	TMC (dias)	IRES %
Índice Nacional	20	29	27	58,66

Fonte: INSS.

Conforme informações do INSS, durante o ano de 2013 foram realizadas diversas ações com objetivo de melhorar os serviços agendados. Porém, várias ocorrências relacionadas aos sistemas informatizados, utilizados no atendimento ao cidadão, impactaram negativamente o cumprimento da meta. Além de várias interrupções e diminuição na plena disponibilidade dos sistemas, o INSS passa por um período de substituição de sistemas antigos por sistemas novos. O próprio sistema utilizado para agendamentos dos serviços previdenciários (SAE) iniciou o processo de modernização no final do ano, tendo sido substituído pelo novo Sistema de Agendamento (Sisage). Todos esses eventos causaram um aumento na demanda para remarcação de atendimentos, impactando negativamente, por exemplo, o resultado do TMEA.

Já o TMEA-PM passou de 31 dias, em janeiro, para 29 dias em dezembro, tendo a melhor média sido alcançada em setembro, com dezoito dias. A fim de melhorar o resultado do indicador, foram realizadas diversas ações como concurso de remoção interna e homologação de mais de trezentas vagas do concurso de 2011; monitoramento semanal contínuo do TMEA-PM e estabelecimento de força tarefa em locais onde o TMEA-PM estava acima de trinta dias; manutenção do atendimento com deslocamento de servidores para atender em localidades onde não havia perito lotado; e remoções ex-ofício para gerências-executivas com piores TMEA-PM.

Quanto ao TMC, o não alcance da meta deu-se em função da combinação de diversos fatores: primeiro, o contingenciamento orçamentário, o que impossibilitou a formação de grupos de trabalho nas unidades deficitárias de servidores; em segundo, mudança de sistema operacional que afetou o funcionamento das unidades de atendimento no decorrer do ano; por fim, alterações legislativas que dependiam de regulamentação e definição, que impossibilitaram a adequação de atos normativos e de seus sistemas corporativos.

Quanto ao IRES, O INSS argumenta que algumas medidas estão ajudando a melhoria do indicador, tais como a melhoria na qualidade dos dados cadastrais do segurado, o que possibilitou a resolução do benefício no mesmo dia do atendimento. Entre os arranjos de gestão que colaboraram para o aumento do índice, destacam-se: divulgação aos segurados de que eles poderão conhecer a sua vida laboral pela internet,

por meio de senha específica, e verificar a existência, ou não, de pendências; oferta de vagas de serviços para que o segurado requeira o acerto das pendências, ou seja, abertura da agenda com oferta de vagas para acerto de dados cadastrais, vínculos e remunerações, desvinculado do requerimento do benefício; maior difusão do extrato previdenciário nos bancos participantes (Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal); aperfeiçoamento de sistemas utilizados nas atividades de cadastro que propiciaram maior agilidade e resolutividade.

Por fim, o destaque do INSS quanto à análise dos indicadores é a existência da Sala de Monitoramento do Atendimento, cujo sistema permite acompanhar, em tempo real, os indicadores de atendimento em todas suas unidades; detectar automaticamente um problema e comunicá-los aos gestores para que eles adotem as providências cabíveis.

Estoque de benefícios do INSS 2013

Como resultado das ações de proteção social e melhoria da porta de entrada dos serviços ofertados pelo INSS, verifica-se que a quantidade de benefícios administrados pelo INSS já ultrapassa a casa dos 31 milhões, sendo 27 milhões em benefícios previdenciários e outros quatro milhões em benefícios de prestação continuada (atuais benefícios de amparo ao idoso e ao deficiente) e de renda mensal vitalícia (antigos renda mensal vitalícia do deficiente e do idoso). Esses números representam um aumento de 3,8% nos benefícios emitidos pelo INSS em relação ao ano de 2012, considerando que naquele ano foram emitidos trinta milhões de benefícios, sendo 26 milhões em benefícios previdenciários e outros quatro milhões em benefícios de prestação continuada.

Na tabela a seguir, é possível verificar os quantitativos totais de benefícios em

Quantitativo de benefícios emitidos pelo INSS – dezembro/2013

Clientela	Benefícios previdenciários	Benefícios de prestação continuada e renda mensal vitalícia	Encargos previdenciários da União	Total
Urbano	18.055.068	4.072.258	24.076	22.151.402
Rural	8.953.943	93.698		9.047.641
Total	**27.009.011**	**4.165.956**	**24.076**	**31.199.043**

Fonte: SEPS - Dez/2013.

Proteção previdenciária

Outro fator que tem contribuído para melhoria da proteção social é a melhoria dos indicadores de proteção previdenciária, cuja medida de mensuração é a relação entre contribuintes em idade ativa e a população ocupada em idade ativa.

Atualmente, essa relação está em 72%, diferindo bastante entre as regiões do Brasil. A metodologia de cálculo de cobertura previdenciária utilizada pelo MPS segue a Resolução 1.241/2004 do Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS), cuja fórmula de cálculo é a seguinte: TPS = ((SE+C_RGPS + C_RPPS + N_B) / (POT)) x 100; em que TPS = taxa de proteção previdenciária, SE = quantidade de segurados especiais com idade entre 16 e 59 anos; C_RGPS = quantidade de contribuintes do

RGPS com idade entre 16 e 59 anos; C_RPPS = quantidade de contribuintes do RPPS de 16 a 59 anos (militares e estatutários); N_B = quantidade de não contribuintes que são beneficiários da Previdência Social; POT = população ocupada total com idade entre 16 e 59 anos.

Porém, o indicador calculado pelo MPS assemelha-se a uma taxa de proteção social e não indicador de cobertura previdenciária. Enquanto o indicador de cobertura previdenciária consiste na relação de contribuintes da previdenciária social em idade ativa e a população ocupada em idade ativa, o indicador de proteção social é mais abrangente, pois incorpora segmentos que não contribuem para um sistema de previdência, mas podem receber algum benefício de previdência social. A tabela seguinte calc anos, con iária.

Proteção previdenciária

Regiões		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
Contribuintes RGPS (A)		2.195.732	8.078.837	24.781.877	8.891.738	3.962.410	**47.910.594**
Contribuintes RPPS (B)	Militares (B)	34.375	39.784	169.998	53.371	45.557	**343.085**
	Estatutários (B)	582.332	1.560.823	2.505.093	859.566	635.659	**6.143.473**
Segurados Especiais (C)		87.169	3.341.049	976.384	690.988	242.440	**5.338.030**
Não contribuintes (D)		2.378.121	8.401.252	8.938.691	2.729.068	1.981.007	**24.428.139**
Total		**5.277.729**	**21.421.745**	**37.372.043**	13.224.731	**6.867.073**	**84.163.321**
Beneficiários Não-Contribuintes (E)		36.877	207.704	379.256	188.876	56.744	**869.457**
Socialmente Protegidos (A+B+C+E/TOTAL)		55,6%	61,8%	77,1%	80,8%	72,0%	**72,0%**
Socialmente Desprotegidos ((D-E)/TOTAL)		44,4%	38,2%	22,9%	19,2%	28,0%	**28,0%**

Fonte: PNAD 2012 e SPPS/MPS.

Para o aumento da taxa de proteção previdenciária, algumas alterações legais foram efetuadas nos últimos anos. Destaca-se a redução de alíquota do microempreendedor individual de 11 para 5% do salário mínimo, o plano simplificado de previdência e a instituição do segurado facultativo de baixa renda que se dedique ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência.

Sustentabilidade do Regime Geral de Previdência Social

Para fazer frente aos desafios de aumento de proteção previdenciária e melhoria da oferta de serviços do INSS, o RGPS deve possuir saúde financeira e atuarial que permita garantir o seu fluxo de pagamentos de benefícios ao longo dos próximos anos.

Nesse sentido, o PPA 2012-2015, no âmbito do "Programa 2061- Previdência Social" destaca o indicador de necessidade de financiamento do regime geral, em relação ao PIB. O resultado do RGPS de 2013 aumentou 0,1% do PIB em relação ao ano anterior. Em 2013, o resultado do RGPS foi deficitário em R$ 49,9 bilhões, apesar de o RGPS urbano ter apresentado um superávit de R$ 24,3 bilhões. A principal causa desse déficit encontra-se no RGPS rural, que foi deficitário em R$ 74,2 bilhões. Outro ponto de destaque é o fato de o RGPS urbano ter diminuído seu superávit em 2013.

Enquanto nos anos anteriores o superávit do RGPS urbano estava em ascensão, no ano de 2013 houve um ligeiro decréscimo de R$ 200 milhões.

No que tange à arrecadação, houve um incremento de 0,1% do PIB em 2013, representando um aumento nominal de R$ 31,3 bilhões nas receitas do RGPS. Quanto ao pagamento de benefícios, o RGPS aumentou sua relação com o PIB em 0,2%, representando em valores nominais uma variação de R$ 40,4 bilhões. Na tabela a segui[illegible]GPS refer[illegible]

Receitas, despesas e resultados do RGPS

Discriminação	2009		2010		2011		2012		2013	
	R$ Bilhões	% PIB	R$ Bilhões	% PIB	R$ Bilhões	% PIB	R$ Bilhões	% PIB	R$ Bilhões	% PIB
Receitas da Previdência Social	***182,0***	***5,6%***	***212,0***	***5,6%***	***245,9***	***5,9%***	***275,8***	***6,3%***	***307,1***	***6,4%***
Urbano	177,4	5,5%	207,2	5,5%	240,5	5,8%	270,0	6,1%	301,0	6,3%
Rural	4,6	0,1%	4,8	0,1%	5,4	0,1%	5,8	0,1%	6,2	0,1%
Benefícios Previdenciários	**224,9**	**6,9%**	**254,9**	**6,8%**	**281,4**	**6,8%**	**316,6**	**7,2%**	**357,0**	**7,4%**
Urbano	175,8	5,4%	198,8	5,3%	220,0	5,3%	245,5	5,6%	276,6	5,8%
Rural	49,0	1,5%	56,1	1,5%	61,4	1,5%	71,1	1,6%	80,4	1,7%
Resultado da Previdência Social (RGPS)	***-42,9***	***-1,3%***	***-42,9***	***-1,1%***	***-35,5***	***-0,9%***	***-40,8***	***-0,9%***	***-49,9***	***-1,0%***
Urbano	1,6	0,0%	8,4	0,2%	20,5	0,5%	24,5	0,6%	24,3	0,5%
Rural	-44,5	-1,4%	-51,3	-1,4%	-56,1	-1,4%	-65,4	-1,5%	-74,2	-1,5%

Fonte: Fluxo de Caixa do INSS e Relatório do Resultado Primário da STN/MF.

Da análise dos fluxos de receitas e despesas do RGPS dos últimos anos, nota-se a persistência dos déficits financeiros do RGPS, concentrado principalmente na clientela rural. O subsistema urbano tem apresentado superávit, apesar da ligeira redução no último ano. A necessidade de ter transparência nesses resultados é bastante relevante, haja vista que, conforme previsto no at. 201 da CF, o Regime Geral de Previdência Social deve observar critérios que garantam seu equilíbrio financeiro e atuarial.

6.3.4 Conclusão

As iniciativas governamentais visam ampliar a proteção social da população brasileira. Na área de Assistência Social, em especial mediante a ação de busca ativa, houve ampliação no número de famílias alcançadas pelo Programa Bolsa Família, aumento das concessões do benefício de prestação continuada e melhoria da cobertura dos serviços socioassistenciais, aliada à expansão da rede.

No âmbito do Regime Geral de Previdência Social, o governo está a ampliar a proteção previdenciária da população em idade ativa, mediante incentivo à filiação e permanência no sistema de segmentos como microempreendedores individuais, pessoas de baixa renda que se dediquem ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, entre outros. Além disso, busca promover a melhoria da qualidade dos serviços previdenciários e o reconhecimento automático de direito.

Apesar dessas iniciativas, as estruturas de governança tanto da área de Assistência Social quanto da Previdência Social apresentam diversas fragilidades. Na Assistência Social, as avaliações realizadas demonstram a ausência de instrumentos de

planejamento estratégico institucionalizados; risco oriundo da baixa confiabilidade dos dados do Censo SUAS e do RMA; e precariedade na fiscalização in loco dos recursos descentralizados, cuja responsabilidade é delegada pelo MDS, quase que integralmente, aos estados e municípios. Somado a isso, identificou-se, no âmbito do MDS, inexistência de relatórios de análises de riscos; carência de pessoal com cargo efetivo; bem como como deficiências no gerenciamento dos CRAS e CREAS, que depende, em grande parte, de informações autodeclaradas e que carece de indicadores de eficiência daquelas unidades ou de qualidade dos serviços prestados, a fim de complementar os indicadores já existentes.

Já no sistema de Previdência Social, especialmente em relação ao INSS, destacam-se as seguintes fragilidades: o plano de expansão da rede de atendimento do INSS terá que acelerar a quantidade de APS inauguradas nos anos de 2014 e 2015 para alcançar a meta de 720 agências inauguradas; a política de pessoal do INSS apresenta deficiências, conforme apurado em auditoria (TC 016.601/2013-0); e os sistemas transacionais não estão funcionando adequadamente, comprometendo a concessão de benefícios.

Além de melhorias em suas estruturas de governança, tanto a Assistência Social quanto a Previdência Social devem se atentar à sua sustentabilidade fiscal. No âmbito da Assistência Social, o PBF, que iniciou em 2004 com 3,6 milhões de famílias, alcançou em 2013 o quantitativo de 13,5 milhões de famílias, pagando benefícios no valor de aproximadamente R$ 2 bilhões/mês e R$ 24 bilhões/ano (TC 013.804/2013-8 e Data Social 2.0/ Sagi/MDS). Já em relação ao BPC, que em 2012 atendeu a 3,8 milhões de beneficiários, exigindo um aporte de recursos da ordem de R$ 28,5 bilhões, verificou-se o aumento das concessões judiciais do benefício, bem como a existência de propostas de alterações legislativas que poderão ter impacto fiscal importante (TC 024.813/2013-3 e TC 015.938/2013-1).

Com relação ao RGPS, apesar das ações de inclusão e permanência no sistema previdenciário, verifica-se que o seu déficit não tem diminuído. No ano de 2013, ele atingiu 1,0% do PIB, sendo que a clientela urbana apresentou superávit de 0,5% do PIB e a clientela rural foi deficitária em 1,5% do PIB.

Esses impactos fiscais decorrentes da ampliação da proteção previdenciária e dos programas e ações assistenciais, ao longo dos anos, bem como de possíveis alterações no arcabouço legal que os regulam, são temas que vêm sendo sistematicamente acompanhados por este Tribunal de Contas ■

ANASPS/ON LINE/Extra
Informativo Semanal de Relevância da Diretoria Executiva da ANASPS
Ano XVII, Edição nº 1285, Brasília, 20 de Junho de 2014

Nota de Imprensa do TCU

Contas do governo: TCU avaliou governança da educação e da assistência e previdência sociais(29/05/2014 16:37)

A governança da educação básica no Brasil também foi alvo de auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU) no exercício de 2013. O TCU mapeou o desenvolvimento da política educacional básica e estrutura de controle de entidades federais de ensino superior. A partir dos resultados, o tribunal fez alguns apontamentos de fragilidades que comprometem a educação pública em todo o país e de casos que podem servir de exemplo.

O tribunal constatou subfinanciamento e baixo investimento público por estudante de nível médio, em comparação com a média dos países integrantes da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Outra dificuldade evidenciada foi a falta de regulamentação do art. 23 da Constituição Federal para cooperação entre União, estados e municípios e falta de aprovação do Plano Nacional de Educação.

Em parceria com a Controladoria-Geral da União, o TCU também avaliou a estrutura de unidades de auditorias internas de 32 universidades e 12 institutos federais de educação. O trabalho indicou que 57% das instituições possuem auditoria interna subordinada diretamente ao reitor, o que reduz o grau de independência de atuação e contraria o decreto 3.591/2002, que estabelece o sistema de controle interno do Poder Executivo. Somente uma elaborou norma para minimizar conflitos de interesses e favorecer a imparcialidade dos controles internos.

O TCU constatou que em nenhuma das instituições fiscalizadas a administração realiza a gestão de riscos. Em apenas quatro de 32 entidades (12,5%), a Audin realiza tal atividade, de forma a tentar suprir as lacunas deixadas pela administração.

Em contrapartida, o TCU identificou elevado grau de atendimento ao Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna para o exercício de 2013, pois apenas três instituições não atingiram 50% de cumprimento das atividades planejadas.

Assistência e previdência social. O relatório sobre as contas do governo de 2013 traz análises sobre aspectos chaves da estrutura de governança dos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e da Previdência Social, especialmente no que tange aos chamados "mecanismos de porta de entrada" das políticas assistenciais e previdenciárias. A porta de entrada do cidadão ao Regime Geral de Previdência Social, por exemplo, é por meio das agências do próprio INSS.

Para o atingimento da melhoria da qualidade dos serviços prestados nas agências da previdência social, algumas deficiências devem ser superadas, como em relação à

Opinião da ANASPS

O relatório sobre a gestão da Previdência esquecendo a receita

(*)Paulo César Regis de Souza

Poucas pessoas tomaram conhecimento e leram o relatório do Tribunal de Contas da União sobre as contas da Presidenta Dilma Rousseff em 2013. É um documento de quase mil páginas, denso, que detalha e analisa o que o Tribunal chama de governança de cada setor da administração federal.

Eu que tenho sido um crítico ácido da ação do TCU, nos últimos tempos voltadas para as prefeituras , os bolsistas da CAPES, os desmandos do DNIT e varejão das aposentadorias dos servidores públicos, omitindo-se em setores críticos como os empréstimos a governos anti-democráticos, Petrobrás, Eletrobrás, BNDES, BB, Caixa, contratos superfaturados de obras, desmandos nas áreas de transportes, rodovias, saúde, educação, receita federal (refis, renúncias e desonerações, incentivos , etc), devo, por ofício e respeito aos trabalhadores do TCU, reconhecer o trabalho profissional executado na elaboração dos relatórios setoriais das contas da Presidenta Dilma.

Li com muita atenção o capítulo sobre Previdência e Assistência Social que compõe o que se chama Proteção Social.

