

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 030.739/2021-7

Natureza(s): Relatório de Auditoria

Órgão/Entidade: Fundo do Regime Geral de Previdência Social

Interessados: Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40); Procuradoria-geral da Fazenda Nacional (00.394.460/0216-53); Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (00.394.460/0058-87).

Representação legal: não há

**SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA FINANCEIRA. EXAME DAS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS DO FUNDO DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL REFERENTES AO EXERCÍCIO DE 2021. INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS). MONITORAMENTO DE DELIBERAÇÕES DOS EXERCÍCIOS ANTERIORES. DISTORÇÕES DE VALOR, DE APRESENTAÇÃO E DE CONFORMIDADE EM QUANTIDADE E MATERIALIDADE INSUFICIENTE PARA MACULAR AS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES.**

## RELATÓRIO

Transcrevo, a seguir, o corpo do relatório subscrito pela equipe de auditoria à peça 161, o qual contou com o endosso do corpo diretivo da Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social às peças 162-163.

### **1. APRESENTAÇÃO**

1. A Constituição Federal de 1988 atribuiu ao Tribunal de Contas da União (TCU) a competência para julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta (art. 71, II). De acordo com o art. 16, inc. I, da Lei 8.443, de 1992, c/c com art. 207 do Regimento Interno do TCU, essas contas serão julgadas regulares quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável.

2. Em razão dessas atribuições constitucionais e legais, o TCU realizou auditoria financeira integrada com conformidade nas demonstrações financeiras relativas ao exercício de 2021 do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS).

3. Os objetivos da auditoria são expressar conclusões sobre se as demonstrações contábeis, financeiras e orçamentárias do FRGPS, incluindo as respectivas notas explicativas, estão livres de distorção relevante, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público, e sobre se as operações, transações ou os atos de gestão relevantes dos responsáveis estão em conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis e com os princípios de administração pública que regem a gestão financeira responsável e a conduta de agentes públicos.

4. Os resultados do trabalho incluem o presente relatório de auditoria e o certificado de auditoria, que compoem o processo de contas anuais dos responsáveis para fins de julgamento, nos termos do inc. III do art. 9º e do inc. II do art. 50 da Lei 8.443/1992.

5. Este relatório está estruturado da seguinte maneira: a seção 2 contextualiza o trabalho e apresenta os elementos que ajudam na compreensão do relatório; a seção 3 apresenta os achados de auditoria e, em relação a cada um, as conclusões e as propostas de encaminhamento da equipe; a seção 4 trata da implementação de recomendações anteriores; a seção 5 destaca os assuntos que exigiram atenção significativa na auditoria; a seção 6 expressa as conclusões da auditoria; a seção 7 sintetiza as propostas de encaminhamento da equipe, considerando a perspectiva dos dirigentes e as ações corretivas que pretendem tomar, obtidas mediante comentários de gestores e analisados pela equipe de auditoria no apêndice B; o Apêndice A detalha a metodologia empregada; e as listas de siglas, tabelas e ilustrações presentes no texto estão indicadas ao final.

## 2. INTRODUÇÃO

6. Trata-se de auditoria financeira integrada com conformidade, autorizada pelo Acórdão 3144/2020-TCU/Plenário, do Ministro-Relator Aroldo Cedraz (TC 035.382/2020-1), realizada nas demonstrações contábeis relativas ao exercício de 2021 do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS). A equipe de auditoria foi composta por auditores da SecexPrevidência e da Semag.

### Visão geral do objeto

7. A presente auditoria foi realizada nas Demonstrações Financeiras do FRGPS, que é administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social, o qual é uma autarquia federal supervisionada pelo Ministério do Trabalho e Previdência.

8. O FRGPS é um fundo integrado por bens, direitos e ativos próprios e tem por finalidade prover recursos para o pagamento dos benefícios do Regime Geral da Previdência Social, conforme o art. 250 da Constituição Federal e o art. 68 da Lei Complementar 101/2000.

9. A criação do órgão específico do FRGPS (37904), no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), foi efetivada somente em 2014, com a segregação das despesas previdenciárias das não previdenciárias, bem como do patrimônio imobiliário registrado anteriormente no INSS, em cumprimento à recomendação do item 9.6 do Acórdão 2.059/2012-TCU-Plenário (Relator Min. José Múcio Monteiro), e conforme o disposto no art. 68 c/c art. 50, inc. III e IV, da Lei Complementar 101/2000:

III - as demonstrações contábeis compreenderão, isolada e conjuntamente, as transações e operações de cada órgão, fundo ou entidade da administração direta, autárquica e fundacional, inclusive empresa estatal dependente; e IV - as receitas e despesas previdenciárias serão apresentadas em demonstrativos financeiros e orçamentários específicos;

10. A Lei 4.320/1964 também define como fundo o produto de receitas especificadas por lei vinculadas a determinados objetivos ou serviços. Nesse sentido, as Demonstrações Financeiras do FRGPS devem evidenciar bens, direitos, obrigações, receitas e despesas. Essas informações têm como usuários os gestores da Previdência Social e da Fazenda Nacional, Congresso Nacional, órgãos de controle, segurados e beneficiários, além da sociedade em geral, tendo em vista a necessidade de acompanhar e entender a situação financeira do Fundo.

11. Em 14 de março de 2022, foi aprovado o Decreto 10.995/2022, estabelecendo, entre outras coisas, a nova estrutura regimental do INSS.

12. A estrutura de relatório financeiro aplicável utilizada na elaboração das Demonstrações Financeiras do FRGPS encontra-se listada no quadro abaixo, em rol não exaustivo.

**Quadro 1- Estrutura de Relatório Aplicável para as Demonstrações do FRGPS**

Despesas e Receitas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei 4.320/1964</li> <li>• LRF</li> <li>• Decreto 93.872/1986</li> <li>• Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), 8ª Edição, Partes I – Parte Geral e II – Procedimentos Contábeis Patrimoniais</li> </ul>
Direitos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• LRF, art. 68, § 1, incisos I, II, IV, V e VI</li> </ul>
Obrigações	<ul style="list-style-type: none"> <li>• MCASP, 8ª Edição, Partes II - Procedimentos Contábeis Patrimoniais e IV - Plano de Contas Aplicado ao Setor Público</li> </ul>
Demonstrações contábeis	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei 4.320/1964, art. 101.</li> <li>• MCASP, 8ª Edição, Parte V - Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público</li> </ul>
Plano de Contas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• MCASP, 8ª Edição, Parte IV – Plano de Contas Aplicado ao Setor Público</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria

13. A contabilidade do setor público tem como objetivo fornecer aos usuários informações sobre os resultados alcançados e outros dados de natureza orçamentária, econômica, patrimonial e financeira das entidades do setor público, em apoio ao processo de tomada de decisão, à adequada prestação de contas, à transparência da gestão fiscal e à instrumentalização do controle social.

14. Em razão disso, são apresentadas abaixo demonstrações financeiras exigidas pela Lei 4.320/1964 e que formam o objeto da presente auditoria, a saber: Balanço Patrimonial, Balanço Orçamentário e Demonstrações das Variações Patrimoniais.

15. O Balanço Patrimonial é a demonstração contábil que evidencia, qualitativa e quantitativamente, a situação patrimonial da entidade pública por meio de contas representativas do patrimônio público. Os ativos e passivos são conceituados e segregados em circulante e não circulante, conforme critérios estabelecidos na Parte II do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP). A tabela 1 evidencia a situação patrimonial do FRGPS no exercício de 2021.

**Tabela 1: Balanço Patrimonial – FRGPS/2021**

Em R\$ 1,00

ATIVO		PASSIVO	
ESPECIFICAÇÃO	2021	ESPECIFICAÇÃO	2021
<b>ATIVO CIRCULANTE</b>	<b>58.670.902.155,59</b>	<b>PASSIVO CIRCULANTE</b>	<b>75.430.288.262,43</b>
Caixa e Equivalentes de Caixa	42.671.513.751,83	Obrigações Trab., Prev. e Assist. a Pagar a Curto Prazo	54.632.108.353,89
Créditos a Curto Prazo	15.871.990.769,33	Empréstimos e Financiamentos a Curto Prazo	-
Empréstimos e Financiamentos Concedidos	0,00	Fornecedores e Contas a Pagar a Curto Prazo	-
Demais Créditos e Valores	22.803.139.062,65	Obrigações Fiscais a Curto Prazo	-
(-) Ajustes para Perdas em Créditos a Curto Prazo	-6.931.148.293,32	Obrigações de Repartição a Outros Entes	-
<b>Demais Créditos e Valores a Curto Prazo</b>		Provisões a Curto Prazo	13.834.227.971,28
Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo	-	Demais Obrigações a Curto Prazo	6.963.951.937,26
Estoques	-		
Ativos Não Circulantes Mantidos para Venda	127.397.634,43		
Variações Patrimoniais Diminutivas (VPD)	-		
<b>Pagas Antecipadamente</b>			
<b>ATIVO NÃO CIRCULANTE</b>	<b>226.705.867.101,68</b>	<b>PASSIVO NÃO CIRCULANTE</b>	<b>4.951.777.424,69</b>
Ativo Realizável a Longo Prazo	224.701.395.365,23	Obrigações Trab., Prev. e Assist. a Pagar a	3.863.702.800,51

ATIVO		PASSIVO	
ESPECIFICAÇÃO	2021	ESPECIFICAÇÃO	2021
Créditos a Longo Prazo	224.699.482.381,28	<b>Longo Prazo</b>	
Empréstimos e Financiamentos Concedidos	120.558.020,64	<b>Empréstimos e Financiamentos a Longo Prazo</b>	-
Dívida Ativa Não Tributária	6.545.942.901,42	<b>Fornecedores e Contas a Pagar a Longo Prazo</b>	-
Demais Créditos e Valores	362.120.237.946,38	<b>Obrigações Fiscais a Longo Prazo</b>	-
(-) Ajustes para Perdas em Créditos a Longo Prazo	-144.087.256.487,16	<b>Provisões a Longo Prazo</b>	-
Demais Créditos e Valores a Longo Prazo		<b>Demais Obrigações a Longo Prazo</b>	<b>1.088.074.624,18</b>
Investimentos e Aplicações Temporárias a Longo Prazo	1.912.983,95	<b>Resultado Diferido</b>	-
		<b>TOTAL DO PASSIVO EXIGÍVEL</b>	<b>80.382.065.687,12</b>
Estoques	-		
<b>Investimentos</b>	<b>2.004.471.736,45</b>	<b>PATRIMÔNIO LÍQUIDO</b>	
Participações Permanentes	880.318.267,44	<b>ESPECIFICAÇÃO</b>	<b>2021</b>
Participações Avaliadas p/Método da Equivalência	880.318.267,44	<b>Patrimônio Social e Capital Social</b>	-
Propriedades para Investimento	1.124.153.469,01	<b>Adiantamentos para Futuro Aumento de</b>	-
Propriedades para Investimento	1.124.153.469,01	<b>Reservas de Capital</b>	-
		<b>Ajustes de Avaliação Patrimonial</b>	-
		<b>Reservas de Lucros</b>	-
		<b>Demais Reservas</b>	-
		<b>Resultados Acumulados</b>	<b>204.994.703.570,15</b>
		Resultado do Exercício	5.819.210.235,12
		Resultados de Exercícios Anteriores	198.911.23.588,10
		Ajustes de Exercícios Anteriores	264.261.746,93
		<b>(-) Ações / Cotas em Tesouraria</b>	-
		<b>TOTAL DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO</b>	<b>204.994.703.570,15</b>
<b>TOTAL DO ATIVO</b>	<b>285.376.769.257,27</b>	<b>TOTAL DO PASSIVO E PATRIMÔNIO</b>	<b>285.376.769.257,27</b>

Fonte: SiafiWeb/2021 (Extraído em 25/1/2022)

16. O Balanço Orçamentário, por sua vez, demonstra as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas. Segundo o MCASP, o Balanço Orçamentário deve apresentar as receitas detalhadas por categoria econômica e origem, especificando a previsão inicial, a previsão atualizada para o exercício, a receita realizada e o saldo, que corresponde ao excesso ou déficit de arrecadação. Demonstra, também, as despesas por categoria econômica e grupo de natureza da despesa, discriminando a dotação inicial, a dotação atualizada para o exercício, as despesas empenhadas, as despesas liquidadas, as despesas pagas e o saldo da dotação. Nas tabelas abaixo estão reproduzidos os resultados orçamentários do FRGPS de 2021:

**Tabela 2: Balanço Orçamentário – Execução da Receita – FRGPS/2021**

RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS	PREVISÃO INICIAL	PREVISÃO ATUALIZADA	Em R\$ 1,00
			RECEITAS REALIZADAS
<b>RECEITAS CORRENTES</b>	<b>418.792.860.877,00</b>	<b>418.792.860.877,00</b>	<b>461.796.549.824,40</b>
<b>Receitas de Contribuições</b>	<b>409.380.231.685,00</b>	<b>409.380.231.685,00</b>	<b>452.833.826.859,29</b>
Contribuições Sociais	409.380.231.685,00	409.380.231.685,00	452.833.826.859,29
Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico	-	-	-
Cont. Entidades Privadas de Serviço Social Formação Profis.	-	-	-
<b>Receita Patrimonial</b>	<b>214.948.942,00</b>	<b>214.948.942,00</b>	<b>310.598.016,50</b>
Exploração do Patrimônio Imobiliário do Estado	5.579.274,00	5.579.274,00	5.233.407,68
Valores Mobiliários	209.369.668,00	209.369.668,00	305.364.608,82
<b>Transferências Correntes</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>Outras Receitas Correntes</b>	<b>9.197.698.250,00</b>	<b>9.197.698.250,00</b>	<b>8.652.124.948,61</b>
Multas Administrativas, Contratuais e Judiciais	123.841.820,00	123.841.820,00	96.071.357,69
Indenizações, Restituições e Ressarcimentos	900.416.646,00	900.416.646,00	1.122.884.473,84
Bens, Direitos e Valores Incorporados ao Patrimônio Público	-	-	-
Demais Receitas Correntes	8.173.439.784,00	8.173.439.784,00	7.433.169.117,08
<b>RECEITAS DE CAPITAL</b>	<b>258.664.704.494,00</b>	<b>258.664.704.494,00</b>	<b>104.506.788,80</b>
<b>Operações de Crédito</b>	<b>258.644.704.442,00</b>	<b>258.644.704.442,00</b>	<b>-</b>
Operações de Crédito Internas	258.644.704.442,00	258.644.704.442,00	-
Operações de Crédito Externas	-	-	-

RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS	PREVISÃO INICIAL	PREVISÃO ATUALIZADA	RECEITAS REALIZADAS
<b>Alienação de Bens</b>	<b>19.704.052,00</b>	<b>19.704.052,00</b>	<b>104.506.788,80</b>
Alienação de Bens Móveis	-	-	96.195.203,48
Alienação de Bens Imóveis	19.704.052,00	19.704.052,00	8.311.585,32
<b>SUBTOTAL DE RECEITAS</b>	<b>677.457.269.371,00</b>	<b>677.457.269.371,00</b>	<b>461.901.056.613,20</b>
<b>DEFICIT</b>			<b>227.413.551.682,19</b>
<b>TOTAL</b>	<b>677.457.269.371,00</b>	<b>677.457.269.371,00</b>	<b>689.314.608.295,39</b>

Fonte: SiafiWeb/2021 (Extraído em 25/1/2022)

**Tabela 3: Balanço Orçamentário – Execução da Despesa – FRGPS/2021**

Em R\$ 1,00

DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA	DESPESAS EMPENHADAS	DESPESAS LIQUIDADAS	DESPESAS PAGAS
<b>DESPESAS CORRENTES</b>	<b>695.504.305.690,00</b>	<b>712.287.720.999,00</b>	<b>689.314.608.295,39</b>	<b>688.223.573.426,61</b>	<b>646.136.589.494,58</b>
Outras Despesas Correntes	698.504.305.690,00	712.287.70.999,00	689.314.608.295,39	688.223.573.426,61	648.136.589.494,58
<b>RESERVA DE CONTINGÊNCIA</b>	-	-	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>698.504.305.690,00</b>	<b>712.287.720.999,00</b>	<b>689.314.608.295,39</b>	<b>688.223.573.426,61</b>	<b>646.136.589.494,58</b>

Fonte: SiafiWeb/2021 (Extraído em 25/1/2022)

17. A Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) evidencia as alterações verificadas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária, e indica o resultado patrimonial do exercício, que é apurado pelo confronto entre as variações patrimoniais quantitativas aumentativas e diminutivas, sendo que o resultado passa a compor o saldo patrimonial do Balanço Patrimonial (BP) do exercício. A DVP do FRGPS em 2021 está reproduzida na tabela a seguir:

**Tabela 4: Demonstrativo das Variações Patrimoniais – FRGPS/2021**

Em R\$ 1,00

VARIACIONES PATRIMONIAIS QUANTITATIVAS		
	2021	2020
<b>VARIACIONES PATRIMONIAIS AUMENTATIVAS</b>	<b>1.362.030.760.638,23</b>	<b>1.300.72.717.703,5</b>
Contribuições	441.925.032.714,10	399.529.739.643,3
Contribuições Sociais	441.925.032.714,10	399.529.739.643,3
Exploração e Venda de Bens, Serviços e Direitos	5.230.422,96	7.521.716,3
Exploração de Bens, Direitos e Prestação de Serviços	5.230.422,96	7.521.716,3
Variações Patrimoniais Aumentativas Financeiras	5.307.415.306,83	9.841.435.643,4
Juros e Encargos de Empréstimos e Financiamentos Concedidos	815.323,74	1.794.768,8
Juros e Encargos de Mora	5.069.465.493,43	9.544.193.812,0
Variações Monetárias e Cambiais	25.492.653,57	20.233.638,3
Remuneração de Depósitos Bancários e Aplicações Financeiras	211.641.836,09	275.213.424,1
Transferências e Delegações Recebidas	840.520.987.217,87	821.789.650.236,0
Transferências Intragovernamentais	840.520.836.759,57	821.789.214.036,0
Outras Transferências e Delegações Recebidas	150.458,30	436.200,0
Valorização e Ganhos c/ Ativos e Desincorporação de Passivos		
Ganho com alienação	37.715.414.109,80	33.997.082.414,6
Ganhos com Desincorporação de Passivos	-	4.909.254,3
Outras Variações Patrimoniais Aumentativas	37.715.414.109,80	33.992.173.160,3
Variação Patrimonial Aumentativa a Classificar	36.556.680.866,67	35.556.173.160,3
Resultado Positivo de Participações	4.172.728,21	4.395.498,0
Reversão de Provisões e Ajustes para Perdas	258.090.521,76	129.313.075,7
Diversas Variações Patrimoniais Aumentativas	14.029.201.010,53	14.747.418.795,9
Diversas Variações Patrimoniais Aumentativas	22.265.216.606,17	20.675.160.680,1
<b>VARIACIONES PATRIMONIAIS DIMINUTIVAS</b>	<b>1.356.211.550.403,11</b>	<b>1.257.510.722.319,8</b>
Pessoal e encargos	-	211.484.937,4
Remuneração a pessoal	-	211.484.937,4
Benefícios Previdenciários e Assistenciais	707.910.560.267,45	654.699.984.509,0
Aposentadorias e Reformas	494.138.771.891,82	463.975.033.032,0
Pensões	163.866.818.565,97	152.188.323.473,1
Benefícios eventuais	-	44.290.436,1
Outros Benefícios Previdenciários e Assistenciais	49.904.969.809,66	38.492.337.567,7
Uso de Bens, Serviços e Consumo de Capital Fixo	168.525.704,93	1.322.949.748,9
Serviços	168.525.704,93	1.322.949.748,9
Variações Patrimoniais Diminutivas Financeiras	469.036,03	315.767,8
Juros e encargos de mora	-	5.401,9
Variações Monetárias e Cambiais	-	298.806,0
Descontos Financeiros Concedidos	-	11.559,9
Outras Variações Patrimoniais Diminutivas Financeiras	469.036,03	-
Transferências e Delegações Concedidas	609.884.015.429,17	565.408.849.013,7
Transferências Intragovernamentais	609.884.015.429,17	565.408.849.013,7
Desvalorização e Perda de Ativos e Incorporação de Passivos	19.964.565.750,80	20.168.670.882,1
Reavaliação, Redução a Valor Recuperável e Ajustes p/ Perdas	17.121.098.320,20	16.473.283.235,5
Incorporação de Passivos	2.709.123.460,54	3.683.346.091,6
Desincorporação de Ativos	134.343.970,06	12.041.554,8
Outras Variações Patrimoniais Diminutivas	18.283.414.214,73	15.698.467.460,5
Resultado Negativo de Participações	57.963.478,15	12.036.880,6
Constituição de Provisões	15.665.888.450,39	12.742.063.474,4
Diversas Variações Patrimoniais Diminutivas	2.559.562.286,19	2.944.367.105,4
<b>RESULTADO PATRIMONIAL DO PERÍODO</b>	<b>5.819.210.235,12</b>	<b>43.210.995.383,7</b>

Fonte: SiafiWeb/2021 (Extraído em 25/1/2022)

18. Vale ressaltar que o INSS, autarquia responsável pela gestão o do FRGPS, realiza o pagamento mensal de mais de 36 milhões de benefícios previdenciários (Tabela 5). O Sistema Único de Benefícios (SUB) é responsável pelo gerenciamento das informações financeiras dos



beneficiários e processamento das folhas de pagamento, que, em 2021 alcançou montante superior a R\$ 762 bilhões.

**Tabela 5:** Benefícios Previdenciários pagos em 2021

<b>Exercício 2021</b>	<b>Quantidade de benefícios</b>	<b>Valor Bruto Pago (R\$)</b>
Janeiro	36.257.997	56.694.363.766,6
Fevereiro	36.226.535	56.721.388.748,6
Março	36.357.293	56.952.971.930,6
Abril	36.299.326	56.854.346.924,2
Maiο	36.469.295	82.414.333.391,7
Junho	36.431.532	107.708.664.192,4
Julho	36.477.613	57.128.691.432,6
Agosto	36.638.363	57.336.708.993,0
Setembro	36.648.795	57.309.168.668,1
Outubro	36.607.736	57.366.206.136,8
Novembro	36.683.940	58.633.656.261,7
Dezembro	36.719.154	57.538.579.893,4
<b>TOTAL</b>	<b>437.817.579</b>	<b>762.659.080.340,2</b>

Fonte: Base 1ª concessão e maciça, exercício 2021.

### **Objeto, objetivos e escopo da auditoria**

19. As contas auditadas compreendem os balanços patrimonial e orçamentário, em 31 de dezembro de 2021, as demonstrações das variações patrimoniais para o exercício findo nessa data, com as correspondentes notas explicativas, incluindo o resumo das principais políticas contábeis, bem como as operações, transações ou os atos de gestão relevantes dos responsáveis, subjacentes às demonstrações contábeis.

20. Os objetivos da auditoria são expressar conclusões sobre se as demonstrações contábeis acima referidas apresentam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial, financeira e orçamentária do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS), em 31 de dezembro de 2021, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público, e se as operações, transações ou os atos de gestão relevantes subjacentes estão em conformidade, em todos os aspectos relevantes, com as leis e regulamentos aplicáveis e com os princípios de administração pública que regem a gestão financeira responsável e a conduta de agentes públicos.

### **Não escopo**

21. Não integram o escopo da auditoria: o exame de contas contábeis relativas ao INSS e as operações relativas aos ciclos contábeis receitas previdenciárias, despesas outras, depósitos judiciais, créditos outros e imobilizado. Em relação ao ciclo benefícios, a auditoria se limitou à despesa com a primeira concessão da aposentadora por tempo de contribuição.

### **Metodologia e limitações inerentes à auditoria**

22. A auditoria foi conduzida considerando as normas brasileiras e internacionais de auditoria aplicáveis ao setor público, consistentes nas Normas Brasileiras de Contabilidade Técnicas aplicadas à Auditoria (NBC TA), emitidas pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC) que são convergentes com as Normas Internacionais de Auditoria Independente (ISA), emitidas pela Federação Internacional de Contadores (IFAC); Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), emitidas pela Organização Internacional de Entidades

Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI); e Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT). Nenhuma restrição significativa foi imposta aos exames.

23. Obteve-se entendimento do controle interno relevante para a auditoria para planejar e executar os procedimentos de auditoria mais apropriados às circunstâncias. Avaliamos a adequação das políticas contábeis utilizadas e a razoabilidade das estimativas contábeis e respectivas divulgações feitas pela administração, bem como a apresentação, a estrutura e o conteúdo geral das demonstrações contábeis, incluindo se as transações e os eventos subjacentes estão apresentados de forma adequada.

24. A definição e a execução dos procedimentos de auditoria incluíram inspeção documental, confirmação externa de saldos e transações, recálculo, reexecução de procedimentos, procedimentos analíticos, indagações, inclusive por escrito (ofícios de requisição), e o uso de técnicas assistidas por computador para examinar populações inteiras de transações e de amostragem estatística para testes de conformidade e confirmação de saldos (amostragem por atributos e por unidade monetária). Os aspectos relevantes da metodologia aplicada na definição da Estratégia Global de Auditoria e no desenvolvimento e execução do Plano de Auditoria encontram-se detalhados no Apêndice A deste relatório.

25. Conforme exigido pelas normas de auditoria, as distorções não corrigidas foram comunicadas aos responsáveis pela governança (peças 135-136). A administração confirmou o cumprimento de suas responsabilidades, consoante estabelecidas nos termos do trabalho, por meio de representação formal (peça 154).

26. O trabalho foi conduzido conforme os Termos do Trabalho de Auditoria (peças 5 e 8) e com a Estratégia Global de Auditoria (peça 157). Conforme exigido pelas normas de auditoria do TCU (NAT, 52; ISA/NBC TA 220, 14; ISSAI 2220, 14), a equipe de trabalho possui coletivamente a competência e as habilidades necessárias (peça 159). A opinião sobre as demonstrações expressa no Certificado de Auditoria levou em consideração as conclusões registradas na Formação de Opinião (peça 158).

27. Devido às limitações inerentes à uma auditoria, juntamente com as limitações inerentes ao controle interno, há um risco inevitável de que algumas distorções relevantes não tenham sido detectadas, mesmo que o trabalho tenha sido adequadamente planejado e executado de acordo com as normas de auditoria mencionadas.

### **Volume de recursos fiscalizados**

28. Embora se tenha realizado procedimento de cruzamento de base de dados na despesa previdenciária, o volume de recursos efetivamente fiscalizado atingiu R\$ 11 bilhões distribuídos em diversos grupos das demonstrações contábeis (peça 158, item não digitalizável), conforme se segue.

**Tabela 6: Volume de Recursos Fiscalizados – FRGPS 2021**

<b>Grupo</b>	<b>VRF (R\$)</b>
Ativo	907.486.867,12
Passivo	2.146.188.095,02
VPA	626.091.645,52
VPD	2.674.323.003,67
Passivo Contingente	3.275.983.772,95
Despesa	933.655.069,46
Receita	608.110.000,00
<b>TOTAL</b>	<b>11.171.838.453,74</b>



### Benefícios da fiscalização

29. Entre os benefícios estimados desta fiscalização citam-se a melhoria das informações e dos controles internos sobre a conformidade dos atos de gestão financeira e orçamentária e dos respectivos registros contábeis, bem como sobre o processo de elaboração das demonstrações contábeis, mediante convergência aos padrões internacionais em implementação pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

## 3. ACHADOS DA AUDITORIA

### 3.1. Distorções de valor

#### 3.1.1. R\$ 2,8 bilhões em créditos a receber que não satisfazem à definição de ativo e utilização indevida de ajustes para perdas, no total de R\$ 1,8 bilhão

30. Segundo os registros contábeis do Siafi, os créditos a receber em virtude de pagamentos indevidos por dano ao patrimônio, erro administrativo, dolo, má-fé ou fraude, constam registrados na contabilidade do FRGPS em contas do ativo de curto e de longo prazos, conforme detalhado na tabela a seguir.