Deixo de lado a Assistência Social que é bancada pelo orçamento fiscal e paga por todos os contribuintes. **Nas sociedades contemporâneas, são desejáveis políticas públicas compensatórias de combate a fome e a miséria, de preferência, sem proselitismo, exigindo-se contrapartidas dos beneficiários.**

Volto-me para a Previdência Social para a qual as empresas (não se sabe até quando) e os trabalhadores pagam contribuições definidas para benefícios definidos que se transformam em aposentadorias e pensões.

Em princípio, supõe-se a existência de uma matriz atuarial contributiva para assegurar um benefício que, em tese, represente pelo menos 70% do salário em atividade. Prevê-se que, para assegurar um padrão mínimo de dignidade, este benefício não sofra desvalorização e acumule imensas perdas , como no caso da iniquidade brasileira. A aposentadoria não é um favor do Estado, não é um benefício assistencial de salário mínimo. É um direito do cidadão que trabalhou, contribuiu, um contrato social ou um pacto social entre gerações, no qual a mão grande do governo deveria ficar distante. Mão grande e criminosa.

Há entre supostos especialistas em previdência o complexo vira lata de enxergar

distorções apenas nos benefícios previdenciários . Acham tudo errado na despesa com benefícios e tudo certo na receita previdenciária. No mínimo, permitam-me um termo duro: são os ignorantes, vassalos de um empresariado que sonha em contribuição zero para a previdência, como no Chile. A substituição da contribuição sobre a folha para uma alíquota no faturamento foi um passo. Enganam-se os que pensam que o custo Brasil está no INSS.

O relatório do TCU nos surpreende pela riqueza de detalhes sobre a governança administrativa do INSS, despojado , arruinado e distanciado de sua receita. São gritantes as distorções identificadas na área de recursos humanos e nos "sistemas transacionais", constatando o TCU que inexiste uma política de pessoal e que há fragilidades na infraestrutura e nos sistemas de informação". "Causa preocupação a política de pessoal do INSS" é a leitura da contundente análise que aponta para um pequeno grupo de 6 mil servidores, dos 39.392, que concederam 80% dos benefícios jun de 2012 e mai de 2013. Além do que 26% do efetivo estão usufruindo abono permanência, e teimam em continuar pelo temor de perder 40% de seus salários.

Enquanto as observações sobre a atividade fim se mexem em todas as direções críticas ao alcance dos "sticks", sofisticando os radares e sonares de cada atividade, inclusive a tecnológica, o relatório menciona que "o déficit não tem diminuído e que a principal causa desse déficit encontra-se no RGPS rural, deficitário em R$ 74,2 bilhões" em 2013. E dispara que "o déficit atingiu 1,0% do PIB, sendo que a clientela urbana apresentou superávit de 0,5% do PIB e a clientela rural foi deficitária em 1,5% do PIB". Mais ainda: em 2013, a arrecadação teve incremento de 0,1% do PIB enquanto a despesa aumentou sua relação com o PIB em 0,2%. Em nenhum momento, ousa esquadrinhar o esfarelamento da receita, às voltas com renúncias, desonerações, refis, sonegação, evasão, não fiscalização , não cobrança e não recuperação de crédito.

Com o Executivo anestesiado e imobilizado pela campanha eleitoral, o Legislativo mergulhado no esforço de renovação da Câmara e do Senado, no "salve-se quem puder" e o Judiciário distante de ser acionado e assistindo a deteriorizaçao da função de gestão pública, resta-nos a esperança idílica de sonhar que o ideário de Eloy Chaves sobreviva a tudo isso ■

(*) Paulo César Regis de Souza é Vice presidente Executivo da ANASPS

Nota de Imprensa da ANASPS

ANASPS vira pelo avesso relatório do TCU sobre a Previdência que põe a nu as dificuldades enfrentadas pelos servidores do INSS

O vice presidente executivo da Associação Nacional dos Servidores da Previdência e da Seguridade Social-ANASPS, Paulo Cesar Régis de Souza, classificou de "grande importância" o capitulo da Previdência Social no relatório das contas da Presidenta Dilma Rousseff, em 2013, assinalando que "o documento tem o mérito de analisar detidamente o que se passa na área da despesa e o comportamento da governança na atividade fim dos benefícios e incrivelmente omisso no que tange ao financiamento do Regime Geral de Previdência Social-RGPS".

O TCU, disse, prestou um inestimável serviço ao país com sua profunda e esmiuçada análise do Seguro Social, mas continua prestando um desserviço ao omitir escandalosamente a qualidade da governança no financiamento do RGPS, como se uma atividade pudesse existir sem a outra. É a mesma coisa do que se analisar a Petrobrás, considerando apenas sua despesa, sem confrontar com sua receita. A dissociação da receita da despesa previdenciária está agravando a qualidade da governança da Previdência Social e pondo em risco seu equilíbrio, seu futuro e o pacto de gerações em que se apoia o sistema de aposentadorias e pensões.

Os principais achados do Relatório do TCU:

1 - O Plano de Expansão da Rede de Atendimento do INSS (PEX) ainda não atingiu metade de sua meta de ~750 . Até o fim de 2013, já haviam sido inauguradas 309 APS, das quais 75 em 2013. Caso deseje atingir esse objetivo até o fim do PPA 2012-2015, terá que acelerar o ritmo das inaugurações. As inauguradas até o fim de 2013 representam 43% da meta. Os outros 57% encontravam-se em diversas outras fases.

2- Causa preocupação a política de pessoal do INSS. Auditoria do TCU constatou: concentração excessiva de servidores na área meio das gerências-executivas e em grandes centros urbanos; grande percentual de servidores em condições de aposentadoria (26% do efetivo) e estão usufruindo de abono permanência. Em junho de 2013, o INSS possuía 39.392 servidores, sendo 23.724 técnicos, 4.604 peritos médicos previdenciários, 3.706 analistas e o restante em cargos diversos. Os 5.868 servidores foram responsáveis por 80% das 1.480.694 concessões no período de junho de 2012 a maio de 2013 (excetuadas as concessões de benefícios por incapacidade e assistenciais). Essa quantidade representa 27% dos 21.731 servidores lotados em APS em junho de 2013 e 18% dos 32.391 servidores ativos.

3- Com relação ao RGPS, verifica-se que o seu déficit não tem diminuído. Em 2013, o resultado foi deficitário em R$ 49,9 bilhões, apesar de o RGPS urbano ter

apresentado superávit de R$ 24,3 bilhões. A principal causa desse déficit encontra-se no RGPS rural, deficitário em R$ 74,2 bilhões. A despesa com benefícios do RGPS estava na casa de R$ 125,7 bilhões no ano de 2004, em valores nominais, no final de 2013, atingiu R$ 357,0 bilhões. O déficit de 2013 atingiu 1,0% do PIB, sendo que a clientela urbana apresentou superávit de 0,5% do PIB e a clientela rural foi deficitária em 1,5% do PIB.

4 - O RGPS deve possuir saúde financeira e atuarial que permita garantir o seu fluxo de pagamentos de benefícios ao longo dos próximos anos. Nesse sentido, o PPA 2012-2015, destaca o indicador de necessidade de financiamento do regime geral, em relação ao PIB. O resultado do RGPS de 2013 aumentou 0,1% do PIB em relação ao ano anterior. No que tange à arrecadação, houve um incremento de 0,1% do PIB em 2013, representando um aumento nominal de R$ 31,3 bilhões nas receitas do RGPS. Quanto ao pagamento de benefícios, o RGPS aumentou sua relação com o PIB em 0,2%, representando em valores nominais uma variação de R$ 40,4 bilhões.

5. O INSS está em meio a um processo de modernização de sua infraestrutura e dos sistemas de informação. Em 2013, detectou-se a existência de fragilidades nos sistemas transacionais do INSS, resultando em não atendimento das necessidades da área de negócios para gerir os benefícios, com a indisponibilidade frequente dos sistemas ou a lentidão por eles apresentada quando estão disponíveis, o que impedem que o seu objetivo estratégico de conceder automaticamente os benefícios seja alcançado ■

IMPRENSA/ANASPS
_Brasília, 20.06.2014

Relatório, voto e acórdão do TCU

Insuficiência de servidores do INSS, clama por uma política de pessoal, pede nova definição da lotação ideal, critica concentração de servidores na área meio das gerências executivas, mostra que trabalho do INSS ainda exige atendimento presencial ou análise individual de um servidor, revela um grande percentual de servidores em condições de aposentadoria que submete o INSS a um risco de colapso no atendimento, mostra concentração de concessões em número reduzido de servidores e pede a implementação de atrativos financeiros e não financeiros para os servidores lotados em unidades do interior

Relatório

Trata-se de auditoria operacional realizada em cumprimento ao Acórdão 1.475/2013 – TCU – Plenário, decorrente de proposta da Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social (TC 012.179/2013-2).

2. A proposta da fiscalização embasou-se no risco de um quadro insuficiente de servidores ou uma política inadequada de alocação comprometer a eficiência na análise e concessão de benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) ou possibilitar eventuais registros irregulares de dados nos sistemas eletrônicos utilizados como fonte de informações para essas atividades.

(...)

2. Trata-se de auditoria de natureza operacional no Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), autarquia vinculada ao Ministério da Previdência Social, com o objetivo de verificar a política utilizada pela autarquia para alocar seus servidores e a suficiência da lotação atual nos diversos postos de atendimento e de administração da autarquia.

3. O corpo funcional do INSS é formado por 39.392 servidores entre ativos ou cedidos, segundo dados de junho de 2013, e foi responsável pela concessão de mais de cinco milhões de benefícios do RGPS no período de maio de 2012 a junho de 2013. A questão principal desta auditoria trata de saber se o atual quantitativo de servidores da autarquia é suficiente para atender a demanda do INSS (...)

• Questão 1: "A quantidade de servidores, nas diferentes unidades do INSS, é suficiente para atender a demanda?";

• Questão 2: "As ações relativas à movimentação e reposição de pessoal têm permitido mitigar os riscos inerentes?";

• Questão 3: "Como o INSS monitora a produtividade dos servidores e de suas unidades?"

• Questão 4: "As unidades do INSS possuem os profissionais especializados

necessários para a realização de suas atividades?"

(..) Para isso, foram realizadas 21 análises com composições diferentes de insumos e produtos,

(...)

10. Com isso, foram visitadas, durante a etapa de execução, as seguintes unidades: GEX Salvador, APS Catu e APS Brotas; GEX Guarulhos, APS Guarulhos e APS Pimentas; GEX João Pessoa, APS Tambauzinho e APS Bela Vista; GEX Campo Grande, APS Pantanal e APS Brasil; e GEX Plano Piloto e APS Gama, selecionadas para trabalho piloto. No trabalho de campo, foram realizadas entrevistas estruturadas com Gerentes Executivos, Gerentes de APS e servidores das unidades selecionadas.

(...)

20. Os principais cargos que compõem o atual quadro de pessoal do INSS são os de técnico do Seguro Social, analista do Seguro Social e perito médico previdenciário. Os dois primeiros estão estruturados na Carreira do Seguro Social pela Lei 10.855, de 1º de abril de 2004, e o último está estruturado na Carreira de Perito Médico Previdenciário, nos artigos 30 a 50 da Lei 11.907, de 2 de fevereiro de 2009.

21. Além desses, outros cargos, em extinção no INSS, foram reagrupados, com anuência do servidor, em cargos de nível auxiliar (auxiliar de serviços diversos) e intermediário (agente de serviços diversos, técnico de serviços diversos e técnico do Seguro Social), restando ainda um significativo montante de servidores não reenquadrados (ainda com a denominação original do cargo). A Tabela 1 mostra o quantitativo de servidores por cargo no INSS, em junho de 2013.

Tabela 1 – Distribuição dos Cargos no INSS em junho de 2013

Cargo	Quantidade
Técnico do Seguro Social	23.724
Outros cargos não reenquadrados	4.838
Perito Médico Previdenciário	4.604
Analista do Seguro Social	3.706
Agente de Serviços Diversos	2.204
Técnico de Serviços Diversos	212
Supervisor Médico-Pericial	104
Total	39.392

(...)

2.3 Estudo de lotação ideal

24. Em junho de 2011 o INSS promoveu um levantamento que chamou de "Estudo de Lotação Ideal de Servidores nas Agências da Previdência Social", que resultou na Resolução 175/Press/INSS, de 14 de fevereiro de 2012 (peça 15). O Estudo de Lotação Ideal teve por objetivo propor metodologia para determinar a lotação de servidores necessários em cada APS, de maneira a atender de forma satisfatória os cidadãos que procuram os serviços previdenciários.

25. Para isso, o INSS utilizou os dados de demanda constantes nos sistemas corporativos do INSS, chegando a um valor de demanda mensal em horas de cada unidade (DAPS), com base na quantidade média de atendimentos e atividades realizadas na APS e no tempo médio necessário para executar, de forma resolutiva, cada tarefa. Apurada a demanda, calculou duas modalidades de lotação: lotação ideal e lotação operacional. A lotação ideal corresponde à necessidade de pessoal para atender a demanda da APS mais a quantidade de chefias prevista no tipo de APS, enquanto a demanda operacional desconsidera as chefias necessárias, ou seja, resulta em uma quantidade menor. Considerou ainda a quantidade de quatro servidores como lotação mínima em cada APS.

(...)

3.1 A lotação ideal não reflete totalmente a capacidade produtiva das unidades do INSS

30. Não se pode falar em eficiência e eficácia se não se conhecerem bem os resultados, objetivos e recursos envolvidos em um processo ou entidade. Nesse contexto, o INSS elaborou estudo específico para basear a alocação de servidores em suas unidades, procurando prover de servidores as unidades que mais estivessem defasadas em relação à demanda. Esse estudo iniciou-se em 2011 e, apesar de já estar sendo aplicado na autarquia, ainda pode ser aprimorado, conforme as observações do presente subcapítulo.

(...)

Cabe, portanto, proposta de recomendação no sentido de que o INSS:

– realize estudos de lotação ideal para as outras áreas e cargos do INSS, tais como peritos, assistentes sociais, reabilitação profissional e área meio e;

– aperfeiçoe o estudo de lotação ideal realizado para os cargos administrativos, contemplando:

– a redução dos intervalos de tempo nos quais é realizado;

– a maior quantidade de dados objetivos, na medida do possível, no lugar de estimativas;

– a capacidade produtiva real de cada servidor na unidade;

– enfatize, junto aos gestores locais, a importância de se registrar, nos sistemas da previdência, todos os atendimentos.

3.2 Diferenças de eficiência entre as gerências executivas

(..)

57. A auditoria teve a oportunidade de empregar uma metodologia estatística que avaliou a eficiência nas agências da Previdência Social e nas gerências executivas. Percebe-se que os indicadores e metas definidos pelo INSS se orientam mais pela eficácia da autarquia (tempos de espera ou concessão, "resolutividade", etc) do que pela eficiência dos recursos utilizados.

(...)

3.3 Concentração excessiva de servidores na área meio das gerências executivas

109. A atividade-fim do INSS é descrita em sua missão de "gerir os recursos

e pagar as prestações sociais da Segurança Social e garantir os direitos sociais dos assegurados" ou por sua finalidade, nos termos do Decreto 7.556, de 24 de agosto de 2011, de "promover o reconhecimento de direito ao recebimento de benefícios administrados pela Previdência Social, assegurando agilidade, comodidade aos seus usuários e ampliação do controle social". Esse norte é perseguido pela autarquia atendendo diretamente a população, de forma a garantir que seus direitos sejam reconhecidos e pagos. Porém, como toda instituição de grande porte, despende-se grande parte da mão de obra disponível em atividades de apoio, planejamento e gestão. Nesse contexto, identificou-se que, nas gerências executivas, há casos de desequilíbrio nos quantitativos de servidores executando atividades de área meio e de área fim.

(...)

112. Ao se consolidar o quantitativo de servidores das APSs por gerência executiva, verificou-se que há grande disparidade na relação entre área meio e fim nas cem unidades estudadas (houve a agregação das GEX Manaus e Tefé; GEX Cuiabá e Sinop; e GEX Belém, Marabá e Santarém, que tiveram cisão durante o período analisado). A menor relação entre área meio no total de servidores da GEX foi de 12% na GEX Imperatriz (30 servidores lotados na área meio de um total de 252), enquanto a maior que se observou foi de 52%, na GEX Boa Vista (59 servidores lotados na área meio de um total de 113). Em termos absolutos, os extremos foram as GEX Uruguaiana com 24 servidores lotados na gerência e a GEX RJ Centro, com 503.

113. Os números agregados de junho de 2013 indicam que há 8.517 servidores lotados em gerências executivas para 26.616 lotados em agências da Previdência Social (24% do total). Quando se compara ao total de servidores do INSS, este percentual é reduzido para 22% (8.517 servidores do total de 38.222 ativos). Quando se comparam estes dados de junho de 2013 aos de dezembro de 2012, nota-se uma leve melhoria na razão entre os dois tipo de unidade, o percentual dos servidores das APSs, comparados às GEXs, era de 26% e, comparados ao total do INSS, 24%.

(...)

Área na GEX Lotação Percentual

Gerência Executiva	726	9%
Comunicação Social	92	1%
Gestão de Pessoas	1.525	18%
Atendimento	295	3%
Benefício	1.526	18%
Benefício	612	7%
Adm. Informações dos Segurados	206	2%
Manutenção	259	3%
Reconhecimento de Direitos	449	5%
Orçamento, Finanças e Logística	2.812	33%
Finanças e Contabilidade	658	8%
Logística, Licitações, Contratos e Engenharia	2.090	25%
Serviço de Administração	64	1%
Saúde do Trabalhador	1.541	18%
Total	**8.517**	100%

(...)

3.4 Concentração de servidores em grandes centros urbanos

128. Como autarquia de atuação nacional, o INSS esbarra em limitações operacionais para conseguir manter lotações adequadas em cidades de interior ou de difícil acesso. Há, nas políticas de contratação (concursos públicos) e movimentação (Estudo de Lotação Ideal), preocupação institucional em prover de servidores tais locais, mas percebe-se que ainda há grande dificuldade em uniformizar a distribuição de servidores em função da demanda nas diversas unidades do INSS.