**Tabela 7:** Saldos da conta Créditos a Receber

	(em milhares de R\$)			
<b>Curto Prazo</b>	<b>2021</b>	<b>2020</b>	<b>2019</b>	<b>2018</b>
1.1.3.4.0.00.00 Créditos por Danos ao Patrimônio	7.759,30	19.866,37	2.477.165,80	2.254.421,07
1.1.3.9.1.00.00 Ajuste Perdas Demais Créditos e Valores	-6.780,37	-19.449,78	-2.441.673,40	-2.213.644,14
<b>Saldo Final Curto Prazo</b>	<b>978,93</b>	<b>416,59</b>	<b>35.492,40</b>	<b>40.776,93</b>
<b>Longo Prazo</b>	<b>2021</b>	<b>2020</b>	<b>2019</b>	<b>2018</b>
1.2.1.2.1.04.00 Créditos por Dano ao Patrimônio	2.532.903,92	2.488.618,21	-	-
1.2.1.2.1.05.00 Créditos por Dano ao Patrimônio - Decisão TCU	217.045,20	194.956,90	187.661,79	16.219,00
1.2.1.2.1.06.00 Depósitos, restituíveis e Valores Vinculados	15,50	-	-	-
1.2.1.2.1.07.00 Créditos por Dano ao Patrimônio (Processo Judicial)	3.941,73	3.941,73	-	-
1.2.1.2.1.99.00 Ajuste de Perdas de Demais Créditos e Valores	-1.829.416,77	-2.209.157,89	-	-
<b>Saldo Final Longo Prazo</b>	<b>924.489,58</b>	<b>478.358,95</b>	<b>187.661,79</b>	<b>16.219,00</b>
<b>Total Curto prazo e Longo Prazo</b>	<b>925.468,51</b>	<b>478.775,55</b>	<b>223.154,19</b>	<b>56.995,93</b>

Fonte: Siafi Operacional, Balancete de dez/2021.

31. Conforme se visualiza, os valores registrados nas contas de créditos a receber, desde 2018, vêm sofrendo ajustes para perdas em mais de 90% do valor registrado, à exceção do exercício de 2021, que ficou em torno de 66%, o que sinaliza que o Fundo não vem logrando êxito nas cobranças administrativas realizadas ao longo dos anos.

32. De acordo com a Nota Explicativa 4, anexa às Demonstrações Contábeis de 2021 (peça 94, p. 41-48), utilizou-se da média percentual dos recebimentos ao longo dos três últimos exercícios para a apuração dos valores de Ajuste de Perdas de Demais Créditos e Valores, o que resultou na redução percentual do valor registrado nessa conta.

33. Outra observação importante é que o Fundo, até 2019, contabilizava quase a totalidade dos créditos a receber no curto prazo, o que se inverteu a partir de 2020, ocasião em que as contas de longo prazo passaram a compor mais de 99% dos registros.

34. Essa reclassificação do curto para o longo prazo foi consignada na Nota Explicativa 7. Àquela época, foram considerados como de curto prazo os processos abertos e que tiveram o reconhecimento do crédito em 2020. Dessa forma, todos os créditos inscritos em anos anteriores foram reclassificados para o longo prazo.

35. Porém, o decréscimo no saldo de curto prazo, de 2020 para 2021, se justifica, também, pelo fato de todos os recebimentos serem baixados do saldo de curto prazo, independentemente da conta em que o crédito esteja registrado, consoante informado na Nota Explicativa.

36. No tocante à representatividade do valor da conta de ajustes em relação aos créditos a receber, é oportuno remetermos à definição de ativo, descrita na NBC Técnica do Setor Público - Estrutura Conceitual (NBC TSP EC), que estabelece que ativo é um recurso controlado no presente pela entidade e é um item com potencial de serviço ou com capacidade de gerar benefícios econômicos futuros (itens 5.6-5.13).
37. Já a Macrofunção Siafi 020342 – Ajustes para Perdas Estimadas estabelece que o ajuste para perdas reflete a possibilidade de que parte dos valores do ativo possam não gerar os benefícios econômicos esperados, ou seja, esses valores possuem significativa probabilidade de não se realizarem.
38. A necessidade de que o reconhecimento de créditos a receber seja acompanhado da constituição do respectivo ajuste para perdas estimadas visa permitir a representação fidedigna dos recursos controlados pela entidade, no que se refere à capacidade de gerar benefícios econômicos futuros.
39. Ora, se os valores registrados como ativo, por definição normativa, possuem alto grau de incerteza quanto a gerarem os benefícios econômicos esperados e, ao longo dos anos, não têm se realizado, mas permanecem refletidos nos demonstrativos da instituição, há evidência de que esses créditos a receber podem não satisfazer à definição de ativo. E se não atendem a definição, deveriam ser baixados da contabilidade para que essa represente com fidedignidade os eventos econômicos pretendidos.
40. Como consignado na supracitada Macrofunção, o ajuste para perdas não se confunde com o desconhecimento de ativos que tenham se tornado efetivamente irre recuperáveis. Normalmente, o reconhecimento do ajuste precede o desconhecimento, que somente ocorrerá quando a estimativa se confirmar.
41. Quanto aos decréscimos nos recebimentos, solicitou-se informações ao Fundo acerca dos controles existentes, a fim de dar suporte às cobranças administrativas e à recuperação dos créditos, bem como das medidas adotadas pela entidade no sentido de normatização dessas atividades.
42. O FRGPS, por meio do Despacho S/N (peça 68, p. 1-3), informou que a Coordenação Geral de Governança (CGGOV) é responsável, entre outras funções, pelo gerenciamento da Recuperação e Cobrança Administrativa (RCAD) e que as representações de central de trabalho ou de serviço, nas unidades descentralizadas, são responsáveis pela execução das atividades da RCAD. No entanto, informou que não há nenhuma representação relacionada à governança nas unidades descentralizadas.
43. Informou, ainda, que a Diretoria de Integridade, Governança e Gerenciamento de Riscos, Recuperação de Créditos e Cobrança Administrativa (Digov) listou algumas das ações realizadas pelo Grupo de Trabalho constituído para desenvolver estruturas e normativos sobre os processos de recuperação de créditos e indicou seus respectivos números. No entanto, todas as atividades encontram-se pendentes de conclusão, o que indica a presente inexistência de ações concretas executadas pelo Fundo com vistas à recuperação dos créditos e ao incremento da eficiência das cobranças administrativas, o que explica ainda o percentual alto dos valores registrados na conta de ajuste para perdas ao longo dos exercícios.
44. A Digov mencionou também que, embora não haja unidades descentralizadas de sua área nos estados, os processos de apuração, cobrança e combate à fraude, são realizados pelos servidores das superintendências regionais do INSS e das agências da previdência social espalhadas por todo o território nacional, de modo totalmente descentralizado. Salientou que os grupos de trabalho em andamento pretendem modificar essa forma de atuação, na busca por ações mais centralizadas.

45. Essa situação de inexistência de controles internos eficientes das cobranças administrativas também foi evidenciada pela contabilidade do FRGPS. Na declaração do contador, relativa às demonstrações de 2021 (peça 94, p. 9-10), foi consignado que o controle dos processos de crédito por dano ao patrimônio, decorrentes de prejuízos sofridos pelo Fundo, não são sistêmicos e, por conseguinte, podem comprometer a fidedignidade dos registros. E, segundo essa declaração, o saldo registrado em dezembro de 2021, na conta de direito, é de aproximadamente R\$ 2,5 bilhões e o da conta de ajuste para perdas, R\$ 1,8 bilhão. Ressalta-se que, em 2020, declaração de semelhante teor acompanhou as demonstrações.
46. Isso porque, conforme declarado em reunião, não há inventário dos saldos registrados nas contas de Créditos por Danos ao Patrimônio, ou seja, não há discriminação dos diversos valores reconhecidos como ativo com suas respectivas características, quais sejam, devedor, data do pagamento indevido, valor inicial, valor atualizado, caso houvesse atualização, e correspondente ajustes para perdas.
47. Assim, constata-se ausência de controles que permitam verificar e auditar a composição dos saldos registrados na contabilidade e que garantam a execução de ações concretas de cobrança.
48. Nesse ponto, destaca-se que a verificabilidade também é uma característica qualitativa da informação contábil, pois ajuda a assegurar aos usuários que a informação contida nos relatórios contábeis representa fielmente os fenômenos econômicos ou de outra natureza que se propõe a representar, sem erro material ou viés, ou, ainda, que o reconhecimento apropriado, a mensuração ou o método de representação foi aplicado sem erro material ou viés NBC TSP EC, itens 3.26-3.31).
49. Ainda sobre o tema e consoante abordado na seção “Assuntos que exigiram atenção significativa na auditoria”, observa-se que a apuração dos benefícios previdenciários com indícios de irregularidades se fundamenta em dois aspectos: a) processos físicos (pendentes de digitalização nas unidades do INSS em todos países) e b) processos digitais.
50. Os processos em meio físico são originários, principalmente, de operações de Forças-Tarefas e o tratamento de apuração das irregularidades fica sob a responsabilidade das unidades descentralizadas do INSS, sem nenhuma espécie de supervisão ou controle da área de combate à fraude do órgão central, pois, segundo a Portaria Conjunta 1/2013 do MPS e INSS, é competência da Gerência-Executiva do local onde foi deflagrada a operação apurar os fatos.
51. A respectiva Gerência-Executiva, de posse do processo judicial, do relatório final da operação, dossiês e planilhas de benefícios identificados com suspeitas de irregularidade e das informações ou materiais repassados pela Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, deverá articular-se com a Superintendência Regional e a Diretoria do INSS respectiva, no sentido de propor a composição de Grupo de Trabalho para a realização das apurações dos fatos apontados, se necessário.
52. No entanto, questionada sobre o quantitativo e o volume de recursos pendentes ou em fase de apuração relacionado a esses processos físicos, a Coordenação-Geral de Combate a Fraudes (CGCCF) limitou-se a informar que, para obter tais respostas, seria imprescindível envolver as unidades descentralizadas, tendo em vista que são processos constituídos localmente (peça 93, p. 8), o que demandaria meses de trabalho.
53. Essa declaração demonstra a ausência de controle do órgão central também sobre a totalidade e o montante de processos com indícios de irregularidades constituídos no âmbito do Fundo, bem assim a eventuais registros contábeis pendentes.
54. Em relação a esses processos físicos, a CGCCF informou que está em fase de aprovação uma portaria estabelecendo o planejamento conjunto de ações com as unidades descentralizadas para a digitalização e inserção dos processos em ferramenta digital adequada, que possibilitará

o conhecimento e a obtenção de maiores informações sobre eles. Além disso, o prazo para atendimento das digitalizações e inclusão dos processos no sistema será estabelecido na portaria. No entanto, o acompanhamento, execução das ações e sua gestão ficarão a cargo das unidades descentralizadas.

55. Quanto aos demais processos em apuração com indícios de irregularidade, oriundos dos processos já digitalizados, os dados foram fornecidos com base nos relatórios extraídos do Sistema de Monitoramento de Benefícios (MOB Digital). O MOB Digital consiste em um ambiente de trabalho onde os fluxos dos procedimentos de apuração podem ser realizados de maneira eletrônica, controlada e integrada com o Sistema Único de Benefício (SUB) e o Sistema Gerenciador de Tarefas (GET), para algumas operações.

56. A análise dos processos digitais de apuração de irregularidades é realizada por duas centrais: Central Especializada de Suporte Técnico (CES) e Central Especializada de Análise de Benefícios (CEAB). Além delas, algumas tipologias de irregularidade também são analisadas por servidores que aderiram ao Programa de Bonificação de Apuração de Irregularidade (BMOB), cuja adesão é voluntária e não há meta a ser cumprida. Quanto ao número e à produtividade dos servidores habilitados a analisar os processos com indício de irregularidades, o INSS informou que as ferramentas para apurar a produtividade média mensal de cada servidor estão em fase de desenvolvimento, visto que eles realizam também outras funções.

57. Em relação à instauração e à análise dos processos digitalizados no ano de 2021, tomando por base as informações prestadas por meio da Retificação - Nota Técnica 1/2022/CGCF/DIGOV-INSS (peça 95), elaborou-se a tabela a seguir:

**Tabela 8:** Benefícios com indícios de irregularidades em 2021 (processos digitalizados)

MÊS	Quantidade de processos instaurados	Quantidade de processos concluídos
janeiro	634	576
fevereiro	924	841
março	952	840
abril	342	437
maio	264	321
junho	355	362
julho	1.060	369
agosto	1.272	436
setembro	1.598	515
outubro	1.084	678
novembro	746	387
dezembro	1049	370
<b>TOTAL</b>	<b>10.280</b>	<b>6.132</b>

Fonte: Elaboração própria com base na Retificação - Nota Técnica 1/2022/CGCF/DIGOV-INSS (peça 95)

58. Conforme dados apresentados, em 2021 foram instaurados 10.280 processos de benefícios previdenciários com suspeita de irregularidade (digitalizados), dos quais 6.132 foram concluídos, restando em estoque 4.148 (peça 95). Dos 6.132 processos analisados, 3.028 (49,4%) foram considerados irregulares, 145 (2,4%) parcialmente irregulares e 2.959 (48,3%) regulares.

59. Por oportuno, cabe esclarecer que os processos parcialmente irregulares são aqueles que, por determinado período, o segurado deixou de estar regular, mas, à época da análise do processo, já havia voltado a regularidade. São situações que resultam em processos de

restituição, em relação ao período no qual o segurado esteve irregular, mas não implicam cessação do benefício.

60. Além disso, a partir desses dados, constatou-se que ao longo de 2021 a quantidade de processos analisados foi menor do que a quantidade de novos processos instaurados, resultando no aumento do estoque em 4.148 processos aguardando análise. Pode-se perceber que foram analisados, em média, 511 processos por mês, evidenciando que o estoque tem um prazo médio de aproximadamente oito meses.

61. Contudo, esse dado pode não representar a realidade, tendo em vista que o INSS não conseguiu extrair do sistema MOB o quantitativo de processos digitalizados existentes no início de exercício examinado. Logo, considerando apenas os processos de 2021, pode-se afirmar que o ritmo de análise é insuficiente, tendo em vista que ao longo do ano o estoque de processos aumentou. Foram concluídos em torno de 60% dos processos originados ao longo do exercício.

62. Dessa maneira, considerando que o INSS não tem controle sobre a apuração de benefícios com indícios de irregularidade, a ponto de não conseguir informar o número de processos abertos, o número de processos pendentes de análise nas unidades descentralizadas e os montantes envolvidos, torna-se momentaneamente impossível estimar a distorção da despesa, decorrente dos pagamentos indevidos, e do ativo, pela ausência do reconhecimento dos direitos à restituição.

63. E mesmo que considerássemos apenas os dados apresentados, o cálculo de estimativa de distorção não seria fidedigno, tendo em vista a não apresentação do estoque inicial em 2021.

64. No entanto, para fins de exemplificar a materialidade envolvida, apenas no mês de dezembro de 2021, imagine-se a seguinte situação: considerando que, ao final de 2021, 4.148 aguardavam análise, 49,4% dos processos analisados resultam na cessação de benefícios e o valor médio dos benefícios pagos pelo Fundo é de R\$ 1.402,19 (conforme Portaria/MTP 506 de 2021). Logo, no mês de dezembro, estima-se um valor da ordem de R\$ 2.902.325,78 (4.148 processos x 49,9% irregulares x R\$ 1.402,19 valor médio de benefício) pagos indevidamente e pendentes de análise.

65. Frise-se, que essa estimativa é subestimada, haja vista que desconsidera o estoque inicial de 2021 e, principalmente, os processos em meio físico armazenados nas unidades descentralizadas do INSS. Portanto, tem-se um caso de distorção não quantificável da despesa

66. Diante dos fatos relatados, conclui-se que, no exercício de 2021, ocorreu:

- a) superavaliação do ativo de créditos a receber em virtude de pagamentos indevidos por dano ao patrimônio, erro administrativo, dolo, má-fé ou fraude, no montante de R\$ 2.761.665.654,52, pois não há evidência quanto à fidedignidade dos saldos registrados, tendo em vista a falta de controles apropriados relacionados à origem desses valores e, ainda, quanto à capacidade desses ativos de gerar benefícios econômicos futuros ou potencial de serviços, considerando a ausência de verificabilidade e de controles que garantam ações tempestivas e efetivas de cobrança, resultando em baixos índices de retorno;
- b) Subavaliação do ativo pela utilização indevida dos ajustes para perdas estimadas, no total de R\$ 1.836.197.141,88, como ferramenta para anular registros que já não satisfazem ao conceito de ativo; e
- c) distorção não quantificável da despesa, decorrente de pagamentos indevidos, e do ativo, pela ausência do reconhecimento dos direitos à restituição, em virtude da ausência de controles sobre a apuração de benefícios com indícios de irregularidade, especialmente em relação aos processos físicos abertos e pendentes de análise nas unidades descentralizadas do INSS.

### **Proposta de encaminhamento**

67. Propõe-se que seja determinado ao Instituto Nacional do Seguro Social, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 150 dias, adote as



providências necessárias para que os saldos das contas contábeis 1.1.3.4.0.00.00 e 1.2.1.2.1.04.00, do Fundo do Regime Geral de Previdência Social, sejam verificáveis e fidedignos ao conceito de ativo, bem como reflitam, se ativos forem, os valores dos processos físicos de apuração de benefícios previdenciários com indícios de irregularidades em estoque nas unidades regionais, em cumprimento do disposto na Norma Brasileira de Contabilidade Técnica do Setor Público - Estrutura Conceitual, itens 3.10-3.16, 3.26-3.31 e 5.6-5.13; no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, 8ª Ed., Parte Geral, item 6.2.2, e Parte II, itens 2.1 e 3.1-3.2; e na Macrofunção Siafi 020342 – Ajustes para Perdas Estimadas, itens 4.3, 4.4 e 4.5.

### **3.1.2. R\$ 608 milhões de despesa e de receita, R\$ 18 milhões em direitos e R\$ 219 milhões em obrigações com compensação previdenciária não contabilizados**

68. Na Auditoria Financeira do FRGPS, relativa ao exercício financeiro 2020 (TC 034.010/2020-3), constatou-se que os registros contábeis, no âmbito da Compensação Previdenciária, têm sido realizados apenas na conta de despesa, ou seja, pelos valores líquidos de realização.

69. É oportuno mencionar que, embora a transferência do recurso financeiro possa ser realizada pelo valor líquido, a partir da compensação entre os regimes previdenciários, os lançamentos de natureza orçamentária devem ser realizados pelos valores brutos, para fins de transparência e controle das despesas com inativos (MCASP, Parte III, item 4.3.8 – Compensação Previdenciária entre Regimes).

70. Consequentemente, em razão dessa forma de contabilização, o Fundo também não tem realizado o devido reconhecimento dos direitos (Ativo) e das obrigações (Passivo) em suas Demonstrações em relação aos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), contrariando, dessa forma, o roteiro contábil recomendado pelo MCASP.

71. Em razão desse achado, o Acórdão 1153/2021-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, em substituição ao Ministro Bruno Dantas, expediu a seguinte recomendação na auditoria financeira do FRGPS do exercício de 2020:

9.2.3. efetuar os registros contábeis referentes à Compensação Previdenciária (estoque e fluxos), pelos seus valores brutos, reconhecendo os créditos e obrigações do FRGPS, em consonância com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (Mcas), 8ª Edição, Parte III - Procedimentos Contábeis Específicos, item 4.3.8 - Compensação Previdenciária entre Regimes;

72. Com a finalidade de monitorar o cumprimento da recomendação, solicitou-se posicionamento do INSS (peça 31). Em resposta, o órgão informou que encaminhou ao Tribunal uma consulta (peça 44 e 69, p. 7-10), contendo uma proposta de novo modelo de contabilização da despesa com compensação previdenciária. Referida consulta está sendo tratada no TC 001.937/2022-7, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz.

73. Apesar da consulta formulada, a equipe de auditoria entende que o novo modelo de contabilização proposto pelo INSS – de registrar os valores a receber dos RPPS a crédito na conta de despesa de compensação do Fundo, ao invés do seu reconhecimento como receita – não se alinha aos princípios do orçamento bruto, da transparência e às normas contábeis vigentes, pois, na essência, permanecerá não evidenciando o valor bruto da despesa, tampouco da receita relacionada.

74. E, tomando por base o registrado nesse documento, o órgão afirma que “Hoje a despesa com COMPREV é registrada pelo líquido, e em nenhum momento os valores da receita transitam pelo Siafi, de modo que não há transparência na contabilização da compensação



previdenciária” (peça 44, p. 3). Dessa forma, já fica caracterizado o não atendimento da recomendação expedida pelo Tribunal, quanto ao registro pelo bruto das compensações previdenciárias, também no exercício de 2021.

75. Embora não seja o propósito desta equipe de auditoria, cabe menção aos dois pontos apresentados na consulta para justificar o registro das compensações previdenciárias pelo líquido: dupla contabilização de despesas, em razão do registro em dois entes federativos distintos; e redução direta do teto de gastos, já que as obrigações a pagar são maiores que os créditos a receber (peça 44).

76. No que diz respeito ao primeiro ponto, não há possibilidade de dupla contabilização, uma vez que o MCASP prevê mecanismos para que os registros contábeis decorrentes das transações entre entes se compensem, eliminando os efeitos das duplas contagens no âmbito da consolidação das contas (uso, por exemplo, do 5º nível de conta do PCASP, modalidade de aplicação e entradas e saídas compensatórias).

77. Logo não é correto afirmar que o registro bruto das compensações previdenciárias tem potencial para resultar em dupla contabilização de despesas.

78. Em relação ao impacto no teto de gastos, importante destacar o aspecto temporal. A Emenda Constitucional 95 (EC 95), responsável por instituir o Novo Regime Fiscal no país, foi aprovada pelo Congresso Nacional em 15/12/2016, tomando a despesa primária paga naquele ano como parâmetro para o exercício 2017, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2% (art.107, inciso I, do ADCT).

79. Em 2016, à época da elaboração e da promulgação da EC 95, vigia a 6ª edição do MCASP, na qual os reconhecimentos de obrigações e direitos da compensação previdenciária entre regimes deveriam ocorrer pelo valor bruto e, a partir da liquidação (empenho, liquidação e pagamento), o registro deveria ser pelo líquido a pagar.

80. Com a aprovação da Portaria STN 840, de 21/12/2016, foi aprovada a 7ª edição do citado Manual, atualizando a Parte III – Procedimentos Contábeis Específicos, Regime Próprio de Previdência Social, com validade para o exercício 2017 – propondo a alteração da rotina de contabilização das compensações.

81. Em razão dessa atualização, todas as etapas de reconhecimentos das operações de compensações previdenciárias – direitos, obrigações, empenho, liquidação e pagamento – passaram a ser registradas pelos valores brutos, conforme detalhado na Tabela abaixo.

82. Ademais, a 7ª edição passou a registrar textualmente que, não obstante a transferência do recurso financeiro pudesse ser feita pelo valor líquido, conforme troca de informações entre os regimes, os lançamentos de natureza de informação orçamentária deveriam ser realizados pelos valores brutos, para fins de transparência e controle das despesas com inativos.

**Tabela 9: MCASP 6ª edição x MCASP 7ª edição**

Lançamentos Contábeis	6ª Ed. MCASP (2016)		7ª Ed. MCASP (2017)	
	RPPS	RGPS	RPPS	RGPS
Reconhecimento pelo RPPS da obrigação junto ao RGPS	Valor bruto	-	Valor bruto	-
Reconhecimento pelo RPPS do crédito junto ao RGPS	Valor bruto	-	Valor bruto	-
Reconhecimento pelo RGPS do crédito junto ao RPPS	-	Valor bruto	-	Valor bruto
Reconhecimento pelo RGPS da obrigação junto ao RPPS	-	Valor bruto	-	Valor bruto
Empenho	Valor líquido	Valor líquido	Valor bruto	Valor bruto
Liquidação	Valor líquido	Valor líquido	Valor bruto	Valor bruto
Pagamento	Valor líquido	Valor líquido	Valor bruto	Valor bruto

Fonte: elaborado a partir do Mcasp (6ª e 7ª Ed.).

83. E é no contexto de vigência da 6ª edição do MCASP, com previsão de que as informações orçamentárias com as compensações previdenciárias dos regimes de previdência deveriam ser registradas por seus valores líquidos, que foram elaborados os parâmetros financeiros para nortear a proposta do Novo Regime Fiscal. Ou seja, as memórias de cálculos utilizadas como parâmetros para as projeções futuras de gastos ficaram subdimensionadas.

84. Assim, embora essas informações orçamentárias estivessem distorcidas em 2016, pois não atendiam ao princípio do orçamento bruto, consagrado na Lei 4.320/1964, eram compatíveis com as orientações da STN à época. E, não obstante essa divergência quanto ao aspecto orçamentário, a 6ª edição do Manual já dispunha sobre a necessidade de reconhecimento dos direitos e das obrigações.

85. Portanto, pode-se concluir que: i) a contabilização das receitas e despesas orçamentárias da compensação previdenciárias pelo líquido, conquanto atendesse ao MCASP vigente em 2016, subavaliou, à época, o teto de gastos relacionado a essa despesa; ii) mesmo com a adoção da contabilização pelos valores brutos, vigente no MCASP a partir de 2017, o INSS permanece registrando as compensações pelos valores líquidos.

86. Estritamente quanto a esse ponto, considerando que os valores das compensações previdenciárias continuam sendo contabilizados pelos valores líquidos, conforme consignado nas Notas Explicativas às demonstrações financeiras de 2021 (peça 70, p. 10, e peça 151, p. 10), verifica-se subavaliação da receita e da despesa de compensação previdenciária.

87. A propósito, observa-se que a declaração do contador, constante das notas explicativas (peça 70, p. 10, e peça 151, p. 10), aponta uma subavaliação estimada em R\$ 500 milhões. No entanto, a Nota Técnica SEI 59651/2021/ME (peça 69, p. 9) registra, para o exercício 2021, uma estimativa de despesa e de receita orçamentária de R\$ 3.735.670.000,00 e R\$ 608.110.000,00, respectivamente, evidenciando uma subavaliação superior ao declarado pelo contador.

88. No mais, consoante consignado na nota explicativa 17 (peça 70, p. 95, peça 151, p. 100), não houve reconhecimento dos direitos e das obrigações do FRGPS em relação aos regimes próprios, denotando que o item 9.2.4 do Acórdão 1153/2021-TCU-Plenário também não foi atendido.

89. Logo, constata-se, ainda com base em informações da Nota Técnica SEI 59651/2021/ME (peça 69, p. 4), subavaliação do ativo, estimada em R\$ 17.981.645,52, do passivo, em valor estimado de R\$ 219.226.244,02, da variação patrimonial aumentativa, estimada em R\$ 626.091.645,52, e da variação patrimonial diminutiva, em valor estimado de R\$ 827.336.244,02, devido à ausência de registro dos direitos, das obrigações e do valor bruto das receitas e despesa, decorrentes de compensações previdenciárias entre os diferentes regimes no exercício de 2021.

### **Proposta de encaminhamento**

90. Deixa-se de propor nova recomendação, tendo em vista o item 9.2.3 do Acórdão 1153/2021-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, em substituição ao Ministro Bruno Dantas, já tratar do tema e estar sob monitoramento.

### **3.1.3. R\$ 80 milhões de benefícios previdenciários pagos indevidamente**

91. Em regra, os pagamentos de benefícios previdenciários estão sujeitos a dois limites máximos: a) teto do Regime Geral de Previdência Social (RGPS); e b) teto da remuneração dos ministros do Supremo Tribunal Federal (STF).

**3.1.3.1. R\$ 53 milhões em pagamentos acima do teto do RGPS**

92. No âmbito do Regime Geral de Previdência Social, a Portaria SEPRT/ME 477/2021 estabeleceu o teto em R\$ 6.433,57 para o exercício 2021.

93. Para atestar o atendimento a esse limite, realizou-se uma extração de dados da base da Maciça, relativa ao mês de 12/2021. Maciça é a folha de pagamento dos benefícios previdenciários e assistenciais. O teste visou identificar os pagamentos de benefícios previdenciários superiores ao teto do RGPS, excluídos aqueles oriundos de decisão judicial, em razão de suas particularidades.

94. Em preliminar, seguindo a metodologia explicitada, apurou-se, no mês de dezembro de 2021, 3.993 registros de casos de pagamentos que excederam o teto do RGPS, no total de R\$ 41.004.621,55, conforme Tabela 9.

**Tabela 10: Benefícios pagos acima do teto do RGPS - Dezembro/2021 – Versão 1**

<b>Código da Espécie</b>	<b>Descrição da Espécie do Benefício</b>	<b>Quantidade de Registros</b>	<b>Valor da Renda Mensal Atualizada (R\$)</b>	<b>% da Renda Mensal Atualizada</b>	<b>Média da Renda Mensal Atualizada (R\$)</b>
21	PENSAO POR MORTE PREVIDENCIARIA	845	7.456.147,86	18,18%	8.823,84
22	PENSAO POR MORTE ESTATUTARIA	9	107.530,85	0,26%	11.947,87
23	PENSAO POR MORTE DE EX-COMBATENTE	269	3.922.855,05	9,57%	14.583,10
28	PENSAO POR MORTE REGIME GERAL	1	6.503,05	0,02%	6.503,05
29	PENSAO POR MORTE EX-COMBATENTE MARITIMO	147	1.760.746,84	4,29%	11.977,87
32	APOSENTADORIA INVALIDEZ PREVIDENCIARIA	35	281.127,72	0,69%	8.032,22
33	APOSENTADORIA INVALIDEZ AERONAUTA	4	47.811,50	0,12%	11.952,88
41	APOSENTADORIA POR IDADE	2	14.392,60	0,04%	7.196,30
42	APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUICAO	1.021	9.884.396,87	24,11%	9.681,09
43	APOSENT. POR TEMPO SERVICO EX-COMBATENTE	47	736.544,02	1,80%	15.671,15
44	APOSENTADORIA ESPECIAL DE AERONAUTA	31	416.312,60	1,02%	13.429,44
46	APOSENTADORIA ESPECIAL	113	875.397,10	2,13%	7.746,88
54	PENSAO ESPECIAL VITALICIA - LEI 9793/99	1	6.747,40	0,02%	6.747,40
56	PENSAO VITALICIA SINDROME TALIDOMIDA	239	2.000.175,21	4,88%	8.368,93
57	APOSENT. TEMPO DE SERVICO DE PROFESSOR	1	9.352,45	0,02%	9.352,45
58	APOSENTADORIA DE ANISTIADOS	82	1.630.683,22	3,98%	19.886,38
59	PENSAO POR MORTE DE ANISTIADOS	235	4.079.206,89	9,95%	17.358,33
72	APOSENT. TEMPO SERVICO - LEI DE GUERRA	6	60.754,71	0,15%	10.125,79
80	AUXÍLIO SALÁRIO MATERNIDADE	13	140.729,71	0,34%	10.825,36
82	APOSENTADORIA TEMPO DE SERVICO EX-SASSE	60	814.206,87	1,99%	13.570,11
84	PENSAO POR MORTE EX-SASSE	72	744.483,83	1,82%	10.340,05
92	APOSENT. INVALIDEZ ACIDENTE TRABALHO	88	700.184,20	1,71%	7.956,64
93	PENSAO POR MORTE ACIDENTE DO TRABALHO	671	5.299.299,06	12,92%	7.897,61
94	AUXÍLIO ACIDENTE	1	9.031,94	0,02%	9.031,94
<b>Total Geral</b>		<b>3.993</b>	<b>41.004.621,55</b>	<b>100,00%</b>	<b>10.269,13</b>

Fonte: Labcontas (Banco de dados Maciça)

Renda Mensal Atualizada (RMA): é o valor do benefício previdenciário após ajustes e atualizações na renda mensal inicial (RMI).

95. Observa-se que a espécie 42 (aposentadoria por tempo de contribuição) agregou o maior volume de benefícios pagos acima ao teto previdenciário, representando 24,11% do total. E sua Média da Renda Mensal, no valor de R\$ 9.681,09, é superior ao teto do RGPS em R\$ 3.247,52.

96. Em tempo, a Renda Mensal Atualizada (RMA) corresponde ao valor da renda mensal inicial após os reajustes e atualizações incidentes. Neste caso, optou-se por utilizar a RMA, tendo em vista eliminar quaisquer valores eventuais a que o beneficiário fizesse jus, na competência em análise, e que ultrapassasse o teto do RGPS.

97. Em função desse levantamento preliminar, o INSS informou, por meio da Nota Técnica 25/2017/GT/DEPI/DATAPREV/PT/N76/INSS, (peça 115, p. 35-42), a existência de casos que são exceções ao teto examinado.

98. Considerando essas informações, os casos que possuem teto previdenciário próprio foram excluídos da tipologia inicial. Assim, em reanálise, os seguintes resultados foram obtidos:

**Tabela 11: Benefícios pagos acima do teto do RGPS - Dezembro/2021 – Versão 2**

Código da Espécie	Descrição da Espécie do Benefício	Quantidade de Registros	Valor da Renda Mensal Atualizada (R\$)	% da Renda Mensal Atualizada	Média da Renda Mensal Atualizada (R\$)
21	PENSAO POR MORTE PREVIDENCIARIA	379	3.136.170,20	19,26%	8.274,8
22	PENSAO POR MORTE ESTATUTARIA	1	16.720,40	0,10%	16.720,4
23	PENSAO POR MORTE DE EX-COMBATENTE	179	2.572.396,15	15,80%	14.370,9
28	PENSAO POR MORTE REGIME GERAL	1	6.503,05	0,04%	6.503,0
32	APOSENTADORIA INVALIDEZ PREVIDENCIARIA	29	230.498,77	1,42%	7.948,2
41	APOSENTADORIA POR IDADE	1	6.433,67	0,04%	6.433,6
42	APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUICAO	197	1.545.372,71	9,49%	7.844,5
43	APOSENT. POR TEMPO SERVICO EX-COMBATENTE	15	182.901,19	1,12%	12.193,4
46	APOSENTADORIA ESPECIAL	110	848.754,67	5,21%	7.715,9
54	PENSAO ESPECIAL VITALICIA - LEI 9793/99	1	6.747,40	0,04%	6.747,4
57	APOSENT. TEMPO DE SERVICO DE PROFESSOR	1	9.352,45	0,06%	9.352,4
58	APOSENTADORIA DE ANISTIADOS	1	8.359,04	0,05%	8.359,0
59	PENSAO POR MORTE DE ANISTIADOS	4	49.130,16	0,30%	12.282,5
80	AUXÍLIO SALÁRIO-MATERNIDADE	13	140.729,71	0,86%	10.825,3
82	APOSENTADORIA TEMPO DE SERVICO EX-SASSE	60	814.206,87	5,00%	13.570,1
84	PENSAO POR MORTE EX-SASSE	72	744.483,83	4,57%	10.340,0
92	APOSENT. INVALIDEZ ACIDENTE TRABALHO	88	700.184,20	4,30%	7.956,6
93	PENSAO POR MORTE ACIDENTE DO TRABALHO	667	5.256.847,65	32,28%	7.881,3
94	AUXÍLIO ACIDENTE	1	9.031,94	0,06%	9.031,9
<b>Total Geral</b>		<b>1.820</b>	<b>16.284.824,06</b>	<b>100,00%</b>	<b>8.947,7</b>

Fonte: LabContas

99. Considerando a exclusão dos casos com amparo legal, conforme esclarecido pelo INSS, remanesceram 1.820 registros de pagamentos de benefícios previdenciários superiores ao teto do RGPS no mês de dezembro de 2021.

100. Após os comentários do gestor, a equipe acatou o argumento apresentado com relação à exclusão dos casos de pensões alimentícias (CS\_PA=3), no total de 38 registros, uma vez que decorrem apenas de dedução do benefício do instituidor. Após essas exclusões, o valor do pagamento indevido, no exercício de 2021, passou a ser de R\$ 52.617.433,55, conforme explicitado na sequência.

101. Observa-se que, para fins de obter o excedente pago no exercício, apurou-se a diferença entre a RMA individual paga e o teto do RGPS. Os dados foram sumarizados, por espécie de benefício.

**Tabela 12: Benefícios pagos acima do teto do RGPS – Exercício de 2021**

Código da Espécie	Descrição da Espécie do Benefício	Valor da Renda Mensal Atualizada (R\$)	Diferença (Renda Mensal Atualizada - Teto RGPS) - (R\$)
21	PENSAO POR MORTE PREVIDENCIARIA	37.100.817,00	8.252.689,12
22	PENSAO POR MORTE ESTATUTARIA	150.483,60	92.581,47
23	PENSAO POR MORTE DE EX-COMBATENTE	29.623.279,48	16.357.258,14
28	PENSAO POR MORTE REGIME GERAL	78.036,60	833,76
32	APOSENTADORIA INVALIDEZ PREVIDENCIARIA	2.597.568,32	519.525,21
41	APOSENTADORIA POR IDADE	77.204,04	1,20
42	APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUICAO	18.040.973,64	3.275.930,49
43	APOSENT. POR TEMPO SERVICO EX-COMBATENTE	2.194.814,28	1.036.771,68
46	APOSENTADORIA ESPECIAL	9.497.865,39	1.526.672,16
54	PENSAO ESPECIAL VITALICIA - LEI 9793/99	80.968,80	3.765,96
57	APOSENT. TEMPO DE SERVICO DE PROFESSOR	112.229,40	35.026,56
58	APOSENTADORIA DE ANISTIADOS	100.308,48	23.105,64
59	PENSAO POR MORTE DE ANISTIADOS	589.561,92	280.750,56
80	AUXÍLIO SALÁRIO MATERNIDADE	273.813,76	112.974,51
82	APOSENTADORIA TEMPO DE SERVICO EX-SASSE	9.414.277,20	4.859.309,64
84	PENSAO POR MORTE EX-SASSE	8.735.142,19	3.324.509,82
92	APOSENT. INVALIDEZ ACIDENTE TRABALHO	7.210.953,18	1.427.173,75
93	PENSAO POR MORTE ACIDENTE DO TRABALHO	62.559.219,95	11.457.373,44
94	AUXÍLIO ACIDENTE	108.383,28	31.180,44
<b>Total Geral</b>		<b>188.545.900,51</b>	<b>52.617.433,55</b>

Fonte: LabContas; Lista completa dos benefícios, peça 153.

Assim, conclui-se que houve superavaliação da despesa com benefícios, no valor de R\$ 52.617.433,55, em virtude de pagamentos, no exercício de 2021, em valores superiores ao estabelecido como limite no RGPS.

### Proposta de encaminhamento

102. Determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 150 dias, adote as providências necessárias ao exato cumprimento do art. 33 da Lei 8.213/91 e normas correlatas, de forma que os sistemas de tecnologia da informação do Instituto Nacional do Seguro Social internalizem rotinas eficazes que impeçam a concessão e o pagamento de benefícios previdenciários em valores superiores ao estabelecido como limite de salário de contribuição do Regime Geral de Previdência Social (teto do RGPS), salvo nas situações previstas na legislação.

#### 3.1.3.2. R\$ 329 mil em pagamentos acima do teto da remuneração dos ministros do STF

103. No que tange ao limite do STF, a Lei 13.752/2018 estabeleceu o subsídio dos ministros em R\$ 39.293,32 para o exercício 2021.

104. Para atestar o atendimento desse limite, também foi realizada uma extração de dados da Maciça relativa ao mês 12/2021. Foram identificados oito registros em que o Valor da Renda Mensal Atualizada foi superior ao teto dos ministros do STF, totalizando R\$ 338.441,57, conforme descrito na Tabela a seguir.

105. Como no caso do teto do RGPS, optou-se por utilizar a RMA como parâmetro, tendo em vista eliminar quaisquer valores eventuais a que o beneficiário fizesse jus, na competência em análise, e que ultrapassasse o teto dos ministros do STF.

**Tabela 13:** Benefícios pagos acima do teto do STF - Dezembro/2021

Código da Espécie	Descrição da Espécie do Benefício	Quantidade de Registros	Valor da Renda Mensal Atualizada (R\$)
-------------------	-----------------------------------	-------------------------	--



Código da Espécie	Descrição da Espécie do Benefício	Quantidade de Registros	Valor da Renda Mensal Atualizada (R\$)
23	PENSAO POR MORTE DE EX-COMBATENTE	3	123.160,46
29	PENSAO POR MORTE EX-COMBATENTE MARITIMO	1	43.174,77
58	APOSENTADORIA DE ANISTIADOS	1	39.637,72
59	PENSAO POR MORTE DE ANISTIADOS	2	92.082,53
84	PENSAO POR MORTE EX-SASSE	1	40.386,09
<b>Total Geral</b>		<b>8</b>	<b>338.441,57</b>

Fonte: Maciça (Labcontas)

106. Para fins de identificar o excedente pago em 2021, apurou-se a diferença entre a RMA individual paga e o teto do STF para todo o exercício. Ressalta-se que, além dos oito registros identificados no mês de dezembro/2021, foram incluídos mais dois benefícios, tendo em vista terem ultrapassado o teto do STF em momento anterior a dezembro. Seguem os dados sumarizados por espécie de benefício.

**Tabela 14: Benefícios pagos acima do teto do STF - Exercício 2021**

Código da Espécie	Descrição da Espécie	Valor da Renda Mensal Atualizada (R\$)	Diferença (Renda Mensal Atualizada - Teto STF) - (R\$)
23	PENSAO POR MORTE DE EX-COMBATENTE	510.347,88	38.828,04
23	PENSAO POR MORTE DE EX-COMBATENTE	487.363,20	15.843,36
58	APOSENTADORIA DE ANISTIADOS	475.652,64	4.132,80
59	PENSAO POR MORTE DE ANISTIADOS	551.891,52	80.371,68
84	PENSAO POR MORTE EX-SASSE	484.633,08	13.113,24
29	PENSAO POR MORTE EX-COMBATENTE MARITIMO	518.097,24	46.577,40
59	PENSAO POR MORTE DE ANISTIADOS	553.098,84	81.579,00
23	PENSAO POR MORTE DE EX-COMBATENTE	480.214,44	8.694,60
23	PENSAO POR MORTE DE EX-COMBATENTE	166.859,60	9.686,32
23	PENSAO POR MORTE DE EX-COMBATENTE	227.076,95	30.610,35
<b>Total Geral</b>		<b>4.455.235,39</b>	<b>329.436,79</b>

Fonte: LabContas; Lista completa dos benefícios, peça 155.

107. Sendo assim, constata-se superavaliação da despesa, tendo em vista que, durante o exercício 2021, o FRGPS pagou o montante de R\$ 329.436,79 acima do limite da remuneração dos ministros do STF.

### Proposta de encaminhamento

108. Determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 150 dias, adote as providências necessárias ao exato cumprimento dos arts. 37, inciso XI, e 248 da Constituição Federal e de normas correlatas, de forma que os sistemas de tecnologia da informação do Instituto Nacional do Seguro Social internalizem rotinas eficazes que impeçam a concessão e o pagamento de benefícios previdenciários em valores superiores ao subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (teto do STF), salvo nas situações previstas na legislação.

#### 3.1.3.3. R\$ 27 milhões em pagamentos a pessoas falecidas

109. O cruzamento de dados entre as informações do Sistema Informatizado de Controle de Óbitos (SisObi) e a Maciça, repositório dos pagamentos de benefícios previdenciários realizados pelo FRGPS, resultou em 8.559 casos de benefícios previdenciários pagos a pessoas falecidas no exercício de 2021, os quais totalizaram R\$ 27.028.222,01, conforme Tabela subsequente.

**Tabela 15: Pagamentos de Benefícios Previdenciários a Pessoas Falecidas - Exercício 2021**

Código da Espécie	Descrição da Espécie do Benefício	Quantidade de Benefícios	Valor Bruto (R\$)
1	PENSAO POR MORTE DE TRABALHADOR RURAL	207	565.430,90
3	PENSAO POR MORTE DE EMPREGADOR RURAL	5	8.801,66



Código da Espécie	Descrição da Espécie do Benefício	Quantidade de Benefícios	Valor Bruto (R\$)
4	APOSENTADORIA POR INVALIDEZ-TRAB. RURAL	65	223.583,19
5	APOSENT. INVALIDEZ ACIDENTARIA-TRAB.RUR	2	4.675,00
6	APOSENT. INVALIDEZ EMPREGADOR RURAL	2	6.600,00
7	APOSENTADORIA POR VELHICE - TRAB. RURAL	103	303.058,88
8	APOSENT. POR IDADE - EMPREGADOR RURAL	3	3.300,00
11	AMPARO PREVIDENC. INVALIDEZ- TRAB. RURAL	32	67.101,48
12	AMPARO PREVIDENC. IDADE - TRAB. RURAL	7	11.000,00
21	PENSAO POR MORTE PREVIDENCIARIA	2.138	6.526.474,76
22	PENSAO POR MORTE ESTATUTARIA	1	2.200,00
23	PENSAO POR MORTE DE EX-COMBATENTE	2	20.851,60
25	AUXÍLIO RECLUSAO	1	12.294,12
27	PENSAO MORTE SERVIDOR PUBLICO FEDERAL	1	2.326,54
28	PENSAO POR MORTE REGIME GERAL	2	14.473,51
29	PENSAO POR MORTE EX-COMBATENTE MARITIMO	1	60.788,42
30	RENDA MENSAL VITALICIA POR INCAPACIDADE	27	69.301,76
31	AUXÍLIO DOENCA PREVIDENCIARIO	196	539.910,31
32	APOSENTADORIA INVALIDEZ PREVIDENCIARIA	709	2.286.042,02
36	AUXÍLIO ACIDENTE PREVIDENCIARIO	2	7.975,00
40	RENDA MENSAL VITALICIA POR IDADE	8	25.300,88
41	APOSENTADORIA POR IDADE	2.976	8.377.381,73
42	APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUICAO	572	3.398.255,75
46	APOSENTADORIA ESPECIAL	53	350.947,12
56	PENSAO VITALICIA SINDROME TALIDOMIDA	1	11.621,71
57	APOSENT. TEMPO DE SERVICO DE PROFESSOR	15	34.244,47
58	APOSENTADORIA DE ANISTIADOS	1	22.191,34
59	PENSAO POR MORTE DE ANISTIADOS	1	14.651,11
86	PENSAO VITALICIA DEPENDENTES SERINGUEIRO	5	46.200,21
87	AMP. SOCIAL PESSOA PORTADORA DEFICIENCIA	447	1.265.031,82
88	AMPARO SOCIAL AO IDOSO	914	2.537.742,55
91	AUXÍLIO DOENCA POR ACIDENTE DO TRABALHO	2	6.102,04
92	APOSENT. INVALIDEZ ACIDENTE TRABALHO	23	57.273,27
93	PENSAO POR MORTE ACIDENTE DO TRABALHO	10	64.349,06
94	AUXÍLIO ACIDENTE	21	63.508,30
95	AUXÍLIO SUPLEMENTAR ACIDENTE TRABALHO	2	604
96	PENSAO ESPECIAL HANSENIASE LEI 11520/07	2	16.627,50
<b>Total Geral</b>		<b>8.559</b>	<b>27.028.222,01</b>

Fonte: Sisobi e a Maciça

110. Por oportuno, cabe destacar que o uso do SisObi considerou, além da disponibilidade e contemporaneidade da informação, a decisão do INSS de prorrogar, até 31/12/2021, o acesso ao sistema para utilização dos dados de óbito pelos órgãos públicos.

111. Salienta-se que foram excluídos os casos de benefícios concedidos a partir de decisão judicial, em razão de suas especificidades.

112. O levantamento preliminar, com a relação de todos os Números de Benefícios (NB), foi encaminhado ao INSS para manifestação (peças 60-61). Em resposta (peças 82-84), a autarquia informou que a Coordenação Geral de Pagamentos e Gestão de Serviços Previdenciários (CGPGSP) realizou levantamento, a partir dos casos de benefícios irregulares identificados pela auditoria financeira, e constatou:

**Tabela 16:** Situação atual dos benefícios em 21/1/2022

Situação do NB	Quantidade
Ativo	668
Bloqueado pelo Controle de Pagamento	61
Cessado	1.985
Cessado pelo sistema de óbitos da DTP	5.837
Suspensão	7
Suspensão pelo sistema de óbitos da Dataprev	1
<b>Total Geral</b>	<b>8.559</b>

Fonte: TC 030.739/2021-7, peça 84

113. De acordo com as informações prestadas pelo INSS (peça 84), do total de 8.559 pagamentos a falecidos apurados pela equipe de auditoria, há 668 casos de NB ativos. As outras situações, no total de 7.891 registros, encontram-se com situação de bloqueado, cessado ou suspenso.

114. Ainda, o INSS afirmou que foram encontrados 3.635 benefícios com pagamentos de 7.539 competências invalidadas, ou seja, pagas após o óbito, no valor líquido pago total de R\$ 9.021.006,14.

115. Destaque-se que, desse montante apurado pelo INSS, a equipe de auditoria excluiu as competências de períodos anteriores a 2021, o que resultou no pagamento líquido de R\$ 8.318.770,28 a pessoas declaradas falecidas no exercício. Ou seja, dos R\$ 9.021.006,14 informados pelo INSS, R\$ 702.235,86 foram de pagamentos indevidos a pessoas falecidas em exercícios anteriores a 2021.

116. Segundo o órgão (peça 83), tais casos foram encaminhados para o processamento da cobrança administrativa e recuperação dos valores, mediante a criação de tarefa no Sistema Gerenciador de Tarefas (GET), ressaltando a necessidade de batimento entre os sistemas, a fim de verificar se algum deles já foi objeto de cobrança ou se existe processo em andamento.

117. Com relação aos 668 NBs identificados como ativos no cruzamento de dados, o INSS registrou que foi aberta demanda junto à Dataprev (DM.097830) para verificação e conferência do óbito e situação dos benefícios, para posterior cessação daqueles que ainda estiverem como ativos (peça 83).

118. No entanto, embora tenha apresentado esses esclarecimentos, o INSS não se manifestou sobre 4.226 casos de pagamentos pós óbito identificados na auditoria, razão pela qual se manteve a distorção pelo seu montante inicial.

119. Cumpre registrar que, em comentários, o gestor se limitou a informar que os casos encontrados estão sendo objeto de verificação pela área de cobrança administrativa, ato que conduz, portanto, ao reconhecimento do apontado pela equipe de auditoria.

120. Assim, conclui-se que houve superavaliação da despesa com pagamento de benefícios, em R\$ 27.028.221,01, em virtude de pagamento indevido a pessoas falecidas.

### **Proposta de encaminhamento**

121. Determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 150 dias, adote as providências necessárias ao exato cumprimento dos arts. 228 e 367 do Decreto 3.048/1999, de forma que os sistemas de tecnologia da informação do Instituto Nacional do Seguro Social internalizem rotinas eficazes que impeçam o pagamento de benefícios previdenciários a pessoas falecidas.

### **3.1.4. R\$ 1,9 bilhão não provisionado para suportar benefícios requeridos em 2021, cujas análise e pagamento se efetivarão em exercício posterior**

122. É de competência do INSS declarar o reconhecimento do direito ao benefício previdenciário, que se concretiza por meio da sua concessão. Em regra, quando não se trata de concessão automática, na qual as solicitações são realizadas por meio informatizado, os requerimentos necessitam de avaliação do órgão quanto ao cumprimento dos requisitos mínimos necessários para o deferimento do pedido, a exemplo daqueles que demandam a realização de perícia médica, como é o caso do auxílio-doença.

123. De acordo com o INSS, no final do exercício 2021, havia um estoque de 1,8 milhão de requerimentos pendentes de análise, dentre os quais destacam-se os pedidos de benefícios de

prestação continuada ao idoso e ao deficiente, no total de 751 mil pedidos, 40% do total, e cerca de 931 mil pedidos de benefícios do tipo previdenciário, 51% do total (peça 98, p. 5).

124. E considerando os requerimentos pendentes de análise ao final de 2021, cuja instrução e eventual pagamento devem ocorrer em exercícios posteriores à entrada do pedido, buscou-se analisar a adequação dos reflexos contábeis desses pedidos no âmbito das informações financeiras do FRGPS.

125. Saliente-se que, para fins de pagamento, o INSS deve considerar, em regra, a data de entrada do requerimento como a data do fato gerador do direito, conforme previsto no art. 227 da Instrução Normativa 77/2015, situação corroborada, inclusive, nos inúmeros casos de pagamentos retroativos nas folhas de pagamento de benefícios.

126. Para adoção de uma rotina a ser seguida e de um valor a ser registrado, a Dirben/INSS elaborou a Nota Técnica CGPGSP 34/2021 (peça 98), com o objetivo estimar o valor a reconhecer do estoque pendente de análise ao final do exercício de 2021, que provavelmente será deferido em 2022, por meio da inscrição em conta de restos a pagar.

127. Cabe salientar que, além de reconhecer contabilmente o represamento das análises de pedidos, o INSS buscou, em respeito ao princípio orçamentário da anualidade, subsidiar a elaboração do orçamento para o ano seguinte, tendo em vista que, sob a ótica orçamentária, apesar de serem pagas em 2022, as despesas pertencem ao exercício anterior pelo seu caráter retroativo.

128. No tocante ao cálculo da estimativa, o INSS considerou a probabilidade de deferimento dos pedidos de benefícios, de acordo com o histórico geral de concessão, assim como os valores médios das rendas mensais, por espécie de benefício, e a quantidade média de meses represados. Obteve-se o valor total de R\$ 6,2 bilhões a serem inscritos em restos a pagar, conforme discriminado na Tabela 17.

**Tabela 47:** Valor retroativo estimado de benefícios a pagar no exercício de 2022

ESPÉCIE DE BENEFÍCIO	VALOR ESTIMADO (R\$)
Previdenciário Urbano	3.789.625.999,12
Previdenciário Rural	0,00
BPC Idoso	446.851.900,00
BPC Deficiente	1.995.303.200,00
União	1.468.092,93
<b>TOTAL</b>	<b>6.233.249.192,05</b>

Fonte: Nota Técnica 34/2021 (peça 98).

129. A projeção de desembolso com a espécie rural foi agregada à espécie urbana, de forma que a indicação de inscrição em 2021 de R\$ 3.789.625.999,12, a título de restos a pagar, corresponde à estimativa de pagamento de benefícios urbanos e rurais no exercício seguinte.

130. Prudente destacar que havia imprecisões nos números estimados inicialmente, em razão de inconsistências no uso das variáveis, as quais aumentaram indevidamente os valores estimados. Porém, após ser demandada pela equipe de auditoria, a unidade competente do INSS fez os ajustes e a estimativa de benefício urbano que deveria ser registrada, ao final de 2021, passou de R\$ 3,7 bilhões para R\$ 1,9 bilhão (peças 101 e 102).

131. Não obstante esses erros, a Coordenação de Orçamento e Finanças efetuou o lançamento de R\$ 1.080.832.819,53 em conta de restos a pagar não processados a liquidar (6.3.1.7.1.01.00), dos quais apenas R\$ 513.642.226,17 correspondem ao benefício previdenciário urbano (peça 100).