129. O INSS tem trabalhado para interiorizar e capilarizar sua rede de agências da Previdência Social. Neste contexto, lançou, em março de 2009, a "Expansão da Rede de Atendimento do INSS" (peça 21), em que consta o Plano de Expansão e Reforma da Rede de agências da Previdência Social (PEX). Com a realização desse plano, a Previdência Social estará distribuída em 1.830 APSs, abarcando 720 novos municípios, considerados de porte médio, com populações superiores a vinte mil habitantes e sem unidades já existentes de Previdência Social.

130. Paralelamente, a demanda dos diversos serviços realizados pelo ente é mapeada por APS regularmente, o que serve de base para a lotação autorizada das unidades do INSS, em acordo com o Estudo para Lotação Ideal de servidores nas APS.

(...)

132. Por esses critérios, as 1.372 unidades dividem-se em 196 unidades de grandes centros e 1.176 unidades de interior (14% e 86%, respectivamente). Em termos de lotação efetiva (cargos administrativos), a proporção entre os 20.872 servidores altera-se para 30/70 (6.202 nos grandes centros para 14.670 no interior).

133. Quando se comparam esses valores com a lotação ideal, conclui-se que há maior concentração de servidores nos grandes centros do que nas unidades de interior. Os 18.364 servidores necessários pela lotação ideal, dividem-se em 4.934 servidores nos grandes centros e 13.430 no interior (27% e 73%). A média da razão entre a lotação efetiva e a lotação ideal, nas unidades de interior, é de 106%; enquanto, nas unidades de grandes centros, é de 129% (a média global é de 110%). A comparação estatística desses dois grupos (Anova, $F = 77{,}935$, $p < 0{,}00$) indicou diferenças significantes, o que reforça a hipótese das duas médias serem de populações essencialmente diferentes.

(...)

137. Outro fato que reforça a falta de servidores em unidades de interior é a quantidade de APSs em que houve perícias ou avaliações sociais sem lotação equivalente de peritos ou analistas com especialidade em assistência social, conforme lista detalhada nas peças 29 e 30.

138. Essa concentração de servidores em unidades de grande centro justifica-se pela pouca atratividade e grande dinamicidade na movimentação entre unidades do INSS, percepção oriunda de entrevistas (peça 17) e de análise de concentração de concessores (item 4.2 deste relatório), mesmo havendo regulamento interno que veda a movimentação de servidores de unidades abaixo da lotação ideal, o que acontece em 476 das 1.372 unidades estudadas (430 de interior).

139. A manutenção desse quadro, todavia, gera impactos à autarquia, tais como o risco de descontinuação dos serviços de unidades com poucos servidores; a concentração de servidores em APS sem demanda equivalente – reduzindo sua eficiência; ou, ainda, o gasto com diárias para a operacionalização de unidades com poucos servidores e alta demanda.

(...)

4. Riscos associados à lotação do INSS

A despeito dos avanços tecnológicos e mudanças sociais dos últimos anos, o público alvo e as rotinas de trabalho do INSS ainda exigem que grande parte dos serviços oferecidos pela autarquia se dê na forma de atendimento presencial ou pela análise individual de um servidor. Nesse contexto, eventos ou situações que impactem o contingente de servidores disponíveis para atendimento aos segurados e para análise dos milhares de solicitações encaminhadas diariamente ao INSS diariamente devem ser objeto de ações por parte da autarquia.

145. Neste capítulo, evidenciam-se riscos associados ao significativo percentual de servidores do INSS em condições de aposentarem-se a qualquer momento (item 4.1) e à substancial concentração das concessões de benefícios em parcela reduzida de seus servidores (item 4.2).

4.1 Grande percentual de servidores em condições de aposentadoria

146. O INSS apresenta, em seu quadro de pessoal, 38.222 servidores ativos e 1.170 cedidos (dados de junho de 2013). Desses 39.392 servidores, 10.106 (26% do efetivo) possuem condições de aposentadoria e estão usufruindo de abono permanência. A saída de um quantitativo importante desses servidores em prazo exíguo seria um incidente que representa um risco para a continuidade do negócio do INSS e para o atendimento dos milhões de segurados e beneficiários dependentes dos serviços desses profissionais.

147. O quantitativo de 10.106 servidores (26%) supera mais de cinco vezes um índice aceitável de reposição de servidores por razão de aposentadoria. A título de exemplo, para haver renovação completa dos servidores em 30 anos, 3,33% do quadro poderia se aposentar a cada ano, ou 1.313 servidores saindo por motivo de aposentadoria. Considerando um período de renovação de 20 anos (servidores com empregos anteriores), 5% do quadro poderia se aposentar a cada ano, ou 1.969 servidores.

148. A análise dos dados de lotação referente a junho de 2013 revela que a quantidade de servidores em abono possui maior concentração em algumas unidades do INSS.

(...)

149. Considerando apenas as 1.372 APSs objeto da análise DEA, 136 estão com mais de 40% da mão de obra em condição de aposentadoria. Há APSs pequenas com alto percentual de servidores em abono (por exemplo, a APS Mendes, código 17.025.09.0, com 86% dos sete servidores em abono).

150. Em relação às gerências executivas, se destacam os casos da GEX Petrópolis, com 47% dos servidores em abono, e da GEX Campos dos Goytacazes, com

43% em abono. Quando analisamos a situação nas diferentes unidades da federação, Rondônia (42%) e Rio de Janeiro (39%) são os Estados com os maiores percentuais de servidores em abono (peça 25).

151. De acordo com os gestores do INSS (peça 11, p. 4-10), 18.420 servidores (46% do total, já incluídos os que recebem abono hoje) terão preenchido as condições de aposentadoria até 2017, o que indica que situação tende a agravar-se nos próximos anos. desses, 17.224 são servidores administrativos e 1.196 são peritos (Tabela 16).

Tabela 16 – Estimativa de servidores em abono permanência até 2017

Carreira	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Perícia (mulheres)	210	32	54	35	34	365
Perícia (homens)	519	86	91	67	68	831
Seguro Social (mulheres)	8.251	1.202	1.154	905	778	12.290
Seguro Social (homens)	2.894	552	540	491	457	4.934
Total	11.874	1.872	1.839	1.498	1.337	**18.420**

152. Dentre os 10.106 servidores que estão recebendo abono (junho de 2013), a maior parte exerce cargos administrativos da carreira do seguro social: 6.330 são técnicos do seguro social (62%); quatorze são analistas do seguro social (0,1%); 3.420 são cargos em extinção, correlatos a técnicos ou analistas (34%) e; 342 são peritos (3%).

153. Somente os cargos de Técnico do Seguro Social, Agente de Serviços Diversos e Datilógrafo (6.330, 1.024 e 705 servidores, respectivamente), correspondem a 80% dos servidores em abono e a 70% dos servidores ativos totais. Ao todo, existem 49 cargos – dos 86 existentes – que estão com mais de 80% dos servidores ativos em abono de permanência.

154. Nota-se que a aposentadoria desses servidores impactaria principalmente os servidores administrativos responsáveis pela análise e concessão dos benefícios, principalmente porque 5.893 (58%) desses servidores estão lotados em agências da Previdência Social, ou seja, na área finalística da autarquia.

155. De acordo com despacho da Diretoria de Gestão de Pessoas do INSS (peça 11, p. 14-15) e com informações coletadas em entrevistas (peça 17), o elevado percentual de servidores em condição de aposentadoria é resultado da política de remuneração dos servidores inativos. Ao aposentarem-se, os servidores sofrem redução de 50% no valor da Gratificação da Atividade do Seguro Social (Gdass), que representa cerca de 70% da remuneração total. A percepção dos servidores e gestores entrevistados no trabalho de campo é de que esses servidores optariam pela aposentadoria se o percentual da Gdass incorporada aos proventos fosse aumentado.

156. Outro fator que contribui para essa quantidade de servidores em abono permanência é a falta de governança do INSS sobre a situação, pois a decisão de contratar novos servidores e mesmo alterações legais sobre o tema não estão no âmbito decisório da autarquia. Os gestores informam, por exemplo, que têm negociado

constantemente com o Ministério do Planejamento (MP) a autorização de vagas para realização de concursos, ocasiões na qual apresenta, entre outros fatores, a expectativa de possíveis aposentadorias, mas, com a quantidade limitada de vagas disponibilizadas, prioriza unidades com lotação efetiva abaixo da necessária, definidas pelo Estudo de Lotação Ideal (peça 11, p. 15).

157. Os gestores informaram, ainda, a existência de um Grupo de Trabalho, desde 2010, constituído pela então Diretoria de Recursos Humanos do INSS, com a participação das entidades de classe, com o objetivo de elaborar propostas de melhoria na carreira do Seguro Social. Ao final de 2012, esse grupo considerou necessárias três adequações na carreira: alteração da relação entre parcela fixa e variável da remuneração; criação de adicional de qualificação; e mudança no interstício para a progressão funcional. Após reuniões com as entidades de classe, dirigentes do Ministério da Previdência e da Secretaria de Relações do Trabalho do Ministério do Planejamento, ainda não houve definição sobre esses três itens básicos (peça 45, p. 3).

158. A manutenção desse índice elevado de servidores aptos a aposentarem-se submete o INSS a um risco de colapso no atendimento a seus beneficiários e segurados, no caso de um grande número desses segurados optarem pela aposentadoria em um curto espaço de tempo, em decorrência de mudanças legais ou decisões judiciais erga omnes que alterem a forma de cálculo da Gdass para os inativos. Se a autarquia encontra dificuldade para atingir as metas estabelecidas com o atual quadro de servidores, este quadro seria agravado caso se perdesse um quarto de sua força de trabalho, considerando o tempo necessário para contratar novos servidores.

159. Cabe observar que, segundo os gestores (peça 11, p. 14-15), não há expectativa de alterações legais ou regulamentares no sentido de aumentar a parcela da Gdass paga aos aposentados. Processos movidos no Poder Judiciário com esse objetivo têm tido efeito inter partes e somente até a regulamentação dessa gratificação, nos casos com decisão favorável em instâncias iniciais.

160. Há, no entanto, a possibilidade de esses servidores optarem por aposentar-se pelas regras da Emenda Constitucional 41/2003, na qual os proventos seriam calculados de acordo com a média das 80% maiores remunerações desde julho de 1994 e passam a ser corrigidos pelos mesmos índices do RGPS, mas o servidor perde a paridade com os vencimentos da ativa, o que faz com que os servidores tenham restrições a esse modelo, como relatado pela DGP/INSS (peça 22). Quanto mais tempo o servidor tem de atividade desde a instituição da Gdass, maior é o provento resultante desse modo de cálculo. Nas entrevistas, foi informado que, em alguns casos, esse valor já é superior àquele com redução da Gdass.

161. Além do risco de o INSS sofrer uma brusca redução de sua força de trabalho durante o tempo necessário para contratar novos servidores, essa substituição tardia provocaria a perda de memória institucional e impediria a transmissão do conhecimento dos servidores mais experientes para os novos contratados, risco admitido pelos próprios gestores (peça 11, p. 14). Nesse sentido, a ABNT NBR 15999-1, sobre Gestão de Continuidade de Negócios, define em seu item 7.3 que, como estratégia de

continuidade de negócios em relação às pessoas, convém que a organização identifique as estratégias para manter as habilidades e conhecimentos fundamentais.

162. O alto percentual de servidores em abono permanência também impacta negativamente na produtividade das unidades do INSS, conforme abordado no item 3.2 deste relatório. Embora os gestores considerem que "não é fator preponderante na avaliação da capacidade produtiva ou laborativa, o servidor estar ou não na condição de aposentadoria" (peça 11, p. 15), a análise da correlação entre as eficiências da DEA por APS e o percentual de servidores em abono detectou baixa correlação negativa (-0,103), com significância estatística (p = 0,000), entre as duas variáveis. Isso indica que quanto maior é o percentual de servidores em abono de permanência em uma APS, menor tende a ser a eficiência da unidade.

163. Assim, vê-se que esse alto índice de servidores em abono permanência representa risco para a continuidade do negócio do INSS, na possibilidade de ocorrer algum evento (decisão judicial ou alteração legal) que propicie aos servidores proventos mais próximos de sua remuneração na ativa ou, mesmo, uma piora nas condições de trabalho que gere um movimento massivo de aposentadorias na autarquia. Faz-se necessário que o INSS adote medidas que mitiguem os danos causados por uma súbita diminuição no quadro de servidores, atuando, no que couber, em conjunto com o Ministério do Planejamento.

164. Dessa forma, é oportuno recomendar que o INSS e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em conjunto:

– elaborem plano de continuidade de negócios que estabeleça procedimentos a serem efetuados em um cenário de aposentadorias em massa no INSS, no sentido de mitigar danos e permitir que o INSS mantenha suas atividades críticas em um nível aceitável;

– elaborem plano de reposição dos servidores em condições de aposentadoria, principalmente para as unidades com maiores índices de servidores recebendo abono permanência;

– elaborem estudo no sentido de flexibilizar as regras de cálculo da gratificação de desempenho nos proventos dos servidores aposentados do INSS, de maneira a permitir que os servidores em abono permanência possam se aposentar gradativamente.

(...)

4.2 Concentração de concessões em número reduzido de servidores

167. Considerando as concessões de benefícios com números de matrícula válidos, 5.868 servidores foram responsáveis por 80% das 1.480.694 concessões no período de junho de 2012 a maio de 2013 (excetuadas as concessões de benefícios por incapacidade e assistenciais, em regra).

Essa quantidade de concessores representa 27% dos 21.731 servidores administrativos lotados em APS em junho de 2013 e 18% dos 32.391 servidores administrativos ativos da autarquia no mesmo período. Essa concentração de concessões sob a responsabilidade de percentual reduzido de servidores contribui para a redução da eficiência das unidades do INSS e representa um risco para a qualidade dos serviços prestados pela autarquia.

168. A concessão de benefícios é atividade primordial do INSS (Decreto 7.556/2011) e é referida pelos gestores, nas entrevistas (peça 17) como uma das atividades que ocupa mais tempo na APS. No mesmo sentido, vários indicadores de produtividade e a maior parcela da avaliação de desempenho estão associados a essa atividade. Assim, parte importante da força de trabalho da autarquia também deveria estar alocada nessa atividade.

(..) 171. Considerando as 1.372 agências objeto de análise da DEA, em 531 (39%) a quantidade de concessores responsáveis por 80% das concessões representa até 40% da lotação efetiva. Em apenas 116 APSs (8%), 80% das concessões são realizadas por mais de 80% dos servidores efetivos (Tabela 19 e peça 24, com planilha com dados de concentração por APS). A se observar, ainda, que vários dos principais concessores atuam em mais de uma APS, ou seja, acabam por inflar a relação entre principais concessores e efetivos das agências.

Tabela 19 – Relação entre quantidade de concessores e lotação das APSs

Relação entre principais concessores* e efetivo da APS	Quantidade de APSs por faixa	Percentual de APS em relação ao total de APS
De 0% a 20%	117	9%
De 20% a 40%	414	30%
De 40% a 60%	498	36%
De 60% a 80%	227	17%
De 80% a 100%	116	8%

*Concessores responsáveis por 80% das concessões na APS.

(...)

175. A concentração de atividades importantes sob a responsabilidade de poucos servidores também pode tornar menos eficaz a execução de atividades de controle interno, como de funções, grau de alçada e o controle de nível de acesso, resultando em concessões mais suscetíveis a erros ou fraudes.

176. No caso do INSS, observa-se que quantidade importante das concessões é realizada pelas próprias chefias, o que também prejudica a supervisão dessa atividade: 243.871 concessões no período (13%) foram realizadas por servidores ocupantes de cargos de chefia nas agências da Previdência Social (Tabela 20).

Tabela 20 – Concessões realizadas por servidores em cargo de chefia nas APS

Cargo	Concessões	Chefias	Média por Chefia	Total de concessões	Percentual concessões
Gerente de Agência	112.952	1.368	83	1.850.864	6%
Chefe de Setor de Benefícios	45.381	450	101	1.850.864	2%
Chefe de Serviço de Benefícios	19.671	146	135	1.850.864	1%
Chefe de Seção de benefícios	19.586	188	104	1.850.864	1%
Supervisor Operacional de benefícios	46.281	402	115	1.850.864	3%
Total de concessões por chefia	243.871	2.554	95	1.850.864	13%

(...)

5. Monitoramento da produtividade dos servidores do INSS

183. O INSS apresenta uma sofisticada estrutura de controle da produtividade de suas unidades finalísticas, as agências da Previdência Social, que permite conhecer dados referentes à análise de benefícios, prazos para agendamento de atendimentos e de análise desses atendimentos e tempo de espera dos segurados depois que procuram essas unidades. Sem esses dados, seria muito difícil ao INSS construir o estudo de lotação ideal e gerenciar o atendimento em suas 1.500 agências e 106 gerências executivas, por exemplo. Parte dos dados coletados por essa estrutura reflete-se na remuneração dos servidores administrativos, por meio da Gdass, e em outros benefícios de ordem não financeira, como a redução da jornada de trabalho para seis horas sem redução salarial (turno estendido).

184. A Gdass é paga observando-se um limite máximo de cem pontos, sendo que oitenta pontos são atribuídos em função do desempenho institucional, com base em uma variação do índice "Idade Média do Acervo" (IMA), e vinte pontos em função da avaliação individual (peça 10). O presente capítulo evidencia oportunidade de melhoria na metodologia de apuração da avaliação de desempenho individual.

5.1 Avaliação de desempenho individual incongruente com os objetivos organizacionais

185. A avaliação de desempenho individual dos servidores do INSS não representa a contribuição individual desses servidores para o alcance da missão e dos objetivos da autarquia, limitando a ação dos gestores à análise subjetiva por parte das chefias imediatas e ao controle de metas institucionais.

(...)

189. Algumas percepções levantadas nas entrevistas sobre a avaliação de desempenho individual: – são usados critérios subjetivos que precisariam ser subst ituídos por critérios objetivos, oriundos dos sistemas de controle;

– a avaliação fica tendenciosa, pois influencia no aspecto financeiro, o que torna difícil para a chefia imediata ser rigorosa com os colegas;

– a maior parte das avaliações fica na faixa de 18 a 20 pontos, que não traz

repercussões financeiras ao servidor;

– a avaliação é punitiva, quando deveria premiar os servidores que produzem mais.

190. Alguns servidores e Gerentes de APS consideram que a avaliação de desempenho individual, mesmo com suas limitações, é a única ferramenta gerencial à disposição da chefia para tratar diretamente com o servidor, por isso a consideram positiva.

(...)

191. A análise das notas recebidas pelos servidores no ciclo de avaliação referente ao período de 1/11/2012 a 30/4/2013 permite observar que praticamente 99% dos servidores são avaliados na faixa dos dezoito a vinte pontos, que não resulta em redução salarial (Tabela 21).

Percebe-se ainda que o percentual dos 443 servidores que receberam nota abaixo dessa faixa pelo avaliador inicial (chefia imediata), 109 (25%) conseguiu alterar a avaliação para a faixa dos dezoito a vinte pontos. Se considerarmos que o INSS está organizado em cerca de 1.500 APSs e 106 gerências executivas, além de outras unidades que avaliam seus servidores, vê-se que não é prática comum das chefias as avaliações abaixo dos dezoito pontos.

Tabela 21 – Notas atribuídas aos servidores no ciclo novembro de 2012 a abril d

Faixas de avaliação	Quantidade de servidores	Percentual dos servidores
Total de servidores avaliados	30.401	100,0%
Nota 20 (avaliador)	26.283	86,5%
Notas 18 a 20 (avaliador)	29.958	98,5%
Notas até 17 – avaliador	443	1,5%
Nota 20 (após reconsideração)	26.388	86,8%
Notas 18-20 (após reconsideração)	30.067	98,9%
Notas até 17 (após reconsideração)	334	1,1%

192. Importante ressaltar que, enquanto a efetividade dos recursos para os servidores avaliados com dezoito ou dezenove pontos é de 3,9% dos pedidos, na faixa de pontuação até dezessete pontos, que provoca impacto salarial, 37,6% dos recursos são providos, sendo que em 25% dos casos o servidor passa a ter nota na faixa dos dezoito a vinte pontos e a avaliação deixa de ter impacto salarial (tabela 22). Isso significa que a cada quatro casos em que a chefia avaliou o servidor abaixo dos 18 pontos e este recorreu, uma avaliação tornou-se sem efeito financeiro, o que vai ao encontro das afirmações coletadas nas entrevistas.

Tabela 22 – Efetividade dos recursos às notas atribuídas na avaliação de desem

Nota avaliador	Servidores Avaliados (a)	Recorreram (b)	% Recorreram (b/a)	Nota mudou (c)	% Nota mudou (c/b)
Até 17	443	343	77,4%	129	37,6%
18 ou 19	3.675	2.751	74,9%	106	3,9%
20	26.283	–	–	–	–
Total	30.401	3.094	10,2%	235	7,6%

193. A desvinculação entre a contribuição do servidor para o alcance dos objetivos do INSS e sua pontuação na avaliação de desempenho institucional decorre da não utilização de critérios objetivos e do caráter punitivo dessa avaliação.

(...)

196. Além disso, como visto no item 4.2 deste relatório, cerca de 5.800 servidores são responsáveis por 80% das concessões de benefícios, atividade primordial do INSS. Assim, vemos que o sistema de avaliação de desempenho pontua de forma semelhante os servidores que analisam e que não analisam benefícios, ou seja, a quantidade de concessões não é um critério da avaliação de desempenho individual, apesar da importância da atividade.

197. A falta de adesão da avaliação individual à missão do INSS faz com que esse procedimento torne-se praticamente inócuo, podendo gerar insatisfação e desmotivação nos servidores que contribuem mais para o alcance das metas e resultados negativos a longo prazo.

(....)

201. Vê-se, portanto, que a avaliação de desempenho individual realizada pelo INSS precisa ser aperfeiçoada no sentido de utilizar parâmetros mais objetivos, que estejam alinhados com a missão, os objetivos e as metas do INSS, e visar um caráter menos punitivo.

202. Cabe, portanto, proposta de recomendação no sentido de que o INSS realize estudos visando:

– substituir os parâmetros subjetivos da atual sistemática de avaliação de desempenho individual por critérios objetivos, que possibilitem aferir a contribuição do servidor para o alcance dos objetivos institucionais e reflitam, proporcionalmente, a quantidade de atendimentos e análises efetivamente realizadas pelo servidor no período avaliativo;

– fortalecer incentivos positivos na avaliação de desempenho individual em detrimento ao caráter punitivo e de consequências financeiras da atual metodologia;

(...)

204. Quanto a isso, é importante frisar que se propõe que a **avaliação individual** seja, na medida do possível, proporcional aos **atendimentos e análises** efetivamente realizados pelo servidor, não se falando aqui, unicamente, da atividade de concessão de benefícios, como parecem ter entendido os gestores.

(...)

6. Análise dos Comentários do Gestor

206. Nos termos do Manual de Auditoria Operacional, aprovado pela Portaria Segecex/TCU nº 4, de 26/2/2010, a versão preliminar do relatório de auditoria foi remetida ao Instituto Nacional do Seguro Social por meio do Ofício Ofício 1105/2013-TCU/SecexPrevidência, de 27/11/2013, com a finalidade de se obter os comentários dos gestores sobre as conclusões da fiscalização, de modo a conferir melhor com-

preensão das questões abordadas, das oportunidades de melhoria identificadas e das recomendações propostas.

207. Os gestores remeteram seus comentários ao Tribunal por meio do Ofício 983/Gabpre/INSS, de 17/12/2013, assinado pelo Presidente do INSS, Sr. Lindolfo Neto de Oliveira Sales (peça 45).

(...)

7. Conclusão

210. A governança da política de alocação de pessoal no INSS necessita de aprimoramentos para que possa atender de forma eficiente e eficaz aos objetivos institucionais da autarquia, a despeito dos esforços dos gestores do INSS – principalmente das Diretorias de Gestão de Pessoas, de Atendimento e de Benefícios – em criar ferramentas que tornem a gestão nessa área calcada em critérios objetivos alinhados à demanda de cada unidade.

211. Em relação à primeira questão, "a quantidade de servidores, nas diferentes unidades do INSS, é suficiente para atender a demanda?", verificou-se que o Estudo de Lotação Ideal, pertinente iniciativa do INSS no sentido de tornar objetiva a quantificação de servidores necessários em cada APS, carece de aperfeiçoamentos e precisa ser replicado em outras áreas do INSS, como área meio e perícia médica.

(...)

214. Quanto à segunda questão, "as ações relativas à movimentação e reposição de pessoal têm permitido mitigar os riscos inerentes?", constatou-se que 26% do atual efetivo de servidores do INSS possui condições de aposentar-se imediatamente, chegando a 46% desse mesmo efetivo até 2017. Essa elevada quantidade de servidores que recebem abono permanência, resultado das regras de cálculo da Gdass nos proventos dos servidores inativos, representa um risco de colapso no atendimento aos usuários do RGPS, caso venha a ocorrer um movimento em massa de solicitações de aposentadoria, resultado de eventuais mudanças no cálculo da referida gratificação.

215. A terceira questão de auditoria, que procurava compreender "como o INSS monitora a produtividade dos servidores e de suas unidades?", revelou que a avaliação de desempenho individual aplicada aos servidores administrativos do INSS não está alinhada aos objetivos da autarquia, pois é baseada em parâmetros subjetivos e não na contribuição desse servidor para o alcance das metas da organização, ou seja, na quantidade de atendimentos ou análises que esse servidor efetivamente realiza, por exemplo.

216. A quarta linha de investigação, que questionava se "as unidades do INSS possuem os profissionais especializados necessários para a realização de suas atividades", mostrou que o INSS apresenta uma carência de servidores que desempenhem a atividade primordial da autarquia, qual seja, a análise de requerimentos de benefícios previdenciários, tais como aposentadorias e pensões.

Foi constatado que o percentual de servidores responsável pela maior parte das concessões desses benefícios ainda é pequeno em relação ao corpo funcional do INSS.

(...)

18. Ao INSS também são propostas, entre outras recomendações, medidas no sentido de:

- aperfeiçoar e ampliar o escopo do estudo de lotação ideal, tomando por base mais critérios objetivos e menos estimativas; capacitar os servidores nas atividades de análise de concessão de benefícios, principalmente aqueles que estão em abono permanência ou que estejam lotados na área meio do INSS; criar indicadores que meçam a eficiência das unidades do INSS; estabelecer limites de lotação, metas e indicadores para os servidores e as atividades relacionadas à área meio do INSS;

- criar estratégia para mitigar a concentração de servidores em grandes centros urbanos, por meio de atrativos financeiros e não financeiros, e; aperfeiçoar a avaliação de desempenho individual, de maneira que se torne um instrumento mais alinhado aos objetivos da organização.

(...)

8. Proposta de encaminhamento

NE: para não repetir, optamos por omitir todas as considerações, que são praticamente as mesmas contidas no Voto e no Acódão.

Diante do exposto, com base no artigo 250, III, do Regimento Interno do TCU.

VOTO

Nesta oportunidade, trago à apreciação deste Plenário auditoria operacional realizada no Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), autarquia vinculada ao Ministério da Previdência Social, com o objetivo de verificar a política utilizada pela autarquia para alocar seus servidores e a suficiência da lotação atual nos diversos postos de atendimento e de administração da autarquia.

2. O trabalho em questão foi aprovado por meio do Acórdão 1.475/2013 – TCU – Plenário (TC 012.179/2013-2), a justificativa que embasou a proposta foi o risco de quadro insuficiente de servidores ou uma política inadequada de alocação comprometer a eficiência na análise e concessão de benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) ou possibilitar eventuais registros irregulares de dados nos sistemas eletrônicos utilizados como fonte de informações para essas atividades.

3. A intenção da fiscalização foi aferir se o atual quantitativo de servidores da autarquia é suficiente para atender a demanda do INSS, ou seja, para "promover o reconhecimento de direito ao recebimento de benefícios administrados pela Previdência Social, assegurando agilidade, comodidade aos seus usuários e ampliação do controle social", bem como procurar compreender como essa entidade está se estruturando para estes misteres.

4. Cabe lembrar que o corpo funcional do INSS é formado por 39.392 servidores entre ativos ou cedidos, segundo dados de junho de 2013, e foi responsável pela concessão de mais de cinco milhões de benefícios do RGPS no período de maio de 2012 a junho de 2013 e que a autarquia é responsável por manter uma carteira de trinta milhões de beneficiários, possui representatividade nacional, atuando por meio de 1.500 agências da Previdência Social (APS), subordinadas a 106 gerências executivas (GEX).

5. Para avaliar a suficiência e a distribuição dos servidores entre suas unidades do INSS foram formuladas quatro questões de auditoria que nortearam os trabalhos:

a) a quantidade de servidores, nas diferentes unidades do INSS, é suficiente para atender a demanda?;

b) as ações relativas à movimentação e reposição de pessoal têm permitido mitigar os riscos inerentes?;

c) como o INSS monitora a produtividade dos servidores e de suas unidades? e

d) as unidades do INSS possuem os profissionais especializados necessários para a realização de suas atividades?

6. Durante o planejamento foram entrevistados servidores da Direção Central do INSS, principalmente das áreas responsáveis pelos benefícios, pela gestão de pessoas e pelo atendimento aos usuários, e solicitados dados sobre demanda, produtividade e lotação das unidades do INSS. Esses dados foram analisados utilizando-se principalmente da Análise Envoltória de Dados (DEA), método de mensuração de eficiência (Apêndice A).

7. No transcurso da execução, foram visitadas unidades do INSS em cinco Estados diferentes (DF, MS, SP, BA e PB), escolhendo casos de GEXs e APSs que se destacaram por serem eficientes ou pouco eficientes. Nessas visitas, foram entrevistados gestores e servidores, colhendo suas percepções sobre os principais tópicos objeto da avaliação.

8. Com relação à primeira questão de auditoria, "a quantidade de servidores, nas diferentes unidades do INSS, é suficiente para atender a demanda?", verificou-se que o Estudo de Lotação Ideal, no sentido de tornar objetiva a quantificação de servidores necessários em cada APS, carece de aperfeiçoamentos e precisa ser replicado em outras áreas do INSS, como área meio e perícia médica.

Foram constatadas, ainda, significativas diferenças entre as unidades do INSS quanto às suas eficiências, ou seja, grandes disparidades nas relações entre quantidade de servidores e nível produção. Os indicadores e metas que avaliam a atuação dessas unidades, por sua vez, estão mais baseados na eficácia da autarquia do que na eficiência da utilização dos recursos humanos disponíveis. Além disso, também foram constatadas concentrações excessivas de servidores em grandes centros urbanos, em detrimento de unidades localizadas em cidades do interior, e na área meio das gerências executivas, em detrimento da área finalística do INSS nas agências da Previdência Social.

9. Quanto à segunda questão, "as ações relativas à movimentação e reposição de pessoal têm permitido mitigar os riscos inerentes?", a equipe de fiscalização constatou que 26% do atual efetivo de servidores do INSS possui condições de aposentar-se imediatamente, chegando a 46% desse mesmo efetivo até 2017. Essa elevada quantidade de servidores que recebem abono permanência, resultado das regras de cálculo da Gdass nos proventos dos servidores inativos, representa um risco de colapso no atendimento aos usuários do RGPS, caso venha a ocorrer um movimento em massa de solicitações de aposentadoria, resultado de eventuais mudanças no cálculo da referida gratificação.

10. A terceira questão de auditoria, que procurava compreender "como o INSS

monitora a produtividade dos servidores e de suas unidades?", revelou que a avaliação de desempenho individual aplicada aos servidores administrativos do INSS não está alinhada aos objetivos da autarquia, pois é baseada em parâmetros subjetivos e não na contribuição desse servidor para o alcance das metas da organização, ou seja, na quantidade de atendimentos ou análises que esse servidor efetivamente realiza, por exemplo.

11. A quarta linha de investigação, que questionava se "as unidades do INSS possuem os profissionais especializados necessários para a realização de suas atividades", mostrou que o INSS apresenta uma carência de servidores que desempenhem a atividade primordial da autarquia, qual seja, a análise de requerimentos de benefícios previdenciários, tais como aposentadorias e pensões. Foi constatado que o percentual de servidores responsável pela maior parte das concessões desses benefícios ainda é pequeno em relação ao corpo funcional do INSS. Tal situação representa um risco para os objetivos do INSS, tanto pelo aspecto das limitações ao controle como pelo impacto que eventual afastamento desses servidores possa provocar nas unidades, tendo sido abordada no subcapítulo 4.2 deste relatório. Em relação às demais especialidades, como peritos, assistentes sociais e profissionais da área meio, constatou-se a necessidade de realização de Estudo de Lotação Ideal específico, bem como de definição de metas e de mapeamento dos processos de trabalho dessas atividades.

12. As constatações apresentadas no relatório levaram a equipe de auditoria a propor recomendações que objetivam contribuir para que a política de pessoal da autarquia mantenha-se alinhada à missão da organização e para que os recursos humanos disponíveis sejam mais bem empregados.

13. Ao INSS e ao MP, conjuntamente, é proposto que elaborem um plano de continuidade de negócio, prevenindo um cenário no qual o elevado percentual de servidores em abono permanência entre em inatividade, além de outras medidas que permitam ao INSS uma transição suave e gradual entre o atual corpo de servidores aposentáveis e a contratação e capacitação de novos servidores, sem perda da memória institucional que esses servidores representam.

14. Ao INSS também são propostas, entre outras recomendações, medidas no sentido de:

- aperfeiçoar e ampliar o escopo do estudo de lotação ideal, tomando por base mais critérios objetivos e menos estimativas; capacitar os servidores nas atividades de análise de concessão de benefícios, principalmente aqueles que estão em abono permanência ou que estejam lotados na área meio do INSS; criar indicadores que meçam a eficiência das unidades do INSS; estabelecer limites de lotação, metas e indicadores para os servidores e as atividades relacionadas à área meio do INSS; criar estratégia para mitigar a concentração de servidores em grandes centros urbanos, por meio de atrativos financeiros e não financeiros, e; aperfeiçoar a avaliação de desempenho individual, de maneira que se torne um instrumento mais alinhado aos objetivos da organização.

15. Por entender que a governança da política de alocação de pessoal no INSS necessita de aprimoramentos para que possa atender de forma eficiente e eficaz aos objetivos institucionais da autarquia, considero adequadas as medidas propostas pela

unidade técnica.

16. A expectativa é que, com a adoção das medidas, haja um aumento no nível de produção e eficiência das agências da Previdência Social, com consequente melhora na qualidade do atendimento à população e nos indicadores relacionados à atividade de concessão de benefícios. Também se espera mitigar o risco de impacto no desempenho das unidades no caso de afastamento de servidores, principalmente aqueles que se encontram em condições de aposentadoria.

Feitas essas breves considerações, acolho integralmente a proposta de encaminhamento formulada pela Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social e VOTO por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Plenário.