132. O registro inferior ao estimado na nota técnica para fazer jus ao pagamento das despesas no exercício de 2022 ocorreu em face de limitação orçamentária para inscrição de restos a

pagar ao final do ano de 2021 (peça 100). Ainda, devido a essa limitação, o INSS entendeu cabível a inscrição do valor remanescente, de R\$ 3.275.983.772,95 (R\$ 3.789.625.999,12 – R\$ 513.642.226,17) em conta de passivo contingente (8.4.1.1.0.00.00), conforme referenciado nas Notas Explicativas às demonstrações contábeis de 2021 (Nota 11, tabela 37, peça 94, p. 65 e 66).

133. Em relação ao registro na conta de passivo contingente, deve-se salientar que, de acordo com a 8ª Ed. do MCASP, Parte II, Item 12.1, Passivo Contingente é:

- a) **Uma obrigação possível** resultante de eventos passados e **cuja existência será confirmada** apenas pela ocorrência ou não de **um ou mais eventos futuros incertos que não estão totalmente sob o controle da entidade**; ou
- b) **Uma obrigação presente** resultante de eventos passados, mas que **não é reconhecida porque**:
  - b.1) É **improvável uma saída de recursos** que incorporam benefícios econômicos ou potencial de serviços seja exigida para a extinção da obrigação; ou
  - b.2) Não é possível fazer uma estimativa confiável do valor da obrigação.

134. No entanto, parcela dos requerimentos de benefícios não se caracterizam como obrigações possíveis, mas sim como obrigações presentes, pois no ato do requerimento, em regra, o beneficiário já faz jus ao direito pleiteado, ficando pendente apenas a confirmação do direito por parte do INSS. Sendo assim, o direito do beneficiário já se concretizou e é provável que haja uma saída de recursos.

135. Logo, em relação à parcela dos requerimentos represados, não é possível afirmar com certeza somente o prazo ou o valor do desembolso necessário para a extinguir a obrigação. E há de se enfatizar que a incerteza quanto ao prazo decorre, especialmente, de questões operacionais internas do INSS, ou seja, evento futuro que está (ou deveria estar) sob controle da entidade.

136. O reconhecimento desses valores como passivo contingente seria compatível com o MCASP caso fosse improvável a saída de recursos ou não fosse possível estimar de forma confiável o valor da obrigação. Entretanto, conforme apresentado pela Nota Técnica 34/2021 (peça 98), há uma provável saída de recursos correspondente à média dos benefícios deferidos ao mesmo tempo que é possível estimar a obrigação presente por meio da média histórica de concessão de benefícios, e, portanto, o registro do estoque de benefícios pendentes de análise como passivo contingente não se mostra coerente.

137. No que tange à confiabilidade da estimativa, cabe ao INSS, com base no histórico das concessões de cada espécie de benefícios, respeitadas suas particularidades, elaborar a melhor estimativa possível que reflita o deferimento ao longo do tempo, conforme disposto no MCASP, Parte II, Item 12.2.2.

138. Considerando que, no ato do requerimento do benefício, estão presentes os requisitos legais necessários para concessão do direito pelo menos em parcela dos pedidos, e que esses requisitos dependem apenas de posterior confirmação do INSS, seria o caso de se reconhecer uma provisão para suportar os pagamentos retroativos, nos termos do MCASP, Parte II, Item 12.2, já que o reconhecimento desse passivo é feito caso:

- a) **Exista uma obrigação presente** (formalizada ou não) resultante de eventos passados;
- b) Seja **provável uma saída de recursos** que incorporam benefícios econômicos ou potencial de serviços para a extinção da obrigação;
- c) Seja **possível fazer uma estimativa confiável** do valor da obrigação.

139. Sob a perspectiva patrimonial, verifica-se que o fato gerador da despesa pública se caracteriza com a entrada do requerimento do benefício. Sendo assim, o registro da provisão visa atender o regime de competência a partir do reconhecimento de variações patrimoniais diminutivas (VPD) nos períodos a que se referem, segundo seu fato gerador, sejam elas dependentes ou independentes da execução orçamentária.

140. Entretanto, não é possível realizar esse registro em consonância com os normativos em vigor nos moldes descritos, pois verificou-se a existência de obstáculos operacionais no âmbito das Macrofunções SIAFI 020317 – Restos a Pagar e 020336 – Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingente, visto que, conforme esses instrumentos, não há possibilidade de o registro da provisão produzir impactos orçamentários e há vedação ao registro de restos a pagar não processados em liquidação com base em estimativas.

141. Sendo assim, constata-se que as Macrofunções citadas, e em última instância os sistemas atuais, contrariam a necessidade de se reconhecer, de forma concomitante, o impacto patrimonial e orçamentário de benefícios referentes ao ano X1 que afetarão o exercício de X2, o que viola o disposto no MCASP e na Lei 4.320/64, além de não permitirem aos usuários da informação contábil conhecerem, simultaneamente, a real situação patrimonial e orçamentária do órgão.

142. Importa ressaltar que a análise dos aspectos orçamentários relacionados à ausência da constituição da provisão consta no item 3.3.1 deste relatório.

143. Diante do exposto e considerando que, em seus comentários, o gestor não contestou a situação encontrada, conclui-se, no que concerne aos aspectos patrimoniais: pela: i) subavaliação do passivo e das variações patrimoniais diminutivas, em pelo menos R\$ 1.926.961.851,00, tendo em vista o não reconhecimento de provisão para suportar o pagamento, em 2022, de benefícios da competência do exercício de 2021; e ii) Registro indevido, no montante de R\$ 3.275.983.772,95, de passivo como contingente (8.4.1.1.0.00.00), uma vez que se trata de provisão.

### **Proposta de Encaminhamento**

144. Determinar ao Instituto Nacional de Seguro Social, com fulcro no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 150 dias, adote as providências necessárias ao exato cumprimento do disposto no art. 167, inciso II, da Constituição Federal; nos arts. 2º e 35, inciso II, da Lei 4.320/1964; no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000; na Norma Brasileira de Contabilidade Técnica do Setor Público – Estrutura Conceitual e 03 - Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes; e no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, Parte II, Item 12.2, e Parte I, itens 4.4.2.2 e 4.7.2, de forma a adotar metodologia, em base confiável, para estimativa do valor dos benefícios previdenciários requeridos em um exercício, cujas análise e pagamento se efetivarão no exercício subsequente, e à incorporação dessa estimativa na projeção das despesas previdenciárias anuais e na contabilidade do Fundo do Regime Geral de Previdência Social, em cumprimento (item 3.1.4); e

145. Recomendar ao Instituto Nacional de Seguro Social, com fulcro no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, na qualidade de Órgão Central do Sistema de Contabilidade Federal, realize estudo técnico sobre a forma correta de reconhecimento de provisão destinada ao pagamento de benefícios requeridos em um exercício, cujas análise e pagamento se efetivarão no exercício subsequente, contemplando as óticas contábil, orçamentária e operacional, caso existam, e alterações de normativos, quando necessário, com vistas ao adequado atendimento da Norma Brasileira de Contabilidade Pública Técnica do Setor Público – Estrutura Conceitual e 03 - Provisões, Passivos Contingentes e



Ativos Contingentes; e no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, Parte II, Item 12.2, e Parte I, itens 4.4.2.2 e 4.7.2.

### **3.1.5. Máximo de R\$ 11,3 milhões de benefícios de aposentadoria por tempo de contribuição concedidos e pagos a maior que o devido, considerando nível de confiança de 90%**

146. O benefício de aposentadoria urbana por tempo de contribuição (AUTC) é concedido pelo INSS, por meio de servidores habilitados nas Agências da Previdência Social (APS). A cessação, a suspensão e a reativação de benefícios podem ser de forma automática ou manual, quando detectados fraude, erro ou morte do segurado pela Diretoria de Benefícios (Dirben) ou pela própria APS. Os manuais dependem de uma intervenção direta de servidores do INSS para análise dos pedidos. Já no caso da concessão automática, o próprio sistema recebe e analisa as informações encaminhadas pelo segurado.

147. Para a concessão do benefício, é necessário que o segurado atenda aos requisitos estabelecidos na lei 8.213/91. Para tanto, o INSS administra o Cadastro Nacional de Informações Social (CNIS), no qual deve constar toda vida laboral dos segurados com as suas respectivas remunerações. Esse cadastro dá suporte para concessão de benefícios e, caso o segurado não possua as informações cadastradas, essa inclusão deve preceder a concessão de qualquer benefício.

148. A base de primeiras concessões, na espécie AUTC, entre janeiro e outubro de 2021, totalizou 193.587 benefícios e R\$ 405.520.160,81, considerando o campo VL\_MR\_PAGA (valor bruto), sendo 185.603 processos de concessão automática, no importe de R\$ 388.999.287,70, e 7.984 de concessão automática, com 7.984 itens, no montante de R\$ 16.520.873,08 (peça 131, itens não digitalizáveis).

149. Com base nessa população, foi gerada amostra estatística composta por 380 itens (processos), com duplo propósito, ou seja, confirmação da conformidade e do valor concedido, com nível de confiança de 90%, sendo: 190 decorrentes de concessão manual (peça 147, itens não digitalizáveis E450.1, E450.4 e E450.5) e 190 de concessão automática (peça 123).

150. Nos casos dos processos de concessões manuais analisados, 119 foram requerimentos de benefícios concedidos de forma puramente manual, oito concessões decorrentes de despachos recursais e 63 de decisões judiciais, e, para fins de análise quanto à correção dos valores concedidos, essa distinção não é relevante.

151. Destaca-se que os exames dos processos foram realizados com apoio da equipe da Auditoria-Geral do INSS, à qual competiu verificar, neste enfoque, **se o valor do benefício concedido ao segurado é, de fato, o valor de benefício que deveria ter sido concedido e pago.**

152. A cooperação realizada, além de otimizar os recursos disponíveis de ambas as Unidades, alinha-se à lógica jurídico-constitucional expressa nos arts. 70 e 74, incisos II e IV, da CF/1988, de complementariedade e apoio do controle interno ao controle externo, a teor dos arts. 4º, § 2º; 60, incisos IV, VII, XI; 66, incisos IV, V; e 67, inciso III, todos do Regimento Interno do INSS.

153. O recálculo dos benefícios considerou as informações constantes nos processos de concessão, inclusive extratos de sistemas corporativos do próprio INSS, para fundamentar o valor do benefício a conceder.

154. Na amostra analisada (peça 147, itens não digitalizáveis), foram identificados dezenove processos com inconformidades que **geraram ou poderiam gerar** problemas no valor de concessão: i) ausência de inclusão de remunerações ou de documento de comprovação de



remuneração; ii) contagem a maior ou a menor de tempo de serviço; e iii) inconsistências na base de informações.

**Tabela 18:** Concessões com inconformidades que geraram ou poderiam gerar problemas no valor concedido – Amostra AUTC

Item	Forma de Concessão	Número do Benefício	Valor Pago (R\$) - A	Valor Devido (R\$) - B	A - B (R\$)
1	Manual Judicial	198XXXXXX53	1.527,63	1.522,05	5,58
2	Manual	160XXXXXX57	4.025,39	3.817,35	208,04
3	Manual	192XXXXXX25	4.562,75	-	4.562,75
4	Manual	201XXXXXX24	3.745,61	3.562,51	183,10
5	Manual	200XXXXXX30	2.346,06	2.324,10	21,96
6	Manual	197XXXXXX97	1.770,79	1.770,82	(0,03)
7	Manual	200XXXXXX34	3.547,26	-	3.547,26
8	Automático	200XXXXXX30	2.702,44	2.712,27	(9,83)
9	Automático	201XXXXXX98	2.345,67	2.346,93	(1,26)
10	Automático	202XXXXXX33	2.251,29	2.243,78	7,51
11	Automático	201XXXXXX27	3.908,72	3.915,22	(6,50)
12	Automático	202XXXXXX63	2.871,33	3.898,87	(1.027,54)
13	Automático	201XXXXXX24	3.536,27	3.538,13	(1,86)
14	Automático	201XXXXXX53	1.100,00	1.100,00	0,00
15	Automático	201XXXXXX29	5.547,18	5.565,85	(18,67)
16	Automático	202XXXXXX40	1.752,86	1.749,65	3,21
17	Automático	202XXXXXX90	1.100,00	1.100,00	0,00
18	Automático	203XXXXXX46	4.470,71	4.470,71	0,00
19	Automático	202XXXXXX52	1.100,00	1.100,00	0,00
20	Automático	203XXXXXX40	2.534,49	2.564,90	(30,41)
<b>Total</b>			<b>56.746,45</b>	<b>49.303,14</b>	<b>7.443,31</b>

Obs. Listagem com o número de benefícios (peça 156) e processos de concessão dos benefícios de itens 3, 7 e 12 (peças 132-134)

155. Em relação aos itens três e sete (peças 3 e 7), os valores pagos foram considerados totalmente indevidos, em razão da ausência de comprovação da remuneração auferida e por não haver requerimento e/ou processo de concessão, respectivamente. Tal situação demonstra fragilidade grave de controle, uma vez que, claramente, é possível que o servidor realize uma concessão mesmo sem o mínimo de documentação ou de informações essenciais nos sistemas do INSS. Esse cenário favorece a ocorrência de erros e fraudes. Cabe mencionar que a identificação de fraudes, a depender do grau, enseja modificação de opinião.

156. Nos itens quatorze, dezessete e dezenove, embora tenha havido erros na contagem do tempo de serviço, o que incidiria diretamente sobre o valor devido, esse não foi alterado no recálculo, uma vez que as remunerações utilizadas na base de cálculo eram baixas e o valor devido foi o mínimo a conceder. No item dezoito, houve uma contagem em duplicidade de tempo de serviço, mas o recálculo demonstrou a exatidão do valor concedido.

157. Excluídos esses casos, tendo em vista que, embora tenha havido uma irregularidade formal, o valor concedido foi igual ao devido (itens 14, 17, 18 e 19), apurou-se a diferença entre o valor pago na primeira concessão e o benefício legalmente devido, recalculado no procedimento realizado, que resultou no valor de R\$ 7.443,31, de acordo com a tabela acima.

158. Na sequência, levantou-se o montante indevidamente pago no período de janeiro a outubro de 2021 (período da amostragem). O total apurado foi resultante da aplicação do percentual de pagamento indevido sobre o total pago no período analisado para cada um dos benefícios com irregularidades, deduzidos os valores de 13º salário, exceto nos casos em que todo o valor do benefício foi considerado irregular, ou seja, itens 3 e 7.

159. Assim, na amostra analisada, estima-se que o montante de R\$ 71.086,32 foi pago além dos valores de benefícios efetivamente devidos, no período de janeiro a outubro de 2021, consoante discriminado abaixo.

**Tabela 19:** Projeção dos valores pagos a maior – Janeiro a Outubro/2021 – Amostra AUTC

Item	Forma de Concessão	Número do Benefício	Valor Indevido (R\$)	% Indevido (R\$)	Total Pago (jan/21 a out/21)	Pagamento Indevido (jan/21 a out/21)
1	Manual Judicial	198XXXXX53	5,58	0,37%	6.110,89	22,3
2	Manual	160XXXXX57	208,04	5,17%	33.209,46	1.456,2
3	Manual	192XXXXX25	4.562,75	100,00%	47.909,60	47.909,6
4	Manual	201XXXXX24	183,10	4,89%	26.219,27	1.098,6
5	Manual	200XXXXX30	21,96	0,94%	9.384,24	87,8
6	Manual	197XXXXX97	(0,03)	0,00%	8.854,16	(0,1)
7	Manual	200XXXXX34	3.547,26	100,00%	24.830,82	24.830,8
8	Automático	200XXXXX30	(9,83)	(0,36%)	24.998,00	(78,6)
9	Automático	201XXXXX98	(1,26)	(0,05%)	9.383,13	(5,0)
10	Automático	202XXXXX33	7,51	0,33%	9.007,41	(30,0)
11	Automático	201XXXXX27	(6,50)	(0,17%)	19.543,60	(32,5)
12	Automático	202XXXXX63	(1.027,54)	(35,79%)	11.487,00	(4.110,7)
13	Automático	201XXXXX24	(1,86)	(0,05%)	23.281,92	(11,1)
14	Automático	201XXXXX53	0,00	0,00%	5.500,00	(0,0)
15	Automático	201XXXXX29	(18,67)	(0,34%)	27.739,62	(93,3)
16	Automático	202XXXXX40	3,21	0,18%	7.011,58	(12,8)
17	Automático	202XXXXX90	0,00	0,00%	3.300,00	(0,0)
18	Automático	203XXXXX46	0,00	0,00%	2.534,49	(0,0)
19	Automático	202XXXXX52	0,00	0,00%	2.200,00	(0,0)
20	Automático	203XXXXX40	(30,41)	(1,20%)	2.534,49	(30,4)
<b>Total</b>			<b>7.443,31</b>	<b>-</b>	<b>305.039,68</b>	<b>71.086,3</b>

Fonte: Base de dados 1ª concessão e maciça.

160. Com o uso da ferramenta *Audit Command Language Analytics* (ACL), após estabelecimento dos parâmetros para os dois estratos da população (distorção tolerável, risco de aceitação incorreta e nível de confiança das informações), as distorções identificadas nas amostras (Tabela 19) foram projetadas para os estratos e para a população.

161. Os estratos correspondem às subpopulações dos benefícios de AUTC concedidos no período analisado, ou seja, os benefícios concedidos no período de janeiro a outubro de 2021 de forma manual e a automática, separadamente.

162. Segundo a NBC TA 530 – Amostragem em Auditoria: a) distorção tolerável é um valor monetário definido pelo auditor para obter um nível apropriado de segurança de que esse valor monetário não seja excedido pela distorção real na população; b) risco de aceitação incorreta é o risco de que, embora o resultado da aplicação de procedimentos de auditoria sobre a amostra leve à conclusão de que o saldo de uma conta ou classe de transações registradas não está, relevantemente, distorcido, mas, efetivamente, está; e c) nível de confiança é grau de confiança que o auditor tem quanto à fidedignidade da informação.

163. Feitas essas ponderações, é preciso registrar que as distorções projetadas para superavaliação, no valor máximo R\$ 11.293.592,99, e para subavaliação, no valor máximo de R\$ 682.158,88, sobre saldo total de primeiras concessões, na espécie Aposentaria Urbana por Tempo de Contribuição, concedidos de janeiro a outubro de 2021 (base de 1ª concessão, peças 120, 123 e 131), não são materialmente relevantes para as demonstrações do FRGPS como um todo, considerando a materialidade para o planejamento no importe de R\$ 14.245.754.419,98.

164. Entretanto, consideradas as informações descritas na Tabela 20, a distorção projetada para a superavaliação, no valor de R\$ 11.293.592,99, é relevante para o saldo total dos estratos analisados, representando 2,8% (R\$ 11.293.592,99 / R\$ 405.520.160,81), ao se considerar a distorção tolerável de 2% do somatório desses estratos, ou seja, R\$ 8.110.403,22, mesmo percentual estabelecido para determinação dessa distorção no nível das demonstrações do Fundo como um todo (EGA, peça 157).

165. Nesse sentido, projetando-se as distorções detectadas na amostra para o saldo dos dois estratos da população, é possível afirmar, com 90% de confiança, que:

i. para os benefícios concedidos de forma manual: a distorção projetada para superavaliação, de no máximo R\$ 11.125.842,47, é maior que a distorção tolerável em 43% (R\$ 11.125.842,47 / R\$ 7.779.987,75), indicando distorção relevante no saldo do referido estrato;

ii. para os benefícios concedidos de forma automática: a distorção projetada para superavaliação (R\$ 167.785,04) e subavaliação (R\$ 250.928,37) são inferiores à distorção tolerável (R\$ 330.417,46), indicando que os valores concedidos não contêm distorção relevante; e

iii. no consolidado (manual e automática): a distorção projetada para superavaliação, de no máximo R\$ 11.293.592,99, é superior à distorção tolerável em 39% (R\$ 11.293.592,99 / R\$ 8.110.403,22). Logo há distorção relevante no saldo conjunto dos estratos.

166. As conclusões acima encontram-se sumarizadas na Tabela seguinte (peça 147).

**Tabela 20:** Projeções das Distorções AUTC

Discriminação	Concessão Manual	Concessão Automática	Consolidado (Manual e Automático)
Total da População (R\$)	388.999.287,73	16.520.873,08	405.520.160,81
Risco de aceitação incorreta	10%	10%	10%
Valor máximo de distorção para superavaliação (R\$)	11.125.807,95	167.785,04	11.293.592,99
Valor máximo de distorção para subavaliação (R\$)	431.230,51	250.928,37	682.158,88
Distorção tolerável (2% da população)	7.779.987,75	330.417,46	8.110.403,22

Fonte: elaboração própria, peça 147 (item não digitalizável).

167. O mesmo teste, tanto em relação a essa confirmação de valores quanto aos requisitos de conformidade (achados 3.3.2 e 3.3.3), deveria ter sido realizado em amostra referente ao período de novembro a dezembro de 2021, abrangendo, assim, todo o exercício sob exame. Contudo, diante das restrições operacionais, não foi possível. Mas importa registrar que, considerando os resultados obtidos a partir da análise do período de janeiro a outubro, provavelmente seria apontada uma distorção de superavaliação ainda maior caso testado todo o ano da 2021.

168. Por fim, é possível inferir que problemas semelhantes podem ser identificados em outras espécies de benefícios previdenciários não analisados na presente auditoria, cenário que reforça a necessidade de implantação de controles tanto diretivos, como, por exemplo, a criação de *checklists*, quanto preventivos e detectivos, como, cite-se, a criação de instância supervisora.

### **Proposta de encaminhamento**

169. Deixa-se de propor recomendação, sem prejuízo que as providências adotadas pela autarquia para apuração e correção das irregularidades sejam objeto da próxima auditoria financeira.

## **3.2. Distorções de apresentação ou divulgação**

### **3.2.1. Ausência de divulgação dos critérios de reavaliação ou ajustes para perdas acumuladas por redução a valor recuperável dos bens imóveis**

#### **Nota 9 – Bens Imóveis**

170. Os bens imóveis do FRGPS estão classificados nas contas Terrenos e Imóveis Mantidos para Vendas, no Ativo Circulante, e Bens Imóveis não Destinados a Uso, no Ativo não Circulante. No entanto, essas contas não refletem com fidedignidade a situação real dos bens, haja vista a ausência de reavaliação ou ajustes para perdas acumuladas por redução a valor recuperável.

171. Logo, a divulgação desses registros deve se adequar ao MCASP, 8ª Edição, 2018, Parte II – Procedimentos Contábeis Patrimoniais, item 8 - Propriedade para Investimento.

172. Registra-se que, em resposta ao monitoramento da recomendação 9.2.7 do Acórdão 1153/2021-TCU-Plenário (peça 69, p. 4-5), o INSS relata que a avaliação de todos os imóveis teria um custo total estimado de R\$ 5.000.000,00, uma vez que atualmente o FRGPS conta com mais de 3.200 imóveis. Além disso, destaca que, como os imóveis estão distribuídos em diversos municípios brasileiros, deveriam ser agregados aos custos do laudo de avaliação, gastos com transporte e estadia para a sua realização.

173. Com efeito, se o gestor, diante dos custos mencionados, opta em manter o registro dos imóveis do FRGPS pelo valor histórico, no mínimo, essa informação precisa constar em nota explicativa, a fim de que o usuário seja cientificado tanto da opção da Administração pela não reavaliação quanto da provável distorção existente na conta. Além disso, a Nota 9 menciona o quantitativo de 363 imóveis, enquanto a resposta do INSS cita “mais de 3.200 imóveis”.

174. Assim, considerando a ausência de informações relevantes, mantem-se a presente distorção. Entretanto, deixa-se de realizar nova proposta de encaminhamento, uma vez que há recomendação que trata dessa questão, item 9.27 do Acórdão 1153/2021-TCU-Plenário.

### **3.2.2. Não divulgação de informações sobre estimativa de efeito financeiro, indicação de incertezas em relação à quantia ou periodicidade de saída e possibilidade de algum reembolso, sobre a conta de passivos contingentes**

#### **Nota 11 – Passivo Contingente**

175. O MCASP prevê, na Parte II, item 12.3 – Passivos Contingentes, que, para cada tipo/classe de passivo contingente, a entidade deve evidenciar, em notas explicativas, uma breve descrição da natureza do passivo contingente e, quando aplicável: a) a estimativa de seu efeito financeiro; b) a indicação das incertezas em relação à quantia ou periodicidade da saída; e c) a possibilidade de algum reembolso.

176. No entanto, a Nota 11, mesmo após alterações, não atende o disposto na norma, haja vista que não há descrição clara quanto à natureza dos valores estimados que poderão ser pagos no futuro, assim como não constam os motivos que levaram os valores a serem reconhecidos em passivo contingente.

177. Dessa forma, entende-se que a Nota 11 – Passivo Contingente - não atende ao disposto na norma, mesmo após as modificações realizadas.

178. Entretanto, deixa-se de formular proposta de encaminhamento, tendo em vista que o assunto será novamente abordado na próxima auditoria financeira.

### **3.2.3. Ausência de divulgação de informações relevantes sobre os processos de pagamento de benefícios previdenciários com indícios de irregularidades**

#### **Nota 18 - Monitoramento Operacional**

179. Inicialmente, a nota sob exame informava que, em 2021, foram recuperados R\$ 1.085.516.391,69 relacionados à apuração de irregularidades. Todavia, não há detalhamento da informação.

180. Após o relatório preliminar, o INSS apenas alterou os valores recuperados no exercício de R\$ 1.085.516.391,69 para 1.081.998.707,28, conforme consta na nota ajustada, mas não há maiores detalhamentos sobre o processo de apuração de indícios de irregularidades de benefícios previdenciários, tão somente referência a documentos internos do INSS (peça 151, p. 108).

181. Cumpre registrar que o item 9.2.1 do Acórdão 1153/2021-TCU-Plenário recomendou ao INSS registrar informações que permitam aos usuários das Demonstrações Financeiras do FRGPS conhecer os resultados relevantes do processo de apuração de indícios de irregularidades no pagamento de benefícios previdenciários.

182. Ademais, é preciso destacar que os direitos a receber sobre benefícios pagos com indícios de irregularidade não estão integralmente refletidos na contabilidade, em razão da ausência de registro dos valores decorrentes dos processos físicos em estoque nas unidades descentralizadas do INSS, conforme apurado na auditoria financeira de 2021. Não há, inclusive, menção a esses processos em notas explicativas.

183. Em razão do que foi apresentado pelo INSS, de forma geral, a apresentação da informação já foi aprimorada, mas ainda pode ser complementada com a indicação da quantidade total de processos com indícios de irregularidades, montante, percentuais de apuração, tipos de irregularidades, providências de cobrança, etc.

184. Dessa forma, entende-se que a Nota 11 – Passivo Contingente - não atende ao disposto na norma, mesmo após as modificações realizadas, motivo pelo qual se mantêm os apontamentos realizados no relatório preliminar de auditoria.

185. Assim, mantém-se a presente distorção. Entretanto, deixa-se de formular proposta de encaminhamento, considerando que o item 9.27 do Acórdão 1153/2021-TCU-Plenário trata do tema e está sob monitoramento.

### **3.3. Desvios de conformidade**

#### **3.3.1. R\$ 1,4 bilhão de despesa previdenciária subestimada (despesa obrigatória)**

186. Trata-se da continuação da análise, agora sob a perspectiva orçamentária, do não reconhecimento de provisão para suportar o pagamento, em 2022, de benefícios da competência do exercício de 2021, conforme abordado na distorção de valor 3.1.4.

187. No entendimento da equipe de auditoria, considerando que, no ato do requerimento do benefício, estão presentes os requisitos legais necessários para concessão do direito em parcela dos pedidos, e que esses requisitos dependem apenas de posterior confirmação do INSS, seria o caso de se reconhecer uma provisão, sob a ótica patrimonial, para suportar os pagamentos retroativos, nos termos do MCASP, Parte II, Item 12.2.