9. Acórdão:

(...) ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, com fulcro no inciso art. 239, inciso II do Regimento Interno-TCU, em:

9.1. com fundamento no artigo 250, inciso III, do Regimento Interno-TCU, recomendar ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP),conjuntamente, que:

9.1.1 elaborem plano de continuidade de negócios que estabeleça procedimentos a serem efetuados em um cenário de aposentadorias em massa no INSS, no sentido de mitigar danos e permitir que o INSS mantenha suas atividades críticas em um nível aceitável (item 4.1 deste relatório);

9.1.2. elaborem plano de reposição dos servidores em condições de aposentadoria, principalmente para as unidades com maiores índices de servidores recebendo abono permanência (item 4.1 deste relatório);

9.1.3. elaborem estudo no sentido de flexibilizar as regras de cálculo da gratificação de desempenho nos proventos dos servidores aposentados do INSS, de maneira a permitir que os servidores em abono permanência possam se aposentar gradativamente (item 4.1 deste relatório);

9.2. com fundamento no artigo 250, inciso III, do Regimento Interno-TCU, recomendar ao INSS que:

9.2.1. realize estudos de lotação ideal para as outras áreas e cargos do INSS, tais como peritos, assistentes sociais, reabilitação profissional e área meio (item 3.1 deste relatório);

9.2.2. aperfeiçoe o estudo de lotação ideal realizado para os cargos administrativos, contemplando (item 3.1 deste relatório):

9.2.2.1. a redução dos intervalos de tempo nos quais é realizado;

9.2.2.2. a maior quantidade de dados objetivos, na medida do possível, no lugar de estimativas;

9.2.2.3 a capacidade produtiva real de cada servidor na unidade;

9.2.3. enfatize, junto aos gestores locais, a importância de se registrar, nos sistemas da previdência, todos os atendimentos (item 3.1 deste relatório);

9.2.4. defina plano de capacitação específico para servidores em abono permanência;

9.2.5. associe o período de reclassificação de APSs com a análise da demanda realizada durante as revisões periódicas do estudo de lotação ideal (item 3.2 deste relatório);

9.2.6. realize estudos de maneira a propor indicadores que meçam a eficiência (relação entre insumos e produtos) das agências e gerências executivas do INSS, que se agreguem aos indicadores de eficácia já empregados pela autarquia;

9.2.7 estabeleça limites para a lotação de servidores na área meio, principalmente nas áreas relacionadas à Gestão de Pessoas e Orçamento, Finanças e Logística (item 3.3 deste relatório);

9.2.8 implemente programas de treinamento que possibilitem a inserção dos servidores em excesso das GEXs nas atividades fim da autarquia (item 3.3 deste relatório);

9.2.9. defina metas para a área meio, mapeando seus processos de trabalho e dimensionando a real necessidade de pessoal dessas atividades (item 3.3 deste relatório);

9.2.10 avalie a possibilidade de implementação de atrativos financeiros e não financeiros para os servidores lotados em unidades do interior, tais como progresso diferenciado na carreira, criação de adicional por localidade de difícil lotação ou como redução de carga horária, avaliando os c ustos necessários para sua implementação (item 3.4 deste relatório);

9.2.11. insira, nos critérios dos próximos Estudos de Lotação Ideal, a reposição prévia de servidores que implementem todas as condições de aposentadoria (item 4.1 deste relatório);

9.2.12. identifique as agências da Previdência Social com maior concentração de concessões em número reduzido de servidores e realize atividades de treinamento de maneira a aumentar a quantidade de servidores aptos a atuar na análise e concessão de benefícios (item 4.2 deste relatório);

9.2.13 substitua os parâmetros subjetivos da atual sistemática de avaliação de desempenho individual por critérios objetivos, que possibilitem aferir a contribuição do servidor para o alcance dos objetivos institucionais e reflitam, proporcionalmente, a quantidade de atendimentos e análises efetivamente realizadas pelo servidor no período avaliativo (item 5.1 deste relatório);

9.2.14. fortaleça incentivos positivos na avaliação de desempenho individual em detrimento ao caráter punitivo e de consequências financeiras da atual metodologia (item 5.1 deste relatório).

9.3. com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno-TCU, determinar ao INSS e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que encaminhem ao Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias a contar do Acórdão, Plano de Ação que contenha o cronograma de adoção das eventuais medidas necessárias à implementação das deliberações de que tratam os itens 9.1 e 9.2 retro, com a identificação dos responsáveis;

9.4. encaminhar cópia do presente Acórdão, bem como do Relatório e do Voto

que o fundamentam, e do inteiro teor Relatório de Auditoria, ao Instituto Nacional do Seguro Social, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e ao Ministério da Previdência Social;

9.5. arquivar os autos ■

Nota de Imprensa do TCU

TCU verifica política de alocação de servidores do INSS 11/07/2014

O Tribunal de Contas da União (TCU) realizou auditoria no Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) para verificar a suficiência do quantitativo de servidores da autarquia em face à demanda de serviços previdenciários, assim como a política utilizada na alocação de servidores.

A auditoria foi embasada no risco de um quadro insuficiente de servidores ou de uma política inadequada de alocação. Esses riscos comprometem a eficiência da análise e da concessão de benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e possibilitam eventuais falhas no registro de dados nos sistemas eletrônicos utilizados como fonte de informações para essas atividades.

Durante o trabalho, a equipe técnica visitou unidades do INSS nos Estados do Mato Grosso do sul, São Paulo, Bahia, Paraíba e no Distrito Federal. Também foram realizadas entrevistas com servidores da direção central da entidade, principalmente das áreas responsáveis pelos benefícios, pela gestão de pessoas e pelo atendimento aos usuários.

O TCU constatou carência de servidores e risco de uma redução considerável do quadro funcional até 2017, devido ao número de aposentadorias iminentes. Segundo o ministro-relator, Aroldo Cedraz, isso "representa um risco de colapso no atendimento aos usuários do RGPS, caso venha a ocorrer um movimento em massa de solicitações de aposentadoria, resultado de eventuais mudanças no cálculo da referida gratificação".

O tribunal também concluiu que o monitoramento da produtividade dos servidores não é adequado, pois a avaliação de desempenho é baseada em parâmetros subjetivos e não na contribuição do servidor para o alcance das metas da entidade.

O TCU fez recomendações para contribuir com o aperfeiçoamento da política de pessoal do INSS, como a elaboração, pela autarquia, de plano de continuidade de negócios para mitigar danos e manter o nível de produtividade aceitável. Quanto ao quantitativo de servidores, o TCU recomendou que o INSS realize estudos de lotação ideal para algumas áreas e cargos, tais como peritos, assistentes sociais, reabilitação profissional e área meio.

O tribunal recomendou também a definição de um plano de capacitação especíifico para servidores do INSS e o estabelecimento de limites para a lotação de servidores, principalmente nas áreas relacionadas à Gestão de Pessoas e Orçamento, Finanças e Logística. O INSS também deverá realizar atividades de treinamento e identificar as agências da previdência que possuam maior concentração de concessões

com número reduzido de servidores.

Segundo o ministro-relator, é esperado que, com a adoção das medidas, haja um aumento no nível de produção e eficiência das agências da Previdência Social, com consequente melhoria na qualidade do atendimento à população e nos indicadores relacionados à atividade de concessões e benefícios.

Vinculado ao Ministério da Previdência Social, o INSS conta com cerca de 39 mil servidores entre ativos ou cedidos, segundo dados de junho de 2013, e foi responsável pela concessão de mais de cinco milhões de benefícios do RGPS no período de maio de 2012 a junho de 2013.

Em auditorias referentes às Contas de Governo no ano de 2013, o TCU já havia apontado a necessidade de melhorias na qualidade dos serviços prestados nas agências da previdência social e a existência de algumas deficiências em relação à rede de atendimento e à estrutura de pessoal ■

Opinião da ANASPS

O grande dilema do INSS

(*) Paulo César Régis de Souza

0 Instituto Nacional do Seguro Social-INSS responsável pela concessão de 4/5 milhões de beneficios/ano contra 7 milhões de pedidos e a manutenção de outros 31 milhões, está com um grande dilema, a curto prazo.

Estimou o Tribunal de Contas da União-TCU, em uma de suas auditorias operacionais, de 09.07.2014, que até 2017 o INSS poderá perder até 50% de sua força de trabalho com a aposentadoria de 18.420 servidores emum universo de 39. 392, dos quais 10,6 mil (25%) já recebem abono de permanência .

Lembramos que as atividades do Seguro Social exigem uma qualificação diferenciada e um aprendizado continuado e que se transforma em "expertise" o conhecimento da legislação previdenciária, que muda diariamente pelo Legislativo, Judiciário, Súmulas, Pareceres e Interpretações , e sua correta aplicação demanda um servidor preparado, que é responsável pela concessão de milhares de benefícios que produzem impacto na despesa do Instituto.

Muitas vezes um simples erro vira fraude. Muitas vezes um benefício mal concedido tem vida eterna.

Mesmo que se queira em curto espaço de tempo repor esta força de trabalho, necessário porque estes servidores terão que ir embora, até pela expulsória, isto exigirá um esforço enorme da administração na seleção e capacitação do novos servidores.

Os aposentáveis não se dispõem a buscar sua aposentadoria em função da perda significativa de mais de 60% do seu ganho quando na inatividade. Os 50% da Gratificação do Seguro Social-GADSS que perderão representam 70% de sua renda.

Urge, por parte do INSS, implantar uma política de pessoal capaz de substutuir esta iminente aposentadoria dos servidores, por pessoal mais jovem, sem que isto afete a qualidade dos seus serviços.

Mais importante como lembra o TCU: que seja observada Norma da Associação Brasileira de Normas Técnicas-ABNT, de Gestão de Continuidade de Negócios, que convém que "a organização identifique as estratégias para manter as habilidades e conhecimentos fundamentais", da geração o que está indo embora e da geração que entrará. Do contrário, teremos indubitavelmente "a perda de memória institucional o que impediria a transmissão de conhecimento dos servidores mais experientes para os novos contratados". Além do mais a concessão de benefícios poderá sofrer retardos e apresentar erros e falhas que comprometerão o Regime Geral de Previdência

Socal-RGPS . Não se trata de questão estrutural de financiamento do RGPS, mas de uma questão gerencial absolutamente urgente, pois todo o processo de transição de pessoal leva tempo.

Alerto os candidatos à Presidência da República que a Previdência Social deve ser prioridade nas suas plataformas, não só no plano de sua governança admninistrativa, pois seu futuro está ameaçado, rompendo o equilíbrio do pacto social e do contrato intergeracional, bem como a segurança de uma crescente população de idosos,que chegará em 2030 a 40 milhões de brasileiros. É bom que em suas plataformas tenham a previdência social como uma de suas visões de Estado e de Governo, nao só em termos de concessão, manutenção de benefícios previdenciários e acidentários, mas no seu financiamento, dilacerado e desestruturado desde que seu financiamento foi indevidamente apropriado pela Receita Federal e o Tesouro Nacional.

O que nos causa indignação é a indiferença estúpida e siderúrgia do Ministério do Planejamento, insensível a qualquer tentativa de solução do problema de gestão de pessoas.

Não é por falta de propostas concretas. Nós da ANASPS há 22 anos clamamos por um Plano de Carreira adequado às justas necessidades do INSS e às aspirações dos servidores. Em diversas oportunidades apresentamos projetos. Nos anos de trevas fomos excluidos de contatos com o Planejamento.

O ministro Garibaldi Alves, desde 2010, criou um Grupo de Trabalho no INSS para adoção de uma política de pessoal consequente, corrigindo distorções, voltada para futuro do INSS. Algumas iniciativas, inclusive as nossas, foram consideradas, mas infelizmente não há acolhida por parte do Planejamento que não aceita sugestões, apelos, solicitações, seja de quem for, para atenuar as dificuldades de recursos humanos do INSS. Fizemos greves, muitas greves, nem assim nos atenderam.

Sei que a questão central , extensão da Gratificação de Desempenho do Seguro Social-GDASS aos inativos é deixada para as calendas de mudanças legais ou decisões judiciais.

Este é um agravo do dilema: os servidores que recebem o abono estão presos ao INSS e assegurando a governança institucional da instituição, num esforço sobre-humano, numa idade em que teriam de estar aposentados, pois trabalham para manter a dignidade de suas vidas e o sustento de suas famílias.

A ANASPS, atenta a este problema de pessoal, recentemente teve aprovada pelo MEC a Faculdade ANASPS que se dispõe a colaborar com a Previdência na capacitação dos novos servidores.

Nos associamos aos que se empenham na solução deste dilema. O que está em jogo não é apenas a autarquia INSS e sua suas esatruturas, mas o maior patrimonio dos trabalhadores que caminha para 92 anos de pesença nas suas vidas.

0 país não pode se dar ao luxo de comprometer o futuro, o sonho e a esperança da Previdência Social e da proteção dos trabalhadores. O INSS segue sendo a maior seguradora da América Latina e uma das maiores do mundo. Tem que se administrado

(*) Paulo César Regis de Souza é Vice presidente Executivo da ANASPS

Nota de Imprensa da ANASPS

ANASPS concorda com TCU

Servidores em abono podem levar o INSS a um colapso no atendimento

O presidente da Associação Nacional dos Servidores da Previdência e da Seguridade Social, ANASPS, Alexandre Barreto Lisboa, disse hoje que o terceiro relatório consecutivo do Tribunal de Contas da União-TCU (1º sobre falhas no sistema de pensões, o 2º sobre o relatório das Contas da Presidenta Dilma e o3º sobre "risco de um quadro insuficiente de servidores ou uma política inadequada de alocação comprometer a eficiência e na análise e na concessão de benefícios" merece atenção das autoridades dos Ministérios do Planejamento e da Previdência. Os três documentos tratam de questões fundamentais para a preservação do Regime Geral de Previdência Social-RGPS e constituem alerta máximo para correções nas políticas de concessões de pensões, recursos humanos e registros nos sistemas eletrônicos ".

"É do TCU a afirmação de que o INSS não tem politica de pessoal. Isto diz tudo e está no centro dos documentos do TCU, comprometendo ação dos 39.392 servidores nas suas atividades fins e meio. Concordamos integralmente com a revelação dos dados. Se não eximimos eventualmente os servidores de erros e falhas, acreditamos que a maior responsabilidade pelos desacertos recaem sobre o Ministério do Planejamento que tem sido insensível aos reclamos do Ministério da Previdência , do INSS, das entidades de representação, como a ANASPS, O TCU sinaliza para uma crise de pessoal até 2017, devido ao número de aposentadorias iminentes".

Já o Vice Presidente Executivo da ANASPS, Paulo César Regis de Souza, lembra que os servidores respondem pela concessão de 4/5 milhões de benefícios ano, com demanda de 7,0 milhões de pedidos, e manutenção de outros 31 milhões. São 23.714 técnicos do Seguro Social, 4.838 em cargos não enquadrados, 4.604 médicos peritos, 3.706 analistas do Seguro Social, 2.104 agentes de serviços diversos, 212 técnicos diversos e 104 supervisores Médico Pericial. Dos 39,3 mil há, portanto, 6.600 em cargos em extinção. Nas 1 .500 APS, estão lotados 25.816 servidores e nas 106 gerências executivas estão 8,517.

O TCU questiona aspectos da Lotação Ideal e da Lotação Real, de que há "concentração excessiva nas atividades meio". Reconhece a carência de servidores especializados em Arquitetura, Engenharia e Direito. Questiona também a má alocação de servidores nas capitais em detrimento no interior, ignorando que historicamente os concursos se destinaram aos grandes centros, mesmo porque a Previdência é mais urbana do que rural. Apenas 9 milhões dos 31 milhões beneficiários são rurais. Só mais recentemente é que o INSS começou a se interiorizar"

O TCU se preocupa com a quantidade de 10.106 servidores em abono de permanência, (26% do efetivo) e que poderiam se aposentar e estima em 18.420 os que estariam em abono em 2017(40% do efetivo). Reconhece que isto "é o resultado da política de remuneração dos servidores inativos". Mais: "a manutenção desse índice elevado de servidores aptos a aposentarem-se submete o INSS a um risco de colapso no atendimento aos seus beneficiários e segurados". Há também o risco do INSS não dispor de tempo para substituição de uma geração de servidores por outra, que resultaria na perda da memória institucional . Quem se aposenta hoje perde de cara 50 % da Gratificação do Seguro Social-GDASS, que representa 70% da remuneração total, além do que perde vales transporte e, alimentação e terá como inativo que contribuir para a Previdência.

O TCU registra que desde 2010 há um Grupo e Trabalho, na Diretoria Recursos Humanos, do INSS, para a melhoria da Carreira do Seguro Social. Há quatro anos portanto e que propôs : alteração da relação entre parcela fixa e variável da remuneração; criação de adicional de qualificação e mudança no interstício para a progressão funcional. Pouco se avançou sobre mudanças legais ou decisões judiciais que alterem a GDASS para o inativo, que é proposta da ANASPS ■

IMPRENSA ANASPS
Brasília, 04.07.2014

Nota de Imprensa da ANASPS

ANASPS revela as 16 recomendações do TCU ao Ministério do Planejamento e ao INSS para resolver os problemas de Recursos Humanos

A Diretoria da Associação Nacional dos Servidores da Previdência e da Seguridade Social-ANASPS divulgou hoje as 16 recomendações do Tribunal de Contas da União, enviadas ao Ministerio do Planejamento e ao Instituto Nacional do Seguro Social-INSS, com base em seu relatório de 09.07.20, para resolver a crise na área de pessoal do Instituto, onde trabalham 39.392 servidores ativos e cedidos, dos quais 10.310 (26% da força de trabalho) estão em abono de permanência, isto é, poderiam ser aposentar, numero que chegará a 18.420 (40% da força de trabalho) em 2017, pondo em risco o futuro da instituição

São elas:

1) elaborem plano de continuidade de negócios que estabeleça procedimentos a serem efetuados em um cenário de aposentadorias em massa no INSS, no sentido de mitigar danos e permitir que o INSS mantenha suas atividades críticas em um nível aceitável ;

2) elaborem plano de reposição dos servidores em condições de aposentadoria, principalmente para as unidades com maiores índices de servidores recebendo abono permanência;

3) elaborem estudo no sentido de flexibilizar as regras de cálculo da gratificação de desempenho nos proventos dos servidores aposentados do INSS, de maneira a permitir que os servidores em abono permanência possam se aposentar gradativamente ;

4) realize estudos de lotação ideal para as outras áreas e cargos do INSS, tais como peritos, assistentes sociais, reabilitação profissional e área meio;

5) aperfeiçoe o estudo de lotação ideal realizado para os cargos administrativos;

6) enfatize, junto aos gestores locais, a importância de se registrar, nos sistemas da previdência, todos os atendimentos;

7) defina plano de capacitação específico para servidores em abono permanência;

8) realize estudos de maneira a propor indicadores que meçam a eficiência (relação entre insumos e produtos) das agências e gerências executivas do INSS, que se agreguem aos indicadores de eficácia já empregados pela autarquia;

9) estabeleça limites para a lotação de servidores na área meio, principalmente nas áreas relacionadas à Gestão de Pessoas e Orçamento, Finanças e Logística;

10) implemente programas de treinamento que possibilitem a inserção dos servidores em excesso das GEXs nas atividades fim da autarquia e defina metas para a área meio, mapeando seus processos de trabalho e dimensionando a real necessidade de pessoal dessas atividades ;

11) avalie a possibilidade de implementação de atrativos financeiros e não financeiros para os servidores lotados em unidades do interior, tais como progresso diferenciado na carreira, criação de adicional por localidade de difícil lotação ou como redução de carga horária, avaliando os custos necessários para sua implementação;

12) insira, nos critérios dos próximos Estudos de Lotação Ideal, a reposição prévia de servidores que implementem todas as condições de aposentadoria;

13) identifique as agências da Previdência Social com maior concentração de concessões em número reduzido de servidores e realize atividades de treinamento de maneira a aumentar a quantidade de servidores aptos a atuar na análise e concessão de benefícios;

14) substitua os parâmetros subjetivos da atual sistemática de avaliação de desempenho individual por critérios objetivos, que possibilitem aferir a contribuição do servidor para o alcance dos objetivos institucionais e reflitam, proporcionalmente, a quantidade de atendimentos e análises efetivamente realizadas pelo servidor no período avaliativo ;

15) fortaleça incentivos positivos na avaliação de desempenho individual em detrimento ao caráter punitivo e de consequências financeiras da atual metodologia

16) determinar ao INSS e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que encaminhem ao Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias a contar do Acórdão, Plano de Ação que contenha o cronograma de adoção das eventuais medidas necessárias à implementação das deliberações .