188. Já no que se refere à perspectiva orçamentária, verifica-se que o INSS não efetuou o lançamento de restos a pagar de toda a quantia necessária, tendo em vista ausência de dotação orçamentária, o que demonstra que o orçamento de 2021 foi subestimado e o do ano de 2022 será comprometido por despesas referentes ao exercício anterior.

189. A propósito, a ausência de dotação orçamentária suficiente é questão recorrente no FRGPS, como registrado na auditoria financeira de 2019 (Acórdão 1462/2020-TCU-Plenário, de Min. Relator Bruno Dantas, TC 036.275/2019-0). Igualmente àquela ocasião, constata-se registrado na conta contábil 2.1.1.2.101.00 – Benefícios Previdenciários o saldo de R\$ 1.819.892.163,67 como passivo permanente P 513001 (peça 130), o que demonstra que houve reconhecimento de obrigações com benefícios previdenciários sem o devido lastro orçamentário.

190. Também cabe menção ao Relatório das Contas do Presidente da República do Exercício de 2019, no qual consta registrado que o INSS, entre os dias 6 e 8/1/2020, emitiu empenhos da ordem de R\$ 1,5 bilhão, utilizando o Elemento da Despesa 92 – Despesa de Exercício Anteriores (DEA), para honrar compromissos atinentes ao exercício do ano anterior. Ele se deu em 2018.



191. Na ocasião, a autarquia noticiou ainda que os represamentos na concessão de benefícios impõem dificuldades adicionais à acurada mensuração da despesa. Informou que, em janeiro 2020, havia um total de dois milhões de requerimentos de benefícios aguardando conclusão, dos quais “mais de 1 milhão estavam pendentes de análise pela autarquia há mais de 45 dias” (TC 018.177/202-4, Relatório das Contas do Presidente da República do Exercício de 2019, p. 315).

192. Destaca-se que tal procedimento se configura constituição de obrigações sem autorização orçamentária suficiente, confrontando o art. 167, inciso II, da Constituição Federal, e, em última análise, usurpação das competências do Legislativo, que detém a prerrogativa constitucional de autorizar o orçamento e limitar as dotações necessárias ao custeio do Estado.

193. Viola, ainda, o art. 35, inciso I, da Lei 4.320, tendo em vista que a despesa não está comprometendo o exercício correto e se mostra inadequado, nos termos do art. 16, §1º, inciso I da Lei Complementar 101/2000, o qual dispõe que se considera adequada com a lei orçamentária anual a despesa objeto de dotação específica e suficiente.

194. Sobre o lançamento de R\$ 1.080.832.819,53 em conta de restos a pagar não processados a liquidar (6.3.1.7.1.01.00), dos quais apenas R\$ 513.642.226,17 correspondem ao benefício previdenciário urbano (peça 100), entende-se não compatível com a essência da operação sob exame, pois essa conta deve ser utilizada quando o fato gerador da despesa ainda não ocorreu, o que não se observa no caso concreto, tendo em vista que a data de entrada do requerimento marca essa ocorrência.

195. A essência do fato é coerente com o reconhecimento de despesa “em liquidação”, conforme disposto no MCASP, Parte I, item 4.4.2.2, segundo o qual, o PCASP incluiu a fase da execução da despesa – “em liquidação”, para que o registro contábil no patrimônio ocorra de acordo com a ocorrência do fato gerador, não do empenho. Essa regra possibilita a separação entre os empenhos não liquidados que possuem fato gerador dos que não possuem, evitando assim a dupla contagem para fins de apuração do passivo financeiro.

196. Ademais, o MCASP, Parte I, Item 4.7.2 dispõe que as despesas não liquidadas serão inscritas em restos a pagar não processados, caso o serviço tenha sido prestado ou o material contratado tenha sido entregue e esteja em andamento a fase de verificação do direito adquirido pelo credor (despesa em liquidação) em 31 de dezembro do exercício a que se referem.

197. Traçando uma analogia a esses casos, prestação de serviço ou entrega de material, com os de requerimentos de benefícios, tem-se o seguinte paralelo: caso seja dada entrada no requerimento e ele esteja pendente de análise pelo INSS em 31 de dezembro do exercício no qual foi solicitado, ou seja, encontre-se em fase de verificação do direito do requerente, fase administrativa no âmbito do INSS, seria adequado, portanto, o registro desses valores em restos a pagar não processados em liquidação.

198. Ainda, o referido lançamento atenderia ao princípio orçamentário da anualidade, que se depreende do art. 35, inciso II da Lei 4320/1964.

199. Sobre essa questão, é mister trazer à baila o entendimento exposto no voto que subsidiou a prolação do Acórdão 608/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, no sentido de ressaltar a necessidade de se realizar o lançamento de restos a pagar para controlar o impacto de pagamentos retroativos referentes a exercícios anteriores:

200. A Lei 4.320/64 escolheu o momento do empenho para vincular a despesa a cada exercício. Assim, toda despesa legalmente empenhada e não paga em determinado exercício pertence a ele. Desse modo, nos exercícios seguintes, o controle dos pagamentos referentes a empenho de exercícios anteriores é realizado por meio dos Restos a Pagar, tanto processados quanto não

processados. Sabendo que, conforme a Lei 8.213/91, parte da despesa previdenciária de competência de dezembro de um ano X1 é paga em janeiro do ano X2, a inscrição em Restos a Pagar é necessária para fazer tal controle.

201. Esse procedimento também é favorável à gestão financeira do FRGPS, contribuindo com a elaboração do orçamento e funcionando em consonância com o conceito de responsabilidade fiscal previsto no art. 1º, § 1º da Lei Complementar 101/2000, que estabelece que “a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas”.

202. Entretanto, não é possível realizar esse registro em consonância com os normativos em vigor nos moldes descritos, pois verificou-se a existência de obstáculos operacionais no âmbito das Macrofunções SIAFI 020317 – Restos a Pagar e 020336 – Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingente, visto que, conforme esses instrumentos, não há possibilidade de o registro da provisão produzir impactos orçamentários e há vedação ao registro de restos a pagar não processados em liquidação com base em estimativas.

203. Sendo assim, constata-se que as Macrofunções citadas, e em última instância os sistemas atuais, contrariam a necessidade de se reconhecer, de forma concomitante, o impacto patrimonial e orçamentário de benefícios referentes ao ano X1 que afetarão o exercício de X2, o que viola o disposto no MCASP e na Lei 4.320/64, além de não permitirem aos usuários da informação contábil conhecerem, simultaneamente, a real situação patrimonial e orçamentária do órgão.

204. Diante do exposto e considerando que, em seus comentários, o gestor não contestou a situação encontrada, conclui-se, sob a ótica orçamentária, que houve: i) subestimação da despesa previdenciária, em R\$ 1.413.319.624,83, ocasionando pagamento de despesas do exercício de 2021 com orçamento do exercício de 2022; ii) ausência de registro de Restos a Pagar Não Processados em liquidação, no valor estimado de R\$ 1.926.961.851,00, para suportar o pagamento, em 2022, de benefícios cujo pagamento foi autorizado pelo legislador em 2021; e iii) inscrição indevida de R\$ 513.642.226,17 em Restos a pagar Não Processados a Liquidar, uma vez que relativos à parcela de requerimentos de benefícios cujo fato gerador já ocorreu, ficando pendente apenas a confirmação do direito por parte do INSS.

205. A proposta de encaminhamento formulada para a distorção do item 3.1.4 abrange os pontos aqui relatados.

### **3.3.2. Desconformidade em 69% dos processos de concessão manual e 98% dos processos de concessão automática da Aposentadoria Urbana por Tempo de Contribuição**

206. Como já mencionado, a base de primeiras concessões de AUTC, entre janeiro e outubro de 2021, totalizou 193.587 benefícios e R\$ 405.520.160,81 (VL\_MR\_PAGA = valor bruto), sendo 185.603 processos de concessão automática, no importe de R\$ 388.999.287,70, e 7.984 de concessão automática, com 7.984 itens, no montante de R\$ 16.520.873,08 (peça 131, itens não digitalizáveis).

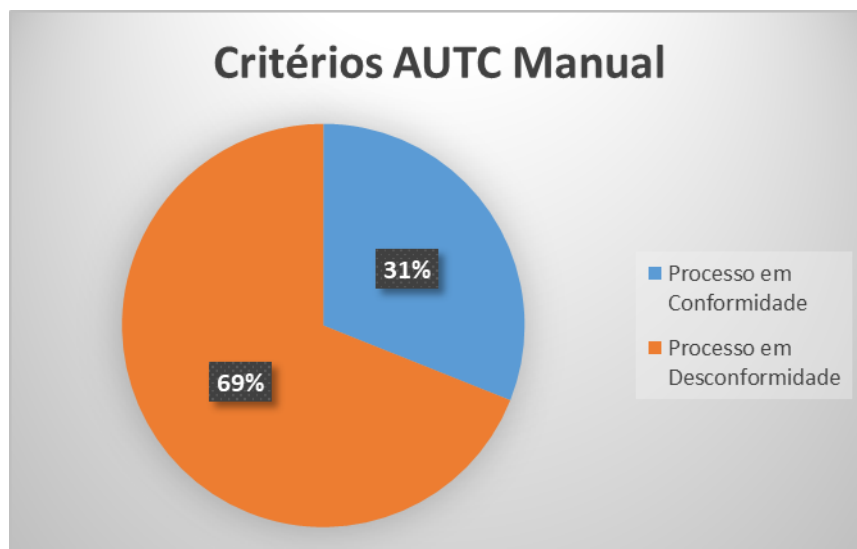
207. Com base nessa população, foi gerada amostra estatística composta por 380 itens (processos), com duplo propósito, ou seja, confirmação da conformidade e do valor concedido, com nível de confiança de 90%, sendo: 190 decorrentes de concessão manual (peça 120) e 190 de concessão automática (peça 123).

208. Como no teste de recálculo do valor de benefício concedido (item 3.1.5 deste relatório), os exames dos processos foram realizados com apoio da equipe da Auditoria-Geral do INSS, à qual competiu verificar, neste enfoque, **se os itens da amostra de benefícios concedidos estavam ou não em conformidade com os critérios essenciais pré-estabelecidos**

conjuntamente pelas equipes de auditoria desta Corte e do INSS. Foram considerados em desconformidade os processos que apresentaram pelo menos um critério em desacordo.

209. Com relação à concessão manual do AUTC, foram testados 190 itens amostrais em relação ao atendimento de 32 critérios pré-estabelecidos (peça 119). Os resultados da aplicação desses testes (peça 121) são demonstrados no gráfico a seguir:

**Gráfico 1: Análise de conformidade - AUTC Manual**



Fonte: elaboração própria com base na peça 121

210. Conforme gráfico acima, 69% dos processos testados foram considerados em desconformidade pela equipe da Auditoria Interna do INSS. Os critérios com mais incidências de não atendimento foram os descritos na tabela a seguir:

**Tabela 21: Principais critérios em desconformidade na concessão AUTC manual**

QUESTÕES ANALISADAS	Nº de ocorrências	% de desconformidades
Consta extratos dos sistemas corporativos que embasaram a decisão administrativa (art. 2º, inciso VII e arts. 48 a 50, todos da Lei 9784/1999 e item 9 do Memorando-Circular Conjunto 34/DIRBEN/DIRAT/INSS)?	64	33,7%
A análise do tempo de contribuição para direito ao benefício está correta? (art. 55 da Lei 8.213/1991; arts. 60 a 63 do Decreto 3.048/1999)	31	16,3%
Foram emitidas as exigências/diligências/pesquisas necessárias? (art. 39 da Lei 9.784/1999)	29	15,3%
A inclusão/acerto de vínculo(s) no CNIS está correta? (art. 29-A, Lei 8.213/1991; arts. 19 e ss., Decreto 3.048/1999)	21	11,1%
A análise da carência para direito ao benefício está correta? (arts. 24 a 27-A da Lei 8.213/1991; arts. 26 a 30 do Decreto 3.048/1999)	21	11,1%
A inclusão/acerto de remuneração(ões) no CNIS está correta? (art. 29-A, Lei 8.213/1991; arts. 19 e ss., Decreto 3.048/1999)	16	8,4%
A análise da qualidade do segurado está correta? (arts. 11 a 15 da Lei 8.213/1991; arts. 09 a 14 do Decreto 3.048/1999)	12	6,3%
O acerto dos dados cadastrais no CNIS foi realizado corretamente em todos os NITS? (art. 29-A, Lei 8.213/1991; arts. 19 e ss., Decreto 3.048/1999)	11	5,8%
A inclusão/acerto de recolhimento(s), inclusive através microficha, no CNIS está correta? (art. 29-A, Lei 8.213/1991; arts. 19 e ss., Decreto 3.048/1999)	10	5,3%

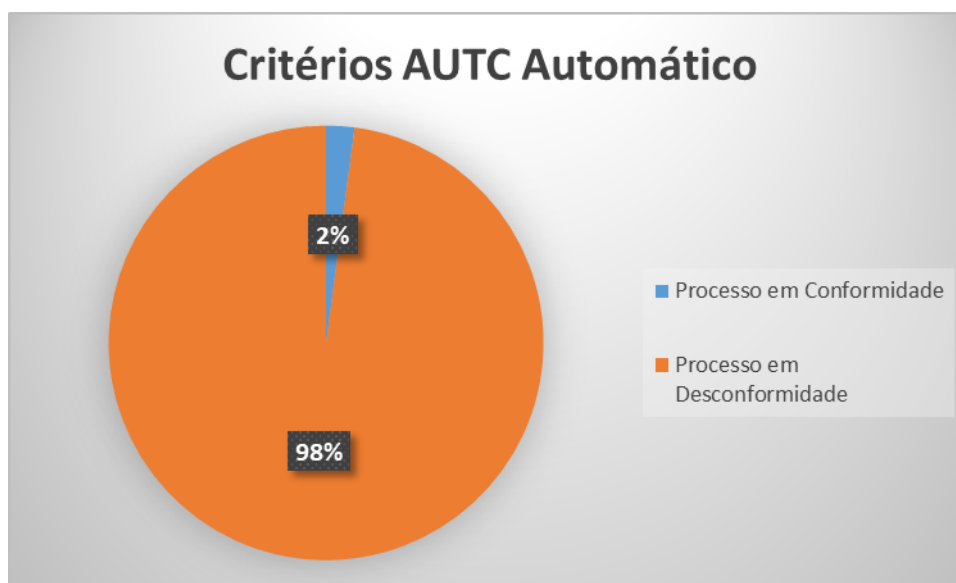
Fonte: elaboração própria

211. Chama a atenção a não observância de critérios-chave para a análise da concessão. No caso da análise do tempo de contribuição para direito ao benefício, havia incorreção em 16,3% dos casos analisados. Também em 15,3% dos itens, não foram emitidas as exigências/diligências necessárias ao saneamento do processo. Em 11% dos casos analisados, a análise da carência

para direito ao benefício estava incorreta. Ainda não menos grave, em 33,7% dos itens examinados, não constavam extratos de sistema que embasaram a decisão administrativa.

212.No que se refere à concessão automática do AUTC, novamente testaram-se 190 itens amostrais quanto ao atendimento de nove critérios pré-estabelecidos (peça 122). Os resultados da aplicação desses testes (peça 124) são explicitados no gráfico a seguir:

**Gráfico 2:** Análise de Conformidade - AUTC Automático



Fonte: elaboração própria com base na peça 124

213.De acordo com o gráfico, 98% dos processos do AUTC automático foram considerados não conformes pela equipe da Auditoria Interna do INSS, ou seja, apresentaram ao menos um critério de desconformidade. O índice de não conformidade é quase que total na amostra selecionada, o que causa estranheza por se tratar, justamente, de rotina informatizada para concessão do benefício. Analisando os principais critérios não atendidos, verifica-se que os três primeiros descritos na tabela a seguir foram bem significativos:

**Tabela 22:** Principais critérios não atendidos na concessão automática AUTC

QUESTÃO	Nº critérios não atendidos	% de não atendimento
Consta extratos dos sistemas corporativos que embasaram a decisão administrativa (art. 2º, inciso VII e arts. 48 a 50, todos da Lei 9784/1999 e item 9 do Memorando-Circular Conjunto 34/DIRBEN/DIRAT/INSS)?	173	91,1%
No CNIS, existiam contribuições com indicativo de pendência? (extemporaneidade, doméstico sem vínculo correspondente, Facultativo com indicativo de concomitância), Contribuição 11%, contribuição menor que o mínimo, atividade rural	83	43,7%
Eram devidas exigências/diligências/pesquisas? (art. 39 da Lei 9.784/1999)	79	41,6%
O benefício concedido não possuía indicador informado no requerimento de período de atividade rural, de tempo especial e/ou de serviço público e/ou militar?	14	7,4%
As informações relacionadas à DIP estão corretas? (art. 2º da Lei 9.784/1999; Lei 8.213/1991; Decreto 3.048/1999)	12	6,3%

Fonte: elaboração própria

214.Igualmente à modalidade manual da concessão do benefício, ocorreram inobservâncias de critérios-chave na análise da concessão automática. Em 43,7% dos itens analisados, existiam contribuições com pendências. Também em 41,6% dos casos, não foram emitidas as exigências/diligências necessárias ao saneamento do processo. E em 91% dos itens, não constavam extratos dos sistemas que embasaram a decisão administrativa.

215. O alto índice de itens em desconformidade pode estar atrelado à insuficiência das soluções de tecnologia da informação, ao despreparo do servidor, ou à falta de supervisão das análises concluídas pela autarquia. Assim, fica demonstrada a ineficiência na análise manual dos pedidos de aposentadoria por tempo de contribuição, o que pode vir a prejudicar o direito dos segurados ou favorecer erros nos valores concedidos.

216. Portanto, faz-se necessário que o INSS tome providências para garantir que os milhões de processos de aposentaria sejam corretamente analisados, e de forma tempestiva, o que requer soluções de tecnologia da informação adequadas, mesmo nas concessões manuais, que são realizadas por meio de sistemas corporativos informatizados, ainda que com a participação humana em alguma etapa do processo.

217. No caso das concessões automáticas, ajustes urgentes devem ser realizados nos sistemas, a fim de que os requisitos exigidos pela legislação e pelo próprio INSS constem nos processos gerados de forma automatizada.

218. Destarte, considerando que a amostra utilizada foi probabilística e que os resultados podem ser extrapolados para a população, conclui-se que, das 185.603 concessões manuais de AUTC realizadas pelo INSS entre janeiro e outubro de 2021, até 128.066 podem apresentar alguma desconformidade, ou seja, 69%. Por sua vez, das 7.984 concessões automáticas, verifica-se que a quase totalidade delas pode conter alguma inconformidade, a saber, até 7.824.

219. Constatou-se que os servidores do INSS que fazem análise do direito para concessão de benefícios não possuem orientação normativa direcionada, com soluções de tecnologia da informação que mitiguem falhas humanas. Cita-se, por exemplo, ausência de *checklist* ou roteiros de concessão incluídos nos sistemas informatizados, ou em normas internas, nas quais estejam listados, de forma prática, os critérios exigidos para cada espécie.

220. Tampouco essa análise, após o deferimento ou indeferimento dos pedidos, passa por supervisão regular, sistemática e tempestiva para aferir a correção da decisão e se os critérios legais e formais mínimos foram observados, seja de forma automatizada, semiautomatizada, ou ainda totalmente manual.

221. No que se refere às concessões automáticas, problemas de desenho e definição da ferramenta computacional aliados à falta de definição prática do que, de fato, deve constar em um processo de concessão, conforme relatado acima, podem justificar os resultados obtidos neste exame.

### **Proposta de encaminhamento**

222. Diante do exposto, propõe-se determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 360 dias, adote as providências necessárias ao exato cumprimento da Emenda Constitucional 20/1998 e dos artigos e incisos da Lei Complementar 142/2013; das Leis 8.213/1991 e 9.784/1999; do Decreto-Lei 4.073/1942; dos Decretos 22.872/1933, 83.080/1979, 611/1992, 2.172/1997 e 3.048/1999, bem assim das orientações normativas do INSS e outras que forem consideradas aplicáveis, de forma que os sistemas de tecnologia da informação que operacionalizam a concessão (automática e manual) da aposentadoria urbana por tempo de contribuição internalizem rotinas eficazes de verificação do atendimento à citada legislação, a fim de evitar concessão ilegal de benefícios.

### **3.3.3. Desconformidade em 62% dos processos de indeferimento de Aposentadoria Urbana por Tempo de Contribuição**

223. O montante de pedidos indeferidos de AUTC (espécie B42), entre janeiro e outubro de 2021, foi de 312.586. Assim, para averiguar a conformidade desses indeferimentos, a equipe de

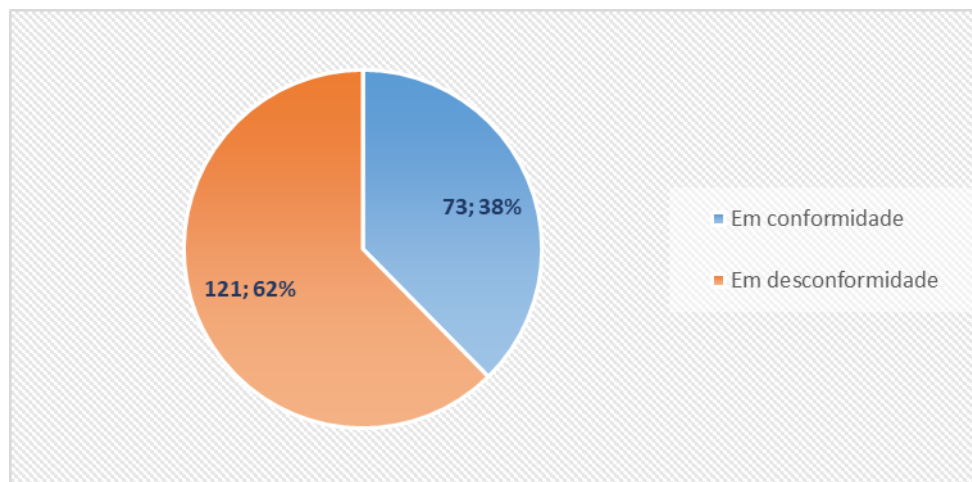


auditoria extraiu uma amostra dessa população, gerada com base em amostragem probabilística, ou seja, método de seleção que utilizou estatística para selecionar aleatoriamente processos de indeferimento a serem examinados na auditoria, com nível de confiança de 90%. Assim, a amostra foi composta de 194 casos (peça 113).

224. Como já registrado, o exame dos processos foi realizado com apoio da equipe da Auditoria-Geral do INSS, à qual competiu verificar, neste enfoque, **se os itens da amostra de benefícios indeferidos estavam ou não em conformidade com 32 critérios essenciais pré-estabelecidos conjuntamente pela equipe de auditoria desta Corte e do INSS** (peças 112). Foram considerados em desconformidade os processos que apresentaram pelo menos um critério em desacordo.

225. Com base no resultado dos testes (peça 114), constatou-se que apenas 73 casos de 194 estavam em conformidade, o que representa 38% da amostra, conforme consta no gráfico abaixo. Assim, verifica-se alto índice de desconformidade, 62%, nos processos de indeferimento da aposentadoria por tempo de contribuição.

**Gráfico 3:** Análise de Conformidade - Amostra indeferidos (B42)



Fonte: elaboração própria.

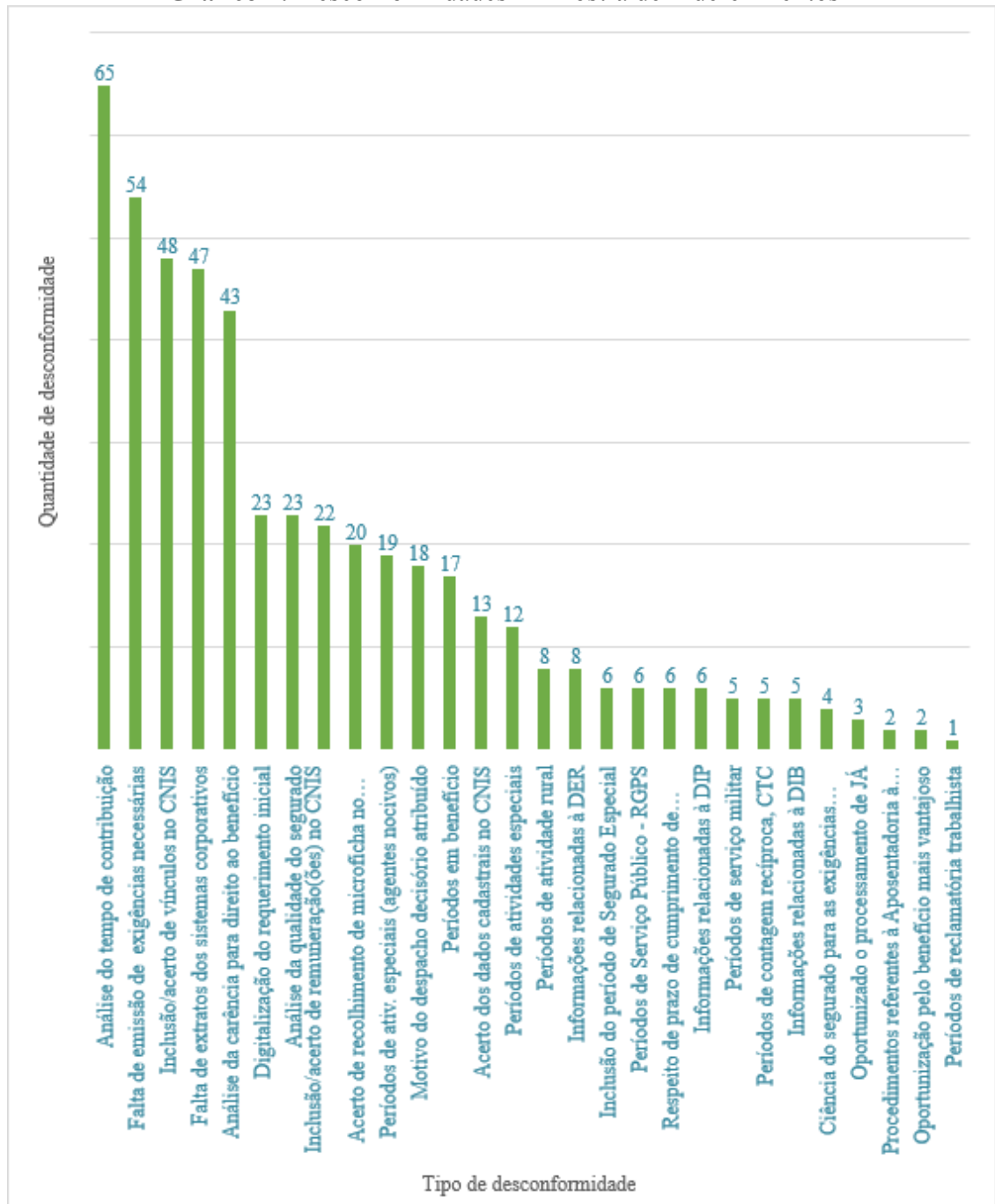
226. As desconformidades podem ser justificadas por vários motivos, entre eles a falta de *checklist* ou roteiros de concessão para dar suporte ao servidor responsável pela análise, seja nos sistemas informatizados do INSS ou em normativos não organizados. Embora todos os requisitos de conformidade checados possuam fundamento legal, observa-se que estão esparsos em três orientações normativas (peça 112), isso sem considerar as outras espécies de benefícios.

227. Nesses termos, entende-se que o INSS deve garantir meios concretos para os servidores analisarem todos os requisitos legais e formais exigidos em cada tipo de pedido, impedindo que processos sejam finalizados sem a garantia mínima de qualidade ou, ao extremo, que os beneficiários sejam impedidos de exercer seus direitos.

228. Quanto às desconformidades encontradas, constam do gráfico abaixo todos os tipos analisados e seus respectivos quantitativos, sendo expressivos para alguns quesitos considerados fundamentais à análise da averiguação do direito, como: análise do tempo de contribuição, falta de exigências necessárias, falta de inclusão de vínculos no sistema, análise da carência para direito ao benefício, análise da qualidade do segurado, acertos de recolhimento em microficha, entre outras.

229. Portanto, há baixa qualidade na análise feita pelo INSS, nos processos de requerimentos de aposentadoria por tempo de contribuição, o que pode prejudicar milhares de segurados ao terem seu direito indevidamente negado.

**Gráfico 4:** Desconformidades - Amostra de Indeferimentos



Fonte: elaboração própria

230. Da análise do gráfico acima, verifica-se que a maior desconformidade está no item análise do tempo de contribuição, com 65 processos, ou seja, 34%. Esse requisito é o principal a ser

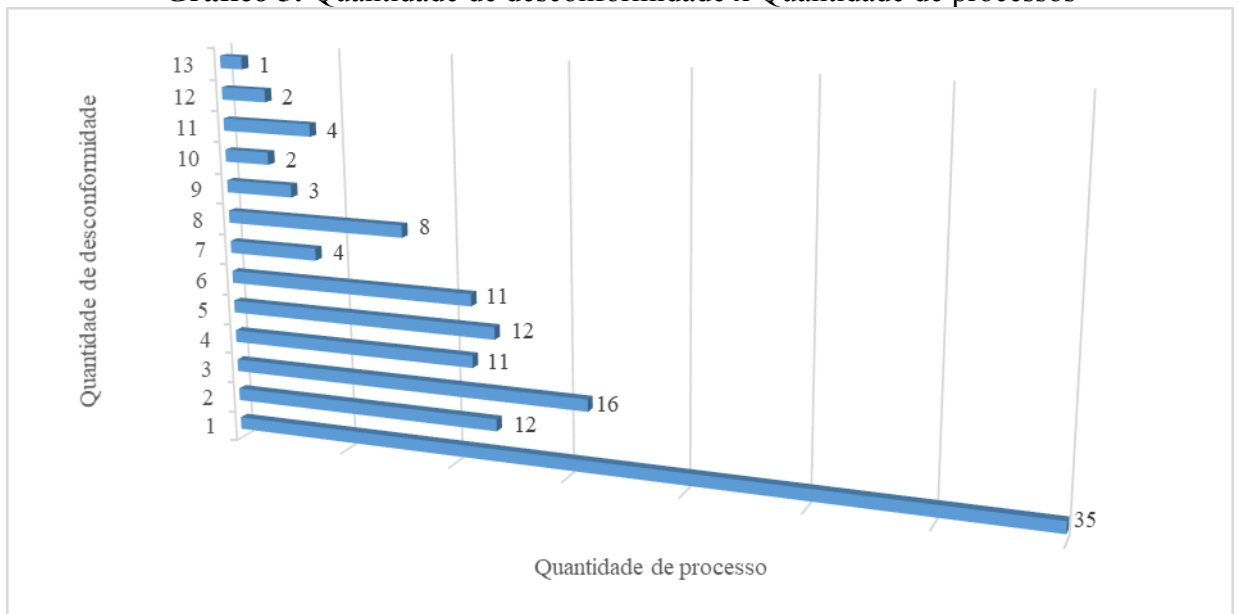
atendido pelo segurado para concessão de aposentadoria nesta espécie, no entanto, o INSS não fez a análise apropriada.

231. Outro item com grande número de desconformidade, 54 processos (28%), foi a falta de emissão de exigências para saneamento dos autos, o que pode ter contribuído para o indeferimento. As exigências ocorrem devido a pedidos incompletos, informações ou provas documentais pendentes. Cabe frisar que o segurado tem o direito legal de ser-lhe oportunizada a regularização da situação, conforme estabelece o art. 39 da Lei 9.784/1999.

232. Verifica-se, ainda, que 48 processos (25%) não tiveram a devida inclusão/acerto de vínculos no Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS). Sem a inclusão de todos os vínculos nesse sistema, a análise do pedido fica prejudicada, uma vez que os vínculos trabalhistas são necessários para contar o tempo de contribuição, requisito fundamental para concessão da aposentadoria.

233. Ademais, conforme se constata, existem desconformidades em uma série de itens que deveriam ser de observância obrigatória por parte do INSS, a fim de evitar indeferimento indevido, o que, na prática, não parece estar acontecendo.

**Gráfico 5:** Quantidade de desconformidade x Quantidade de processos



Fonte: elaboração própria

234. Conforme gráfico acima, quatro processos tiveram onze itens de desconformidade e um processo, treze. Esse alto índice de itens de não conformidade pode estar atrelado a um sistema de tecnologia de informação que não direcione adequadamente a atuação do servidor, mitigue a possibilidade de erros e permita, de forma estruturada, realizar uma eficiente supervisão das análises concluídas. Assim, fica demonstrada a ineficiência na análise dos pedidos de aposentadoria por tempo de contribuição que resultaram em indeferimentos, o que pode ter ferido os direitos dos segurados.

235. Essa hipótese é reforçada pela ocorrência de seis casos em que os requerimentos foram indeferidos sem respeitar o prazo para cumprimento de exigências; de quatro, nos quais os segurados não foram cientificados da necessidade de cumpri-las; e, por fim, de 54 processos em que as exigências para saneamento dos autos sequer foram emitidas pelos servidores.

236. Destarte, considerando que a amostra utilizada foi probabilista e que os resultados podem ser extrapolados para a população, infere-se que, dos 312.586 requerimentos de aposentadoria

urbana por tempo de contribuição indeferidos pelo INSS, entre janeiro e outubro de 2021, até 193.803 podem apresentar algum tipo de desconformidade, ou seja, 62%.

237. Ante o exposto, a falta de observação por parte do INSS dos critérios básicos para análise do direito pode estar refletindo em um alto índice de indeferimentos indevidos, fazendo aumentar os casos de pedidos de recursos e de judicialização, e as despesas do FRGPS com pagamentos retroativos de benefícios concedidos via judicial, os quais incluem juros e mora, além das despesas administrativas do estado para reanálise dos processos.

238. Portanto, faz-se necessário que o INSS tome providências para garantir que os processos de aposentaria sejam corretamente analisados e verificados quanto à sua conformidade.

239. Finalmente, vale registrar que esse mesmo teste – tanto em relação à confirmação de valores (achado 3.1.5) quanto aos requisitos de conformidade verificados neste achado e no 3.3.2 – deveria ter sido realizado em amostra referente ao período de novembro a dezembro de 2021, abrangendo, assim, todo o exercício sob exame. Contudo, diante das restrições operacionais, não foi possível, o que não invalida, de forma alguma, os resultados e conclusões obtidos.

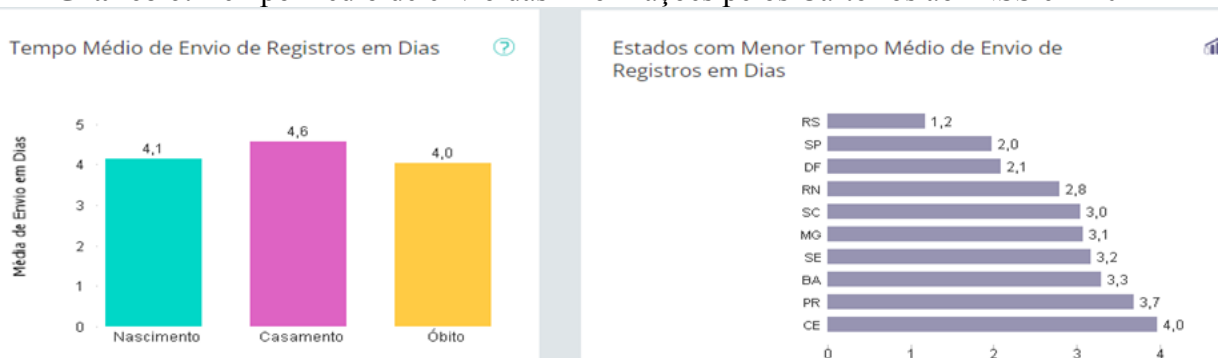
### Proposta de encaminhamento

240. Deixa-se de propor encaminhamento, tendo em vista que a proposta do achado 3.3.2 encampa o presente achado.

### 3.3.4. Omissão do INSS quanto ao exercício da sua competência legal de sancionar os cartórios que não enviam informações no prazo legal

241. De acordo com o INSS, o tempo médio de envio das informações de registros civis ao Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (SIRC), em 2018, era de quarenta dias quanto ao registro de óbito. Já em 2021, a média passou para quatro dias corridos (peça 21, p. 4), conforme demonstrado no Gráfico 1. Com efeito, o prazo médio de quatro dias, para o envio de informações de óbitos, corresponde a 400% do estabelecido em lei.

**Gráfico 6:** Tempo médio de envio das informações pelos Cartórios ao INSS em 2021



Fonte: tabela gráfica elaborada e fornecida pelo INSS (peça 21 p. 9).

242. Embora esse prazo médio seja de quatro dias, verifica-se que há cartórios que enviam as informações em prazo inferior, como, por exemplo, os cartórios de Interlândia e Santa Fé de Goiás, ambos do estado de Goiás, que tiveram um prazo médio de envio, em 2021, de 0,7 dias (peça 76, p. 5).

243. Por outro lado, há cartórios que atuam com um grande lapso temporal entre a data de conhecimento do óbito e o envio das informações ao SIRC, como, por exemplo, os cartórios de Rubiataba-GO, cujo prazo médio, em 2021, foi de 56,4 dias; de Codajás-AM, 44,3 dias, de Eirunepé-AM, 37,5 dias, e de Santo Antônio de Goiás-GO, 29 dias (peça 76, p. 9).

244. Entretanto, o art. 68 da Lei 8.212/1991 estabelece que os cartórios que possuem acesso à internet dispõem de um dia útil para envio das informações ao SIRC. Por sua vez, aqueles que não possuem internet têm o prazo de cinco dias úteis. O dispositivo dessa lei está regulamentado no Decreto 3.048/1999, em seu artigo 228, qual seja:

Art. 228. O titular do Cartório de Registro Civil de Pessoas Naturais **remeterá** ao INSS, **no prazo de um dia útil**, pelo Sistema Nacional de Informações de Registro Civil, ou pelo sistema que venha a substituí-lo, a relação dos nascimentos, dos natimortos, dos casamentos, dos óbitos, das averbações, das anotações e das retificações registradas na serventia. (Grifos nosso)

245. Sabe-se que compete ao INSS, nos termos do art. 125-A da Lei 8.213/1991, apurar as infrações, aplicar a multa prevista no art. 92 da Lei 8.212/1991, combinado com a alínea "e" do inciso I do art. 283 do Decreto 3.048/1999, e fornecer os subsídios à Procuradoria-Geral Federal para o ingresso de ação regressiva. Essa competência outorga ao INSS o poder de sancionar os cartórios quando houver envio das informações fora do prazo legal.

246. Nesse sentido, o INSS regulamentou essa atribuição por meio da Instrução Normativa 116/INSS/PRES, de 5/5/2021, a qual disciplina o procedimento relativo à apuração de descumprimento de qualquer obrigação imposta pelo art. 68 da Lei 8.212/1991, assim como o fornecimento de informação inexata pelos Titulares de Cartórios, para fins de aplicação de penalidade e propositura de ação regressiva. No entanto, apesar de o INSS ter competência legal e infralegal para aplicação das referidas multas, a autarquia ainda não está exercendo essa função.

247. A lacuna de atuação do INSS favorece o descumprimento da lei pelos cartórios que atuam de forma intempestiva, como o de Rubiataba-GO citado acima e, inclusive, pode desestimular aqueles que enviam as informações no prazo legal.

248. De acordo com o INSS, o SIRC avalia todas as informações de registros civis recepcionadas e as classifica, conforme se verifica o descumprimento, quanto ao artigo 68 da Lei 8.212/1991. Entre as diversas verificações realizadas pelo sistema, está a de “envio fora do prazo de um dia útil”, na qual o SIRC apura, não somente o registro enviado em atraso, como também o envio dos campos obrigatórios enviados em atraso (peça 21, p. 7). Assim, o INSS sabe exatamente quais cartórios estão atuando intempestivamente e de forma inadequada.

249. Logo, a autarquia tem competência legal e infralegal para aplicação de multas aos cartórios e tem conhecimento de quais não enviam as informações no prazo legal. Portanto, não há impedimento para que exerça plenamente suas atribuições, de modo a reduzir os pagamentos indevidos a pessoas falecidas e, conseqüentemente, contribuir para uma gestão previdenciária eficiente.

250. Ademais dessa prerrogativa, compete ao INSS informar às corregedorias dos Tribunais de Justiça dos estados e do Distrito Federal os casos de descumprimento de prazos pelos cartórios, encaminhando-lhes relatórios semanais. Às corregedorias competem fiscalizar o cumprimento dos prazos fixados na lei, bem como o integral fornecimento das informações disponíveis no registro pelas serventias extrajudiciais de registro de pessoas naturais, conforme consta no art. 3º da Recomendação do CNJ 40/2019. Assim, cabe às corregedorias instaurar processos disciplinares administrativos, podendo culminar em sanções disciplinares de advertência, até a perda da titularidade dos oficiais de registros civil (peça 21, p. 10).

251. Observa-se que, devido à falta de capacidade operacional, a equipe não realizou testes nos trabalhos das corregedorias nem analisou o impacto da decisão do CNJ no FRGPS. Tais situações podem ser analisadas em trabalhos futuros.



252. De acordo com os relatórios emitidos pela supervisão realizada pelo INSS nos cartórios em 2021 (peças 88-92), as principais causas detectadas para envio das informações de forma intempestiva foram: a) registro de óbitos com dados incompletos; b) CPFs irregulares; c) tabeliões sem conhecimento sobre a inserção dos registros no SIRC ou delegação a colaboradores com pouco ou nenhum conhecimento do sistema; d) alta rotatividade de tabeliões; e) falta de pessoal; f) entre outras situações. Informações incompletas dificultam ou impedem o INSS de cessar o pagamento de benefícios a pessoas já falecidas. Além disso, causa ineficiência e retrabalho aos envolvidos no processo, uma vez que o INSS necessita solicitar a correção da informação aos cartórios.

253. Quanto à falta de atuação do INSS em punir os cartórios que apresentam informações fora do prazo legal, a autarquia alegou que instituiu um grupo de trabalho, em julho de 2021, para operacionalizar a apuração das infrações, aplicar multas e propor as respectivas cobranças administrativas. O prazo final de conclusão dos trabalhos estava previsto para o início do mês de dezembro de 2021, no entanto, em meados de janeiro de 2022, os trabalhos ainda estavam em curso e havia a possibilidade de prorrogação de suas atividades (peça 66, p. 7).

254. No mais, informou que antes de iniciar a emissão das notificações, fazem-se necessários ajustes no sistema GRU Cobrança INSS, de modo que a natureza da arrecadação seja devidamente determinada, o que já foi solicitado à área competente; bem como definição dos canais de comunicação e atendimento às demandas dos cartórios. Por fim, alegou que, por se tratar de atividade inédita, foram levantados alguns questionamentos, os quais seguirão para análise e manifestação jurídica interna do INSS, a fim de traçar e definir aspectos técnicos relevantes para a implementação dos procedimentos de cobrança.

### **Proposta de encaminhamento**

255. Diante do exposto, propõe-se determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 150 dias, adote as providências necessárias ao exato cumprimento do disposto no art. 68 da Lei 8.212/1991 c/c art. 228 do Decreto 3.048/1999 c/c arts. 2º e 5º da Instrução Normativa 116/INSS/PRES/2021, a fim de exercer seu dever legal de apurar responsabilidade e sancionar os cartórios que enviarem informações de óbitos fora prazo legal e/ou incompletas.

## **3.4. Deficiências de Controle**

### **3.4.1. Falta de normatização e de gestão das inconsistências detectadas pelo Sispagben**

256. O Sistema de Pagamento de Benefícios (Sispagben) é utilizado pelo INSS para realização da execução da folha de pagamento de benefícios. Segundo o INSS (peça 28, p. 8), esse sistema foi desenvolvido para transformar a linguagem previdenciária do Sistema Único de Benefícios (SUB) em linguagem orçamentária, financeira e contábil, de modo a possibilitar a execução da despesa junto ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) e, além disso, realizar o controle das prestações de contas junto às instituições financeiras, responsáveis pelo pagamento aos beneficiários (peça 86, p. 1).

257. Consta no manual do Sispagben (peça 86, p. 4), que ele é programado para detectar inconsistências na folha de pagamento, sendo essas classificadas em: processadas com ressalvas, com críticas, com recusas e marcadas para descarte, as quais indicam divergências com as regras de negócio definidas no sistema.

258. De acordo com o INSS (peça 28, p. 8), em 2021, foi detectado o seguinte quantitativo de alertas: 181 com ressalvas; seis críticas; um recusado; e quatorze marcados para descarte. Informou, ainda, que as ocorrências são resolvidas pelo próprio órgão ou pela Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev).

259. Sobre as medidas formais a serem adotadas, o INSS informou que não existem normas que disciplinam os procedimentos a serem adotados para resolução de cada espécie de alerta assinalado pelo Sispagben e que essas orientações constam do manual do sistema de uma maneira geral (peça 28, p. 9).

260. Por meio do Sispagben, o INSS paga mais de R\$ 55 bilhões por mês em benefícios para segurados e cidadãos, revelando o tamanho de sua importância na área financeira dentro da previdência e assistência sociais.

261. Assim, dada a sua importância na liquidação da despesa e no controle financeiro dos recursos que transitam pelo sistema, é necessário que os alertas de inconsistências apontados pelo sistema sejam formalizados e as providências pertinentes sejam adotadas indistintamente pelos responsáveis por atestar as folhas de pagamentos, de forma objetiva, a fim de coibir ou minimizar erros nos pagamentos ou nos registros contábeis, evitando assim retrabalho, erros ou supressões indevidas de pagamento aos beneficiários.

262. Portanto, apesar de não ser possível a regulamentação para resolução de todas as inconsistências, considerando as especificidades de cada caso, ainda é necessário que conste do manual do sistema todo o fluxo de atividades para resolução dos casos, a fim de atender os princípios da eficiência e da continuidade dos serviços públicos, uma vez que esse serviço deve ser prestado de maneira contínua, considerando que o estado desempenha funções essenciais ou necessárias à coletividade, como é caso Sispagben que destina recursos financeiros para pagamento de benefícios a mais de trinta milhões de pessoas.

263. Ademais, a fim de garantir o controle e a continuidade dos serviços, faz-se fundamental que as inconsistências detectadas pelo Sispagben sejam gerenciadas de forma a evitar possíveis discontinuidades de serviço, como por exemplo, nos casos de ausência dos servidores capacitados, com assunção de outras atividades, férias, licenças ou desligamentos do órgão.

264. Portanto, é premente que o INSS adote fluxo padronizado sobre os alertas indicados pelo sistema, que possa ser utilizado por servidor novo na área ou que esteja temporariamente responsável pela função, sem que haja perda de expertise, queda de produtividade ou qualidade, a exemplo: criação de um banco de consulta, registro de lições aprendidas, entre outras. Assim, a gestão do conhecimento também poderá contribuir para amenizar eventuais lacunas normativas e para resolução das intercorrências do Sispagben.

265. Ante ao exposto, faz-se necessário que o INSS inclua fluxo de atividades para resolução dos alertas no manual do Sispagben, bem como faça gestão do conhecimento sobre respostas às inconsistências já ocorridas para antever os casos de ausência de servidores detentores do conhecimento para resolvê-las, a fim de garantir a continuidade dos pagamentos de benefícios previdenciário com lisura contábil e financeira do FRGPS.

#### **Proposta de encaminhamento**

266. Recomendar ao Instituto Nacional do Seguro Social, com fundamento no art. 11 da Resolução 315/2020, que inclua, no manual do Sispagben, o fluxo de atividades a serem adotadas para resolução de inconsistências detectadas por esse sistema na folha de pagamento de benefícios e realize gestão do conhecimento para as soluções implementadas, de acordo com o princípio da eficiência, constante no *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988, e o princípio da continuidade do serviço público.

#### **4. MONITORAMENTO DAS RECOMENDAÇÕES DE EXERCÍCIOS ANTERIORES**

267. Apresenta-se a seguir o monitoramento das determinações e recomendações de auditorias financeiras anteriores.

#### **4.1. Monitoramento do TCU no Acórdão 978/2018-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo**

268. Trata-se de monitoramento de decisão resultado de Auditoria Financeira realizada no FRGPS e no Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) no exercício 2017.

##### **Determinação 9.1.2:**

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

9.1.2. ao INSS que avalie e reforce os controles existentes sobre os seus lançamentos contábeis de tal modo que mitigue a ocorrência de falha de classificação no lançamento de rubricas contábeis, a fim de que o registro contábil de um determinado fato seja fidedigno e ocorra na rubrica adequada, em consonância com o Plano de Contas aplicado ao Setor Público (PCASP) e também com as Normas Brasileiras de Contabilidade aplicadas ao Setor Público;

##### **Análise da equipe de auditoria:**

269. O INSS informou que além dos controles de conformidade de registro de gestão aplicados, a setorial de contabilidade do FRGPS implantou novos relatórios de acompanhamento contábil de execução da despesa, por meio de revisões analíticas, para mitigar riscos de classificação dos registros, como, por exemplo, relatórios que cruzam informações orçamentárias e patrimoniais (peça 69, p. 2-3):

- revisão analítica da despesa orçamentária liquidada e paga, decorrentes de aposentadorias, pensões e outros benefícios, com o valor liquidado e pago dos últimos quatro exercícios com o objeto de visualizar eventuais desvios no valor da despesa lançada;
- revisão analítica dos saldos das Variações Patrimoniais Diminutivas (VPD) a título de aposentadorias, pensões e outros benefícios previdenciários com o valor registrado na folha de pagamento de um determinado período; e
- controle das contas de natureza de despesa detalhada com a execução orçamentária por meio das contas de variações patrimoniais diminutivas através de um mecanismo de conciliação das contas de execução orçamentária contabilizadas nas NDD e a execução patrimonial pelas VPDs.

270. Com base nas informações fornecidas, observa-se que, em tese, o INSS está adotando providências para criar controles voltados à prevenção da ocorrência de erros de classificação contábil. No entanto, os efeitos dessas medidas só podem ser atestados no curso das auditorias financeiras, quando da execução de testes substantivos sobre os registros contábeis. Dessa forma, propõe-se ao Tribunal que considere a determinação cumprida.

#### **4.2. Monitoramento do TCU no Acórdão 1153/2021-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, em substituição ao Ministro Bruno Dantas.**

271. Trata-se de monitoramento de decisão resultado de Auditoria Financeira realizada no FRGPS no exercício 2020.

##### **Recomendação 9.2.1:**

9.2. com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020,

recomendar ao Instituto Nacional do Seguro Social que adote as providências necessárias para, nas próximas Demonstrações Financeiras do FRGPS:

9.2.1. registrar informações que permitam aos usuários das Demonstrações Financeiras do FRGPS conhecer os resultados relevantes do processo de apuração de indícios de irregularidades no pagamento de benefícios previdenciários;

**Análise da equipe de auditoria:**

272.O INSS informou o registro da Nota Explicativa 17, responsável por apresentar informações quantitativas e qualitativas das ações do órgão sobre os processos de apuração de pagamentos irregulares (peça 69, p. 4).

273.Em contradição ao que foi informado na resposta do INSS, a Nota Explicativa 17 não aborda os resultados de apurações de indícios de irregularidades nos pagamentos de benefícios (peça 151, p. 96).

274.Essas informações estão resumidas na Nota 18 – Monitoramento Operacional (peça 70, p. 97), que trata sobre a apuração de irregularidades de benefícios previdenciários, relativa ao exercício 2021, e registra a recuperação de R\$1.081.998.707,28 no período (peça 151, p. 108), mas não tece detalhamentos sobre o processo de apuração de indícios de irregularidades, tão somente faz referência a documentos internos da autarquia (peça 151, p. 108).

275.Ademais, é preciso destacar que os direitos a receber sobre benefícios pagos com indícios de irregularidade não estão integralmente refletidos na contabilidade, em razão da ausência de controle acerca dos processos físicos em estoque nas unidades descentralizadas do INSS que aguardam análise, conforme apurado nesta auditoria. E não há qualquer menção a isso na nota.

276.De forma geral, a apresentação da informação já foi aprimorada, mas ainda pode ser complementada com a indicação do estoque de processos com indícios de irregularidades, montante, percentuais relacionados ao estágio de análise dos casos e aos tipos de irregularidades etc. Desse modo, propõe-se ao Tribunal que considere a recomendação em implementação.

**Recomendação 9.2.2:**

9.2.2. efetuar o registro contábil do “montante apurado” referente a irregularidades confirmadas no pagamento de benefícios previdenciários que apresentavam indícios de irregularidade, em consonância com a Macrofunção STN 021138 Diversos Responsáveis;

**Análise da equipe de auditoria:**

277.A resposta sobre essa recomendação foi apresentada em conjunto com a do Item 9.2.1 (peça 69, p. 4). Embora a Nota 18 - Monitoramento Operacional – registre os quantitativos físicos e financeiros associados aos processos de apuração de pagamentos com indícios de irregularidades, essa informação é parcial, haja vista que corresponde apenas aos processos digitalizados pelas unidades descentralizadas no INSS que já passaram por análise.

278.Regra geral, essa apuração deveria se balizar em dois grupos de informações: (a) processos físicos (pendentes de digitalização pelas unidades do INSS); e b) processos digitais. Entretanto, o INSS não tem controle sobre os estoques de processos já digitalizados e não analisados e de processos pendentes de digitalização, não conhece quantitativos e valor, a data dos ilícitos, as espécies de benefícios a que se referem, ou seja, informações mínimas necessárias com vistas a adotar as medidas administrativas de ressarcimento tempestivo do dano e de reconhecimento dos direitos. Em razão dessas lacunas, essa informação não está refletida na contabilidade.

279. O fluxo operacional é: a) identificação de processos com suspeitas de irregularidade; b) digitalização; c) distribuição; d) análise técnica; e e) adoção das medidas administrativas para recuperação do direito, caso a irregularidade se confirme.

280. Segundo a Macrofunção Siafi 21138 – Diversos Responsáveis - a apuração e o respectivo registro de responsabilidade por dano ao erário abrangem possíveis créditos em favor da União que ainda se encontrem em fase de apuração e aqueles que, uma vez apurados e julgados, configuram-se em direitos. E, contabilmente, esses registros devem estar evidenciados, no caso da fase preliminar de apuração de responsabilidade, em contas de controle, e os créditos já apurados, em contas patrimoniais.

281. Desse modo, segundo a Macrofunção, todos os processos com indícios de irregularidades no pagamento de benefícios previdenciários (digitalizados ou não) devem estar refletidos nas demonstrações contábeis. E, como consignado no item 3.1.1 deste relatório, não há controle sequer sobre o saldo ora registrado. Além disso, não há controle sobre os possíveis créditos em fase de apuração e os decorrentes dos processos não digitalizados, que não estão sendo registrados em contas de controle. Portanto, propõe-se ao Tribunal considerar a recomendação em implementação.

### **Recomendação 9.2.3:**

9.2.3. efetuar os registros contábeis referentes à Compensação Previdenciária (estoque e fluxos), pelos seus valores brutos, reconhecendo os créditos e obrigações do FRGPS, em consonância com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), 8ª Edição, Parte III - Procedimentos Contábeis Específicos, item 4.3.8 - Compensação Previdenciária entre Regimes;

### **Análise da equipe de auditoria**

282. O INSS declarou que encaminhou consulta ao Tribunal, contendo proposta de um novo modelo de contabilização da despesa com compensação previdenciária (peça 69, p. 4), portanto decidiu manter o modelo antigo de apropriação enquanto aguarda a resposta.