Nota de Imprensa do TCU

TCU audita aposentadorias concedidas pelo INSS (21/07/2014 15:38)

O Tribunal de Contas da União (TCU) realizou auditoria no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) para verificar a legalidade da concessão de aposentadorias por idade e por tempo de contribuição. O volume de recursos fiscalizados foi de aproximadamente R$ 12 bilhões. O total dos benefícios que o tribunal considerou necessários de serem revistos pelo INSS poderá propiciar economia aos cofres públicos de R$ 5,9 milhões anuais.

O TCU fez extensa análise, mediante ferramentas de sistemas de informação, do banco de dados do INSS, em 12.532.960 aposentadorias ativas relativas a idade e tempo de contribuição. Esses dados foram posteriormente cruzados com os de outros órgãos.

A auditoria foi motivada pela necessidade de verificar a confiabilidade das informações utilizadas pelo INSS na concessão dos benefícios de aposentadoria por idade e tempo de contribuição, tendo em vista a alta materialidade e relevância dos recursos envolvidos. Em dados de 2011, esses dois tipos de aposentadorias representavam 45% dos benefícios previdenciários pagos pelo INSS.

Os principais indícios de irregularidades encontrados pelo TCU na auditoria foram: acumulação indevida de benefícios, aposentadorias concedidas com erro cadastral e utilização de mesmo número de previdência ou mesmo CPF.

Quanto às acumulações indevidas de benefícios, as possíveis causas identificadas foram: falha no sistema, erro do concessor, concessão por via recursal, fraude e, principalmente, a concessão ou revisão de benefícios por meio de decisão judicial.

As principais ocorrências das aposentadorias concedidas com erro cadastral foram campos em branco de informação básica, como o nome do titular, nomes abreviados e irregularidades na data de nascimento.

O ministro-relator do processo, Benjamin Zymler, comentou que esses erros "tiveram como causa, fundamentalmente, o erro do servidor durante o cadastro para a concessão do benefício, a apresentação de documentação inidônea e a falta de condição dos servidores de atestar a veracidade da documentação apresentada, indicando a fragilidade e a baixa confiabilidade do banco de dados do INSS e, embora não constituam, de imediato, dano aos cofres previdenciários, elas podem, no futuro, provocar o pagamento de benefícios indevidos, além de dificultar as ações de controle". O ministro, no entanto, fez menção "à melhora da integridade e da confiabilidade das informações constantes do banco de dados de benefícios do INSS nos últimos dez anos, evolução esta que não pode ser atribuída tão-somente aos esforços da própria autarquia previdenciária, mas também às ações de controle, como a que ora se examina".

O último tipo de irregularidade encontrada foi a utilização de mesmo número de registro de previdência ou mesmo CPF por pessoas diferentes, o que pode gerar prejuízos decorrentes de pagamentos indevidos.

O TCU determinou ao INSS que revise as informações cadastrais de alguns benefícios, promova alterações cadastrais necessárias, cesse os benefícios em que foram encontradas irregularidades e promova, quando couber, a restituição aos cofres da Previdência dos valores pagos indevidamente, respeitado o contraditório e a ampla defesa dos beneficiários.

O tribunal recomendou que o INSS analise, caso a caso, as falhas nos mecanismos de controle que permitiram a ocorrência das acumulações indevidas e a concessão de benefícios de aposentadoria com erros cadastrais. O INSS também deverá realizar as alterações necessárias em seus procedimentos e em seus sistemas de concessão e promover, periodicamente, o cruzamento das informações das bases de dados de benefícios com outras bases de dados públicas ■

Relatório do TCU

Acórdão 1857/2014, 17.07.2014

Concessão de aposentadoria por idade e tempo de contribuição. Dados cadasatrais incompletos ou inconsistente, Indicio de pagamentos de benefícios de forma indevida.

TCU produz novo Relatório de Auditoria no INSS foram examinados 13.1 milhões de aposentadorias.

Prejuizos poderiam chegar a r$ 5, 9 bilhões/ano

A Auditoria do Tribunal de Contas da União foi realizada entre 10/9/2012 e 14/12/2012. Foram examinados 13, 1 milhões de benefícios sendo 8,2 milhões de aposentadorias por idade (espécie 41), e 4,2 milhões aposentadorias por tempo de contribuição (espécie 42). Auditores lamentaram que não tiveram acesso ao CNIS e ao SISBEN. TCU identificou centenas de problemas de CPF e NIT, bem como identidades de pessoas. TCU deu 180 dias ao INSS para que tentar corrigir as irregularidades falhas, erros, lapsos.

1.1 - Deliberação que originou o trabalho

Em cumprimento ao Acórdão 1.488/2011 - Plenário, realizou-se auditoria no Instituto Nacional do Seguro Social no período compreendido entre 10/9/2012 e 14/12/2012.

As razões que motivaram esta auditoria foram a necessidade de verificar a confiabilidade das informações dos benefícios previdenciários de aposentadoria por tempo de contribuição e aposentadoria por idade, a alta materialidade e relevância dos recursos envolvidos, haja vista que em dezembro de 2011 tais aposentadorias eram da ordem de 13,1 milhões de benefícios e representavam 45% dos benefícios previdenciários pagos pelo INSS, conforme dados do Boletim Estatístico da Previdência Social de 12/2011, bem como o risco de fraude na concessão desses benefícios.

(...)

1.2 - Visão geral do objeto

(...)

A aposentadoria por tempo de contribuição (espécie 42) é o benefício devido ao segurado do Regime Geral de Previdência Social após 35 anos de contribuição, se homem, ou trinta anos, se mulher, com redução de cinco anos para o professor (espécie 57) que comprove tempo exclusivo de efetivo exercício na função de magistério na educação infantil, no ensino fundamental ou no ensino médio (Decreto 3.048/1999, art. 56 e §1º).

Segurados inscritos até 16/12/1998 ainda têm direito à aposentadoria propor-

cional com redução de até cinco anos no tempo de contribuição, conforme regra de transição expressa no art. 188 do Decreto 3.048/1999.

A aposentadoria por idade (espécie 41) é o benefício devido ao segurado do Regime Geral de Previdência Social que completar sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta, se mulher, com redução de cinco anos para os trabalhadores rurais, desde que cumprida a carência exigida (Decreto 3.048/1999, art. 51).

A renda mensal da aposentadoria por tempo de contribuição consiste na média aritmética simples dos maiores salários de contribuição correspondentes a oitenta por cento de todo o período contributivo, multiplicada pelo fator previdenciário, não podendo ser inferior a um salário mínimo nem superior ao limite máximo do salário de contribuição, sendo que o fator previdenciário é calculado com base na idade, na expectativa de sobrevida e no tempo de contribuição do segurado ao se aposentar (Decreto 3.048/1999, art. 31 e 32, inciso I, §3º e §11, e art. 39, inciso IV).

A renda mensal da aposentadoria por idade corresponde a setenta por cento da renda da aposentadoria por tempo de contribuição, mais um por cento para cada grupo de doze contribuições, até o limite de trinta por cento, sendo facultativa a aplicação do fator previdenciário. No caso do segurado especial (trabalhador rural em economia familiar), a renda da aposentadoria por idade consiste no valor do salário mínimo (Decreto 3.048/1999, art. 32, §21, art. 39, inciso III, e art. 181-A).

(...)

Os dados constantes do Cadastro Nacional de Informações Sociais (Cnis) relativos a vínculos, remunerações e contribuições valem como prova de filiação à previdência social, tempo de contribuição e salários de contribuição, servindo subsidiariamente como prova, entre outras, as anotações na Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS), o contrato de trabalho e outros documentos, desde que contemporâneos aos fatos a comprovar e que mencionem as datas de início e término do período trabalhado, não sendo admitida prova exclusivamente testemunhal (Decreto 3.048/1999, art. 19, 62 e 63).

A quantidade mínima de contribuições (carência) para a concessão das aposentadorias por idade e por tempo de contribuição é de 180 meses, havendo regra de transição para os segurados inscritos no RGPS até 24/7/1991 que completaram os requisitos para o benefício até 2011 (Decreto 3.048/1999, art. 182).

1.3 - Objetivo e questões de auditoria

A presente auditoria teve por objetivo avaliar a legalidade dos benefícios previdenciários concedidos pelo INSS nas modalidades aposentadoria por idade e aposentadoria por tempo de contribuição. Esta auditoria complementa a Auditoria Fiscalis 195/2012, autorizadas pelo Acórdão 1488/2011-Plenário.

(...)

1.4 - Metodologia utilizada

Os trabalhos foram realizados de acordo com o que dispõem os seguintes normativos: Normas de Auditoria do TCU; Padrões de Auditoria de Conformidade da Segecex; e Orientações para Auditorias de Conformidade, elaboradas pela Adplan/TCU.

(...)

Ainda na fase de planejamento, a equipe de auditoria obteve junto ao INSS a maciça (base de dados dos beneficiários do INSS) referente ao mês de junho de 2012, que consolida cerca de 29 milhões de benefícios em manutenção pelo INSS (tanto benefícios previdenciários quanto assistenciais). Desses, foram selecionados todos os benefícios relativos a aposentadorias por idade (espécie 41), 8.286.009 benefícios, e 4.246.951 aposentadorias por tempo de contribuição (espécie 42) do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), totalizando 12.532.960 aposentadorias, ambas previstas na Lei 8.213/91, conforme metodologia descrita no Anexo II deste relatório.

(...)

Durante a etapa de execução, foram encaminhadas 201 cópias digitais de processos de concessão de benefícios, do total de 212 benefícios solicitados (95%).

1.5 - Limitações inerentes à auditoria

Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU. Contudo, ocorreram limitações significativas aos exames realizados. As condições específicas que limitaram os exames estão relacionadas à ausência de acordo de cooperação entre o Ministério da Previdência Social e o TCU, que possibilite o acesso on-line aos principais sistemas da Previdência Social, tais como o Cnis e o Sistema de Benefícios (Sisben). Tal limitação tornou inviável a realização dos procedimentos planejados, referentes à questão de auditoria "4 - O Cnis apresenta dados confiáveis?".

1.6 - Volume de recursos fiscalizados

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 11.956.238.331,07. Para o cálculo desse montante, tomou-se por base o valor médio mensal de dispêndios dos 12.532.960 benefícios do escopo, ou seja, aposentadorias por tempo de contribuição e por idade da maciça de junho de 2012.

1.7 - Benefícios estimados da fiscalização

Entre os benefícios estimados desta fiscalização, pode-se mencionar a revisão e eventual cessação de benefícios concedidos irregularmente e o aperfeiçoamento do cadastro e dos procedimentos de concessão de benefícios de aposentadoria por tempo de contribuição e por idade. O total dos benefícios quantificáveis a serem revisados (potencial) desta auditoria atinge o montante de R$ 5.902.780,00 anuais, considerando o valor anual despendido com esses benefícios, conforme relatado no achado 2.1.

1.8 - Processos conexos

(...)

2 - ACHADOS DE AUDITORIA

2.1 - Acumulação indevida de benefícios

2.1.1 - Situação encontrada:

Foram identificados 1.197 casos (correspondendo a 2.395 benefícios) que, além de compartilharem os mesmos números do Cadastro de Pessoa Física (CPF) ou de identificação do trabalhador (NIT), também apresentaram semelhanças entre os

dados cadastrais dos beneficiários, indicando a ocorrência de acumulação indevida de benefícios. Desses casos, destacam-se:

- 399 casos de duas aposentadorias por idade;
- 45 casos de duas aposentadorias por tempo de serviço;
- 90 casos de aposentadoria por idade com aposentadoria por tempo de serviço;
- 176 casos de aposentadoria por tempo de contribuição com outras espécies;
- 487 casos de aposentadoria por idade com outras espécies;

Cabe destacar ainda que, em 496 casos, embora os dados cadastrais estivessem semelhantes, o nome da mãe dos segurados está diferente no banco de dados, o que pode indicar a ocorrência de homônimos que utilizam o mesmo número de CPF ou NIT, objeto do achado descrito no item 2.3 deste relatório.

Foi realizado exame documental em 102 benefícios (51 casos) concedidos após 2002, nos quais foram encontradas evidências de acumulação indevida em 31 casos (61%). Nos demais benefícios, a conclusão preliminar do exame documental indicou que não eram casos de acumulação indevida ou que já haviam sido corrigidos pelo INSS antes da solicitação da equipe de auditoria, sendo que em dois casos a análise foi inconclusiva devido à ausência de cópia de documentos nos processos de concessão.

2.1.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Aposentadorias por idade e por tempo de contribuição (espécies 41 e 42) da maciça de junho de 2012.

2.1.3 - Causas da ocorrência do achado:

Concessão ou revisão de benefícios por decisão judicial - Dos casos analisados por meio de exame documental, foram identificados 31 casos de acumulação indevida, sendo que em dezoito desses casos pelo menos um dos benefícios foi concedido, revisado ou reativado por decisão judicial (Anexo IV). As concessões ou reativações por decisão judicial, por vezes, não emitem crítica de acumulação indevida e, quando constatadas, o concessor deve solicitar orientação à Procuradoria Federal Especializada do INSS local sobre os procedimentos a adotar (peça 8, p. 7-8). Nos demais casos, foram identificadas diversas causas, tais como: falha no sistema, erro do concessor, concessão por via recursal, divergências nos dados cadastrais do segurado e fraude.

2.1.4 – Efeitos ou consequências do achado:

Prejuízos gerados por pagamentos indevidos (efeito potencial) - A acumulação indevida de um segundo benefício previdenciário leva, na maioria dos casos, a pagamentos indevidos em um dos benefícios acumulados. Durante o exame documental foram analisados 51 casos de pares de benefícios com indício de acumulação indevida, sendo que a avaliação preliminar desses benefícios permitiu concluir que pelo menos 31 desses casos tratava-se, de fato, de acumulação indevida (61% dos casos examinados). Aplicando-se esse percentual sobre o total de casos com indício de acumulação indevida (1.197 casos), seriam encontradas 730 acumulações indevidas, o que resultaria em uma despesa anual indevida estimada em R$ 5.902.780,00 (considerando treze pagamentos anuais de R$ 622,00 para cada benefício estimado)..

(..)

2.1.7 - Conclusão da equipe:

Foram identificados 1.197 casos (correspondendo a 2.395 benefícios) com indícios de acumulação indevida, sendo necessário determinar que o INSS revise tais benefícios e busque o ressarcimento dos valores pagos indevidamente, atuando, se necessário, em conjunto com a Procuradoria Federal Especializada do INSS nos casos que envolvam decisões judiciais. É oportuno que o INSS analise, caso a caso, as falhas nos mecanismos de controle que permitiram essas ocorrências, promovendo as alterações necessárias para evitar esse tipo de erro.

(...)

2.2 - Aposentadoria concedida com erro cadastral

2.2.1 - Situação encontrada:

(...)

O escopo totalizou 12.532.960 aposentadorias, divididas em 8.286.009 benefícios da espécie 41 e 4.246.951 da espécie 42. A priori, não se realizou nenhum "corte temporal" dos benefícios, ou seja, toda a base foi analisada, deixando para as análises pontuais dos critérios a avaliação da temporalidade das possíveis irregularidades.

Detectamos campos em branco nos componentes da chave primária (nome, nome da mãe e data de nascimento) em 22.787 aposentadorias (peças 10 e 11). Em 85 casos, o erro foi detectado no campo "data de nascimento do titular" (50 casos na espécie 41 e 35 na 42), enquanto os demais foram no "nome da mãe do titular" (16.653 casos na espécie 41 e 6.049 na 42). Não se encontrou aposentadoria sem informação no campo "nome do titular".

Enquanto a falha na data de nascimento é composta por benefícios antigos (o mais recente iniciou-se em 1993), a falha no nome da mãe do titular é mais recente, concentrando aposentadorias concedidas entre 1992 e 1994 (mais de 89%) para a espécie 41 e entre 1980 e 1994 (mais de 99%) para a espécie 42. Há, no entanto, benefícios concedidos entre 1995 e 2002 sem a informação de "Nome da mãe do titular" (nas duas espécies).

Outras análises nas informações primárias foram a verificação de validade das datas de nascimento informadas, nomes de titulares ou de mães de titulares sem sobrenomes, nomes de titulares ou de mães de titulares com os valores "ignorado(a)", "desconhecido(a)" e similares ou nomes de titulares ou mães de titulares com abreviações.

Foram encontrados 7.520 casos (1.772 para a espécie 41 e 5.748 para a espécie 42) em que o dia na data de nascimento era "00" ou o mês não estava entre "01" e "12" (peça 12). Essas inconsistências são referentes a aposentadorias antigas, concedidas até 1994, mas apontam fragilidade no banco de dados.

Os nomes de titulares e mães de titulares sem sobrenomes totalizaram 10.931 aposentadorias, 7.264 casos na espécie 41 e 3.667 na 42 (peça 13). Há dois subgrupos de benefícios que devem ser destacados: o grupo de nomes informados sem o uso de espaços (por exemplo, "Luizadossantos") e o grupo de nomes que também atende ao critério "Nomes de titulares ou de mães de titulares com os valores 'Ignorado(a)', 'Desconhecido(a)' e similares".