283. A referida consulta está sendo tratada no TC 001.937/2022-7, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz. A despeito da consulta formulada, a equipe de auditoria entende que a proposta de contabilização – de registrar os valores a receber dos RPPS a crédito na conta de despesa de compensação do Fundo, ao invés do seu reconhecimento como receita – não se alinha aos princípios do orçamento bruto, da transparência e às normas contábeis vigentes, pois, na essência, permanecerá não evidenciando o valor bruto da despesa, tampouco da receita relacionada à compensação previdenciária.

284. E tomando por base o registrado nesse documento, o órgão afirma que “Hoje a despesa com COMPREV é registrada pelo líquido, e em nenhum momento os valores da receita transitam pelo Siafi, de modo que não há transparência na contabilização da compensação previdenciária” (peça 44, p. 3). Dessa forma, fica caracterizado o não atendimento da recomendação expedida pelo Tribunal quanto ao registro bruto das compensações previdenciárias, inclusive em relação ao exercício de 2021, conforme relatado no item 3.1.2 deste relatório. também no exercício de 2021 (peça 151, 101-107 e peça 69, p. 4).

285. Assim, considerando que os valores das compensações previdenciárias continuam sendo contabilizados pelos valores líquidos, propõe-se ao Tribunal considerar a recomendação como não implementada.

### **Recomendação 9.2.4:**



9.2.4. em relação à dívida do RGPS do estoque, período de 5/10/1988 a 5/5/1999, registrar em contas patrimoniais os montantes devedores do FRGPS relativos aos RPPS dos entes federativos;

#### **Análise da equipe de auditoria**

286. Segundo informado (peça 69, p. 4), o estoque da dívida do FRGPS, relativo ao período de 5/10/1988 a 5/5/1999, estão descritos na Nota Explicativa 9, conforme segue.

**Tabela 23:** Nota Explicativa 9

Entes Federativos	Valores a pagar FRGPS (R\$)	Valores a receber FRGPS (R\$)
Estaduais	112.369.832,54	4.851.471,4
Municipais	106.856.411,48	13.130.174,0
<b>Total</b>	<b>219.226.244,02</b>	<b>17.981.645,5</b>

287. Essa informação está consignada na Nota Explicativa 17 (peça 70, p. 95), e segundo o esclarecimento, junto ao quadro apresentado, será criado um fluxo de registro de modo que mensalmente os valores sejam acompanhados para fins de registro.

288. Em corroboração à situação apresentada no item precedente (Recomendação 9.2.3), de que os registros das compensações previdenciárias continuam sendo registrados por seus valores líquidos (estoque e fluxos), o estoque da dívida do FRGPS, relativo ao período compreendido entre 5/10/1988 e 5/5/1999, não foi registrado na contabilidade do Fundo em 2021.

289. Sendo assim, não houve reconhecimento dos direitos e das obrigações do FRGPS em relação aos regimes próprios, portanto, propõe-se ao Tribunal considerar a recomendação não implementada.

#### **Recomendação 9.2.5:**

9.2.5. registrar informações acerca das prescrições referentes a parcelas de benefícios previdenciários instituídos pelo RGPS e objetos da Compensação Previdenciária com os RPPS, em consonância com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), 8ª Edição, Parte Geral, subitem 6.2.2 - Representação fidedigna; e com a Norma Brasileira de Contabilidade - NBC TSP Estrutura Conceitual, Capítulo 3, itens 3.10 - 3.16 - Representação fidedigna;

#### **Análise da equipe de auditoria:**

290. A Coordenação de Contabilidade do INSS (CCONT) informou que não recebeu informações para realizar registros das solicitações (peça 69, p. 4).

291. Como não há registros dessas informações, propõe-se ao Tribunal considerar a recomendação como não implementada.

#### **Recomendação 9.2.6:**

9.2.6. registrar informações acerca da inadimplência, quando for o caso, referente ao resultado financeiro da Compensação Previdenciária entre o RGPS e os RPPS, em consonância com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), 8ª Edição, Parte Geral, subitem 6.2.2 - Representação fidedigna; e com a Norma Brasileira de Contabilidade - NBC TSP Estrutura Conceitual, Capítulo 3, itens 3.10 e 3.16 - Representação fidedigna;

#### **Análise da equipe de auditoria:**

292. A CCONT do INSS informou que não recebeu informações para realizar registros das solicitações (peça 69, p. 4).

293. Como não há registros dessas informações, propõe-se ao Tribunal considerar a recomendação não implementada.

**Recomendação 9.2.7:**

9.2.7. adotar procedimentos, observado o custo-benefício das operações, para a reavaliação ou ajustes decorrentes de depreciação, amortização ou exaustão acumulada, bem como das perdas acumuladas por redução ao valor recuperável, de imóveis em poder do FRGPS, conforme previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), 8ª Edição, 2018, parte II item 8 (Propriedade para investimento);

**Análise da equipe de auditoria:**

294. Segundo o Despacho SEI 5076370 (peça 69, p. 4-5):

- a) Sob a ótica da área de patrimônio imobiliário e engenharia, relata-se que previamente à edição da Medida Provisória nº 915, de 27 de dezembro de 2019, vigorava até então a disciplina de alienações de imóveis do FRGPS disposta pelo art. 14 da Lei nº 11.481/2007;
- b) Pelo inciso I, do art. 14, da Lei nº 11.481/2007, estava disciplinado que o preço mínimo inicial de venda seria fixado com base no valor de mercado do imóvel estabelecido em avaliação elaborada pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS ou por meio da contratação de serviços especializados de terceiros, cuja validade será de 12 (doze) meses, observadas as normas aplicáveis da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT.
- c) Neste cenário, com vistas ao melhor custo x benefício, em regra, as avaliações técnicas de apuração do valor de venda, nos termos das normas da ABNT, eram realizadas dentro do horizonte de previsão de alienação dos referidos imóveis para que quando fosse realizada a venda, o valor apurado de venda estivesse dentro de sua vigência (12 meses).
- d) Ademais, caso o INSS promovesse as avaliações de todos os imóveis se teria um custo elevado, uma vez que atualmente o FRGPS conta com mais de 3.200 (três mil e duzentos) imóveis.
- e) Atualmente o valor médio de realização uma avaliação técnica de valor de imóvel para venda nos moldes da ABNT está estimado, excetuado os custos ordinários de homologação, em cerca de no mínimo R\$ 1.500,00 (um mil e quinhentos reais), tendo o FRGPS uma carteira de 3.200 imóveis teríamos um custo total aproximado de quase R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais) para realização da avaliação dos imóveis, observando que o Laudo de Avaliação tinha um prazo de 12 (doze) meses, logo anualmente todos os imóveis deveriam ser reavaliados para fins de venda; e
- f) Como os imóveis do INSS estão distribuídos em diversos municípios brasileiros, deveriam ser agregados outros custos ao lado de avaliação, como de transporte e estadia para a sua realização.

295. Embora o INSS tenha trazido o contexto normativo-temporal relacionado aos imóveis do FRGPS, na essência, argumenta que haveria um custo estimado de R\$ 5.000.000,00 para promover a reavaliação de mais de 3.200 imóveis.

296. Ainda, a reavaliação ou ajustes mencionados estão previstos nas normas contábeis aplicáveis ao setor público e no próprio MCASP.

297. Ademais, se o gestor, diante dos custos mencionados, opta em manter o registro dos imóveis do FRGPS pelo valor histórico, no mínimo, essa informação precisa constar em nota explicativa, a fim de que o usuário seja cientificado tanto da opção da Administração pela não reavaliação quanto da provável distorção existente na conta. Além disso, a Nota 9 menciona o quantitativo de 363 imóveis, enquanto a resposta do INSS cita “mais de 3.200 imóveis”.

298. Portanto, em razão da ausência de reavaliação ou de ajustes para perdas acumuladas por redução ao valor recuperável, bem assim da exposição clara da política contábil adotada pelo FRGPS em relação aos imóveis disponíveis para venda, propõe-se ao Tribunal considerar a recomendação não implementada.

### **Recomendação 9.2.8:**

9.2.8. registrar em Notas Explicativas as informações relevantes dos imóveis do FRGPS, tais como as decorrentes de classificação, alienação, reavaliação, ajustes, transferência, rendas e despesas, conforme previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), 8ª Edição, 2018, parte II item 8 (Propriedade para investimento) c/c parte V, item 8 (Notas explicativas às demonstrações);

### **Análise da equipe de auditoria:**

299. O INSS indicou que a Nota Explicativa 9 apresenta essas informações (peça 69, p. 5).

300. A Nota Explicativa 9 – Bens Imóveis (peça 151, p. 60-62) – dispõe sobre a forma como a conta de bens imóveis está distribuída e classificada no ativo, os totais de bens e montantes, as movimentações decorrentes de reclassificação, transferência e alienações ocorridas no período, as rendas obtidas e os custos de manutenção incorridos.

301. No entanto, como relatado no item anterior, apesar de optar pela não reavaliação dos bens do FRGPS, o INSS não mencionou o fato em nota. Não obstante, como a ausência de reavaliação ou ajuste para eventuais perdas acumuladas por redução ao valor recuperável e, conseqüentemente, as informações da nota explicativa, continuarão sendo monitoradas na recomendação 9.2.7, propõe-se ao Tribunal considerar esta recomendação como não mais aplicável.

### **Recomendação 9.3:**

9.3. com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, recomendar à Secretaria da Receita Federal do Brasil que, juntamente com o Conselho Nacional da Previdência Social, adote as providências necessárias para, no prazo de 180 dias, definir o formato, as informações que deve conter e a documentação comprobatória que deve acompanhar a prestação de contas de que trata o art. 2º, § 2º, da Lei 11.457/2007, observados os requisitos estabelecidos no art. 58 da LRF;

### **Análise da equipe de auditoria:**

302. Em resposta à solicitação de auditoria, a Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB) demonstra o atendimento da recomendação por meio da Nota CETAD/COPAN 2/2022 (peça 50), na qual informa que foi apresentado ao CNPS o modelo de prestação de contas, tendo sido registrado, em ata da 283ª reunião ordinária do CNPS, a aprovação do seu formato. Aludida prestação de contas abordará os principais aspectos da arrecadação previdenciária assim como as medidas implementadas no âmbito da cobrança e da fiscalização para garantir a recuperação do crédito de natureza previdenciária.

303. As medidas adotadas pela SRFB, com base nos documentos encaminhados, evidenciam o atendimento da recomendação, sendo assim, propõe-se ao Tribunal considerar a recomendação implementada.

**Recomendação 9.4.1:**

9.4. com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, recomendar ao Instituto Nacional do Seguro Social que, juntamente com a Secretaria da Receita Federal do Brasil, adote, no prazo de 180 dias, as providências necessárias para:

9.4.1. operacionalizar a transferência recíproca de informações relacionadas com as contribuições sociais a que se referem os arts. 2º e 3º da Lei 11.457/2007, nos termos estabelecidos no art. 6º da Lei 11.457/2007 e na Portaria Conjunta-RFB/INSS 2, de 27/4/2009, e viabilizar a capacitação dos servidores designados para acessar as informações mencionadas;

**Análise da equipe de auditoria:**

304. O INSS informou que a SRFB encaminhou relatórios para avaliação e conciliação dos valores registrados no Siafi e que outras informações estão registradas no item A da Nota Explicativa 18 (peça 69, p. 5). A SRFB não se pronunciou sobre essa recomendação.

305. O item A da Nota Explicativa 8 (e não 18) apresenta vários dados sobre as contribuições previdenciárias, a exemplo de definições legais que envolvem os créditos, os valores registrados no ativo, os devedores, a arrecadação, a rating e a classificação dos créditos para fins de ajustes para perdas (peça 70, p.98-107, e peça 151, p. 109-118). No entanto, não há informação expressa de como se deu ou se dará a transferência dessas informações entre SRFB e FRGPS, tampouco sobre a capacitação de servidores.

306. Desse modo, como não foram apresentadas as providências efetivamente adotadas tanto pelo INSS quanto pela SRFB para atendimento da recomendação, propõe-se ao Tribunal considerar a recomendação como não implementada.

**Recomendação 9.4.2:**

9.4. com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, recomendar ao Instituto Nacional do Seguro Social que, juntamente com a Secretaria da Receita Federal do Brasil, adote, no prazo de 180 dias, as providências necessárias para:

9.4.2. criar e implementar indicadores de gestão com vistas a atender ao requisito essencial de responsabilidade na gestão fiscal de que trata o art. 11, *caput*, da Lei Complementar 101/2000, no tocante à efetiva arrecadação de todas as contribuições sociais vinculadas ao Fundo do Regime Geral da Previdência Social;

**Análise da equipe de auditoria:**

307. O INSS declarou que a RFB informou em reunião que os indicadores são encaminhados mensalmente à Secretaria do Tesouro Nacional e fazem parte do resultado do Tesouro (peça 69, p. 5). A SRFB não se pronunciou sobre essa recomendação.

308. A declaração apresentada pelo INSS demonstra que não houve a criação de indicadores específicos voltados à arrecadação previdenciária, embora a SRFB tenha informado, ainda segundo o INSS, a existência de tais indicadores.

309. Em relação ao assunto, foram estabelecidos dois aspectos sobre a arrecadação das receitas previdenciárias a serem abordados na prestação de contas que a SRFB deve encaminhar ao Fundo anualmente, conforme verificado na análise da recomendação 9.3, são eles: i) comportamento da arrecadação previdenciária e seus fatores determinantes; e ii) comparativos entre os valores previstos, destacando-se a evolução das estimativas de arrecadação ao longo do ano, e os montantes efetivamente realizados (peça 50, p. 2).

310. Considerando apenas esses dois aspectos, entende-se ser possível ao INSS estabelecer indicadores específicos para que acompanhe e avalie a arrecadação das receitas previdenciárias. Ademais, os indicadores fornecidos à STN podem não suprir as necessidades de gestão fiscal que cabem ao INSS.

311. Pelo exposto, ainda que o INSS tenha informado que a SRFB declarou que os indicadores são encaminhados mensalmente à STN e fazem parte do resultado do Tesouro, eles não foram apresentados, tampouco o INSS os utilizou para exercer a sua responsabilidade na gestão fiscal, no tocante à efetiva arrecadação de todas as contribuições sociais. Portanto, propõe-se ao Tribunal considerar a recomendação como não implementada.

#### **Recomendação 9.5:**

9.5. com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, recomendar ao Instituto Nacional do Seguro Social que, juntamente com a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, adote, no prazo de 180 dias, mediante acordo de cooperação, por exemplo, e observadas as normas específicas que regulamentam a matéria, as providências necessárias no sentido de operacionalizar o acesso do Instituto Nacional do Seguro Social às bases de dados dos créditos tributários referentes a contribuições sociais do Fundo do Regime Geral da Previdência Social inscritos em DAU, assim como viabilizar a capacitação dos servidores designados para acessar as informações mencionadas;

#### **Análise da equipe de auditoria:**

312. O INSS informou que a PGFN disponibilizou relatórios gerenciais para fins de conciliação dos saldos contábeis registrados no Siafi, além disso, outras informações sobre os registros desses valores são apresentadas no item B da Nota Explicativa 18 (peça 69, p. 5-6).

313. Em adição, a PGFN declarou que as informações que integram a dívida ativa, a exemplo, arrecadação, estoque, negociação dos créditos, débitos previdenciários em situação irregular, são públicos e estão disponíveis em vários painéis de livre acesso (peça 57, p. 2).

314. Ressaltou ainda que com a edição da Lei 11457/2007, o INSS repassou a gestão do sistema "Dívida Previdenciária", mas permanece fazendo uso da ferramenta para inscrição de seus créditos em dívida ativa para posterior cobrança pela Procuradoria-Geral Federal, portanto, a autarquia mantém amplo acesso ao sistema, inclusive para cadastramento de novos usuários e para efetivação de quaisquer consultas, em qualquer nível de detalhe, de todas as inscrições sob gerência da PGFN (peça 59, p. 1).

315. Informou ainda que os servidores do INSS foram cadastrados no sistema de consulta de toda a base de inscrição em Dívida Ativa da União (DAU) e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço por meio do Inscreve Fácil (Portaria PGFN/ME 6155/2021).

316. O INSS confirmou as declarações apresentadas pela PGFN (peça 142).

317. Considerando as informações apresentadas, que foram ratificadas pelo INSS, as quais evidenciam o acesso do INSS às informações gerenciais dos créditos tributários referentes às



contribuições sociais do Fundo do Regime Geral da Previdência Social inscritos em DAU, propõe-se ao Tribunal considerar a recomendação como implementada.

## **5. ASSUNTOS QUE EXIGIRAM ATENÇÃO SIGNIFICATIVA NA AUDITORIA**

### **5.1. Ausência de controles sobre o saldo registrado no ativo dos créditos a receber em virtude de pagamentos indevidos e sobre os processos de apuração de benefícios com indícios de irregularidade**

318.No INSS, a apuração dos benefícios previdenciários com indícios de irregularidades se fundamenta em dois aspectos: a) processos físicos (pendentes de digitalização nas unidades do INSS em todos países) e b) processos digitais.

319.Os processos em meio físico são originários, principalmente, de operações de Forças-Tarefas e o tratamento de apuração das irregularidades fica sob a responsabilidade das unidades descentralizadas, sem nenhuma espécie de supervisão ou controle da área de combate à fraude do órgão central. Segundo a Portaria Conjunta 1/2013 do MPS e INSS, é competência da Gerência-Executiva do local onde foi deflagrada a operação apurar os fatos.

320.Questionada sobre o quantitativo e o volume de recursos pendentes ou em fase de apuração dos processos físicos, a Coordenação-Geral de Combate a Fraudes (CGCCF) limitou-se a informar que, para obter tais respostas, seria imprescindível envolver as unidades descentralizadas, tendo em vista que são processos constituídos localmente (peça 93, p. 8), o que demandaria meses de trabalho.

321.Essa declaração demonstra a ausência de controle do órgão central sobre a totalidade e o montante de processos com indícios de irregularidades constituídos no âmbito do Fundo, bem assim a eventuais registros contábeis pendentes.

322.Em relação a esses processos físicos, a CGCCF declarou que está em fase de aprovação uma portaria estabelecendo o planejamento conjunto de ações com as unidades descentralizadas para a digitalização e inserção dos processos em ferramenta digital adequada, que possibilitará o conhecimento e a obtenção de maiores informações sobre esses processos. Além disso, o prazo para atendimento das digitalizações e inclusão dos processos no sistema será estabelecido na portaria, no entanto, o acompanhamento, execução das ações e sua gestão ficarão a cargo das unidades descentralizadas.

323.Quanto aos demais processos em apuração com indícios de irregularidade, oriundos dos processos já digitalizados, os dados foram fornecidos com base nos relatórios extraídos do Sistema de Monitoramento de Benefícios (MOB Digital). O MOB Digital consiste em um ambiente de trabalho onde os fluxos dos procedimentos de apuração podem ser realizados de maneira eletrônica, controlada e integrada com o Sistema Único de Benefício (SUB) e o Sistema Gerenciador de Tarefas (GET), para algumas operações.

324.A análise dos processos digitais de apuração de irregularidades é realizada por duas centrais: Central Especializada de Suporte Técnico (CES) e Central Especializada de Análise de Benefícios (CEAB). Além delas, algumas tipologias de irregularidade também são analisadas por servidores que aderiram ao Programa de Bonificação de Apuração de Irregularidade (BMOB), cuja adesão é voluntária e não há meta a ser cumprida.

325.Quanto ao número e à produtividade dos servidores habilitados a analisar os processos com indício de irregularidades, o INSS informou que as ferramentas para apurar a produtividade média mensal de cada servidor estão em fase de desenvolvimento, visto que eles realizam também outras funções.

326. Conforme dados apresentados, em 2021 foram instaurados 10.280 processos de benefícios previdenciários com suspeita de irregularidade (digitalizados), dos quais 6.132 foram concluídos, restando em estoque 4.148 (peça 95). Desses 6.132 processos analisados, 3.028 (49,4%) foram considerados irregulares, 145 (2,4%) parcialmente irregulares e 2.959 (48,3%) regulares.

327. Além disso, a partir desses dados, constatou-se que ao longo de 2021 a quantidade de processos analisados foi menor do que a quantidade de novos processos, resultando no aumento do estoque em 4.148 processos aguardando análise.

328. Pode-se perceber que em 2021 foram analisados, em média, 511 processos por mês, evidenciando que o estoque tem um prazo médio de aproximadamente oito meses. Contudo, esse dado pode não representar a realidade, tendo em vista que INSS não conseguiu extrair do sistema MOB o quantitativo de processos digitalizados existentes no início de 2021.

329. Considerando apenas os processos de 2021, pode-se afirmar que o ritmo de análise é insuficiente, tendo em vista que ao longo do ano o estoque de processos aumentou. Foram concluídos em torno de 60% dos processos originados ao longo do exercício. Ressaltando que não foram apresentados dados sobre o estoque anterior a 2021.

330. Dessa maneira, considerando que o INSS não tem controle sobre a apuração de benefícios com indícios de irregularidade, a ponto de não conseguir informar o número de processos abertos, o número de processos pendentes de análise nas unidades descentralizadas e os montantes envolvidos, conclui-se pode haver, nas demonstrações financeiras do FRGPS do exercício de 2021, superavaliação da despesa, decorrente dos pagamentos indevidos, e do ativo, pela ausência do reconhecimento dos direitos à restituição.

331. A propósito, assim como não é possível estimar eventual distorção relacionada à despesa e ao não reconhecimento do direito decorrente do estoque de processos pendentes de análise tempestiva, tampouco é possível realizar qualquer afirmação sobre o saldo de R\$ 1.947.097.184,76 registrado no ativo FRGPS (contas 1.1.3.4.1.01.04 e 1.2.1.2.1.04.04), em 31/12/2021, tendo em vista a ausência de controles e de documentação de suporte para comprovação e auditoria, conforme já consignado neste relatório.

## 6. CONCLUSÕES

332. Realizamos, ao amparo da competência estabelecida no art. 71, incisos I e II, da Constituição Federal, a Auditoria Financeira Integrada com Conformidade nas contas relativas ao exercício de 2021 dos responsáveis pelo FRGPS.

333. As contas auditadas compreendem os balanços patrimonial e orçamentário em 31 de dezembro de 2021, as demonstrações das variações patrimoniais para o exercício findo nessa data, com as correspondentes notas explicativas, incluindo o resumo das principais políticas contábeis, e as respectivas operações, transações ou os atos de gestão relevantes dos responsáveis, subjacentes às demonstrações contábeis.

334. Os objetivos da auditoria são expressar conclusões sobre se as demonstrações contábeis acima referidas apresentam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial, financeira e orçamentária do FRGPS em 31 de dezembro de 2021, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público; e sobre se as operações, transações ou os atos de gestão relevantes dos responsáveis estão em conformidade, em todos os aspectos relevantes, com as leis e os regulamentos aplicáveis e os princípios de administração pública que regem a gestão financeira responsável e a conduta de agentes públicos.

### **Conclusão sobre as demonstrações contábeis**

335. Conclui-se que as distorções não corrigidas, descritas nas Subseções 3.1 – Distorções de valores e 3.2 – Distorções de classificação, apresentação ou divulgação, da Seção 3 – Achados de Auditoria deste relatório, são relevantes, individualmente ou em conjunto, mas não têm efeitos generalizados sobre as demonstrações contábeis do exercício de 2021 do FRGPS.

### **Conclusão sobre a conformidade das operações, transações ou atos de gestão subjacentes**

336. Conclui-se que os desvios de conformidade, descritos na Subseção 3.3, da Seção 3 – Achados de Auditoria deste relatório, são relevantes, individualmente ou em conjunto, mas não generalizados nas operações, transações ou atos de gestão relevantes dos responsáveis, subjacentes às demonstrações contábeis acima referidas.

### **Impacto dos achados nas contas da unidade jurisdicionada**

337. Conforme exigido pelas normas e padrões de auditoria do TCU (NAT, 162; PAC, 51), ressalta-se que, como registrado na seção intitulada "Conclusão sobre as demonstrações contábeis", os achados correspondentes às distorções de valor e de classificação, apresentação ou divulgação são relevantes, individualmente ou em conjunto, mas não têm efeitos generalizados sobre as demonstrações contábeis, portanto não impactam as contas da unidade jurisdicionada no aspecto da exatidão dos demonstrativos contábeis; e os achados referidos na seção "Conclusão sobre a conformidade das transações subjacentes" impactam as referidas contas nos aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade.

338. Esses aspectos são considerados para fins do julgamento das contas (art. 16 da Lei 8.443/1992) e, embora as opiniões emitidas no certificado de auditoria não vinculem o julgamento pelo TCU, os impactos dos achados sobre aqueles aspectos foram considerados na formulação das opiniões expressas no certificado de auditoria, com base na materialidade quantitativa e qualitativa determinada para o trabalho (Apêndice A, item 1).

### **Benefícios estimados ou esperados e volume de recursos fiscalizados**

339. Entre os benefícios qualitativos esperados da implementação das deliberações propostas citam-se o aumento da transparência da gestão, a melhoria das informações e o aprimoramento dos controles internos sobre a conformidade dos atos de gestão financeira e orçamentária e dos respectivos registros contábeis, bem como sobre o processo de elaboração das demonstrações contábeis, buscando alinhá-los aos padrões internacionais em implementação pela STN, para convergir as práticas contábeis adotadas no Brasil às Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público.

340. O volume de recursos fiscalizados atingiu R\$ 11 bilhões distribuídos em vários grupos das demonstrações contábeis, conforme se destaca a seguir.

**Tabela 24: Volume de Recursos Fiscalizados**

<b>VRF</b>	
<b>Grupo</b>	<b>VRF (R\$)</b>
Ativo	907.486.867,12
Passivo	2.146.188.095,02
VPA	626.091.645,52
VPD	2.674.323.003,67
Passivo Contingente	3.275.983.772,95
Despesa	933.655.069,46
Receita	608.110.000,00
<b>TOTAL</b>	<b>11.171.838.453,74</b>

Fonte: Formação da Opinião (peça 158, itens não digitalizáveis).