Dos 11.172 casos com nomes irregulares, 7.716 apresentaram irregularidade no campo "nome da mãe do titular", divididos da seguinte forma:

- 78 casos com nome composto por apenas uma letra;

- 230 casos com nome composto por apenas duas letras (205 foram "NC" e 4 "XX");

- 14 casos com nome composto pelas siglas "KKK", "MAE", "NAO", "OOO", "SEM" e "XXX";

- 33 casos com nome com valores irregulares com mais de três caracteres (por exemplo, "XXCXCXC");

-7.089 casos com nome com valores similares a "Ignorado(a)" e "Desconhecido(a)";

- 241 casos com a utilização de nomes da mãe do titular com variações similares a "Ignorado(a)" e "Desconhecido(a)" com mais de uma palavra (por exemplo, "Mãe Desconhecida").

Os demais casos, 3.487 aposentadorias, ou possuem apenas um nome (nomes sem sobrenome) ou os nomes não foram separados por espaços.

Quanto à análise temporal, do total de 11.172 aposentadorias com nomes irregulares, identificou-se que 66,5% dos casos concentram benefícios concedidos entre 1992 e 2002, mas ainda há expressiva quantidade de benefícios (22,6% do total) concedidos entre 2003 e 2012.

Já os nomes de titulares e de mães de titulares que utilizaram abreviações somaram 61.760 casos (39.034 na espécie 41 e 22.726 na espécie 42) para os nomes de titulares e 264.599 casos (125.160 na espécie 41 e 139.439 na espécie 42) para os nomes de mães de titulares (peças 14, 15, 16 e 17). Esses dados não incluem as abreviações com a letra "E", para não haver a inclusão de falsos positivos de nomes que tenham a conjunção "E", como, por exemplo, "Costa e Silva". Nas duas espécies, não há concentração temporal dessa inconsistência, havendo 27.285 aposentadorias com o nome dos titulares abreviados entre 2002 e 2012 e 210. São 542 casos para nomes abreviados de mães de titulares para o mesmo período, ou seja, continuam sendo inseridos nomes abreviados na base de dados dos benefícios. O campo "nome do titular" comporta até quarenta caracteres, contudo, há na base nomes com poucos caracteres, como o caso do nome de titular "TOMIKO K" e "MARIA S ROCHA". Já o campo "nome da mãe do titular", apesar de comportar nomes com até 32 caracteres, também apresenta nomes curtos, como "MARIA M" ou "ALDA B".

Quanto aos campos que não compõem a chave primária, o primeiro campo analisado foi o "data de óbito ou reclusão". Identificaram-se 188 aposentadorias com datas informadas nesse campo, o que indicaria uma possível inconsistência no benefício (peça 18). Destes casos, setenta foram aposentadorias da espécie 41 e 118 da espécie 42. Não há concentração temporal desses benefícios, havendo inclusive aposentadorias concedidas em 2012. Deve-se destacar, no entanto, que 121 casos foram emitidos judicialmente, quando o sistema permite maior liberdade de inserção e alteração das informações nos campos do registro do benefício. A informação no campo data "data

de óbito ou reclusão" coincide com outros campos, como DIB ou data de nascimento, em trinta e oitenta casos, respectivamente.

A análise do campo "NIT Titular" trouxe três tipos de irregularidades: concessões sem número de NIT do titular; compartilhamento de mesmo NIT por mais de um titular; e acumulação de mais de uma aposentadoria para uma mesma pessoa, com um mesmo NIT, estas duas últimas detalhadas em achados específicos. As aposentadorias sem número de NIT de titular somaram 7.127 casos na espécie 41 e 4.584 na espécie 42, perfazendo 11.711 (peça 19). Na espécie 41, houve concentração de aposentadorias concedidas entre os anos de 1992 e 1994, enquanto na espécie 42 a concentração se deu entre 1980 e 1984. As aposentadorias mais recentes com esse tipo de irregularidade foram detectadas no ano 2001.

A mesma metodologia utilizada para o campo "NIT Titular" foi aplicada ao campo "CPF Titular", resultando também em três tipos de irregularidade: aposentadorias sem número de CPF do titular; compartilhamento de mesmo CPF por mais de um titular; e acumulação de mais de uma aposentadoria para uma mesma pessoa, com um mesmo CPF, estas duas últimas detalhadas em achados específicos. A única diferença na metodologia é que o INSS permite que um benefício seja concedido sem número de CPF por um prazo de sessenta dias, o que limitou os possíveis achados do tipo "concessões sem número de CPF do titular" às aposentadorias concedidas há mais de sessenta dias.

As aposentadorias concedidas há mais de sessenta dias sem número de CPF do titular somaram 15.474 casos para a espécie 41 e 2.127 para a espécie 42 (peça 20). Há concentração dessa possível irregularidade entre os anos de 1992 e 2002 (87,8%) para a espécie 41, mas não há concentração para a espécie 42.

O campo "sexo titular" apresentou valores diferentes de 1 e 3 em 7.087 casos, 5.813 para a espécie 41 e 1.274 para a espécie 42 (peça 21). Os valores identificados foram 0, 2, 7 e 9, com grande concentração (mais de 99%) com o valor 9. Há concentração de concessões com esses valores entre 1993 e 2002 (90,4%).

(...)

2.2.4 - Efeitos ou consequências do achado:

Prejuízos gerados por pagamentos indevidos (efeito potencial) - Uma base de dados cadastrais com problemas de integridade pode permitir que se conceda indevidamente mais de um benefício referente a um mesmo segurado ou que um benefício seja pago com valor equivocado ou a beneficiário que não tenha cumprido os requisitos legais.

(..)

2.2.6 - Evidências:

Lista de benefícios 2.1: nome da mãe do titular em branco (peça 10).
Lista de benefícios 2.2: data de nascimento do titular em branco (peça 11).
Lista de benefícios 2.3: data de nascimento do titular inconsistentes (peça 12).
Lista de benefícios 2.4: nome de titular ou de mãe de titular irregular (peça 13).
Lista de benefícios 2.5: nomes de titular abreviado (peça 14).

Lista de benefícios 2.6.1: nome de mãe de titular abreviado - parte 1 (peça 15).
Lista de benefícios 2.6.2: nome de mãe de titular abreviado - parte 2 (peça 16).
Lista de benefícios 2.6.3: nome de mãe de titular abreviado - parte 3 (peça 17).
Lista de benefícios 2.7: data de óbito ou de reclusão não nula (peça 18).
Lista de benefícios 2.8: concessões sem número de NIT do titular (peça 19).
Lista de benefícios 2.9: concessões sem número de CPF do titular (peça 20).
Lista de benefícios 2.10: campo "Sexo do titular" diferente de "1" e "3" (peça 21).

2.2.7 - Conclusão da equipe:

Constatamos diversas inconsistências em campos relacionados aos titulares, tais como "nome da mãe do titular", "data de nascimento do titular", "NIT do titular", "CPF do titular" e "sexo do titular". Tais inconsistências reduzem a possibilidade de controle do INSS, aumentando o risco de concessão de benefícios irregulares. Dessa forma, faz-se necessária determinação ao INSS para que se revisem os dados cadastrais desses benefícios.

(...)

2.3 - Utilização de mesmo número de NIT ou CPF por pessoas diferentes

2.3.1 - Situação encontrada:

A análise da maciça, no tocante aos números de NIT e CPF utilizados pelos titulares de aposentadorias, resultou em 732 aposentadorias com possível acumulação de mesmo número de NIT entre duas ou mais pessoas e em 11.600 aposentadorias com possível acumulação de mesmo número de CPF do titular (peças 22 e 23).

Nos casos de compartilhamento de NIT, destaca-se que há:

- três casos em que um mesmo número é compartilhado por três pessoas diferentes;

- 29 aposentadorias que apresentaram o número de NIT "99999999990", o que criou um aparente compartilhamento de mesmo número de NIT, apesar de se tratar de uso de NIT inexistente;

- 17 compartilhamentos entre aposentadorias da espécie 41 com aposentadorias da espécie 42;

- 22 compartilhamentos entre aposentadorias da espécie 41 com outros benefícios inacumuláveis;

- 275 compartilhamentos entre aposentadorias da espécie 42 com outros benefícios inacumuláveis; e

- 33 compartilhamentos entre aposentadorias da espécie 42.

Quanto aos casos com compartilhamento de mesmo número de CPF, destaca-se:

- 1.238 compartilhamentos entre aposentadorias da espécie 41 com aposentadorias da espécie 42;

- 1.204 compartilhamentos entre aposentadorias da espécie 41 com outros benefícios inacumuláveis;

- 910 compartilhamentos entre aposentadorias da espécie 42 com outros benefícios inacumuláveis;

- 1.815 compartilhamentos entre aposentadorias da espécie 41; e
- 633 compartilhamentos entre aposentadorias da espécie 42.

(..)

2.3.4 - Efeitos ou consequências do achado:

Prejuízos gerados por pagamentos indevidos (efeito potencial) - Uma base de dados cadastrais com problemas de integridade pode permitir que se conceda indevidamente mais de um benefício referente a um mesmo segurado ou que um benefício seja pago com valor equivocado ou a beneficiário que não tenha cumprido os requisitos legais.

2.3.5 - Critérios:

(..)

2.3.7 - Conclusão da equipe:

Constatamos diversos casos em que o mesmo número de NIT ou CPF está sendo utilizado por mais de um titular de aposentadoria. Essas inconsistências reduzem a possibilidade de controle do INSS, criando a oportunidade de se conceder benefícios irregulares. Dessa forma, faz-se necessária determinação ao INSS para que se revisem os dados cadastrais desses benefícios.

(...)

2.4 - Inconsistências entre informações cadastrais de bancos de dados oficiais

2.4.1 - Situação encontrada:

O cruzamento de informações dos bancos de dados oficiais da maciça e do CPF, realizado com o auxílio da Adplan, resultou em um universo de 12.515.292 aposentadorias administradas pelo INSS em 6/2012 (excluídos os benefícios com número de CPF em branco).

Desse total, 8.023 aposentadorias constantes da maciça de 6/2012 não possuíram correlação no banco de dados do CPF, 6.659 na espécie 41 e 1.364 na espécie 42. Esses casos incluem números inválidos de CPF (os dígitos verificadores não respeitam seu algoritmo de formação) e números válidos de CPF que não constavam do rol recebido da Receita Federal.

A análise dos campos textuais resultou em 1.487 casos de divergência total entre os nomes dos titulares das duas bases (1.113 casos na espécie 41 e 374 na espécie 42) e 36.413 casos de divergência total entre os nomes das mães dos titulares das duas bases (25.648 casos na espécie 41 e 10.765 na espécie 42).

(...)

2.4.4 - Efeitos ou consequências do achado:

Prejuízos gerados por pagamentos indevidos (efeito potencial) - Uma base de dados cadastrais com problemas de integridade pode permitir que se conceda indevidamente mais de um benefício referente a um mesmo segurado ou que um benefício seja pago com valor equivocado ou a beneficiário que não tenha cumprido os requisitos legais.

(...)

2.4.7 - Conclusão da equipe:

Constatamos divergência entre as informações cadastrais informadas nas duas bases de dados oficiais consultadas. Há casos em que a divergência se deu por alterações cadastrais, em geral originadas de decisões judiciais, que não foram atualizadas tempestivamente em alguma das duas bases de dados.

Essas divergências reduzem a confiabilidade da informação e reduzem a possibilidade de controle do INSS, criando a oportunidade de se conceder benefícios irregulares. Dessa forma, faz-se necessária determinação ao INSS para que se revisem os dados cadastrais desses benefícios.

2.4.8 - Proposta de encaminhamento:

Determinar ao INSS, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, I, e em atenção ao disposto nos arts. 39, §1º, 450 e 453, §6º, da IN INSS/Pres 45/2010, que revise, no prazo de até 180 dias, as informações cadastrais dos benefícios constantes das listas 4.1, 4,2 e 4,3 (peças 24, 25 e 26), promovendo as alterações cadastrais que se fizerem necessárias.

2.5 - Aposentadorias com idade incompatível

2.5.1 - Situação encontrada:

Foram identificadas 11.628 aposentadorias por idade cuja idade do segurado na data de início do benefício (DIB) é incompatível com o sexo e clientela do beneficiário, da seguinte forma:

- 3.825 segurados urbanos do sexo masculino com menos de 65 anos na DIB;
- 2.679 segurados rurais do sexo masculino com menos de 60 anos na DIB;
- 3.799 seguradas urbanas do sexo feminino com menos de 60 anos na DIB;
- 1.325 seguradas rurais do sexo feminino com menos de 55 anos na DIB.

Desses 11.628 benefícios, 9.718 (83%) foram concedidos com despacho "04", ou seja, são concessões decorrentes de decisões judiciais, nas quais são liberadas as críticas de sistema para algumas inconsistências cadastrais como, por exemplo, a idade.

(...)

2.5.4 - Efeitos ou consequências do achado:

Prejuízos gerados por pagamentos indevidos (efeito potencial) - Embora as evidências coletadas nessa auditoria indiquem que a maioria dos benefícios com idade incompatível seja decorrente de erro cadastral, ou seja, que a idade do segurado, de fato, é compatível com o tipo de benefício, permanece o risco de que existam benefícios concedidos irregularmente, gerando pagamentos indevidos.

(...)

2.5.7 - Conclusão da equipe:

É necessário expedir determinação para que o INSS revise os benefícios cuja idade, sexo e clientela sejam incompatíveis com as regras da aposentadoria por idade, corrigindo os dados cadastrais desses segurados e promovendo o cancelamento de eventuais concessões irregulares, sempre que necessário, atuando em conjunto com a Procuradoria Federal Especializada do INSS.

2.5.8 - Proposta de encaminhamento:

Determinar ao INSS, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, I, e em atenção ao

disposto no art. 48 c/c §1o da Lei 8.213/1991, que, no prazo de até 180 dias, revise os benefícios constantes da lista 5.1 (peça 27), atuando em conjunto com a Procuradoria Federal Especializada do INSS sempre que necessário, informando a este Tribunal o resultado dessa análise, cessando os benefícios nos quais forem encontradas irregularidades e promovendo, quando couber, a restituição aos cofres da Previdência dos valores pagos indevidamente, respeitado o contraditório e a ampla defesa dos beneficiários.

3 - CONCLUSÃO

Os exames realizados nessa auditoria permitiram constatar que ainda existe significativa quantidade de aposentadorias por tempo de contribuição e por idade com erros cadastrais, principalmente com dados cadastrais básicos incompletos ou inconsistentes (item 2.2 deste relatório), totalizando mais de 100.000 casos identificados, contando dados em branco, erros de preenchimento e abreviações, entre outros erros.

Também foram encontradas divergências entre os dados cadastrais dos beneficiários com as informações do Cadastro de Pessoa Física da Secretaria da Receita Federal do Brasil, totalizando mais de 35.000 beneficiários no qual o nome do titular ou da mãe do titular está totalmente diferente da informação do CPF, o que indica que o beneficiário pode estar utilizando o CPF de outro contribuinte (item 2.3 deste relatório).

(..)

4 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

I) Com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, I, c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar:

a) ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que, no prazo de até 180 dias:

a.1) revise as informações cadastrais dos benefícios constantes das listas 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5, 2.6.1, 2.6.2, 2.6.3, 2.7, 2.8, 2.9 e 2.10 (peças 10 a 21), promovendo as alterações cadastrais que se fizerem necessárias, em atenção ao disposto nos arts. 39, §1º, 45, 46, 450, 453, §6º, da IN INSS/Pres 45/2010 (item 2.2);

a.2) revise as informações cadastrais dos benefícios constantes das listas 3.1 e 3.2 (peças 22 e 23), promovendo as alterações cadastrais que se fizerem necessárias, em atenção ao disposto nos arts. 39 §1º, 45, 46, 450, 453, §6º, da IN INSS/Pres 45/2010 (item 2.3);

a.3) revise as informações cadastrais dos benefícios constantes das listas 4.1, 4.2 e 4.3 (peças 24, 25 e 26), promovendo as alterações cadastrais que se fizerem necessárias, em atenção ao disposto nos arts. 39, §1º, 45, 46, 450 e 453, §6º, da IN INSS/Pres 45/2010 (item 2.4);

b) ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e à Procuradoria Federal Especializada do INSS, quando se fizer necessário, que, no prazo de até 180 dias:

b.1) revise os 2.395 benefícios constantes das lista 1.1 e 2.1 (peças 9 e 30), informando a este Tribunal o resultado dessa análise, cessando os benefícios nos quais forem encontradas irregularidades e promovendo, quando couber, a restituição aos cofres da Previdência dos valores pagos indevidamente, respeitado o contraditório e a ampla defesa dos beneficiários, e em atenção ao disposto no art. 124 da Lei 8.213/1991

c/c os arts. 421 a 427 do IN INSS/Pres 45/2.010 (item 2.1);

b.2) revise os benefícios constantes da lista 5.1 (peça 27), informando a este Tribunal o resultado dessa análise, cessando os benefícios nos quais forem encontradas irregularidades e promovendo, quando couber, a restituição aos cofres da Previdência dos valores pagos indevidamente, respeitado o contraditório e a ampla defesa dos beneficiários, em atenção ao disposto no art. 48 c/c §1o da Lei 8.213/1991 (item 2.5);

II) Recomendar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) que analise, caso a caso, as falhas nos mecanismos de controle que permitiram a ocorrência das acumulações indevidas, promovendo as alterações necessárias em seus procedimentos e em seus sistemas de concessão, de maneira a evitar esse tipo de erro (item 2.1);

III) Enviar ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), cópia deste Relatório, bem como Voto e Acórdão do que vier a ser proferido no presente processo, e dos arquivos eletrônicos referentes às listas abaixo indicadas:

a) lista de benefícios 1.1, possível acumulação irregular (peça 9);
b) lista de benefícios 1.2 - possível acumulação irregular tripla (peça 30);
c) lista de benefícios 2.1, nome da mãe do titular em branco (peça 10);
d) lista de benefícios 2.2, data de nascimento do titular em branco (peça 11);
e) lista de benefícios 2.3, data de nascimento do titular inconsistente (peça 12);
f) lista de benefícios 2.4, nome de titular ou de mãe de titular irregular (peça 13);
g) lista de benefícios 2.5, nome de titular abreviado (peça 14);
h) listas de benefícios 2.6.1, 2.6.2 e 2.6.3, nome de mãe de titular abreviado - partes 1, 2 e 3 (peça 15, 16 e 17);
i) lista de benefícios 2.7, data de óbito ou de reclusão não nula (peça 18);
j) lista de benefícios 2.8, concessões sem número de NIT do titular (peça 19);
k) lista de benefícios 2.9, concessões sem número de CPF do titular (peça 20);
l) lista de benefícios 2.10, campo "Sexo do titular" diferente de "1" e "3" (peça 21);
m) lista de benefícios 3.1, compartilhamento de mesmo número de NIT do titular (peça 22);
n) lista de benefícios 3.2, compartilhamento de mesmo número de CPF do titular (peça 23);
o) lista de benefícios 4.1, nome de titular divergente (peça 24);
p) lista de benefícios 4.2, nome de mãe de titular divergente (peça 25);
q) lista de benefícios 4.3, número de CPF não identificado (peça 26);
r) lista 5.1, aposentadoria com idade incompatível (peça 27);

IV. Arquivar os presentes autos."

É o Relatório.

VOTO

(...)

2. Referida auditoria, que se realizou em cumprimento ao Acórdão nº

1.488/2011-Plenário, foi motivada pela necessidade de se verificar a confiabilidade das informações utilizadas pela autarquia previdenciária para fins de concessão dos benefícios de aposentadoria por idade e tempo de contribuição, tendo em vista a alta materialidade e relevância dos recursos envolvidos, bem como o risco de fraude na sua concessão. Quanto a este aspecto, anota a unidade técnica que "em dezembro de 2011 tais aposentadorias eram da ordem de 13,1 milhões de benefícios e representavam 45% dos benefícios previdenciários pagos pelo INSS, conforme dados do Boletim Estatístico da Previdência Social de 12/2011".

3. Os trabalhos de fiscalização ocorreram sobre a maciça (base de dados dos beneficiários do INSS) referente ao mês de junho de 2012, que consolidava cerca de 29 milhões de benefícios em manutenção pelo INSS, tendo sido selecionados todos os benefícios relativos a aposentadorias por idade (8.286.009) e por tempo de contribuição (4.246.951), totalizando 12.532.960 aposentadorias, para serem confrontadas com outras bases de dados de órgãos públicos. Importante, ainda, registrar o volume dos recursos fiscalizados, que alcançou o montante de R$ 11.956.238.331,07, tomando-se por base o valor médio mensal dos benefícios analisados.

(...)

13. Nesse sentido, foram identificadas:

a) 22.787 aposentadorias com campos em branco nos componentes da chave primária, que se constitui em informação básica do cadastro do titular do benefício composta de três dados: "nome do titular", "nome da mãe do titular" e "data de nascimento do titular";

b) 7.520 aposentadorias com irregularidades na data de nascimento;

c) 10.931 aposentadorias com nomes de titulares e mães de titulares sem sobrenomes;

d) 11.172 aposentadorias com nomes irregulares do titular e/ou da mãe do titular;

e) 61.760 aposentadorias em que foram utilizadas abreviações nos nomes dos titulares dos benefícios;

f) 264.599 aposentadorias em que foram utilizadas abreviações para os nomes de mães de titulares de benefícios;

g) 188 aposentadorias com datas informadas no campo "data de óbito ou reclusão", o que indicaria uma possível inconsistência no pagamento do benefício;

h) 11.711 aposentadorias sem número de NIT do titular do benefício;

i) 17.601 aposentadorias sem número de CPF do titular; e

j) 7.087 aposentadorias em que o campo "sexo titular" apresentou valores diferentes de 1 e 3.

14. Tais ocorrências tiveram como causa, fundamentalmente, o erro do servidor durante o cadastro para a concessão do benefício, a apresentação de documentação inidônea e a falta de condição dos servidores de atestar a veracidade da documentação apresentada, indicando a fragilidade e a baixa confiabilidade do banco de dados do INSS, e embora não constituam, de imediato, dano aos cofres previdenciários, elas

podem, no futuro, provocar o pagamento de benefícios indevidos, além de dificultar as ações de controle. Deste modo, acolho as propostas da unidade técnica para que o INSS adote as devidas medidas corretivas/preventivas.

15. O terceiro grupo de ocorrências diz respeito à utilização de mesmo número de NIT ou CPF por pessoas diferentes, tendo sido encontradas 732 aposentadorias com possível acumulação de mesmo número de NIT entre duas ou mais pessoas e 11.600 aposentadorias com possível acumulação de mesmo número de CPF do titular.

(...)

18. A quarta constatação diz respeito à existência de 45.923 aposentadorias que não possuem correlação com o banco de dados do CPF, conforme cruzamento de informações dos bancos de dados oficiais da maciça e do CPF realizado com o auxílio da Adplan.

(...)

20. A quinta e última ocorrência verificada na fiscalização está relacionada à existência de 11.628 benefícios de aposentadoria por idade em que a idade do segurado na data de início do benefício (DIB) é incompatível com o sexo e a clientela do beneficiário, a saber:

a) 3.825 segurados urbanos do sexo masculino com menos de 65 anos na DIB;

b) 2.679 segurados rurais do sexo masculino com menos de 60 anos na DIB;

c) 3.799 segurados urbanos do sexo feminino com menos de 60 anos na DIB;

d) 1.325 segurados rurais do sexo feminino com menos de 55 anos na DIB.

21. Pelo que se extrai dos autos, a maioria dessas ocorrências, cerca de 83%, decorre do cumprimento de decisões judiciais, hipótese em que o sistema do INSS libera a crítica para algumas inconsistências cadastrais, e tem como causa erro do servidor praticado durante a revisão judicial ou administrativa, em que se alterou, equivocadamente, a data de nascimento, o sexo ou a clientela do segurado.

(...)

25. Assim sendo, os resultados ora analisados representam uma imagem real dos erros cadastrais e da quantidade de possíveis concessões e acumulações indevidas no universo das aposentadorias por idade e por tempo de contribuição mantidas pelo INSS, evidenciando a existência de diversas falhas no processo de concessão e revisão judicial ou administrativa dos benefícios analisados.

26. Importante, ainda, registrar a menção feita pela unidade técnica quanto à melhora da integridade e da confiabilidade das informações constantes do banco de dados de benefícios do INSS nos últimos dez anos, evolução esta que não pode ser atribuída tão-somente aos esforços da própria autarquia previdenciária, mas também às ações de controle, como a que ora se examina.

Pelo exposto, congratulando-me com a unidade técnica pela qualidade do trabalho, VOTO no sentido de que seja adotado o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 16 de julho de 2014.

Determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, que, no prazo de até 180 dias:

9.1.1. revise as informações cadastrais dos benefícios constantes das listas 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5, 2.6.1, 2.6.2, 2.6.3, 2.7, 2.8, 2.9 e 2.10 (peças 10 a 21), promovendo as alterações cadastrais que se fizerem necessárias, em atenção ao disposto nos arts. 39, §1º, 45, 46, 450, 453, §6º, da IN INSS/Pres 45/2010;

9.1.2. revise as informações cadastrais dos benefícios constantes das listas 3.1 e 3.2 (peças 22 e 23), promovendo as alterações cadastrais que se fizerem necessárias, em atenção ao disposto nos arts. 39 §1º, 45, 46, 450, 453, §6º, da IN INSS/Pres 45/2010;

9.1.3. revise as informações cadastrais dos benefícios constantes das listas 4.1, 4.2 e 4.3 (peças 24, 25 e 26), promovendo as alterações cadastrais que se fizerem necessárias, em atenção ao disposto nos arts. 39, §1º, 45, 46, 450 e 453, §6º, da IN INSS/Pres 45/2010;

9.2. com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, I, c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS e à Procuradoria Federal Especializada do INSS, quando se fizer necessário, que, no prazo de até 180 dias:

9.2.1. revise os 2.395 benefícios constantes das lista 1.1 e 2.1 (peças 9 e 30), informando a este Tribunal o resultado dessa análise, cessando os benefícios nos quais forem encontradas irregularidades e promovendo, quando couber, a restituição aos cofres da Previdência dos valores pagos indevidamente, respeitado o contraditório e a ampla defesa dos beneficiários, e em atenção ao disposto no art. 124 da Lei 8.213/1991 c/c os arts. 421 a 427 do IN INSS/Pres 45/2.010;

9.2.2. revise os benefícios constantes da lista 5.1 (peça 27), informando a este Tribunal o resultado dessa análise, cessando os benefícios nos quais forem encontradas irregularidades e promovendo, quando couber, a restituição aos cofres da Previdência dos valores pagos indevidamente, respeitado o contraditório e a ampla defesa dos beneficiários, em atenção ao disposto no art. 48 c/c §1o da Lei 8.213/1991;

9.3. recomendar ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que:

9.3.1. analise, caso a caso, as falhas nos mecanismos de controle que permitiram a ocorrência das acumulações indevidas e a concessão de benefícios de aposentadoria por idade e tempo de contribuição com erros cadastrais, promovendo as alterações necessárias em seus procedimentos e em seus sistemas de concessão, de maneira a evitar esse tipo de erro;

9.3.2. promova, periodicamente, o cruzamento das informações das bases de dados de benefícios com outras bases de dados públicas, com o objetivo de identificar possíveis concessões indevidas de aposentadorias por idade e tempo de contribuição;

9.4. enviar ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS cópia dos arquivos eletrônicos referentes às listas indicadas nos subitens anteriores (peças 9 a 30);

9.5. determinar à Secex Previdência que monitore o cumprimento das deter-

minações ora formuladas;

9.6. encaminhar cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentam, ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, ao Ministério da Previdência Social, à Casa Civil da Presidência da República, à Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados e à Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal;

9.7. arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 26/2014 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/7/2014 – Ordinária ■

Opinião da ANASPS

TCU , Espada e Guilhotina

(*) Paulo César Régis de Souza

Novamente o egrégio Tribunal de Contas da União assestou suas baterias contra as fragilidades do INSS, batendo firme na concessão dos benefícios de aposentadoria por idade e tempo de contribuição, denunciando dados cadastrais incompletos ou inconsistentes que resultaram em indícios de pagamentos de forma indevida e irregular.

No corte que fez, o TCU pegou 13,1 milhões de benefícios que representaram 45% dos que foram pagos da maciça de junho de 2012 que comprometeram recursos de R$ 11,9 bilhões e identificou risco de fraude na concessão. Seja, tocou fogo na paiol e não chamou os bombeiros.

Não temos nada contra as auditorias do TCU, muito pelo contrário, elas são necessárias no contexto do controle externo que aliadas ao controle interno do INSS são poderosos instrumentos no monitoramento na concessão e manutenção dos benefícios.

Apenas, insistimos mais vez e clamamos neste deserto de ideias que o sempre egrégio TCU deveria também, "en passant", como dizem os franceses, dá uma espiadela no que se passa na área do "queijo suíço" da receita previdenciária, ora sob a guarda da Receita Federal do Brasil (dívida administrativa) e na sub guarda da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (dívida ativa). Nem precisaria uma auditoria rigorosa, densa, pesada, iguais as com que são premiadas a área de benefícios, simplesmente uma vista d'olhos detectaria uma série de situações-problema que degradam e ameaçam o financiamento dos ditos benefícios, colocando em risco a própria Previdência Social pública.

Os achados da auditoria do TCU são recorrentes, no sentido de que sempre existiram, o INSS tem conhecimento e tenta superar e inibir as fraudes , travando uma luta permanente contra os fraudadores. Houve uma época em que a listagem das fraudes continha mais de 200 ocorrências possíveis, com 200 tons de cinza. Ressalte-se que os sistemas corporativos reduziram significativamente os golpes e as possibilidades. As forças tarefas do INSS, Policia Federal e Ministério Público que operam à exaustão no INSS (ah! Se operassem na Receita Federal!) há anos vasculham, identificam e punem fraudadores de benefícios, enquanto "caloteiros" da Receita financiam políticos...

Os programas de cessação dos benefícios do INSS são uma prova da governança administrativa no combate frontal à fraude. Todos os meses, cerca de 500 mil benefícios, de prestação única ou continuada, na média, são retirados da folha de pagamentos, com vultosa economia de R$ 450 milhões/mês para o caixa do INSS.

A engenharia do Sistema de Óbitos-SISOBI, para combater fraudes, (retirando

os mortos da folha dos vivos) levou anos para ser implantado e está funcionando,.

Os achados do TCU merecem ser investigados e corrigidos: acumulação indevida de benefícios, aposentadorias concedidas com erro cadastral, utilização do mesmo Número de Identificação do Trabalho-NIT ou Cadastro de Pessoa Física –CPF por pessoas diferentes , inconsistências entre informações de bancos de dados oficiais, aposentadorias por idade incompatível. O TCU mandou ao INSS um caderno de encargos para que sejam feitas minuciosas revisões e averiguações nas concessões em 180 dias para proceder os ajustes e correções necessárias.

Como há outra auditoria feita pelo TCU nas pensões por morte e com prazo de 180 dias para atendimento das demandas, resta saber como poderá o INSS atende-las, pois o próprio TCU, noutra auditoria, identificou a escassez de servidores, especialmente nas atividades fins. Isto realça a necessidade de ser , prioritariamente, encontrada uma solução para a gestão de pessoas. A força de trabalho do INSS está comprometida. Há 10,0 mil servidores trabalhando recebendo abono de permanência. Outros 7,0 mil estão a caminho. Só isto põe em cheque o futuro do INSS, nos próximos quatro anos. Eles detem a expertise e a cultura da CASA. Mais grave: o INSS tem 17.600 cargos vagos e que por capricho e má fé do Ministério do Planejamento não são preenchidos. Há gargalos especialmente na ponta nas unidades que atendem o segurado, que impedem que os servidores sejam desviados para determinadas missões operacionais, sob pena de parar a instituição.

Quem está fora do INSS não sabe e nem tem idéia do conjunto de dificuldades que chegam à mesa dos servidores, tais como; alterações legais semanais (o que valia ontem não vale hoje); sistemas eletrônicos, fora do ar quase sempre; defasados e sem travas que inibam a fraude e que não falam com outros sistemas (Receita Federal, RAIS, PIS, PSEP, CNIS, CAGED, Bolsa Família, Seguro Desemprego) (dialogo de surdo-mudos); que não ajudam na identificação do próprio segurado. Os servidores tem consciência dos direitos dos segurados e do reconhecimento automático desses direitos mas as fragilidades dos sistemas colocam uma espada na cabeça e uma guilhotina no pescoço do servidor, que acaba trabalhando sob pressão e estresse.

Um simples exemplo: se os sistemas do INSS falassem com outros sistemas, sumiram 90% das "irregularidades" apontadas pelo TCU. Seja: é preciso evoluir para plataformas tecnológicas inteligentes que se interliguem e que evitem duplicidade de dados que suscitam dúvidas e suspeitas de fraudes para a limpeza do cadastro de benefícios da Previdência Social A idéia de um cadastro único de ficha limpa para benefícios previdenciários e assistenciais ainda está distante, mas .é necessário e inadiável. Depende de vontade política ■

(*) Paulo César Regis de Souza é Vice presidente Executivo da ANASPS

Nota da ANASPS

ANASPS afirma que 4º Relatório do TCU contraINSS de novo analisa os efeitos sem considerar as causas dos erros

O presidente da Associação Nacional dos Servidores da Previdência e da Seguridade Social-ANASPS, Alexandre Barreto Lisboa, saiu hoje novamente em defesa dos servidores do INSS que foram "massacrados" em dois dos quatro relatórios do Tribunal de Contas da União, divulgados este ano, que aposentaram possíveis irregularidades nas concessões de aposentadorias por tempo de contribuição e por idade bem como nas concessões de pensões por morte, assinalando que, em um dos relatórios o próprio TCU considera que é grave a situação do pessoal do INSS, com 10 mil servidores trabalhando recebendo abono de permanência e que faltam servidores nas áreas fins, de concessão e manutenção de benefícios.

Alexandre que elogiou o zelo e a seriedade do trabalho realizado pelos auditores do TCU afirmou que "lamentavelmente o TCU só enxerga o quer quer ver, pois se produziu relatórios contundentes sobre gestão de pessoal e concessão de benefícios deveria ter realizado pelo menos uma auditoria na receita previdenciária que mais parece um queijo suíço, com furos por todos os lados, com sonegação, evasão, elisão, não fiscalização, não recuperação de créditos das dívidas administrativa e ativa, praticas de favorecimentos em refis dos refis, renúncias e desonerações contributivas. Além do que o governo se apropria das receitas previdenciárias para outros fins".

Alexandre observou que o TCU cumpre no INSS sua missão constitucional o que merece total apoio da ANASPS, pois "o controle externo contribui para expurgar erros, falhas, desacertos e fraudes. Uma auditoria na Receita Federal e na Procuradoria Geral da Fazenda, onde há dívidas de R$ 350 bilhões para receber e renuncias e desonerações de R$ 60 bilhões no presente exercício seria, no mínimo, salutar e tranquilizadora. Os 60 milhões de contribuintes e os 32 milhões de ebeneficiários do Regime Geral de Previdência Social agradeceriam".

No quarto relatório, o TCU divulgou o que classifica de "achados" na auditoria realizada no INSS no período compreendido entre 10/9/2012 e 14/12/2012, sobre "a confiabilidade das informações dos benefícios previdenciários de aposentadoria por tempo de contribuição e aposentadoria por idade, a alta materialidade e relevância dos recursos envolvidos, haja vista que em dezembro de 2011 tais aposentadorias eram da ordem de 13,1 milhões de benefícios e representavam 45% dos benefícios previdenciários pagos pelo INSS, conforme dados do Boletim Estatístico da Previdência Social de 12/2011, bem como o risco de fraude na concessão desses benefícios". O valor dos benefícios auditados chegou R$ 11,9 bilhões

O TCU deu prazo de 180 dias ao INSS para efetuar as correções nas áreas de pensões e aposentadorias, mas o presidente da ANASPS observou que "o TCU esqueceu as dificuldades de pessoal indicadas num dos relatórios quando acentuou "o risco de um quadro insuficiente de servidores ou uma política inadequada de alocação comprometer a eficiência da análise e concessão de benefícios do RGPS ou possibilitar eventuais registros irregulares". Sem pessoal, frisou, será difícil rever 6,8 milhões de pensões e 13,1 milhões de aposentadorias. O INSS em primeiro lugar tem que rever sua política de gestão de pessoas, que vem sendo negada pelo Ministério do Panejamento.

Brasília, 04.09.2014
Imprensa ANASPS

Anasps

Associação Nacional dos Servidores da Previdência e da Seguridade Social