## 7. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

7.1. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior e posteriormente ao gabinete do Ministro-Relator Aroldo Cedraz, propondo:

7.1.1. Com fundamento no art. 43, inc. I, da Lei 8.443/1992, c/c com o art. 250, inc. II, do Regimento Interno do TCU (RITCU) e art. 11 da Resolução TCU 315/2020, **determinar** ao Instituto Nacional do Seguro Social, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 150 dias, adote as providências necessárias:

7.1.1.1. ao exato cumprimento do disposto na Norma Brasileira de Contabilidade Técnica do Setor Público - Estrutura Conceitual, itens 3.10-3.16, 3.26-3.31, 5.6-5.13 e 7.13-7.68; no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, 8ª Ed., Parte Geral, item 6.2.2, e Parte II, itens 2.1 e 3.1-3.2; e na Macrofunção Siafi 020342 – Ajustes para Perdas Estimadas, itens 4.3, 4.4 e 4.5, de forma que os saldos das contas contábeis 1.1.3.4.0.00.00 e 1.2.1.2.1.04.00, do Fundo do Regime Geral de Previdência Social, sejam verificáveis e fidedignos ao conceito de ativo, bem como reflitam, se ativos forem, os valores dos processos físicos de apuração de benefícios previdenciários com indícios de irregularidades em estoque nas unidades regionais do Instituto Nacional do Seguro Social(item 3.1.1);

7.1.1.2. ao exato cumprimento do art. 33 da Lei 8.213/91 e normas correlatas, de forma que os sistemas de tecnologia da informação do Instituto Nacional do Seguro Social internalizem rotinas eficazes que impeçam a concessão e o pagamento de benefícios previdenciários em valores superiores ao estabelecido como limite de salário de contribuição do Regime Geral de Previdência Social (teto do RGPS), salvo nas situações previstas na legislação (item 3.1.3.1);

7.1.1.3. ao exato cumprimento dos arts. 37, inciso XI, e 248 da Constituição Federal e de normas correlatas, de forma que os sistemas de tecnologia da informação do Instituto Nacional do Seguro Social internalizem rotinas eficazes que impeçam a concessão e o pagamento de benefícios previdenciários em valores superiores ao subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (teto do STF), salvo nas situações previstas na legislação (item 3.1.3.2);

7.1.1.4. ao exato cumprimento dos arts. 228 e 367 do Decreto 3.048/1999, de forma que os sistemas de tecnologia da informação do Instituto Nacional do Seguro Social internalizem rotinas eficazes que impeçam o pagamento de benefícios previdenciários a pessoas falecidas (item 3.1.3.3);

7.1.1.5. ao exato cumprimento do disposto no art. 167, inciso II, da Constituição Federal; nos arts. 2º e 35, inciso II, da Lei 4.320/1964; no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000; na Norma Brasileira de Contabilidade Técnica do Setor Público – Estrutura Conceitual e 03 - Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes; e no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, Parte II, Item 12.2, e Parte I, itens 4.4.2.2 e 4.7.2, de forma a adotar metodologia, em base confiável, para estimativa do valor dos benefícios previdenciários requeridos em um exercício, cujas análise e pagamento se efetivarão no exercício subsequente, e à incorporação dessa estimativa na projeção das despesas previdenciárias anuais e na contabilidade do Fundo do Regime Geral de Previdência Social, em cumprimento (item 3.1.4);

- 7.1.1.6. ao exato cumprimento da Emenda Constitucional 20/1998 e dos artigos e incisos da Lei Complementar 142/2013; das Leis 8.213/1991 e 9.784/1999; do Decreto-Lei 4.073/1942; dos Decretos 22.872/1933, 83.080/1979, 611/1992, 2.172/1997 e 3.048/1999, bem assim das orientações normativas do INSS e outras que forem consideradas aplicáveis, de forma que os sistemas de tecnologia da informação que operacionalizam a concessão (automática e manual) da aposentadoria urbana por tempo de contribuição internalizem rotinas eficazes de verificação do atendimento à citada legislação, a fim de evitar concessão ilegal de benefícios (itens 3.1.5, 3.3.2 e 3.3.3); e
- 7.1.1.7. ao exato cumprimento do disposto no art. 68 da Lei 8.212/1991 c/c art. 228 do Decreto 3.048/1999 c/c arts. 2º e 5º da Instrução Normativa 116/INSS/PRES/2021, a fim de exercer seu dever legal de apurar responsabilidade e sancionar os cartórios que enviarem informações de óbitos fora prazo legal e/ou incompletas (item 3.3.4).
- 7.1.2. Com fundamento no art. 250, inc. III, do RITCU c/c art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, **recomendar** ao Instituto Nacional do Seguro Social que:
- 7.1.2.1. em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, na qualidade de Órgão Central do Sistema de Contabilidade Federal, realize estudo técnico sobre a forma correta de reconhecimento de provisão destinada ao pagamento de benefícios requeridos em um exercício, cujas análise e pagamento se efetivarão no exercício subsequente, contemplando as óticas contábil, orçamentária e operacional, caso existam, e alterações de normativos, quando necessário, com vistas ao adequado atendimento da Norma Brasileira de Contabilidade Pública Técnica do Setor Público – Estrutura Conceitual e 03 - Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes; e no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, Parte II, Item 12.2, e Parte I, itens 4.4.2.2 e 4.7.2 (item 3.3.1);
- 7.1.2.2. inclua, no manual do Sispagben, o fluxo de atividades a serem adotadas para resolução de inconsistências detectadas por esse sistema na folha de pagamento de benefícios e realize gestão do conhecimento para as soluções implementadas, de acordo com o princípio da eficiência, constante no caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988, e o princípio da continuidade do serviço público (item 3.4.1).
- 7.1.3. Considerar como:
- 7.1.3.1. cumprida a determinação do item 9.1.2 do Acórdão 978/2018-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo;
- 7.1.3.2. implementadas as recomendações dos itens 9.3 e 9.5 do Acórdão 1153/2021-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, em substituição ao Ministro Bruno Dantas;
- 7.1.3.3. em implementação as recomendações dos itens 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 1153/2021-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, em substituição ao Ministro Bruno Dantas;
- 7.1.3.4. não implementadas as recomendações dos itens 9.2.3, 9.2.4, 9.2.5, 9.2.6, 9.2.7, 9.4.1 e 9.4.2, do Acórdão 1153/2021-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, em substituição ao Ministro Bruno Dantas; e
- 7.1.3.5. não mais aplicável a recomendação do item 9.2.8 do Acórdão 1153/2021-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, em substituição ao Ministro Bruno Dantas (item 4.2), uma vez que deverá ser monitorada junto ao item 9.2.7. do mesmo Acórdão.



7.1.4. Com fundamento no art. 249, inciso I, do RITCU, aprovar o certificado de auditoria (peça 160), que concluiu que, exceto pelos assuntos descritos na seção “Base para opinião com ressalva sobre as demonstrações contábeis” e “Base para opinião com ressalva sobre a conformidade das transações subjacentes”, os itens auditados das demonstrações contábeis do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS) e a conformidade das transações a eles subjacentes representam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial e financeira da entidade em 31 de dezembro de 2021, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público, consoante item 631 do MAF/TCU e a NBC TA 705 – Modificações na Opinião do Auditor;

7.1.5. Autorizar a inserção do certificado de auditoria (peça 160), juntamente com o correspondente relatório de auditoria (peça 161), no sistema e-Contas, para os fins previstos no art. 16 da Lei 8.443/1992;

7.1.6. Encaminhar, via sistema e-Contas, o certificado de auditoria (peça 160) e o relatório de auditoria (peça 161) ao Ministério da Economia para subsidiar o pronunciamento do Ministro de Estado, nos termos do art. 9º, inciso IV, da Lei 8.443/1992;

7.1.7. Autorizar a divulgação, nos sites do Ministério da Economia e do TCU, do certificado de auditoria (peça 160) e do relatório de auditoria (peça 161), junto às demonstrações contábeis das contas anuais do Ministério da Economia relativas ao exercício de 2021;

7.1.8. Encaminhar ao Instituto Nacional do Seguro Social, ao Ministério da Economia, ao Ministério do Trabalho e Previdência, à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, à Secretaria do Tesouro Nacional e ao Conselho Nacional de Previdência Social, cópia do acórdão que vier a ser proferido pelo Tribunal, dando conhecimento que o inteiro teor dos acórdãos, incluindo relatório e voto, que poderão ser consultados no endereço [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos);

7.1.9. Manter o sigilo das peças 22, 23, 61, 65, 85, 113, 114, 120, 121, 123, 124, 125, 126, 128, 129, 131, 132, 133, 134, 135, 147, 150, 153, 155 e 156, após a apreciação do presente relatório de auditoria, nos termos do art. 17 da Resolução TCU 294/2018, em face da declaração prestada pelo INSS de que os dados de identificação de beneficiários ou de benefícios são considerados sigilosos, nos termos da Lei 13709/2018 (peça 148, p. 7); e

7.1.10. Com fundamento no art. 250, inciso I, do Regimento Interno do TCU, apensar os presentes autos à prestação de contas do FRGPS ou do seu Ministério supervisor, relativas ao exercício 2021, nos termos da Decisão Normativa-TCU 198/2022.

É o relatório.

## VOTO

Trata-se de auditoria financeira integrada com conformidade, autorizada pelo Acórdão 3144/2020-TCU/Plenário, de minha relatoria (TC 035.382/2020-1), realizada nas demonstrações contábeis relativas ao exercício de 2021 do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS).

2. O FRGPS é um fundo integrado por bens, direitos e ativos próprios e tem por finalidade prover recursos para o pagamento dos benefícios do Regime Geral da Previdência Social.

3. O trabalho abrangeu as contas do balanços patrimonial e orçamentário em 31 de dezembro de 2021 com objetivo de expressar se as demonstrações contábeis apresentam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial, financeira e orçamentária do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS), em 31 de dezembro de 2021, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público, e se as operações, transações ou os atos de gestão relevantes subjacentes estão em conformidade, em todos os aspectos relevantes, com as leis e regulamentos aplicáveis e com os princípios de administração pública que regem a gestão financeira responsável e a conduta de agentes públicos.

4. A auditoria foi conduzida considerando as normas brasileiras e internacionais de auditoria aplicáveis ao setor público, consistentes nas Normas Brasileiras de Contabilidade Técnicas aplicadas à Auditoria (NBC TA), emitidas pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC) que são convergentes com as Normas Internacionais de Auditoria Independente (ISA), emitidas pela Federação Internacional de Contadores (IFAC); Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), emitidas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI); e Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT).

5. Porém, devido às limitações inerentes à uma auditoria, juntamente com as limitações inerentes ao controle interno, há um risco inevitável de que algumas distorções relevantes não tenham sido detectadas, mesmo que o trabalho tenha sido adequadamente planejado e executado de acordo com as normas de auditoria mencionadas.

6. O volume de recursos efetivamente fiscalizado foi de R\$ 11 bilhões, distribuídos contabilmente conforme a tabela a seguir:

**Tabela 6: Volume de Recursos Fiscalizados – FRGPS 2021**

<b>Grupo</b>	<b>VRF (R\$)</b>
Ativo	907.486.867,12
Passivo	2.146.188.095,02
VPA	626.091.645,52
VPD	2.674.323.003,67
Passivo Contingente	3.275.983.772,95
Despesa	933.655.069,46
Receita	608.110.000,00
<b>TOTAL</b>	<b>11.171.838.453,74</b>

7. Os principais achados referentes à distorção de valor foram:

- Máximo de R\$ 11,3 milhões de benefícios de aposentadoria urbana por tempo de contribuição (AUTC) concedidos e pagos a maior que o devido, considerando nível de confiança de 90%;
- R\$ 2,8 bilhões em créditos a receber que não satisfazem à definição de ativo;
- R\$ 1,9 bilhão de recursos não provisionados para suportar benefícios requeridos em 2021, mas com previsão de pagamento nos exercícios subsequentes;

- R\$ 608 milhões de despesa e de receita, R\$ 18 milhões em direitos e R\$ 219 milhões em obrigações decorrentes de compensações previdenciárias não contabilizadas; e
- R\$ 80 milhões de benefícios previdenciários pagos indevidamente, sendo R\$ 53 milhões em pagamentos acima do teto do RGPS; R\$ 329 milhões em pagamentos acima do teto da remuneração dos ministros do STF; e R\$ 27 milhões em pagamentos a pessoas falecidas.

8. Ademais, foram encontrados os seguintes desvios de conformidade:

- R\$ 1,4 bilhão de despesa previdenciária obrigatória subestimada;
- desconformidade em 69% dos processos de concessão manual e 98% dos processos de concessão automática de AUTC;
- desconformidade em 62% dos processos de indeferimento de Aposentadoria Urbana por Tempo de Contribuição.

9. Ao final, a unidade instrutiva concluiu que as distorções nas demonstrações contábeis e na conformidade das operações, transações ou atos de gestão subjacentes não corrigidas são relevantes, individualmente ou em conjunto, mas não têm efeitos generalizados sobre as demonstrações contábeis do exercício de 2021 do FRGPS.

10. Por esse motivo, propôs determinações e recomendações para aprimoramento da elaboração das próximas Demonstrações financeiras do FRGPS.

11. Feito esse introito, concordo com a análise de mérito da unidade técnica, razão pela qual incorporo os pareceres às minhas razões de decidir, sem prejuízo fazer alguns destaques pontuais sobre a matéria.

12. O primeiro grupo de distorções foi relacionada ao valor. Nesse ponto, a unidade destacou a ausência de controles sobre o saldo registrado no ativo dos créditos a receber em virtude de pagamentos indevidos e sobre os processos de apuração de benefícios com indícios de irregularidade.

13. Cabe destacar que a apuração de indícios de irregularidades no INSS está sendo realizada por meio de processos físicos (pendentes de digitalização nas unidades descentralizadas do INSS) e processos digitais.

14. Ao analisar o conjunto de distorções de valor encontradas, observo que a ausência de digitalização dos processos físicos ocasiona perda de eficiência na gestão do órgão, bem como divergências ou erros nos registros contábeis que deveriam refletir os processos de apuração de irregularidades.

15. Chama a atenção a total ausência de conhecimento da coordenação-geral do INSS responsável pelo combate às fraudes (CGCCF) sobre as informações básicas referentes a estes processos, pois desconhecia o quantitativo e o volume de recursos pendentes de apuração em processos de apuração de irregularidades, informações básicas para a boa gestão operacional e contábil dessa matéria.

16. Dada a baixa qualidade da gestão desses processos, não surpreende a informação de que, mesmo entre os processos digitalizados, ou seja, aqueles em há informações gerenciais mínimas, ao longo de 2021 a quantidade de processos analisados foi menor do que a quantidade de novos processos, resultando no aumento do estoque em 4.148 processos aguardando análise.

17. Por essa razão, é fato que pode haver, nas demonstrações financeiras do FRGPS do exercício de 2021, superavaliação da despesa, decorrente dos pagamentos indevidos, e do ativo, pela ausência do reconhecimento dos direitos à restituição.

18. Ademais, concordo com a conclusão da unidade instrutiva de que não é possível estimar

eventual distorção relacionada à despesa e ao não reconhecimento do direito decorrente do estoque de processos pendentes de análise tempestiva, tampouco é possível realizar qualquer afirmação sobre o saldo de R\$ 1.947.097.184,76 registrado no ativo FRGPS (contas 1.1.3.4.1.01.04 e 1.2.1.2.1.04.04), em 31/12/2021, tendo em vista a ausência de controles e de documentação de suporte para comprovação e auditoria.

19. Em relação às distorções de apresentação, é possível perceber que se referem a assuntos já destacados em exames anteriores, notadamente no Acórdão 1153/2021-TCU-Plenário, e que não foram suficientemente esclarecidos em notas adicionais. Diante do seu baixo impacto, entendo adequada a opção por continuar o monitoramento da evolução nos próximos demonstrativos sem a necessidade de formulação de novas recomendações.

20. Quanto aos desvios de conformidade, chamo a atenção para o fato de que R\$ 1,4 bilhão de despesa previdenciária foi subestimado em face de não ter sido considerado o ato de requerimento do benefício como fato gerador para o reconhecimento da provisão, sob a ótica patrimonial, para suportar os retroativos.

21. Esse fato se torna ainda mais relevante diante dos represamentos na concessão de benefícios, o que já vem ocasionando reiteradas distorções nas contas anuais, conforme informa a unidade instrutiva no trecho a seguir reproduzido:

188. Já no que se refere à perspectiva orçamentária, verifica-se que o INSS não efetuou o lançamento de restos a pagar de toda a quantia necessária, tendo em vista ausência de dotação orçamentária, o que demonstra que o orçamento de 2021 foi subestimado e o do ano de 2022 será comprometido por despesas referentes ao exercício anterior.

189. A propósito, a ausência de dotação orçamentária suficiente é questão recorrente no FRGPS, como registrado na auditoria financeira de 2019 (Acórdão 1462/2020-TCU-Plenário, de Min. Relator Bruno Dantas, TC 036.275/2019-0). Igualmente àquela ocasião, constata-se registrado na conta contábil 2.1.1.2.101.00 – Benefícios Previdenciários o saldo de R\$ 1.819.892.163,67 como passivo permanente P 513001 (peça 130), o que demonstra que houve reconhecimento de obrigações com benefícios previdenciários sem o devido lastro orçamentário.

190. Também cabe menção ao Relatório das Contas do Presidente da República do Exercício de 2019, no qual consta registrado que o INSS, entre os dias 6 e 8/1/2020, emitiu empenhos da ordem de R\$ 1,5 bilhão, utilizando o Elemento da Despesa 92 – Despesa de Exercício Anteriores (DEA), para honrar compromissos atinentes ao exercício do ano anterior. Ele se deu em 2018.

191. Na ocasião, a autarquia noticiou ainda que os represamentos na concessão de benefícios impõem dificuldades adicionais à acurada mensuração da despesa. Informou que, em janeiro 2020, havia um total de dois milhões de requerimentos de benefícios aguardando conclusão, dos quais “mais de 1 milhão estavam pendentes de análise pela autarquia há mais de 45 dias” (TC 018.177/202-4, Relatório das Contas do Presidente da República do Exercício de 2019, p. 315).

22. Dado esse contexto, entendo adequada a proposta de que se determine ao INSS o exato cumprimento das normas contábeis, de forma a adotar metodologia, em base confiável, para estimativa do valor dos benefícios previdenciários requeridos em um exercício, cujas análise e pagamento se efetivarão no exercício subsequente, e à incorporação dessa estimativa na projeção das despesas previdenciárias anuais e na contabilidade do Fundo do Regime Geral de Previdência Social, em cumprimento.

23. Ademais, quanto a esse item cabe recomendar ao INSS que, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, na qualidade de Órgão Central do Sistema de Contabilidade Federal, realize estudo técnico sobre a forma correta de reconhecimento de provisão destinada ao pagamento de benefícios requeridos em um exercício, cujas análise e pagamento se efetivarão no exercício subsequente, contemplando as óticas contábil, orçamentária e operacional, caso existam, e alterações de normativos, quando necessário.

24. Destacada essa ressalva exemplificativa em relação à confiabilidade dos dados auditados, entendo demonstrada fragilidade da gestão do FRGPS, a qual, também se refletiu nas demais distorções.

25. No entanto, concordo com a unidade instrutiva de que as ressalvas, quando analisadas em conjunto, não são suficientes para macular a gestão do FRGPS.

26. Assim, acolho as propostas de recomendações e determinações esmiuçadas no relatório precedente, as quais, caso implementadas, possuem potencial de solucionar as distorções encontradas de mitigar os riscos de falhas nos procedimentos internos.

27. Quanto ao monitoramento das deliberações de exercícios anteriores, verifico que seguem não implementadas algumas das recomendações, o que demanda a continuidade do monitoramento das mesmas e das consequências de suas não implementação nos exercícios posteriores.

28. Por fim, ressalto que a despeito das falhas identificadas, houve melhoria na apresentação das informações pelos órgãos jurisdicionados, uma vez que não foram identificados impedimentos ou restrições à obtenção dos documentos necessários para o exercício do mister fiscalizatório desta Corte, tais quais observados nos Acórdãos 1456-2021 (Rel. Ministro Bruno Dantas) e 1553-2021 (Rel. Ministro-Substituto Augusto Sherman).

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 22 de junho de 2022.

AROLDO CEDRAZ  
Relator



## ACÓRDÃO Nº 1465/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 030.739/2021-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis:
  - 3.1. Interessados: Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40); Procuradoria-geral da Fazenda Nacional (00.394.460/0216-53); Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (00.394.460/0058-87).
4. Órgão/Entidade: Fundo do Regime Geral de Previdência Social.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social (SecexPrevi).
8. Representação legal: não há

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria financeira sobre as estimativas contábeis do exercício de 2021 referentes ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social (RGPS);

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. Com fundamento no art. 43, inc. I, da Lei 8.443/1992, c/c com o art. 250, inc. II, do Regimento Interno do TCU (RITCU) e arts. 4º, inc. I, e 11 da Resolução TCU 315/2020, determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social, que, no prazo de 150 dias, adote as providências necessárias:

9.1.1. ao exato cumprimento do disposto na Norma Brasileira de Contabilidade Técnica do Setor Público - Estrutura Conceitual, itens 3.10-3.16, 3.26-3.31, 5.6-5.13 e 7.13-7.68; no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, 8ª Ed., Parte Geral, item 6.2.2, e Parte II, itens 2.1 e 3.1-3.2; e na Macrofunção Siafi 020342 – Ajustes para Perdas Estimadas, itens 4.3, 4.4 e 4.5, de forma que os saldos das contas contábeis 1.1.3.4.0.00.00 e 1.2.1.2.1.04.00, do Fundo do Regime Geral de Previdência Social, sejam verificáveis e fidedignos ao conceito de ativo, bem como reflitam, se ativos forem, os valores dos processos físicos de apuração de benefícios previdenciários com indícios de irregularidades em estoque nas unidades regionais do Instituto Nacional do Seguro Social;

9.1.2. ao exato cumprimento do art. 33 da Lei 8.213/91 e normas correlatas, de forma que os sistemas de tecnologia da informação do Instituto Nacional do Seguro Social internalizem rotinas eficazes que impeçam a concessão e o pagamento de benefícios previdenciários em valores superiores ao estabelecido como limite de salário de contribuição do Regime Geral de Previdência Social (teto do RGPS), salvo nas situações previstas na legislação;

9.1.3. ao exato cumprimento dos arts. 37, inciso XI, e 248 da Constituição Federal e de normas correlatas, de forma que os sistemas de tecnologia da informação do Instituto Nacional do Seguro Social internalizem rotinas eficazes que impeçam a concessão e o pagamento de benefícios previdenciários em valores superiores ao subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (teto do STF), salvo nas situações previstas na legislação;

9.1.4. ao exato cumprimento dos arts. 228 e 367 do Decreto 3.048/1999, de forma que os sistemas de tecnologia da informação do Instituto Nacional do Seguro Social internalizem rotinas eficazes que impeçam o pagamento de benefícios previdenciários a pessoas falecidas;

9.1.5. ao exato cumprimento do disposto no art. 167, inciso II, da Constituição Federal; nos arts. 2º e 35, inciso II, da Lei 4.320/1964; no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000; na Norma Brasileira de Contabilidade Técnica do Setor Público – Estrutura Conceitual e 03 - Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes; e no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, Parte II, Item 12.2, e Parte I, itens 4.4.2.2 e 4.7.2, de forma a adotar metodologia, em base confiável, para

estimativa do valor dos benefícios previdenciários requeridos em um exercício, cujas análise e pagamento se efetivarão no exercício subsequente, e à incorporação dessa estimativa na projeção das despesas previdenciárias anuais e na contabilidade do Fundo do Regime Geral de Previdência Social, em cumprimento;

9.1.6. ao exato cumprimento da Emenda Constitucional 20/1998 e dos artigos e incisos da Lei Complementar 142/2013; das Leis 8.213/1991 e 9.784/1999; do Decreto-Lei 4.073/1942; dos Decretos 22.872/1933, 83.080/1979, 611/1992, 2.172/1997 e 3.048/1999, bem assim das orientações normativas do INSS e outras que forem consideradas aplicáveis, de forma que os sistemas de tecnologia da informação que operacionalizam a concessão (automática e manual) da aposentadoria urbana por tempo de contribuição internalizem rotinas eficazes de verificação do atendimento à citada legislação, a fim de evitar concessão ilegal de benefícios; e

9.1.7. ao exato cumprimento do disposto no art. 68 da Lei 8.212/1991 c/c art. 228 do Decreto 3.048/1999 c/c arts. 2º e 5º da Instrução Normativa 116/INSS/PRES/2021, a fim de exercer seu dever legal de apurar responsabilidade e sancionar os cartórios que enviarem informações de óbitos fora prazo legal e/ou incompletas.

9.2. Com fundamento no art. 250, inc. III, do RITCU c/c art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, recomendar ao Instituto Nacional do Seguro Social que:

9.2.1. em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, na qualidade de Órgão Central do Sistema de Contabilidade Federal, realize estudo técnico sobre a forma correta de reconhecimento de provisão destinada ao pagamento de benefícios requeridos em um exercício, cujas análise e pagamento se efetivarão no exercício subsequente, contemplando as óticas contábil, orçamentária e operacional, caso existam, e alterações de normativos, quando necessário, com vistas ao adequado atendimento da Norma Brasileira de Contabilidade Pública Técnica do Setor Público – Estrutura Conceitual e 03 - Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes; e no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, Parte II, Item 12.2, e Parte I, itens 4.4.2.2 e 4.7.2 (item 3.3.1);

9.2.2. inclua, no manual do Sispagben, o fluxo de atividades a serem adotadas para resolução de inconsistências detectadas por esse sistema na folha de pagamento de benefícios e realize gestão do conhecimento para as soluções implementadas, de acordo com o princípio da eficiência, constante no caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988, e o princípio da continuidade do serviço público (item 3.4.1).

9.3. Considerar como:

9.3.1. cumprida a determinação do item 9.1.2 do Acórdão 978/2018-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo;

9.3.2. implementadas as recomendações dos itens 9.3 e 9.5 do Acórdão 1153/2021-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, em substituição ao Ministro Bruno Dantas;

9.3.3. em implementação as recomendações dos itens 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 1153/2021-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, em substituição ao Ministro Bruno Dantas;

9.3.4. não implementadas as recomendações dos itens 9.2.3, 9.2.4, 9.2.5, 9.2.6, 9.2.7, 9.4.1 e 9.4.2, do Acórdão 1153/2021-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, em substituição ao Ministro Bruno Dantas; e

9.3.5. não mais aplicável a recomendação do item 9.2.8 do Acórdão 1153/2021-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, em substituição ao Ministro Bruno Dantas, uma vez que deverá ser monitorada junto ao item 9.2.7. do mesmo Acórdão.

9.4. Com fundamento no art. 249, inciso I, do RITCU, aprovar o certificado de auditoria (peça 160), que concluiu que, exceto pelos assuntos descritos na seção “Base para opinião com ressalva sobre as demonstrações contábeis” e “Base para opinião com ressalva sobre a conformidade das transações subjacentes”, os itens auditados das demonstrações contábeis do Fundo do Regime

Geral de Previdência Social (FRGPS) e a conformidade das transações a eles subjacentes representam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial e financeira da entidade em 31 de dezembro de 2021, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público, consoante item 631 do MAF/TCU e a NBC TA 705 – Modificações na Opinião do Auditor;

9.5. Autorizar a inserção do certificado de auditoria (peça 160), juntamente com o correspondente relatório de auditoria (peça 161), no sistema e-Contas, para os fins previstos no art. 16 da Lei 8.443/1992;

9.6. Encaminhar, via sistema e-Contas, o certificado de auditoria (peça 160) e o relatório de auditoria (peça 161) ao Ministério da Economia para subsidiar o pronunciamento do Ministro de Estado, nos termos do art. 9º, inciso IV, da Lei 8.443/1992;

9.7. Autorizar a divulgação, nos sites do Ministério da Economia e do TCU, do certificado de auditoria (peça 160) e do relatório de auditoria (peça 161), junto às demonstrações contábeis das contas anuais do Ministério da Economia relativas ao exercício de 2021;

9.8. Encaminhar ao Instituto Nacional do Seguro Social, ao Ministério da Economia, ao Ministério do Trabalho e Previdência, à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, à Secretaria do Tesouro Nacional e ao Conselho Nacional de Previdência Social, cópia desta deliberação, dando conhecimento que o inteiro teor dos acordãos, incluindo relatório e voto, que poderão ser consultados no endereço [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos);

9.9. Manter o sigilo das peças 22, 23, 61, 65, 85, 113, 114, 120, 121, 123, 124, 125, 126, 128, 129, 131, 132, 133, 134, 135, 147, 150, 153, 155 e 156, após a apreciação do presente relatório de auditoria, nos termos do art. 17 da Resolução TCU 294/2018, em face da declaração prestada pelo INSS de que os dados de identificação de beneficiários ou de benefícios são considerados sigilosos, nos termos da Lei 13709/2018 (peça 148, p. 7); e

9.10. Com fundamento no art. 250, inciso I, do Regimento Interno do TCU, apensar os presentes autos à prestação de contas do FRGPS ou do seu Ministério supervisor, relativas ao exercício 2021, nos termos da Decisão Normativa-TCU 198/2022.

10. Ata nº 23/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 22/6/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1465-23/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (Presidente), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz (Relator), Bruno Dantas e Antonio Anastasia.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

ANA ARRAES  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

AROLDO CEDRAZ  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA  
Procuradora-Geral